



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto
Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza
Anno accademico 2021/2022

**IL PRESIDENTE DEL C.S.M.:
PROBLEMATICHE COSTITUZIONALI
E DI ORDINAMENTO GIUDIZIARIO**

Relatore: Chiar.mo Prof. *SANDRO DE NARDI*

Laureando: *DARIO DISTEFANO*
matricola numero 1170872

INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
Introduzione	8

Capitolo I

CENNI SULL'EVOLUZIONE STORICA E NORMATIVA DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

I.1. Sulla configurazione della magistratura come potere separato: il problema della sua tutela.	12
I.2. L'istituzione del C.S.M. nell'Italia post - unitaria.	14
I.3. La parentesi del ventennio fascista e la "quiescenza" del C.S.M.	19

Capitolo II

IL DIBATTITO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE SULLA PRESIDENZA DEL C.S.M.

II.1. Premessa.	24
II.2. Il generale dibattito sulla magistratura.	25
II.3. I primi dibattiti in seno alla Seconda Commissione (nelle sedute dell'8 e 9 gennaio 1947).	30
II.4. L'approdo dell'art. 97 del Progetto per la Costituzione in Assemblea Costituente (nelle sedute dell'11 - 12 novembre 1947).	36

II.5. Le ultime incertezze e l'approvazione definitiva da parte dell'Assemblea plenaria nelle sedute del 25 novembre 1947.	42
II.6. Osservazioni conclusive.	43

Capitolo III

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

COME PRESIDENTE DEL C.S.M.:

TRA COSTITUZIONE E LEGGE ORDINARIA

III.1. Premessa: la non casuale duplicazione contenuta negli artt. 87 e 104 Cost.	52
III.2. Una panoramica sulle prerogative presidenziali e sul loro esercizio (anche "dietro le quinte").	54
III.3. Il potere più controverso: l'assenso all'ordine del giorno.	59
III.3.1. <i>Segue</i> : il mutevole valore dell'assenso presidenziale all'ordine giorno nelle diverse ricostruzioni dottrinali.	63
III.3.2. <i>Segue</i> : il potere di veto presidenziale.	64
III.4. Il discusso potere presidenziale di scioglimento del C.S.M.	68
III.5. Il Vicepresidente del Consiglio superiore: <i>longa manus</i> o antagonista del Presidente?	72
III.5.1. <i>Segue</i> : Il Vicepresidente del C.S.M. a capo del Comitato di Presidenza.	78
III.6. La (costituzionalmente problematica) Presidenza della Sezione disciplinare del C.S.M.	81
III.6.1. <i>Segue</i> : il rischio di (un inopportuno) coinvolgimento del Presidente nei casi di istruzione e deliberazione di pratiche "a tutela".	86

Capitolo IV

DA GRONCHI A MATTARELLA: OVVERO, LA PRESIDENZA DEL C.S.M. È (ANCHE) UNA “QUESTIONE DI STILE”

IV.1. Premessa.	91
IV.2. La prima Presidenza Gronchi.	93
IV.3. La breve Presidenza Segni.	98
IV.4. La Presidenza Saragat.	100
IV.5. La Presidenza Leone.	107
IV.6. La Presidenza (da manuale) Pertini.	112
IV.7. La Presidenza Cossiga (e gli anni dello scontro istituzionale con il C.S.M.).	124
IV.8. La Presidenza Scalfaro ai tempi del bipolarismo.	146
IV.9. La Presidenza Ciampi.	152
IV.10. La “doppia” Presidenza Napolitano.	159
IV.11. La “doppia” Presidenza Mattarella.	168

Capitolo V

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA COME PRESIDENTE DEL C.S.M.: UNA PECULIARITÀ SOLO ITALIANA? UNO SGUARDO COMPARATO SU ALTRI C.S.M.

V.1. Premessa.	180
V.2. Breve panoramica sui Consigli di giustizia in Europa.	180
V.2.1. <i>Segue: il Consejo General del Poder Judicial.</i>	185

V.2.2. <i>Segue: il Conselho Superior da Magistratura</i> portoghese.	186
V.2.3. <i>Segue: il Consiglio Superiore</i> in Grecia.	187
V.2.4. <i>Segue: il Consiglio di Giustizia</i> in Albania.	188
V.3. Affinità e differenze tra il C.S.M. italiano e il <i>Conseil Supérieur de la Magistrature</i> francese.	190
V.3.1. <i>Segue: la struttura del C.S.M. francese nelle Costituzioni del 1946 e del 1958.</i>	191
V.3.2. <i>Segue: il cambio di paradigma tramite un preliminare confronto tra la riforma del 1993 e quella del 2008.</i>	195
V.3.3. <i>Segue: i tratti fondamentali della riforma del 2008.</i>	198
V.3.4 <i>Segue: il diverso rapporto tra C.S.M e Presidente in Francia.</i>	200
V.4. Prospettive di riforma del C.S.M. italiano concernenti la composizione ed il ruolo del Presidente della Repubblica.	204
V.4.1. <i>Segue: la proposta della Commissione Bozzi (1983).</i>	205
V.4.2. <i>Segue: la proposta della Commissione Paladin (1991).</i>	208
V.4.3. <i>Segue: la proposta contenuta nella Relazione redatta dalla Commissione Luciani (2021).</i>	209
V.4.4. <i>Segue: le proposte di revisione costituzionale ipotizzanti l'istituzione di due Consigli superiori (uno per i magistrati giudicanti e uno per i magistrati requirenti).</i>	211
Una conclusione	217
Indice bibliografico	218
Indice sitografico	229

A chi ho avuto la fortuna di avere al mio fianco.

INTRODUZIONE

“Egli rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale della Repubblica”¹.

Probabilmente non esistono parole migliori per descrivere certamente in maniera sintetica ma quanto mai eloquente il ruolo svolto dal Capo dello Stato nel nostro ordinamento. E non appare per nulla peregrino estendere tali considerazioni anche nel momento in cui egli svolge la funzione di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura. L'intento della presente trattazione è quello innanzitutto di “sfatare” il mito secondo cui, la presidenza del C.S.M. sarebbe puramente onorifica o addirittura “decorativa”: niente di più distante dalla verità (sia a livello formale e normativo), (sia a livello sostanziale e di prassi).

Per dirla con le parole impiegate da Alessandro Manzoni ne “I Promessi Sposi”, la tematica non è affatto da “trattarsi così in confidenza”², ma necessita di essere approfondita nelle sue molteplici sfaccettature, allo stesso tempo ne va compresa la logica di fondo. *Rebus sic stantibus*, l'approccio metodologico che si è scelto di intraprendere nelle seguenti pagine è orientato in prima battuta a chiarire, per mezzo di una

¹ Così si è pronunciato On. Meuccio Ruini con riferimento alla funzione del Presidente della Repubblica, in “Relazione alla presidenza dell'Assemblea Costituente”, 6 febbraio 1947, p. 2458, reperibile in www.archiviocamera.it.

² Cfr. MANZONI A., *I Promessi Sposi*, 2016 ed., Milano, Mondadori, 2016, p. 325.

ricostruzione storica (partendo dagli immediati interventi successivi all'Unità del Regno d'Italia), l'evoluzione circa lo sviluppo delle garanzie di autonomia e di indipendenza riconosciute agli esponenti dell'ordine giudiziario. Nel capitolo II si metterà in risalto anche il decisivo passaggio rappresentato dal dibattito sviluppatosi in seno all'Assemblea Costituente, evidenziando la diversità di vedute sulla concreta declinazione dei suddetti principi di autonomia e indipendenza e le varie soluzioni proposte dai padri e dalle madri costituenti per la tutela della magistratura in generale anche con riferimento alla Presidenza del C.S.M.

Delineati questi profili di, il capitolo III si preoccupa di analizzare sistematicamente la disciplina costituzionale stabilita sul tema (dagli art. 87 e art. 104 Cost.) accostandola a quanto invece è stato previsto dalla legislazione ordinaria, a partire dalla c.d. legge istitutiva del C.S.M. (l.195/1958). Prendendo le mosse da quest'ultima si passeranno in rassegna le varie attribuzioni presidenziali, con lo scopo già menzionato di mostrare la concretezza e l'incisività delle stesse nella vita quotidiana del collegio, anche discostandosi dalla prevalente dottrina più che altro concentrata nel corso del tempo ad interrogarsi sulle diverse letture teoriche riguardanti il rapporto tra il ruolo Presidente della Repubblica e ruolo del C.S.M.

Fatta questa premessa, ci si soffermerà su alcune delle attribuzioni che hanno attirato il maggior interesse dei più eminenti costituzionalisti, per via della loro problematicità anche in relazione alle conseguenze che possono avere nei confronti delle attività che si svolgono all'interno del collegio: l'assenso presidenziale all'ordine del giorno delle adunanze plenarie del Consiglio Superior della magistratura e, ed il discusso

potere di scioglimento dell'organo assegnato al Capo dello Stato con previsione legislativa di assai dubbia legittimità costituzionale. Particolare attenzione verrà rivolta anche alle dinamiche relazionali intercorrenti tra lo stesso Presidente del C.S.M. e il Vicepresidente del Consiglio, ribadendo fin da ora come quest'ultimo svolga un imprescindibile ruolo - in quanto organo autonomo connotato da un precipuo rapporto fiduciario col Presidente e di tramite tra collegio ed "etero - presidenza".

Una volta conclusa questa panoramica sul tipo di Presidenza che il dettato costituzionale e la legge ordinaria hanno tracciato come una sorta di modello astratto da seguire, il capitolo IV avrà cura di mostrare come questa "mappa" normativa ideale sia in realtà stata - ed è tuttora - oggetto di diverse interpretazioni fattuali da parte dei titolari dell'ufficio che si sono via via succeduti nella carica.

Nel V ed ultimo capitolo invece si avrà modo di offrire una panoramica di natura comparatistica, mettendo a confronto nello specifico l'organo di "autogoverno" italiano e quello francese, che ha da sempre rappresentato il modello principale a cui ci si è ispirati anche con riguardo alla Presidenza del Consiglio Superiore della magistratura; infine, un ultimo momento di riflessione sarà rappresentato dalle passate e dalle recenti proposte di riforma del C.S.M. che hanno interessato il ruolo del Presidente della Repubblica all'interno del collegio medesimo.

CAPITOLO I

CENNI SULL'EVOLUZIONE STORICA E NORMATIVA DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

SOMMARIO: I.1. Sulla configurazione della magistratura come potere separato: il problema della sua tutela. - I.2. L'istituzione del C.S.M. nell'Italia post - unitaria. - I.3. La parentesi del ventennio fascista e la “quiescenza” del C.S.M.

I.1. SULLA CONFIGURAZIONE DELLA MAGISTRATURA COME POTERE SEPARATO: IL PROBLEMA DELLA SUA TUTELA.

A livello storico il bisogno di dover in qualche misura assicurare alla magistratura l'indipendenza dagli altri poteri in un'organizzazione statale, si comincia ad avvertire solo con la nascita delle prime Costituzioni dell'epoca moderna. Si pensi *a contrario* all'oggettiva impossibilità di una tale richiesta in uno Stato assoluto: nella massima “*toute justice émane du roi*”³, era efficacemente sintetizzata la concezione della funzione giurisdizionale nell'Ancien Régime. La Rivoluzione francese trasformò radicalmente gli ordinamenti giudiziari introducendo, oltre a una serie di istituti di fondamentale importanza,

³ Sull'Ancien Régime francese si vedano le opere di sintesi di F. OLIVIER - MARTIN, *L'absolutisme français. Cour d'Histoire du droit public français 1950/51*, Paris 1950 (rist. an. Paris 1988).

una concezione e una filosofia della giustizia propriamente rivoluzionarie, che si può riassumere nell'attuale regime di separazione dei poteri dello Stato (legislativo, esecutivo e giudiziario).⁴ Questa concezione nel corso del tempo vide sostituirsi alla rigida separazione tra il potere esecutivo e il potere legislativo che caratterizzava le prime carte costituzionali l'idea della "fusione dei poteri"⁵ e, correlativamente, emergere un quarto potere distinto dagli altri tre, quello del Capo dello Stato, qualificato, sulla scia di Benjamin Constant, come "neutro"⁶. Dunque, una separazione che può essere più accentuata - si pensi all'esperienza costituzionale dal 1787 degli Stati Uniti d'America - o più attenuata, come accade nell'odierno ordinamento italiano, tanto è vero che alcuni studiosi dubitano se possa parlarsi ancora di una effettiva vigenza⁷ di tale principio. E proprio sulla base della configurazione dei vari poteri statuali che discende l'esigenza di garantire sotto più aspetti l'indipendenza della magistratura⁸, ancora

⁴ Tale concezione venne formulata come ben noto da Montesquieu nella sua opera più celebre: *L'Esprit de Lois* (1749).

⁵ Si veda per ulteriori approfondimenti sul punto ZANON N., BIONDI F., *Profili costituzionali dell'ordinamento giudiziario, autonomia e indipendenza della magistratura*, in BIAVATI P., *La giustizia penale e civile in Italia*, GUARNIERI C., ORLANDI R., N. ZANON, , Il Mulino, Bologna, 2008, p. 22.

⁶ Si tratta di uno dei tratti più originali del "costituzionalismo constantiano": il potere preservatore ha lo scopo di intervenire, quale supremo garante dell'organismo costituzionale, ogni volta che quest'ultimo è minacciato dal conflitto tra i poteri attivi (ossia, tra l'esecutivo e il legislativo). Le ragioni che spingono Constant a escogitare tale istituto - modellato sulle funzioni arbitrali del monarca costituzionale inglese - vanno collocate nella tormentata vicenda rivoluzionaria della Francia: dopo l'89, infatti, la Francia era andata incontro ad una serie impressionante di fallimenti costituzionali, tutti derivanti dal fatto che il legislativo e l'esecutivo si erano svincolati, a turno, dai loro limiti, finendo per distruggere le garanzie costituzionali.

⁷ Tra questi autorevole e variamente argomentata la posizione di Sabino Cassese, giudice emerito della Corte costituzionale, in *La separazione dei poteri dello Stato: un intervento di Sabino Cassese*, 9 luglio 2019, articolo reperibile su www.irpa.eu.

⁸ Come sottolineato da GUARNIERI C., *L'indipendenza della magistratura*, CEDAM, Padova, 1981., p. 12.

oggi avvertita come “imperativo categorico”⁹ nelle società contemporanee, poiché anche di recente il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha avuto modo di sottolineare una volta di più come “laddove la Magistratura non ha garantita una sufficiente indipendenza dagli altri poteri la democrazia risulta gravemente incrinata, se non vanificata. Per questo va avvertito l’orgoglio della nostra democrazia costituzionale, impegnandoci ad assicurarle il massimo livello di efficienza e trasparenza in ogni sua articolazione”¹⁰.

1.2. L’ISTITUZIONE DEL C.S.M. NELL’ITALIA POST - UNITARIA.

Nell’ordinamento italiano già all’indomani della raggiunta “Unità”¹¹, questo percorso volto a dare una risposta alle richieste di indipendenza dell’ordine giudiziario lo si può riscontrare nelle varie tappe che vanno dalla “Legge Siccardi” (L.n.1186/1851) poi recepita nel più ampio R.D. n. 3781/1859 “Rattazzi”, che costituì la prima legge organica disciplinante l’ordinamento giudiziario del neonato Regno d’Italia. Va segnalato fin da questo momento la presa a modello¹² del sistema di c.d.

⁹ Si prende in prestito tale termine non solo retoricamente ma anche con esplicito riferimento del termine coniato da KANT I., *Fondazione nella metafisica dei costumi*, 1785, Laterza, Roma - Bari,1997, p. 121.

¹⁰ Intervento del Presidente Sergio Mattarella in occasione dell’incontro con i magistrati ordinari in tirocinio, 30 marzo 2022. Da aggiungere inoltre come in questa sede lo stesso Mattarella abbia voluto mettere in luce il suo intervento “*anche come Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura*”, discorso reperibile in versione integrale in www.quirinale.it.

¹¹ Avvenuta il 17 marzo 1861, con l’atto normativo n. 4761 del Regno Sabauda, col quale Vittorio Emanuele II assunse il titolo di re d’Italia., reperibile in www.biblioteca.camera.it.

¹² Tale influenza, tra l’altro, la si vede tutt’oggi con l’attribuzione della Presidenza al Presidente della Repubblica Francese, sul punto cfr. VOLPI M., *La comparazione tra ordinamento giudiziario francese e italiano: analogie e*

“autogoverno” della magistratura francese, del quale si riprodussero struttura e per certi versi la composizione stessa.

Senza indugiare troppo sulle specificità di esse, per contrasto rispetto al dettato costituzionale attuale, ciò che emerge è un primo nucleo di garanzia a tutela della magistratura nella misura in cui si introduceva già il principio della inamovibilità, addirittura distinto in “inamovibilità della funzione” ed “inamovibilità della sede” (art. 103)¹³. Un importante elemento di differenza rispetto all’ordinamento odierno è sicuramente rappresentato dall’attribuzione dell’azione disciplinare al pubblico ministero a sua volta “posto sotto la direzione del Ministro della giustizia”¹⁴ (art. 146), che come si può intuire poneva un incisivo potere dell’esecutivo - tra l’altro anche in materia di trasferimenti per “utilità di servizio” senza che fosse richiesto il consenso dei magistrati interessati, come previsto all’art. 199 - sulla sostanziale indipendenza ed autonomia della magistratura. È opportuno precisare che era persino consentito al Guardasigilli di “scavalcare” il pubblico ministero e addirittura convocare a sé il giudice che “compromettesse in qualunque modo la sua dignità o la considerazione dell’ordine” (art. 213 decreto 2641 /1865). E come ha sottolineato qualche autore, bastava poco, ad esempio anche viaggiare abitualmente in terza classe (all’epoca comportamento ritenuto lesivo della magistratura) per essere

differenze, in CERVATI A.A., VOLPI M., (cur.), *Magistratura e Consiglio superiore in Francia ed Italia*.

¹³ Sul punto cfr. MENICONI A., *Storia della Magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 61 ss.

¹⁴ Per il quale era stabilito competesse “l’alta sorveglianza su tutte le Corti, i tribunali e i giudici dello Stato”, art. 146.

“sanzionati” col trasferimento presso altra sede, oltre ovviamente esprimere opinioni sgradite agli esponenti del governo¹⁵.

Negli anni immediatamente successivi al 1865, si cercò di porre un freno all'ingerenza del potere esecutivo negli atti che riguardavano la carriera di ciascun magistrato e in tal senso va segnalato il “Decreto Vigliani” del 1873. Il ministro Paolo Onorato Vigliani volle istituire delle commissioni locali presso le Corti d'appello, cui furono affidate le funzioni di: proporre le nomine, le promozioni e i trasferimenti dei consiglieri di appello e di tribunale; per i giudici inamovibili venne stabilito il divieto di trasferimento senza il loro consenso e l'obbligo di motivazione circa le ragioni dello stesso¹⁶. Questa riforma venne di fatto completamente cancellata appena pochi anni dopo dal successivo “decreto Tajani” (R.D. 4686/1889) e ancora più dal “decreto Villa” (R.D. 5230/1880), che ebbe il merito di creare un nuovo organo denominato Commissione Centrale, la quale era si formata da magistrati e sostitutiva - svolgendone le funzioni - le commissioni locali, ma è altrettanto vero che era consentito ad esso eleggere al suo interno un proprio Presidente: ecco dunque il primo “embrione” dell'attuale C.S.M. L'ultimo tassello aggiunto, che sicuramente manifesta indizi di un mutamento già in corso, fu l'intervento avvenuto col “decreto Zanardelli” (R.D.7279/1890): esso che ebbe il merito di

¹⁵ Ulteriori esempi possibile trovarli sempre in MENICONI A., *Storia della Magistratura italiana*, cit.

¹⁶ Nonostante questo intervento, va segnalato che nei decenni immediatamente successivi all'unificazione italiana, si era affermata in maniera pressoché stabile la prassi da parte dei magistrati di inviare “sollecitazioni” di raccomandazione presso gli uffici del Gabinetto del Ministro al fine di ottenere promozioni o trasferimenti. Lo stesso Ministro Orlando ancora ad inizio '900 ammoniva i magistrati dal “ricorrere a raccomandazioni per appoggiare e sollecitare interessi di carriera presso gli organi di governo...”.

introdurre come unica modalità di accesso alla magistratura il concorso e il reclutamento da parte del Ministro della Giustizia diventava solo strumento eccezionale, tra l'altro sottoposto al controllo della Commissione centrale¹⁷.

L'assetto sin qui delineato venne mantenuto sino al 14 luglio 1907, quando con la legge n. 511 cd. "Orlando", intitolata non a caso "*Guarentigie e disciplina della magistratura*"¹⁸. Gli obbiettivi di tutela dell'ordine giudiziario che stanno alla base di essa la differenziano di gran lunga da quelle emanate dal 1865 in poi.

È sufficiente rivolgere l'attenzione alle parole con cui il ministro della giustizia dell'epoca, Vittorio Emanuele Orlando, accompagnava l'urgenza della riforma, ritenendo che "alla magistratura [fosse] necessaria la più ampia e insospettabile indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni, affinché la giustizia [fosse] e [apparisse] estranea e superiore alla ragion politica e ai conflitti dei partiti"¹⁹. Proprio sulla base di questa convinzione venne istituito ufficialmente per la prima volta in Italia il "Consiglio Superiore della Magistratura"²⁰ presso il Ministero della Giustizia. La più importante competenza attribuita a questo C.S.M. era quella di regolamentare in maniera precisa e, se possibile, "severa" la carriera (con verifiche periodiche, esami per la

¹⁷ La possibilità di nomina "esterna" da parte del Ministro, che fino a quel momento poteva nominare anche avvocati e professori universitari nei gradi inferiori, venne ridotta ai soli gradi di Presidente di tribunale, consigliere di Corte di Cassazione e d'appello, come ricordato da MENICONI A., *Storia della Magistratura italiana*, cit., pp. 82 ss.

¹⁸ Si veda per approfondire la genesi della riforma MENICONI A., *Disciplina e garanzie: alle origini dell'attuale CSM*, in *Studi Storici* anno 51, N.4 ottobre-novembre, Fondazione Istituto Gramsci, 2010.

¹⁹ ORLANDO V.E., *Discorsi parlamentari*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 13 e ss.

²⁰ L'esatta denominazione riprende praticamente per intero il nome del *Conseil Supérieur de la Magistrature* francese, istituito nel 1883.

promozione ai gradi superiori) dei magistrati dei gradi meno elevati dell'ordine giudiziario²¹ al quale furono attribuite funzioni soprattutto di natura consultiva e il solo potere deliberativo riguardo le promozioni dei magistrati²². In aggiunta a questa storica innovazione in ambito di ordinamento giudiziario, fece immediato seguito l'introduzione di una Suprema Corte Disciplinare (L. 24 luglio 1908, n.438). La S.C.D.²³ era costituita presso il ministero della Giustizia e formata da sei magistrati (quelli di grado superiore del C.S.M.) e sei senatori del Regno (che non fossero avvocati o appartenenti all'ordine giudiziario, nominati dal Consiglio dei ministri, su proposta del ministro) e il primo Presidente della Corte di Cassazione di Roma. L'aspetto più innovativo sull'aspetto disciplinare fu quello di sottoporre i magistrati non più al giudizio dell'ordine giudiziario di appartenenza ma ad un tribunale misto composto anche da laici, in questo caso i senatori del Regno. Interessante notare come già all'epoca si fosse sviluppato un vivace dibattito riguardo il fatto che la magistratura non dovesse essere più “mezzo e fine dell'intero ordinamento di essa” e che bisognasse evitare il suo divenir “una casta privilegiata”, contrapposte a chi vedeva la S.C.D. come una di una violazione della *castigatio domestica*²⁴, cioè il considerare ogni organo amministrativo come giudice della disciplina

²¹ Cfr. GUSTAPANE C., *l'autonomia ed indipendenza della magistratura italiana nell'ordinamento costituzionale italiano. Dagli albori dello statuto albertino al crepuscolo della Bicamerale*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 22 ss.

²² In tale assetto alcune prerogative del Ministro della giustizia vennero mantenute, soprattutto il potere di disporre le nomine ai posti più elevati, cfr. MENICONI A., *Storia della Magistratura italiana*, cit., pp. 117 ss.

²³ Si utilizza da qui in poi l'acronimo con cui viene definita nella maggior parte dei saggi circa la suddetta Corte disciplinare.

²⁴ Relazione della minoranza in ASR, Leg. XXII, 1^a sess. 1904 -1908, *Documenti*, S. n. 807 - B, pp. 8 ss.

dei propri appartenenti²⁵. Questo scontro, che agli occhi dell'uomo moderno può apparire senza un filo logico, va contestualizzato in un'epoca in cui ancora si stavano scontrando due opposte visioni:

- da un lato quella di Pagano Guarnerschelli, “che accostava l'idea di giustizia a quella di religione e, come nell'antichità, fondeva la figura del giudice con la figura del sacerdote”;
- dall'altro, quella di Orlando, più moderna, in cui “l'autorità si rispettava non per la fede, ma per la ragione e le istituzioni intanto erano rispettate in quanto se ne rendevano meritevoli”²⁶.

1.3. LA PARENTESI DEL VENTENNIO FASCISTA E LA “QUIESCENZA” DEL C.S.M.

Proseguendo nel solco dell'evoluzione storica del C.S.M., esso subì praticamente sin da subito modifiche continue per via legislativa che ne vulnerarono l'autonomia ed indipendenza. Basti pensare in tal senso alla “legge Finocchiaro” (L. n. 1311/1912) con cui fu statuito che tutti i membri del Consiglio dovessero essere nominati dal Re su proposta del Ministro della Giustizia, assetto che fu stravolto tornando all'elettività grazie alla L. n. 1978/1921. Gli eventi sociopolitici fecero sì che la ripristinata ed effettiva autonomia ed indipendenza della magistratura venisse definitivamente abbattuta già due anni dopo con il

²⁵ Questa era la visione sostenuta tra i tanti da G. Pagano Guarnerschelli, Primo Presidente della Corte di Cassazione di Roma che in seguito fu chiamato a presiedere la SCD.

²⁶ Cfr. ASR, Leg. XXII, 1^a sess. 1904 -1908, Discussioni, tornata del 25 giugno 1908, pp. 9161 sg.

“decreto Oviglio”²⁷ (R.D. n. 2786/1923). Tale intervento normativo fu il primo atto di “fascistizzazione”²⁸ anche dell’apparato giudiziario italiano, passando per l’abolizione - questa volta senza appello - della elettività del C.S.M., i cui membri da quel momento in poi sarebbero stati scelti solo attraverso la nomina ministeriale ed esclusivamente tra gli alti magistrati in un numero non superiore a 5 ²⁹. Il C.S.M. venne spogliato anche di tutte le funzioni amministrative concernenti tutte le promozioni dei magistrati, sulle quali avrebbe deciso un’apposita commissione creata *ad hoc*³⁰, anch’essa interamente nominata dal Ministro della giustizia. Inoltre, la struttura verticistico - gerarchica che già si andava delineando nel nuovo Stato autoritario, venne replicata all’interno della magistratura, privando i consigli giudiziari³¹ della componente elettiva a favore di un meccanismo di nomina da parte dei soli presidenti delle varie Corti d’appello, il tutto permeato dalla privazione di garanzia³² ancora più importante: la scomparsa della inamovibilità per tutti i magistrati. Essa non solo venne limitata a chi

²⁷ Lo stesso Oviglio per via del suo atteggiamento troppo ‘morbido’ verso la magistratura verrà poi destituito dal suo incarico di Guardasigilli ed espulso dal PNF, cfr. in MENICONI A., *Storia della Magistratura italiana*, cit., pp. 123 ss.

²⁸ Appare in tal senso significativo come l’ordine giudiziario sia stato il secondo potere dello Stato ad essere colpito da quella serie di provvedimenti normativi varati tra 1925 e 1926 dal governo Mussolini, poi passati alla storia con l’eloquente nome di ‘leggi fascistissime’ (riguardanti la soppressione della libertà di stampa e del diritto allo sciopero; la ‘costituzionalizzazione’ del Gran Consiglio del Fascismo; l’istituzione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato).

²⁹ Furono allo stesso tempo previsti 5 supplenti.

³⁰ La commissione era formata completamente da componenti appartenenti alla magistratura perdendo di fatto quella composizione “mista” che era stata stabilita a partire dal 1908.

³¹ Per trattazioni più approfondite sul punto si rinvia a PEDRELLI C., *I Consigli giudiziari*, in ALBAMONTE - FILIPPI P., *Ordinamento giudiziario, leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET, 2009.

³² Infatti, con l’ultimo decreto in tema di giustizia (la già citata l. 1978/1921) prima dell’avvento della dittatura era stata estesa l’inamovibilità a tutti i magistrati.

svolgeva la funzione di giudice³³ ma venne di fatto scardinata dalla possibilità di giungere al trasferimento di sede per “qualsiasi motivo”, senza far più riferimento ai motivi tassativamente predefiniti statuiti nella legislazione precedente. Fu attraverso questo strumento giuridico che molti magistrati “scomodi” al regime furono dapprima dislocati in località remote e infine privati della loro funzione con l’entrata in vigore di una legge che obbligava il Ministero della giustizia a sospendere coloro che svolgessero il loro servizio in regime di “incompatibilità con le - nuove - direttive politiche”³⁴.

Ultimo dato da rilevare dell’esperienza fascista è di certo la nuova disciplina dell’ordinamento giudiziario contenuta nel R.D. n. 12/1941, il cosiddetto “Decreto Grandi”. Di esso - si badi bene al fatto della sua ancora attuale vigenza nel nostro ordinamento - si può tracciare brevemente qualche elemento di novità. Il C.S.M. fu ulteriormente svuotato delle proprie funzioni ed è sufficiente per comprenderlo volgare lo sguardo agli artt. 213 e 216³⁵ del nuovo ordinamento giudiziario, appositamente dedicati a tale organo. L’art. 213 concerneva la composizione che vedeva il primo Presidente della Corte Suprema di Cassazione come residente del C.S.M., oltre al procuratore generale del Re assieme ad altri otto componenti nominati su proposta del Ministro della Giustizia e tutti di grado non inferiore al consigliere di Cassazione: quindi un mantenimento della sola componente togata. L’art. 216 evidenziava la riduzione del Consiglio Superiore ad una sorta di

³³ V. art. 173 del decreto Oviglio.

³⁴ Ci si riferisce alla legge 2008 del 25 novembre 1925, come magistralmente sottolineato da NEPPI MODONA G., *La magistratura ed il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, 1973, p. 125.

³⁵ Poi entrambi abrogati dall’art. 43, R.D.lgs. 31.05.1946, n. 511.

commissione d'esame³⁶, la quale aveva l'unico compito di procedere, in sede di scrutinio, alla classificazione dei magistrati di Corte d'appello e di Tribunale, unitamente al potere di rendere pareri sulle nomine ed ammissioni straordinarie in magistratura. Al contempo vennero rafforzati i poteri di una neocostituita "Commissione centrale", deputata a svolgere un ruolo di organo consultivo in merito a trasferimenti e destinazione ad altre funzioni dei magistrati³⁷. Al di là delle intenzioni del legislatore dell'epoca³⁸, va evidenziato anche un aumento notevole dei poteri del Ministro della giustizia in materia disciplinare, definito come unico, "detentore" del potere sanzionatorio con il logico declassamento della SCD ad un ruolo meramente consultivo. Infine, venne esacerbata ancor più la natura repressiva del trasferimento del singolo magistrato, che poteva essere distolto dalla sede d'appartenenza semplicemente per non aver amministrato la giustizia "nel modo richiesto dalle esigenze di ufficio"³⁹. Con la caduta il 25 luglio del 1943 del regime fascista guidato da Benito Mussolini e i successivi eventi storico - politici che si susseguirono fino alla fine del secondo conflitto mondiale⁴⁰, si intervenne pressoché immediatamente

³⁶ Cfr. MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 21.

³⁷ Essa era stabilita dall'art. 220 che ne sanciva la seguente composizione: "presieduta dal primo presidente della corte suprema di cassazione, e di cui fanno parte il procuratore generale del re imperatore presso la corte medesima, e un presidente di sezione della corte suprema di cassazione o magistrato di grado equiparato, scelto dal ministro di grazia e giustizia".

³⁸ La cui logica fu quella secondo cui si "sistematizzò l'assetto verticale e gerarchico della magistratura italiana" come conferma SILVESTRI G., *La giustizia in Italia tra passato e presente*, in *Il giusto processo*, n.4, 2002, p. 33.

³⁹ Art. 221 e ss del decreto Grandi.

⁴⁰ Il riferimento è all'insediamento del governo Badoglio, responsabile della stipula dell'armistizio l'8 settembre 1943 con le forze Alleate, che stavano iniziando l'opera di liberazione della penisola italiana dall'occupazione tedesca. Nell'ottica analizzata merita essere segnalata, da una parte, la partecipazione alla lotta di liberazione di molti magistrati (non pochi perdendo anche la vita) come

ad eliminare gli elementi di marca più autoritaria connotanti il sistema giudiziario fascista. In tal senso si procedette all'abolizione della Commissione centrale e la contemporanea ridefinizione della composizione del C.S.M. su base completamente elettiva, oltre al riconoscimento di funzioni in origine già spettantegli quali: il potere di esprimere pareri vincolanti circa i trasferimenti d'ufficio dei magistrati inamovibili ed anche il potere - dovere di emanare pareri di natura obbligatoria circa il trasferimento del PM⁴¹.

scrupolosamente documentato in PERETTI GRIVA D., *Esperienze di un magistrato*, Einaudi, Torino, 1956 ; e dall'altra, non può essere trascurato nemmeno il processo di 'epurazione' della magistratura che si consumò a guerra conclusa: per approfondire il tema si veda CARDIA M., *L'epurazione della magistratura alla caduta del fascismo*, Aipsa, Cagliari, 2009.

⁴¹ Ci si riferisce ai singoli interventi normativi avvenuti nel lasso di tempo compreso tra 1944 e 1945, che poi verranno quasi interamente recepiti nel R.D. lgs. 511/1946.

CAPITOLO II

IL DIBATTITO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE SULLA PRESIDENZA DEL C.S.M.

SOMMARIO: II.1. Premessa. - II.2. Il generale dibattito sulla magistratura. - II.3. I primi dibattiti in seno alla Seconda Commissione (nelle sedute dell'8 e 9 gennaio 1947). - II.4. l'approdo dell'art. 97 del Progetto per la Costituzione in Assemblea Costituente (nelle sedute dell'11 e 12 novembre 1947). - II.5. le ultime incertezze e l'approvazione definitiva da parte dell'Assemblea plenaria nelle sedute del 25 novembre 1947. - II.6. Osservazioni conclusive.

II.1. PREMESSA.

Per comprendere a fondo le logiche che hanno determinato le scelte operate dai padri dalle madri Costituenti con riferimento la scelta di attribuire la Presidenza del C.S.M. al Presidente della Repubblica, è quanto mai opportuno offrire uno spaccato di quei giorni difficili, travagliati, pieni di scontri e dibattiti, ma certamente solenni per la storia del Paese, rappresentati dall'esperienza dei 556 componenti dell'Assemblea Costituente¹. Infatti, è proprio prendendo le mosse dai dibattiti sul tema in questione che si può evincere nella più intima essenza la delicatezza del ruolo da attribuirsi, in particolar prestando

¹ Da non dimenticare tra esse la presenza anche delle 21 'madri costituenti' tra cui Nilde Iotti, Angelica Merlin, Maria Federici e Teresa Mattei.

attenzione anche alle ricostruzioni alternative che furono proposte e alle conseguenze che ne sarebbero potute scaturire: solo attraverso questo percorso “a ritroso” si può apprezzare la lungimiranza dei Costituenti nella scelta poi effettuata¹. Come si vedrà nelle pagine successive, la questione specifica di cui si tratta si inseriva nella più vasta discussione sulle garanzie da riconoscersi alla magistratura, la quale doveva essere ricostruita e, talvolta, epurata da tutto ciò che - usando le parole della Carta costituzionale² - ne aveva annichilito l’indipendenza e l’autonomia³: in poche parole, la possibilità di dar a ciascun cittadino giustizia.

II.2. IL GENERALE DIBATTITO SULLA MAGISTRATURA.

A seguito del referendum istituzionale indetto per il 2 giugno 1946 in cui prevalse la scelta da parte del popolo italiano della forma repubblicana, si rese necessaria l’adozione di una nuova Carta costituzionale conforme alla neonata Repubblica italiana. Da qui l’elezione dei membri dell’Assemblea Costituente, la quale vide come primo e fondamentale atto la volontà di istituire la Commissione per la Costituzione, meglio nota come “Commissione dei 75”⁴ alla quale venne attribuito il compito di “elaborare e proporre il Progetto di

² Per un elenco puntuale ed esemplare di tutte le novità introdotte sulla più estesa tematica della giustizia si veda SILVESTRI G., *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 39 ss.

³ Ci si riferisce all’art. 104 della Costituzione nella parte in cui definisce la magistratura come “*ordine autonomo ed indipendente*”.

⁴ Si veda sul punto PALADIN L., *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 53.

Costituzione”⁵. Fu la stessa suddetta Commissione dei 75 a decidere la ripartizione dei lavori per mezzo della creazione di apposite Commissioni³ e, nello specifico, la definizione dell’organizzazione costituzionale dello Stato venne affidata alla Seconda Sottocommissione, la quale a propria volta decise di deliberare la formazione di due Sezioni: la prima trattò della disciplina relativa al potere esecutivo (Capo dello Stato, Governo, formazione di Consigli o Comitati e revisione della Costituzione), mentre la seconda si occupò di quella riguardante il potere giudiziario e la Corte Costituzionale.

Su come dovesse essere tutelata la magistratura e le relative garanzie da riconoscere ad essa, furono depositate varie relazioni preliminari: quella dell’on. Giovanni Leone per la Democrazia Cristiana, “Potere giudiziario e Corte di garanzia costituzionale”; “Potere giudiziario e Suprema Corte Costituzionale”, presentato dall’on. Gennaro Patricolo per l’Uomo Qualunque⁶; ed infine, probabilmente la più seguita fra tutte nei lavori della Costituente, quella dell’onorevole Piero Calamandrei intitolata “Sul potere giudiziario e sulla Suprema Corte costituzionale”⁷.

Fin dai primi dibattiti⁸ emerse soprattutto la necessità di istituire un organo di c.d. “autogoverno”⁹ della magistratura dotato anche di un

⁵ Intervento del Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola alla IV seduta dell’Assemblea Costituente, v. in proposito l’intervento per intero in *Resoconto sommario della IV seduta dell’Assemblea Costituente* (25 luglio 1946), disponibile in www.dellarepubblica.it.

⁵ Per una esaustiva discussione sui vari progetti e idee alla base del C.S.M., si veda RIGANO F., *La Costituzione ed il potere giudiziario: ricerca sulla formazione delle norme costituzionali*, CEDAM, 1982, Padova.

⁶ Il documento è anch’esso reperibile in www.nascitacostituzione.it.

⁸ Per un’ampia trattazione delle sedute si veda CHIEFFI L., *La magistratura. Origini del modello costituzionale e prospettive di riforma*, Jovene, Napoli, 1998.

⁹ Definizione considerata impropria da più parti, in quanto, come si avrà modo di vedere in questo capitolo, per via della composizione non interamente magistratuale ma con la presenza anche della c.d. componente ‘laica’ come messo in evidenza da

potere sostanziale circa l'assunzione di provvedimenti amministrativi sullo stato giuridico dei magistrati, sui la piena giurisdizione disciplinare e il potere di deliberare le spese¹⁰. Sulla base di progetti come quello appena citato¹¹, lo scopo primigenio fu quello di cercare di saldare il più possibile indipendenza ed autonomia della magistratura, persino facendo espresso riferimento ad aspetti sino a quel momento mai messi in luce come, a titolo esemplificativo, il tema del trattamento economico del singolo magistrato¹², della possibile elettività del "capo della magistratura"¹³. E nello stesso tempo ci si focalizzò su tematiche già note come la spinosa questione della inamovibilità (tra l'altro estesa per la prima volta in Italia al PM, anche se in forma "meno piena"¹⁴), nuovamente disciplinata con la previsione di un incisivo previo parere del C.S.M. sul trasferimento dei magistrati, da parte del R.D.lgs. 511 del 31 maggio 1946¹⁵. Su tale intervento normativo entrato in vigore durante quella fase di transizione attraversata dall'Italia, definita da più

LUCIANI M., *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 7 gennaio 2020.

¹⁰ RIGANO F., *Costituzione e potere giudiziario: ricerca sulla formazione delle norme costituzionali*, CEDAM, Pavia, 1982. p. 30.

¹¹ Vanno menzionate pure le due Commissioni presiedute dal prof. Ugo Forti, la prima denominata "Commissione per la riforma dell'amministrazione" (1944) e la "Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945 - 1946).

¹² Sul tema si veda PILOTTI M., *Osservazioni sulla riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Per l'ordine giudiziario*, Roma, 1946.

¹³ Così lo definiva la Corte di Cassazione nel proprio progetto presentato alla Costituente il 17 ottobre 1946.

¹⁴ Così fu definita nella seduta della Seconda Sottocommissione (seconda sezione) dell'8 gennaio 1947 dall'onorevole Targetti. Intervento che si può leggere per intero in *La Costituzione della Repubblica italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, Segretariato generale della Camera dei Deputati (reperibile anche su www.camera.it).

¹⁵ Esso è tuttora vigente nell'ordinamento italiano, anche se con significative modifiche. In particolare, ci si riferisce all'art. 2. Allo stesso PM vennero affidato il potere di esercizio dell'azione disciplinare "su richiesta del ministro di grazia e giustizia" (art. 27).

parti di “Costituzione provvisoria”¹⁶, è necessario spendere ancora poche parole. Basti ricordare come esso è stato definito anticipatorio di “alcuni effetti del nuovo assetto istituzionale definitivo”¹⁷ anche se va detto rappresenterà un modello da cui si allontanerà notevolmente in Costituente soprattutto per la concezione che esso rappresentava. Il ministro dell’epoca Palmiro Togliatti, in un dibattito sulla composizione del C.S.M., dichiarò il suo convincimento circa l’opportunità di riservare al Ministro della giustizia una “funzione preminente”¹⁸, concretizzata nell’attribuzione ad egli della Vicepresidenza del collegio, con presidenza conferita al Primo Presidente della Corte di Cassazione (art. 7)¹⁹. Il motivo è presto detto: garantire di certo che “il potere giudiziario si governi esclusivamente da sé” ma ciò non rende “la Magistratura un potere autonomo dello Stato”. E da tale concezione ne derivavano a cascata alcuni contenuti che si ponevano per certi versi in continuità col recente passato autoritario, come i vasti poteri di cui il Ministro godeva in materia di nomina di magistrati di alto grado (art. 41), le promozioni, le applicazioni, la sorveglianza sui magistrati (art. 13) ed anche il potere di trasferire gli stessi. Per dirla con le parole dell’on. Meuccio Ruini, si comprese fin da subito con questo intervento l’importanza “quattro

¹⁶ A livello storiografico questa definizione comprende il periodo immediatamente successivo alla destituzione di Mussolini (avvenuta il 25 luglio 1943 e il successivo insediamento del governo Badoglio) fino alla definitiva entrata in vigore della Costituzione repubblicana, avvenuta il 1° gennaio 1948.

¹⁷ Cfr., ONIDA V., voce *Costituzione provvisoria*, in *Digesto (disc pubbl.)* vol. IV, Torino, 1989, pp. 339 ss.

¹⁸ Togliatti si esprime così in occasione dell’adunanza plenaria della Commissione dei settantacinque (30 gennaio 1947), v. suo intervento in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VI, Roma, 1976, p. 241.

¹⁹ Inoltre, era membro di diritto il Procuratore generale presso la Cassazione, oltre 11 membri effettivi e 6 supplenti appartenenti a diversi gradi gerarchici.

chiodi”²⁰ che contraddistinguono l’ordine giudiziario, ovvero la determinazione dei compiti ritenuti - in maniera definitiva con l’entrata in vigore della Costituzione - poi spettanti al Consiglio Superiore. Le visioni differenti delle varie forze politiche sul grado e sull’effettiva realizzazione dell’”autogoverno della magistratura rappresentarono il punto di inizio che toccò poi il problema della Presidenza del C.S.M.²¹. In via preliminare, pur concordando tutti sul riconoscere le garanzie dell’indipendenza e dell’autonomia della magistratura e nella contestuale realizzazione di esse sicuramente anche attraverso la separazione dei poteri, ci si chiese fin da subito come evitare l’eccessivo isolamento dell’ordine giudiziario. Infatti, a fronte di chi sosteneva persino l’eliminazione del Ministero della giustizia²² e il mantenimento del solo Consiglio Superiore determinando *de facto* una sua completa indipendenza, una sorta di “Stato nello Stato”²³, vi si opponeva una fitta schiera di sostenitori che comunque asserivano la necessità di un controllo rispettivamente da parte del potere legislativo o del potere esecutivo. Questi ultimi propugnavano una visione che si staccava da quella tradizionale (legata come poc’anzi detto all’equazione

²⁰ Ruini coniando questa espressione si riferiva a: nomine, promozioni, provvedimenti disciplinari e trasferimenti appunto.

²¹ Come messo in luce da DI FEDERICO G., *Ordinamento giudiziario, Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, CEDAM, Padova, 2008, p. 24.

²² VERDE G., *Il conferimento degli incarichi direttivi*, in *Lo Stato.*, 2009, p. 128. Inoltre, si constata che: “Infatti, sono ritenuti troppi i rischi di questa posizione e non basta dire che “sui rapporti fra Ministro e C.S.M. [...] vigila il Presidente della Repubblica, perché non si può certo pretendere dal Capo dello Stato che sorvegli tutti i momenti del diuturno rapporto fra Ministro e Consiglio. Ovviamente, queste considerazioni critiche non sottintendono una disattenzione per il problema del raccordo fra Ministro e C.S.M., che, invece, è serio, considerato che non mancano “snodi nevralgici” e “zone grigie” in cui le attribuzioni dell’uno e dell’altro si intersecano” (così SICARDI S., *Il conflitto di attribuzione tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 168).

²³ Intervento on. Macrelli nella seduta antimeridiana 11 novembre Assemblea Costituente, v *La Cost. nei lavori preparatori della A.C.*, cit., p. 1915.

“indipendenza uguale separazione”) e che era ricondotta all’idea di unità dell’ordinamento statale, sottolineando la primazia della sovranità popolare intesa come “fonte dell’esercizio di ogni potere”²⁴. In tal senso, basti anche solo pensare che all’intenso dibattito che fu svolto riguardo la scelta del termine “ordine” al posto di “potere”, proprio secondo una chiave di lettura volta preferire una formulazione dalla quale trasparisse la vera volontà di assicurare una reale indipendenza - pure sul già menzionato lato economico - e autonomia ai magistrati.²⁵

II.3. I PRIMI DIBATTITI IN SENO ALLA SECONDA COMMISSIONE (nelle sedute dell’8 e 9 gennaio 1947).

Per entrare *in medias res* sul tema trattato, occorre prestare attenzione ai lavori della seconda sezione della Seconda Commissione, in special modo a partire da una data precisa: l’8 gennaio 1947. La discussione circa la presidenza del C.S.M. prende le mosse dall’intervento dell’onorevole Giovanni Leone²⁶ nelle vesti di relatore, il quale espone fin da subito la necessità imperante di evitare “il crearsi di una casta

²⁴ Questa visione ha origini che addirittura affondano le radici negli scritti di Cicerone, come ad esempio il *De Republica* (51 a.C.), in cui già diffusa era l’idea del garantire un opportuno controllo sulla funzione giurisdizionale svolta dai magistrati per mezzo di un bilanciamento raggiunto tramite non solo la *descriptio magistratuum* ma anche con una verifica *ex post* dell’operato di ciascun magistrato da parte del popolo, unico depositario di ogni potere, anche quello deputato all’amministrazione della giustizia.

²⁵ Intervento dell’onorevole Macrelli nella seduta della seconda commissione 12 novembre 1947, v. in *La Cost. nei lavori preparatori della A.C.*, vol., pp. 1928 e ss., il quale evidenziava dubbi nella scelta del termine “ordine” in quanto già stato utilizzato nel previgente Statuto monarchico.

²⁶ Membro del partito politico “Democrazia Cristiana” e futuro Presidente della Repubblica dal 1971 al 1978.

chiusa della Magistratura”²⁷ proponendo non solo la presenza di componenti eletti dalle due Camere oltre ai magistrati ma in aggiunta che “la Presidenza dovrebbe essere affidata al Capo dello Stato”²⁸. Va subito detto che, per stessa ammissione²⁹ dell’on. Leone, ci si rese conto fin da subito che la Presidenza attribuita al Capo dello Stato³⁰ sarebbe stata esercitata *de facto* “soltanto nei casi solenni” mentre per gran parte dello svolgimento dei lavori il C.S.M. sarebbe stato presieduto dal Presidente della Corte di Cassazione³¹. Inoltre, iniziava a prendere forma l’idea che una Presidenza così disegnata recava in sé il *quid pluris* di essere garante di un ideale, ed anche sostanziale, ricongiungimento tra l’ordine giudiziario e gli altri poteri dello Stato, poiché era proprio esso lo scopo fondamentale attorno a cui si muove l’intero “criterio di simmetria costituzionale” che governa la composizione del Consiglio Superiore³². L’ipotesi proposta non trovò un unanime accoglimento, anzi venne affiancata, già a partire da questa seduta, da una serie di alternative. Varie perplessità venivano avanzate in merito alla reale compatibilità tra la funzione di Capo dello Stato e Presidenza del C.S.M., di cui si fece portavoce lo stesso V.E. Orlando (di cui si sono illustrate le riforme sulla giustizia nel primo capitolo).

²⁷ Così nella seduta 8 gennaio seconda sezione seconda sottocommissione, v. in *La Costituzione nei lavori preparatori della A.C.*, vol. VII, p. 80.

²⁸ Nella formulazione della composizione Leone paventò anche la presenza di membri laici, a patto che dovessero essere necessariamente giuristi non esercitanti la professione di avvocato.

²⁹ Come si legge in LEONE G., *Il mio contributo alla Costituzione repubblicana*, Roma, Cinque Lune, 1985.

³⁰ In questo senso, fra gli altri, MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 50; SILVESTRI G., *Il vicepresidente del C.S.M.*, in *Foro.it*, 2015, V, p. 458; DAL CANTO F., *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 107.

³¹ V. *ibidem* l’on. Leone, p. 86.

³² La frase è riportata in seduta successiva, ovvero quella del 6 novembre 1947 (reperibile in *Atti dell’Assemblea costituente*, vol. V, 1976, p. 1805).

Da sottolineare chi, pur trovandosi concorde nell'asseverare una reale e non formale indipendenza della magistratura, vedeva come unico "antidoto" all'isolamento della stessa e, allo stesso tempo, "collegamento con fra gli - altri - poteri" ³³ l'attribuzione della Presidenza al Ministro della giustizia: sostanzialmente un ritorno al recente passato ante - repubblicano³⁴. Questa ipotesi però venne subito stroncata sul nascere dall'intervento dell'onorevole Piero Calamandrei che ne sottolineò la pericolosità dettata dal fatto che, unitamente alla presenza anche dei membri di nomina parlamentare³⁵ (tanto più che i medesimi erano previsti in un numero eguale ai componenti togati), si sarebbe determinato un fortissimo sbilanciamento a favore della componente "politica" e dunque attribuendo un ruolo decisivo col proprio voto al Ministro su tutte le questioni trattate dal Consiglio³⁶. E non a caso lo stesso Calamandrei perentoriamente sanciva che una tale soluzione determinava un vero e proprio "annullamento dell'indipendenza della Magistratura"³⁷. Quindi qui il punto debole della ricostruzione prospettata stava non nel rischio di avulsione della magistratura dai restanti poteri bensì nel non garantire che i "giudici *siano*"³⁸ indipendenti dalla politica". A questa contro argomentazione, si

³³ V. intervento on. Cappelletti seduta della Seconda Commissione, seconda sezione, *ibidem*, p. 81.

³⁴ V. sempre on. Cappelletti, il quale in aggiunta prevedeva un C.S.M. "formato sia da rappresentanti eletti tra i magistrati, e in pari numero, da rappresentanti eletti dall'Assemblea legislativa".

³⁵ Da sottolineare che in questa sede non venne mai utilizzato il termine 'laico' che verrà a diventare un'espressione equipollente solo a partire dall'entrata in vigore della legge istitutiva del C.S.M. nel 1958, v. BARTOLE S. *Materiale per un riesame della posizione della posizione del Consiglio superiore della magistratura*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, vol. IV, Milano, 1977, p. 158.

³⁶ V., *ibidem*, p. 82.

³⁷ V., *ibidem*, p. 83.

³⁸ Il corsivo è di chi scrive.

può aggiungere anche una diversa prospettiva volta a valorizzare il Ministro della Giustizia in questo caso però nelle vesti di Vicepresidente³⁹.

Infine, un profilo interessante lo aveva sollevato sempre l'on. Calamandrei riguardo la possibile negazione dell'irresponsabilità politica che connota l'esercizio di tutte le funzioni del Capo dello Stato⁴⁰. Infatti, secondo il giurista fiorentino, una scelta in tale direzione avrebbe compromesso *in primis* il Ministro della giustizia, il quale controfirmando gli atti del Presidente della Repubblica anche nello svolgimento della funzione di Presidente del C.S.M., avrebbe risposto davanti agli organi legislativi dell'operato del C.S.M. e degli atti deliberati dallo stesso⁴¹.

Consecutivamente ne sarebbe scaturito un controllo indiretto anche sui provvedimenti in cui sarebbe coinvolto il Presidente della Repubblica, compromettendo appunto il principio della irresponsabilità politica, la stessa che rende il Capo dello Stato un organo *super partes* rispetto a qualunque responsabilità di carattere politico⁴². Perciò, quantomeno per garantire un minimo controllo sulla magistratura da parte degli altri

³⁹ Secondo l'autorevole deputato socialista questa poteva essere una soluzione di compromesso, in quanto al contempo presente una cospicua rappresentanza di magistrati all'interno del collegio, V., *ibidem*, p. 83.

⁴⁰ Sul punto si veda più diffusamente SPERTI A., *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 3 ss.

⁴¹ Lo stesso deputato azionista sottolinea come l'idea di affidare la Presidenza al Capo dello Stato prende spunto dal modello francese vigente all'epoca, anche se, a suo avviso e come indicato nella presente pagina, così facendo se ne sarebbero riprodotti pure i "seri dubbi rispetto alla responsabilità politica da conservare o meno al Ministro della Giustizia per l'attività della Magistratura".

⁴² La definizione esatta data da Calamandrei del Presidente della Repubblica è "organo superiore rispetto ad ogni responsabilità politica", v. in proposito CALAMANDREI P., LEVI A. *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Barbera ed., Firenze, 1950.

poteri dello Stato, in conclusione Calamandrei proponeva un terzo modello “intermedio”⁴³ consistente nell’istituzione del Procuratore generale “commissario della giustizia”⁴⁴, il quale avrebbe cumulato in sé la natura di magistrato (avrebbe dovuto essere scelto tra procuratori generali di Corte d’appello o di Cassazione) oltre a quella di rappresentante politico, nominato dal Presidente della Repubblica su designazione parlamentare. La logica di tale previsione stava nell’idea che il Commissario avrebbe sostituito il Ministro della giustizia nella posizione di organo politicamente responsabile per gli atti riguardanti la magistratura⁴⁵. Addirittura, la proposta ‘estrema’ del deputato azionista consisteva nello scartare l’ipotesi del Commissario di giustizia per giungere ad un Presidente del C.S.M. che non fosse il Capo dello Stato, bensì un soggetto eletto dal Parlamento o nominato dal Consiglio dei Ministri, sempre al fine di “costituire il punto di raccordo tra il Governo e le varie parti del meccanismo giudiziario”⁴⁶.

Nella successiva seduta del 9 gennaio è interessante sottolineare ed indicare, in sede di discussione ed approvazione proprio della norma circa la Presidenza del C.S.M., ulteriori e differenti ipotesi avanzate. La

⁴³ Indicato con questa accezione diffusamente e sotto più prospettive da RIGANO F. *La Costituzione ed il potere giudiziario*, cit., 1982.

⁴⁴ V. Art. 19 del Progetto Calamandrei.

⁴⁵ Ad esso inoltre era attribuito il potere disciplinare, distaccandosi completamente dalla precedente “tradizione” volta ad assegnare un potere disciplinare al Ministro della giustizia, proprio per la differente logica di evitare di avere una magistratura del tutto svincolata da ogni controllo. Dunque, la soluzione scelta in questo frangente può essere definita di “compromesso”.

⁴⁶ Così Calamandrei in un suo intervento in seno alla Commissione Forti (1945), come descritto in CALAMANDREI P., *Garanzie e limiti del potere giudiziario: relazioni ed interventi dell’Assemblea costituente, con i contributi di Paolo Grossi e Guido Alpa*, Marietti 1820, Genova, 2016.

prima⁴⁷, che fu approvata per una manciata di voti rappresentava una soluzione di mediazione: Presidenza attribuita al Capo dello Stato e Vicepresidenza al Ministro della giustizia. L'accusa più grave che venne mossa ad essa fu quella di ritenere la presenza del Ministro della giustizia oltre che superflua, per via del fatto che il legame tra il potere esecutivo e giudiziario era già assicurato dalla Presidenza attribuita Presidente della Repubblica, oltre misura iniqua per via del ruolo privo di poteri e di assoluta parità rispetto agli altri membri che il Ministro avrebbe avuto all'interno del C.S.M., sempre secondo il filo conduttore seguito da questa ricostruzione. In tale passaggio della seduta si discusse soprattutto riguardo la composizione del Consiglio Superiore e, assodata la composizione "mista" - tra laici e togati - anche se non si era raggiunta l'intesa sui "rapporti di forza" intercorrente tra di esse - si ipotizzò la possibilità di prevedere due membri direttamente nominati dal Presidente della Repubblica⁴⁸ con l'attribuzione della Presidenza al Primo Presidente della Corte di Cassazione. La *ratio* della doppia nomina presidenziale per il proponente era da rinvenirsi nell'intento di garantire all'interno del C.S.M. non solo la presenza di membri nominati dal Parlamento ma anche una minima componente di espressione governativa, necessaria al fine di evitare "che carattere e natura del Consiglio dipendessero esclusivamente dalla scelta e dalla decisione del potere legislativo"⁴⁹. Questa proposta di modifica venne

⁴⁷ La proposta venne avanzata dall'on. Giovanni Uberti come si può osservare in *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di giovedì 9 gennaio 1947* in *La Cost. nei lavori preparatori della A.C.*, vol. VII, p. 92.

⁴⁸ Intervento dell'onorevole Ferdinando Targetti nella seduta antimeridiana del 9 gennaio 1947. Disponibile in *Resoconto sommario della seduta antimeridiana di giovedì 9 gennaio 1947*, cit., p. 90.

⁴⁹ Così sempre l'on. Targetti, *ibidem*, p. 89.

osteggiata in quanto ritenuta pericolosa⁵⁰ per l'indipendenza del collegio, poiché avrebbe determinato la messa in minoranza della componente costituita dai magistrati eletti nel collegio⁵¹.

Da ultimo, vanno segnalate le altre proposte presentate e la scelta finale a seguito della votazione. Una ulteriore proposta che prevedeva il Primo Presidente della Corte di Cassazione come Presidente⁵², non approvata per pochi voti; un'altra statuente la Presidenza a favore del Presidente della Repubblica e la Vicepresidenza assegnata al Primo Presidente della Corte di Cassazione, largamente respinta; ed infine, una autentica soluzione di compromesso, quest'ultima "promossa" dalla maggioranza della Sezione, recante la seguente disposizione "Presidenza sia conferita al Presidente della Repubblica con al Vicepresidenza del Ministro Guardasigilli e membro di diritto il Primo Presidente della Corte di Cassazione"⁵³.

II.4. L'APPRODO DELL'ART. 97 DEL PROGETTO PER LA COSTITUZIONE IN ASSEMBLEA COSTITUENTE (nelle sedute dell' 11 e 12 NOVEMBRE 1947).

Già nella seduta antimeridiana dell'11 novembre nei vari interventi erano sorti vari contrasti nei confronti del modello elaborato (si allude

⁵⁰ Lo rilevano tra gli altri CHIEFFI L., *La magistratura. Origine del modello costituzionale e prospettive di riforma*, Napoli, Jovene, 1998, p. 53 ss.; SILVESTRI G., *Il vicepresidente del C.S.M. nella Costituzione e nella legge*, cit., p. 458.

⁵¹ A rispondere sul punto fu l'on. Ambrosini, *ibidem*, p. 89.

⁵² Con 4 voti favorevoli, 7 contrari e 3 astenuti, *ibidem*, p. 92.

⁵³ Tale formulazione di "compromesso" venne elaborata dall'on. Leone, che si astenne dal voto.

nello specifico all'art. 97 del progetto di Costituzione) dalla seconda sezione della Seconda Sottocommissione. Ancora in questa sede si possono rintracciare interventi polemici riguardo l'uso del termine e "ordine" al posto di "potere", poiché il primo era lo stesso utilizzato nel vecchio Statuto Albertino mentre il secondo era utilizzato da "tutte le libere Costituzioni dei popoli liberi"⁵⁴.

È sufficiente riferirsi all'intervento dell'onorevole Macrelli per vedere quanto ancora fossero vive le incertezze riguardo la stessa composizione⁵⁵ del C.S.M. (ad esempio per il medesimo deputato repubblicano "doveva essere composto solo di magistrati") ma anche circa "la convenienza" di conferire la Presidenza al Capo dello Stato. Non va dimenticato come all'interno del dibattito sul punto va menzionata anche l'elemento attorno al quale si è costruita la tesi della Presidenza del C.S.M. come titolo meramente onorifico, definito anche "ingenerosamente "decorativo - simbolico"⁵⁶. Questo elemento va ricercato nell'affermazione secondo cui, a prescindere dalle attribuzioni che siano state statuite a favore al Presidente di tale collegio, egli rappresenti innanzitutto "una superiore grande idea unificatrice di tutte le forze dello Stato"⁵⁷. Questa lettura è completamente da respingere sia dal punto di vista formale (dunque circa la volontà del costituente di

⁵⁴ Cfr., on. Macrelli, in *Resoconto sommario della seduta antimeridiana dell'11 novembre 1947*, cit., p. 1928.

⁵⁵ Non solo limitazioni a livello di categorie che dovessero far parte del C.S.M. ma anche se vi dovessero far parte le donne. Vi fu un acceso dibattito tra l'on. Federici Maria - che aveva proposto un emendamento volto a sopprimere il divieto di limitazione di accesso alla magistratura per il genere femminile - ed altri di diverso avviso, tra cui l'on. Gaetano Sardiello. Si veda in tal senso *ibidem*, p. 1938 ss.

⁵⁶ Per alcuni, in sede costituente, si era radicata l'idea che la Presidenza fosse onorifica come CARLASSARE L., *La presidenza del C.S.M. secondo i costituenti*, in *Quest. giust.*, 1986, pp. 32 ss.

⁵⁷ V. intervento on. Sardiello, *Resoconto sommario della seduta antimeridiana dell'11 novembre 1947*, cit., p. 1937.

collocare la figura del Capo dello Stato nell'articolo in questione) sia dal punto di vista dell'utilità pratica, considerato che si tratta dell'affidamento della presidenza di un collegio ad un organo costituzionale - quale è il Presidente della Repubblica appunto - certamente dotato di una sua autonomia e che costituisce un punto di riferimento organizzativo per "propria forza"⁵⁸.

Dunque, una oggettiva impossibilità di *reductio* di questo ufficio a mera forma di "omaggio" o unicamente volta a dare un maggior prestigio al collegio. Anche in queste sedute furono avanzate svariate ipotesi riguardo l'attribuzione della presidenza del C.S.M. al Presidente della Repubblica: l'una lo vedeva addirittura affiancato da due vicepresidenti, come proposto nel già citato regio decreto legislativo 511/1946⁵⁹; mentre un'altra lo vedeva sempre a capo del C.S.M. ma affiancato da un unico Vicepresidente "laico", in quanto il secondo era ritenuto "superfluo"⁶⁰. Sempre con riferimento a tale seduta, va segnalato anche come fin da subito la posizione del Capo dello Stato fosse avvertita come *sui generis*, poiché egli veniva già considerato come espunto dall'appartenenza alla componente laica come da quella togata, essendo invece la sua una funzione di "sintesi della vita nazionale"⁶¹. Tutto queste differenti letture della Presidenza vanno sempre collocate nel contesto della oramai conclamata opera di connessione verso gli altri poteri statuali che, per i sostenitori di tale

⁵⁸ V. ARCIDIACONO L., *La Presidenza del C.S.M.*, in *Studi in Memoria di Mario Condorelli*, Vol. II, 1988, p. 50.

⁵⁹ Lo stesso decreto stabiliva, oltre all'estensione della garanzia dell'inamovibilità, a favore del PM un C.S.M. formato interamente da magistrati, come ricordato dall'on. Veroni, *ivi*, p. 1987.

⁶⁰ Così l'on. Sardiello in *Resoconto sommario della seduta antimeridiana martedì 11 novembre 1947*, p. 1937.

⁶¹ V. questa espressione coniata dallo stesso Sardiello in *Resoconto sommario della seduta pomeridiana martedì 11 novembre 1947*, cit., p. 1961.

posizione, garantiva il Presidente della Repubblica, tra l'altro dando risalto all'indipendenza della magistratura proprio nella accezione non di isolamento bensì arricchita di quel "legame indispensabile di continuità" che deve sussistere tra vita sociale e Magistratura⁶².

E con queste premesse si giunge alla seduta del 12 novembre 1947. Essa, nella storia costituzionale, è ricordata spesso e volentieri per il celebre "emendamento Scalfaro", proposto proprio da colui che tempo dopo diverrà Presidente della Repubblica, che risolse definitivamente lo spinoso problema della composizione del C.S.M. Ebbene, l'onorevole Scalfaro ebbe a proporre una "soluzione di equilibrio istituzionale"⁶³ - poi adottata - che consisteva nel prevedere una componente togata rappresentante i 2/3 membri, eletti da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, mentre per 1/3 i componenti laici eletti dal Parlamento in seduta comune. Lo stesso Scalfaro ritenne che una simile composizione derivasse dalla domanda più semplice da cui tutto il dibattito nasceva: "Che cosa si intende per indipendenza?"⁶⁴. È degno di nota mettere in risalto come per la prima volta si giunga in questo passaggio ad una differenziazione delle varie dimensioni che l'indipendenza può assumere, che possono andare dal definire essa come "concetto - limite"⁶⁵, dunque volto a tutelare quel

⁶² Espressione contenuta nell'intervento dell'on. Salerno, *ivi*, p. 1961.

⁶³ Espressione anche di recente utilizzata come da VARIO R., *La funzione di equilibrio istituzionale del Capo dello Stato*, in *Corriere Nazionale*, 10 giugno 2018, reperibile in www.corrierenazionale.it.

⁶⁴ Lo stesso Scalfaro ne dà diverse interpretazioni chiedendo se essa fosse da intendersi come "impedire qualsiasi controllo in quello che può essere il governo dell'amministrazione" e in tal caso la risposta sarebbe un C.S.M. interamente formato da magistrati, in *Resoconto sommario seduta pomeridiana 12 novembre 1947*, cit., p. 2008.

⁶⁵ Dunque, da interpretarsi come quell'indipendenza che è tale fino a quando non si pongano ostacoli, limiti che la svuotano di ogni contenuto.

minimum assolutamente indispensabile da riconoscersi ad ogni magistrato, per la quale sarebbe bastevole accontentarsi di un C.S.M. composto da metà membri eletti dai magistrati e metà eletti dal Parlamento; se l'obiettivo invece fosse quello da un lato di evitare che la magistratura lamenti "di non avere sufficiente libertà"⁶⁶, e dall'altro che su di essa vi sia continuativamente un controllo, la sintesi pertanto non potrebbe essere che quella proposta nelle proporzioni indicate⁶⁷, unica tra tutte in grado di contemperare le due esigenze citate poiché così in ogni caso si attribuisce ai magistrati una maggioranza, che addirittura è piuttosto ampia (2/3 del componenti del *plenum* appunto) e ciò pareva congruo anche per "la dignità e la fiducia" che tutti, ma in particolare il Parlamento, devono avere nei confronti della magistratura⁶⁸. La previsione della composizione mista delineata in tali termini aveva sempre come obiettivo il rispondere a due differenti obiettivi: l'amministrazione organizzativa dell'ordine giudiziario ed il collegamento fra l'insieme dei magistrati e gli altri poteri dello Stato, elemento quest'ultimo definito come "il punto più delicato"⁶⁹ della proposta.

⁶⁶ V., *ivi*, p. 2008.

⁶⁷ Tra gli altri aspetti, l'on. Scalfaro evidenziava la necessità che i membri laici fossero comunque "tecnici" (del diritto), di modo tale che venisse ad essere compensata la loro mancata appartenenza all'ordine giudiziario.

⁶⁸ Ovviamente ci si riferisce alla fiducia nel fatto che l'ordine giudiziario non adotti tendenze che lo assimilino ad un potere del tutto separato o che comunque lo pongano al di fuori della dialettica con gli altri poteri dello Stato.

⁶⁹ La definì così Calamandrei ispirandosi a quanto indicato dalla Commissione Forti, sostenitrice nel distinguere con chiarezza la funzione amministrativa da quella "politica" svolta dal C.S.M. Nello specifico, questa seconda funzione avrebbe dovuto essere svolta un organo diverso, in cui fossero presenti membri nominati dal potere legislativo e da quello esecutivo, v. RIGANO F., *La Costituzione ed il potere giudiziario*, cit., p. 131 ss.

Dulcis in fundo, quale rafforzamento nel perseguire codesto scopo, l'attribuzione della Presidenza del Consiglio Superiore al Capo dello Stato con la doppia Vicepresidenza assegnata a Primo Presidente della Corte di Cassazione e Procuratore generale presso la medesima⁷⁰. Dopo aver affrontato questo cruciale punto di svolta si colloca nuovamente la problematica della attribuzione della presidenza del C.S.M. Oltre a quelle già menzionate che vedevano, anche se con diverse configurazioni, il Presidente della Repubblica a presiedere il collegio, se ne fa largo una ulteriore - già indicata in Sottocommissione - che prevede questa volta il Primo Presidente della Corte di Cassazione nelle vesti di Presidente. La logica di tale ipotesi la si ritrova nelle affermazioni dell'onorevole Abozzi, che aveva illustrato ai colleghi la sua "terza via" secondo la quale la magistratura "sceglie sé stessa"⁷¹, nello specifico prevedendo non solo un Consiglio Superiore composto interamente da 8 magistrati eletti per 5 anni, escludendo la presenza di componenti di nomina parlamentare⁷² ma prevedendo in aggiunta il potere di promuovere l'azione disciplinare allo stesso Presidente del C.S.M., novità assoluta questa rispetto al tipico modello dell'azione disciplinare di competenza ministeriale. Secondo il proponente tale

⁷⁰ Da ricordare come il Costituente abbia voluto solamente indicare il dato frazionale nei rapporti tra le due componenti del C.S.M., demandando il compito di stabilire il preciso numero complessivo dei membri al legislatore ordinario che in tal senso è intervenuto più volte e che originariamente lo aveva fissato in 33 membri, poi indicato ad oggi a 27 (24 membri eletti, di 16 togati ed 8 eletti dal Parlamento in seduta comune) sulla base della legge 44/2002. Con la legge di riforma l. n. 71 21 giugno 2022 il numero è stato apportato nuovamente a 30 componenti eletti.

⁷¹ Così lo stesso on. Giuseppe Abozzi, *ibidem*, p. 1978.

⁷² Questi ultimi erano ritenuti come possibili vettori in seno al collegio "di espressioni di tendenze politiche contrastanti [...] il contagio di una politicità che si può propagare anche ai membri del Consiglio Superiore della Magistratura", *ibidem*, p. 1979.

emendamento, in una tale declinazione il collegio avrebbe ottenuto “la perfetta indipendenza dal potere legislativo, dal potere esecutivo e dal cittadino”⁷³.

Come emergerà anche nelle sedute successive, a questa ipotesi venne fortemente contrapposta la più volte menzionata critica per cui una tale composizione avrebbe determinato il tramutarsi della magistratura in una “casta o fazione”⁷⁴ completamente slegata da ogni rapporto e connessione con gli altri organi di rilevanza costituzionale.

II.5. LE ULTIME INCERTEZZE E L'APPROVAZIONE DEFINITIVA DA PARTE DELL'ASSEMBLEA PLENARIA NELLE SEDUTE DEL 25 NOVEMBRE 1947.

Dopo aver affrontato la vitale questione del C.S.M. e della sua composizione nelle precedenti adunanze, si giunge finalmente all'epilogo nelle due sedute del 25 novembre 1947. La seduta antimeridiana si apre con la formulazione raggiunta attorno all'art. 97 del progetto per la Costituzione⁷⁵, la quale prevedeva senza indugi la Presidenza affidata al Capo dello Stato ma allo stesso tempo vedeva la presenza di due Vicepresidenti: il Primo Presidente della Corte di Cassazione ed un Vicepresidente nominato dall'Assemblea Nazionale,

⁷³ V., *ibidem*, p. 1980.

⁷⁴ V., *ibidem*, p. 1981.

⁷⁵ Il suddetto precetto era infatti così formulato “*La Magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente. Il Consiglio Superiore della Magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica, è composto dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, vicepresidente, e di un altro vicepresidente nominato dall'Assemblea Nazionale e di membri designati per sette anni, metà da tutti i magistrati fra gli appartenenti alle diverse categorie, metà dall'Assemblea Nazionale fuori dal proprio seno [..]*”.

senza dimenticare come era rimasta ancora inalterata la disposizione in esso contenuta che prevedeva la perfetta parità tra il numero di magistrati e di componenti di nomina parlamentare. Non va trascurato, sempre secondo tale disposizione, chi veniva eletto avrebbe ricoperto la carica del membro del C.S.M. addirittura per un settennato, esattamente la durata del mandato del Presidente della Repubblica; perciò, creando un nesso - se così si può dire - anche “temporale” tra Presidente del collegio e rispettivi componenti. Nei confronti della norma così articolata vennero proposti vari emendamenti volti a cambiarne l’articolazione e pure le proporzioni (anche in misura diversa da quelle proposte dall’on. Scalfaro⁷⁶) tra le varie componenti presenti nel C.S.M.

Un primo emendamento venne presentato dall’on. Romano⁷⁷, il quale sul punto mantenne inalterata l’attribuzione della Presidenza al Presidente della Repubblica ma allo stesso tempo indicò non più la Vicepresidenza affidata al Primo Presidente della Corte di Cassazione - che comunque era mantenuta insieme all’introduzione del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione come membro di diritto - ma ad un componente eletto dal Parlamento: un primo elemento di novità rispetto alle impostazioni precedenti si affaccia nel dibattito finale⁷⁸.

Accanto ad esso erano stati avanzati altri emendamenti che concordavano con l’idea di far presiedere il C.S.M. al Presidente della

⁷⁶ Infatti, la proposta dell’on. Scalfaro nelle sedute menzionate del 12 novembre venne solo discussa in codeste sedi ma non messa ai voti per emendare l’art. 97 del Progetto.

⁷⁷ V. per esteso la proposta del deputato democristiano in *Resoconto sommario della seduta antimeridiana del 25 novembre 1947*, cit., p. 2440.

⁷⁸ Al massimo si era sì paventata l’ipotesi di un Vicepresidente eletto dal Parlamento ma sempre accanto un altro Vicepresidente di diritto.

Repubblica e che differivano solo per l'istituto della Vicepresidenza (come già messo in luce si le alternative sempre tra la doppia Vicepresidenza o la Vicepresidenza assegnata al Primo Presidente), oppure per la diversa durata del mandato⁷⁹.

Riguardo la specifica questione della Presidenza è da volgere l'attenzione all'intervento dell'on. Nobili Titi Oro, che giunse a paragonare da un lato lo stesso Consiglio Superiore al Senato Accademico delle università, e dall'altro la Presidenza al Rettorato⁸⁰, arrivando persino ad auspicare il cambiamento del nome dello stesso organo collegiale in "Senato della Magistratura". Si accenni anche solo al fatto che lo stesso Titi Oro ebbe inoltre a contestare la scelta del termine "ordine giudiziario", giudicato a suo avviso ancora troppo legato all'idea di ordine professionale, quale è l'ordine quello forense ma non di certo "un corpo destinato ad una pubblica funzione" come la magistratura. Ma si aggiunge in questo intervento un ulteriore argomento di non poco conto, che non era ancora stato messo in luce nelle sedute precedenti: la creazione di un Ufficio di Presidenza del C.S.M. La riflessione che venne compiuta sulla assoluta necessità di esso ruotava attorno al fatto che le varie personalità che venivano indicate per ricoprire tale incarico erano già investite di "pesanti funzioni"⁸¹ che avrebbero impedito a chiunque tra questi soggetti istituzionali di occuparsi di tutta l'attività del Consiglio senza

⁷⁹ Diversi emendamenti si discostavano dalla durata prevista in Progetto che era di 7 anni, chi prevedendo un mandato di 5 anni (on. Merlin), chi invece di 6 anni (on. Leone)

⁸⁰ V. l'intervento per esteso del deputato Titi Oro, *ibidem*, p. 2443.

⁸¹ V., *ibidem*, p. 2344.

distogliere la doverosa attenzione dalle incombenze su di loro già gravanti.

E sempre ricollegato a questo concetto di attiva - e non simbolica - Presidenza, il proponente, oltre alla doppia Vicepresidenza⁸² (in questa ipotesi costituita dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione e un magistrato collocato a riposo col grado di Primo Presidente di Cassazione) svolgeva un successivo e non trascurabile passaggio riguardo anche l'inopportunità della Presidenza a favore del Capo dello Stato, giudicata non solo lesiva dell'indipendenza della magistratura e ma per giunta ponente a rischio la medesima natura *super partes* del Presidente della Repubblica in special modo col suo partecipare ai procedimenti disciplinari in seno al collegio⁸³. A questa critica è bene riportare la replica di quanti invece ritenessero, ispirandosi pure in questo caso all'allora vigente disciplina del *Conseil Supérieur de la Magistrature* in Francia, che la lungimiranza della doppia veste Presidente della Repubblica/Presidente del C.S.M. ed anche il ruolo del medesimo a capo del Consiglio Supremo di Difesa⁸⁴, stesse proprio nel fatto che egli sia al "vertice di tutto", sia al di fuori di ogni altro potere e pertanto idoneo di intervenire nel dare espressione agli atti più importanti dei vari poteri previsti dalla Costituzione⁸⁵. Ed infatti venne

⁸² L'azione disciplinare è di competenza del Procuratore generale e la peculiare previsione di un C.S.M. composto per "un terzo dei membri sia eletto dai magistrati della Cassazione, nonché dai primi presidenti delle Corti di appello; un terzo eletto da tutti gli magistrati [...] e un altro terzo in parti uguali dalle due Camere".

⁸³ Il riferimento dell'onorevole Tito Nobili Orio è all'art. 279 cp, statuyente la prerogativa di irresponsabilità per gli atti di governo per il Presidente della Repubblica.

⁸⁴ Sulla presidenza di questo organo collegiale si veda in special modo, BOGNETTI G., *Il Presidente e la presidenza degli organi collegiali*, in LUCIANI M., VOLPI M. (a cura di) *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 247 ss.

⁸⁵ V. intervento on. Ruini seduta antimeridiana 25 novembre, *ibidem*, p. 2458.

ricordato in tale passaggio il ruolo di arbitro, di moderatore e di equilibratore del Capo dello Stato anche nel presiedere il Consiglio Superiore, unico tra i possibili “candidati” proposti ad avere quel “temperamento” che lo contraddistingue.

Nella seduta pomeridiana del 25 novembre si arriva alla votazione finale della formulazione definitiva dell’art. 104 della Costituzione, il cui testo venne approvato comma per comma da parte dei membri dell’Assemblea Costituente. Dopo aver approvato la dizione “La magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente”, si passò immediatamente alla questione della Presidenza del Consiglio Superiore. La disposizione che affida la Presidenza al Presidente della Repubblica risultò approvata a larghissima maggioranza, essendo stati respinti gli emendamenti di coloro di che ancora continuavano ad insistere con l’alternativa rappresentata dal Primo Presidente della Cassazione⁸⁶.

Non fu così semplice giungere ad un accordo invece riguardo a quello che nella prassi si è rivelato il principale interlocutore del Presidente del C.S.M.: il suo Vicepresidente. La difficoltà su questa figura fu dettata dalla ragione per cui era evidente a tutti che sarebbe stato egli a svolgere la funzione di “presidente effettivo”⁸⁷ svolgente un concreto controllo sull’attività consigliare, e che allo stesso tempo avrebbe dovuto garantire l’apoliticità della posizione del Presidente della Repubblica. In questo solco è collocata l’ipotesi di porre alla Vicepresidenza il Ministro Guardasigilli, ipotesi che venne aspramente contrastata da

⁸⁶Si vedano in tal senso gli emendamenti presentati dagli on. Abozzi e Nobili Orio in *Resoconto sommario della seduta pomeridiana di martedì 25 novembre 1947* A.C., p. 2466.

⁸⁷ In questo caso espressione utilizzata dall’on. Leone.

coloro che ne vedevano un ritorno al passato volto a comprimere pressoché totalmente la tanto bramata tutela dell'indipendenza della magistratura⁸⁸. Da qui le varie proposte, in parte già viste nelle pagine precedenti, che volevano essere una soluzione mediana: dalla doppia Vicepresidenza ricoperta dal Procuratore generale della Corte di Cassazione e del Primo Presidente della stessa⁸⁹; alla Vicepresidenza unica attribuita al Procuratore generale della Corte di Cassazione o ad un magistrato riposo o ancora un Vicepresidente di nomina presidenziale⁹⁰. Si riuscì ad uscire da questa situazione di *impasse* grazie all'emendamento presentato dall'on. Lussu indicante alla carica di Vicepresidente uno "fra i membri designati dal Parlamento"⁹¹, eliminando in un sol colpo tutte le preoccupazioni che erano sorte attorno all'inserimento di un soggetto istituzionale espressione del potere esecutivo che in questo caso appariva sostituito, tra l'altro, dalla locuzione "elemento tecnico e quindi perfettamente capace"⁹². Questa modificazione venne approvata con uno scarto ridotto di voti⁹³ ma permise la definizione ultima della composizione del C.S.M., tuttora

⁸⁸ Sul punto svolsero tali riflessioni sempre l'on. Leone e l'on. Bozzi ("faremmo un passo a ritroso e non verso l'indipendenza"), *ibidem*, pp. 2468 ss.

⁸⁹ La proposta venne avanzata dall'on. Scalfaro, *ibidem*, p. 2474.

⁹⁰ Il riepilogo delle varie soluzioni proposte venne effettuato dal Presidente Terracini, *ibidem*, p. 2469.

⁹¹ Il testo originario prevedeva il termine "designati" che poi venne sostituito dal termine "eletti" su proposta dell'on. Persico.

⁹² Così l'on. Lussu, *ibidem*, p. 2474. Lo scopo della proposta appunto quello di ottenere un C.S.M. interamente composto da magistrati e allo stesso tempo da soggetti che pur essendo di nomina politica, dotati di una competenza tecnico - giuridica che potesse in qualche modo metterli quasi sullo stesso piano dei colleghi togati.

⁹³ Per la precisione: 159 voti favorevoli contro 151 voti contrari. Si può facilmente evincere dal risultato quanto - nonostante il lungo periodo di dibattito e di elaborazione svolto anche in seno alla Seconda commissione - in realtà le soluzioni adottate si fossero in realtà dimostrate tutt'altro che riconosciute come le "migliori" da parte di buona parte dei costituenti.

caratterizzante lo stesso e, come si avrà modo di vedere, che lo rende anche oggi un Consiglio di giustizia dotato di una propria unicità nel panorama dei diversi ordinamenti giudiziari europei⁹⁴.

II.5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.

Nel tirare brevemente le somme su quanto si è esposto in questo capitolo, vale la pena evidenziare come la scelta effettuata in Assemblea Costituente abbia rappresentato il punto d'incontro tra le varie interpretazioni proposte sulla Presidenza, anche a fronte della non minoritaria contrarietà emersa verso il modello poi risultato come prescelto.

È necessario precisare pure l'indubbia consapevolezza dei padri e delle madri costituenti del possibile sorgere di contrasti in un collegio così composto, tra Presidente della Repubblica e C.S.M.: ciononostante questo rischio non fu avvertito come problematico⁹⁵. Si può concludere, anticipando in parte quanto seguirà nel prossimo capitolo, che dalla dimensione così delineata si vennero a radicare in dottrina sostanzialmente due concezioni destinate a contrapporsi: la prima rappresentava il Capo dello Stato come Presidente dell'organo collegiale; la seconda cercava di mantenere il Presidente della Repubblica in una posizione di autonomia rispetto al C.S.M., a dispetto

⁹⁴ Per una diffusa trattazione sui vari Consigli di giustizia in Italia ed in Europa si veda su tutti VOLPI M., *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2009.

⁹⁵ La riflessione sul punto è stata svolta da MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 49.

del suo inserimento in codesto organo collegiale, con la possibilità di poter “sminuire” la Presidenza a mera attribuzione organica del Capo dello Stato⁹⁶. La scelta di una delle due interpretazioni infatti, comportava ricadute non indifferenti sul piano costituzionale e conseguentemente anche applicativo, in particolare nei momenti di tensione che si possono venire creare tra Presidente e collegio, mantenendo ferma però la convinzione che queste - seppur doverose e certamente svolte - valutazioni furono accantonate in favore della valorizzazione della ragione ben più nobile di creare quel collegamento tra organi e poteri costituzionali e di garantire l'indipendenza della magistratura nell'ordinamento dello Stato⁹⁷.

L'aspetto fondamentale sul quale non si può transigere, al di là delle differenti ricostruzioni brevemente prospettate, riguarda il fatto che il Capo dello Stato deve essere inteso non soltanto come *pouvoir neutre* (come in maniera assai diffusa è indicato) ma come un autentico “giroscopio costituzionale”⁹⁸, portatore di quell' ordine ed equilibrio

⁹⁶ La tesi è sostenuta da BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, 1982, pp. 68 ss. In aggiunta, è opportuno anche ricordare quanto detto a riguardo da SICARDI S., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, in CARAVITA B., *Magistratura, C.S.M. e principi costituzionali*, Laterza, Bari, 1994. p. 50 nella misura in cui sostiene che “non il presidente del Consiglio superiore è il Capo dello Stato, ma il Presidente della Repubblica è anche presidente del C.S.M.”.

⁹⁷ Dunque la visione che predomina è quella di “una presidenza dell'organo concepita in chiave difensiva dell'ordine giudiziario, ma in ragione del ruolo di equilibrio e garanzia attribuito nella Costituzione al Capo dello Stato, potenzialmente espandibile in tutte le direzioni: non solo quindi a tutela del C.S.M., ma anche di controllo sul C.S.M., per fermare suoi eventuali sconfinamenti nei confronti di altri poteri e a danno degli equilibri costituzionali complessivi”: in tal modo SICARDI S., *Il Presidente*, cit., p. 50.

⁹⁸ La curiosa metafora è di LUCIANI M., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 11 ss., ispirata al potere “equilibratore” del Presidente della Repubblica come ragione giustificatrice della sua Presidenza

“nella confusione dei rapporti istituzionali”. La domanda retorica che può essere posta a dimostrazione della pretesa irrinunciabilità del Presidenza così disegnata è la seguente: chi meglio del Presidente della Repubblica può assicurare che la magistratura non vada oltre i confini entro cui viene collocata e che, nello stesso tempo, nessuno tra gli altri poteri ne infici l’indipendenza?⁹⁹

In definitiva, rispetto alla *voluntas* del Costituente, si può ragionevolmente affermare che il ruolo del Presidente della Repubblica nel C.S.M. non possa essere ridotto a quello di qualunque altro presidente di un organo collegiale¹⁰⁰, ma che vada letto e messo in relazione all’intera congerie di poteri presidenziali dettati in Costituzione e nella disciplina di rango primario e secondario.

del CSM, del resto, fece riferimento lo stesso Ruini nel suo intervento alla seduta dell’Assemblea Costituente del 25 novembre 1947 (*Atti Ass. Cost.*, 1^a ed., 2458).

⁹⁹ Taluni hanno avanzato l’ipotesi che questa funzione sia garantita dal Presidente della Repubblica in quanto “espressione della unità dello Stato”, ma potrebbe ritenersi essere più corretto farla risalire alla sua funzione equilibratrice del sistema, come sostenuto da Ruini nel dibattito in Assemblea Costituente.

¹⁰⁰ Si veda sempre LUCIANI M., *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 31.

CAPITOLO III

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

COME PRESIDENTE DEL C.S.M.:

TRA COSTITUZIONE E LEGGE ORDINARIA

SOMMARIO: III.1. Premessa: la non casuale duplicazione contenuta negli artt. 87 e 104 Cost. - III.2. Una panoramica sulle prerogative presidenziali e sul loro esercizio (anche “dietro le quinte”). - III.3. Il potere più controverso: l’assenso all’ordine del giorno. - III.3.1 *Segue*: il mutevole valore dell’assenso presidenziale all’ordine giorno nelle diverse ricostruzioni dottrinali. - III.3.2. *Segue*: il potere di veto presidenziale. - III.4. Il discusso potere presidenziale di scioglimento del C.S.M. - III.5. Il Vicepresidente del Consiglio superiore: longa manus o antagonista del Presidente? - III.5.1. *Segue*: Il Vicepresidente del C.S.M. a capo del Comitato di Presidenza. - III.6. La (costituzionalmente problematica) Presidenza della Sezione disciplinare del C.S.M. - III.6.1. *Segue*: il rischio di (un inopportuno) coinvolgimento del Presidente nei casi di istruzione e deliberazione di pratiche “a tutela”.

III.1. PREMESSA: LA NON CASUALE DUPLICAZIONE CONTENUTA NEGLI ARTT. 87 E 104 COST.

Gli articoli della Legge fondamentale a cui fare riferimento per la corretta contestualizzazione del tema qui trattato sono il *tandem* costituito dall'art. 87 e dall'art. 104 Cost.¹, disposizioni che disciplinano rispettivamente le attribuzioni spettanti al Presidente della Repubblica e la composizione del Consiglio superiore della Magistratura². Appare doveroso rimarcare come il doppio richiamo nell'affidare la Presidenza del C.S.M. al Capo dello Stato è il frutto di una scelta di valore sostanziale e non di una "svista" maturata in sede di elaborazione del testo definitivo, come del resto è stato ben evidenziato in dottrina alla quale ci si permette dunque di fare integrale rinvio³.

La proclamazione di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario, recata dal primo comma art. 104 Cost., si pone in stretta connessione col secondo comma nella parte in cui riserva la Presidenza dell'organo al Capo dello Stato, sotto un duplice profilo: da un lato perché attribuisce a quest'ultimo il ruolo di garante dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, dall'altro lato perché il Presidente del Collegio è chiamato altresì a fungere da "argine", ovvero

¹ Per una panoramica completa sulle norme richiamate si veda CARLASSARE, CHELI E., *art. 88 - 91: Il Presidente della Repubblica. To.2*, Bologna - Roma, Zanichelli, soc. ed. del Foro Italiano, 1983.

² V. PIZZORUSSO A., *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1990, p. 153.

³ La riflessione è diffusamente trattata da ARCIDIACONO L., *La Presidenza del C.S.M.*, in *Studi in Memoria di Mario Condorelli*, Vol. II, 1988, p. 42.

da contrappeso all'eventuale fuoriuscita dall'alveo istituzionale dall'organo da lui presieduto.

Svolta questa rapida premessa di inquadramento costituzionale, è opportuno procedere nel paragrafo successivo con la disamina delle prerogative assegnate al Presidente del Consiglio superiore della magistratura dalla norma di rango subordinato in attuazione del dettato costituzionale.

III.2. UNA PANORAMICA SULLE PREROGATIVE PRESIDENZIALI E SUL LORO ESERCIZIO (ANCHE “DIETRO LE QUINTE”).

La fonte normativa da cui partire è rappresentata dalla legge 24 marzo 1958 n. 195 recante le “*Norme sulla Costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura*” alla quale bisogna accostare per un altro verso anche il Regolamento interno del C.S.M.⁴ Le citate fonti normative recano un elenco tassativo delle funzioni spettanti al Presidente e ne disciplinano l’esercizio.

Già a partire dall’immediata entrata in vigore della legge istitutiva del C.S.M. appena citata⁵, si concentrarono gran parte degli sforzi della dottrina nel cercare di elaborare una criteriologia adeguata alla classificazione di tali poteri che però ha finito il più delle volte per essere utilizzata strumentalmente al fine di sostenere l’una o l’altra tesi circa “la concezione del ruolo del Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.”⁶.

In questa ci si limita ad evidenziare che poteri legislativamente assegnati al Presidente della Repubblica possono essere suddivisi come segue:

- poteri tipicamente espressivi del ruolo di Capo dello Stato;

⁴ Il Regolamento interno del C.S.M. è stato approvato in data 26 settembre 2016 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 7 ottobre 2016. Il Regolamento è entrato in vigore il 22 ottobre 2016, reperibile in www.csm.it.

⁵ Essa venne promulgata dall’allora Presidente della Repubblica Gronchi e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 27 marzo del 1958.

⁶ La valutazione è svolta da MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 54 ss.

- poteri (principalmente gestori - organizzativi) riconducibili al ruolo di Presidente del C.S.M.;

- poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica nella duplice qualità di Capo dello Stato e di Presidente del C.S.M.⁷.

Ciò premesso, con specifico riferimento al suo ruolo di Presidente del C. S.M. possono essere ricordate le seguenti attribuzioni, riguardanti in primo luogo la formazione del Consiglio superiore⁸:

- a) la convocazione delle elezioni della componente togata e la richiesta ai Presidenti delle Camere di provvedere all'elezione dei componenti laici;

- b) la recezione della comunicazione dei nominativi dei magistrati eletti fatta dai presidenti degli uffici elettorali oltre a quella della Presidenza della Camera dei deputati, contenente i nominativi dei componenti di designazione parlamentare;

- c) il recepimento delle opzioni nelle ipotesi di incompatibilità previste dalla legge; la convocazione di eventuali elezioni giudiziarie suppletive⁹.

In secondo luogo, le attribuzioni espressamente concernenti il funzionamento del Collegio, vale a dire:

- a) la convocazione e la Presidenza delle adunanze collegiali;

⁷ La ripartizione è contenuta in PATRONO M, *La formazione dell'ordine del giorno del C.S.M. e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. Soc.*, 1991, p. 552.

⁸ La seguente classificazione venne elaborata da BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit., pp. 68 ss.

⁹ Ci si riferisce a quanto disposto rispettivamente dagli art. 18 e n.1 e 2 e art. 38 della l. n. 195/1958; art. 24 DPR n. 916/1958.

- b) l'istanza al Ministro della giustizia di intervenire nelle medesime adunanze;
- c) la sottoscrizione del verbale di tutte delle riunioni svolte in seno al C.S.M. da lui presiedute;
- d) la convocazione della Sezione disciplinare e l'eventuale Presidenza della stessa”¹⁰.

In terzo luogo, i poteri presidenziali concernenti l'organizzazione del Consiglio superiore e cioè:

- a) la determinazione del numero delle commissioni referenti, su proposta previamente presentata dal Comitato di Presidenza, con relativa nomina dei componenti e dei presidenti di ciascuna commissione;
- b) la richiesta al Ministro della giustizia nel nominare i cancellieri chiamati ad occuparsi della segreteria del Consiglio¹¹.

In argomento, appare opportuno esordire proprio da quell'art. 18, rubricato “*Attribuzioni del Presidente del Consiglio superiore*”, che sancisce quanto segue: “*Il Presidente del Consiglio superiore:*

- 1) *indica le elezioni dei componenti magistrati;*
- 2) *richiede ai Presidenti delle due Camere di provvedere alla elezione dei componenti di designazione parlamentare;*
- 3) *convoca e presiede il Consiglio superiore;*

¹⁰ Art. 18 n. 1 e 2 della l. n. 195/1958; art. 16 legge istitutiva; art. 37 DPR n. 916/1958.

¹¹ Art. 3, l.195/1958; art. 31, delle disposizioni di attuazione; art. 7, l.195/1958.

4) *convoca e presiede la sezione disciplinare in tutti i casi in cui lo ritenga opportuno;*

5) *esercita le altre attribuzioni indicate dalla legge”.*

Oltre a quanto sancito dalla fonte legislativa occorre ricordare una ulteriore prerogativa del Presidente contemplata dall’art. 1 comma 1 del Regolamento interno del C.S.M., nella parte in cui, riferendosi alla prima seduta insediativa, prescrive che *“ha luogo nel giorno da lui fissato sotto la sua Presidenza”*. La *ratio* della norma è sicuramente da rinvenirsi in una dimensione garantistica, attesa l’importanza che ricopre la seduta di insediamento dell’organo, poiché è proprio a partire da essa che decorre il mandato di quattro anni di coloro che sono eletti nel Collegio¹². Inoltre, si deve rilevare che, il secondo comma del medesimo art.1 del Regolamento contempla una ulteriore prerogativa presidenziale, anch’essa espressione del suo ruolo di garante, prevedendo che sia tenuto a nominare una Commissione *“chiamata a riferire sulla verifica delle elezioni dei componenti del Consiglio”*. Dunque, anche su questo punto si deve segnalare una operazione svolta dal Presidente secondo una logica, se così si può dire, *“maieutica”* verso la corretta formazione del Consiglio superiore¹³. Il potere di convocazione attribuito al Presidente non ha nulla di diverso rispetto al potere di convocazione attribuito per altri organi collegiali, che non a caso sono convocati proprio da colui al quale è affidato il ruolo di presiedere l’organo stesso, con la corrispondente assegnazione anche di

¹² La riflessione sul punto è stata svolta da MORETTI A, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 58.

¹³ La Commissione richiamata manifesta anch’essa già a partire dal proprio assetto una natura *“equilibrata”*, in quanto è formata da *“un magistrato di Corte di Cassazione, uno di merito, e uno eletto dal Parlamento”* (art. 1 Reg. Int.).

prerogative circa la facoltà di dirigere i lavori, porre ai voti proposte concorrenti o preclusive per le singole deliberazioni, tutto ciò secondo i principi che governano ogni organo collegiale.

Conclusivamente, va riservata alle modalità attraverso le quali su elencate attribuzioni presidenziali vengono concretamente esercitate da parte del Capo dello Stato. In particolare, una volta constatata - per intuibili ragioni - la materiale impossibilità di quest'ultimo di partecipare sistematicamente ai lavori consiliari., va detto che il Presidente della Repubblica è comunque costantemente aggiornato sui lavori dell'organo da lui presieduto quest'ultimo di quanto accade durante lo svolgimento delle attività consiliari: il che che gli consente di intervenire indirizzando “i propri rilievi critici e i propri consigli”¹⁴ sia per mezzo di condotte formali e tipizzate, sia attraverso il ricorso ad “attività informali”¹⁵ o condotte non tipizzate, quali l'invio di messaggi, lettere, note e documenti¹⁶. La particolarità di questa fitta “rete di accordi tesi ad armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche” è che viene intrattenuta in una dimensione di “particolare riservatezza nell'iter della loro preparazione”, riconducibile non ad una sua presunta responsabilità politica bensì al suo possedere “tanto funzioni di raccordo e di equilibrio, che non implicano l'assunzione, nella sua quotidiana attività, di decisioni politiche - delle quali debba

¹⁴ Come messo in luce da DE NARDI S., *Sull'esercizio (effettivo) delle attribuzioni di presidente del C.S.M. da parte del Capo dello Stato*, cit., p. 31.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sentenza n. 1 del 15 gennaio 2013, punto 8.3 del “considerato in diritto”, in www.foro.it. Nello stesso punto in diritto si specifica che “possono precedere o seguire l'adozione da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare in via preventiva la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato”.

¹⁶ Cfr. ZANON N., BIONDI F., *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., p. 28.

rispondere ai suoi elettori o a chi abbia accordato la fiducia - ma richiedono che ponga in collegamento tutti i titolari delle istituzioni di vertice, esercitando quei poteri di impulso, di persuasione e di moderazione, di cui si diceva prima, richiedenti necessariamente discrezione e riservatezza”¹⁷. Siffatta riflessione vale particolarmente per l’esercizio delle funzioni derivanti dalla Presidenza del Consiglio superiore della magistratura, dove la Corte riconosce la legittimità della prassi consolidatasi nel tempo: affermando che non bisogna far riferimento solo ed esclusivamente “ai discorsi ufficiali in occasione delle sedute solenni di quest’organo o alla firma dei provvedimenti dallo stesso deliberati, ma implica la conoscenza di specifiche situazioni e particolari problemi, che attengono all’esercizio della giurisdizione a tutti i livelli, senza ovviamente alcuna interferenza con il merito degli orientamenti, processuali e sostanziali, dei giudici nell’esercizio delle loro funzioni”¹⁸.

III.3. IL POTERE PIÙ CONTROVERSO: L’ASSENSO ALL’ORDINE DEL GIORNO.

L’art. 70 del Regolamento interno del C.S.M. sancisce, nei suoi primi tre commi, quanto segue”: *1. L’ordine del giorno di ciascuna seduta è predisposto dal Vicepresidente e, previo assenso del Presidente, è comunicato a tutti i componenti e al Ministro almeno cinque giorni*

¹⁷ V. sempre Corte cost sentenza n. 1/2013 del 15 gennaio 2013.

¹⁸ I giudici della Corte cost. in questo passaggio partono dal constatare l’esistenza dei “contatti necessari per un efficace svolgimento del ruolo di Presidente del Consiglio superiore della magistratura” v. punto 9 del “considerato in diritto” della già menzionata sent. n. 1/2013.

prima della seduta medesima, unitamente alla convocazione del Consiglio. 2. In caso di urgenza, la convocazione, l'ordine del giorno o l'aggiunto all'ordine del giorno possono essere comunicati successivamente, ma almeno un giorno prima. 3. All'inizio di ciascuna seduta, in caso di particolare urgenza, su proposta di ciascuno dei componenti, del Comitato di Presidenza o del Vicepresidente, vengono aggiunti all'ordine del giorno della seduta stessa altri argomenti [...]”.

Il quadro che emerge da siffatta previsione normativa non è di certo quello di un esercizio “congiunto” da parte del Collegio e del Presidente nella determinazione dell’ordine del giorno.

In proposito, sono state elaborate in dottrina due diverse ricostruzioni teorico - giuridiche:

- la prima si basa sul presupposto che il Presidente del collegio esercita un reale potere di vigilanza che “lo rende responsabile di tutta l’attività dell’organo e, non caso, *questa ricostruzione afferma*¹⁹ che l’o.d.g. del C.S.M. si forma col necessario assenso del Presidente”²⁰;

- la seconda invece, afferma come vi sia sì un certo *dominium* del Capo dello Stato sull’o.d.g., ma nel contempo non vanno esclusi casi in cui lo stesso ordine stesso ordine del giorno consiliare si formi anche senza il consenso del Presidente.

Ad ogni buon conto, è indubbio che, come è stato evidenziato in dottrina, l’assenso presidenziale costituisce altresì “strumento che

¹⁹ Il corsivo è dello scrivente.

²⁰ Sul punto FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente: la determinazione dell’ordine del giorno nella prassi costituzionale della Presidenza Cossiga*, CEDAM, Padova, 1995, p. 245.

consente al Presidente di essere costantemente informato, di seguire i lavori e di intervenire quando lo ritiene”²¹.

Un caso peculiare è indicato all’art. 70 comma 3 del Reg. Int., ove, come si è anticipato, si prescrive: “*All’inizio di ciascuna seduta, in caso di particolare urgenza, su proposta di ciascuno dei componenti, del Comitato di Presidenza o del Vicepresidente, vengono aggiunti all’ordine del giorno della seduta stessa altri argomenti[...]*” . Si è evidenziato in dottrina come questo comma rappresenti una situazione in cui “l’assenso presidenziale non è richiesto dal Regolamento interno, nella parte in cui consente, a determinate condizioni, l’inserimento di ulteriori argomenti all’ordine del giorno su proposta di ciascun componente”²² senza dimenticare però che al Presidente è pur sempre consentito intervenire sulla formazione dell’ordine del giorno attraverso “i suoi poteri di influenza e ammonendo al corretto esercizio della richiamata procedura d’urgenza e, in un secondo momento, formulando osservazioni sull’ordine del giorno che trovano fondamento nelle norme del Regolamento”²³ .

Ciò che deve essere tenuto presente in siffatta ipotesi di integrazione dell’ordine del giorno prevista al terzo comma dell’art. 70 Reg. int. sono due condizioni, elaborate in dottrina, e cioè:

A) la prima è quella secondo cui, per aggiungere una questione suppletiva in apertura di seduta, è assolutamente necessaria la presenza di tutti i componenti elettivi ;

²¹ RIVOSECCHI G., *Consiglio Superiore della magistratura e Presidente della Repubblica*, cit., p. 431.

²² V. RIVOSECCHI G., *Consiglio Superiore della magistratura e Presidente della Repubblica*, cit., p. 432.

²³ Sempre RIVOSECCHI G., v. *Ivi*.

B) la seconda consiste nel fatto che la delibera è approvata all'unanimità²⁴.

²⁴ Si tenga presente però che rimane ancora previsto il diritto di uno dei consiglieri di chiedere il rinvio della discussione, la quale sarebbe poi regolarmente svolta sempre a patto che sia preceduta dall'assenso del Presidente.

III.3.1. SEGUE: IL MUTEVOLE VALORE DELL'ASSENSO PRESIDENZIALE ALL'ORDINE GIORNO NELLE DIVERSE RICOSTRUZIONI DOTTRINALI.

Sempre a livello normativo occorre considerare altresì quanto sanciscono ulteriori precetti del Regolamento interno del C.S.M. e cioè:

- l'art. 4, secondo cui *“Il Presidente del Consiglio ne convoca e ne presiede le sedute”*;
- l'art. 82, secondo cui al primo comma *“Al termine di ogni seduta, indipendentemente dal procedimento normale di convocazione da parte del Presidente del Consiglio e, in sua vece, dal Vicepresidente, il Consiglio può deliberare, a maggioranza, la data della sua successiva convocazione e l'ordine del giorno di tale seduta”*;
- e sempre l'art. 82, al secondo comma, prescrive che, *“una volta decisa la convocazione è in facoltà del Presidente e del Vicepresidente aggiungere all'ordine del giorno altri punti dopo quelli stabiliti, dandone comunicazione nei termini previsti dall'art. 70”*.

In primis va messa in luce l'esistenza di una regola di carattere “generale”, così riassumibile:

- redazione da parte del Vicepresidente che rappresenta una mera proposta di natura non vincolante;
- perfezionamento dell'ordine del giorno, tramite il formale assenso del Presidente: tale assenso può consistere in una totale adesione alla proposta vicepresidenziale oppure può tradursi in una parziale adesione con testuale indicazione di dissenso rispetto a singoli punti,

adducendone di nuovi o persino modificando l'ordine in cui sono fissati e in cui debbano essere discussi.

Questa regola vale per i casi rientranti nell'ordinaria amministrazione, considerando che di sovente in dottrina viene ipotizzata l'esistenza di aggiuntivi casi in cui la proposta presentata al Vicepresidente è a tutti gli effetti vincolante, trovando tale prospettiva dei riferimenti normativi regolamentari a cui appoggiarsi²⁵.

III.3.2. Segue: IL POTERE DI VETO PRESIDENZIALE

A questo punto, sembra opportuno chiedersi se esista un reale potere di veto²⁶ presidenziale sull'ordine del giorno del C.S.M.; al riguardo in dottrina sono state prospettate due tesi:

- la prima, secondo cui non sarebbe configurabile in nessun caso, tra le prerogative presidenziali, un potere di impedire la discussione sui punti dell'ordine del giorno predisposto;
- la seconda invece, secondo cui sarebbe invece configurabile un potere di veto presidenziale solo in casi " motivate ragioni di legittimità e di salvaguardia degli interessi permanenti della Nazione" ²⁷.

Ad avviso di chi scrive per rispondere alla domanda se esista o meno questo potere di veto presidenziale, è necessario riferirsi nuovamente

²⁵ Ci si riferisce ai già citati art. 71, oltre al terzo comma del art. 70, del Regolamento Interno.

²⁶ Questo potere è uno di quelli che viene ricondotto alla natura di doppia qualità di Capo dello Stato e di Presidente del C.S.M.

²⁷ Così PATRONO M., *Il C.S.M. e i poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 527.

alla Costituzione. Nel disciplinare la figura del Presidente della Repubblica, una funzione che gli è attribuita è proprio quella di controllo non simbolico orientato a garantire il regolare svolgimento delle attività degli organi costituzionalmente previsti: da qui la definizione di “supremo custode della Costituzione”²⁸. L’aggancio costituzionale su cui poggia l’interpretazione a favore del potere di veto è l’art. 87 Cost. comma 10 che, come già chiarito, non costituisce una involontaria duplicazione dell’art. 104 Cost., ma ha una propria valenza speciale specificamente riferibile alla tutela di autonomia e indipendenza della magistratura²⁹. In tale contesto il ruolo del Capo dello Stato è quello di agire come organo “esterno” di garanzia rispetto all’azione del C.S.M., evitando un suo sconfinamento lesivo delle prerogative di altri poteri.

Occorre interrogarsi in cosa consista questo potere di veto, se esso abbia natura di veto sospensivo o se invece sia assoluto ed insuperabile. Una parte di dottrina è concorde nell’accreditare la prima ricostruzione³⁰: pertanto escludendo la possibilità che il Presidente possa giungere a un veto così netto da concretarsi persino nel rifiuto ad inserire un determinato argomento nell’ordine del giorno. E ciò, a maggior ragione, qualora si consideri che la Presidenza così disciplinata in Costituzione non ha in alcun modo lo scopo di menomare la pienezza della funzione istituzionalmente spettante al C.S.M. Il pregio della suddetta

²⁸ Definizione dell’on. Ludovico Benvenuti appartenente al partito politico Democrazia Cristiana nella seduta antimeridiana dell’Assemblea Costituente del 22 ottobre 1947.

²⁹ Sul punto più diffusamente si veda da FERRI G., *Il Consiglio superiore della magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 284.

³⁰ Su tutti PATRONO M., *Il C.S.M. e i poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 532.

ricostruzione è quello basarsi sulle ipotesi di veto sospensivo presidenziale presenti nel dettato costituzionale, come l'art. 74³¹ e l'art. 87 comma 4 Cost., veto che può essere superato dagli organi costituzionali interessati³².

La deduzione che ne deriva, secondo cui non sia possibile accettare che il Presidente della Repubblica si atteggi in maniera diversa nei confronti dei vari poteri dello Stato, viene estesa pure nei rapporti col C.S.M. In realtà, questa ultima considerazione può essere facilmente sconfessata nel senso che non può essere omologato il rapporto tra Capo dello Stato e Parlamento (o Governo), e il rapporto tra lo stesso Presidente della Repubblica ed il C.S.M. Ragion per cui, se queste sono le premesse, non si vede il motivo di negare una diversa natura del potere veto esercitabile da parte del Presidente verso i vari organi, giungendo ad ammettere l'esistenza di un potere presidenziale di veto assoluto circa l'ordine del giorno del C.S.M.³³.

Un potere di veto assoluto che trova il proprio fondamento nel garantire "l'autonomia e l'indipendenza dei singoli organi giudiziari dal collegio"³⁴ e che rappresenterebbe di fatto una delle forme di controllo sugli atti del C.S.M. prevista nell'ordinamento italiano. A fronte del

³¹ Il testo del suddetto articolo recita: "*Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata*".

³² Nello specifico le due norme si riferiscono rispettivamente all'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi (art. 87 comma 4 Cost.) e rinvio delle leggi prima della promulgazione (art. 74 Cost.).

³³ V. FERRARI G., *Intervento in Atti del XVI Convegno Emilio Alessandrini*, CEDAM., Padova, pp. 25 ss.

³⁴ Se così non fosse, volendo seguire la tesi in esame, si rischierebbe di costruire un organo completamente "irresponsabile" e al contempo dotato di piena sovranità v. FERRI G., *Il Consiglio superiore della magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 288.

riconoscimento di tale assai incisivo potere, vanno tracciati anche i necessari limiti in cui esso può essere esercitato. L'esercizio del potere di veto è giustificato dall'eccezionalità dei momenti in cui è necessario difendere i valori costituzionali di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario³⁵: l'intervento del Capo dello Stato può avvenire solo per ragioni di garanzia costituzionale "interna", ovvero orientata all'indipendenza dei singoli organi giudiziari e giammai per stabilire alcun tipo di politica giudiziaria³⁶.

Dunque, in queste circostanze il veto opposto dal Presidente si giustifica proprio al fine di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza di cui egli si fa garante nel Consiglio³⁷.

Ci si è interrogati anche su cosa accada nel momento in cui il potere di veto venga ad essere esercitato al di fuori dei casi poc'anzi indicati: in altre parole, qualora il veto opposto non sia in alcun modo espressione di garanzia ma al contrario lesivo delle prerogative del Consiglio. Ebbene, in questi casi l'unico mezzo di tutela idoneo è rappresentato

³⁵ Ma ciò non significa che "il Presidente debba a sua volta disporre dell'intera capacità deliberativa del Consiglio, in contrasto con la sentenza n. 168/1963 della Corte costituzionale, che ha tolto di mezzo la potestà ministeriale di condizionare le deliberazioni consiliari previste dall'art. 105 Cost." v. *Relazione della Commissione presidenziale*, cit., p. 82.

³⁶ Non è configurabile allo stesso tempo un potere di veto impiegato a garanzia degli equilibri esterni al Consiglio, intesi come i rapporti tra i poteri dello Stato v. ARCIDIACONO L., *La Presidenza del C.S.M.*, cit., p. 71.

³⁷ Il rischio sarebbe quello di trascinare il Consiglio in un aperto contrasto col potere esecutivo, in particolar modo qualora si tratti di un intervento orientato a proporre modifiche circa l'esercizio dell'azione penale: in questo caso il C.S.M. verrebbe ad essere una sorta di contropotere, in aperto contrasto con quanto previsto in Costituzione v. CERRI A., *Cossiga e il C.S.M.*, in *Critica del diritto*, n. 1, 1991, p. 7.

dal conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato³⁸ che può essere sollevato dal Consiglio superiore dinanzi alla Corte Costituzionale, nei confronti del suo Presidente. Infatti, nel momento in cui egli decida di esercitare il potere di veto agisce come Presidente della Repubblica.³⁹

III.4. IL DISCUSO POTERE PRESIDENZIALE DI SCIoglimento DEL C.S.M.

Tra tutte le attribuzioni assegnate al Presidente del Consiglio superiore, quella che più volte è stata “bollata” come potenzialmente incostituzionale, è disciplinata all’art. 31 della legge istitutiva del C.S.M. 195/1958, statuyente che :*“il Consiglio superiore qualora, ne sia impossibile il funzionamento, è sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il pareri dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati e del Comitato di presidenza”*⁴⁰.

La valutazione circa la presunta incostituzionalità della previsione deriva dal fatto che effettivamente non è presente nel dettato

³⁸ Per una trattazione più diffusa sul punto si veda VERDE G., *Garanzie, controlli costituzionali e conflitti nell’esercizio della giurisdizione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Convegno AIC 2010.

³⁹ Del resto se non fosse utilizzabile lo strumento del conflitto di attribuzioni, vi sarebbe il concreto pericolo di ridurre, come talora auspicato da una parte della dottrina, il C.S.M. ad “un governo monocratico della Magistratura con effettiva guida del Presidente della Repubblica e riduzione del C.S.M. a organo consultivo, visto che la pratica di autogoverno ha annullato le garanzie di imparzialità che la Magistratura deve offrire” cfr. BALBONI E., *Presidente della Repubblica, giudici e Consiglio superiore della magistratura*, CEDAM, Padova, 1986, p. 65.

⁴⁰ Inoltre, va segnalato che il comma 2 del su citato articolo prescrive che *“le nuove elezioni sono indette entro un mese dalla data dello scioglimento”*: tale precetto obbedisce ad una logica volta a garantire la formazione dell’organo e l’operatività dello stesso.

costituzionale alcun tipo di norma che riconosca un tale incisivo potere al Capo dello Stato. Per tale ragione il già citato art. 31, secondo l'opinione di buona parte della dottrina, non sarebbe altro che un indebito ampliamento dei poteri attribuiti al Presidente del Collegio, facendone derivare una situazione in cui il C.S.M. sarebbe "eccessivamente subordinato al Capo dello Stato e consentirebbe ulteriori e previste ingerenze del potere legislativo (attraverso il parere dei Presidenti delle Camere) e dell'esecutivo (attraverso la controfirma del decreto presidenziale) sul funzionamento del Consiglio, con la conseguenza di una arbitraria alterazione del quadro dei rapporti tra i suddetti organi, così come definiti dalla Costituzione"⁴¹.

Partendo anche in questo caso dal riferimento all'art. 104 Cost., e dalla declamazione di autonomia e indipendenza in esso contenuta, si può individuare in tale disposto costituzionale "il fondamento"⁴² del potere di scioglimento. In altre parole, secondo tale ipotesi ricostruttiva, si arriva a giustificare la non necessarietà di una norma in Costituzione che legittimi il dettato dell'art. 31 della l. n. 195/1958. Questa "superfluità" di un'ipotetica norma di rango costituzionale potrebbe essere avvalorata proprio in ragione del fatto che a presiedere il C.S.M. vi sia il Presidente della Repubblica, unico soggetto istituzionale capace di garantire quel collegamento con gli altri poteri statuali.

Le posizioni dottrinali su cui è bene porre l'accento sono quelle che vedono nello scioglimento uno "strumento idoneo ad assicurare un corretto e fisiologico svolgimento della vita dell'ordine giudiziario e di

⁴¹ Cfr. MORETTI A., *il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 65.

⁴² Così lo definisce ARCIDIACONO L., *La Presidenza del C.S.M.*, cit., p. 72.

quei settori dell'organizzazione statuale che ad esso sono coordinati e collegati”⁴³. Questa interpretazione ha il pregio di andare oltre il problema della presunta costituzionalità o meno del suddetto articolo art. 31⁴⁴.

Un ulteriore profilo problematico discende dal dato lessicale impiegato dall'art. 31 della legge istitutiva, nella parte in cui sancisce che il C.S.M. è sciolto con “decreto del Presidente della Repubblica”: il che ha indotto ad interrogarsi in ordine alla necessità o meno della controfirma ministeriale. Su questa annosa questione pare opportuno aderire all'autorevole opinione di chi⁴⁵ ritiene che la controfirma non sia necessaria: per la sola ragione che, in realtà, l'atto di scioglimento è di competenza esclusiva del Presidente del C.S.M., senza dimenticare però che anche “l'opposto” atto di indizione delle elezioni è invero esente da controfirma.

Ove ci si chieda, in quali concrete situazioni sussista una impossibilità oggettiva di funzionamento del Consiglio superiore occorre considerare che quanto affermato in dottrina: e cioè che trattasi di “eventi patologici che nella vita dell'organo si possono verificare e vogliono essere superati affinché esso sia messo in grado di dare una corretta ed efficace esecuzione ai compiti che gli sono affidati”⁴⁶.

⁴³ V. BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza*, cit., p. 333.

⁴⁴ Secondo un'autorevole dottrina l'art. 31, si pone come una sorta di vera e propria revisione della disciplina costituzionale del C.S.M., in quanto alcune disposizioni legislative di rango ordinario per il loro tenore e la loro intenzione, denotano una specifica *voluntas* nell'inserire nel testo della Costituzione, come se fossero dei veri e propri emendamenti della stessa, v. sul punto ESPOSITO C., *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Milano, p. 189.

⁴⁵ V.PALADIN L., voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 227.

⁴⁶ Cfr. BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza*, cit., p. 334.

In concreto, la dottrina si è concentrata nell'individuare quali possono essere questi eventi patologici, giungendo a prospettare i seguenti:

- 1) impossibilità tecnica di funzionare per mancato raggiungimento di maggioranze o di numeri legali;
- 2) grave e ripetuta violazione dell'ordinamento costituzionale;
- 3) comprovate ragioni di sicurezza nazionale o di ordine pubblico;
- 4) radicale discrepanza tra gli orientamenti di "politica giudiziaria" del Consiglio e quelli espressi al momento dell'elezione dei suoi corpi elettorali⁴⁷.

L'impegno degli studiosi sul punto si è concentrato nel cercare di rendere il più circoscritto possibile tale potere di scioglimento del Consiglio. È chiaro infatti, che questa attribuzione, qualora sia esercitata in situazioni diverse da quelle indicate, determinerebbe senza dubbio uno scioglimento illegittimo che potrebbe essere scongiurato dal solo strumento rappresentato dal conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Consiglio dinanzi alla Corte costituzionale, che sarebbe in tal caso "chiamata a valutare l'effettiva ricorrenza dei casi di impossibilità di funzionamento, che legittimando lo scioglimento dell'organo, non vengono pertanto a costituire un possibile contrasto con gli art. 104 e 105 Cost. per violazione del principio di integrità del funzionamento del Consiglio"⁴⁸. Ci si è chiesti da più parti se fosse

⁴⁷ La classificazione ripresa è quella proposta da FERRI G., *Il Consiglio superiore della magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 181.

⁴⁸ Cfr. MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 66.

auspicabile un ulteriore intervento normativo sul punto⁴⁹: per alcuni sarebbe opportuno, per fare definitiva chiarezza, una legge costituzionale volta a disciplinare il potere di scioglimento del Presidente del C.S.M., specificandone meglio le modalità e i casi in cui esso possa essere esercitato.

III.5. *IL VICEPRESIDENTE DEL CONSIGLIO SUPERIORE: LONGA MANUS O ANTAGONISTA DEL PRESIDENTE?*

La figura del Vicepresidente trova immediato fondamento nel *totem* rappresentato nell'art. 104 Cost., più precisamente al quinto comma ove si prevede che il Consiglio superiore elegga appunto un Vicepresidente tra i componenti eletti dal Parlamento. Per comprendere la reale portata del compito affidato a questa figura istituzionale, è bastevole riferirsi al succinto art. 19 della legge istitutiva n. 195/1958 il quale prescrive che:

- a) “ *Il Vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o di impedimento*”;
- b) “*esercita le attribuzioni indicate dalla presente legge e quelle che gli sono delegate dal Presidente*”⁵⁰.

⁴⁹ Basti guardare a quanto espresso sulla questione da PIZZORUSSO A., voce *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, IX, Poligrafo - Zecca dello Stato, Roma, 1988, p. 3.

⁵⁰ La suddivisione in lettere a), b) e c) scandisce l'intero contenuto della disposizione normativa. La lettera b) rinvia più diffusamente alla partecipazione del Vicepresidente al Comitato di Presidenza e allo stesso tempo lo presiede; partecipa ai lavori della Sezione disciplinare e la presiede (tra l'altro provvedendo personalmente al sorteggio per stabilire quali fra i suoi componenti effettivi della Sezione debbano di volta in volta concorrere a costituire il collegio giudicante in pendenza di procedimenti disciplinari).

Sulla genericità di quanto riportato dal suddetto disposto legislativo ci si è interrogati a lungo, giungendo alla conclusione che “il Consiglio, nonché l’organizzazione che ad esso fa capo restino inerti in presenza di impedimenti anche momentanei ed occasionali del Presidente”⁵¹.

Una domanda che sorge spontanea nel confrontare l’art. 19 l. n. 195/1958 e l’art. 86 Cost. (che, come è noto, contempla l’istituto della supplenza presidenziale) è la seguente: se il Presidente della Repubblica dovesse venirsi a trovare in condizioni di impedimento temporaneo o permanente, le funzioni ricadrebbero totalmente sul Vicepresidente del Collegio? Sul punto si è discusso a lungo in dottrina, soprattutto perché la risposta alla suddetta domanda deve essere calibrata anche tenendo conto dell’istituto della delega, che per alcuni sarebbe del tutto superflua nel momento in cui si verificano casi di impedimento o di assenza del Presidente⁵². Senza voler soffermarsi oltremodo sul tema, si può giungere agilmente alla conclusione che non si può di certo ricostruire, nei rapporti tra Presidente del C.S.M. e Vicepresidente dello stesso, alcun tipo di supplenza generale: essa, infatti, è sì conforme a tutte quelle specificità che ogni vicepresidenza di ciascun organo collegiale incarna, *in primis* la presenza pressoché costante del titolare dell’ufficio di presidente, ma non nel peculiare caso della Vicepresidenza del C.S.M.⁵³. E questa conclusione appare ancora più fondata alla luce della indiscutibile “unitarietà della funzione di Capo

⁵¹ Cfr. BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza*, cit., p. 81. Se così non fosse, è chiaro che a monte vi dovrebbe essere sempre presente una delega, unicamente demandata però alla volontà del Presidente del C.S.M.

⁵² In altre parole, con questa ricostruzione si scardina la differenziazione operata dal legislatore in merito alle ipotesi riconducibili alla delega e quelle rientranti nell’alveo della sostituzione.

⁵³ La riflessione sul punto è svolta da BESSONE M., CARBONE C., voce *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., p. 478.

dello Stato, congiunta alla natura totalitaria della supplenza e alla sicura appartenenza all'ufficio di Presidente della Repubblica delle funzioni direttive del Consiglio, esclude che in talune ipotesi si possa avere la duplice supplenza [...] ad opera del Vicepresidente del Consiglio”⁵⁴.

In definitiva, sulla questione si può affermare con sufficiente sicurezza che l'ambito di applicazione dell'art. 19 non corrisponda pienamente a quello dell'art. 86 Cost., in quanto la disposizione della legge istitutiva si riferisce solo “ad impedimenti o assenze temporanee od occasionali, ed attengono soltanto all'esercizio di poteri interni al collegio”⁵⁵. La precisazione che deve essere svolta a questo punto della trattazione è quella secondo cui è necessario distinguere atti che - considerate le circostanze di imprevedibilità dell'assenza o dell'impedimento - legittimano una sostituzione da parte del Vicepresidente nell'esercizio delle funzioni presidenziali, e ad altri che sono il risultato di funzioni previamente delegate dal Capo dello Stato. Al di là della definizione di carattere puramente teorico⁵⁶, la delega ha incarnato nel corso del tempo uno strumento di natura poliedrica, in quanto può essere concessa per un atto singolo o più atti dello stesso tipo; può riguardare l'intera competenza dell'ufficio delegante riferita alla Presidenza del Consiglio

⁵⁴ Cfr. BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza*, cit., p. 84. Lo stesso specifica che, a suo avviso, “l'art. 19 non riguarda esclusivamente le ipotesi di supplenza del solo Presidente della Repubblica, ma, più particolarmente e precisamente i rapporti tra Vicepresidente del Consiglio ed il titolare delle funzioni di Presidente del Consiglio, sia questi il Presidente della Repubblica o, per supplenza, il Presidente del Senato”.

⁵⁵ V. MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 72.

⁵⁶ L'istituto della delega nel diritto amministrativo è “un'attribuzione ad altri della competenza a provvedere per singoli atti o per una materia, fatta sul fondamento della propria competenza a provvedere per i medesimi atti o per la medesima materia”. La definizione è data da MIELE G., voce *Delega* (diritto amministrativo) in Enc. dir., XI, 1962, pp. 905 ss.

superiore; può essere a termine o *sine die*; può essere revocata dal Presidente - delegante, anche se il termine risulta ancora pendente; la delega deve essere conferita sempre sulla base di un atto scritto che è richiesto pure per la revoca. L'aspetto di ordine generale che va tenuto in considerazione è in realtà il rapporto peculiare che si viene ad instaurare tra Presidente e Vicepresidente al momento del conferimento della delega, il quale "non è classificabile negli schemi dei rapporti gerarchici ma può essere sistemata secondo un disegno di coordinamento che si articola in una sovra - ordinazione del delegante sul delegato"⁵⁷. Questo rapporto di sovra - ordinazione⁵⁸ rimane sullo sfondo in maniera talmente pregnante che in dottrina non si esclude la possibilità per il Presidente di esercitare le stesse funzioni che ha delegato: ciò a riprova del fatto che la concessione della delega non intacca minimamente la ripartizione delle prerogative presidenziali. La delega risulta assumere un ruolo di primo piano per molti studiosi poiché rappresenta una valida soluzione per risolvere il problema della "doppia presidenza"⁵⁹.

Ora pare opportuno indagare più a fondo il rapporto che intercorre tra lo stesso Vicepresidente ed il Presidente. Al riguardo è bastevole riferirsi all'art. 104 comma secondo della Costituzione, per rendersi conto che il Vicepresidente non è da ritenersi, come si è già detto, un semplice sostituto del Presidente in casi particolari, nè è a lui legato da un mero rapporto fiduciario, poiché è eletto dallo stesso Consiglio (e dunque può essere anche una figura non del tutto "gradita" al

⁵⁷ Cfr. BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza*, cit., p. 86.

⁵⁸ DE NARDI S., *Sull'esercizio (effettivo) delle attribuzioni di presidente del C.S.M. da parte del Capo dello Stato*, cit., p. 31.

⁵⁹ La definizione è di La "doppia Presidenza" e le sue crisi (*Capo di Stato e il Consiglio Superiore della Magistratura*), in *Quad. cost.*, 1992, pp. 8 ss.

Presidente)⁶⁰. Questa considerazione assume ancora maggiore vigore se la si colloca nella logica sistematica che sta dietro la scelta di attribuire la Vicepresidenza ad un componente laico, non solo al fine di scongiurare tendenze corporativistiche della magistratura ma anche per far svolgere ad esso un ruolo che non sia meramente vicariante⁶¹. La questione circa la “provenienza” - elezione da parte del Consiglio o no - del Vicepresidente è di tale importanza da essere stata oggetto nel corso degli anni di varie proposte di riforma, la maggior parte improntate ad attribuire un vero e proprio potere di nomina al Presidente o comunque di rendere obbligatorio lo svolgimento di una discussione preventiva all’elezione⁶². Il Vicepresidente è di certo dotato di prerogative che gli sono attribuite come proprie, a prescindere dalla delega di cui si è trattato poc’anzi, che gli consentono di “dirigere nella quotidianità i lavori del Consiglio, soluzione che consente di assicurare autonomia e indipendenza della magistratura da ogni altro potere, compreso il Presidente della Repubblica”⁶³. Un’autonomia decisionale

⁶⁰ La riflessione sul punto è svolta da SALAZAR C., *Il Consiglio superiore della Magistratura e gli altri poteri dello Stato: un’indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, reperibile in www.forumcostituzionale.it (dicembre 2007).

⁶¹ Se fosse stata questa la finalità dei Costituenti, allora la soluzione adottata dell’elezione di un componente laico sarebbe stata senz’altro eccessiva e così facendo avrebbe comportato persino la svalutazione dell’elemento differenziale componente laico / componente togato.

⁶² Questa ipotesi è stata criticata in quanto “si può osservare che i tentativi [...] di eleggere il Vicepresidente sulla base di candidature espressione di programmi preventivamente discussi dal Consiglio potrebbero produrre l’effetto di alterare il circuito funzionale che si instaura tra Presidente, Vicepresidente e plenum. Il dibattito preventivo all’elezione del Vicepresidente rischierebbe di pregiudicare la funzionalità del collegio composto da soggetti di differente derivazione rappresentativa, ma comunque non rappresentativa dell’ordine giudiziario nel suo complesso” v. RIVOSCHI G., *Consiglio Superiore della magistratura e Presidente della Repubblica*, cit., p. 430.

⁶³ Cfr. SALAZAR C., *Il Consiglio superiore della Magistratura*, Laterza, Roma - Bari, 2002, p. 26.

del Vicepresidente che però è temperata dalla continua dialettica istituzionale con il Presidente. Queste valutazioni devono essere tenute in debito conto affiancandole al dato fattuale, cioè a quei momenti in cui “la mole del lavoro svolto dal C.S.M. ha reso assorbente o troppo gravoso (*per il Capo dello Stato*⁶⁴) lo stesso impegno derivante dalla partecipazione delle sedute al *plenum*”⁶⁵, necessariamente deve intervenire la figura del Vicepresidente. In definitiva, il Vicepresidente è chiamato a svolgere un ruolo che, con tutte le peculiarità del caso, può essere riassunto in una incessante attività “mediazione tra collegio e Presidenza in modo da saldare Capo dello Stato e *plenum* in una unità di senso costituzionalmente compiuta”⁶⁶.

⁶⁴ Il corsivo è dello scrivente.

⁶⁵ V. *Relazione della Commissione presidenziale*, cit., p. 166.

⁶⁶ La definizione è contenuta in CASTORINA E., *Note ricostruttive sul Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 587.

III.5.1. Segue: IL VICEPRESIDENTE DEL C.S.M. A CAPO DEL COMITATO DI PRESIDENZA.

Il senso di unitarietà del ruolo di Vicepresidente lo si evince anche dal fatto che è chiamato a presiedere il Comitato di Presidenza, come statuito dall'art. 2 della l.195/1958 nei seguenti termini: *“Presso il Consiglio superiore è costituito un Comitato di presidenza composto: dal Vice Presidente, che lo presiede, dal Primo Presidente della Corte suprema di cassazione e dal procuratore generale presso la Corte medesima. Il Comitato promuove l'attività e l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio, e provvede alla gestione dei fondi stanziati in bilancio ai sensi dell'art. 9.”*⁶⁷. Da questa concisa indicazione si può evincere che porre al vertice del Comitato di Presidenza il Vicepresidente equivale a dargli la possibilità di determinare gli indirizzi organizzativi ed il funzionamento di tutto l'apparato amministrativo consiliare che dal Comitato di Presidenza stesso dipende, nonché di influire sulla organizzazione e preparazione delle adunanze consiliari⁶⁸. La sua funzione principale è quella di una sorta di “pungolo propulsore” che ha una connotazione esclusivamente interna, proprio in virtù del fatto - ed è questa la vera *ratio* che costituisce la motivazione della sua esistenza - che il Presidente della

⁶⁷ La generica indicazione dell'art. 2, della legge istitutiva, viene integrata da quanto statuito dal DPR 916/1958 che prevede ipotesi più specifiche, ovvero: 1) attività connesse al funzionamento del Consiglio superiore: le operazioni di sorteggio dei componenti della sezione disciplinare; la formulazione delle proposte in ordine al numero e alle attribuzioni delle commissioni referenti la cui nomina è demandata al Presidente del Consiglio; la direzione della segreteria del Consiglio superiore; 2) attività di attuazione delle deliberazioni del Consiglio superiore.

⁶⁸ V. VOLPE G., voce *Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., p. 386.

Repubblica non potrebbe seguire personalmente gli sviluppi dei lavori preparatori ed esecutivi del Consiglio⁶⁹.

In passato si è tuttavia dubitato ⁷⁰della costituzionalità di tale previsione, in quanto non è previsto in alcun precetto della Legge Fondamentale. La questione però, sembra non destare troppe preoccupazioni nella misura in cui, pur essendo vero il suo essere una “creazione” del legislatore primario è altrettanto da riconoscere come la limitatezza dei suoi poteri - tra cui va segnalato il potere di coordinamento nei confronti delle commissioni e della segreteria (art. 5 Reg. Int.), - non comporta la necessità di garantire ad ogni costo un appiglio nella Carta costituzionale. Inoltre, quello che si può ricavare è un nesso organico tra Comitato di Presidenza ed il Consiglio superiore, a maggior ragione se si considera la natura strumentale delle funzioni attribuite al Comitato, il quale non determina - come sostenuto da una certa dottrina⁷¹ - alcuna menomazione della competenza che la Costituzione ha deciso di affidare al Capo dello Stato, in special modo con riguardo alla promozione e direzione delle attività del Consiglio. Tale deduzione risulta anche da un rapido confronto tra l’art. 2 e l’art. 18 (che, come si è visto, elenca le attribuzioni del Presidente) della legge istitutiva ove si può individuare una sorta di subordinazione della prima norma alla seconda, in quanto la volontà legislativa è, quella di modulare le prerogative del Comitato senza esautorare il Presidente dei

⁶⁹Cfr. SANTUOSSO S., *Il Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 222.

⁷⁰ Tra tutti si segnala SICARDI S., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del Csm*, in B. CARAVITA (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma - Bari, 1994, pp. 50 ss.

⁷¹ Ci si riferisce nello specifico a VIESTI F., *Gli aspetti incostituzionali della legge sul Consiglio superiore della magistratura*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1958, I, pp. 533 ss.

poteri ad egli demandati. Se si volesse indicare il rapporto temporale in cui interviene l'attività del Comitato, si potrebbe ragionevolmente concludere che quest'ultimo svolga "attività preparatorie"⁷² di quegli atti di iniziativa e direzione di sicura competenza presidenziale, i quali necessitano di una preventiva predisposizione documentale e di uno prodromico momento di informazione sui problemi e sulle questioni che il Presidente deve conoscere in quanto oggetto di deliberazione consiliare.

In sostanza, il ruolo del Comitato di Presidenza è proprio quello non di estromettere il Presidente dalle sue prerogative di direzione verso il Collegio, bensì di agevolarlo nell'esercizio di tali peculiari attribuzioni, occupandosi della fase preparatoria ed esecutiva delle deliberazioni del Consiglio superiore. Un rapporto, quello tra Comitato e Presidente, che in nessun modo può essere ricostruito in termini di gerarchia o di controllo⁷³ e che si caratterizza per la sua strumentalità, attesa la distinzione ben precisa tra quelle che sono attribuzioni presidenziali e quelle riservate esclusivamente al Comitato. La precisazione appare doverosa poiché si riconosce al Presidente la possibilità di influire riguardo le operazioni del Comitato che siano riconducibili alle proprie funzioni direzionali, in virtù dei poteri presidenziali di decisione e di iniziativa che gli spettano in ordine all'organizzazione ed al funzionamento del Consiglio⁷⁴. Infine, una particolarità concerne

⁷² Espressione coniata da BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza*, cit., p. 93.

⁷³ Ciò appare necessario precisarlo poiché non è possibile rintracciare alcuna disposizione normativa statuente l'esistenza di effettivi poteri presidenziali di direzione verso il Comitato.

⁷⁴ Questa influenza si estende anche all'attività di natura prettamente esecutiva anche se su di essa le ricadute pratiche di un intervento presidenziale sono assai limitate, come osservato da BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza*, cit., p. 94.

l'intervento del Comitato di Presidenza nel procedimento preordinato allo scioglimento del C.S.M., in cui lo stesso Comitato può esprimere il proprio parere circa la sussistenza degli estremi per decretare lo scioglimento del Consiglio stesso⁷⁵.

III.6. LA (COSTITUZIONALMENTE PROBLEMATICAMENTE) PRESIDENZA DELLA SEZIONE DISCIPLINARE.

In base a quanto previsto dal comma 5 dell'art. 4 della legge istitutiva n. 195/1958, che statuisce quanto segue: *“Nell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio superiore si avvalga della facoltà di presiedere la sezione disciplinare, resta escluso il vicepresidente”*, il quale va letto in combinato con l'art. 18 n. 4 della stessa legge istitutiva n. 195/1958, statuente che il Presidente del Consiglio superiore *“convoca e presiede la sezione disciplinare in tutti i casi in cui lo ritenga opportuno”*, si evince la problematicità della questione indicata dal titolo del paragrafo.

A rendere più incerta la corretta interpretazione del combinato disposto delle citate disposizioni, ha contribuito anche parte della giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale: quest'ultima in una risalente pronuncia era giunta ad ammettere che il Presidente potesse decidere di assumere la Presidenza della Sezione disciplinare *“regolandosi secondo opportunità”*⁷⁶. Infatti, la Corte costituzionale sul

⁷⁵ Di diversa natura invece sono le attribuzioni indicate nelle disposizioni di attuazione del DPR 516/1958, in particolare si veda gli art. 52 e ss., relativi alla produzione dei titoli nei concorsi e negli scrutini.

⁷⁶ Ci si riferisce alla Cort. cost sent. n. 44/1968.

punto ha sollevato diversi interrogativi circa la scelta del legislatore ordinario di affidare la Presidenza della Sezione disciplinare al Vicepresidente del C.S.M., evidenziandone “l’illogica conseguenza che la presidenza del Capo dello Stato viene meno proprio quando deve essere esercitata la più delicata delle attribuzioni conferite al nuovo organo”⁷⁷. Inoltre, la Corte prosegue precisando che il Presidente della Repubblica “deve presiederla in alcuni casi e in tutti gli altri casi ha facoltà di presiederla quando lo ritenga opportuno (art. 18 legge 24 marzo 1958, n. 195)”⁷⁸. Quindi un - primo - riconoscimento in questo caso non solo della conformità costituzionale dell’attribuzione considerata ma persino della necessità, in alcuni (assai limitati) casi, che la Presidenza della Sezione disciplinare sia assunta proprio dal Capo dello Stato e non dal Vicepresidente. Successivamente, è diventata pressoché maggioritaria (anche in) giurisprudenza la lettura costituzionalmente orientata che vuole, se non esprimere apertamente l’incostituzionalità dell’art. 18 della legge istitutiva, quantomeno “ridurre” la portata di quanto in esso affermato circa l’assunzione della Presidenza della Sezione disciplinare da parte del Capo dello Stato. Infatti, in un passaggio di una sentenza delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione del 1995⁷⁹, al fine di mettere in risalto la natura della Sezione disciplinare quale “organo non referente, ma autonomo

⁷⁷ V. Corte cost sent. n. 12/1971 ritenuto in fatto punto n. 3.

⁷⁸ V. Corte cost. della sent. n. 12/1971 ritenuto in fatto punto n. 5. Da segnalare inoltre al punto numero 6 come la Corte costituzionale rivolga un invito al legislatore affinché detti una disciplina “per le supplenze che si rendessero necessarie ed a regolare il modo in cui, nei casi nei quali la presidenza viene assunta dal Presidente del Consiglio, debba farsi luogo all’esclusione di uno dei tre componenti eletti in Parlamento”.

⁷⁹ Il riferimento è alla sent. n. 7642/1995 Cass. sez. unite civili, reperibile su www.cortedicassazione.it.

dello stesso consiglio”⁸⁰, si statuisce come lo scopo è raggiunto proprio per mezzo della “possibile presidenza del Capo dello Stato (art. 18 legge 24 marzo 1958, n. 195), esclusa invece per gli altri organi, quali le commissioni referenti o lo stesso comitato di presidenza (artt. 2 e 3 L. 195/1958)”⁸¹. In questo caso, la statuita facoltà di presiedere la Sezione disciplinare è ricostruita come possibile solo dal punto di vista teorico - e non vi è, tra l’altro, più alcun cenno a situazioni in cui la presenza del Presidente della Repubblica è necessaria - e che si inserisce quale del tutto eventuale *quid pluris* per garantire l’imparzialità dello svolgimento del giudizio disciplinare nei confronti del singolo magistrato. Se si volge lo sguardo alla prassi, va sottolineato come questa attribuzione è stata esercitata in un serie assai limitata di occasioni e l’ultima volta addirittura “da parte del Presidente Carlo Azeglio Ciampi, stante l'impossibilità di costituire il collegio senza la sua presenza”⁸². D’altro canto, va menzionata pure la presa di posizione sul punto da parte del Presidente Cossiga, il quale giunse alla conclusione che la disciplina prevista “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”⁸³. Il dato emergente dalla prassi deve da una parte rassicurare, nella misura in cui si è sempre dubitato della

⁸⁰ V. ritenuto in fatto punto n. 3 sent. n. 7642/1995 Cass. sez. unite civili.

⁸¹ V. *Ivi*.

⁸² Come ricordato da DE NARDI S., *Sull’esercizio (effettivo) delle attribuzioni di presidente del C.S.M. da parte del Capo dello Stato*, cit., p. 32.

⁸³ L’intervento di Cossiga è contenuto nella *Relazione della Commissione*, cit., p. 142.

legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge istitutiva⁸⁴, qualora si tenga conto che in quasi tutti i casi si è assistito ad una piena ed esclusiva Presidenza della sezione disciplinare da parte del Vicepresidente, ma il tutto è sempre dipeso da una scelta discrezionale, quale è quella cui il Presidente della Repubblica è “facoltizzato”⁸⁵(di presiedere o meno la Sezione disciplinare). A questa constatazione, si aggiunga l'elemento della cognizione del giudice disciplinare, che è sottoposta alla regola dettata dall'art. 25 della Costituzione, sulla naturalità del giudice⁸⁶. Dal combinato disposto delle norme *supra* enunciate risultano due binari:

- il primo “ordinario” che vede la Sezione disciplinare presieduta dal Vicepresidente del C.S.M.;
- il secondo invece è del tutto eventuale ed eccezionale, che vede la Sezione disciplinare presieduta dal Capo dello Stato, con conseguente esclusione del Vicepresidente.

Anche in questa particolare attribuzione si può dunque ricostruire lo schema dottrinale, più volte enunciato in riferimento ad altri istituti, secondo cui dinanzi ad atti riconducibili alla sfera dell’“ordinarietà”, la gestione è affidata al Vicepresidente del Consiglio, salvo l'intervento

⁸⁴ Per una trattazione più completa si veda MOGINI S., *L'azione disciplinare del Ministro della giustizia*, in M. VOLPI (cur.), *La responsabilità dei magistrati*, Jovene, Napoli, 2009, p. 59.

⁸⁵ V. sempre la *Relazione della Commissione*, cit., p. 143.

⁸⁶ A maggior ragione appare doverosa l'astensione presidenziale dall'esercizio da tale facoltà in quanto in passato sono stati sollevati seri dubbi sulla legittimità costituzionale nel prevedere l'attribuzione del potere disciplinare non all'intero *plenum* del Consiglio ma ad una minima parte di esso, contestando a tale scelta legislativa la violazione dell'art. 105 Cost. Successivamente, è stata la giurisprudenza a chiarire con alcune decisioni (tra le altre si veda la sent. n. 270/2002) che la Sezione disciplinare altro non è che un organo del C.S.M. e per mezzo di esso il Consiglio stesso esercita il proprio potere disciplinare.

presidenziale che si connota come evento del tutto eccezionale⁸⁷. In conclusione, l'unica interpretazione che possa rendere del tutto conforme a Costituzione questo istituto è probabilmente quella secondo cui questa prerogativa sia anch'essa un "ulteriore forma di garanzia istituzionale"⁸⁸, orientata ad evitare che ogni singolo magistrato possa essere destinatario dell'azione disciplinare intentata non per effettive responsabilità disciplinari ma per colpirlo, anche in virtù della composizione mista del C.S.M., che può dar luogo ad attriti e tensioni tra togati e laici.

III.6.1. SEGUE: IL RISCHIO DI (UN INOPPORTUNO) COINVOLGIMENTO DEL PRESIDENTE NEI CASI DI ISTRUZIONE E DELIBERAZIONE DI PRATICHE "A TUTELA".

Un ultimo aspetto su cui è bene soffermarsi, riguarda uno degli strumenti messi a punto dal C.S.M. per garantire la tutela della "dignità personale e professionale vuoi di singoli magistrati, vuoi di organi giurisdizionali, vuoi di interi uffici giudiziari, vuoi della magistratura italiana nel suo complesso"⁸⁹: le c.d. pratiche "a tutela"⁹⁰. Spesse volte, i magistrati ordinari sono destinatari di dichiarazioni aventi un

⁸⁷ Sul punto si è parlato più volte in dottrina di gestione "del quotidiano e dell'ordinario" del collegio, in cui il Vicepresidente è raffigurato come organo a "comparsa e a ricomparsa", talvolta dipendente dalle decisioni di chi gli è sovraordinato come il Presidente.

⁸⁸ Cfr. MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 62.

⁸⁹ V. sul punto DE NARDI S., *La libertà di espressione dei magistrati*, Jovene, Napoli, 2008, p. 479.

⁹⁰ Attualmente disciplinate dall'art. 36 del Regolamento interno.

contenuto lesivo e diffamatorio, che rischiano di incidere non poco sul prestigio e sulla credibilità dell'ordine giudiziario dinanzi ai singoli cittadini. Per tale motivo, si è affermata la prassi di far approvare al *plenum* del C.S.M. (dopo una previa istruttoria affidata alla Prima Commissione in seno al Consiglio) delle deliberazioni che abbiano il preciso scopo di evitare, come poc'anzi detto, da un parte che l'immagine dell'ordine giudiziario sia effettivamente lesa da quanto dichiarato, e dall'altra che il magistrato denigrato possa contare su un atto⁹¹ di solidarietà "autorevole" da parte dell'organo che è preposto alla tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Rispetto a questa prassi consiliare la posizione dei vari Presidenti della Repubblica, quali Presidenti del C.S.M., è stata di sicuro plauso e sostegno, che però fa sorgere più di qualche incertezza. Un esempio concreto di questa non troppo celata "approvazione" presidenziale verso le sopra citate deliberazioni, è stato il forte impulso dato dal Presidente Giorgio Napolitano nell'invitare a positivizzare questa prassi tra gli articoli del Regolamento interno del Consiglio, sottolineandone la funzione diretta a "tutelare i magistrati da qualsiasi forma di delegittimazione". Inoltre, l'avallo presidenziale verso tali pratiche a tutela è avvenuto non solo attraverso l'esercizio del potere di esternazione ma pure con la partecipazione del Capo dello Stato alle sedute consiliari in cui è avvenuta la relativa discussione e soprattutto (memori di quanto analizzato in precedenza) tramite l'approvazione dell'ordine del giorno dell'assemblea plenaria. In alcune occasioni - specialmente quando si è trattato di attacchi provenienti da esponenti

⁹¹ Da sottolineare come essi vengano variamente denominati: da "pratiche a tutela", a "risoluzioni" per poi essere definite in taluni casi "documenti" o "mozioni".

politici - l'istruzione delle pratiche a tutela ha costituito una pericolosa minaccia per l'equilibrio tra i poteri dello Stato. Allo stesso tempo, l'adozione delle suddette deliberazioni ha reso manifesto il rischio di "far incappare" il C.S.M. in una logica di responsabilità politica da cui, in realtà, - Costituzione alla mano - dovrebbe risultare completamente estraneo⁹².

Sempre nelle medesime evenienze, si è determinato un ulteriore fenomeno, ovvero quello per cui "anche il Capo dello Stato - volente o nolente - viene inevitabilmente trascinato nell'agone politico (rispetto al quale dovrebbe mantenersi - o meglio, ad essere tenuto! - a debita distanza)"⁹³. L'entrata "in campo" del Presidente della Repubblica si determina esclusivamente in tutti i casi in cui egli dà l'assenso all'ordine del giorno del *plenum*, che abbia ad oggetto proprio la trattazione di proposte di deliberazioni a tutela a favore di un qualsiasi membro dell'ordine giudiziario, che è stato destinatario di dichiarazioni ritenute lesive del prestigio e della credibilità dell'ordine giudiziario, proferite da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o di altri esponenti del Governo: essi infatti rispondono del loro operato solo dinanzi alle Camere e non di fronte al C.S.M.

Ebbene, come stato segnalato più volte dalla più autorevole dottrina⁹⁴, l'approvazione di deliberazioni di tale natura costituisce indubbiamente

⁹² Sul punto si può ricordare che tale pericolo è stato avvertito dai componenti laici del C.S.M., che non hanno esitato a dichiararne pubblicamente le potenziali conseguenze e ad assumere comportamenti tendenti all'ostruzionismo verso l'adozione delle pratiche a tutela. Fatti di tale natura si sono manifestati soprattutto durante la Presidenza Cossiga, come riportato da *Il Consiglio superiore della magistratura ed il suo Presidente*, cit., pp. 140 ss.

⁹³ V. DE NARDI S., *La libertà di espressione dei magistrati*, cit., p. 499.

⁹⁴ Ci si riferisce specificamente ad un passaggio contenuto nella *Relazione della Commissione presidenziale*, cit., p. 163.

esercizio del potere di esternazione attribuito al Consiglio superiore, anche se in taluni casi le stesse esternazioni possono ledere “l'autonomia di giudizio degli organi giurisdizionali”⁹⁵. Considerata l'assenza di una qualunque forma di controllo sugli atti consiliari, l'unico rimedio preventivo rispetto alle esternazioni stesse “è stato ricercato in sede di formazione dell'ordine del giorno”⁹⁶, e più precisamente tramite il vaglio del Presidente del C.S.M., espresso per mezzo del *placet* all'ordine del giorno consiliare.

Questa considerazione mostra come l'assenso all'ordine del giorno da parte del Capo dello Stato, possa, nelle situazioni in parola, essere considerato un esplicito avallo alle osservazioni mosse dal C.S.M. contro questo o quel potere dello Stato, decretando di fatto non solo un mancato intervento presidenziale “a freno” delle iniziative del Consiglio superiore, ma anche l'assunzione di una dimensione politica dell'intero ordine giudiziario. Il “cuore” della questione, per concludere, è stato colto anche dallo stesso Presidente Napolitano, il quale ha constatato la reale necessità dell'assunzione di una deliberazione a tutela soltanto “quando è insostituibile per tutelare il prestigio e la credibilità dell'istituzione giudiziaria nel suo complesso” e quando è “mirato a reagire ad attacchi e azioni denigratorie, chiaramente tendenti a mettere in dubbio l'imparzialità dei magistrati

⁹⁵ I provvedimenti cui si fa cenno sono quelli degli organi giurisdizionali chiamati a riesaminare i provvedimenti precedentemente assunti da un determinato giudice, il cui operato sia stato oggetto di critiche.

⁹⁶ Ciò è sempre evidenziato nella *Relazione della Commissione presidenziale*, cit., p. 164.

oppure a insinuare la loro soggezione a condizionamenti politici o di altra natura”⁹⁷.

⁹⁷ Come riportato da SCACCIA G., *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario durante il mandato di Napolitano (maggio 2006 - gennaio 2014)*, Mulino, Bologna, 2014, p. 599.

CAPITOLO IV

DA GRONCHI A MATTARELLA:

OVVERO, LA PRESIDENZA DEL C.S.M.

È (ANCHE) UNA “QUESTIONE DI STILE”

SOMMARIO: IV.1. Premessa - IV.2. La prima Presidenza Gronchi – IV.3. La breve Presidenza Segni. - IV.4. La Presidenza Saragat.- IV.5. La Presidenza Leone. - IV.6. La Presidenza (da manuale) Pertini. - IV.7. La Presidenza Cossiga (e gli anni dello scontro istituzionale col Consiglio). - IV.8. La Presidenza Scalfaro ai tempi del bipolarismo. – IV.9. La Presidenza Ciampi. - IV. 10. La “doppia” Presidenza Napolitano. - IV.11. La “doppia” Presidenza Mattarella.

IV.1. PREMESSA

Se nel capitolo precedente è stata passata in rassegna la normativa in cui va inquadrata la Presidenza del Consiglio Superiore della magistratura. Bisogna prendere in esame ciò che è venuto via via ad affermarsi nella prassi di ciascuna Presidenza, per sottolineare le differenti interpretazioni rispetto a cui l’esercizio di questo ufficio è stato sottoposto nel corso dei decenni, ovvero a partire dal 1959 con la Presidenza Gronchi fino all’odierna Presidenza Mattarella.

La ricostruzione che si andrà a delineare nelle pagine successive è basata per la maggior parte proprio sulla partecipazione dei singoli Presidenti alle sedute del C.S.M. o comunque su quell'insieme di "condotte atipiche" materializzatosi in "invio di messaggi, lettere, note e documenti attraverso i quali il Presidente del collegio rivolge pure autorevoli inviti al consiglio"¹. L'aspetto che va tenuto alla mente sin da ora è come la relazione Presidente - Collegio, talvolta sia stata anche apertamente conflittuale, proprio in virtù del fatto che la *ratio* garantista che sta dietro la Presidenza si poggia su un "difficile equilibrio" che rischia di essere messo più volte in crisi a fronte dei diversi modi di intendere l'esercizio dei poteri presidenziali verso il Consiglio superiore stesso. Non va trascurato poi, come evidenziato, anche l'apporto della dottrina, per la quale il ruolo del Capo dello Stato può configurarsi "differentemente in base all'atteggiarsi di colui che è chiamato a ricoprirlo"².

¹ Cfr. DE NARDI S., in *Sull'esercizio (effettivo) delle attribuzioni di presidente del C.S.M. da parte del capo dello Stato*, in *Il Foro italiano*, V, 1 e 77 (estratto), gennaio e febbraio 2019, p. 32.

² V. MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, Jovene, Napoli, 2011, pp. 90 ss.

IV.2. LA PRIMA PRESIDENZA GRONCHI.

Come più volte ribadito, l'istituzione del C.S.M. è stata definita "tardiva" rispetto all'entrata in vigore della Costituzione del 1948, considerata la distanza temporale di quasi dieci anni che separa i due eventi e in questo senso la figura del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi³ è stata di fondamentale importanza nel dare una spinta propulsiva all'attuazione del dettato costituzionale. Tralasciando il fatto che l'elezione di Gronchi rappresenta una svolta rispetto alla iniziale prassi che si era innestata sino a quel momento - in quanto per la prima volta si è avuto un Presidente della Repubblica che ha cercato di imporre un proprio indirizzo presidenziale⁴ rispetto a tutti gli altri interlocutori istituzionali - volta a raffigurare il Presidente come mero "notaio" di decisioni od atti altrui, è proprio durante la fine del settennato di quest'ultimo che si ha il primo "contatto" tra C.S.M. e suo Presidente. In tal senso va senza dubbio fatto cenno a quanto è stato pronunciato durante la prima - storica - seduta del Collegio appena istituito, il 18 luglio del 1959⁵, svoltasi per l'occasione nell'inedita sede del Quirinale (invece che in quella odierna di Palazzo dei Marescialli). Ebbene, non deve stupire che il *focus* dell'intervento presidenziale sia la natura dell'organo e i "sui nuovi importanti compiti assegnati ad esso

³ Le prime due Presidenze della Repubblica, De Nicola ed Einaudi, si svolsero in assenza del Consiglio superiore della magistratura.

⁴ Vedi sul punto quanto diffusamente indicato da BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma - Bari, 1985, p. 81.

⁵ È bene precisare come la legge istitutiva n. 195 venne approvata il 24 marzo 1958, e l'elezione del Presidente Gronchi si concretizzò qualche anno prima, il 29 aprile 1955: ciò per segnalare quanto sia stata importante tale figura nel panorama istituzionale italiano.

in Costituzione”⁶, tra cui soprattutto quelli imprescindibili volti a garantire l’autonomia e l’indipendenza dell’ordine giudiziario. Non a caso, è lo stesso Guardasigilli dell’epoca, l’on. Guido Gonella, a precisare che con l’istituzione del C.S.M. si raggiunge quella “giustizia che la Costituzione vuole imparziale per tutti”⁷. Di particolare rilevanza è poi il riferimento alla figura del Presidente della Repubblica e al suo compito, menzionato dallo stesso Gronchi, di evitare, soprattutto all’interno di una logica di separazione dei poteri, “l’isolamento di alcuno degli organi che sono posti al vertice dell’ordinamento giuridico dello Stato”⁸. L’aspetto ancor più rilevante del discorso di insediamento di Giovanni Gronchi sta nel “rapporto inter - organico”⁹ che intercorre tra Presidente e C.S.M., di cui ci si è resi conto fin da questa prima seduta, evidenziando che esso realizza quella “collaborazione funzionale tra le istituzioni supreme, che consente di attuare quell’adeguamento continuo della realtà giuridica alle mutevoli realtà politico sociali in cui si identifica l’aspetto più positivo della Costituzione”¹⁰.

L’attivismo del Presidente Gronchi nel cercare di garantire la più ampia ed effettiva attuazione del dettato costituzionale si estende anche a favore dell’interpretazione della stessa legge istitutiva 195/1958, in

⁶ Cfr. MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 92.

⁷ V. *Verbale di insediamento del C.S.M.: seduta 18 luglio 1959*, reperibile in www.quirinale.it.

⁸ Inoltre, lo stesso ministro Gonella si sofferma sull’importanza del principio di collaborazione che deve necessariamente intercorrere tra gli organi costituzionali, indicando come esempi i rapporti tra “Corte Costituzionale, Governo, Consiglio Superiore della Magistratura”.

⁹ V. *Verbale insediamento 18 luglio 1959*, cit., p. 5.

¹⁰ *Ivi*, p.6.

particolar modo riguardo l'art. 11 della stessa¹¹, concernente il potere del Ministro di "formulare richieste"¹². Nella visione presidenziale, la natura delle richieste o proposte formulate dal Ministro non ha alcuna valenza orientata a vincolare "la libertà del Consiglio": proseguendo poi in una riflessione di più ampia portata a ciò connessa, si rivela necessario "non drammatizzare le divergenze che possano sorgere tra Ministro e Commissione [...] in specie se non si accentuano questioni di prestigio"¹³. Va ricordato poi che proprio durante il corso di questa prima Presidenza, comincia ad essere data importanza alla prassi a cui affidarsi per l'effettivo funzionamento dell'organo, oltre al dato normativamente posto: infatti la prassi consiste proprio nell'elaborare "tutti gli esperimenti atti a superare le difficoltà (*di qualunque natura*¹⁴)" ma tutto questo "senza che sia ferita l'autonomia del Consiglio"¹⁵. Questa osservazione si rivela tanto più lungimirante se si pensa ai successivi momenti di frizione che hanno coinvolto il Consiglio Superiore e il proprio Presidente, conflittualità che sono state risolte proprio sulla base di un mutamento od una correzione della

¹¹ Il testo del suddetto articolo sancisce "*Nelle materie indicate al n. 1 dell'articolo 10 il Ministro per la grazia e giustizia può formulare richieste. Nelle materie indicate ai numeri 1), 2) e 4) dello stesso articolo, il Consiglio delibera su relazione della Commissione competente, tenute presenti le eventuali osservazioni del Ministro di grazia e giustizia. Sul conferimento degli uffici direttivi, esclusi quelli di pretore dirigente nelle preture aventi sede nel capoluogo di circondario e di procuratore della Repubblica presso le stesse preture, il Consiglio delibera su proposta, formulata di concerto col Ministro per la grazia e giustizia, di una commissione formata da sei dei suoi componenti, di cui quattro eletti dai magistrati e due eletti dal Parlamento*".

¹² La problematica che tante perplessità aveva scatenato riguardava il necessario concerto tra C.S.M. e Ministro della giustizia nel conferimento di uffici direttivi, come previsto dall'art. 11 comma 2 della legge istitutiva.

¹³ Frase pronunciata in un messaggio rivolto al C.S.M. l'8 ottobre 1959, v. *verbale della seduta C.S.M. 8 ottobre* in www.archivio.quirinale.it.

¹⁴ Il corsivo è dello scrivente.

¹⁵ V. *ibidem*, p. 12.

prassi sinora maturata e non di certo assumendo “posizioni di principio”¹⁶, riconosciuti anche che le questioni che possono sorgere tra i vari poteri “sono estremamente delicate, e aprono l’adito a gravi discussioni”¹⁷. Sulla prassi e sui caratteri del proprio consolidamento, è opportuno riportare un'altra “peculiarità” istituzionale inaugurata dal Presidente Gronchi. Essa consiste nella decisione di non partecipare o comunque di non essere coinvolto nella procedura di conferimento degli incarichi direttivi, ad esempio il conferimento dell’ufficio direttivo apicale di Procuratore Generale della Corte di Cassazione, limitando il suo ruolo ad un vaglio volto a verificare che “nessuna irregolarità sussista”¹⁸. Nella medesima occasione, il Presidente Gronchi ritiene consono precisare come, seppur non abbia preso alcuna posizione o preferenza circa l’opportunità del conferimento dell’incarico, che egli ha comunque avuto dei “colloqui con il Ministro della giustizia”¹⁹ inaugurando così quell’esercizio delle attribuzioni presidenziali “dietro le quinte” segnalato nel precedente capitolo.

Un ulteriore esempio dell’incisività dell’ufficio presidenziale fu sicuramente anche l’ammonimento rivolto ai componenti del Consiglio nell’aprile del 1962²⁰ sulla riforma del sistema delle promozioni all’interno della magistratura. Il Presidente Gronchi, nonostante la sua

¹⁶ V. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, Roma, 2009, p. 613.

¹⁷ *Ivi*, p. 613.

¹⁸ V. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, p. 614.

¹⁹ V. *ibidem*, p. 615. I colloqui sono stati incentrati sui criteri di conferimento dell’ufficio direttivo, ed in essi si è evidenziata la necessità di consolidare una prassi (definita addirittura come “metodo empirico”) che dovesse operare sino a quando non fosse intervenuto “un chiarimento in via legislativa o si trovi di fatto una soluzione conciliativa”.

²⁰ Più precisamente nella seduta del 4 aprile del 1962, v. *verbale seduta C.S.M. 4 aprile 1962*, p. 13.

decisione di non partecipare al voto²¹, su tale tema vuole ricordare (seppur implicitamente) l'aggancio non solo all'art. 97 Cost.²² ma pure la responsabilità dello stesso C.S.M. nei confronti del singolo impiegato per quanto concerne l'avanzamento di carriera, giungendo persino ad invitare il Consiglio ad elaborare "un sistema transitorio"²³ in attesa della risposta da parte del Parlamento. Quindi, si può ragionevolmente concludere che in quest'ultima circostanza il Presidente del Consiglio superiore abbia svolto un ruolo di impulso, di stimolo ad agire nel rispetto delle garanzie costituzionali e legislative poste, anche proponendo soluzioni *sua sponte*. L'ultima considerazione che può essere svolta sulla suddetta Presidenza è su un primissimo bilancio dell'attività del Consiglio²⁴, mettendo in luce il dibattito sorto all'interno del Collegio se riconoscere ad esso natura di organo meramente amministrativo o invece di organo di rilevanza costituzionale con la specifica funzione di assicurare autonomia e indipendenza alla magistratura: ebbene, il Presidente Gronchi in questa

²¹ La non partecipazione al voto venne da subito intesa come gesto diretto ad evitare che venisse incisa l'autonomia del Collegio nell'assumere decisioni, tanto da divenire anch'essa un aspetto della prassi che verrà seguito dalla quasi totalità dei successori di Gronchi.

²² Il suddetto art. 97 sancisce quanto segue: "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge".

Infatti, Gronchi fa riferimento prima "all'obbligo di indire concorsi", riferendosi implicitamente al comma 4 dell'art. 97 Cost, e subito dopo pone il problema delle promozioni dei magistrati sul "piano della buona amministrazione", alludendo al comma 2 del medesimo art. 97 Cost.

²³ V. *Discorsi e messaggi Presidente della Repubblica Gronchi*, cit., p. 615.

²⁴ Queste considerazioni vennero svolte da Gronchi nel febbraio del 1962.

occasione decide di prendere posizione e schierarsi convintamente per la seconda ipotesi proposta²⁵. E questa precisa “scelta di campo” presidenziale ha la sua precisa matrice nel tipo di Presidenza portata avanti da Gronchi, contraddistinta dall’essere un “Presidente autonomo, portatore di una visione politica che faceva emergere dal messaggio di insediamento e da successive esternazioni, rendendolo svincolato dagli equilibri del sistema politico e libero di attivarsi per la realizzazione dei superiori interessi della nazione e delle aspettative del paese”²⁶.

IV.3. LA BREVE PRESIDENZA SEGNI.

A succedere a Gronchi, è Antonio Segni²⁷ nel 1962. La Presidenza Segni è passata alla storia per essere stata - ad oggi - la più breve della storia repubblicana²⁸ e la prima in cui è stato necessario ricorrere all’istituto della supplenza da parte del Presidente del Senato per impedimento temporaneo del Presidente della Repubblica. Al vertice del C.S.M. si contraddistingue per l’assidua partecipazione alle sedute

²⁵ Per approfondire si veda ALVAZZI DAL FRATE P., *Costituzione e ordinamento giudiziario. L’istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Atti del Convegno “Le istituzioni repubblicane dal centrismo al centro - sinistra”*, Fondazione Istituto Antonio Gramsci - Istituto Luigi Sturzo, Roma, 25 - 26 marzo 2004.

²⁶ Cfr. BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., p. 93.

²⁷ Egli è considerato il primo “leader politico” ad essere eletto al Quirinale, il 6 maggio 1962, con 443 voti.

²⁸ Senza tener conto del secondo mandato svolto dal Presidente Giorgio Napolitano dal 20 aprile 2013 al 14 gennaio 2015.

del Consiglio²⁹, frutto dell'interpretazione "estensiva" del suo ruolo di Presidente del Consiglio superiore, portandolo ad intendere la sua presenza come necessaria per lo svolgimento di ogni adunanza, qualunque ne fosse l'oggetto, partecipando attivamente alle discussioni e persino esprimendo le sue opinioni sulle nomine: ciò certamente ha influito sulle decisioni adottate³⁰. L'attenzione di Segni verso le attività del Consiglio superiore si dimostra così netta al punto di portare il Presidente a sottolineare posticipatamente il proprio convincimento sulla deliberazione adottata in sua assenza, tanto è vero che tale prassi è definita, non senza ragione, del "voto postumo" e conseguentemente lesiva del principio di collegialità. Tale atteggiamento presidenziale solleva non poche critiche in quanto si sostiene l'esistenza di una presunta regola tacita secondo cui l'intervento del Capo dello Stato nel Collegio sarebbe da ritenersi eccezionale e gravato da un dovere di astensione, proprio al fine di non eludere quel principio di indipendenza costituzionale del C.S.M. Da sottolineare in tal senso un evento degno di nota della Presidenza Segni, ovvero quanto avviene il 20 novembre del 1963, in occasione di uno sciopero degli edili contro una sentenza definita a loro avviso iniqua emanata dal Tribunale di Roma³¹, il C.S.M. vota un ordine del giorno durante una seduta a cui il Presidente Segni non aveva partecipato. Quest'ultimo però si premura di far pervenire "nella qualità di Presidente [...] una particolare attestazione di stima"

²⁹ In soli due anni, dal 1962 al 1964, partecipò personalmente per ben 38 volte alle sedute consiliari, presiedendole v. Dossier documentale "*Presidenze dei Capi di Stato*", reperibile su www.csm.it.

³⁰ Sul punto si veda BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., p. 118.

³¹ Si trattava di una sentenza di condanna per gli imputati dei fatti avvenuti a Genova nel 1960.

ai giudici che avevano assunto tale decisione³². A seguito di ciò il Presidente Segni è criticato per la sua adesione non solo tardiva ma anche pubblicamente espressa, in quanto considerata violatrice di tutte le regole che governano gli organi collegiali, tanto più se si tratta di manifestare un'adesione ad una sentenza: va precisato però che nessuna critica si può muovere a livello di ammissibilità del contenuto dell'ordine del giorno (anche nel caso in cui lo stesso Segni vi avesse partecipato). L'attivismo lo si può infine constatare pure da certi suoi interventi su questioni di natura squisitamente tecnico - procedurale, ad esempio "l'opera delle Commissioni è fondamentale per il funzionamento del Consiglio"³³ in materia di distribuzione dei lavori giudiziari e di altri titoli, in cui si discuteva sul ruolo presidenziale dinanzi all'opposizione di alcuni componenti alle scelte fatte circa la distribuzione³⁴.

IV.4. LA PRESIDENZA SARAGAT.

A seguito dell'aggravamento improvviso delle condizioni di salute del Presidente Segni nell'agosto del 1964, che hanno portato all'applicazione dell'istituto della supplenza per impedimento temporaneo³⁵, si giunge all'elezione di Giuseppe Saragat il 6 dicembre

³² Come analiticamente riportato da CARLASSARE L., *Quattro note sul Presidente della Repubblica nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in Pol. Dir., 1986, p. 153.

³³ V. verbale seduta C.S.M. del 10 aprile 1964, p. 583, in www.quirinale.it.

³⁴ Il ruolo presidenziale in tale situazione è talmente importante che egli stesso può procedere alla stesura della motivazione da inserire nel verbale.

³⁵ Sul tema per un approfondimento è bene riferirsi a MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XI ed., 2005, p. 437.

dello stesso anno³⁶. Come il suo predecessore, anche Saragat³⁷ dimostra di essere molto presente alle sedute del Consiglio, tanto che sin dalla prima riunione svoltasi il 20 gennaio 1965 egli richiama l'attenzione del Collegio sull'art.10 della legge istitutiva³⁸, relativamente al funzionamento e all'istituzione del Consiglio, menzionando anche l'attività di preziosa collaborazione svolta (per mezzo della Relazione redatta in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario) da un altro membro di diritto del C.S.M.: Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione³⁹. Invece, in altri punti sembra richiamare il

³⁶ Anch'egli condivide con Segni, la peculiarità di essere un “*leader*” di partito e la sua elezione alla Presidenza della Repubblica si è realizzata al 21esimo scrutinio con 646 voti favorevoli.

³⁷ Per una trattazione esaustiva sul Presidente in questione si veda INDRIU U., *La presidenza Saragat: cronaca politica di un settennio, 1965-1971*, Milano, Mondadori, 1971.

³⁸ Il cui testo statuisce “*Spetta al Consiglio superiore di deliberare:*

- 1) *sulle assunzioni in Magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo stato dei magistrati;*
- 2) *sulla nomina e revoca dei vicepretori onorari, dei conciliatori, dei vice conciliatori, nonché dei componenti estranei alla Magistratura delle sezioni specializzate; per i conciliatori, i vice conciliatori e i componenti estranei è ammessa la delega ai presidenti delle Corti di appello;*
- 3) *sulle sanzioni disciplinari a carico di magistrati, in esito ai procedimenti disciplinari iniziati su richiesta del Ministro o del procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione;*
- 4) *sulla designazione per la nomina a magistrato di Corte di Cassazione, per meriti insigni, di professori e di avvocati;*
- 5) *sulla concessione, nei limiti delle somme a tale scopo stanziare, in bilancio, dei compensi speciali previsti dall'art. 6 del D.Lgs. 27 giugno 1946, n. 19, e dei sussidi ai magistrati che esercitano funzioni giudiziarie o alle loro famiglie. Può fare proposte al Ministro per la grazia e giustizia sulle modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. 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.*

Delibera su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge”.

³⁹ Allo stesso tempo il Presidente afferma di aver avuto segnalazioni circa le mancanze della giustizia anche dialogando (a proposito di quel potere “dietro le quinte” di cui si diceva nel capitolo precedente) con soggetti esterni al Consiglio, quali i procuratori generali presso le Corti d'appello.

setteennato di Gronchi nella misura in cui assicura il suo impegno nell'”affrontare i problemi connessi all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi concernenti la giustizia”⁴⁰. A maggior dimostrazione dell'impegno in prima persona del Presidente⁴¹, degna di nota è la richiesta di quest'ultimo di affrontare in una seduta del *plenum*, il problema della “crisi della giustizia”⁴² che prende le mosse da una constatazione molto importante: per giustizia è da intendersi quella “nella sua prospettiva essenziale, che è quella del come concretamente la giustizia sia resa al cittadino”⁴³. L'aspetto che risulta essere ancor meritevole di rilievo è anche l'attenta analisi, compiuta dal Presidente nel suo discorso, circa i motivi che hanno determinato questa situazione di crisi della giustizia. Infatti, viene evidenziato come essi siano concernenti:

- per un verso “l'aspetto legislativo del problema”⁴⁴ ;
- per un altro verso, essi attengono alla “natura organizzativa e strutturale”, come ad esempio le carenze di organico, sedi fatiscenti, carenza o arretratezza dell'apparato amministrativo - burocratico. L'intervento di Saragat, infine, assume anche un'altra valenza dal momento in cui giunge a proporre soluzioni che, se non di carattere tecnico, si possono considerare di carattere “pratico”, come quando invita il Consiglio superiore a dare concreta attuazione ai problemi

⁴⁰ V. verbale seduta C.S.M. del 20 gennaio 1965, p. 8.

⁴¹ Per raffrontare l'operato di Saragat con quello degli altri Presidenti si veda DI FEDERICO G., *Da Saragat a Napolitano. Il difficile rapporto tra Presidente della Repubblica e Consiglio Superiore della magistratura*, Mimesis Edizioni, Milano - Udine, 2016.

⁴² V. verbale seduta C.S.M. del 23 aprile 1965, p. 22.

⁴³ *Ivi*.

⁴⁴ *Ivi*. Il Presidente per il primo punto evidenzia come le storture di natura legislativa siano quelle inerenti talune inadeguatezze o storture delle norme processuali.

avvalendosi dei poteri consultivi e di iniziativa che l'art. 10 della l. 195/1958 attribuisce al Collegio⁴⁵. Gli interventi e le partecipazioni del Presidente Saragat alle sedute diventano nel corso del tempo via via meno frequenti ma ciò non toglie incisività alla sua opera di Presidente del Consiglio. Infatti, è sempre Saragat a dichiarare la sua intenzione nel continuare tenersi informato “col massimo interesse”⁴⁶ attraverso documenti, relazioni, rapporti o missive, sottolineando la rilevante funzione di controllo e garanzia che il proprio ruolo di vertice della Consiglio superiore gli impone. Si può cogliere una differenziazione tra la modalità partecipative da parte di Saragat e da parte di Segni, all'attività consiliare: nel caso della prima Presidenza, è improntata ad uno spiccato “interventismo”⁴⁷ e ad una presenza dello stesso Presidente in ogni decisione assunta, a prescindere dall'importanza del contenuto della stessa; nel caso della seconda, il ruolo giocato da Saragat è di natura diversa nella misura in cui egli si muove ben conscio che prima che Presidente del C.S.M. “è innanzitutto Presidente della Repubblica e pertanto garante supremo della Costituzione”⁴⁸.

Inoltre, sempre marcando la differenza rispetto al predecessore, Saragat inaugura la prassi dell'astensione presidenziale durante il conferimento degli uffici direttivi apicali (come accaduto nella seduta del 19 luglio 1967). Questo aspetto non è marginale, in quanto il Presidente dimostra di interpretare il proprio ruolo in maniera sempre conforme alla Costituzione, evitando il rischio di menomare l'autonomia consiliare in

⁴⁵ Poiché questi poteri sono ritenuti quelli tramite cui si può porre una soluzione “ai problemi di organizzazione dei servizi dell'amministrazione giudiziaria”.

⁴⁶ V. *seduta C.S.M. del 23 aprile 1965*, p. 3

⁴⁷ Il suddetto termine adoperato da MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 96.

⁴⁸ V. *Ivi*.

frangenti istituzionalmente delicati quali, appunto, il conferimento degli incarichi direttivi di vertice. Ancora, a riprova di un “nuovo corso”, inaugurato da Saragat, si pensi ad un suo singolare intervento nel gennaio del 1969, quando si esprime circa la distribuzione dei magistrati definendola “irrazionale”⁴⁹, auspicando persino l’utilizzo di dati statistici sulla base dei quali procedere ad un’equa distribuzione. Di importante rilievo sempre nel medesimo intervento è la funzione di persuasione, sollecitazione, di impulso, attribuita all’ufficio di Presidente del Consiglio superiore, sempre “nell’ambito e nel rispetto delle diverse competenze fissate dalla Costituzione”⁵⁰. Durante la Presidenza Saragat trova spazio pure l’istituzione di una Commissione incaricata dello studio dei problemi della giustizia, che sarà l’antesignana della futura Commissione presidenziale voluta dal Presidente Cossiga nel 1990: anche da questo si vede la lungimiranza di Saragat nel voler perseguire l’obiettivo di garantire una giustizia imparziale. E a proposito dell’imparzialità dell’esercizio dell’azione giurisdizionale, ben si può comprendere il pensiero di Saragat sul punto in una sua esternazione avvenuta nel dicembre del 1970 in cui egli (quasi fornendo una sorta di commento dell’art. 101 Cost.) sostiene che “la subordinazione alla legge sia veduta e sentita come subordinazione alla volontà popolare [...] della quale la legge è espressione”⁵¹. Sono anche interventi come questo a mettere in risalto, in particolar modo nei primi anni di Presidenza, ancora una volta l’idea di quale sia

⁴⁹ V. l’intervento nella raccolta “*Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat*”, Roma, 2005, p. 120.

⁵⁰ V. *ibidem*, p. 122.

⁵¹ Cfr. “*Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat*”, cit., p. 133.

l'interpretazione della funzione presidenziale circa il proprio ruolo di custode della Costituzione.

In aggiunta, un altro fatto degno di menzione è anche quello che ha visto Saragat intervenire in una seduta del *plenum* per il conferimento dell'incarico direttivo di Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione e i dubbi avanzati sulla idoneità del candidato⁵². Ebbene, in questa occasione egli ha la possibilità di chiarire come, talvolta, il Consiglio superiore sia chiamato a decidere operando “una valutazione politica”⁵³ come può essere quella riguardo la *voluntas del* Collegio sul procedere all'acquisizione di documenti e notizie per procedere alla sospensione di un proprio componente. Anche in questa situazione si coglie l'elemento di novità rappresentato dal riconoscimento di una aggiuntiva sfaccettatura politica, in determinati compiti cui è chiamato il C.S.M., e l'aspetto più emblematico è che tale riflessione venga proprio dal vertice del Consiglio: proprio da colui che deve contemperare le varie “dimensioni” che il Consiglio reca in sé.

Infine, è utile indicare poi un caso di controllo per certi versi repressivo esercitato Saragat, nello specifico quando il C.S.M. giunge ad ipotizzare l'istituzione di una Commissione speciale per i rapporti con il Parlamento⁵⁴. Il Presidente Saragat si oppone a questo progetto, in quanto ritiene che così facendo si determini una situazione assimilabile

⁵² Ci si riferisce ad una vicenda che vedeva coinvolto il dott. Saviotti riguardo alcuni suoi atti intrapresi nei confronti dei giornalisti, v. *verbale della seduta C.S.M. 16 ottobre 1970*, p. 11.

⁵³ V. *Ivi*.

⁵⁴ V. *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 1023.

a quella di una presunta responsabilità politica⁵⁵ del Consiglio superiore verso il Parlamento, senza dimenticare la violazione di quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge attuativa. Per cercare di venire incontro alle richieste del *plenum*, Saragat, come si è visto anche sopra, giunge a proporre l'intermediazione in tal senso da parte del Ministro della giustizia per creare un collegamento tra Consiglio superiore e gli altri organi costituzionali. E sul punto Saragat si è dimostrato profetico quando ha sottolineato la problematicità del rapporto tra Presidente e Consiglio superiore della magistratura, preannunciando “i futuri e più aspri conflitti tra il Consiglio stesso ed il suo Presidente”⁵⁶.

In conclusione, queste tre prime Presidenze del C.S.M. esposte offrono un primissimo spaccato del diverso modo di interpretare l'ufficio di Presidente del C.S.M. Si devono segnalare sul punto due aspetti:

- da una parte una corretta opera di bilanciamento e di tutela dell'ordine giudiziario nel caso delle Presidenze Gronchi e Saragat;
- dall'altra, la suddetta opera di tutela si concretizza per mezzo di una prassi consistente in una partecipazione presidenziale “centellinata” alle sedute consiliari. Tale prassi durante la Presidenza Segni non è stata rispettata con il concreto pericolo di ridurre l'autonomia decisionale di cui il Consiglio dovrebbe sempre godere.

⁵⁵ Come sottolineato da CARAVITA B., *Il difficile equilibrio tra politica e magistratura: per un dibattito all'interno dei principi costituzionali*, in www.federalismi.it, 6 agosto 2008.

⁵⁶ PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Mulino, 2004, pp. 200 ss.

IV.5. LA PRESIDENZA DI LEONE.

Dopo Giuseppe Saragat, è eletto Presidente della Repubblica l'on. Giovanni Leone⁵⁷. Fin da subito la spiccata sensibilità di fine giurista, lo porta ad inquadrare il preciso ruolo che il C.S.M. assume nell'ordinamento costituzionale, specificando che esso "è nato essenzialmente per difendere e garantire il magistrato dalle tentazioni e dalle pressioni non solo nei confronti di altri poteri ma anche nei confronti delle suggestioni particolari delle esigenze personali che chiamiamo le esigenze di carriera"⁵⁸. Nello stesso discorso il Capo dello Stato arriva persino ad indicare quale possa essere la via da seguire per evitare che i magistrati vengano ad essere fuorviati dalle "tentazioni" sopra menzionate, specificando che non esiste una norma giuridica a cui ciascun magistrato si possa ispirare e per questo motivo l'unico modo per garantire l'esercizio imparziale della funzione è "la preparazione tecnica e l'idoneità d'ufficio". Per comprendere la concezione che Leone ha del proprio ruolo di Presidente del Consiglio superiore, basti ricordare che egli era solito sottolineare il suo pregresso ruolo in Assemblea Costituente di "Relatore del titolo della Magistratura nella nostra Costituzione" e perciò interessato - ovviamente anche in qualità di Presidente della Repubblica - "al perseguimento di quest'opera che la Costituzione gli ha affidato, fondamentale per lo Stato repubblicano"⁵⁹. I primi anni della Presidenza Leone non sono caratterizzati da particolari eventi di rilievo riguardanti

⁵⁷ Dopo 23 scrutini e con 518 voti a favore.

⁵⁸ V. *verbale seduta C.S.M. 15 marzo 1972*.

⁵⁹ V. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Leone*, Roma, 2009, p. 126. Il testo integrale è reperibile nevsito www.archivio.quirinale.it

lo svolgimento dell'attività consiliare, tanto più che, a differenza delle precedenti Presidenze, la sua presenza è estremamente ridotta e per lo più concentrata in occasioni di un certo rilievo, come il conferimento degli incarichi direttivi apicali. Ciò non toglie che, se si volesse riscontare una precisa caratteristica della Presidenza Leone, la si potrebbe ritrovare nella propria spiccata attenzione ai problemi di natura giuridica che lo porta più volte a rinviare alle Camere le leggi che gli venivano presentate per la promulgazione. A titolo di esempio, anche per via della sua veste di Presidente del Consiglio superiore, egli esercita il potere di rinvio circa una legge riguardante l'elezione dei membri del Consiglio superiore della magistratura, evidenziando inoltre i dubbi di costituzionalità che ne impediscono la promulgazione⁶⁰. Proprio per questa sua particolare propensione, egli partecipa con una certa continuità ad alcune sedute del C.S.M., intervenendo nelle relative discussioni per esprimere le proprie "più profonde convinzioni"⁶¹. Per sottolineare l'incedere presidenziale connotato da una continua "abitudine di impostare giuridicamente i problemi"⁶² basti ricordare due episodi.

Il primo, avvenuto nel novembre del 1975, vede Leone intervenire *in limine* alla discussione dapprima invitando ad una riflessione

⁶⁰ Questo fatto, avvenuto nell'ottobre del 1975, provocò un notevole dibattito attorno all'uso del potere di rinvio anche per via della materia trattata. Non a caso, molti giunsero ad indicare l'uso strumentale di tale potere al solo scopo di creare un ostacolo alla democratizzazione dell'elezione dei membri del Consiglio superiore.

⁶¹ Cfr. BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., p. 194.

⁶² La constatazione su questo aspetto è di ANDREOTTI G., *Visti da vicino*, III ed., Rizzoli, Milano, 1985, p. 156. Anche in questo caso si rafforza l'indiscusso riconoscimento della caratura di giurista di Leone, al quale però venne più volte rimproverato di difettare nell'intravedere il lato politico dei problemi affrontati.

sull'opportunità di conferire incarichi ai professori universitari⁶³, per poi passare al cuore della questione ovvero le “punte di lassismo” che egli rinviene con riferimento particolare agli istituti della custodia preventiva e della libertà provvisoria, giungendo persino ad un “doveroso richiamo “per una maggiore “responsabilizzazione dei magistrati interessati”⁶⁴.

Il secondo episodio risale al 20 gennaio del 1977, dove il Presidente interviene prima di aprire la discussione del *plenum*. In questo intervento Leone, sempre in tema di libertà personale, sostiene dapprima la propria legittimazione ad intervenire sul tema in quanto Presidente del C.S.M., mettendo in luce che, in quanto Capo dello Stato, rappresenta il “tramite tra la magistratura e gli altri poteri politici”⁶⁵ e ciò giustifica sue eventuali riunioni con esponenti del potere esecutivo (nella fattispecie una pluralità di ministri). L'aspetto che però colpisce di questa “uscita” presidenziale è sicuramente l'invito ad avere la stessa fermezza delle forze di polizia, aggiungendo il necessario controllo che il C.S.M. deve svolgere su tutti gli atti in materia di libertà personale, “sul come vengono concessi i permessi (*premio*⁶⁶), perché vengono dati, e in quali casi”⁶⁷. Proprio l'antefatto di questo intervento del Presidente è stata una riunione, inerente problematiche di ordine pubblico, svoltasi presso il Quirinale alla presenza del Presidente del Consiglio e di alcuni ministri. Su tale accadimento si sono addensate varie polemiche che però non possono trovare alcun fondamento dal

⁶³ Lo stesso Leone aveva svolto durante la sua vita la professione di professore di diritto processuale penale.

⁶⁴ V. *verbale seduta C.S.M. 5 novembre 1975*, p. 37.

⁶⁵ V. *verbale seduta C.S.M. 20 gennaio 1977*, p. 18.

⁶⁶ Il corsivo è dello scrivente.

⁶⁷ V. *Discorsi e messaggi Presidente Leone*, cit., p. 147.

momento in cui, se lo l'incontro istituzionale si svolge per lo scambio di informazioni e di consigli, non vi è motivo di sospettare una presunta illegittimità costituzionale. A maggior ragione se questo incontro tra i suddetti soggetti istituzionali si celebra in un clima "di pesanti attacchi all'ordine pubblico e dal malessere delle forze di polizia e della magistratura di fronte all'elevata disorganizzazione delle stesse"⁶⁸. Ci si è interrogati parecchio in ambito dottrinale sulla legittimità o meno del potere di esternazione del Presidente della Repubblica quando dispensa per mezzo di esso moniti o consigli ed è nell'esercizio di funzioni inerenti al proprio ufficio di Presidente del Consiglio superiore⁶⁹. La questione che interessa in queste situazioni è quella per cui ci si chiede se:

- o il Capo dello Stato sia tenuto ad attestarsi sulle stesse posizioni governative;
- o debba limitarsi tutt'al più a prese di posizioni più sfumate, denotate da una certa genericità, al posto di esprimere per davvero le proprie convinzioni, al di là della loro condivisibilità o meno. Il più delle volte queste opinioni sono state espresse nell'ambito di tematiche sicuramente di ordine giuridico ma soprattutto in quelle di più "ampio respiro"⁷⁰, quali la riforma dell'ordinamento giudiziario e dei codici.

Anche per Leone si possono segnalare aspetti di continuità rispetto ai propri predecessori nelle medesime questioni affrontate, e ci si riferisce

⁶⁸ Cfr. BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., p. 195.

⁶⁹ Sul punto si veda GRISOLIA M.C., *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n.1/2011.

⁷⁰ L'espressione è sempre di BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., p. 196.

ad un caso di sciopero dinanzi al quale il Capo dello Stato imposta in maniera chiara il proprio pensiero, affermando la propria “netta e precisa opposizione” rifacendosi anche a quanto si era via via affermato a sia a livello di giurisprudenza costituzionale, sia a livello di prassi consiliare⁷¹. Durante l’intero settennato del Presidente Leone si può segnalare una sola occasione in cui l’agire presidenziale è biasimabile, ovvero in una seduta appositamente dedicata al conferimento degli uffici direttivi, e nel caso di specie si era trattato dell’attribuzione dell’ufficio di Procuratore generale presso la Corte di Cassazione. Ebbene, in tale circostanza, pur non avendo espresso alcuna opinione a favore dei vari candidati prima di passare alla votazione, il Presidente e il suo essere presenziare alla seduta è interpretato come un chiaro segnale favorevole per via di alcune precedenti dichiarazioni televisive in cui è lodato uno dei candidati, il dottor Giovanni Colli⁷². Se si guarda alla prassi consolidata in materia di sedute dedicate specificatamente alle vicende interne dell’ordine giudiziario quali assegnazioni di sedi, promozioni, censure etc., in tali casi il Capo dello Stato dovrebbe astenersi dall’interferire nelle deliberazioni consiliari per non minare in alcun modo l’indipendenza della magistratura, mantenendo nella figura del Presidente della Repubblica quel legame tra ordine giudiziario e il complessivo funzionamento dello Stato⁷³.

⁷¹ La seduta alla quale ci si riferisce è datata 28 gennaio del 1974 e la soluzione proposta da Leone (quindi la condanna dello sciopero) è la stessa seguita da Segni e Saragat nelle sedute del 20 - 12 - 1963 e 21 - 2 - 1967.

⁷² E questa condotta presidenziale non del tutto corretta, venne amplificata anche dal successivo elogio pubblico rivolto al candidato dal Presidente Leone, che a tal fine decise di partecipare appositamente all’ultima seduta del suddetto componente una volta che egli dovette lasciare la magistratura per la pensione (15 - 7 - 1976).

⁷³ V. BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., p. 196.

IV.6. LA PRESIDENZA (DA MANUALE) PERTINI.

A seguito della scadenza anticipata del mandato di Giovanni Leone, il quale si dimette anzitempo il 15 giugno 1978, l'8 luglio successivo la Presidenza della Repubblica viene assunta da Sandro Pertini⁷⁴. La sua Presidenza è stata definita da più parti come “esemplare”⁷⁵ per via delle molteplici situazioni in cui lo stesso ha saputo tutelare l'indipendenza della magistratura “sia verso gli attacchi della classe politica, sia verso i tentativi di delegittimazione ed inquinamento operati attraverso il circuito dei mass media, sia verso manifestazioni dei giudici ritenute lesive del prestigio dell'ordine”⁷⁶. L'elezione di Pertini, è bene ricordarlo, avviene in un periodo particolarmente delicato per la storia dell'Italia repubblicana, segnato dalle drammatiche cronache dei fatti di terrorismo e della criminalità organizzata, senza dimenticare il gran numero di scandali che coinvolsero anche componenti del Consiglio superiore della magistratura⁷⁷. Da qui la costante presenza del Presidente Pertini ai lavori del *plenum*, che va corredata al proprio modo di interpretare il ruolo di Presidente del Consiglio superiore che viene definita come “la più nuova ed una delle più significative”⁷⁸.

⁷⁴ Durante il periodo di *vacatio* derivato dalle dimissioni di Leone, si applicò l'istituto della supplenza presidenziale esercitata dall'allora Presidente del Senato Amintore Fanfani. Successivamente Pertini venne eletto al 16esimo scrutinio con ben 832 voti a favore.

⁷⁵ Si veda per rilievi anche critici BARILE P., *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 367 ss.

⁷⁶ Cfr. BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., p. 258.

⁷⁷ Per una trattazione a tutto tondo sul settennato di Pertini si veda D'ORAZIO G., *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? (contributo ad una analisi giuridico-costituzionale)*, Maggioli, Rimini, 1985.

⁷⁸ Frase utilizzata dallo stesso Presidente Pertini v. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Sandro Pertini*, Roma, 2009, p. 136.

Pertini cerca pure di sottolineare il fatto che “questo collegio, anche in ragione della diversa provenienza dei suoi membri, portatori di un democratico pluralismo di idee e di orientamenti, si pone come la naturale sede nella quale può essere delineata e chiarita una visione organica ed equilibrata dell’amministrazione della giustizia”⁷⁹. Per comprendere il ruolo decisivo che il Presidente Pertini ha nel guidare il C.S.M. in un periodo particolarmente difficile della propria storia, basta riferirsi ad alcuni tragici eventi che hanno colpito il Consiglio superiore. A titolo esemplificativo, basti pensare alla seduta del 9 novembre 1978, in cui il Presidente Pertini pronuncia un discorso in memoria del giudice Fedele Calvosa, vittima del terrorismo di quegli anni, e per la prima volta si accenna al concreto rischio di “sbandamento” in cui rischia di incorrere la magistratura tutta, come sottolineato da alcuni autori che colgono nell’interventismo di Pertini “un modo partecipe al dibattito e nella redazione del documento finale, in qualità di artefice di un’opera di autorevole mediazione, che conduce alla votazione unanime”⁸⁰. Nella stessa seduta va senza dubbio menzionato pure l’intervento del Vicepresidente del C.S.M. Vittorio Bachelet che - a dimostrazione del rapporto di leale collaborazione col Presidente - invita i colleghi ad “operare uno sforzo per rivitalizzare la magistratura attraverso il rilancio della politica delle riforme”⁸¹. Questo intervento di Bachelet mostra il rapporto non necessariamente fiduciario tra Presidente e Vicepresidente ma se, così si può definire, di “sintonia” talmente accentuata da portare i due vertici del C.S.M. a fungere da organo di

⁷⁹ *Ivi.*

⁸⁰ La riflessione sul punto è condotta da BRUTI LIBERATI E., *Il Presidente della Repubblica presidente del C.S.M., da Pertini a Cossiga. Materiali per una riflessione*, in *Quest. giust.*, 1990, p. 437.

⁸¹ *V. verbale seduta C.S.M. 9 novembre 1978*, p. 432.

stimolo nei confronti di Parlamento e Governo affinché intervengano a garanzia dell'ordine giudiziario. È sufficiente anche solo accennare al fatto che Pertini decide di presenziare a sedute in cui vengono trattati argomenti di un certo rilievo come quelli riguardanti l'evitare l'isolamento dei magistrati e nell'adottare strumenti efficaci ed urgenti contro la lotta al terrorismo⁸² ma in essa come in altre egli decide di non votare, conformemente alla prassi più volte richiamata. Prassi seguita dal Presidente anche nel caso dell'elezione del nuovo Vicepresidente Ugo Zilletti, al posto dello scomparso Vittorio Bachelet, assassinato dalle Brigate Rosse. Tra l'altro nell'adunanza consiliare dedicata alla sostituzione di Bachelet, Pertini, per sua stessa ammissione, viene tacciato di incostituzionalità per via del suo voler procedere all'elezione del nuovo Vicepresidente senza prima provvedere alla nomina parlamentare di un nuovo componente laico, segnalando però che egli intende agire in tal modo per un solo obiettivo: garantire il funzionamento del C.S.M.⁸³. La strenua difesa della credibilità della magistratura porta Pertini, come si è accennato qualche riga sopra, a partecipare alla stesura di documenti finali destinati alla diffusione presso l'opinione pubblica - anch'esso fatto inedito rispetto alle precedenti presidenze. In particolare, nella seduta del 7 febbraio 1980, lo stesso Presidente non solo esprime il proprio pensiero circa i fatti che

⁸² Per approfondire si veda pure per intero *il verbale della seduta C.S.M. 30 gennaio 1979*. Da evidenziare come il dato da cui partire per una riforma in senso più repressivo è rappresentato dall'art. 109 Cost., sottolineando l'importanza di un maggior coordinamento tra procure della Repubblica anche a livello investigativo.

⁸³ Il Presidente Pertini è ben consapevole della forzatura istituzionale che tale decisione rappresenta ed invoca suo favore l'esistenza di "due precedenti". Allo stesso tempo egli giustifica la necessità di questo passaggio in quanto se così non fosse e bisognasse aspettare "la nomina del nuovo componente, il Consiglio rimarrebbe inattivo per chissà quanto tempo" v. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Sandro Pertini*, cit., p. 142.

avevano coinvolto alcuni componenti del C.S.M. augurandosi che si cerchi di “far luce su delle accuse molto gravi che sono state mosse nei confronti di alcuni suoi componenti e che intaccano l’intera istituzione dinanzi all’opinione pubblica”⁸⁴. L’aspetto che più può sorprendere è il vedere, scorrendo le pagine del verbale, che Pertini si intrattiene presso il Consiglio cercando di formulare frasi o parole adatte per tutelare pubblicamente la magistratura per mezzo del documento finale⁸⁵. Gli eventi che si susseguono nel corso degli anni della Presidenza Pertini, la rendono, ad avviso dello stesso, probabilmente “la più penosa” che un Presidente abbia mai dovuto affrontare e ciò sembra difficile da smentire, dal momento che nell’aprile del 1981 scoppia lo scandalo “P2” (cioè la scoperta dell’iscrizione di molti uomini delle istituzioni alle logge massoniche) che tocca direttamente non solo la magistratura nel suo complesso ma lo stesso C.S.M. nella figura del Vicepresidente Zilletti, il quale subisce persino una perquisizione presso la sede del Consiglio superiore stesso. In una seduta interamente dedicata alla vicenda, dinanzi alla divergenza delle opinioni dei vari membri su cosa risultasse più opportuno fare, nello specifico se accettare le dimissioni di Zilletti o se rifiutarle, Pertini respinge qualsiasi ipotesi di rinvio della discussione in quanto “la salvezza delle istituzioni, l’attenzione dell’opinione pubblica, la delicatezza del caso, impongono una decisione in questa seduta”⁸⁶. In conclusione, di questa cruciale adunanza plenaria, con il Presidente Pertini attivo e partecipe protagonista, viene approvata una risoluzione che determina sì in prima

⁸⁴ V. *verbale seduta C.S.M. 7 febbraio 1980*, p. 35.

⁸⁵ Da sottolineare l’attenzione di Pertini nel far sì che il contenuto fosse compreso nei suoi concetti essenziali anche da parte “dell’uomo della strada” v. *verbale seduta C.S.M. 7 febbraio 1980*, p. 23.

⁸⁶ V. *verbale seduta C.S.M. 22 aprile 1981*, p. 1041.

istanza il rigetto delle dimissioni di Zilletti, le quali, però reiterate per una seconda volta, poi vengono accolte in via definitiva dal Consiglio⁸⁷. La *querelle* consiliare viene gestita sempre personalmente da Pertini anche nella fase successiva, in quanto egli recepisce l'invito rivolto dallo stesso Zilletti, il quale "osserva che con le proprie dimissioni si è aperta una procedura e sta ora alla responsabilità del Presidente del C.S.M. di portarla a termine. Prega pertanto il Consiglio di lasciare decidere in proposito il Presidente della Repubblica e ciò nell'interesse delle istituzioni"⁸⁸.

Da segnalare, che nella seduta successiva del 27 aprile in cui viene eletto Vicepresidente del C.S.M. il prof. Giovanni Conso, come già accaduto nelle precedenti identiche occasioni, non esprime il suo voto. Con la chiusura della V consiliatura, avvenuta nel luglio del 1981, al discorso di insediamento del nuovo Consiglio il Presidente coglie l'occasione per invitare il Consiglio a disporre e naturalmente ad avvalersi di "una adeguata segreteria costituita da magistrati esperti in diritto amministrativo e aventi particolare attitudine all'esercizio delle funzioni di dirigenza nei confronti dei funzionari di cancelleria"⁸⁹. Nella seduta del 10 luglio, giorno dell'elezione all'ufficio di Vicepresidente di Giancarlo De Carolis, Pertini non partecipa al voto e inoltre da dimostrazione del proprio potere di direzione della discussione prima

⁸⁷ Questo "escamotage" giuridico venne fortemente voluto e sollecitato da Pertini di modo tale da consentire una soluzione ampiamente condivisa dal Consiglio v. BRUTI LIBERATI E., *Il Presidente della Repubblica presidente del C.S.M., da Pertini a Cossiga. Materiali per una riflessione*, cit., p. 438.

⁸⁸ Sempre tratto da BRUTI LIBERATI E., *Il Presidente della Repubblica presidente del C.S.M., da Pertini a Cossiga. Materiali per una riflessione*, cit., p. 439.

⁸⁹ V. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Sandro Pertini*, cit., p. 151.

del voto, negando al consigliere Salvatore Senese la facoltà di dar lettura di alcune linee programmatiche da parte dei singoli candidati sulla base del fatto che non sono consentite dichiarazioni in sede di voto a scrutinio segreto⁹⁰. Lo svolgimento dell'attività presidenziale però non si concreta durante il corso della Presidenza nell'adempimento dei normali compiti ordinariamente assegnati ma anche nell'intervenire su tematiche *lato sensu* giuridiche⁹¹, e nel caso di Pertini alcuni suoi interventi sono orientati a fare il punto della situazione sulla giustizia in Italia. Questa eventualità si materializza nel corso dell'adunanza del 23 luglio del 1981, quando vengono ad essere sottolineati i valori dell'"autonomia e dell'indipendenza della Magistratura sono beni preziosi anche perché devono essere considerati uno dei presupposti dell'osservanza di tutti gli altri principi e precetti della Costituzione"⁹². E questi valori non possono venire intaccati in nessuna circostanza e tantomeno dalla libertà di pensiero qualora venga esercitata nelle forme della libertà di critica, la quale "non conosce zone franche o settori dell'ordinamento che non possano pretendere l'immunità [...] ma la libertà di critica non può essere confusa con la denigrazione, l'insinuazione e la calunnia" e nel caso di specie il "gettare discredito sull'ordine giudiziario nel suo insieme, significa minare uno dei significati del nostro ordinamento"⁹³. Questo monito presidenziale va sempre collocato nel particolare momento storico di tensione anche nei confronti di altri soggetti istituzionali (quali Governo e Parlamento) che non risparmiano attacchi al C.S.M., acuendone la crisi.

⁹⁰ V. *verbale seduta C.S.M. 10 luglio 1981*, pp. 4 ss.

⁹¹ MAZZAMUTO S., (cur.), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino 2001.

⁹² V. *verbale seduta C.S.M. 23 luglio 1981*, p. 2.

⁹³ V. *Ibidem*, p. 3.

Un altro avvenimento degno di nota ai fini della presente trattazione deriva da una decisione della Corte Costituzionale, più precisamente la sentenza n. 87/1982⁹⁴, la cui dichiarazione di illegittimità costituzionale della composizione della Sezione disciplinare⁹⁵, che determina le dimissioni dei componenti di quest'ultima. Pertini, anche in questa occasione decide di astenersi dal voto per la nomina dei nuovi componenti della Sezione disciplinare ma al contempo - seppur senza indicare una soluzione reale - richiede il riesame della delibera⁹⁶. Di rilievo è pure l'idea di Pertini di indicare il Consiglio superiore quale

⁹⁴ In questa decisione la Corte cost. era stata chiamata a pronunciarsi a seguito di “quattro ordinanze datate 9 e 16 luglio 1981, emesse nel corso di procedimenti relativi ad altrettante decisioni della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, le Sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno impugnato l'art. 3 della legge 22 dicembre 1975, n. 695 (sostitutivo dell'art. 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195), sulla riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio medesimo: là dove si dispone che, *agli effetti della presente legge, si intendono per magistrati di cassazione e magistrati di appello i magistrati che abbiano conseguito la rispettiva nomina, ancorché non esercitino le rispettive funzioni* [...] Quanto alla rilevanza della questione, si osserva che alcuni magistrati di Cassazione e di appello, chiamati a comporre la Sezione disciplinare (nei procedimenti in cui si erano irrogate le sanzioni in esame), risultavano non investiti delle funzioni corrispondenti”. V. ritenuto in diritto della sent. 87/1982 Cort. Cost., reperibile in www.giurcost.org.

⁹⁵ Sul punto la Corte cost. conclude in riferimento proprio alla composizione della Sezione disciplinare: “Ciò che conta, agli effetti della valida composizione del Consiglio superiore (e della sua Sezione disciplinare), è che questi posti, non arbitrariamente fissati dal legislatore ordinario, risultino in concreto ricoperti da magistrati che vi abbiano diritto, sulla base di legittime disposizioni dell'ordinamento giudiziario (o delle altre leggi comunque pertinenti alle funzioni ed allo stato giuridico dei magistrati stessi)”. V. punto 5 del “ritenuto in diritto” sen. 87/1982 Cort. Cost.

⁹⁶ La delibera cui si fa cenno è la circolare con cui il C.S.M. disciplina nuovamente la nomina a magistrato di Cassazione. Il DPR è emanato dopo che il Consiglio ha modificato la formula della nomina.

“punto di riferimento morale per tutti i magistrati che devono trovare nel C.S.M. stesso comprensione e ausilio per il loro difficile compito”⁹⁷.

Agli inizi del 1983 il Presidente Pertini si trova a gestire un'altra spinosa questione implicante sei consiglieri del C.S.M., ai quali il GIP di Roma invia un'informazione di garanzia con determinate imputazioni a loro carico e contestando al contempo la legittimità costituzionale⁹⁸ di una precisa disposizione normativa: l'art. 5 della l. n. 1/1981. Il suddetto articolo statuisce che *“I componenti del Consiglio superiore non sono punibili per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, e concernenti l'oggetto della discussione”* comportando di fatto per essi la sospensione del procedimento instaurato a loro carico. Gli accusati, trovandosi dinanzi ad una situazione per loro sempre meno favorevole, prendono l'iniziativa nell'informare il Presidente del Collegio, auspicando la convocazione di una seduta apposita per decidere sul loro status e in particolare appellandosi all'art. 37 della legge istitutiva⁹⁹. Pertini decide di gestire personalmente questa difficile situazione, innanzitutto analizzando i fatti contestati e prendendo atto di un aspetto: “che il Consiglio possa essere chiamato a

⁹⁷ V. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Sandro Pertini*, cit., p. 164. Tale discorso venne pronunciato in occasione dell'assassinio del sostituto procuratore Giangiacomo Ciaccio Montalto.

⁹⁸ Ci si riferisce al “caso Vitalone”, che ha trovato un epilogo giudiziario definitivo nella sentenza n. 4871/1995 della Corte di Cassazione, reperibile in www.cortedicassazione.it.

⁹⁹ Il suddetto articolo sancisce i casi di sospensione dalla carica tra cui *“componenti del Consiglio superiore possono essere sospesi dalla carica se sottoposti a procedimento penale per delitto non colposo. I componenti del Consiglio superiore sono sospesi di diritto dalla carica quando contro di essi sia emesso ordine o mandato di cattura ovvero quando ne sia convalidato l'arresto per qualsiasi reato. I magistrati componenti il Consiglio superiore sono sospesi di diritto dalla carica se sottoposti a procedimento disciplinare, sono stati sospesi a norma dell'articolo 30 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511”*.

decidere dei suoi componenti sottoposti a procedimento penale”. E tutto questo tenuto conto che ad essere accusati (tra l’altro di peculato aggravato) dalla Procura della Repubblica di Roma sono tutti i componenti elettivi del C.S.M., tranne il Presidente e il Procuratore Generale della Corte di Cassazione. La vicenda assume dimensioni tali da obbligare il Procuratore della Repubblica di Roma ad inviare una nota per informare il Presidente della Repubblica che ben 32 tra membri o ex membri del C.S.M. sono destinatari di informazioni di garanzia da parte della Procura¹⁰⁰. A quel punto, con un assai concreto rischio di paralisi dell’attività del Consiglio, il Presidente Pertini decide di intervenire convocando una seduta da lui presieduta nel marzo del 1983. Nella sua disamina della questione Pertini, dopo aver dato lettura della nota pervenutagli dalla Procura di Roma, prospetta due soluzioni per il problema venutosi a creare:

- o la mancanza del raggiungimento del quorum necessario per adottare una decisione sulle ipotesi di sospensione, atteso l’esistenza di un vero e proprio obbligo di astensione sulla decisione (dunque una impossibilità di funzionamento);

¹⁰⁰ Questo il contenuto della nota: “Signor Presidente, in base all’art. 37 della legge 24 marzo 1958, n. 195 riguardante la sospensione facoltativa della carica dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura sottoposti a procedimento penale, compio il dovere di deferentemente informarla, nella sua qualità di Presidente del Consiglio Superiore medesimo, che questa Procura della Repubblica, in ottemperanza all’obbligo di cui all’art. 112 della Costituzione, ha esercitato l’azione penale in ordine al delitto previsto e punito agli articoli 81 cpv., 112 n. 12, 314 c.p. (peculato continuato e aggravato) nei confronti di trentadue componenti del suddetto organo di autogoverno, elencati nell’allegato capo di imputazione. Sono state inviate le prescritte comunicazioni giudiziarie alle parti interessate. Sono in corso indagini preliminari per l’accertamento di eventuali fatti analoghi, addebitabili ai componenti in carica nei precedenti quadrienni [...]” cfr. BRUTI LIBERATI E., *Il Presidente della Repubblica presidente del C.S.M., da Pertini a Cossiga. Materiali per una riflessione*, cit., pp. 445 ss.

- oppure, “sormontare tale pregiudiziale divieto e procedere ad una deliberazione di sospensione. In tale ipotesi si verrebbe ad un sostanziale autoscioglimento del Consiglio, posto nella condizione di non poter più funzionare, il che è non solo *praeter*, ma anche *contra legem*. La legge infatti rimette il potere di scioglimento alla valutazione e alla determinazione del Presidente della Repubblica e prescrive uno speciale procedimento di garanzia”¹⁰¹.

Il Presidente Pertini, considerata la difficile situazione poc’anzi descritta, si rende conto della non applicabilità dell’art. 37 sopra citato e valuta anche l’ipotesi dell’applicazione dell’art. 31 della legge istitutiva¹⁰², cercando di comprendere se ci si trovi davanti ad una situazione di impossibilità di funzionamento o meno¹⁰³. Riconosciuta la natura facoltativa della decisione sulla sospensione, il Presidente Pertini decide di non porre tale questione quale oggetto dell’ordine del giorno consiliare. Anche in questo frangente si può notare l’importanza della decisione assunta in prima persona dal Presidente del C.S.M. sul fatto di non sciogliere il Consiglio superiore, ed è lo stesso Pertini a sottolineare come tale scelta rientri nell’alveo di una pur riconosciuta valutazione di opportunità della decisione sul punto¹⁰⁴. Negli ultimi due anni del proprio settennato Pertini si trova innanzi ad un clima

¹⁰¹ V. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Sandro Pertini*, cit., p. 165.

¹⁰² Il cui testo dell’articolo recita: “*il Consiglio superiore, qualora ne sia impossibile il funzionamento, è sciolto con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il parere dei Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e del Comitato di presidenza. Le nuove elezioni sono indette entro un mese dalla data dello scioglimento*”.

¹⁰³ In tal senso Pertini afferma di aver consultato, come previsto dall’art. 31, “il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati e il Comitato di Presidenza del C.S.M.” v. *ibidem*, p. 136.

¹⁰⁴ V. PALADIN L., voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 227.

decisamente migliore rispetto a quello dei precedenti che però non lo fa desistere dall'intervenire ancora su tematiche d'attualità, come la responsabilità disciplinare dei magistrati. In un'occasione occorsa nel novembre del 1984, Pertini chiarisce - facendo espresso riferimento all'art. 104 della Cost. - che “non basta essere indipendenti ed autonomi, ma occorre anche apparire tali”¹⁰⁵. Questa affermazione presidenziale acquisisce ancor maggior valore se la si aggiunge alla constatazione dell'esistenza di un nesso biunivoco tra i poteri attribuiti ai magistrati e i “particolari doveri”¹⁰⁶ che ad essi corrispondono. In questo contesto, la peculiare funzione dell'azione disciplinare è “quella di assicurare l'osservanza dei doveri facenti capo al magistrato per effetto della funzione di cui è investito”¹⁰⁷. Ma il problema che si pone Pertini è il seguente: come evitare che venga ad essere intaccata la funzione giurisdizionale dall'esercizio di un'eventuale azione disciplinare? La risposta, ad avviso del Presidente del C.S.M., sta nella “precisazione, fin dove sia possibile, dei doveri del magistrato e dei fatti che costituiscono violazione di tali doveri e che siano, quindi, sanzionabili, sul piano disciplinare”¹⁰⁸ attesa però anche “l'impossibilità di tipicizzare tutti i comportamenti sanzionabili”¹⁰⁹.

Tra gli ultimi interventi da segnalare non va trascurato quello datato 6 giugno 1985, quando è lo stesso Pertini a presiedere un Convegno che ha per tema “Ruolo ed attività del C.S.M.”. Durante il corso della

¹⁰⁵ Cfr. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Sandro Pertini*, cit., p. 169.

¹⁰⁶ V. *Ivi*.

¹⁰⁷ V. *ibidem*, p. 170.

¹⁰⁸ Questa precisazione acquista maggior valore dal momento che il disegno di legge in discussione definisce le specifiche ipotesi disciplinari.

¹⁰⁹ E con quest'ultima affermazione il Presidente valorizza nuovamente l'importanza dell'apparire autonomi ed indipendenti per ogni singolo magistrato.

cerimonia di chiusura di tale convegno, il Presidente sembra quasi congedarsi dal suo ruolo di Presidente con queste parole: “La presidenza del Consiglio attribuita dalla Costituzione allo stesso Presidente della Repubblica ha soddisfatto l’esigenza di creare un legame saldo con l’organo rappresentativo dell’unità della Nazione e dello Stato ed ha conferito al Consiglio superiore la dignità e il rilievo costituzionale adeguato all’importanza della funzione giurisdizionale e all’impegno civile, all’alta consapevolezza etico - politica che deve essere riconosciuta alla magistratura italiana”¹¹⁰. Avviandosi alla conclusione, possono riassumere la vera essenza del settennato di Pertini le parole del consigliere togato, il dottor. Raffaele Bertoni, che *in primis* rimarca ancora il ruolo giocato dal Presidente nell’impedire di portare allo scioglimento anticipato del Consiglio appena un paio di anni prima, e aggiungendo che l’interpretazione della Presidenza del C.S.M. da parte dell’on. Sandro Pertini, non l’ha fatta apparire per niente “la minore tra le funzioni della sua carica altissima”¹¹¹. L’approvazione dell’interpretazione data da Pertini al proprio ufficio, arriva pure anche da un’autorevole dottrina¹¹² la quale non ha dubbi nel dichiarare che “forse l’opera più efficace che riuscì a compiere durante il suo settennato fu quella che esercitò in qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura”. In poche parole, tutte le

¹¹⁰ Questo estratto del discorso è tratto da *Atti del Convegno sull’incontro di studio internazionale in occasione del venticinquesimo anno dall’istituzione del C.S.M.*, 6 giugno 1985, Roma, pp. 16 - 18. Non a caso a conclusione di questo intervento, Pertini sembra tracciare un bilancio secondo cui “i venticinque anni attraverso i quali si è svolto questo non facile ma tenace processo d’attuazione del principio costituzionale dell’indipendenza e dell’autonomia della magistratura hanno rappresentato un collaudo severo e convincente della scelta costituzionale”.

¹¹¹ V. *verbale seduta C.S.M. 13 giugno 1985*, p. 24.

¹¹² Il riferimento è a BARILE P., *Pertini, uomo di Stato*, in *La Repubblica*, 1 marzo 1990.

circostanze di carattere negativo che hanno caratterizzato la Presidenza Pertini hanno fatto sì che tutte le azioni poste in essere dal Presidente abbiano colto nel segno andando nella direzione di proteggere, se non di rafforzare il ruolo del Consiglio superiore nel sistema costituzionale italiano: e ciò lo si deve indubbiamente alla prontezza e all'efficacia con cui Pertini, secondo la dottrina, ha agito in questo campo e che possono essere additate come "un esempio da manuale"¹¹³.

IV.7. LA PRESIDENZA COSSIGA (E GLI ANNI DELLO SCONTRO ISTITUZIONALE COL CONSIGLIO).

A Sandro Pertini, nel giugno del 1985 succede quale nuovo Presidente della Repubblica, l'on. Francesco Cossiga, che venne eletto addirittura al primo scrutinio con 732 voti a favore. Da come si può facilmente evincere dal titolo del paragrafo, la Presidenza Cossiga si contraddistingue per un atteggiamento tutt'altro che conciliante e di difesa verso la magistratura, che però ha avuto d'altro canto il pregio mettere a nudo quell'insieme di problematiche - dunque dall'istituzione del C.S.M. nel 1958 - riguardanti i rapporti tra Presidente e Consiglio superiore e i poteri esercitabili dal primo e dal secondo. Fin dal discorso di insediamento, Cossiga esterna la propria volontà di presenziare con assiduità ai lavori del Consiglio ma pone l'accento, oltre che sulle prerogative riconosciute per la tutela della magistratura, sul fatto che alcuni "conflitti sociali tendono impropriamente a trasferirsi nelle aule

¹¹³ Cfr. BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., p. 258.

di giustizia mettendo il giudice di fronte ad alcuni dilemmi: da una parte la tentazione comprensibile di proporre e coltivare terapie che competono ad altri poteri dello Stato; dall'altra il timore dell'inerzia"¹¹⁴. Dunque, si può notare da parte del neo - Presidente una spiccata attenzione per il problema del rapporto con gli altri poteri dello Stato e con il rischio sempre presente di "corto - circuiti" tra il potere giudiziario¹¹⁵ e gli organi che vanno ad esercitare diverse attribuzioni. Lo scontro tra Cossiga e il Collegio non tarda ad arrivare già a partire dalla fine del 1985, ed il *casus belli* alla base del contrasto è da ricercarsi in un terreno che parrebbe del tutto "periferico" rispetto all'ambito proprio del C.S.M.: i protagonisti della vicenda, infatti, sono il PM Armando Spataro e tre parlamentari appartenenti ad uno dei partiti politici che sostengono l'allora governo in carica, guidato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Bettino Craxi. La pronuncia della sentenza di condanna nei confronti dei tre suddetti parlamentari suscita una vivace polemica a cui non si sottrae nemmeno il poc'anzi citato Presidente del Consiglio, il quale, soltanto per citare qui l'espressione più "accesa", definisce non solo "ingiusta" la sentenza ma persino descritta come "capitolo oscuro della democrazia"¹¹⁶. Pochi giorni dopo

¹¹⁴ V. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga*, Roma, 2009, p. 19.

¹¹⁵ Per approfondire sul tema indicato MAZZA M., *Il potere giudiziario*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F.(cur), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma - Bari, 2009.

¹¹⁶ Il caso di specie riguardava la sentenza del Tribunale di Roma del 23 novembre del 1985 in cui erano stati condannati per diffamazione tre parlamentari socialisti verso il Pubblico ministero Armando Spataro, a seguito degli sviluppi riguardanti il "caso Walter Tobagi", un militante socialista ucciso a Milano nel maggio del 1980. Per approfondire si veda FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente: la determinazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della Presidenza Cossiga*, CEDAM, Padova, 1995, p. 2 ss.

- il 5 dicembre 1985 - il C.S.M. reagisce ponendo ad oggetto dell'ordine del giorno le dichiarazioni rese da Craxi e la loro portata lesiva dell'indipendenza della magistratura tutta. Di fronte a una situazione così delineata, Cossiga decide di intervenire spedendo (preventivamente allo svolgimento della seduta) una missiva indirizzata al Vicepresidente De Carolis, con cui chiarisce che, a suo avviso, “la legge intesta esclusivamente al Presidente il potere di convocazione (e conseguentemente anche il rispettivo potere di determinazione dell'ordine del giorno)”¹¹⁷. Inoltre lo stesso Cossiga afferma che, nel caso di specie, è del tutto inammissibile un dibattito o un intervento del Consiglio su atti, comportamenti o dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri proprio per il fatto che “la valutazione dei comportamenti del Presidente del Consiglio dei Ministri è attribuita in esclusiva al Parlamento nazionale e non può assolutamente di essa intendersi sotto nessun profilo investito un organo, anche di alta amministrazione, quale il Consiglio Superiore della magistratura”¹¹⁸. In chiusura di questo intervento il Capo dello Stato si preoccupa pure di precisare il suo ruolo di mediatore, in quanto le “relazioni col Presidente del Consiglio passano al di fuori dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura”¹¹⁹. Le parole di Cossiga suscitano una reazione ancor più dura da parte dei componenti togati del C.S.M., che il giorno successivo alla lettera arrivano persino a rassegnare le proprie dimissioni, motivandole con la sopraggiunta impossibilità di adempiere alla fondamentale funzione di tutela dell'autonomia e dell'indipendenza

¹¹⁷ L'estratto della lettera è preso da FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 5.

¹¹⁸ V. *Ivi*. Allo stesso tempo è premura di Cossiga precisare che il C.S.M. è estraneo al circuito di sindacato politico.

¹¹⁹ V. *ibidem.*, p. 109.

della magistratura¹²⁰. Successivamente, Cossiga, appresa la gravità di una situazione che rischiava di diventare insanabile, decide di inviare una lettera al Comitato di Presidenza per convincere gli stessi “a recedere dalla loro decisione”¹²¹, anche facendo riferimento al senso di responsabilità verso le istituzioni della Repubblica. Con questo ultimo atto da parte presidenziale, la crisi istituzionale sembra risolversi nel senso di una ricomposizione della “frattura” venutasi a creare: infatti i consiglieri dimissionari decidono di inviare un documento al Presidente della Repubblica, revocando le loro dimissioni “pieno senso di responsabilità istituzionale nell’interesse dell’amministrazione della giustizia”¹²².

A questo punto, compresa la cronologia degli eventi va chiarita la complessità delle questioni alla base dello scontro. Qui si può analizzare la natura della lettera inviata da Cossiga e chiedersi se essa può essere considerata, quale espressione del potere di esternazione presidenziale, o una sorta di messaggio libero oppure ancora una semplice corrispondenza tra il Presidente e Vicepresidente del C.S.M.:

- una prima lettura la ricostruisce come una esternazione dotata, facendo riferimento ad una presunta autorità morale riservata al Presidente della

¹²⁰ I componenti laici invece si dividono tra loro: alcuni sono favorevoli alla tesi presidenziale; altri invece sono contrari e assicurano il loro sostegno ai colleghi dimissionari.

¹²¹ Il testo della lettera è stato pubblicato sul quotidiano *La Stampa*, il 6 - 12 - 1985, reperibile in www.lastampa.it.

¹²² Se così non fosse stato, l’unica alternativa percorribile sarebbe stata quella dello scioglimento del Consiglio come correttamente messo in risalto TOSI S., *Tregua non chiarimento*, in “*La Nazione*”, 6 - 12 - 1985, secondo cui il rifiuto di recedere dalle dimissioni avrebbe costretto Cossiga a sciogliere con decreto presidenziale lo stesso C.S.M.

Repubblica, di un'efficacia di *moral suasion* che però la depotenzia completamente di efficacia giuridica;

- un secondo orientamento dottrinale invece lo determina persino quale “ordine di servizio” con cui il Presidente intima al Vicepresidente di far pervenire al Consiglio la pregiudiziale di inammissibilità in merito al contenuto dell'ordine del giorno¹²³.

Quest'ultima tesi deve essere preferita nella misura in cui Cossiga redige tale lettera proprio evidenziando la propria “qualità di Capo dello Stato e Presidente del C.S.M.”: quest'ultima formula come va interpretata? Ebbene, non si può certamente pensare che la missiva sia stata scritta nell'esercizio di due poteri diversi, e perciò esso va inteso come atto compiuto esclusivamente in qualità di Presidente del C.S.M.: questo lo si deduce dall'espressa indicazione di tale qualità affiancata a quella di Capo dello Stato.

Ad onore del vero, la tesi del tutto prevalente non è nessuna delle due poc'anzi indicate ma una terza, secondo cui la missiva presidenziale va interpretata come un “atto direttamente e autonomamente suscettibile di rimuovere dall'ordine del giorno il punto concernente le dichiarazioni del Presidente del Consiglio”¹²⁴.

Fatto questo rapido *excursus* sulla categorizzazione di tale missiva presidenziale, appare doveroso anche comprendere il perché di una così strenua opposizione da parte del Presidente Cossiga, che, ha in sé

¹²³ La considerazione è svolta da PIZZORUSSO A., *Poteri del C.S.M. e poteri del Presidente del C.S.M. circa la formazione e la modificazione dell'ordine del giorno delle sedute*, in *Questione giustizia*, pp. 727 ss.

¹²⁴ Cfr. FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 11. Questo passaggio aiuta anche a comprendere la durezza della reazione dei componenti togati.

specifici motivi di ordine giuridico che impongono una riflessione sui rapporti Consiglio superiore - Presidente dello stesso. La valutazione maturata dal Capo dello Stato consiste nel ritenere un'eventuale seduta del *plenum* sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, come una specie di "mozione di sfiducia", proposta da parte del Consiglio superiore additato in una eventualità quale "terza Camera con compiti di controllo politico"¹²⁵. Certamente il timore presidenziale non può essere considerato, in via generale, del tutto privo di fondamento ma è altrettanto giusto sottolineare che l'ordine del giorno ad oggetto riguardava solo ed esclusivamente un vaglio delle accuse pronunciate dal Presidente del Consiglio dei Ministri verso un appartenente dell'ordine giudiziario: non è in alcun modo toccata la politica governativa in materia di giustizia.¹²⁶ In altre parole, il C.S.M. con la trattazione dell'ordine del giorno in questione non potrebbe svolgere in alcun modo una funzione di indirizzo politico, costituzionalmente attribuita alle Camere: per usare una metafora botanica il, C.S.M. "non invade un giardino altrui, né vi strappa un piccolo fiore"¹²⁷.

Un ulteriore aspetto della vicenda che merita una attenta disamina è quello riguardante la visione che - e questa, come si può facilmente intuire, incide sul rapporto tra Presidente e Collegio - il Presidente Cossiga ha del Consiglio superiore. Senza indugiare troppo sulle varie ricostruzioni offerte in dottrina circa la qualificazione esatta di cosa sia

¹²⁵ Cfr. D'ONOFRIO F., *Il primato della Costituzione nei rapporti fra i vari poteri*, in *Il Popolo*, 5 - 12 - 1985.

¹²⁶ Sul punto si sono espressi in vari illustri Autori quali BARILE P., *Franchigia ai politici*, in *La Repubblica*, 6 - 12 - 1985; CARLASSARE L., *Quell'autonomia deve essere rispettata*, reperibile in www.larepubblica.it.

¹²⁷ Cfr. BRANCA G., *Per favore adesso sdrammatizziamo*, in *Il Messaggero*, 6 - 12 - 1985.

il C.S.M., si vada a quella che meglio rappresenta il pensiero di Cossiga: per esso il Collegio rappresenta un organo di alta amministrazione della Magistratura, collocato in un campo separato da quello politico¹²⁸. La natura (anche) amministrativa del Consiglio è indiscutibile, e l'aggettivo "alta" non determina una parte ben delineata dell'attività amministrativa svolta. Per tale motivo, "la qualificazione in oggetto finisce per acquisire un significato rivalutativo, tendente ad affermare l'elevatezza e l'importanza dei compiti affidati al C.S.M."¹²⁹. Questa tesi però, dal punto di vista di Cossiga, si basa su un'"interpretazione di carattere restrittivo, ancorata alla lettera dell'art.105 Cost.: infatti il C.S.M. è semplicemente un organo di alta amministrazione, dotato delle sole competenze tassativamente indicate dalla Costituzione e dalle leggi attuative"¹³⁰. E ciò deve prevalere anche rispetto a quanto emerge dalla prassi, determinando di fatto, una tutela di autonomia e indipendenza che si estrinseca solo sul versante amministrativo e non dal punto di vista "politico"¹³¹. Ma questa "componente politica", se non doverosa, dovrebbe apparire senz'altro legittima, tanto da portare al riconoscimento in capo al C.S.M. di "funzioni atipiche", cioè prive di un espresso fondamento costituzionale o della legge ordinaria. Nonostante ciò, l'esercizio di queste funzioni atipiche è consentito sempre al fine di tutelare autonomia e indipendenza. *Rebus sic stantibus*, il Consiglio superiore dovrebbe essere inteso quale massimo

¹²⁸ Per un'ampia e dettagliata definizione del tema v. PIZZORUSSO A., *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quaderni costituzionali*, 1989, pp. 471 ss.

¹²⁹ *Ivi.*, pp. 475 ss.

¹³⁰ FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 25.

¹³¹ Come messo in luce sempre da FERRI G., *Magistratura e potere politico*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 53 ss.

organo rappresentativo dell'ordine giudiziario e perciò titolato a discutere anche circa le accuse lanciate dal Presidente del Consiglio dei Ministri all'indirizzo di giudici e pubblici ministeri¹³².

Per concludere sul punto, l'interpretazione fornita da Cossiga considera:

- da una parte, solo ed esclusivamente un singolo aspetto del C.S.M., ovvero quello del Consiglio come organo amministrativo¹³³;
- mentre dall'altra, elide completamente l'aspetto politico, che però si può ragionevolmente ritenere come elemento essenziale nella quotidiana funzione di tutela svolta dal C.S.M. verso la magistratura.

Sempre ricollegato a quanto poc'anzi esposto si può indicare un ulteriore elemento, ovvero quello definito come “il disagio istituzionale” mostrato da Cossiga. Per la verità, questo sintomo di disagio era già stato individuato nell'autolimitazione del potere presidenziale (dall'ingerirsi, si intende) rispetto agli eventuali rapporti intercorrenti tra C.S.M. e Presidente del Consiglio dei Ministri, in special modo ricorrendo alla prassi dell'astensione in tutte “quelle discussioni o votazioni che per il modo in cui siano state impostate comportino una presa di posizione in merito all'indirizzo governativo”¹³⁴. Nel caso di specie invece, il Capo dello Stato ha preferito (considerando pure che una eventuale esternazione sui motivi

¹³² Per approfondire v. ONIDA V., *Quattro note sul Presidente*, cit., p. 160. Con questa ricostruzione il C.S.M. verrebbe ad essere inteso come istituzione non muta ma che esprime a viva voce le preoccupazioni, le visioni e gli orientamenti dell'intero corpo.

¹³³ V. sul punto ancora FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 23.

¹³⁴ Cfr. GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pp. 973 ss.

dell'astensione stessa avrebbe aiutato a ricomporre il problema) non seguire la consolidata prassi dell'astensione, poiché è lo stesso Cossiga a reputarla come inidonea a scongiurare una sua implicazione nel conflitto tra C.S.M. e Presidente del Consiglio dei Ministri. La “norma convenzionale” che esclude la presenza del Presidente in quei momenti dell'attività consiliare in cui siano discusse le scelte governative o i comportamenti dei ministri si basa su due aspetti:

- il primo è quello secondo cui la Presidenza del C.S.M. abbia un carattere effettivo, in quanto consta di una partecipazione tangibile, che si esplica per mezzo di un'azione costante di informazione, di vigilanza e di impulso: la partecipazione del Presidente ad una seduta (con ad oggetto le poc'anzi citate tematiche) avrebbe sicuramente ricadute sulla autonomia decisionale consiliare¹³⁵;
- il secondo invece è quello per cui il collegio sia “sovrano”¹³⁶ sul proprio ordine del giorno, e ciò consente al Collegio di giungere ad una discussione pure sui comportamenti di esponenti dell'esecutivo, senza necessità di sollecitare alcun intervento presidenziale.

In questa situazione, il Capo dello Stato si asterebbe dalla relativa seduta consiliare proprio per tenersi fuori da un potenziale conflitto tra il C.S.M. e il Governo ma la visione che il Presidente Cossiga dimostra di avere è differente, in quanto si atteggia a “*dominus* dell'ordine del giorno”. Ma se davvero fosse così, l'astensione presidenziale sarebbe a tutti gli effetti priva di senso perché egli potrebbe impedire la

¹³⁵ Cfr. PIZZORUSSO A., *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Torino, 1982, p. 103.

¹³⁶ Espressione adoperata da FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 42.

discussione semplicemente esercitando il proprio potere di veto: da qui la fragilità della interpretazione di tale prerogativa presidenziale offerta da Cossiga. La medesima lettura della suddetta prerogativa emerge in una lettera inviata dal Presidente Cossiga al Vicepresidente De Carolis, la quale mette in luce l'idoneità di tale ricostruzione a determinare un *vulnus* all'equilibrio costituzionale, con conseguente conflitto tra Capo dello Stato e C.S.M.¹³⁷. Questo diverso modo di intendere la Presidenza del Consiglio porta Cossiga talvolta persino a sovrapporre l'ufficio di Capo dello Stato con quello di Presidente del C.S.M. Una tale sovrapposizione la si può evincere dalle seguenti parole, con cui riferendosi al proprio ruolo di garante dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, Cossiga si esprime "sia in Consiglio nell'esercizio delle più generali funzioni di Presidente del Consiglio superiore della Magistratura, sia nell'esercizio delle più generali funzioni di garanzia, di raccordo e di equilibrio istituzionale connesse al Presidente della Repubblica in quanto Capo dello Stato"¹³⁸. Se una critica può essere mossa sul punto a Cossiga, è sicuramente quella di sottolineare la preminenza dell'ufficio "primigenio" di Presidente della Repubblica rispetto a quello di Presidente del C.S.M., tanto è vero che in un'occasione Cossiga non esita a definirsi "Capo dello Stato e di questo Consiglio Superiore della Magistratura"¹³⁹.

¹³⁷ Per ulteriori opportuni riferimenti v. RESCIGNO G.U., *Commento all'art. 87, X - XII comma* in G. BRANCA (cur.) in *Commentario della Costituzione, il Presidente della Repubblica*, Zanichelli - Foro italiano, Bologna - Roma, 1978, pp. 276 ss.

¹³⁸ Estratto di un discorso tenuto al C.S.M. il 6 marzo del 1986, versione integrale reperibile in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga*, p. 247.

¹³⁹ Così il Presidente Cossiga in un indirizzo di saluto, il quale aggiunge pure che il suo ruolo di Capo dello Stato "aiuta a dare loro un riconoscimento esterno

Questa affermazione non rimuove la valutazione circa il modo di interpretare la Presidenza del C.S.M. da parte di Cossiga in senso del tutto vicariante rispetto al ruolo di Presidente della Repubblica.

Gli interventi del Presidente Cossiga si dipanano con riferimento al rapporto che si crea tra Consiglio e Parlamento, nello specifico giunge a riflettere sulla stessa concezione di giurisdizione, precisando - quasi in contraddizione con l'atteggiamento dimostrato nella vicenda poco sopra riportata - che non dovrebbe "immischiarsi nelle vicende indicate, perché immischiandomi vi prenderei parte, ciò che non mi è consentito né per la mia funzione di Presidente e del Consiglio superiore e tantomeno per le mie funzioni di Presidente della Repubblica"¹⁴⁰. E quello che colpisce pure in questa occasione, è "lo sdoppiamento"¹⁴¹ che Cossiga opera all'interno del suo discorso: infatti in un passaggio egli rivolge un auspicio non come Presidente del Consiglio superiore, ma "come Capo dello Stato" riguardo il contributo che lo stesso Consiglio può dare "alle forze politiche e al Parlamento, in modo tale che si possano raccordare tutti questi momenti dell'organizzazione politica della giustizia nel nostro Paese"¹⁴².

Sempre legato alla determinazione dell'ordine del giorno, vi è un ulteriore episodio che va menzionato, ed è quello verificatosi nel novembre del 1990, inerente alcuni fatti resi celebri dalle cronache con

dell'importanza, della delicatezza e della gravosità delle funzioni che svolgono" v. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga*, p. 438.

¹⁴⁰ Tali affermazioni risalgono alla seduta del 20 luglio 1988, v. *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga*, p. 644.

¹⁴¹ V. AZZARITI G., *Presidenza della Repubblica e Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura*, in Pol. Dir., 1992.

¹⁴² V. *Ibidem*, p. 439. Nello stesso discorso Cossiga chiede di essere informato riguardo la modalità e la regolarità dei lavori del Consiglio.

i nomi di “Operazione Gladio” e la strage di Peteano¹⁴³. Il Presidente Cossiga, in tale circostanza, giunge a negare l’assenso per lo svolgimento di una discussione sulle critiche mosse dal Ministro della Giustizia al giudice istruttore Felice Casson, che proprio sul sopra citato scandalo, aveva deciso di sentire come persona informata sui fatti lo stesso Cossiga, per via di alcune dichiarazioni¹⁴⁴, che egli aveva rilasciato in merito all’epoca dei fatti in qualità di Sottosegretario alla Difesa. Cossiga, quale Presidente della Repubblica, decide a tal punto di inviare una lettera al Governo e ai Presidenti di Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, manifestando le proprie perplessità di ordine giuridico sull’iniziativa processuale del giudice Casson e rimettendo la decisione di testimoniare al parere formulato dall’esecutivo¹⁴⁵. Il Governo per parte sua esprime la piena solidarietà al Presidente Cossiga, ricalcando in tal senso la posizione già assunta

¹⁴³ Esso è il nome di un’organizzazione paramilitare clandestina operante nell’ambito dei servizi segreti italiani nel secondo dopoguerra. Lo scopo dichiarato della struttura era quello di organizzare la resistenza nel caso di invasione del territorio nazionale da parte di forze aderenti al Patto di Varsavia. Inoltre, la c.d. strage di Peteano si consuma nel 1972, quando un’auto viene fatta esplodere portando alla morte tre carabinieri e la cui matrice terroristica non è mai stata chiarita completamente.

¹⁴⁴ Cossiga aveva dichiarato più volte di essersi occupato del funzionamento di Gladio.

¹⁴⁵ Come emerge da più interviste rilasciate all’epoca, Cossiga partiva dal presupposto di essere sentito quale Presidente della Repubblica, facendo riferimento all’art. 205 cpp per cui “la testimonianza del Presidente della Repubblica è assunta nella sede in cui esercita la funzione di Capo dello Stato”. In particolare, lo stesso aderisce ad una tesi dottrinale secondo cui è da considerarsi costituzionalmente illegittimo l’obbligo del Presidente della Repubblica di testimoniare nella sua veste istituzionale, e ciò si baserebbe soprattutto sul fatto che l’obbligo di testimoniare comporta quello di dire la verità, il quale postula l’incriminazione per falsa testimonianza. Seguendo questa tesi il Presidente della Repubblica non è responsabile per gli atti compiuti nell’esercizio delle proprie funzioni ed egli non può essere incriminato per falsa testimonianza e nemmeno può subire misure coercitive. Per approfondire v. PERGOLESI F., *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1965, p. 429.

dal Ministro della giustizia Vassalli, in un documento ufficiale datato 10 novembre 1990. In questo documento vengono effettuati vari rilievi sotto più profili di una presunta illegittimità dell'azione del giudice Casson¹⁴⁶, talaltro suggerendo al Capo dello Stato di tutelarsi per mezzo dell'esercizio del conflitto di attribuzioni. Tutto ciò suscita la reazione immediata della Associazione Nazionale Magistrati: infatti quest'ultima ritiene vi sia il concreto rischio di affermazione di un controllo da parte dell'esecutivo nei confronti degli organi giudiziari¹⁴⁷. Una parte del C.S.M. giunge persino a chiedere la fissazione di una seduta *ad hoc* col seguente argomento "valutazione del Consiglio in ordine al rapporto fra i diritti di critica, responsabilità istituzionale ed indipendente esercizio della giurisdizione, in relazione a un atto del giudice istruttore di Venezia, Felice Casson". A conclusione della *querelle*, è lo stesso Casson a disinnescare la pericolosa vicenda affermando che l'intenzione non è mai stata quella di citare il Presidente della Repubblica, "ma solo ed esclusivamente sentire la sua disponibilità ad essere sentito come testimone"¹⁴⁸. Anche da parte presidenziale si arriva ad una definitiva distensione, con l'espressa rinuncia a promuovere il conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale ma ciò non risolve un altro collaterale conflitto che si era aperto incidentalmente a tale fatto: ovvero il veto opposto da Cossiga

¹⁴⁶ Si può segnalare tra gli altri quello inerente al fatto se Cossiga dovesse essere sentito quale Presidente della Repubblica o ad altro titolo.

¹⁴⁷ La reazione dell'A.N.M. è affidata alle parole del dottor. Raffaele Bertoni, il quale non aveva esitato a parlare di "un ennesimo tentativo da parte del potere di bloccare l'attività dei giudici", v. *La Repubblica* 10 - 11 - 1990.

¹⁴⁸ Cfr. FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 97. La lettera è datata e pubblicata sui quotidiani 22 novembre 1990.

all'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio la proposta menzionata qualche riga sopra.

Questo successivo scontro istituzionale nasce per mezzo di una lettera inviata al Vicepresidente del Collegio, il prof. Galloni, in cui Cossiga giustifica l'esercizio del proprio potere di veto sulla base della totale estraneità dell'argomento rispetto alle competenze attribuite al Consiglio superiore della magistratura dalla Costituzione e dalle leggi, tale da determinare di per sé "una vera e propria usurpazione di potere"¹⁴⁹. Ma la perentorietà del tono utilizzato da Cossiga emerge in modo inequivocabile dalla parte finale della lettera, ove il Presidente ammette il suo agire "in deroga espressa alla delega conferita" al Vicepresidente Galloni, infatti sostiene: "decido e dispongo il rifiuto dell'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio Superiore dell'argomento che forma oggetto della richiesta [...] così come decido e dispongo il rifiuto dell'iscrizione dell'ordine del giorno della questione di ammissibilità della richiesta"¹⁵⁰. Pochi giorni dopo, va segnalata, pure in questo caso, la reazione di alcuni consiglieri che abbandonano l'aula facendo venir meno il numero legale e dei restanti che decidono di approvare un documento con cui viene contestato l'esercizio del veto presidenziale e allo stesso tempo di affidare al C.S.M. uno studio sulle norme del Regolamento interno per verificare se davvero il Presidente della Repubblica goda effettivamente di un potere determinante nella formazione dell'ordine del giorno del collegio¹⁵¹. La domanda che sorge a questo punto della vicenda è: quali

¹⁴⁹ V. MATTEUCCI N., *Gli equivoci del C.S.M.*, in *Il Giornale*, 26 - 11 - 1990, reperibile in www.ilgiornale.it.

¹⁵⁰ V. sempre la missiva del 22 novembre 1990 citata poc'anzi.

¹⁵¹ Questa commissione non è mai riuscita a produrre un documento condiviso dalla maggioranza dei suoi componenti.

sono le reali motivazioni del veto opposto dal Presidente Cossiga? Sicuramente si può rinviare ad alcune delle precedenti considerazioni fatte sul caso Craxi - Spataro, precedentemente analizzato, in special modo nel considerare una discussione del *plenum* del C.S.M. sulle dichiarazioni del Ministro della giustizia come una indebita mozione di sfiducia. Questa valutazione assume ancora maggior pregnanza se si considera che è lo stesso Cossiga che fa notare come sia “ben strano” che si consenta all’organo giudicante, cioè il C.S.M., di pronunciarsi preventivamente nei confronti del Ministro stesso in ordine agli stessi fatti da cui potrebbe prendere le mosse l’azione disciplinare. Allo stesso tempo, codesta situazione rischia di diventare fonte di imbarazzo, nel momento in cui il Ministro della giustizia decida di sollecitare la promozione dell’azione disciplinare, avendo il Consiglio già manifestato una valutazione sulle critiche da egli rivolte in precedenza al giudice¹⁵².

Un rapido cenno può essere fatto ad un altro avvenimento legato alla Presidenza Cossiga, pure esso riconducibile alla problematica della determinazione dell’ordine del giorno. Nel novembre del 1991 il Presidente Cossiga arriva a vietare lo svolgimento di una adunanza consiliare, poiché, a suo avviso, sono iscritte all’ordine del giorno ben sei questioni esorbitanti la competenza dell’organo ¹⁵³ (in quanto alcune

¹⁵² Sul punto si sono addensati molti dubbi sul se sia corretto consentire al C.S.M. prendere posizione sulle dichiarazioni del Ministro della giustizia, nel caso in cui, ad esempio, quest’ultime siano state lesive nei confronti di un magistrato e abbiano portato, quale “reazione” del Consiglio, all’istruzione di una pratica a tutela suo favore.

¹⁵³ Il veto presidenziale perviene per mezzo di una lettera inviata al Vicepresidente Galloni in cui vieta “in modo formale e tassativo” ogni riunione dell’Assemblea plenaria del Consiglio, motivandola col fatto che la fissazione dell’ordine del giorno non è conforme alla Costituzione e alla legge.

di esse inerenti all'interpretazione di norme contenute nel codice di procedura penale) sulle quali già in precedenza il Presidente del C.S.M. aveva posto il veto¹⁵⁴ alla loro trattazione nel *plenum*. In questa occasione si può notare l'atteggiamento per nulla conciliante dei componenti del C.S.M., i quali stabiliscono comunque di rinviare la seduta di trattazione di tali argomenti al 20 di novembre, ponendosi in tal modo apertamente in contrasto con la mancanza dell'assenso presidenziale¹⁵⁵. La reazione di Cossiga è quanto più dura si possa immaginare. Constatato il fatto che - a suo avviso - "il Consiglio si è posto fuori dalla legge ed ha gravemente compromesso i rapporti con gli altri organi dello Stato" con la propria decisione di procedere comunque nella disamina di un ordine del giorno illegittimo, Cossiga prosegue affermando di valutare - in caso di effettivo svolgimento della seduta - "l'esercizio dei poteri di supremazia speciale" allo scopo di prevenire "la consumazione di un illecito così grave"¹⁵⁶. Per riassumere in poche frasi l'epilogo della vicenda, a questa dura presa di posizione di Cossiga si contrappone la replica di Galloni, che precisa: l'assenso del Presidente della Repubblica è richiesto solo quando l'ordine del giorno, come normalmente avviene, è proposto dal Vicepresidente. Se invece è l'assemblea plenaria a formarlo, "il Capo dello Stato non può opporsi"¹⁵⁷. L'ultimo atto della vicenda assume toni drammatici dal

¹⁵⁴ In tal senso si veda pure ZAGREBELSKY V., *Lo scontro sull'ordine del giorno del Csm*, in Cass. pen., 1991.

¹⁵⁵ Come osservato dalla cronaca dell'epoca, essi si sono posti "esplicitamente e consapevolmente contro tale assenso", GARANCINI G., *La posta in gioco sono i poteri del Presidente*, in *Avvenire*, 14 novembre 1991, reperibile in www.avvenire.it. La decisione era stata preceduta da un intenso dibattito sulle prerogative presidenziali sulla formazione dell'ordine del giorno.

¹⁵⁶ Cfr. FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 191.

¹⁵⁷ Così Galloni in una intervista al quotidiano *La Repubblica* 16 novembre 1991.

momento che il Presidente Cossiga paventa la concreta possibilità che l'aula consiliare sia sgomberata dai carabinieri (in tal senso sono state attribuite al Presidente le parole “O si mettono i riga o domani a Palazzo dei Marescialli arrivano i carabinieri”¹⁵⁸) e che viene scongiurata dall'approvazione di un documento da parte della maggioranza dei consiglieri con cui si rinuncia a tenere la seduta.

Da questa *summa*, ci si può soffermare per qualche riga su una questione in particolare: sulla effettiva legittimità costituzionale da parte del C.S.M. nel trattare i temi ad oggetto dell'ordine del giorno nel caso di specie. Questo dubbio viene fugato sia dalla sentenza n. 142/1973 della Corte costituzionale, sia dalla Commissione Paladin, per il fatto che entrambe si pronunciano per il riconoscimento della competenza del C.S.M. su materie riguardanti norme di diritto processuale. Da questa conclusione ne discende in via diretta la completa “strumentalità” del potere di veto esercitato da Cossiga, utilizzato solo ed esclusivamente per “confermare la propria preminenza istituzionale e con l'intento di operare una delegittimazione dell'organo di garanzia dei magistrati e comprimerne le funzioni”¹⁵⁹. E il descritto modo di gestione della situazione venutasi a creare da parte di Cossiga, evidenzia anche un allarmante sbilanciamento nell'equilibrio dei poteri, tale per cui più che interpretare la *ratio* costituzionale di fondo, che vuole il Capo dello Stato come elemento

¹⁵⁸ Questa pesantissima affermazione ha aperto in dottrina un problema di non poco conto: può il Presidente della Repubblica ordinare ai carabinieri di interrompere l'assemblea e addirittura di sgomberare l'aula con la forza? L'idea di Cossiga di servirsi dei militari in servizio di vigilanza presso Palazzo dei Marescialli è stata decisamente esclusa da più parti, sul punto v. LUTHER J., *La polizia al Palazzo dei Marescialli*, in *Il Corriere Giuridico*, 1992, pp. 5 ss.

¹⁵⁹ Così MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 113.

volto ad integrare la magistratura nel sistema generale dei poteri dello Stato, lo stesso ha portato quest'ultima ad assumere tendenze isolazioniste.

Un aggiuntivo episodio che denota un altro momento di tensione è quello che porta ad una rottura pressoché totale del consustanziale rapporto tra Presidente del C.S.M. e Vicepresidente dello stesso. A seguito di alcune esternazioni presidenziali¹⁶⁰, il Vicepresidente Galloni reagisce criticando le frasi utilizzate dal Capo dello Stato e sostenendo che “le autorità preposte a garantire la Costituzione, non possono parlare contro la Costituzione in atto”. Dinanzi a questa replica la risposta del Presidente Cossiga si fa ancora più severa in quanto stesso opta per la revoca della delega al Vicepresidente, motivando il suo gesto col fatto che quest'ultimo si era espresso in maniera lesiva dell'onore e della dignità del Capo dello Stato e ciò determinava il venir meno del necessario rapporto fiduciario tra i due soggetti istituzionali. Se da una parte il Vicepresidente Galloni non accenna ad alcuna volontà di proseguire lo scontro, dall'altra Il C.S.M. esprime “fiducia ed apprezzamento” nei confronti del Vicepresidente allontanandosi decisamente dalla posizione assunta dal Presidente. La crisi rientra pochi giorni dopo con un chiarimento tra i due protagonisti ma ciò non elimina le questioni di ordine teorico e giuridico che ha sollevato. Riguardo l'utilizzo dell'istituto della delega, va sottolineato come esso abbia avuto durante la Presidenza Cossiga una diversa connotazione in quanto se fino al settennato di Pertini la delega aveva sempre avuto limiti ben definiti, con Cossiga al Vicepresidente viene affidata la

¹⁶⁰ Cossiga si era spinto, trattando dell'indipendenza del PM, a ipotizzare un controllo dell'esercizio dell'azione penale, definendo provocatoriamente i magistrati come “ragazzini”.

gestione “piena” dell’organo consiliare, delegandogli “tutte le attribuzioni conferite al Presidente da leggi e regolamenti”¹⁶¹. A scanso di equivoci, Cossiga aggiunge che la delega piena costituisce “un atto di fiducia e di speranza nel Consiglio”, per mezzo del quale, secondo il Presidente, si attua un richiamo alla responsabilità istituzionale del Collegio. Ciò che preme comprendere prima di ogni altra riflessione, è di sicuro il significato che assume la revoca della delega e le reali motivazioni che l’hanno giustificata. Alla base di tale gesto sta il venir meno del rapporto di fiducia tra Presidente e Vicepresidente, che si atteggia quale presupposto indefettibile per l’esistenza della delega stessa e che diviene del tutto inesistente nella misura in cui non sussista più alcuna convergenza circa il modo di intendere la conduzione complessiva dell’organo. E nel caso di specie, la revoca della delega rappresenta un atto ancor più forte considerata la natura generale che Cossiga ha attribuito ad essa: per dirla con una metafora, “si tratta di una scelta di rottura, che annerisce quella carta bianca in precedenza elargita con un ottimismo rivelatosi eccessivo. Di qui il trauma istituzionale e la fine della politica dell’*appeasement*, ossia della strategia di pacificazione nei riguardi del Consiglio”¹⁶². La rottura del rapporto fiduciario tra Presidente e Vicepresidente comporta delle ripercussioni pure nei confronti del Collegio, anche nei casi in cui manchi effettivamente un intervento diretto da parte del Consiglio

¹⁶¹ Così il Presidente Cossiga con un proprio decreto il 25 luglio del 1988, reperibile in www.quirinale.it. Va precisato che nella delega al Vicepresidente, sono escluse le attribuzioni presidenziali riguardanti: l’indizione delle elezioni dei componenti magistrati e la richiesta ai Presidenti delle due Camere di provvedere alla elezione dei componenti di designazione parlamentare (art. 18 n. 1 e 2 della legge n. 195/1958); il potere di assenso all’ordine del giorno statuito ad oggi all’art. 70 del Reg. int.

¹⁶² Cfr. FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 159.

stesso. In realtà, va rammentato che l'intervento del Vicepresidente Galloni non è stato fatto a titolo personale bensì si è fatto portavoce del dissenso di vasti settori del Consiglio superiore nei confronti di alcune opinioni formulate dal Capo dello Stato sui problemi della giustizia. Se la si legge in tale ottica, lo scontro ha visto una assai accentuata contrapposizione tra Presidente e Collegio sul tema delle riforme e dell'amministrazione della giustizia, e, come correttamente osservato, "non è casuale che il Consiglio abbia ufficialmente manifestato il suo sostegno e la sua stima al Vicepresidente, quale organo di rappresentanza e di sintesi delle tendenze politiche presenti al suo interno"¹⁶³.

L'ultimo atto degno di attenta analisi del perdurante scontro tra Cossiga e il C.S.M. ha luogo il 7 giugno del 1991, quando in un discorso tenuto ad un Congresso dell'Associazione Nazionale Magistrati, il Vicepresidente Galloni fa un velato riferimento al Capo dello Stato, affermando che "le rivoluzioni si possono anche fare, ma non è mai successo che chi è al vertice del potere sia al vertice della rivoluzione"¹⁶⁴. Il Presidente Cossiga a quel punto decide di rispondere con una soluzione senza precedenti: ovvero che avrebbe personalmente e direttamente esercitato la Presidenza del Consiglio superiore e, allo stesso tempo, avrebbe presieduto la Sezione disciplinare. La soluzione di Cossiga però appare, allo stesso Presidente, di durata temporanea e perciò egli giunge a porre il C.S.M. davanti ad un bivio: o il Vicepresidente Galloni avrebbe rassegnato le dimissioni o il Presidente

¹⁶³ V. *ibidem.*, p. 161.

¹⁶⁴ Per il testo integrale del discorso si veda *discorso Vicepresidente Galloni XXI congresso dell'A.N.M. di Vasto 7 giugno 1991*, reperibile su www.csm.it.

sarebbe stato costretto a sciogliere il Collegio¹⁶⁵. Nonostante la durezza dell'”attacco presidenziale”, Galloni non rassegna le dimissioni e pochi giorni dopo il Presidente Cossiga chiede al Vicepresidente non più - implicitamente - di dimettersi bensì di astenersi dall'esercitare tutte quelle attribuzioni che, dal punto di vista di Cossiga, risultano essere assegnate al Vicepresidente esclusivamente per mezzo della delega. In questo frangente, giunge in soccorso del Vicepresidente la presa di posizione della componente togata, che redige un documento contenente un secco rifiuto rispetto a quanto prospettato da Cossiga, ricordando che il Vicepresidente non possa in alcun modo omettere volontariamente di esercitare i suoi compiti. Il documento assume una rilevanza non indifferente, poiché *de facto* denuncia l'illegittimità della ricostruzione presidenziale, solo ed esclusivamente volta ad estromettere Galloni dalla Vicepresidenza: dunque, senza alcun appiglio giuridico che ne potesse realmente giustificare le paventate dimissioni. Dimissioni che nella vicenda poc'anzi descritta hanno rappresentato l'unico mezzo che Cossiga potesse sollecitare per garantire quel “concreto impossessamento”¹⁶⁶ dei poteri riconosciuti dalla legge istitutiva al Vicepresidente, ma che non possono trovare certo accoglimento nella misura in cui il Presidente del Collegio non ha

¹⁶⁵ Come è stato messo in luce dalla più Illustre dottrina (tra tutti Sergio Bartole), gli obbiettivi principali della svolta imposta dal Presidente della Repubblica erano la “piena restaurazione dell'immagine di un C.S.M. non attraversato da bufere politiche e assolutamente estraneo ad ogni chiacchiericcio politico; la cessazione dell'opera di demonizzazione del Presidente, indicato come un nemico dell'indipendenza della magistratura; il ripristino di alcuni principi di democrazia liberale, come quello della sottoposizione del giudice non al potere dell'esecutivo, né al C.S.M., né ad associazioni, né a correnti ma solo alla legge”. Cfr. GALLO E., *La Repubblica*, 13 giugno 1991.

¹⁶⁶ Espressione utilizzata da FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 173.

alcun titolo giuridico per richiedere che la conduzione ordinaria del Consiglio superiore sia affidata ad un soggetto di proprio gradimento, potendo egli al massimo esprimere una preferenza in sede di elezione del Vicepresidente¹⁶⁷. Se di rapporto fiduciario si vuol parlare, questo sussiste in maniera tangibile solo nei confronti del *plenum* che ha eletto il Vicepresidente, con la constatazione che neanche quest'ultimo potrebbe revocarlo. Per quanto concerne la paventata ipotesi di scioglimento del Consiglio, acclarato (anche ripensando alle varie situazioni riconducibili all'art. 31 della legge istitutiva, elencate nel capitolo precedente) che ci si trova davanti ad una situazione del tutto "innaturale" di impossibilità di funzionamento del Consiglio, in quanto in questo caso è il Presidente che non volendo far presiedere il Vicepresidente, realizza questa situazione di impossibilità. Pertanto, non si appalesa in alcun modo una "oggettiva causa di disfunzione" interna al Consiglio, bensì un ostacolo "artificiale" costituito *ad hoc* dal Presidente Cossiga, al solo fine di determinare la paralisi dell'attività consiliare.

Questa ultima considerazione si può ragionevolmente sostenere essere un po' l'emblema del modo in cui è stata interpretata al Presidenza del C.S.M. da parte di Francesco Cossiga, ovvero una Presidenza di frattura istituzionale continua, piena di tensioni per nulla confacenti al ruolo che i padri e le madri Costituenti hanno voluto attribuire al Presidente della Repubblica nel suo presiedere il C.S.M. Se da una parte codesta Presidenza ha costituito una sorta di "laboratorio" di grande interesse per i costituzionalisti per la molteplicità di problemi dottrinali che ha

¹⁶⁷ Anche se, come si è visto, sono stati sollevati non pochi dubbi sull'opportunità di una preferenza del Presidente della Repubblica per uno dei candidati alla carica di Vicepresidente del C.S.M.

suscitato il modello etero - presidenziale, dall'altra non ha di certo costituito un *exemplum* per la tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura.

IV.8. LA PRESIDENZA DI SCALFARO AI TEMPI DEL BIPOLARISMO.

Dopo le dimissioni anticipate rispetto alla scadenza naturale del mandato da parte di Cossiga¹⁶⁸, viene eletto Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro. Quello che è bene premettere sin da principio è certamente la discontinuità rispetto alla Presidenza precedente, in quanto si passa da una deliberata volontà di scontro e delegittimazione che aveva contraddistinto la Presidenza Cossiga, a quella di Scalfaro che si caratterizza per essere all'interno del C.S.M. una "presenza autorevole e discreta"¹⁶⁹. Nella prima seduta di Scalfaro al Consiglio superiore, egli precisa da subito: "ho firmato, com'è tradizione, la delega al Vicepresidente Galloni [...] Tutte le volte che mi sarà possibile verrò volentieri"¹⁷⁰. Bastano queste semplici parole in apertura per capire facilmente il diverso approccio posto in essere da Scalfaro verso il C.S.M., improntato verso una "totale fiducia" ma che, al contempo, non impediscono al Presidente di esprimere alcune osservazioni su alcune tematiche giudiziarie di ampio respiro.

¹⁶⁸ Infatti, egli si dimise poco più di due mesi prima della scadenza naturale del proprio mandato, rassegnando le proprie dimissioni il 28 aprile del 1992.

¹⁶⁹ V. DI GIOVINE A., *Il Quirinale ed il potere giudiziario*, in LUCIANI M., VOLPI M., *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 70.

¹⁷⁰ V. *verbale seduta del C.S.M. del 3 giugno 1992*, p. 1.

Ad esempio, Scalfaro nel medesimo primo discorso al Consiglio superiore, esprime la propria opinione sullo scatto automatico dei termini della custodia cautelare¹⁷¹. Ma il punto forse più importante e di novità rispetto al passato, può essere individuato nella riscontrata unità della magistratura e nello specifico Scalfaro - con parole che ad oggi sembrano di grande attualità - chiarisce che essa non va intesa nel senso di evitare “vi siano gruppi, correnti, schieramenti: questo è respiro democratico”¹⁷² ma che siano tutti questi orientati al perseguimento del fine istituzionale che la Costituzione attribuisce al Consiglio superiore¹⁷³. Ancora di maggior rilievo, se posto a confronto con quanto accaduto nella precedente Presidenza Cossiga, è la valutazione riguardo la presenza dell’elemento “politico” nelle adunanze del C.S.M., nella misura in cui Scalfaro sottolinea che “nel C.S.M. talvolta si manifesta un elemento che è solo politico”¹⁷⁴. Da qui si deduce quel riconoscimento della natura che il C.S.M. può avere e in quanto il Consiglio non è ridotto ad un mero organo amministrativo ma anche come necessario “attore politico” o comunque indirizzato alla tutela dell’ordine giudiziario¹⁷⁵. Non a caso, il “nuovo corso” inaugurato da Scalfaro è salutato con parole di grande riconoscimento verso lo stesso Presidente, appellato come “uomo di Stato” e considerato come l’interlocutore più appropriato per giungere a

¹⁷¹ La conclusione alla quale arriva Scalfaro è quella secondo cui “non si può consentire ad un ergastolano di passeggiare” v. *ibidem*, p. 3.

¹⁷² V. *ibidem*, p. 4.

¹⁷³ Per una trattazione esauriente sulla Presidenza Scalfaro si veda GRISOLIA M.C., *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 giugno 2009.

¹⁷⁴ V. *Ivi*. Scalfaro ha anche l’onestà intellettuale di riconoscere che esiste “la politica con la P maiuscola o con la p minuscola ma è solo politica”.

¹⁷⁵ Una simile conclusione è avvalorata da SALAZAR C., *La magistratura*, cit., p. 131.

soluzioni per i problemi inerenti all'esercizio dei poteri attribuiti al Consiglio, come il più volte menzionato potere di formazione dell'ordine del giorno o di concerto col Ministro per il conferimento degli uffici direttivi apicali¹⁷⁶.

Non si può non menzionare l'intervento di Scalfaro del dicembre 1992, che per almeno due aspetti è indicativo del come la sua Presidenza è stata svolta: in primo luogo, poiché egli prende posizione specificatamente sulle proposte di riforma istituzionale che propongono un distacco tra Presidenza della Repubblica e Presidenza del C.S.M., ribadendo che "la preposizione del Presidente della Repubblica all'organo di autogoverno della magistratura rappresenta uno dei fondamentali strumenti per assicurare il necessario equilibrio tra i poteri dello Stato"¹⁷⁷; in secondo luogo, vi è anche un esplicito riconoscimento del ruolo svolto da Scalfaro da parte del Vicepresidente Galloni, che lo ha visto impegnato nell'attribuire al Consiglio superiore della magistratura il diritto - dovere di difesa delle legittime prerogative dell'ordine giudiziario¹⁷⁸: tale dovere va senz'altro integrato con il corrispondente dovere di rispettare le autonome prerogative degli altri poteri dello Stato¹⁷⁹. A fronte di queste affermazioni su alcune specificità del ruolo ricoperto dal Presidente del Consiglio, proprio quest'ultimo ha modo di chiarirne una in particolare che riguarda l'intero Collegio, ovvero quella riguardante il potere sanzionatorio attribuito al C.S.M., che però va esercitato nella direzione di

¹⁷⁶ Il contributo sul punto è offerto da MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., pp. 128 ss.

¹⁷⁷ V. *verbale seduta C.S.M. 23 dicembre 1992*, p. 89.

¹⁷⁸ Tramite l'istruzione di pratiche a tutela e dichiarazioni presidenziali rilasciate per prendere posizione su fatti riguardanti l'operato dei singoli magistrati.

¹⁷⁹ V. *ibidem*, p. 90.

“protezione del magistrato”¹⁸⁰, e per esemplificare a quanto si riferisce ritiene opportuno portare un esempio concreto. Infatti, egli afferma: “io magistrato, quando mi sento in qualche modo attaccato, aggredito, a chi mi rivolgo? Ho diritto di trovare qui, in questo organismo, chi tutela la verità”¹⁸¹. Anche in quest’ultima esternazione del pensiero presidenziale si può apprezzare l’acutezza nel comprendere che la reale valenza del potere disciplinare attribuito al C.S.M. non è - come spesso talvolta viene inteso - di matrice solo repressiva, a *contrario* è in realtà di natura prima di tutto difensiva dell’ordine giudiziario. Per cogliere la differenza rispetto al tema dell’ordine del giorno può essere citato un caso su tutti, datato 23 aprile 1994. In quella circostanza è richiesta ad inizio seduta l’iscrizione nell’ordine del giorno di alcuni argomenti che una parte dei consiglieri, per via della particolare urgenza della questione, richiede siano trattati con la massima sollecitudine¹⁸². Il Capo dello Stato decide di intervenire personalmente sulla questione, facendo espresso riferimento al terzo comma dell’art. 45 del Regolamento Interno¹⁸³, confermando il proprio assenso con la motivazione che si può considerare “legittimamente inclusa nell’ordine del giorno della seduta odierna la pratica in discussione”. Scalfaro, come già accaduto in un caso precedentemente mostrato, anche in

¹⁸⁰ V. *ibidem*, p. 94.

¹⁸¹ V. *Ivi*. Scalfaro nello stesso passaggio ha poi modo di precisare che il singolo magistrato che si senta in qualche modo leso dall’esercizio del diritto di critica non deve reagire contro chi ha espresso un giudizio negativo nei suoi confronti bensì ha il diritto di chiedere se si è comportato correttamente al Consiglio stesso.

¹⁸² Si trattava di una richiesta giunta dalla Procura di Palmi volta all’acquisizione di una serie di nominativi di candidati e presidenti dei circoli un determinato partito politico. Per i consiglieri che richiedevano un intervento nei confronti della PM che aveva esercitato l’azione penale in tal senso, si trattava di un “utilizzo alternativo della giustizia” v. *verbale seduta C.S.M. 23 aprile 1994*, pp. 4 e ss.

¹⁸³ Oggi recepito nel terzo comma dell’art. 70 Reg. Int. come si è visto nel capitolo precedente.

questa situazione ha la lucidità - e senza dubbio anche il coraggio - di riconoscere come “la magistratura ha svolto un’attività surrogatoria rispetto all’assenza di altri soggetti istituzionali”¹⁸⁴; pure qui si noti la distanza rispetto alla Presidenza Cossiga. La “sensibilità” di Scalfaro verso tutte le iniziative intraprese dal C.S.M. lo porta in altri casi anche a superare il dato giuridico per far prevalere altri elementi di diverso tenore, come quando gli è chiesto di rinviare l’elezione del Vicepresidente del *plenum*. Il Presidente accoglie la richiesta precisando però da una parte che “già durante la precedente consiliatura non era stata approvata una proposta di modifica dell’art. 3 del Regolamento interno del Consiglio volta a consentire un dibattito prima delle operazioni elettorali” e dall’altra che “l’esigenza prospettata una motivazione più umana che giuridica, ed appaia fondata”¹⁸⁵. Più nel dettaglio, la motivazione “più umana” si basa sulla volontà di offrire una conoscenza tra eleggibili ed elettori, ovvero tra i membri stessi del Consiglio.

Inoltre, procedendo nella scansione temporale della Presidenza, si segnala un intervento del Capo dello Stato a difesa della magistratura nel giugno del 1995, in cui lo stesso si esprime sull’esercizio del potere disciplinare da parte dell’allora Ministro della giustizia, Filippo Mancuso. Le parole di Scalfaro sono di severo monito in quanto dichiara: “Io non posso dare alcun giudizio su cose che non conosco. Lascia molto perplessi un’opera di demolizione nei confronti di uomini

¹⁸⁴ Il riferimento è alla situazione politica italiana di inizio anni ’90, segnata dallo scandalo “Mani Pulite” che aveva interessato in maniera massiccia l’intera classe politica italiana.

¹⁸⁵ V. *verbale seduta C.S.M. 3 agosto 1994*, p. 5.

che hanno compiuto il loro dovere”¹⁸⁶. La reazione del ministro Mancuso non si fa attendere ed infatti egli chiede chiarimenti considerata l’autorevolezza della fonte delle dichiarazioni e soprattutto sul se tali esternazioni siano da interpretare come espressive di una “contestazione o di un dissenso rispetto a tutte o a qualcuna delle autonome iniziative disciplinari o para disciplinari di recente assunte dal Ministro in conformità della Costituzione o della legge ordinaria”¹⁸⁷. La vicenda si risolve senza alcuna rettifica di quanto dichiarato dal Capo dello Stato (che addirittura ribadisce che “non tolgo una virgola delle mie dichiarazioni”) e con l’allineamento di alcuni componenti del C.S.M. con la condotta presidenziale.

Negli ultimi anni del settennato non si evidenziano episodi di rilievo se non delle “conferme” della concezione di Scalfaro sul ruolo del Vicepresidente, evidenziando più volte come esso svolga una funzione di “raccordo istituzionale tra C.S.M. e suo Presidente”¹⁸⁸. Solo in una circostanza una parte della dottrina ha mosso dei rilievi ad una condotta posta in essere dal Presidente, ritenuta non conforme alla pregressa prassi: il riferimento dello stesso è a quanto dichiarato in un congresso dell’A.N.M., dove Scalfaro ha affermato: “rispetto i pensieri diversi, ma la separazione delle carriere da me non sarà accolta mai”¹⁸⁹. Nonostante questa dichiarazione sia stata considerata “inopportuna”, il bilancio che può essere tracciato sulla Presidenza Scalfaro è senz’altro

¹⁸⁶ Questa vicenda è riportata da FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente*, cit., p. 235.

¹⁸⁷ V. *ibidem*, p. 236.

¹⁸⁸ Osservazione di MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 130.

¹⁸⁹ L’occasione (un impegno istituzionale in Brasile) a cui ci si riferisce nello specifico risale al 27 - 01 - 1996.

di un mandato presidenziale che è stato esercitato per tutelare l'indipendenza e l'autonomia dell'ordine giudiziario che si è concretato, come si è visto, in vere e proprie azioni a supporto dell'attività svolte dall'ordine giudiziario. Altri Autori, d'altro canto rimarcano una contemporanea azione di stimolo critico verso comportamenti giudiziari non particolarmente rigorosi: senza tuttavia prescindere “dalla consapevolezza e convinzione di agire sempre nella qualità di Capo dello Stato”¹⁹⁰.

IV.9. LA PRESIDENZA DI CIAMPI.

Dopo Scalfaro, è la volta di Carlo Azeglio Ciampi, eletto Presidente della Repubblica con 707 voti favorevoli il 31 maggio del 1999. Come visto per le precedenti Presidenze, pure per questa si possono trarre indicazioni di un certo interesse già a partire dal discorso inaugurale, più precisamente nella parte in cui Ciampi indica le tre parole d'ordine attorno a cui deve ruotare l'attività dei magistrati: “autonomia, indipendenza, prestigio e professionalità”¹⁹¹. L'aspetto di originalità rispetto al passato è l'invito che rivolge al C.S.M. nel senso non solo di esprimere pareri ma di assumere altresì un ruolo attivo, avanzando “utilmente delle proposte”¹⁹² che siano anche dirette a venire incontro a quanto esige il momento specifico.

¹⁹⁰ Cfr. ancora, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 131.

¹⁹¹ V. *verbale seduta C.S.M. 01 - 08 - 1999*, p. 14. Ciampi ha, in aggiunta, la premura di sottolineare come tutti questi valori siano “tra loro interdipendenti”.

¹⁹² V. *Ivi*. Si fa ancora riferimento al verbale indicato della nota precedente.

Alla fine del suo primo intervento al Collegio, Ciampi conferma l'avvalersi dello strumento della delega a favore del Vicepresidente, ponendosi in questo in continuità con quanto fatto da Scalfaro a suo tempo. L'attenzione di Ciampi verso un adeguamento del sistema giudiziario italiano agli *standard* europei lo si ritrova anche in un altro suo intervento del 16 dicembre del 1999, ove invita il C.S.M. assieme al Parlamento, alla luce di numerose condanne inflitte dalla Corte CEDU per l'eccessiva durata dei processi, a “sentirsi impegnati ad eliminare queste gravi disfunzioni; la mia esortazione, quindi, è quella che essi lavorino alacremente per migliorare il servizio giustizia che lo Stato è tenuto a fornire ai cittadini”¹⁹³. Se si volesse trovare un ulteriore elemento di novità in queste parole sarebbe di certo il richiamo congiunto, rivolto a Parlamento e Consiglio superiore, che evidenzia la logica di leale collaborazione su cui devono essere approntati i rapporti tra i poteri dello Stato. Sempre nello stesso anno, il Presidente dimostra ancora il proprio interesse per il tema della riforma della giustizia, soffermandosi ancora una volta sulla conformità alla legge di una possibile attività consultiva da parte del C.S.M. e propositiva verso le Camere. Quest'ultime, infatti, è vero che sono le uniche titolari di poteri legislativi, ma “ciò non esclude che ben possano esistere relazioni e rapporti di proficua intesa e collaborazione tra Parlamento e C.S.M.”¹⁹⁴. Per il Presidente Ciampi il Consiglio superiore rappresenta a tutti gli effetti un “importante interlocutore”, in grado di conferire a qualunque

¹⁹³ V. *verbale seduta C.S.M. 16 dicembre 1999*, p. 4.

¹⁹⁴ Le relazioni prodotte dal C.S.M. non necessariamente assumono un carattere vincolante, al pari di quelle intercorrenti tra C.S.M. e Ministro della giustizia, per maggiori dettagli v. ZANON N., *I pareri del Consiglio Superiore della Magistratura tra leale collaborazione e divisione dei poteri*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 9 giugno 2009, p. 4.

dibattito un “apporto tecnicamente qualificato e politicamente neutrale”¹⁹⁵.

A questo deve essere dato ancora più risalto dal momento che il periodo storico in cui agisce Ciampi è quello di importanti riforme in tema di giustizia, sulla cui corretta attuazione Ciampi interviene più volte. Il Presidente dimostra una vasta ed approfondita conoscenza delle tematiche affrontate tanto è vero che - a prescindere dall’invito a ridurre i tempi di entrata in vigore della riforma - egli ne elenca varie su cui deve essere portata l’attenzione dell’intero Consiglio: “dalle rilevazioni delle medie statistiche delle assenze”, alla “fissazione del numero dei posti dei concorsi”, “nomina delle Commissioni esaminatrici”, “la procedura per la copertura dei posti in sedi disagiate” o, infine, “l’informatizzazione del sistema tabellare”¹⁹⁶. Di tutto quanto viene elencato poc’anzi sopra, quello che colpisce è la pressante premura con cui il Presidente ha a cuore in modo particolare la velocizzazione dei processi, confidando molto - pure questo dato inedito per ovvie ragioni temporali e, se si vuole, curioso - in “un’opera di razionalizzazione delle strutture informatiche”, prospettando persino l’ipotesi che il C.S.M. decida di agire tramite “l’impiego di principi e metodi propriamente manageriali”¹⁹⁷. Questi punti focali emergono anche nelle sedute immediatamente successive a cui il Presidente partecipa e dimostrano

¹⁹⁵ V. *verbale seduta C.S.M. 26 maggio 1999*, p. 8.

¹⁹⁶ Per una più approfondita rassegna di tutti i temi citati dal Presidente, si veda *Intervento introduttivo del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi nella seduta del Consiglio Superiore della Magistratura 5 marzo 2001*, reperibile in www.quirinale.it.

¹⁹⁷ V. *verbale seduta C.S.M. 18 luglio 2001.*, p. 6. Ciampi auspica che sia proprio il C.S.M. ad elaborare una nuova struttura degli uffici giudiziari basata sui suddetti criteri. Le riflessioni del Presidente si basano sulla lettura della Relazione del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione e l’esame delle ultime leggi all’epoca appena approvate dal Parlamento.

la costante informazione ed attenzione che egli riserva a quanto è oggetto delle varie adunanze plenarie, pur non partecipando attivamente¹⁹⁸.

Ciampi non trascura nemmeno il ricorso a discorsi di ampio respiro, in cui rimarca una volta di più il fatto che “L'autonomia, l'indipendenza e l'imparzialità della Magistratura sono concetti tra loro interdipendenti: essi, [...] sono, tutti insieme, funzionali all'efficienza del sistema giustizia. Dall'applicazione di questi principi discende il prestigio della Magistratura”¹⁹⁹. Si può ragionevolmente affermare che il contributo offerto da Ciampi nelle varie sedute in cui è intervenuto in materia di giustizia, è tutt'altro che irrilevante. Durante i suoi sette anni al Palazzo del Quirinale, non sono mancati momenti in cui egli è stato chiamato a difendere la magistratura da attacchi di diversa provenienza pronti a lederne il prestigio ed il decoro:

- un primo esempio di ciò può essere sicuramente quanto accaduto nel dicembre del 2001, quando il Presidente conferisce il proprio assenso al fine di permettere la discussione della “mozione Castelli”, nella quale vengono denunciate le riunioni clandestine tra magistrati svolgenti attività requirente ed altri quella giudicante al solo fine di eludere l'applicazione di leggi disciplinanti le rogatorie e le decisioni in materia di impedimenti a comparire in giudizio di imputati parlamentari. In questa difficile situazione, il C.S.M. vota un documento finalizzato a

¹⁹⁸ Sul punto per una panoramica più dettagliata dei problemi indicati si veda SILVESTRI G., *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 26.

¹⁹⁹ Cfr. *verbale seduta C.S.M. 1° agosto 2002*, p. 12.

biasimare tali condotte con la “regia” del Capo dello Stato sul contenuto dello stesso documento finale”²⁰⁰;

- l'altra occasione in cui il Presidente Ciampi ha difeso apertamente l'ordine giudiziario è risalente al settembre del 2002, quando la sesta Commissione del Consiglio superiore, dopo aver esaminato il D.l. Cirami (in materia di diritto processuale penale), giunge a redigere un parere in cui sono manifestati tutti i profili di illegittimità costituzionale della legge²⁰¹. Questo parere “edulcorato”²⁰² dal Presidente stesso, è stato esaminato dal C.S.M., e nell'ambito del quale i componenti laici appartenenti allo schieramento della maggioranza di governo utilizzano uno strumento che assume connotazioni ostruzionistiche: infatti determinano il venir meno del numero legale e la sospensione dei lavori del Consiglio. Così facendo, anche alla luce della legge n. 44/2002 che ha contribuito a diminuire il numero dei componenti elettivi in seno al C.S.M., “si consente alla maggioranza dei laici di poter ridimensionare l'autonomia dell'organo, circoscrivendone le funzioni a quelle di carattere burocratico - amministrativo, quali assegnazioni, trasferimenti, promozioni, provvedimenti disciplinari dei magistrati”²⁰³.

²⁰⁰ Vari autori sostengono che vi fu pure l'intervento dell'ex Presidente della Repubblica emerito, Francesco Cossiga, che giunse a consigliare a Ciampi di impedire la discussione sul punto in quanto estranea alle competenze del Consiglio, v. MANETTI M., *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, reperibile in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12 - 10 - 2007, p. 10.

²⁰¹ Si sosteneva fosse presente l'ambiguità di una formula che non avrebbe protetto il dibattito dagli abusi e l'inevitabile irragionevole durata a cui sarebbero stati condannati i processi.

²⁰² L'espressione è di MANETTI M., *I due Presidenti*, cit. p. 10.

²⁰³ La riflessione è svolta da MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 133.

Da menzionare infine, il ruolo giocato dal Presidente Ciampi nell'invitare il C.S.M. ad esprimere il proprio parere riguardante un emendamento concernente la riforma dell'ordinamento giudiziario (anche andando contro la volontà espressa dei componenti laici del Consiglio superiore) così come accaduto sul d.l. "ex - Cirielli": tutto questo, anche se in aperto dissenso col Presidente del Senato della Repubblica, che si spinge persino in tale occasione ad invitare il Vicepresidente a non far pervenire più a simili deliberazioni il Consiglio superiore²⁰⁴.

Nello spendere delle parole conclusive sulla Presidenza Ciampi, si possono riprendere le valutazioni della dottrina secondo cui Carlo Azeglio Ciampi ha sempre mantenuto un atteggiamento da prudente arbitro. Questo atteggiamento orientato alla prudenza si può affermare essere stato messo da parte solo ed esclusivamente quando il Parlamento ha approvato una nuova legge sull'ordinamento giudiziario che, senza dubbio, ha intaccato l'indipendenza dei magistrati e il ruolo del C.S.M. Nella suddetta circostanza, il Presidente Ciampi ha esercitato il proprio potere presidenziale di rinvio in relazione alla c.d. "legge Castelli"²⁰⁵, evidenziando dettagliatamente nella missiva spedita

²⁰⁴ Cfr. MANETTI M., *I due Presidenti*, cit., *infra* - nota 140 per cui in questi due ultimi casi v. G Monteleone, *Ciampi: "nuova" Cirielli, nuovo parere del C.S.M.*, in *Europa*, 16 novembre 2005; L. Milella, *C.S.M.: la CdL attacca Ciampi e blocca il parere sulla Cirielli*, in *La Repubblica*, 18 novembre 2005, dove si riporta che il parere sulla Cirielli non è stato votato a causa dell'uscita dal plenum dei consiglieri laici di maggioranza.

²⁰⁵ In particolare, ci si riferisce alla prima legge Castelli (dlgs. n. 150/2005) approvata in via definitiva dal Senato della Repubblica il 1° dicembre del 2004, mentre la lettera recante il rinvio presidenziale è datata 18 dicembre 2004, i cui testi sono reperibili in www.quirinale.it. Per approfondire la questione specifica del potere di rinvio presidenziale esercitato dal Presidente Ciampi sul punto si veda, DE NARDI S., *Pochi poteri al C.S.M., troppi al Ministro, Perché Ciampi ha bocciato la riforma*, in *Diritto e Giustizia*, n. 2/2005, pp. 105 ss.; DE NARDI S.,

ai Presidenti delle Camere i quattro punti di rilevata incostituzionalità della legge approvata. Se si volge l'attenzione su quanto affermato nel capitolo precedente nella parte in cui sono stata esposte le due ricostruzioni dottrinarie sulle funzioni presidenziali, ci si rende conto che la Presidenza esercitata da Ciampi può essere considerata una perfetta "sintesi". Infatti, il Presidente si è mostrato comunque distaccato e *super partes*, ma comunque sforzandosi di tradurre la sua posizione in un elemento di raccordo ed equilibrio tra il Parlamento e l'ordine giudiziario: tutto questo in che modo? Sicuramente per mezzo poteri di intermediazione, di controllo e di garanzia, ma parimenti attraverso quei poteri di *moral suasion*, indirizzati ad accrescere l'autorevolezza e l'indipendenza del C.S.M., tutelandone la dignità²⁰⁶. Per chiudere, l'essenza del mandato di Ciampi la si può ritrovare in queste parole, espressione riassuntiva del suo modo di agire nei suoi sette anni al Quirinale: "Il Paese deve poter contare sulla serenità, sulla riservatezza e sul superiore equilibrio del magistrato. Per questo è necessaria una particolare attenzione alla necessità di non alimentare tensioni, evitando reazioni emotive anche davanti ad attacchi ritenuti ingiusti, diretti sia a singoli magistrati sia all'intero Ordine giudiziario"²⁰⁷.

Un rinvio bis per la legge Castelli? Ciampi ha le mani legate (o quasi), in Diritto e Giustizia, n. 28/2005, pp. 8 ss.; DE NARDI S., Quei rilievi di Ciampi sulla legge Castelli. Se le prediche non sono (del tutto) inutili, in Diritto e Giustizia, pp. 96 ss.

²⁰⁶ Una simile riflessione si ispira sempre a quanto espresso da MANETTI M., *I due Presidenti*, cit., p. 11.

²⁰⁷ V. verbale seduta C.S.M. del 26 aprile 2006, p. 33.

IV.10. LA “DOPPIA” PRESIDENZA NAPOLITANO.

Giorgio Napolitano è eletto Presidente della Repubblica il 10 maggio del 2006, al quarto scrutinio e con 543 voti favorevoli. Nel suo indirizzo di saluto iniziale, Napolitano enuncia sin da subito la volontà di agire nel solco del suo predecessore Ciampi, ma egli cerca di far presente al C.S.M. - monito del tutto singolare rispetto a quanto visto in precedenza - di quanto “fondamentale è l’apporto che, al riguardo, tutti gli operatori del settore possono dare a cominciare dall’avvocatura, da sempre nobilmente impegnata nella tutela del diritto alla difesa”²⁰⁸. Tale apporto viene ancor più valorizzato se posto in relazione con l’esercizio del potere di dare pareri e formulare proposte al Ministro, con riferimento alle ricadute normative sulla amministrazione della giustizia. Quello che emerge dal discorso di insediamento del Presidente Napolitano è una rinnovata *forma mentis* orientata verso un “dialogo costruttivo”²⁰⁹, volta a far divenire effettiva quella collaborazione istituzionale tra Consiglio superiore e gli altri organi dello Stato. L’attenzione di Napolitano verso il ruolo svolto dal C.S.M. lo porta anche a sollecitare quest’ultimo nel contribuire alla risoluzione di problemi di non poco conto quali il tema carcerario, per cui “il contributo propositivo del Consiglio superiore e quello operativo della magistratura sono fattori indispensabili nella corretta impostazione del problema carcerario”²¹⁰. Da qui il fatto secondo cui la Presidenza del

²⁰⁸ Frase tratta da *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, Roma, 2015, p. 34.

²⁰⁹ L’espressione è coniata da MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 135.

²¹⁰ V. *Intervento in occasione della cerimonia di commiato dei componenti il Consiglio superiore della magistratura uscente e seduta di insediamento del*

C.S.M. viene intesa da Napolitano come una sorta di “bussola” con cui orientare - ovviamente nei limiti dell’indipendenza e dell’autonomia di cui gode il Consiglio stesso - l’attenzione e gli sforzi su temi che, nei diversi momenti storici, risultano essere di stringente attualità. Il Presidente Napolitano nei suoi interventi indirizzati al *plenum* precisa pure come debba essere svolta nella concreta quotidianità, nello specifico invita tutti i componenti ad “operare al di fuori delle logiche strettamente correntizie che si sono rivelate di ostacolo a un corretto esercizio delle funzioni”²¹¹. Funzioni che, sempre secondo la visione presidenziale, trovano il più importante interlocutore nel Ministro della giustizia, il quale si può fregiare di uno “stretto collegamento” con il Collegio, esplicitatosi poi per mezzo “di pareri e proposte”²¹² sulle normative riguardanti l’Amministrazione della Giustizia”²¹³.

L’interpretazione dell’ufficio presidenziale offerta da Napolitano, lo porta anche ad esplicitare come, a suo avviso, vada correttamente interpretata la funzione disciplinare attribuita al C.S.M., il cui dovere è rappresentato dalla “sorveglianza sulla condotta dei singoli magistrati, che influisce sul prestigio e sulla credibilità dell’ordine giudiziario nel suo complesso”²¹⁴. Infatti, per il Presidente la predetta funzione disciplinare “permette al Consiglio interventi tempestivi volti a

Consiglio nella sua nuova composizione, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, cit., p. 53.

²¹¹ V. verbale seduta C.S.M. 1° agosto 2006, in *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, cit., p. 56.

²¹² In particolare, sul punto si veda PACE A., *I poteri normativi del Csm*, in *Rassegna Parlamentare*, 2010.

²¹³ V. *ivi*. Napolitano di dilunga nel medesimo passaggio anche nell’aggiungere quali debbano essere le caratteristiche del singolo magistrato per garantire un corretto esercizio delle funzioni e in particolare indica “la serenità, la riservatezza ed equilibrio”.

²¹⁴ V. verbale seduta C.S.M. 6 giugno 2007, p. 23.

prevenire l'insorgere di situazioni di contrasto all'interno dei singoli uffici"²¹⁵, evitando conseguentemente il venir meno della corretta amministrazione della giustizia che il C.S.M. deve sempre e comunque garantire. Se c'è un aspetto peculiare per cui viene ricordata la Presidenza Napolitano è quello inerente le c.d. "pratiche a tutela", per le quali, a suo parere, devono essere necessariamente indicati e fissati dei limiti, posto che "l'intervento del Consiglio si giustifica quando è insostituibile per tutelare il prestigio e la credibilità dell'Istituzione giudiziaria nel suo complesso ed è solo mirato a reagire ad attacchi e azioni denigratorie, chiaramente tendenti a mettere in dubbio l'imparzialità dei magistrati oppure a insinuare la loro soggezione a condizionamenti politici o di altra natura"²¹⁶. Proprio su questo ultimo punto degli eventuali condizionamenti a cui rischiano di essere soggetti talvolta i magistrati, si è espresso nuovamente Napolitano in un'altra occasione, mettendo in luce un diverso aspetto della questione, ovvero di non attribuire al magistrato "missioni improprie", tali per cui "il magistrato non deve dimostrare alcun assunto, non certamente quello di avere il coraggio di *toccare i potenti*, anche contravvenendo a regole inderogabili"²¹⁷. Anche questo monito di Giorgio Napolitano può essere letto come un invito alla leale collaborazione tra ordine giudiziario e gli altri poteri dello Stato, ribadendo allo stesso tempo come il compito principale di ogni magistrato sia rappresentato dal compito di applicare e di far rispettare le leggi, proprio attraverso una giurisdizione che

²¹⁵ V. *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario durante il mandato di Napolitano (maggio 2006 - gennaio 2014)*, Mulino, Bologna, 2014, p. 600.

²¹⁶ V. *verbale seduta C.S.M. 23 luglio 2007*, p. 12.

²¹⁷ V. *verbale seduta C.S.M. 14 febbraio 2008*, p. 21.

coniughi il rigore con i principi del giusto processo statuiti all'art. 111 della Costituzione²¹⁸.

Un episodio meritevole di analisi per comprendere le caratteristiche della Presidenza Napolitano può essere quello risalente luglio del 2008. Infatti, a seguito di alcuni contrasti sorti tra Governo e C.S.M. su un parere espresso dal *plenum* sul decreto - legge contenente “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”, il Presidente Napolitano prende posizione attraverso una lettera inviata al Vicepresidente del C.S.M., Nicola Mancino. Questa missiva ha in sé, come ha già avuto modo di sottolineare in passato qualche studioso²¹⁹, lo scopo dichiarato di offrire una interpretazione per sua stessa natura autorevole che cerchi di risolvere un “possibile contrasto sull’assetto dei poteri dello Stato”²²⁰. Innanzitutto, in questo caso si noti fin da subito come tale lettera è inviata al Vicepresidente del C.S.M. in qualità di Presidente della Repubblica e non del Consiglio superiore: aspetto non secondario considerato il tenore del contenuto. Napolitano richiama l’importanza nel rispettare il dovere di riservatezza nella fase di preparazione e discussione di atti di un certo rilievo, aggiungendo poi che “non può invece suscitare sorpresa o scandalo il fatto che il C.S.M. formula un parere (per il Ministro della Giustizia) su un progetto di legge di assai

²¹⁸ Il Presidente Napolitano a supporto delle proprie parole richiama una decisione della Sezione disciplinare del C.S.M. che afferma quanto segue: “il principio di soggezione soltanto alla legge, lungi dal riconoscere un potere arbitrario costituisce per il magistrato un vincolo che gli impedisce di finalizzare o condizionare la propria attività a obiettivi diversi da quelli della affermazione del diritto” v. *Discorsi e messaggi del Presidente Napolitano*, cit., p. 161.

²¹⁹ Su tutti ancora MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 136.

²²⁰ Come correttamente individuato da ONIDA V., *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in CARAVITA B. (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma - Bari, 1994, p. 212.

notevole incidenza su materie di diretto interesse del C.S.M. stesso. Si tratta infatti di una facoltà attribuitagli espressamente dalla legge n. 195 del 1958, il cui esercizio si è consolidato in una costante prassi istituzionale. I disegni di legge su cui il C.S.M. è chiamato a dare pareri sono quelli concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e ogni altro oggetto comunque attinente alle già menzionate materie". *In substantia*, la funzione consultiva del Collegio trova il suo fondamento normativo nell'art. 10, comma 2, della legge istitutiva²²¹. Il Presidente Napolitano ha anche la premura di specificare che il destinatario dei pareri²²² elaborati dal C.S.M. sia solo ed esclusivamente il Ministro della giustizia, mettendo a tacere quanti ritengono invece che vi possa essere una diretta relazione tra Consiglio superiore e Parlamento. Questo dato su cui Napolitano nella sua lettera porta a riflettere il proprio interlocutore, trova fondamento nell'art. 10 della legge istitutiva, considerato che non vi è alcun riferimento sull'esistenza di un rapporto istituzionale tra Parlamento e C.S.M. a differenza di quello invece intercorrente tra Ministro e C.S.M., che al contrario può vantare persino una disciplina di rango costituzionale²²³.

In definitiva, il Presidente della Repubblica con la propria lettera riconosce l'esistenza (non solo a livello normativo) di un vero e

²²¹ Sul punto bisogna segnalare un contrasto dottrinale, dal momento che l'art. 105 Cost. nell'elencare le funzioni consiliari non segnala quella consultiva, da una parte; dall'altra si pone la tesi per cui i pareri del C.S.M. sarebbero da considerarsi obbligatori ed il Ministro avrebbe il dovere di chiederli in virtù del principio di leale collaborazione v. SALAZAR M., *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello Stato*, cit., p. 18.

²²² Nella materia in questione su tutti si veda SORRENTINO F., *I poteri normativi del Csm*, in CARAVITA B. (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma - Bari, 1994.

²²³ Il rapporto tra C.S.M. e Ministro della giustizia sta alla base della responsabilità giuridica che il Ministro stesso viene ad assumere innanzi al Parlamento sulle questioni inerenti alla giustizia; Cfr. Corte cost. sent. n. 168/1963 e 142/1973.

proprio potere autonomo del C.S.M. nel rendere pareri su disegni di legge specificamente riguardanti l'ambito della giustizia. E questa prerogativa consiliare sembra trovare, sempre a detta di Napolitano, un ulteriore valido elemento pure nel dato rappresentato dalla prassi istituzionale²²⁴. È bene porre attenzione al messaggio che il Presidente Napolitano vuole far passare con questi suoi interventi, con cui da una parte sicuramente garantisce e, in una certa misura, accresce il potere ed il ruolo svolto dal C.S.M.²²⁵ ma è altrettanto vero che “è necessario comunque evitare che il Consiglio assuma ruoli impropri dilatando, in via paranormativa, i propri spazi di intervento”²²⁶. A maggior ragione l'affermazione presidenziale assume una precisa valenza di limite se si pensa che è lo stesso Napolitano ad affermare che “i pareri del C.S.M. non possono sfociare in un improprio vaglio di costituzionalità e non possono interferire nel confronto parlamentare in atto”²²⁷. Questo intervento del Presidente è collocato in un quadro più complesso come quello della riforma dell'ordinamento giudiziario, ove si rende opportuno “che il Consiglio Superiore della Magistratura, il Ministro e i vertici degli uffici requirenti intensifichino momenti di interlocuzione

²²⁴ L'affermazione di Napolitano non è del tutto condivisa dalla dottrina, in quanto la questione ruota attorno al fatto se il parere possa essere rilasciato solo su richiesta ministeriale o di propria iniziativa, e in questo ultimo senso sembra esprimersi la prassi prevalente come testimoniato da BERRUTI G.M., *Intervento* nel dibattito presso il plenum del C.S.M., in data 1° luglio 2008, in *Quest. giust.*, n. 4 - 2008, p. 98.

²²⁵ E ciò si colloca nel peculiare clima politico in cui è chiamato ad agire Napolitano durante il suo settennato, esaurientemente descritto in ZANON N., *Una prima lettura sulla guerra tra Procure e sull'intervento del “Custode della Costituzione”*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2008.

²²⁶ V. *verbale seduta C.S.M. 9 giugno 2009*, in *Discorsi e messaggi del Presidente Napolitano*, cit., p. 15.

²²⁷ Cfr. *verbale seduta C.S.M. 31 luglio 2010*, in *Discorsi e messaggi del Presidente Napolitano*, cit. p. 44.

fra loro”²²⁸, ma ciò che colpisce maggiormente - oltre alla dimostrata profonda conoscenza dei problemi riguardanti la giustizia nel suo complesso - l’invito di Napolitano ad adottare dei modelli che prevenivano i contrasti, rispettino i principi costituzionali posti a base dell’esercizio dell’attività giudiziaria e agevolino la migliore allocazione delle risorse. Non a caso, dietro questa visione risiede il fondato convincimento per cui l’effettiva cooperazione tra soggetti a vario titolo responsabili dell’efficienza del sistema giustizia può consentire il superamento delle attuali difficoltà e il sereno, autonomo ed indipendente svolgimento di una funzione posta all’esclusivo esercizio del cittadino”²²⁹.

Verso la fine del proprio (primo) mandato Napolitano deve intervenire nuovamente in un caso riguardante l’apertura di pratiche a tutela:

- in un episodio risalente al marzo del 2010, Napolitano chiarisce, come già accaduto in passato, quali sono le circostanze che legittimano l’apertura di una pratica a tutela, affermando che esistono delle “rigorose formulazioni” presenti nel Regolamento del C.S.M. che nel caso di specie si riferivano ai rapporti fra segreto di indagine e poteri dell’ispettorato del Ministero della giustizia²³⁰. Secondo Napolitano, è doveroso per il Consiglio superiore in queste occasioni, attenersi il più possibile al dato normativo stabilito proprio al fine di “rispettare l’autonomia delle indagini e l’autonomia degli interventi ispettivi disposti dal Ministro della Giustizia nei limiti dei suoi poteri” e ciò deve essere inserito nel più generale contesto del mantenimento degli

²²⁸ V. *Ivi*, il corsivo è dello scrivente.

²²⁹ V. *Ibidem*, p. 14.

²³⁰ Infatti, la necessità dell’apertura della pratica a tutela era dettata dall’ispezione disposta dal Ministro della giustizia presso la Procura della Repubblica di Trani.

equilibri che si vengono a creare tra i vari soggetti dell'ordinamento costituzionale. Il suddetto richiamo acquista ancora maggiore importanza, se si considera che alcuni atti del C.S. M., proprio come l'apertura delle pratiche a tutela, possono comportare il rischio che il Capo dello Stato venga "inevitabilmente trascinato nell'agone politico"²³¹. La soluzione definitiva al problema, secondo il Presidente, sta nell'inserimento - poi avvenuto per la prima volta nel 2009 - nel Regolamento Interno di ulteriori e specifiche norme che modifichino l'attuale disciplina²³². Questo "spirito riformatore" del Presidente Napolitano lo si ritrova anche nel suo cercare di fissare le linee direttrici entro cui si deve svolgere principalmente l'attività del Consiglio superiore appena rinnovato, come accaduto nel luglio del 2010, quando egli chiarisce quali siano "le questioni, specifiche e di fondo" da affrontare per il *plenum* appena insediatosi. Tra i vari ambiti di auspicato intervento consiliare indicati nell'intervento presidenziale, si distingue il richiamo al "consolidamento delle affermazioni di rigorose regole deontologiche per i magistrati e per gli stessi componenti del Consiglio"²³³. L'utilizzo della parola deontologia da parte del Presidente, seppur possa apparire peregrina se riferita all'ordine giudiziario, in realtà ha il preciso scopo di rimarcare una volta di più come la componente "comportamentale" di ogni singolo magistrato

²³¹ Cfr. DE NARDI S., *La libertà di espressione dei magistrati*, Jovene, Napoli, 2008, p. 499.

²³² L'appello del Presidente a proseguire sulla strada di un'ulteriore normazione delle pratiche a tutela è del dicembre 2010, v. *Discorsi e messaggi del Presidente Napolitano*, cit., p. 57. Da segnalare la "positivizzazione" delle pratiche a tutela per mezzo del Decreto 15 luglio 2009 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale 20 luglio 2009, n. 166) con cui è stato inserito l'art. 36 nel Regolamento interno espressamente rubricato "Procedura per gli interventi a tutela dell'indipendenza e del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria".

²³³ V. *Discorsi e messaggi del Presidente Napolitano*, cit., p. 44.

debba essere tenuta in altissima considerazione per evitare che si venga a “colpire quel bene prezioso che è costituito dalla credibilità morale e dalla imparzialità e terzietà del magistrato”²³⁴. La riflessione di Giorgio Napolitano sembra riecheggiare quella di Sandro Pertini, considerata anche la denuncia che egli sembra direttamente rivolgere all’opinione pubblica, per mezzo di una risoluzione datata 20 gennaio 2010, con cui non nasconde la possibilità che alcune scelte consiliari siano in qualche misura condizionate da logiche diverse, che addirittura possono sfociare in “pratiche spartitorie” rispondenti ad “interessi lobbistici, logiche trasversali, rapporti amicali o simpatie o collegamenti politici”. Le parole di Napolitano per certi versi risultano premonitrici poiché, come si avrà modo di vedere, anticipano quanto accadrà nel corso della Presidenza Mattarella.

Infine, il Presidente Napolitano conformemente alla prassi seguita dalla maggior parte dei suoi predecessori, partecipa all’elezione del nuovo Vicepresidente del C.S.M. però senza prendere parte al voto²³⁵. La Presidenza del C.S.M. da parte di Giorgio Napolitano che lo vede - primo Presidente della Repubblica - ad essere rieletto per un secondo mandato, ha il suo momento ideale di chiusura con uno dei più significativi interventi che lo hanno visto protagonista: quello alla Sessione inaugurale dell’Assemblea generale della Rete europea dei Consigli di Giustizia. In questa sede, il Presidente (come, d’altra parte, prima di lui aveva fatto Ciampi) coglie il significato più nitido dell’organismo sovranazionale in questione, esprimendosi con queste

²³⁴ V. *Ivi*.

²³⁵ Questo suo conformarsi alla prassi lo si può apprezzare nella seduta del 2 agosto del 2010, quando Napolitano decide di astenersi dalla votazione che porta ad essere eletto Vicepresidente l’on. Vietti.

parole: “La magistratura è chiamata oggi a far fronte ad una crescente e sempre più complessa domanda di giustizia e la giurisdizione deve essere, pertanto, in grado di soddisfare le attese dei cittadini, coniugando equità e imparzialità con una risposta efficace e tempestiva. A tale scopo occorrono adeguati standard sovranazionali di autonomia e indipendenza dei sistemi giudiziari e una magistratura capace di assicurare qualità ed effettività della giurisdizione”²³⁶. Si può senz’altro giungere alla conclusione che la Presidenza Napolitano si è svolta nella piena aderenza e conformità alla *ratio* della normativa dettata in Costituzione con il riconoscimento da parte dello stesso Presidente del fatto che l’ufficio che è stato chiamato a svolgere costituisce “una delle incombenze più impegnative e delicate del Capo dello Stato, ovvero una delle prerogative, uno dei profili che più ne distinguono la figura in Italia nel confronto con altri paesi democratici”²³⁷.

IV.11. LA “DOPPIA” DELLA PRESIDENZA MATTARELLA.

Sergio Mattarella è eletto Presidente della Repubblica il 3 febbraio 2015²³⁸, dopo le dimissioni anzitempo di Giorgio Napolitano rassegnate nel gennaio dello stesso anno. Di questo Presidente e del conseguente

²³⁶ Cfr. *Intervento del Presidente Napolitano alla Sessione inaugurale dell'Assemblea generale della Rete Europea dei Consigli di Giustizia 11 giugno 2014*, consultabile su www.archivio.quirinale.it.

²³⁷ Cfr. *Intervento in occasione della cerimonia di commiato dei componenti il Consiglio superiore della magistratura uscenti 31 luglio 2010*, in *Discorsi e messaggi del Presidente Napolitano*, cit., p. 45.

²³⁸ Mattarella è stato eletto nel 2015 con 665 voti al quarto scrutinio. Nel 2022 la sua rielezione avviene all’ottavo scrutinio con 759 voti, come si può verificare in www.quirinale.it.

atteggiamento mantenuto, posto che ciò ha indubbiamente avuto dei riflessi durante la Presidenza del Consiglio, in via preliminare si può mettere in risalto il suo “passato” da giudice della Corte Costituzionale. L’attenzione di Mattarella in uno dei suoi primi discorsi è prettamente orientata alla formazione dei giovani magistrati in tirocinio e infatti, non a caso, sottolinea l’importanza della neonata Scuola Superiore della Magistratura²³⁹. La giustificazione del particolare interesse alla formazione professionale del magistrato risiede per Mattarella nel fatto che “l’ordinamento della Repubblica esige che il magistrato sappia coniugare equità ed imparzialità, fornendo una risposta di giustizia tempestiva per essere efficace, assicurando effettività e qualità della giurisdizione. Un esercizio responsabile dei suoi poteri in nome del popolo vede nei percorsi formativi, come quelli proposti dalla Scuola, un passaggio rilevante per raggiungere, e mantenere, il difficile equilibrio tra garanzia, discrezionalità del giudice”²⁴⁰. Sui vari discorsi tenuti da Sergio Mattarella in occasione degli incontri con i magistrati ordinari in tirocinio, una parte della dottrina ha concentrato l’attenzione per alcuni fenomeni giuridici richiamati, tra tutti quello della “giudiziarizzazione”²⁴¹. Questo aspetto, da intendersi quale “progressivo indebolimento del potere legislativo la cui sostanziale

²³⁹ Istituita con la c.d. legge Castelli (n. 150 del 2005) e il d.lgs. n. 26 del 2006. La Scuola ha iniziato ad operare effettivamente a partire dal 2012.

²⁴⁰ Cfr. *Intervento del Presidente Mattarella alla inaugurazione dei corsi della Scuola Superiore della Magistratura per l'anno 2015 (9 marzo)*, consultabile su www.quirinale.it. Nel medesimo intervento Mattarella si spinge anche a citare Calamandrei, riportandone le seguenti parole “il pericolo maggiore che in una democrazia minaccia i giudici è quello dell'assuefazione, del l'indifferenza burocratica, dell'irresponsabilità anonima”.

²⁴¹ Termine utilizzato dallo stesso Presidente Mattarella nell’intervento indicato nella nota precedente. Sul punto si veda quanto affermato da PIZZORUSSO A., *Il Consiglio Superiore della Magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Quad. cost.*, 1984.

abdicazione al compito disciplinare materie controverse e sensibili, ha lasciato spazio alla supplenza del potere giudiziario”²⁴². Contestualmente, il Presidente Mattarella effettua un richiamo al nesso esistente tra efficienza e responsabilità, sottolineando che la “condotta responsabile” si sostanzia nell’essere appunto “competente ed efficiente”²⁴³. Il Presidente Mattarella, come già accaduto in altre circostanze durante il settennato di Napolitano, assurge al ruolo di pungolo propulsore nell’invitare il Consiglio ad adottare le riforme di competenza, al fine di migliorarne il funzionamento, e nel caso di specie è anche su sua iniziativa che si giunge alla revisione integrale del Regolamento interno del C.S.M.²⁴⁴. Basti pensare che Mattarella non solo plaude a quella che egli definisce senza mezzi termini una “autoriforma” ma indica quelli che, a suo avvio, costituiscono ulteriori profili su cui si deve estendere la stessa, quali “il regolamento di contabilità e la disciplina del conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi”²⁴⁵ oppure ancora “sarebbe opportuno non estendere oltre l’ambito realmente necessario, le regole certamente utili di autovincolo del Consiglio, escludendone aspetti che possano risultare superflui, per

²⁴² V.NACCI M.G., *Brevi note a margine del discorso tenuto dal Presidente Mattarella all’incontro con i Magistrati ordinari in tirocinio: interpretazione e responsabilità nell’esercizio della funzione giurisdizionale*, 9 marzo 2017, consultabile su www.osservatorioaic.it. Inoltre “a ciò si aggiunga il superamento della sola legalità legale a favore della legalità Costituzionale (che include oggi anche la Carta europea dei diritti dell’uomo e, quindi, gli effetti della tutela multilivello dei diritti) e l’inserimento del giudice nel circuito dell’attuazione del diritto eurounitario”.

²⁴³ Per approfondire sul tema si veda anche CAPPELLETTI M., *Giudici irresponsabili?* Milano, 1988, pp. 6 ss.

²⁴⁴ Regolamento interno del C.S.M. approvato in data 26 settembre 2016 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 7 ottobre 2016. Il Regolamento è entrato in vigore dal 22 ottobre 2016, reperibile in www.csm.it.

²⁴⁵ V. *Intervento del Presidente Mattarella in occasione dell’Assemblea plenaria del Consiglio Superiore della Magistratura*, 8 giugno 2015.

evitare di affidare al giudice amministrativo, eventualmente investito, un obbligo di esame analitico e di dettaglio su profili non rilevanti delle deliberazioni del Consiglio Superiore”²⁴⁶.

In un’altra occasione di incontro con i magistrati ordinari in tirocinio, Il Presidente Sergio Mattarella (rivolgendosi ai membri dell’ordine giudiziario) esprime l’idea secondo cui l’ordine giudiziario è un “potere diffuso [...] che, in maniera unica nel nostro sistema costituzionale, affida a ciascuno di voi (*magistrati*²⁴⁷) il potere dell’intero ordine giudiziario per il segmento di vostra competenza”²⁴⁸. Questo suo intervento lo porta anche a distinguersi dai suoi predecessori, in quanto afferma quanto segue: “l’intervento della magistratura non è mai privo di conseguenze [...] è comunque, compito del magistrato scegliere, in base alla propria capacità professionale, fra le varie opzioni consentite, quella che, con ragionevolezza, nella corretta applicazione della norma, comporta minori sacrifici per i valori, i diritti e gli interessi coinvolti”²⁴⁹. Il richiamo presidenziale al concreto esercizio della funzione giurisdizionale, anche nella sua sfera più “umana”, è senza dubbio da ricondursi, come detto ad inizio di questa trattazione e come ammesso dallo stesso Mattarella nel discorso in questione, alla sua passata funzione di giudice della Corte costituzionale²⁵⁰. Proprio sul peculiare rapporto - improntato su di un “leale collaborazione

²⁴⁶ V. *Ivi*.

²⁴⁷ Il corsivo è dello scrivente.

²⁴⁸ V. *Discorso del Presidente Sergio Mattarella all'incontro con i Magistrati Ordinari in Tirocinio nominati con D.M. 18 gennaio 2016*, 6 febbraio 2017, reperibile su www.quirinale.it.

²⁴⁹ V. *Ivi*.

²⁵⁰ “” v. *Ivi*. “Come forse sapete, per alcuni anni, anch'io ho esercitato funzioni giurisdizionali. Nell'ambito di quel giudice particolare che è la Corte Costituzionale.”

istituzionale” - intercorrente tra Ministro della giustizia e C.S.M., sancito dalla Costituzione, il Presidente Mattarella ha modo di esprimersi partendo dalle disposizioni contenute nella legge istitutiva n. 195/1958 secondo cui, il “*Consiglio può fare proposte al Ministro su tutte le materie che riguardano l’organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, nonché dare pareri sui disegni di legge concernenti l’ordinamento giudiziario²⁵¹, l’amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto attinente a queste materie*”. In questa disposizione, puntualmente applicata nel corso degli anni, è possibile cogliere la sintesi dell’essenza dei rapporti tra l’organo di governo autonomo della magistratura e il Guardasigilli: rapporti che devono essere connotati da un dialogo autentico, sincero, franco e, al contempo, rispettoso delle rispettive attribuzioni²⁵². Inoltre, Mattarella riconosce al Consiglio superiore il merito di aver dimostrato l’attitudine di coinvolgere tutti gli operatori del settore, a cominciare dall’avvocatura, la quale è da sempre impegnata nell’assicurare l’inviolabilità del diritto alla difesa²⁵³. Da segnalare come sempre il Presidente Mattarella abbia promosso tra le due categorie (magistrati e avvocati) un dialogo consistente in un confronto continuo tra C.S.M. e Consiglio Nazionale Forense. In tal senso, considerata la delicatezza dell’assunzione di una decisione di carattere disciplinare verso un singolo magistrato, invita alla “celerità nelle decisioni e il rigore nella valutazione dei fatti devono

²⁵¹ VOLPE G., voce *Ordinamento giudiziario*, in Enc, dir., XXX, Giuffrè, Milano, 1980, *Passim*.

²⁵² V. *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’Assemblea plenaria del Consiglio Superiore della Magistratura*, consultabile su www.qurinale.it.

²⁵³ Sul punto il Presidente Mattarella aggiunge che “È il dialogo a costituire la cifra distintiva delle scelte compiute dal C.S.M., dialogo che contraddistingue il buon rapporto istituzionale perché, in realtà, la ricerca di punti di convergenza agevola l’individuazione di soluzioni efficaci” v. *Ivi*.

caratterizzare l'attività della Sezione disciplinare, il cui corretto funzionamento non è desumibile soltanto dai dati statistici"²⁵⁴. In un ulteriore passaggio Sergio Mattarella si sofferma sul ruolo da egli svolto nei confronti del Collegio, sottolineando che per il Presidente "Presiedere il Consiglio Superiore è uno dei compiti al quale, come Capo dello Stato, presto maggiore attenzione, perché, attraverso di esso, si realizza la sintesi, individuata dai Costituenti, per rendere la Magistratura un ordine autonomo e, al contempo, elemento fondamentale dell'assetto democratico della Repubblica"²⁵⁵.

Come altri Presidenti prima di lui, pure il Presidente Mattarella deve affrontare una grave crisi interna al C.S.M. determinata da alcune inchieste giudiziarie che ne hanno coinvolto alcuni membri e che lo spingono a prendere posizione, come accaduto il 21 giugno del 2019²⁵⁶. Le sue parole in merito non lasciano dubbi nel riconoscere che quanto emerso lede pesantemente il prestigio e l'autorevolezza dell'intero ordine giudiziario, "la cui credibilità e la cui capacità di riscuotere fiducia sono indispensabili al sistema costituzionale e alla vita della

²⁵⁴ V. *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia di commiato dei componenti il Consiglio Superiore della Magistratura uscente e di presentazione dei nuovi*, 25 settembre 2018, reperibile in www.quirinale.it.

²⁵⁵ V. *Ibidem*, p. 4. La puntualizzazione di Mattarella si sposta pure sul ruolo svolto dai componenti laici, che egli precisa "sono eletti non perché rappresentanti di singoli gruppi politici (di maggioranza o di opposizione) bensì perché, dotati di specifiche particolari professionalità, il Parlamento ha affidato loro il compito di conferire al collegio un contributo che ne integri la sensibilità".

²⁵⁶ Il caso è stato reso noto all'opinione pubblica con il nome di "caso Palamara", dal nome del consigliere togato che, secondo le inchieste giudiziarie (alcune di esse ancora in corso) condotte dalla Procura della Repubblica di Perugia, avrebbe avuto il ruolo di "mediatore" tra le varie "correnti" presenti all'interno del Consiglio per condizionare alcune nomine di incarichi direttivi di primo piano in tutta Italia.

Repubblica”²⁵⁷. Lo stesso Presidente prosegue condannando “Il coacervo di manovre nascoste, di tentativi di screditare altri magistrati, di millantata influenza, di pretesa di orientare inchieste e condizionare gli eventi, di convinzione di poter manovrare il C.S.M., di indebita partecipazione di esponenti di un diverso potere dello Stato”²⁵⁸. Al termine dell’intervento, proprio su sollecitazione del Presidente²⁵⁹, infatti viene approvato una deliberazione con cui vengono accolte le dimissioni di tutti i consiglieri implicati nella vicenda giudiziaria indicata e la loro immediata sostituzione con nuovi eletti. Il Presidente Mattarella è nuovamente chiamato ad intervenire sulla medesima vicenda a seguito di un aspro confronto politico che si era aperto alla luce degli ulteriori sviluppi giudiziari nel maggio del 2020²⁶⁰. In una nota diffusa dalla Presidenza della Repubblica, egli sottolinea il fatto che, nella sede più opportuna, ovvero il Consiglio superiore, “ha sollecitato modifiche normative di legge e regolamenti interni per impedire un costume inaccettabile quale è stato quello che si è manifestato”²⁶¹, auspicando a quel punto un intervento del Parlamento. In questo intervento si può apprezzare il rinnovato invito a una collaborazione tra potere giudiziario e legislativo, tanto più che il

²⁵⁷ V. *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella all’Assemblea plenaria straordinaria del Consiglio Superiore della Magistratura*, 21 giugno 2019, reperibile in www.quirinale.it.

²⁵⁸ V. *Ivi*.

²⁵⁹ Mattarella, infatti, nel suo intervento dà il proprio *placet* ad una simile iniziativa, affermando che “La reazione del Consiglio ha rappresentato il primo passo per il recupero della autorevolezza e della credibilità cui ho fatto cenno e che occorre sapere restituire alla Magistratura italiana”.

²⁶⁰ Per approfondire v. BRUTI LIBERATI E., *Il Consiglio Superiore della Magistratura e le “correnti” dei magistrati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020.

²⁶¹ È quanto il Presidente ha avuto modo di dichiarare in una nota del 29 maggio 2020.

secondo viene descritto come l'unico soggetto istituzionale pronto a adottare "una adeguata legge di riforma delle regole di formazione del C.S.M."²⁶².

La situazione interna al Consiglio viene ad essere descritta in maniera così critica che da più parti politiche si invita il Presidente a prendere in considerazione l'idea dello scioglimento del Collegio, come sancito al già menzionato art. 31 della l. n. 195/1958. Ma è lo stesso Mattarella ad escluderne categoricamente con le seguenti inequivocabili parole: "chiarito che il Presidente della Repubblica si muove - e deve muoversi - nell'ambito dei compiti e secondo le regole previste dalla Costituzione e dalla legge e non può sciogliere il Consiglio Superiore della Magistratura in base a una propria valutazione discrezionale. Il C.S.M., a norma della Costituzione, conclude il suo mandato dopo quattro anni dalla sua elezione e può essere sciolto in anticipo soltanto in presenza di una oggettiva impossibilità di funzionamento, condizione che si realizza, in particolare, ove venga meno il numero legale dei suoi componenti. Qualora ciò avvenisse il Presidente della Repubblica sarebbe obbligato dai suoi doveri costituzionali a convocare, entro un mese, nuove elezioni dell'intero organo, ovviamente secondo le regole vigenti per la sua formazione"²⁶³. Senza dimenticare che a questo aspetto ne va aggiunta un altro, di carattere più "pratico", ovvero che "un eventuale scioglimento del Consiglio Superiore della Magistratura comporterebbe un rallentamento, dai tempi imprevedibili, dei procedimenti disciplinari in corso nei confronti dei magistrati incolpati dei comportamenti resi noti, mettendone concretamente a rischio la

²⁶² V. *Ivi*.

²⁶³ V. *ibidem*, p. 4.

tempestiva conclusione nei termini previsti dalla legge”²⁶⁴. Infine, per rispondere anche a coloro che hanno richiesto al Presidente Mattarella di esprimersi su dichiarazioni rese da magistrati nei confronti di alcuni esponenti politici, il Capo dello Stato chiarisce che, nonostante la gravità e l’eventuale lesività delle dichiarazioni “sull’intera vicenda, sono in corso un procedimento penale e diversi procedimenti disciplinari e qualunque valutazione da parte del Presidente della Repubblica potrebbe essere strumentalmente interpretata come una pressione del Quirinale su chi è chiamato a giudicare in sede penale o in sede disciplinare: la giustizia deve fare il suo corso.”. Il suo operato al vertice del Consiglio si differenzia nettamente da quello visto, ad esempio, durante il settennato della Presidenza Cossiga e dall’eccessivo “*interventismo destruens*” da cui è stata caratterizzata. Se si volesse tracciare un bilancio della Presidenza Mattarella²⁶⁵ non si potrebbe di certo mettere in discussione l’interpretazione del proprio ruolo quale elemento di raccordo istituzionale tra i poteri statuali, che gli è proprio in quanto Capo dello Stato.

Una simile conclusione risulta maggiormente avvalorata da alcuni episodi (soprattutto quelli che hanno messo in serio pericolo il funzionamento del C.S.M. stesso) indicati nelle righe precedenti, per mezzo delle quali si ritrova quella caratteristica propria del Presidente della Repubblica che Mattarella ha sicuramente incarnato: l’essere “capace di tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza

²⁶⁴ V. *Ivi*.

²⁶⁵ Per ovvie ragioni cronologiche quasi interamente basato sulla condotta tenuta dal Presidente Mattarella durante il corso del suo I mandato.

civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, le sottopongono”²⁶⁶.

²⁶⁶ Di una funzione di “equilibrio dinamico” ha parlato D’ORAZIO G., *Riflessione sul ruolo del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *Verso la riforma delle istituzioni. Strumenti*, a cura di E. Cuccodoro, Noccioli, Firenze, 1983, p. 136, ma (erroneamente) vedendola come il frutto dell’evoluzione della figura presidenziale, altrimenti caratterizzabile solo come “autonomo potere di garanzia formale”.

CAPITOLO V

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA COME PRESIDENTE DEL C.S.M.: UNA PECULIARITÀ SOLO ITALIANA? UNO SGUARDO COMPARATO SU ALTRI C.S.M.

SOMMARIO: V.1. Premessa. - V. 2. Breve panoramica sui Consigli di Giustizia in Europa. - V.2.1. *Segue: il Consejo General del Poder Judicial.* - V.2.2. *Segue: il Conselho Superior da Magistratura portoghese.* - V.2.3. *Segue: il Consiglio Superiore in Grecia.* - V.2.4. *Segue: il Consiglio di Giustizia in Albania.* - V. 3. Affinità e differenze tra il C.S.M. italiano e il *Conseil Superieur de la Magistrature* francese. - V.3.1. *Segue: la struttura del C.S.M. francese nelle Costituzioni del 1946 e del 1958.* - V.3.2. *Segue: il cambio di paradigma tramite un preliminare confronto tra la riforma del 1993 e quella del 2008.* - V.3.3. *Segue: i tratti fondamentali della riforma del 2008.* - V.3.4. *Segue: il diverso rapporto tra C.S.M. e Presidente in Francia.* - V. 4. Prospettive di riforma del C.S.M. italiano concernenti la composizione e il ruolo del Presidente della Repubblica. - V.4.1. *Segue: la proposta della Commissione Bozzi (1983).* - V.4.2. *Segue: la proposta della Commissione Paladin (1991).* - V.4.3. *Segue: la proposta contenuta nella Relazione redatta dalla Commissione Luciani (2021).* - V.4.4. *Segue: le proposte di revisione costituzionale ipotizzanti l'istituzione di due Consigli superiori (uno per i magistrati giudicanti e uno per i magistrati requirenti).*

V.1. *PREMESSA.*

Questo capitolo finale reca una rapida rassegna di quanto previsto negli ordinamenti giuridici di alcuni paesi europei circa la materia sin qui trattata. Particolare attenzione verrà rivolta alla struttura e alla funzione attribuita ai c.d. organi di “autogoverno” della magistratura francese ed albanese: il *Conseil Supérieur de la Magistrature* e il Consiglio Superiore di Giustizia. L’analisi si focalizzerà proprio su quest’ultimi in quanto, sono gli unici modelli presenti in Europa che prevedono un’etero - presidenza molto simile (ma non uguale) a quella italiana. Infine, ulteriori spunti di riflessione verranno tratti dall’analisi delle ipotesi di intervento prospettate nel corso dei decenni, nella maggior parte dei casi dirette a modificare (tramite una apposita legge costituzionale, come sancito all’art. 139 della Costituzione) la composizione e la struttura del Consiglio superiore stesso. Alcune di esse, come si avrà modo di vedere, hanno previsto rilevanti modifiche anche circa il ruolo e le attribuzioni del Presidente del C.S.M., talvolta aumentando il “peso specifico” del Capo dello Stato all’interno del Consiglio, talaltra diminuendolo a favore di altri soggetti istituzionali.

V.2. *BREVE PANORAMICA SUI CONSIGLI DI GIUSTIZIA IN EUROPA.*

Come si è detto nel primo capitolo di questa trattazione, dall’affermazione dello Stato moderno in poi, con il conseguente accoglimento della teoria della tripartizione dei poteri, in tutto il

“Vecchio Continente” si fa strada l’idea di costituire dei presidi per la tutela delle garanzie di indipendenza e autonomia della magistratura. Infatti, queste, allo stesso tempo rappresentano dei valori costituzionali in pressoché in quasi tutte le democrazie europee. Proprio grazie alle suddette garanzie si consente lo strutturarsi di un necessario bilanciamento tra le varie dinamiche dei poteri dello Stato che non porti, per un verso all’affermazione dei magistrati quale potere “a sé stante”, e per un altro il rischio concreto di un asservimento della magistratura alla politica¹. Per evitare tali pericolose torsioni nocive per il corretto esercizio della giurisdizione da parte dei magistrati, i rimedi approntati nelle Carte costituzionali sono consistiti nel prevedere l’istituzione di specifici organi collegiali. Questi organi assumono le più diverse denominazioni, tanto per fare degli esempi:

- la locuzione “Consiglio Superiore della Magistratura” è utilizzata per gli organi di autogoverno di Italia, Francia, Grecia, Moldavia, Portogallo, Romania;
- la denominazione “Consiglio Superiore (o Supremo o Nazionale) del potere giudiziario” è invece presente in Paesi quali Cipro, Bulgaria, Polonia e Spagna;
- ancora, la denominazione “Consiglio di giustizia o giudiziario” è sancita nelle costituzioni o nelle leggi ordinarie istitutive di Armenia, Croazia, Montenegro, Islanda, Lituania, Macedonia, Paesi Bassi, Scozia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

¹ Cfr. GUARNIERI C., *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma - Bari, 2007, p. 87.

In generale, al di là delle diverse espressioni adoperate per definirli, tutti questi organi possono essere globalmente indicati col termine di “Consigli di giustizia”, i quali sono contraddistinti dalla finalità essenziale di “tutelare l’uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la possibilità per essi di far valere i propri diritti di fronte ad un giudice terzo ed imparziale. Allo stesso tempo i Consigli sono chiamati [...] a perseguire l’obiettivo del buon funzionamento della giustizia, vale a dire della sua efficienza e celerità, e a garantire non solo la separazione, ma anche l’equilibrio tra i poteri”².

L’affermazione dei Consigli di giustizia ha una prima spinta decisiva a partire dal secondo dopoguerra, quando in Francia si disciplina per la prima volta a livello costituzionale il Consiglio superiore della magistratura, seguito a ruota dall’entrata in vigore della Costituzione italiana nel 1948³.

La seconda fase di affermazione dei Consigli di giustizia in Europa trova sviluppo a partire dal 1990, ovvero con la fine della Guerra Fredda e il successivo periodo di democratizzazione di Paesi che fino ad allora avevano conosciuto esperienze di stampo autoritario. I Consigli di giustizia che si affermano nei Paesi di *civil law* si pongono in netta contrapposizione rispetto a quelli di *common law*, nei quali si può parlare di autonomia e indipendenza dei magistrati nonostante il fatto che questi abbiano un ben diverso rapporto con il potere politico -

² Cfr. VOLPI M., *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 948.

³ In altri Paesi europei si arriva a questo risultato dopo la fine dei regimi autoritari e la redazione di Costituzioni democratiche, come accaduto per la Grecia (1975), per il Portogallo (1976) e per la Spagna (1978). Per approfondire si veda MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, Jovene, Napoli, 2011, p. 147.

governativo, dal quale spesso deriva la loro investitura. Il dato che accomuna entrambi i due sistemi appena citati è il seguente: l'esistenza di uno stretto legame tra l'indipendenza che l'ordinamento costituzionale intende garantire all'ordine giudiziario e le modalità di composizione degli organi preposti a tale fine⁴. Nel corso degli ultimi anni, inoltre, si è assistito ad un processo definito di progressivo "avvicinamento"⁵ tra i diversi Consigli di giustizia che ha avuto il suo epilogo nella redazione e sottoscrizione della Carta costitutiva della E.N.C.J. : The European Network of Councils for the Judiciary⁶. Questa rete ha avuto e ha tuttora un ruolo vitale non solo in senso garantista ma pure nel favorire un dialogo costante tra i Consigli di giustizia dei Paesi aderenti, che conduca alla conoscenza reciproca e - curiosamente se si vuole - all'affermarsi di un sentimento di autentica fiducia tra gli stessi⁷.

Rimandando la trattazione del *Conseil Supérieur de la Magistrature* al prossimo paragrafo, ora si possono sommariamente riportare le esperienze di Spagna, Portogallo e Albania. In via preliminare, ciò che si può ricavare da un rapido confronto tra le soluzioni normative scelte,

⁴ Cfr. *La Relazione finale della Commissione di studio per la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, 1996, p. 2, reperibile in www.senato.it.

⁵ Così DE NARDI S., voce *art. 104*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, p. 1143. Tra i Consigli di Giustizia firmatari figurano: Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria).

⁶ In italiano è tradotta con l'espressione "Rete europea dei Consigli di Giustizia".

⁷ La parola fiducia è espressamente utilizzata nel c.d. "Documento dell'Aja" datato 14 novembre 2003, il quale (per la precisione al paragrafo 3.2) sancisce quanto segue: "per rafforzare la fiducia reciproca sono necessari sforzi espliciti per migliorare la comprensione reciproca tra le autorità giudiziarie ed i vari ordinamenti giuridici. A tale riguardo l'Unione dovrebbe sostenere le Reti di istituzioni ed organismi giudiziari, quali la rete dei Consigli della Giustizia, la Rete europea delle Corti Supreme, la Rete europea di formazione giudiziaria". Testo integrale reperibile in www.csm.it.

riguardo la componente togata, è l'emergere della differente scelta in merito al criterio di individuazione dei magistrati destinati a sedere quali membri del Consiglio. Il dato comune, sulla base dei vari criteri utilizzati, si incentra nel cercare il più possibile di "accrescere la democraticità e la rappresentatività degli organi di governo autonomo della magistratura"⁸. Per i componenti laici⁹ la loro designazione avviene soprattutto per mezzo di atti assunti da diversi organi costituzionali, quali: il Presidente della Repubblica e il Parlamento; il Ministro della giustizia o ancora da parte dei supremi organi giurisdizionali, come la Corte costituzionale. Se si guarda poi, nello specifico, ai requisiti richiesti per i componenti laici, tutti riconducibili all'area delle professioni legali: la ratio di fondo è garantire comunque da parte di essi un apporto qualificato. Altro dato da segnalare nella quasi totalità dei Consigli di giustizia è la presenza dei componenti di diritto¹⁰. Nella maggior parte dei casi i membri indicati si sono spesso rivelati essere i massimi vertici delle Corti Supreme o di Cassazione: di solito si è sempre inserito nei Consigli il Presidente delle stesse e talvolta (come in Italia appunto) anche il Procuratore generale delle

⁸ Cfr. MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 152.

⁹ La presenza di questi è da sempre stata avvertita per certi versi come "pericolosa" in quanto possibile spia di una eventuale "politicizzazione" dei vari Consigli di giustizia. Questa è anche la ragione principale per cui la componente togata ha da sempre costituito la maggioranza nei vari organi di "autogoverno". Tra l'altro la soluzione che prevede una nomina parlamentare sono da considerarsi preferibili nella misura in cui è garantito il pluralismo della rappresentanza non togata, introducendo al contempo una serie di maggioranze così ampie da coinvolgere necessariamente anche la minoranza laica.

¹⁰ Fanno eccezione a questa schiera Paesi come: Andorra, Belgio, Croazia, Islanda, Paesi Bassi, Slovenia.

suddette Corti¹¹. Si può segnalare sin d'ora come oramai la presenza del Presidente della Repubblica quale membro di diritto è prevista solo in Italia e, prima della recente riforma costituzionale, Francia a parte, anche in Albania¹².

V.2.1. Segue: IL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL SPAGNOLO.

Il modello di organo di autogoverno spagnolo gode di una disciplina costituzionale prevista all'art. 122¹³, ove viene ad essere previsto un organo denominato *Consejo General del Poder Judicial*. Questo organo svolge le sue funzioni solo ed esclusivamente nei confronti della magistratura giudicante, in quanto quella requirente dipende ad oggi dal *Fiscal General* nominato dal Governo. Il collegio è formato da 21 membri con a capo un Presidente eletto dal *plenum* del C.G.P.J., e gli altri membri sono tutti di nomina regia: dodici sono eletti fra i magistrati

¹¹ Sul punto per approfondire si veda DE NARDI S., *Impregiudicate le prerogative dei diversi C.S.M., ma l'obiettivo è individuare un modello unico*, in *Guida al diritto*, n. 23/2004, pp. 113 ss.

¹² La legge costituzionale di riforma n. 76 del 2016 ha modificato la costituzione albanese sul tema della giustizia, tra l'altro essa è stata approvata all'unanimità con 140 voti su 140 voti e le finalità da cui prende le mosse sono principalmente le seguenti : “a) limitare lo strapotere dei magistrati, sempre più sospettati di corruzione, legami con il mondo del crimine e soprattutto di un'amministrazione personale, dal sapore quasi medievale, della cosa pubblica; b) arginare l'enorme influenza del potere politico sulla magistratura; c) far ritornare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni attraverso la realizzazione di una cultura orientata verso i valori di probità, senso del dovere, rispetto delle funzioni, delle istituzioni e della giustizia” cit. BOZHEKU E., *La riforma costituzionale del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania*, in www.dirittocontemporaneo.it, p. 5.

¹³ Il testo della Costituzione spagnola in vigore è consultabile in www.boes.es.

di tutte le categorie, quattro su proposta del Congresso e quattro su proposta del Senato¹⁴.

V.2.2. Segue: IL CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA PORTOGHESE.

Per quanto riguarda il Portogallo invece, nel fare riferimento agli art. 220 e ss. della Costituzione portoghese¹⁵, è delineato un Consiglio che si ponga effettivamente come “guardiano” dell’indipendenza della magistratura, poiché è presieduto dal Presidente del Supremo Tribunale come membro di diritto ed è poi composto da altri sedici membri, dei quali due sono nominati dal Presidente della Repubblica, sette sono designati dal Parlamento e gli ultimi sette eletti dai magistrati. A guardare il numero complessivo dell’organo, i togati costituiscono la maggioranza, senza dimenticare un ruolo di primo piano attribuito al Capo dello Stato che, anche senza entrare quale membro effettivo, comunque esercita una propria influenza sull’organo col proprio potere di nomina. Come in Spagna, anche in Portogallo il suddetto Consiglio superiore della magistratura esercita le proprie funzioni solo ed esclusivamente nei confronti della magistratura giudicante, in quanto quella requirente è tutelata nelle sue garanzie da un Consiglio superiore

¹⁴ In realtà la derivazione del Consejo non è solo parzialmente, bensì totalmente politica, in quanto anche i membri la cui elezione spetta ai giudici vengono tuttavia proposti, ai sensi di una legge organica del 1985, dalle stesse Camere. Considerando la competenza solo per la funzione giudicante nonché la modalità elettiva, il Consejo può essere sicuramente reputato come un “debole” garante dell’autonomia del potere giudiziario.

¹⁵ Il testo aggiornato della Costituzione portoghese consultabile in www.europanunion.ue.

composto da soli magistrati esercitanti le funzioni di pubblico ministero.

V.2.3. Segue: IL CONSIGLIO SUPERIORE IN GRECIA.

Un altro organo di autogoverno da analizzare brevemente può essere quello previsto nella Costituzione greca dopo l'instaurazione di un regime repubblicano. L'art. 90 dell'attuale Costituzione¹⁶, infatti, statuisce che i provvedimenti relativi ai magistrati vengano adottati dal Presidente della Repubblica sulla base di decisioni assunte dal C.S.M. L'aspetto certamente da segnalare è la varietà della composizione che muta al variare delle materie oggetto di trattazione: si determina pertanto una composizione per la magistratura civile, una differente per quella penale, una ancora differente per quella amministrativa, alle quali si affiancano un Consiglio disciplinare ed un Consiglio per la Corte dei Conti. La particolarità assoluta in questo sistema è rappresentata da una reale funzione di autogoverno della magistratura esercitata da più consigli, composti tuttavia sempre ed esclusivamente¹⁷ da magistrati e non da laici. Inoltre, i componenti di questi consigli non vengono eletti bensì sorteggiati.

¹⁶ Il testo integrale della Costituzione greca in vigore è reperibile in www.astridonline.it.

¹⁷ Proprio per via della composizione interamente togata si può parlare in questo caso di un vero e proprio organo di autogoverno.

V.2.4. Segue: IL CONSIGLIO SUPERIORE DI GIUSTIZIA ALBANESE.

Sull'esperienza albanese è bene soffermarsi qualche riga, in quanto, la stessa è stata lo "specchio" di alcune problematiche che hanno riguardato peculiarmente il Presidente della Repubblica ed il suo ruolo all'interno del Consiglio di Giustizia. Come sottolineato dalla più autorevole dottrina albanese, il sistema giudiziario ante¹⁸ - riforma comportava una indebita influenza di coloro che assunto la carica di Capo dello Stato nelle dinamiche consiliari, tanto che spesso egli agiva non come "arbitro e garante della Costituzione: spesso quest'ultimo si è spogliati degli abiti *neri* per indossare quelli *partigiani* della corrente politica che li aveva eletti"¹⁹. Questo fatto assume una concreta valenza nel momento in cui non vi è la stessa appartenenza politica tra la maggioranza parlamentare e il Presidente della Repubblica, il cui mandato costituzionalmente previsto ha una durata di 5 anni. Nella maggior parte degli scontri istituzionali che si sono verificati, essi hanno riguardato aspetti inerenti all'ambito della giustizia, a maggior ragione se si pensa che lo stesso Presidente nominava i giudici della Corte costituzionale albanese²⁰. Un'altra notazione che avvicinava il pregresso sistema costituzionale albanese a quello italiano è legata al ruolo del Capo dello Stato svolto all'interno del Consiglio Superiore della Giustizia, del tutto assimilabile al C.S.M. italiano: esso può essere

¹⁸ V. BOZHEKU E., *La riforma costituzionale del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania*, in www.dirittocontemporaneo.it, p. 9.

¹⁹ V. BOZHEKU E., *ibidem*, p. 11.

²⁰ V. *Documento analitico sul sistema della giustizia in Albania*, in www.reformanedrejttesi.al.

definito tutto fuorché simbolico. La Presidenza del Consiglio superiore albanese si è tradotta *de facto* in una partecipazione costante alle sedute consiliari, niente affatto vista come eccessivamente “invasiva” rispetto all’autonomia del Consiglio, ma anzi intesa come prerogativa rientrante nell’esercizio delle sue funzioni istituzionali²¹. L’assidua partecipazione presidenziale talvolta ha determinato persino l’essere parte attiva dello stesso Presidente nel risolvere i contrasti tra Ministro della giustizia²² e componenti dell’ordine giudiziario.

Inoltre, le prerogative attribuitegli giungevano a lambire la figura del Procuratore generale, che nel sistema costituzionale albanese non è solo il pubblico ministero più alto “in grado” nel Paese ma è anche il titolare esclusivo dell’azione disciplinare verso i pubblici ministeri stessi, tra l’altro potendo disporre i trasferimenti dei PM nonché intraprendere azioni disciplinari nei loro confronti. Ma l’aspetto del precedente ordinamento che forse più colpisce era il fatto di dover proporre la nomina o la revoca di tutti i sostituti procuratori al Presidente della Repubblica²³. Questa prerogativa faceva sì che “l’organo dell’accusa era fortemente legato alla figura del suo vertice, il quale sceglieva di fatto i propri collaboratori e, a sua volta, veniva scelto dal potere politico”²⁴. Del resto, se si è giunti ad una riforma, è per l’acclarata

²¹ Prima della legge di riforma n. 76/2016 il Consiglio Superiore della Giustizia in Albania era composto da 9 giudici scelti direttamente nell’ambito dell’assemblea generale della magistratura giudicante, mentre i componenti di nomina politica scelti dal Parlamento erano tre, oltre al Ministro della Giustizia e al Presidente della Suprema Corte, che sedevano *ex officio*. Il Presidente della Repubblica sceglieva il suo vice (una ulteriore figura, dunque, con diritto di voto), previo consenso del Consiglio Superiore e approvazione del Parlamento.

²² Sul punto si veda VERDE G., *L’amministrazione della giustizia tra Ministero e Consiglio Superiore della Magistratura*, CEDAM, Padova, 1990, p. 112.

²³ La proposta di nomina era rivolta dal Procuratore generale.

²⁴ V. BOZHEKU E., *La riforma costituzionale del sistema della giustizia nella Repubblica d’Albania*, cit. p. 11.

situazione che si era materializzata sotto gli occhi di tutti: l'assunzione, da un lato, di decisioni "sospette dei giudici, per non dire sconfinanti in una sorta di asservimento alla volontà dei politici"²⁵; dall'altro lato le procure, non sono state particolarmente orientate verso concrete esigenze di giustizia, bensì hanno avviato procedimenti penali indirizzati "a soddisfare interessi di fazione e colpire figure politiche di opposti schieramenti"²⁶. In definitiva, il modello di C.S.M. albanese derivante dalla Costituzione del 1998 e poi del tutto modificato nel 2016, ha rappresentato un fallimento dell'organo di autogoverno con a capo il Presidente della Repubblica, che in questa situazione non ha incarnato affatto quel ruolo di garante che è chiamato a svolgere, ad esempio, in Italia. *A contrario*, il Presidente della Repubblica ha assunto il ruolo del "suggeritore"²⁷ avente come controparte il Parlamento, il quale: delle volte si è dimostrato essere un "notaio" delle decisioni presidenziali, delle altre un antagonista delle stesse (ad esempio in caso cui la maggioranza parlamentare fosse di un partito diverso da quello di appartenenza del Presidente).

V.3. AFFINITÀ E DIFFERENZE TRA IL C.S.M. ITALIANO IL CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE FRANCESE.

Dopo la breve panoramica poc'anzi proposta, è giunto il momento di calarsi *in medias res* nell'analisi comparativa tra il Consiglio superiore della magistratura in Italia e il *Conseil Supérieur de la Magistrature* in

²⁵ Tali parole sono state utilizzate sempre da BOZHEKU E., v. *ibidem*, p. 12.

²⁶ Per maggiori riflessioni sul punto si veda BOZHEKU E., *ivi*.

²⁷ Sempre BOZHEKU E., v. *ibidem*, p. 14.

Francia che, come già ricordato nella premessa, hanno in comune il fatto di essere poste in contatto diretto col Presidente della Repubblica.

V.3.1. Segue: LA STRUTTURA DEL C.S.M. FRANCESE NELLE COSTITUZIONI DEL 1946 E DEL 1958.

A livello puramente storico va ricordato come nel paese transalpino il primo Consiglio superiore venne istituito il 30 agosto del 1883 con una delle prime leggi sull'organizzazione giudiziaria²⁸, assumendo però valore di organo di rilevanza costituzionale con l'entrata in vigore della Carta costituzionale della c.d. Quarta Repubblica nel 1946²⁹. Questa Costituzione ha un primato, ovvero quello di essere stato il primo testo costituzionale a prevedere la presenza di diritto del Presidente della Repubblica in seno al Consiglio Superiore, tra l'altro quale Presidente dell'organo. La composizione dell'organo, oltre all'attribuzione della Presidenza al Presidente della Repubblica, constava nella presenza di sei membri laici eletti dall'Assemblea nazionale e sei membri togati, di cui quattro eletti dai magistrati e gli altri due nominati direttamente dal Capo dello Stato. Inoltre, la Vicepresidenza era affidata al Ministro della giustizia. Come in Italia, si può apprezzare anche nel sistema francese una composizione mista che aveva la peculiarità di esercitare

²⁸ Questa prevedeva come “contropartita” per la sospensione della regola della inamovibilità dei magistrati, l'affidamento della competenza disciplinare alle Sezioni unite della Corte di Cassazione, esercitata su iniziativa del Guardasigilli, ed una funzione consultiva, consistente nell'emanazione di pareri sui provvedimenti ministeriali di trasferimento, sostituzione e collocamento a riposo dei magistrati, per approfondire sul punto v. RENOUX T.S.(cur.), *Les Conseils superiurs de la magistrature en Europe*, Parigi, La Documentation francaise, 1999.

²⁹ Più precisamente agli articoli 83 ed 84 del titolo IX.

le proprie competenze di natura disciplinare o di organizzazione dell'amministrazione della giustizia solo ed esclusivamente in riferimento ai magistrati esercenti la funzione giudicante³⁰. Per comprendere la logica di fondo che ha portato il Costituente francese, a porre a capo della magistratura il Presidente della Repubblica, occorre tener conto dei lavori preparatori per la redazione delle costituzioni succedutesi nel tempo. Ad esempio, nel redigere la Costituzione del 1946, ciò che sorprende è la quasi totale assenza di dibattito nell'assegnazione della Presidenza al Capo dello Stato. Questo aspetto costituisce una spia del fatto che sin dall'inizio il Presidente della Repubblica viene considerato come l'unico che possa essere considerato il custode degli "interessi permanenti ed immutabili dello Stato"³¹, e per tale motivo giungendo dunque a presiedere quelle istituzioni repubblicane che non hanno carattere politico, proprio come il C.S.M. Sempre con riferimento al modello di Consiglio superiore emerso dalla Costituzione del 1946, il Capo dello Stato appare la figura più adatta per via della sua natura di soggetto *super partes* e proprio questa sua posizione di estraneità, come si è visto, era funzionale al suo potere di nomina di ben due membri del Consiglio: il potere di nomina, infatti, era congegnato come strumento teso a ridurre il peso del potere esecutivo nei confronti della magistratura³². Nel Consiglio così descritto, il Presidente della Repubblica assurgeva ad essere una sorta

³⁰ Anche se soprattutto riguardo l'ultima funzione elencata, il C.S.M. francese non ha svolto un ruolo particolarmente significativo, per approfondire v. CERVATI A., VOLPI M., *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, Torino, Giappichelli, 2010.

³¹ Espressione adoperata da MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 157.

³² Questo temperamento ha una connotazione ancora più marcata qualora ci si imbatta in un Consiglio superiore in cui si annoveri una netta maggioranza di componenti laici rispetto a quelli togati.

di “chiave di volta del sistema, il cui funzionamento dipende dal fatto che questi rimanga arbitro al di sopra delle parti o sia viceversa coinvolto nelle vicende politiche”³³. Quest’ultima frase rappresenta in pieno quanto è accaduto nel sistema costituzionale francese, proprio perché, come detto poco sopra, oggi il Capo dello Stato in Francia partecipa attivamente alla determinazione dell’indirizzo politico nazionale. Oltre al mantenimento del potere di nomina, al Presidente della Repubblica erano state attribuite rilevanti prerogative circa l’organizzazione dei lavori consiliari, in quanto il Consiglio poteva riunirsi esclusivamente solo su precisa convocazione del Presidente³⁴, previa predisposizione dell’ordine del giorno da parte Vicepresidente su parere del Ministro della Giustizia. È importante sottolineare come l’ordine del giorno in Francia, a differenza di quanto accade nel panorama italiano, nonostante sia sempre stato il Guardasigilli a predisporre lo stesso ordine del giorno, necessitava in ogni caso dell’assenso da parte del Presidente, essendo poi del tutto inesistenti i poteri del Consiglio in questo peculiare frangente procedurale.

Successivamente alla fine della Quarta Repubblica, con l’avvento della Quinta e la nuova Costituzione del 1958, il Consiglio superiore venne ad essere nuovamente disciplinato dagli articoli 64 e 65 del titolo VIII³⁵, mantenendo comunque la Presidenza a favore del Capo dello Stato e la Vicepresidenza assegnata al Ministro della giustizia ma con una composizione numericamente diversa: sei togati e tre laici, tutti di nomina presidenziale e con limitate competenze alle nomine e agli

³³ Cfr. MONTANARI L., *Il governo della magistratura in Francia*, cit., p. 73.

³⁴ In taluni casi pure su convocazione del Vicepresidente.

³⁵ Per capire le scelte effettuate dai costituenti francesi nel 1958 si veda MONTANARI L., *Il governo della magistratura in Francia*, CEDAM, Padova, 1996.

illeciti disciplinari dei giudici. Circa la composizione del Consiglio, quello che viene meno, rispetto al modello previsto dalla Costituzione precedente, è la maggioranza della componente di natura parlamentare, e questo sulla base della considerazione che quest'ultima viene ad essere vista come una inaccettabile interferenza del sistema dei partiti nell'amministrazione della giustizia. Se si volge lo sguardo ai lavori preparatori della Costituzione del 1958, si può notare come il mantenimento del Presidente della Repubblica quale vertice del C.S.M. è sempre giustificata sulla sua funzione di garante *maximus* dei poteri pubblici che la Carta costituzionale gli assegna³⁶. Oltre al dato costituzionale gli stessi Costituenti francesi addussero altre considerazioni, per cui l'assegnazione della Presidenza al Capo dello Stato garantisce l'indipendenza della magistratura in special modo nei confronti del potere legislativo e - curiosamente - degli organi di stampa, "evitando nello stesso tempo un'eccessiva chiusura corporativa (della magistratura), mentre la sua elezione popolare dovrebbe essere considerata come una sorta di compensazione per sopperire alla mancanza di legittimazione democratica della magistratura"³⁷. Il problema che più volte questa struttura aveva determinato, era da sempre stato ricondotto al fatto che il Presidente è comunque un *leader* di una parte politica, e per tale motivo suscita dubbi per il suo ruolo di garante dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria, tanto è vero che molti vedevano in questo modello una sorta di "tutela politica"³⁸ da

³⁶ V. art. 5 della Costituzione della Repubblica francese del 1958, reperibile in www.conseil-constitutionnel.fr.

³⁷ Riflessione di RENOUX T.S., *Le Président de la République garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire*, in *Justice*, 1996, p. 97.

³⁸ Cfr. MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 161.

parte del potere esecutivo nei confronti della magistratura tutta. Da qui in avanti questa stessa disciplina ha subito varie modifiche, tra le quali una avvenuta nel 1993 con la legge costituzionale n. 952, ricordata per aver stabilito due formazioni distinte del Consiglio³⁹, e la più recente legge di revisione costituzionale introdotta nel 2008.

V.3.2. Segue: IL CAMBIO DI PARADIGMA ATTRAVERSO UN PRELIMINARE CONFRONTO TRA LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 1993 E QUELLA DEL 2008.

Uno sguardo di matrice comparatistica può essere rivolto, in particolare, nel mettere a confronto la composizione del C.S.M. risultante dalla prima riforma del 1993 e quella invece emergente dopo l'intervento di revisione costituzionale del 2008: in questo modo si mostra come la direttrice che si sta perseguendo sia quella di dare maggiore spazio alla componente laica e del mondo professionale. Se nel 1993 erano previsti⁴⁰ cinque consiglieri di designazione politica, un consigliere

³⁹ La prima formazione ha competenze riguardo la nomina e la competenza disciplinare dei giudici; la seconda è dotata di una funzione consultiva su nomine ed illeciti disciplinari dei pubblici ministeri. Per quanto concerne la composizione, questa prima riforma ha previsto che “*la sezione competente per i magistrati giudicanti è presieduta dal Primo presidente della Corte di Cassazione. Comprende, inoltre, cinque magistrati giudicanti ed un magistrato della procura, un consigliere di Stato, designato dal Consiglio di Stato, un avvocato e sei personalità qualificate non appartenenti né al Parlamento né all’ordine giudiziario, né all’ordine amministrativo*” e da “*La sezione competente per i magistrati della procura è presieduta dal Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. Comprende, inoltre, cinque magistrati della procura ed un magistrato giudicante, nonché il consigliere di Stato, l’avvocato e le sei personalità qualificate* v. art. 65 commi 3 - 4 e 6 -7 Cost. francese.

⁴⁰ Con specifico riferimento alla formazione giudicante.

appartenente al Consiglio di Stato e sei togati, a partire dal 2008 si contano 6 consiglieri nominati da organi di indirizzo politico, due consiglieri “professionali” (un consigliere di Stato e un avvocato) e sette consiglieri togati. Sempre riguardo la composizione un'altra significativa modifica che va segnalata, che concerne i “rapporti di forza” tra componente togata e componente laica, dai quali si è fatta sempre fatta dipendere la minore o la maggiore politicizzazione del Consiglio, ciò che emerge è la sostanziale messa in minoranza della componente togata⁴¹ nella formazione plenaria: questo dato ribalta completamente la composizione della stessa formazione plenaria rispetto al 1993, dettando una leggera prevalenza dei laici sui togati. D'altro canto, l'obiettivo perseguito è quello della “depoliticizzazione”, che è perseguita attraverso l'ingresso nel C.S.M. anche di altre categorie professionali, quali ad esempio gli avvocati: la giustificazione del loro ingresso nel Consiglio superiore, risiede nel fatto che essi rappresentano una parte dell'”utenza” del sistema giurisdizionale francese⁴². Un'ulteriore riflessione sul ruolo della Presidenza del C.S.M. in questo rinnovato quadro normativo può essere svolta con riguardo al ruolo della composizione plenaria, partendo dalla recata disposizione dell'art. 65 Cost. francese: “*Il Consiglio superiore della magistratura si riunisce in composizione plenaria per rispondere alle richieste di parere formulate dal Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 64*”. La riforma del 2008 in tal senso è stata

⁴¹ I magistrati sono 7 di cui 6 eletti dall'intero corpo giudiziario, mentre il numero dei laici (complessivamente intesi ricomprendendo anche i c.d. “componenti professionali”, quali personalità esterne alla magistratura) ammonta a 8.

⁴² Allo stesso tempo, questa previsione si riconnette ad una concezione non duale dello stesso, in quanto l'organo non si configura come luogo esclusivo di confronto diretto tra magistratura e politica, ma ingloba al suo interno esperti di diversa provenienza rappresentanti di istituzioni non politiche.

fortemente innovativa poiché per la prima volta si è giunti alla costituzionalizzazione non solo della formazione plenaria del Consiglio (aspetto del tutto assente nella riforma del 1993) ma anche della propria competenza a rispondere alle richieste di parere presidenziale, dando piena legittimazione ad una sede (come quella plenaria per l'appunto) in cui sono stati assunti tutti i pareri richiesti o spontanei che hanno riguardato gli attacchi all'indipendenza della magistratura. Per gran parte della dottrina espressasi sulla specifica questione, questa previsione non ha fatto altro che cristallizzare una prassi ormai presente nel C.S.M. da circa dieci anni, considerato che:

- a) il parere è la forma tramite cui si esplica la funzione di assistenza del Consiglio superiore nell'ambito della tutela dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria;
- b) l'unico destinatario dell'attività svolta dal C.S.M. è il solo Capo dello Stato;
- c) il potere di rendere pareri non pare libero ma vincolato ad una richiesta presidenziale⁴³. Inoltre, anche l'art. 65 della modificata Costituzione francese introduce una nuova funzione consultiva assegnata alla formazione plenaria nei confronti del Ministro della

⁴³ È bene ricordare che accanto agli interventi rivolti al Presidente della Repubblica se ne contano, infatti, altri rivolti al Ministro della giustizia, o a singoli magistrati, o ancora altri senza un destinatario esplicito. Questi interventi sono tutti interventi non richiesti, per certi versi assimilabili agli interventi a tutela adottati dal C.S.M. italiano ma in altri casi paragonabili ai pareri tecnici in ordine ai progetti di riforma che possano riguardare la modifica dell'ordinamento giudiziario. Per approfondire si veda ancora MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del C.S.M.*, cit., p. 167; ROUSSEAU D., *Consiglio superiore e indipendenza della magistratura in Francia*, in CERVATI A., VOLPI M., *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, cit., p. 17.

giustizia circa “tutte le questioni relative alla deontologia dei magistrati e ogni questione relativa al funzionamento della giustizia”⁴⁴

V.3.3. Segue: I TRATTI FONDAMENTALI DELLA RIFORMA DEL 2008.

Svolta questa doverosa comparazione, ora è giunto il momento di volgere l'attenzione all'assetto definitivo del C.S.M. venutosi a creare dopo l'intervento della legge cost.⁴⁵ n. 724 del 2008, la quale ha collocato per la prima volta al di fuori del Consiglio superiore, sia il Presidente della Repubblica che il Ministro della giustizia, stabilendo che la formazione competente per i giudici venga ad essere presieduta dal primo Presidente della Corte di Cassazione, e quella per i pubblici ministeri dal Procuratore generale della stessa Cassazione. In aggiunta, senza considerare ulteriori modifiche riguardo il numero di membri togati e laici, la medesima legge prevede anche (come ricordato *supra*) l'istituzione dell'adunanza plenaria con poteri consultivi e di proposta. A questo punto, deve essere rilevato, già in sede di superficiale confronto, come a differenza della disciplina italiana quella francese abbia subito nel corso del tempo varie modifiche sotto vari aspetti. E questo può emergere anche a livello di disciplina costituzionale, nella parte in cui in Francia anche lo statuto del pubblico ministero deve essere disciplinato dalla legge. Proprio riguardo la tutela dell'ordine

⁴⁴ V. VOLPI M., *I Consigli di giustizia in Europa*, cit., p. 1977.

⁴⁵ La composizione ad oggi è tornata ad essere di sette membri togati (di cui sei elettivi); otto laici, di cui due designati dal Presidente della Repubblica, due dal Presidente del Senato, due dal Presidente dell'Assemblea nazionale.

giudiziario si può osservare la peculiare formulazione utilizzata negli articoli appositamente dedicati all'interno Costituzione francese, più precisamente nella parte in cui la Presidenza del Consiglio superiore è attribuita al Presidente della Repubblica, quale “*garante dell’indipendenza dell’autorità giudiziaria*” (art. 64 primo comma), nell’esercizio della quale “*è assistito dal Consiglio superiore della magistratura*”⁴⁶. Questi due commi non possono in alcun modo essere messi sullo stesso piano di quanto previsto all’art. 87 comma dieci della Costituzione italiana, per almeno due ragioni:

- la prima è quello per cui al Presidente della Repubblica in Italia viene attribuita la Presidenza di un organo collegiale, “al quale spetta il potere deliberativo nell’esercizio delle sue competenze a garanzia dell’indipendenza della magistratura, mentre in Francia tale ruolo è assegnato al Presidente della Repubblica, nei confronti del quale il Consiglio svolge una funzione ancillare”⁴⁷;
- la seconda consiste nel tenere presente il diverso ruolo dei due Presidenti: di fatti quello italiano è estraneo, per via della sua configurazione istituzionale di potere *super partes* rispetto alla determinazione dell’indirizzo politico, e pertanto può svolgere quella funzione di raccordo tra i poteri dello Stato che la Presidenza del C.S.M. deve assicurare; quello francese invece, in quanto vertice del potere esecutivo nell’ambito di una forma di governo definita “iperpresidenziale”⁴⁸, svolge un ruolo a dir poco fondamentale nella

⁴⁶ Sempre un’espressione adoperata nell’art. 64, ma al secondo comma.

⁴⁷ V. CERVATI A., VOLPI M., *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, cit., p. 6.

⁴⁸ V. *ibidem*, p. 7. Questa definizione è utilizzata, in una trattazione più sistematica, anche in VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2010, p. 36.

determinare la direzione politica degli affari del Paese e per tale motivo non può essere certo considerato l'organo più adatto a garantire l'indipendenza della magistratura. Questa constatazione è stata fatta propria pure dal legislatore francese, il quale non a caso con l'ultima riforma del 2008, ha deciso di sottrarre - formalmente - la Presidenza del Consiglio superiore e la Vicepresidenza al Ministro della giustizia, tralasciando però la formulazione prima indicata riguardante la garanzia dell'indipendenza dell'autorità giudiziaria e il ruolo ancillare del Consiglio superiore⁴⁹.

V.3.4 Segue: IL DIVERSO RAPPORTO TRA C.S.M. E PRESIDENTE IN FRANCIA.

Ora è il caso di tradurre in parole più chiare la riflessione svolta sulla natura non del tutto autonoma che il Consiglio superiore svolge in Francia, diversamente da quanto accade in Italia: nella Costituzione francese, infatti, si parla apertamente di assistenza del C.S.M. nei confronti del Presidente, inteso come unico soggetto capace di garantire l'indispensabile indipendenza della magistratura nell'esercizio della propria funzione. La natura "ancillare"⁵⁰ del Consiglio rispetto al C.S.M. la si nota per il fatto che tutte le competenze - tranne quella in materia disciplinare riguardo, la quale il Presidente della Repubblica e Ministro della giustizia non possono neanche partecipare alle relative

⁴⁹ Nei lavori preparatori è possibile rintracciare la ragionevole proposta avanzata dal Comitato Balladur, tesa a sopprimere l'art. 64 comma secondo Cost.

⁵⁰ Cfr. VOLPI M., *La comparazione tra ordinamento giudiziario francese e italiano: analogie e differenze*, cit., p. 6.

sedute - l'attività consiliare è meramente indirizzata all'adozione delle decisioni presidenziali. Tutto questo ha una precisa valenza tanto nelle ipotesi in cui si tratti di esprimere pareri in materia di candidature alla nomina di magistrato presentate dal Ministro della giustizia, quanto per l'attività di consulenza sulle questioni relative all'indipendenza della magistratura. Come è stato giustamente osservato, “la potestà esclusiva di stabilire l'ordine del giorno delle riunioni consiliari appare, dunque, il coronamento di un modello che fa del Capo dello Stato, il garante dell'indipendenza della magistratura e, in ultima istanza, l'effettivo titolare dei poteri previsti dalla Costituzione sullo status dei magistrati”⁵¹.

A completamento del quadro sinora delineato, è opportuno sottolineare la qualificazione della magistratura in Francia quale “autorità giudiziaria”: è una qualificazione che assume - nell'idea dei Costituenti francesi dell'epoca - un valore non sostanziale. Infatti, il termine “autorità” non è rivolto a quelli che sono considerati quali poteri attivi dello Stato, ovvero quello esecutivo e quello legislativo ma solo ed esclusivamente a quello giudiziario (quasi fosse un potere di natura puramente amministrativa). Questa visione però, nel corso del tempo è stata modificata dal diverso indirizzo della giurisprudenza costituzionale secondo cui la magistratura deve essere considerata a tutti gli effetti un potere dello Stato: quindi, da questo punto di vista, si può parlare di una quasi totale assimilazione del ruolo che la magistratura ha in Italia e in Francia⁵². Una delle prassi che si era

⁵¹ Questo aspetto è stato colto da MONTANARI L., *Il governo della magistratura in Francia*, cit., p. 159.

⁵² Cfr. COSTANZO P., *La “nuova” Costituzione della Francia*, Giappichelli Torino, 2009, p. 404. Nel testo indicato si chiarisce come il termine “autorità

consolidata (consistente nell'esercizio delle funzioni attribuite al Presidente in materia giudiziaria e in aperta contrapposizione ad un Governo di diverso colore politico da quello d'appartenenza presidenziale), ha rischiato spesso di trascinare indebitamente il Consiglio superiore in dinamiche segnate da conflitti istituzionali, e questo si è acuito soprattutto in quelle situazioni in cui non è rinnovata "l'omogeneità" tra maggioranza presidenziale e quella parlamentare. Casi questi, dove insieme al rafforzamento dell'esecutivo si assiste anche al conseguente instaurarsi di situazioni di aperto conflitto con il Consiglio superiore. Spesso un'altra prassi che si era via via affermata consisteva anche nell'esercitare una Presidenza meramente formale, consistente nella totale mancanza di partecipazione ai lavori da parte del Presidente della Repubblica alle sedute e con la Presidenza solo ed esclusivamente da parte del Vicepresidente, cioè il Ministro della giustizia⁵³. La logica che ha guidato la revisione costituzionale del 2008 può essere riassunta con le parole di "riequilibrio delle istituzioni della V Repubblica" espresse dall'allora Presidente in carica Nicolas Sarkozy, vista pure l'incisività della stessa riforma, come accennato prima, sulla composizione del C.S.M. transalpino. Il dato da mettere in risalto è quello della eliminazione, dalla schiera dei componenti di diritto, sia del Presidente della Repubblica, sia del Ministro della giustizia, che hanno lo scopo precipuo - rispondendo alle numerose critiche sul punto espresse poco sopra - di garantire una effettiva indipendenza dell'autorità giudiziaria, proprio per mezzo

giudiziaria" va riferito solo alla magistratura ordinaria ma non a quella amministrativa.

⁵³ Cfr., *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, cit., p. 107.

dell'estromissione del Capo dello Stato, dal potere esecutivo⁵⁴. Questa modifica normativa costituisce il *focus* dell'intera riforma, considerata anche la "sostituzione" dei membri sopra indicati con due nuovi membri di diritto, ovvero il Primo Presidente della Corte di Cassazione per la formazione competente per la magistratura giudicante e il Procuratore Generale presso la stessa Corte nella formazione competente per la magistratura requirente. Di fatto, il legislatore francese realizza un cambio non indifferente: a due membri aventi una connotazione politica, ne subentrano altri due di natura togata che non a caso sono le più alte cariche della magistratura giudicante e requirente della Corte di Cassazione⁵⁵.

In via di riflessione finale sul punto, ancorché l'impianto costituzionale sia stato pesantemente modificato con l'intervento delle ultime riforme, non si può negare una (ancora) presente e riconosciuta valenza al Presidente della Repubblica francese nel Consiglio superiore. Certamente le modifiche normative intervenute hanno apportato un maggior pluralismo interno che però non ha minimamente toccato la componente togata, con l'esclusione tra l'altro di ogni riforma del sistema elettorale, poiché si è preferito agire prevedendo forme di rappresentanza gerarchica (determinando l'entrata in Consiglio di Procuratore Generale e Primo Presidente della Corte di Cassazione)⁵⁶.

⁵⁴ Sul punto si vedano GROSSO E., *La Francia*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma - Bari, 2009, p. 158.

⁵⁵ Tra l'altro sono stati sollevati dubbi per quanto concerne la perdita, da parte del Ministro della giustizia, della carica di Vice - Presidente, anche se all'art. 64 comma nove, è previsto che "*salvo che per la materia disciplinare, il Ministro della giustizia può partecipare alle sedute del Consiglio superiore della magistratura*".

⁵⁶ V. BENVENUTI S., *La difficile definizione del Conseil Supérieur de la Magistrature nella riforma del 23 luglio 2008*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 9 febbraio 2009.

Facendo un'ultima comparazione tra i due Consigli di Giustizia esaminati in questo paragrafo - italiano e francese appunto -, si può concludere che è pur vero che l'autonomia del C.S.M. francese risulta in fin dei conti aumentata ma allo stesso tempo il Capo della Stato svolge ancora, seppur ad oggi solamente in via indiretta, una funzione equilibratrice ma anche di influenza di non poco conto sul *Conseil Supérieur* stesso.

V.4. PROSPETTIVE DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL C.S.M. ITALIANO CONCERNENTI LA COMPOSIZIONE E IL RUOLO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA.

Nel corso del tempo si sono succedute proposte di riforma del Consiglio superiore volte in particolar modo a toccare la vera e propria composizione interna. Come correttamente sottolineato nelle considerazioni svolte sul punto dalla Commissione Paladin, le ipotesi di revisione costituzionale che sono state prospettate nel tempo hanno avuto tutte lo scopo di “spoliticizzare” l'operato del Consiglio, con particolare riguardo ai nessi riscontrabili fra i consiglieri togati e le correnti dell'Associazione Nazionale magistrati⁵⁷.

⁵⁷ V. AA.VV. *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giur.cost.*, 1991, p. 165.

V.4.1. Segue: LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE BOZZI (1983)

Una prima proposta da segnalare - che riprende un articolo dell'originario Progetto di Costituzione - è quella elaborata dalla "Commissione Bozzi"⁵⁸, secondo cui una metà dei componenti deve essere designata dai magistrati appartenenti a tutte le categorie, e l'altra metà dall'Assemblea nazionale fuori dal proprio seno. Ma, per il tema ad oggetto di questa trattazione, può apparire di maggior interesse una seconda categoria di proposte, le quali ipotizzano l'esistenza di un potere di nomina presidenziale per una quota di componenti ricompresa tra un decimo e un terzo del numero complessivo. Sul punto, è la stessa Commissione a prediligere l'eventuale predisposizione di riforme dirette a riconoscere al Presidente della Repubblica (o in alternativa alla Corte Costituzionale) un potere di nomina, in quanto "assai minore sarebbe la carica politica delle nomine direttamente effettuate dal Capo dello Stato, che potrebbero essere disciplinate in modo tale da mantenere l'attuale proporzione fra consiglieri laici e consiglieri togati"⁵⁹. Allo stesso tempo una disposizione costituzionale del genere rischierebbe di confliggere con la Presidenza del C.S.M. prevista agli art. 87 comma dieci Cost. e art. 104 secondo comma Cost., e questa discrasia renderebbe necessario un ulteriore intervento proprio nella direzione di modificare le previsioni costituzionali poc'anzi citate. Non si possono non menzionare pure le proposte di revisione dell'art. 104 Cost. che invece sono dirette a sottrarre la Presidenza del C.S.M. al

⁵⁸ Con questo nome ci si riferisce alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali istituita dal 1983 al 1985. La relazione da essa redatta è consultabile in www.camera.it.

⁵⁹ V. *Ibidem*, p. 166.

Capo dello Stato, eliminando, da un lato, il timore che possa essere direttamente coinvolto nelle decisioni settoriali del potere giudiziario⁶⁰, dall'altro mantenga un potere di controllo e di garanzia, per così dire esterno, proprio del Presidente della Repubblica, salvaguardando in tal modo la sua partecipazione: in questo modo, per i sostenitori di una riforma in questo senso, si verrebbero a superare le obbiettive ragioni di “disagio istituzionale” più volte segnalate in dottrina⁶¹. Sempre secondo questa dottrina, se si giungesse ad una reale distinzione tra la figura del Presidente della Repubblica e quella del Presidente del Consiglio superiore, il Capo dello Stato sarebbe “liberato dall'improprio legame con l'attività del Consiglio, cui lo costringe la presidenza dell'organo collegale, il Presidente della Repubblica potrebbe svolgere con maggiore coerenza istituzionale la propria funzione costituzionale di controllo e garanzia”⁶².

Al fine di chiarire meglio la *ratio* alla base della proposta: ricostruire il ruolo del Presidente della Repubblica come del tutto estraneo al Consiglio, cosicché non si avrebbe più alcuna perplessità circa la funzione di controllo esercitata sui provvedimenti consiliari, tra l'altro prevedendo eventualmente un potere di rinvio della delibera ritenuta illegittima al Consiglio per il riesame. Inoltre, al Presidente della Repubblica rimarrebbe (come d'altronde anche al C.S.M.) un unico strumento per tutelarsi: quello di un eventuale conflitto di attribuzione. Se egli fosse posto al di fuori del collegio, verrebbero meno tutti quegli “ostacoli” che con la normativa attuale rendono concretamente difficile

⁶⁰ Per approfondire la tematica si veda BARTOLE S., *Il potere giudiziario*, il Mulino, II ed., 2008.

⁶¹ Così BARILE P., *Magistratura e Capo dello Stato*, n AA. VV., *Studi in memoria di Carlo Esposito*, CEDAM, Padova, 1972, I, p. 460.

⁶² V. AZZARITI G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, cit., p. 461.

sollevare un ipotetico conflitto di attribuzione tra Presidente e C.S.M.⁶³. Anche per quanto concerne il conferimento del potere di scioglimento del Consiglio, si può ritenere che l'assegnazione dello stesso possa essere letto come pienamente congruo solo nella misura in cui vi fosse un Capo dello Stato non partecipe all'attività dell'organo collegiale, in conformità con la logica delle norme costituzionali e in coerenza con i caratteri più volte indicati di garanzia esterna⁶⁴. Ancora, vi sarebbe un aggiuntivo risvolto riconnesso al potere di indizione delle elezioni della componente togata e la richiesta ai Presidenti delle Camere di provvedere a quelle dei membri di designazione parlamentare. Infatti, in questa sede, basta sottolineare come tra le funzioni tipiche del Capo dello Stato rientra - come già affrontato nel capitolo III - quella di garanzia di continuità delle istituzioni dello Stato. La separazione delle due presidenze consentirebbe al Presidente della Repubblica di provvedere al rinnovamento del Consiglio esclusivamente in quest'ottica, propria del ruolo costituzionalmente riconosciutogli.

⁶³ Sul punto la giustificazione che si è sempre data è quella per cui “si tratta - a quanto pare - di un contrasto tra organi interni allo stesso collegio” v. PATRONO M., *La formazione dell'ordine del giorno del C.S.M.*, in *Dir. Soc.*, p. 535.

⁶⁴ Per quanto concerne la specifica questione, si è correttamente osservato che il potere di scioglimento qualora venga ad essere esercitato dal Capo dello Stato nella qualità di titolare di un ufficio estraneo rispetto all'organo collegiale, debba trovare il proprio fondamento in una esplicita norma di rango costituzionale, venendo ad incidere sui principi di autonomia e indipendenza della magistratura, cfr. ARCIDIACONO L., *ARCIDIACONO L., La Presidenza del C.S.M.*, in *Studi in Memoria di Mario Condorelli*, Vol. II, 1988, p. 42.

V.4.2. Segue: LA PROPOSTA AVANZATA DALLA COMMISSIONE PALADIN (1991)

Una soluzione “di sistema” che è stata offerta dalla Commissione Paladin per ovviare a tutte le problematiche che l’etero - presidenza ha sollevato, consiste nell’affidare ad un consigliere eletto (ed eventualmente revocato dal collegio) il potere convocazione e la Presidenza del Consiglio - inclusa la determinazione dell’ordine del giorno - istituzionalizzando con questa modalità pure le deleghe conferite al Vicepresidente oppure optando per un vero e proprio Presidente del C.S.M. nominato dal Capo dello Stato⁶⁵. Secondo questa Commissione inoltre, se si giungesse ad una reale distinzione tra la figura del Presidente della Repubblica e quella del Presidente del Consiglio superiore, il Capo dello Stato potrebbe continuare ad “esercitare il controllo sui provvedimenti consiliari, il potere di inviare messaggi al C.S.M., il potere di scioglimento dell’organo collegiale, il potere di indire le elezioni componenti togati, nonché quello di richiesta di provveder alle elezioni dei componenti laici rivolta ai Presidenti delle Camere”⁶⁶. Sempre ricollegato al tema della Presidenza del Consiglio, è anche la valutazione effettuata circa il potere di scioglimento del C.S.M., propendendo per una interpretazione restrittiva del medesimo articolo. Infatti, la Commissione Paladin sostiene l’ammissibilità dello scioglimento in casi definiti “estremi” quali le dimissioni a catena, o quando la maggior parte dei consiglieri venga sospesa, o ancora in caso di protratta mancanza del numero legale: in questi casi non si tratterebbe

⁶⁵ V. *Relazione della Commissione presidenziale*, cit., p. 168.

⁶⁶ V. *Relazione della Commissione presidenziale*, cit., p. 169.

dell'”esercizio di una facoltà presidenziale, ma il frutto di un dovere assolutamente inevitabile, una volta accertata l'esistenza dei suoi presupposti”⁶⁷.

V.4.3. Segue: LA PROPOSTA CONTENUTA NELLA RELAZIONE REDATTA DALLA COMMISSIONE LUCIANI (2021).

Oltre a questa serie di proposte di modifica raccolte sia per mezzo del lavoro svolto dalle varie Commissioni indicate ma anche tramite gli apporti dottrinali, a questo punto pare opportuno concentrarsi sulla Relazione finale, redatta dalla Commissione presieduta dal professor Luciani, per la più recente riforma (ad oggi) del C.S.M., ovvero l. n. 71/21 giugno 2022 meglio nota come la c.d. “Riforma Cartabia”. Di particolare interesse è l'articolo 1 dell'originario progetto di legge proponente la modifica del comma quinto dell'art. 104 Cost. con la locuzione “*Il vicepresidente è nominato dal Presidente fra i componenti designati dal Parlamento*”⁶⁸, ampliando di fatto il “peso specifico”

⁶⁷ La tematica del potere di scioglimento è stata brevemente ripresa anche dalla Relazione della Commissione Balboni del 1996, per la quale, ponendo l'accento su un intervento del Presidente della Repubblica nell'esercizio di tale potere, è da qualificarsi quale caso in cui egli agisce “in qualità di vertice dell'ordinamento, qualora questi rilevi la presenza di effettive disfunzioni che minacciano l'attività del Consiglio” Cfr. *Relazione finale della Commissione di studio per la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 9, reperibile in www.camera.it.

⁶⁸ Più precisamente, riguardo questo passaggio, ci si riferisce all'articolo 2 della Relazione, la quale sul punto aggiunge che “La prima ipotesi (quella sulla nomina presidenziale del Vicepresidente del C.S.M.) si è ritenuta opportuna, perché il Vicepresidente, anche per la sua posizione in rapporto al Presidente della Repubblica, a sua volta Presidente del C.S.M., dovrebbe garantire continuità all'interno del Consiglio” v. *Relazione finale della Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario*, p. 12,

dello stesso Capo dello Stato all'interno del *plenum*. La critica che può essere agilmente mossa verso questa formulazione è l'affermarsi del carattere fortemente fiduciario tra il Presidente ed il Vicepresidente, eliminando a quel punto non solo qualunque nesso intercorrente tra quest'ultimo ed il Collegio ma anche qualsiasi ruolo che il Consiglio possa avere in caso di una ipotetica revoca nei confronti dello stesso. A questa critica cerca di ribattere la stessa Commissione incaricata di redigere il testo originario della riforma, la quale ritiene che "l'affidamento della nomina del vicepresidente del C.S.M. al Capo dello Stato sarebbe opportuna anche in assenza di rinnovo modulare del Consiglio. Questa previsione, infatti, appare più coerente con il segnalato rapporto fra Capo dello Stato e Vicepresidente e costituirebbe ulteriore presidio di indipendenza di quest'ultimo. La Commissione è consapevole del fatto che in questo modo si affiderebbe al Capo dello Stato una scelta che incide nei delicati equilibri intercorrenti tra le forze politiche"⁶⁹. Il problema appena menzionato circa le dinamiche tra i vari partiti politici può essere, sempre a detta della Commissione, agilmente risolto se si eliminasse la limitazione agli eletti dal Parlamento (atteso anche l'aumento dei togati da otto a dieci⁷⁰) della schiera dei nominabili⁷¹, ma l'aspetto che viene messo in luce è quello per cui, anche in assenza di tali rimedi, sarebbe comunque la funzione

consultabile in www.giustizia.it. Questa previsione poi è stata eliminata dal testo approvato definitivamente il 21 giugno.

⁶⁹ V. *ibidem*, p. 13.

⁷⁰ Come statuito all'art. 21 della legge di riforma, la quale prevede in generale l'aumento dei componenti da sedici a venti, andando a modificare quanto previsto dall'art. 1 della legge n. 195/1958, che invece ne prevedeva sedici.

⁷¹ Anche se viene, allo stesso tempo, notato che così si determinerebbe una disarmonia rispetto alla composizione in linea di massima "binaria" del Consiglio, considerato che si dovrebbe pure aumentare di un'unità il numero dei componenti del C.S.M.

equilibratrice del Presidente della Repubblica a far sì che “la nomina del Vicepresidente del C.S.M. sarebbe soltanto una delle plurime forme di manifestazione di tale funzione”⁷².

V.4.4. Segue: LE PROPOSTE DI REVISIONE COSTITUZIONALE IPOTIZZANTI DUE CONSIGLI SUPERIORI (UNO PER I MAGISTRATI GIUDICANTI E UNO PER I MAGISTRATI REQUIRENTI).

Ulteriori proposte di riforma hanno spesso ipotizzato⁷³ la possibilità di creare due Consigli superiori separati, uno per la magistratura giudicante ed uno per la magistratura requirente il cui “anello di congiunzione” è e resta “la previsione costituzionale di attribuire al Capo dello Stato la presidenza del Consiglio superiore, che si è mostrata, in cinquant’anni di esperienza, lungimirante e stabilizzatrice, e ha permesso di superare fasi di stallo e soprattutto le volte aspre polemiche nate dal difficile rapporto politica - giustizia”⁷⁴. Al contempo, si sottolinea che “proprio il ruolo *super partes* del Presidente della Repubblica è stato e resta garanzia della unicità, in un solo organismo, della rappresentanza della magistratura, sia inquirente che giudicante”⁷⁵. Le suddette valutazioni circa il mantenimento della

⁷² V. *Relazione riforma ordinamento giudiziario* (2008), cit., p. 13.

⁷³ Sul punto si può far riferimento a quanto sostenuto da NAPPI A., *Quattro anni a Palazzo dei Marescialli. Idee eretiche sul Consiglio Superiore della Magistratura*, Aracne, Roma, 2014.

⁷⁴ Queste le dichiarazioni rese sul punto dall’allora Vicepresidente del C.S.M., Nicola Mancino in una intervista al *Corriere della Sera* del 7 gennaio 2009, consultabile in www.corriere.it.

⁷⁵ V. *Ivi*.

Presidenza a favore del Capo dello Stato pur in presenza di un duplice Consiglio superiore possono avere un qualche fondamento a patto che non vengano affidate al Presidente della Repubblica poteri di nomina di una parte dei componenti del C.S.M., per l'evidente ragione che si potrebbe in quella situazione delineare una qualche forma di subordinazione al Presidente dei componenti da lui nominati: questa dinamica inciderebbe non poco sulla effettiva indipendenza dei singoli membri di designazione presidenziale. E la riflessione diventa ancor più pregnante, se, come è stato correttamente osservato, si volesse attribuire un potere presidenziale di nomina dei componenti del Consiglio pari ad un terzo del totale, in quanto, a quel punto, difficilmente il Capo dello Stato potrebbe continuare a presiedere uno dei due C.S.M. o entrambi⁷⁶.

Un altro disegno di legge comportante modifiche di non poco conto alla composizione del Consiglio è quello avanzato dal Presidente della Repubblica emerito Francesco Cossiga⁷⁷, il quale, pur lasciando intatta la Presidenza del C.S.M. affidata al Capo dello Stato, incrementa il ruolo svolto dal Ministro della giustizia in tutte le composizioni (in quanto Cossiga auspica nel suo d.d.l. un "Consiglio superiore del Pubblico Ministero" e un "Consiglio superiore della magistratura ordinaria"): infatti il Guardasigilli è inteso quale contrappeso alla componente togata e, affiancato al Presidente della Repubblica, costituisce un *auxilium* nella funzione di raccordo istituzionale con gli altri poteri dello Stato. Il significato di una scelta di questo tenore ha una matrice ancor più marcatamente ideologica, in quanto si indica,

⁷⁶ Come correttamente osservato, tra i tanti, dall'on. Nicolò Ghedini in alcune sue dichiarazioni rilasciate a *La Stampa* il 12 gennaio 2009, reperibile in www.lastampa.it.

⁷⁷ Ci si riferisce al disegno di legge costituzionale n. 1030 del 2009, consultabile in www.senato.it.

quale tratto distintivo di una magistratura autonoma e indipendente, “la forza e la credibilità dell’azione politica, l’azione efficace e forte di un potere legislativo ed esecutivo condotto da un personale politico”⁷⁸. Le novità che avrebbe voluto introdurre il d.d.l. Cossiga giungono persino a prevedere l’istituzione di “Consigli disciplinari”, la cui composizione si sarebbe determinata per sorteggio di membri estranei ai due Consigli superiori e la totale estromissione del Vicepresidente e del Presidente dal presiedere queste adunanze sostitutive della Sezione disciplinare attualmente prevista. Una tale modifica è senza dubbio criticabile, visto che una funzione come quella disciplinare necessita che l’organo abbia una forte legittimazione e ciò suggerisce la conservazione di questa attribuzione in capo al C.S.M. o, al massimo, la sua devoluzione ad un diverso organo *ad hoc*, ovvero una “Corte di giustizia disciplinare” o anche alla Corte costituzionale⁷⁹. Se si volesse esprimere una preferenza per una delle varie ipotesi di riforma circa il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nel C.S.M., la più coerente a livello sistematico parrebbe essere quella avanzata, a più riprese, dall’Unione delle Camere penali⁸⁰. La proposta di legge costituzionale n. 1158 del 27 ottobre 2008⁸¹, consta certamente nel riconoscere un potere di nomina di un certo numero di componenti al Capo dello Stato, ma allo stesso tempo

⁷⁸ V. LUCIANI M., *Le proposte di riforma del Consiglio superiore della magistratura in Italia*, in CERVATI A., VOLPI M., *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, cit., p. 118.

⁷⁹ In questo senso è opportuno rimandare per una trattazione più diffusa sul rapporto Presidente della Repubblica - Corte costituzionale a ROMBOLI R., *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in LUCIANI M., VOLPI M.(cur.) *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 173.

⁸⁰ Il testo della proposta c.d. “Boschetto” (il disegno di legge cost. n. 1158 del 2008) è reperibile in www.unionedellecamerepenali.it.

⁸¹ Su tutti si veda a riguardo FROSINI T.E., *Confini costituzionali del Csm e la riforma del sistema giustizia*, in www.federalismi.it, 9 luglio 2008.

prevede la sottrazione allo stesso della Presidenza, affidandola, rispettivamente al Primo Presidente della Corte di Cassazione per il Consiglio superiore della magistratura ordinaria (giudicante); al Procuratore generale presso la stessa Corte per il Consiglio superiore del Pubblico Ministero. Questa ricostruzione, a parere di chi scrive, pare essere l'unica - nel caso si volesse veramente intervenire a livello di revisione costituzionale - che riesca a contemperare le diverse esigenze che le differenti opzioni di riforma cercano di intercettare. Da una parte, si valorizza il ruolo del Presidente della Repubblica attribuendo una funzione fortemente incisiva, consistente nel potere di nomina di alcuni componenti del Consiglio, funzione che, dall'altra parte, è contemperata dall'esclusione (seppur a livello puramente formale, come visto nel modello francese) della Presidenza in capo allo stesso Presidente della Repubblica. Una tale scelta che, se di *prima facie* può apparire del tutto contraria allo spirito che ha guidato i Costituenti nello stabilire una Presidenza a favore del Capo dello Stato, in realtà può essere una ottima scelta di mediazione, in grado di dare maggior peso al Presidente della Repubblica purché, accanto al novello potere di nomina, vengano mantenute parte delle prerogative che attualmente gli sono assegnate, come ad esempio il potere di determinazione dell'ordine del giorno. L'eventuale ingresso nell'ufficio di Presidenza dei due vertici della Cassazione è auspicabile nella misura in cui non si concreti un isolamento dell'ordine giudiziario, e perciò potrebbe rientrare (come più volte auspicato in Assemblea Costituente) la figura del Ministro della giustizia quale Vicepresidente del C.S.M., organo collegiale che, sempre ad avviso di chi scrive, non dovrebbe essere in alcun modo scorporato in due formazioni diverse per magistratura

giudicante e requirente: così facendo ci si pone in contrasto con quanto previsto in Costituzione, in particolare con l'art. 105.⁸²

⁸²Ammessa una modifica dell'art. 104 Cost., orientata nel prevedere due distinti Consigli superiori, uno per la magistratura requirente e uno per la giudicante, il problema a quel punto diviene l'esercizio della funzione disciplinare: in una situazione di siffatto "sdoppiamento", essa sarebbe fortemente inficiata. Basti solo pensare al livello di imparzialità, sicuramente minore che si determinerebbe, per esempio, qualora ad esercitare la funzione disciplinare sia una "Corte di giustizia disciplinare" costituita *ad hoc* o se la stessa funzione sia affidata alla Corte costituzionale (v. in tal senso i disegni di legge costituzionale "Pisicchio" n. 862, 7 maggio 2008 e la proposta di legge cost. "Pecorella" n. 1598, reperibili in www.camera.it).

UNA CONCLUSIONE

Giunti a questo punto della trattazione, non rimane altro che provare a sviluppare una conclusione di carattere generale alla luce dall'analisi effettuata *supra*. In via di *magna summa*, si può affermare che, la stragrande maggioranza delle dodici Presidenze - con l'unica eccezione della Presidenza Cossiga - che si sono succedute dal 1959 ad oggi, sono state interpretate e concretamente esercitate nel solco di quanto auspicato dai Costituenti, fungendo da raccordo istituzionale tra ordine giudiziario e gli altri poteri dello Stato, e, allo stesso tempo, perseguendo l'imprescindibile funzione di garantire l'indipendenza e l'autonomia del medesimo giudiziario.

In conclusione, a chi scrive non paiono condivisibili le proposte di intervento normativo volte a revisionare la Costituzione sull'attribuzione della Presidenza del C.S.M. al Presidente della Repubblica: infatti l'attuale configurazione - e lo si è visto sia a livello formale, sia, come già detto, a livello di prassi - si è dimostrata essere un modello esemplare e particolarmente utile per l'ordinamento repubblicano, anche in considerazione delle caratteristiche concrete che l'hanno contraddistinta nel corso dei decenni, che tra l'altro contribuiscono a "sfatare il mito" della mera simbolicità dell'attribuzione costituzionalmente riservata al Presidente della Repubblica.

INDICE BIBLIOGRAFICO

(è omessa l'indicazione di tutti gli articoli pubblicati dai quotidiani)

AA.VV. *Atti dell'Assemblea Costituente*, in www.archivio.camera.it

AA.VV. *Discorsi e messaggi dei Presidenti della Repubblica*, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, Roma, 2009 - 2015.

AA.VV. *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Giur.cost.*, 1991.

AA.VV. *Relazione finale della "Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario" (2021)*, in www.giustizia.it.

AA.VV. *Relazione finale della Commissione per elaborare proposte di interventi per la riforma dell'ordinamento giudiziario*, in www.giustizia.it.

ALVAZZI DAL FRATE P., *Costituzione ed ordinamento giudiziario. L'istituzione del Consiglio superiore della Magistratura*, in *Giornale di storia contemporanea*, 2004.

ANDREOTTI G., *Visti da vicino*, III ed., Rizzoli, Milano, 1985.

ARCIDIACONO L., *La presidenza del Consiglio superiore della Magistratura*, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 50 ss.

AZZARITI G., *Presidenza della Repubblica e Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Pol. Dir.*, 1992.

BALBONI E., *Presidente della Repubblica, giudici e Consiglio superiore della magistratura*, CEDAM, Padova, 1986, p. 65.

BALDASSARRE A., *Il capo dello Stato* in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 1994.

BALDASSARRE A MEZZANOTTE C., *Gli uomini del Quirinale* (da De Nicola a Pertini), Laterza, Roma - Bari, pp. 93 ss.

BARILE P., *La prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 367 ss.

BARILE P., *Magistratura e Capo della Stato*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, volume I, CEDAM, 1972, p. 554.

BARTOLE S., *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, CEDAM, Padova, 1964, pp. 68 ss.

BARTOLE S., *Il potere giudiziario*, il Mulino, II ed., 2008.

BENVENUTI S., *La difficile definizione del Conseil Supérieur de la Magistrature nella riforma del 23 luglio 2008*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 9 febbraio 2009.

BIONDI F, Art. 105 Cost., in BARTOLE S., BIN R., *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova II ed., 2008.

BOZHEKU E., *La riforma costituzionale del sistema della giustizia nella Repubblica d'Albania*, in www.dirittocontemporaneo.it.

BOGNETTI G., *La presidenza degli organi collegiali* in LUCIANI M., VOLPI M., *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, pp. 247 ss.

BRUTI LIBERATI E., *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio Superiore*, Franco Angeli, Milano 1998, p. 22.

BRUTI LIBERATI E., *Il Consiglio Superiore della Magistratura e le "correnti" dei magistrati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020.

BRUTI LIBERATI E., *Il Presidente della Repubblica Presidente del CSM, da Pertini a Cossiga, Materiali per una riflessione*, in *Questione Giustizia*, 1990, pp. 437 ss.

CALAMANDREI P., *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in Calamandrei Piero - LEVI Alessandro, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, Barbera ed., 1950.

CALAMANDREI P., *Garanzie e limiti del potere giudiziario: relazioni ed interventi dell'Assemblea costituente, con i contributi di Paolo Grossi e Guido Alpa*, Marietti 1820, Genova, 2016.

CARAVITA B., *Il difficile equilibrio tra politica e magistratura: per un dibattito all'interno dei principi costituzionali*, in www.federalismi.it, 6 agosto 2008.

CARLASSARE L., SENESE S., RESCIGNO U., ONIDA V., *Quattro note sul Presidente della Repubblica nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Pol. Dir.*, 1986, pp. 149 ss.

CARDIA M., *L'epurazione della magistratura alla caduta del fascismo*, Aipsa, Cagliari, 2009.

CASSESE S., *La separazione dei poteri dello Stato: un intervento di Sabino Cassese*, in www.irpa.eu, 9 luglio 2019.

CASTORINA E., *Note ricostruttive sul Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Dir. soc.*, 1988, p. 587.

CHIEFFI L., *La magistratura. Origini del modello costituzionale e prospettive di riforma*, Jovene, Napoli, 1998.

CIAURRO G.F., voce *Ordine del giorno*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 1018.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il sistema giudiziario italiano*, Roma, in www.csm.it

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *dossier documentale "Presidenze dei Capi di Stato"*, in www.csm.it.

COSTANZO P., *La "nuova" Costituzione della Francia*, Giappichelli Torino, 2009, p. 404.

D'ORAZIO G., *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia? (contributo ad una analisi giuridico-costituzionale)*, Maggioli, Rimini, 1985.

D'ORAZIO G., *Riflessione sul ruolo del Presidente della Repubblica*, in AA. VV., *Verso la riforma delle istituzioni. Strumenti*, a cura di E. Cuccodoro, Nocchioli, Firenze, 1983, p. 136.

DAGA L., *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, ESI, 1974, pp. 375 ss.

DE NARDI S., *Impregiudicate le prerogative dei diversi C.S.M., ma l'obiettivo è individuare un modello unico*, in *Guida al diritto*, n. 23/2004, pp. 113 ss.

DE NARDI S., *La libertà di espressione dei magistrati*, Jovene, Napoli, 2008, p. 479.

DE NARDI S., *Pochi poteri al C.S.M., troppi al Ministro, Perché Ciampi ha bocciato la riforma*, in *Diritto e Giustizia*, n. 2/2005, pp. 105 ss.

DE NARDI S., *Quei rilievi di Ciampi sulla legge Castelli. Se le prediche non sono (del tutto) inutili*, in *Diritto e Giustizia*, pp. 96 ss.

DE NARDI S., *Sull'esercizio (effettivo) delle attribuzioni di presidente del Csm da parte del capo dello Stato*, in *Il Foro italiano*, V, 1 e 77 (estratto), gennaio e febbraio 2019, pp. 30 ss.

DE NARDI S., *Un rinvio bis per la legge Castelli? Ciampi ha le mani legate (o quasi)*, in *Diritto e Giustizia*, n. 28/2005, pp. 8 ss.

DI FEDERICO G., *Ordinamento giudiziario, Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, CEDAM, Padova, 2008, p. 24

DI FEDERICO G., *Da Saragat a Napolitano. Il difficile rapporto tra Presidente della Repubblica e Consiglio Superiore della magistratura*, Mimesis Edizioni, Milano - Udine, 2016.

DI GIOVINE A., *Il Quirinale ed il potere giudiziario*, in LUCIANI M., VOLPI M., *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 70.

ESPOSITO C., *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e "altre" leggi costituzionali*, in *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, III, Milano, p. 189.

FERRARI G., *Consiglio Superiore della Magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in *Democrazia e Diritto*, Milano, Franco Angeli, ottobre-novembre 1969 n. 4, pp. 416 ss.

FERRARI G., *Intervento in Atti del XVI Convegno Emilio Alessandrini*, CEDAM, Padova, 1996, pp. 25 ss.

FERRI G., *Il Consiglio Superiore della Magistratura ed il suo Presidente: la determinazione dell'ordine del giorno nella prassi costituzionale della Presidenza Cossiga*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 2 ss.

FERRI G., *Magistratura e potere politico*, CEDAM, Padova, 1995, pp. 53 ss.

FROSINI T.E., *Confini costituzionali del Csm e la riforma del sistema giustizia*, in www.federalismi.it, 9 luglio 2008.

GALEOTTI S., *Il Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 92 ss.

GALEOTTI S., PEZZINI B., voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, UTET, Torino, 1996.

GLINNI P., *Il Consiglio superiore della Magistratura*, Tipografia nazionale, Roma, 1959, p. 135.

GRISOLIA M.C., *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n.1/2011.

GRISOLIA M.C., *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 22 giugno 2009.

GROSSO E., *La Francia*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma - Bari, 2009, p. 158.

GUARINO S., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, CEDAM, Padova, 1958, pp. 295 ss.

GUARNIERI C., *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma - Bari, 2007, p. 87.

GUARNIERI C., *L'indipendenza della magistratura*, CEDAM, Padova, 1981, p. 12.

INDRIO U., *La presidenza Saragat: cronaca politica di un settennio, 1965-1971*, Milano, Mondadori, 1971.

KANT I., *Fondazione nella metafisica dei costumi*, Laterza, Milano, XI ed., 1996, p. 121.

LEONE G., *Il mio contributo alla Costituzione repubblicana*, Roma, Cinque Lune, 1985.

LUCIANI M., *Il Consiglio Superiore della Magistratura nel sistema costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 7 gennaio 2020.

LUCIANI M., *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 31.

LUCIANI M., *Le proposte di riforma del Consiglio superiore della magistratura in Italia*, in CERVATI A., VOLPI M., *Magistratura e Consiglio superiore in Francia e in Italia*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 118.

LUCIANI M., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, pp. 11 ss.

LUTHER J., *La polizia al Palazzo dei Marescialli*, in *Il Corriere Giuridico*, 1992, pp. 5 ss.

MANETTI M., *I due Presidenti: il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12 ottobre 2007.

MARTINES T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, XI ed., 2005, p. 437.

MAZZA M., *Il potere giudiziario*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F(cur), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma - Bari, 2009.

MAZZAMUTO S., (cur.), *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino 2001.

MENICONI A., *Disciplina e garanzie: alle origini dell'attuale CSM*, in *Studi Storici* anno 51, N.4 ottobre-novembre, Fondazione Istituto Gramsci, 2010.

MENICONI A., *Storia della Magistratura italiana*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 61 ss.

MIELE G., voce *Delega (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 905 ss.

MOGINI S., *L'azione disciplinare del Ministro della giustizia*, in M. VOLPI (cur.), *La responsabilità dei magistrati*, Jovene, Napoli, 2009, p. 59.

MONTANARI L., *Il governo della magistratura in Francia*, CEDAM, Padova, 1996, p. 73.

MORETTI A., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, Jovene, Napoli, 2011.

MORTATI C., voce *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, vol. XI, 1962, p. 226.

NACCI M.G., *Brevi note a margine del discorso tenuto dal Presidente Mattarella all'incontro con i Magistrati ordinari in tirocinio: interpretazione e responsabilità nell'esercizio della funzione giurisdizionale*, in www.osservatorioaic.it, 9 marzo 2017.

NAPPI A., *Quattro anni a Palazzo dei Marescialli. Idee eretiche sul Consiglio Superiore della Magistratura*, Aracne, Roma, 2014.

NEPPI MODONA G., *La magistratura ed il fascismo*, in *Fascismo e società italiana*, 1973, p. 125.

ONIDA V., voce *Costituzione provvisoria*, in *Digesto (disc pubbl.)*, vol. IV, Torino, 1989, p. 339.

ONIDA V., *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in CARAVITA B. (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma - Bari, 1994, p. 212.

ORLANDO V.E., *Discorsi parlamentari*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 13 ss.

PACE A., *I poteri normativi del Csm*, in *Rassegna Parlamentare*, 2010.

PAGANI I., *La posizione del Presidente della Repubblica nel Consiglio Superiore della Magistratura, con particolare riferimento alla formazione dell'ordine del giorno dei lavori*, in *Dir. Soc.*, 1992.

PALADIN L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Mulino, 2004, pp. 200 ss.

PALADIN L., *Saggi di storia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 53.

PALADIN L., voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, XXXV, 1986, pp. 227 ss.

PANIZZA S., art. 104 Cost. in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., *Commentario alla costituzione*, II vol., UTET, Torino, 2006.

PATRONO M., *La formazione dell'ordine del giorno del CSM e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. Soc.*, 1991, p. 535.

PATRONO M., *Il CSM e i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 1991, pp. 518 ss.

PERGOLESI F., *Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1965, p. 429.

PEZZINI B., *La ridefinizione delle relazioni tra Consiglio Superiore della Magistratura, Presidente della Repubblica e Ministro della Giustizia come conflitto di attribuzioni tra i poteri dello Stato*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche*, Università Studi Bergamo, n. 3/1996.

PILOTTI M., *Osservazioni sulla riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Per l'ordine giudiziario*, Roma, 1946.

PIZZORUSSO A., *Il Consiglio Superiore della Magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Quad. cost.*, 1984.

PIZZORUSSO A., *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1990, p. 153.

PIZZORUSSO A., voce *Controlli costituzionali*, in Enciclopedia giuridica Treccani, IX, Poligrafo – Zecca dello Stato, Roma, 1988, p. 3.

RENOUX T.S. (cur.), *Les Conseils superiurs de le magistrature en Europe*, Parigi, La Documentation francaise, 1999.

RENOUX T.S., *Le Président de la Republique garant de l'indipendence de l'autorité judiciaire*, in Justice, 1996, p. 97.

RESCIGNO G.U., *Commento all'art. 87, X-XII comma* in G. BRANCA (cur.) in *Commentario alla Costituzione, il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1978, pp. 276 ss.

RIDOLA P., *La formazione dell'ordine del giorno fra poteri presidenziali e poteri dell'Assemblea*, in CARAVITA B. (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma - Bari, 1994.

RIGANO F., *Costituzione e potere giudiziario: ricerca sulla formazione delle norme costituzionali*, CEDAM, Pavia, 1982, pp. 330 ss.

RIVOSECCHI G., *Consiglio Superiore della Magistratura e Presidente della Repubblica: considerazioni in chiave retrospettiva*, in *Quad. cost.*, 2 gennaio 2021, pp. 427 ss.

ROMANO S., *Il Consiglio superiore della magistratura*, in *Comunità*, 1957, n. 11, p. 49.

ROMBOLI R., *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in LUCIANI M., VOLPI M.(cur.) *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 173.

ROUSSEAU D., *Consiglio superiore e indipendenza della magistratura in Francia*, in CERVATI A., VOLPI M., *Magistratura e Consiglio superiore in Francia ed Italia*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 17.

SALAZAR C., *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 21 dicembre 2007.

SALAZAR C., *La magistratura*, Laterza, Roma - Bari, 2002, pp. 26 ss.

SCACCIA G., *Presidenza della Repubblica e ordine giudiziario nell'era Napolitano*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 20 settembre 2013, p. 599.

SEGRETARIATO GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica (rassegna bibliografica)*, Roma, 2014.

SICARDI S., *Il Presidente della Repubblica come Presidente del Csm*, in B. CARAVITA (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma - Bari, 1994, pp. 50 ss.

SILVESTRI G., *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 26.

SILVESTRI G., *Il vicepresidente del Csm nella Costituzione e nella legge*, in www.foro.it, 2015.

SILVESTRI G., *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 39 ss.

SORRENTINO F., *I poteri normativi del Csm*, in CARAVITA B. (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma - Bari, 1994.

SPADARO A., *Prime considerazioni*, in www.forumcostituzionale.it, 26 gennaio 2017.

SPERTI A., *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 3 ss.

TORRENTE A., voce *Il Consiglio superiore della Magistratura*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 331 ss.

VARIO R., *La funzione di equilibrio istituzionale del Capo dello Stato*, in *Corriere Nazionale*, 10 giugno 2018.

VERDE G., *L'amministrazione della giustizia tra Ministero e Consiglio Superiore della Magistratura*, CEDAM, Padova, 1990, p. 112.

VERDE G., *Garanzie, controlli costituzionali e conflitti nell'esercizio della giurisdizione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Convegno AIC, 2010.

VERDE G., *Il conferimento degli incarichi direttivi*, in *Lo Stato*, 2009, p. 128.

VOLPE G., voce *Ordinamento giudiziario*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 853 ss.

VOLPI M., CERVATI M., *La comparazione tra ordinamento giudiziario francese e italiano: analogie e differenze*, in CERVATI A.A., VOLPI M., (cur.), *Magistratura e Consiglio superiore in Francia ed Italia*, Giappichelli, Torino, 2010, pp 6 ss.

VOLPI M., *I Consigli di giustizia in Europa: un quadro comparativo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, p. 948.

VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, IV ed., 2010, p. 36.

VOLPI M.(cur.), *La responsabilità dei magistrati*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 57 ss.

ZAGREBELSKY V., *Lo scontro sull'ordine del giorno del Csm*, in *Cass. pen.*, 1991.

ZANON N., *Una prima lettura sulla guerra tra Procure e sull'intervento del "Custode della Costituzione"*, in www.federalismi.it, 5 dicembre 2008.

ZANON N., BIONDI F., *Il sistema costituzionale della magistratura*, II ed., Zanichelli, Bologna, 2008, p. 28.

ZANON N., BIONDI F., *I pareri del Consiglio Superiore della Magistratura tra leale collaborazione e divisione dei poteri*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it, 9 giugno 2009.

ZANON N., BIONDI F., *Profili costituzionali dell'ordinamento giudiziario, autonomia e indipendenza della magistratura*, in BIAVATI P., GUARNIERI C., ORLANDI R., N. ZANON, *La giustizia penale e civile in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 22 ss.

INDICE SITOGRAFICO

www.archiviocamera.it
www.archivio.quirinale.it
www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it
www.astridonline.it
www.biblioteca.camera.it
www.boes.es
www.camera.it
www.conseil-constitutionnel.fr
www.cortecostituzionale.it
www.cortedicassazione.it
www.csm.it
www.dellarepubblica.it
www.dirittocontemporaneo.it
www.europanunion.ue
www.federalismi.it
www.forumcostituzionale.it
www.giurcost.org
www.giustizia.it
www.irpa.eu
www.nascitacostituzione.it
www.osservatorioaic.it
www.quirinale.it
www.senato.it
www.unionedellecamerepenali.it

RINGRAZIAMENTI

Dove eravamo rimasti?

Vorrei dire tante cose, eppure cercherò di dirne poche (per quanto possibile).

È difficile trovare le parole adatte per esprimere i miei sentimenti di gratitudine e riconoscenza verso quanti mi hanno accompagnato in questo lungo e non sempre facile percorso universitario e di vita.

Innanzitutto, il mio grazie va ai miei genitori e a mio fratello Davide che mi hanno sempre sostenuto nei miei studi e supportato nei momenti di difficoltà che ho dovuto affrontare. Al contempo, ringrazio i miei zii Giuseppe e Santina per aver rappresentato nella mia vita, con il loro affetto e la loro presenza, quei nonni che non ho mai avuto la fortuna di conoscere.

Allo stesso tempo, rivolgo un sentito ringraziamento al professor Sandro De Nardi, che mi ha consentito di svolgere la mia tesi di laurea su un argomento a me molto gradito e che mi ha guidato con grande pazienza e passione al risultato finale, lasciandomi inoltre, quale “piccolo patrimonio”, una serie di insegnamenti non solo giuridici ma anche etici che porterò sempre con me nel mio futuro professionale ed umano.

Non posso dimenticare chi ha condiviso con me i successi e le delusioni a livello universitario, a partire dal primo anno come Alessia, Alessandro, Hermes, Giulia, Francesco, Martina, Matteo B. e Leonardo G. o anche dopo come Elena F., Elena Z., Silvia C., Daniele, Susanna e Giulia P. Inoltre, rivolgo un grazie speciale a Matteo G. per tutte le volte in cui mi ha reso l'onore di essere suo ospite e per tutte quelle in cui è riuscito a strapparmi un sorriso, rafforzando la nostra ormai storica amicizia.

Una menzione particolare voglio riservarla ad Anna: grazie per tutte le volte in cui abbiamo fatto fronte comune agli esami (soprattutto quelli più duri), per avermi fatto sentire il benvenuto a Padova quando mi sono trasferito in essa, solo. E infine, per ogni momento di spensieratezza condiviso insieme.

Passo ai ringraziamenti ai miei amici di una vita: Stefano R., Andrea R., Riccardo B., Alberto, Andrea M., Andrea G., Stefano C, senza scordarmi anche di chi è stato mio compagno al liceo e che ritrovo sempre con grande piacere: grazie anche ad ognuno di voi.

Ringrazio i miei colleghi di lavoro Sebastiano ed Elena per aver reso molto piacevoli le giornate all'ufficio immatricolazioni. In questa sede colgo l'occasione per pure ringraziare Francesca P. per tutti i recenti momenti condivisi all'insegna della cultura e (perché no) del buon cibo.

È mio dovere rivolgere un grazie molto sentito a chi, in un momento particolarmente delicato della mia vita, mi è stato vicino e ha saputo darmi la forza per rialzarmi: Riccardo, Diletta, Francesca, Giuliana, Marta e Claudia queste parole sono per voi.

Concludo, rivolgendo, non senza commozione, un grazie a tutti coloro che ho incrociato lungo il mio cammino di rappresentante degli studenti della Scuola di Giurisprudenza e di tutor di coordinamento presso la stessa: è stato un privilegio avervi rappresentato, aver dato voce a chi non voleva (o poteva) parlare, e , non da ultimo, aver servito questa Università con tutte le mie forze, usque ad finem.

Spero di aver dimostrato ogni giorno di questi cinque lunghi anni il mio intento di adempiere con “disciplina e onore” alle funzioni che sono stato chiamato a ricoprire e di essere stato, al contempo, un amico leale e pronto a sostenervi ogniqualvolta ne avete avuto bisogno.

Sarete sempre, care amiche e cari amici, nel mio cuore e nei miei pensieri.

Sinceramente,

Dario

20 ottobre 2022, Padova

