

# C.S.M. IN UN'EPOCA DI CAMBIAMENTI

Con il contributo di Banca Interprovinciale



Da sinistra: Michele Scudiero, già Presidente Conf. Naz. Presidi Giurispr. - Nicola Mancino già Vicepresidente C.S.M. - Renzo Lambertini, Preside Fac. Giur. Univ. Modena e Reggio E. - Giulio Garuti, Direttore Scuola per le Professioni Legali dell'Univ. Modena e Reggio E. - Aljs Vignudelli, Direttore della Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche dell'Univ. Modena e Reggio E.



Sala Congressi della Facoltà di Giurisprudenza

## DÉMOCRATIE OU TECHNOCRATIE?

ALJS VIGNUDELLI  
Ordinario di Diritto Costituzionale  
nell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

*A long time ago and far away* il tema delle riforme sembra calcare le scene patrie con la maschera dell' "ospite di pietra", e non è un caso che oggi paia diffondersi il mantra secondo il quale «una seria riforma della magistratura non può che partire da una riforma dell'organo di autogoverno della stessa».

Del resto, i tentativi di modificare il Testo costituzionale sembrano essersi ormai tradotti in un'autentica litania, dalla Commissione Bozzi dei primi anni '80, a quella De Mita-Jotti, seguita da quella D'Alema, fino a giungere alla legge di riforma Berlusconi che notoriamente non superò l'ostacolo referendario. Tuttavia, nessuno di questi progetti ha sortito un esito compiuto ad eccezione della riforma del Titolo V del 2001 e della riscrittura dell'art. 111 sul *giusto processo*. Riforma, quest'ultima, che ha rappresentato il capolinea del dibattito sulla "questione giustizia", la quale, dalla fine degli anni '90, ha occupato il Legislatore costituzionale con l'obiettivo di realizzare una più completa uguaglianza anche nel concreto esercizio della funzione giurisdizionale, all'insegna della *terzietà* e dell'*imparzialità* del giudizio. Principi, si noti, che prima della legge costituzionale *de qua*, nemmeno trovavano esplicito riconoscimento nella Carta fondamentale, nonostante il fatto che la loro centralità volga alla tutela dei diritti individuali, senza trascurare, nel contempo, il complessivo assetto del "potere" giudiziario.

Ma è soprattutto nell'ultima coppia di lustri che s'è manifestata l'esigenza di risolvere i problemi del funzionamento della Giustizia e della Magistratura. Il ruolo decisivo del CSM a tale riguardo, nonché la sua collocazione apicale in seno all'ordine giudiziario, hanno fatto nuovamente assurgere il Consiglio ad una posizione di primo piano nel dibattito politico-giuridico vigente. In questa chiave si spiega il senso di quest'incontro seminariale - introdotto dal Prof. Michele Scudiero ed interpretato dal Sen. Nicola Mancino - teso ad offrire uno spaccato significativo di un'importante e delicata esperienza sul campo durante quattro anni di vicepresidenza dell'organo, peraltro testimoniata da un recentissimo volume denominato *Giustizia sotto tiro*, la cui premessa s'intitola, non a caso, "Un quadriennio difficile". Peraltro, si tratta di una tematica che, radicandosi nel *Community acquis* dello *Staatsrecht* e della *Séparation des pouvoirs*, si proietta inevitabilmente nella dimensione

europea, sebbene l'approccio storico/comparatistico risulti per ora non molto praticato in questa materia.

A tale proposito, il primo dato ad emergere è che il nostro tanto vituperato Consiglio superiore in realtà ha rappresentato un, o meglio ancora "il" modello per numerosi organismi di "autogoverno" della Magistratura (o "Consigli di giustizia", per usare la terminologia più accreditata a livello europeo). Com'è risaputo, l'espressione "*Conseil supérieur de la magistrature*" venne utilizzata per la prima volta nell'ordinamento francese, con la legge sull'organizzazione giudiziaria del 30 agosto 1883. A differenza dei Consigli attuali, ci si riferiva però sostanzialmente alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, alla quale venivano conferite funzioni disciplinari ed il potere di emanare pareri sulla carriera dei magistrati. Attribuzioni, queste, da esercitarsi comunque ad iniziativa o col *placet* del Guardasigilli. Sempre nel periodo precedente alla seconda guerra mondiale, analoghi organismi vengono istituiti in Portogallo, Romania, Spagna e, appunto, Italia.

Il nostro "Consiglio superiore della Magistratura", istituito nel 1907 dalla legge Orlando, si connota per essere formato soltanto da magistrati, la metà dei quali di nomina elettiva. Tale rilievo non deve però trarre in inganno: ancora non si poteva parlare, infatti, di "autogoverno", poiché il Consiglio era dotato, ad eccezione di un circoscritto potere deliberativo in materia di promozioni, di sole competenze consultive, mentre era addirittura privo di poteri disciplinari. Se l'istituzione di Consigli di giustizia con competenze consultive e disciplinari sullo *status* dei magistrati rappresenta l'antecedente di quanto avverrà in maniera capillare nel resto d'Europa, va rilevato come il ruolo di garanzia dell'indipendenza dei magistrati risulti assai affievolito ove confrontato con gli analoghi organismi del dopoguerra. I Consigli dei primi del '900, difatti, risentono d'esser comunque posti sotto l'ingerenza politica del Governo per un verso, mentre dall'altro verso, avvertono la mancanza d'un riconoscimento costituzionale, poiché tutti furono istituiti attraverso legge ordinaria. Tuttavia, tale embrionale stato delle cose cominciava già ad essere (per dirla con Mário Novello) «qualcosa anziché il nulla».

L'apripista del riconoscimento costituzionale dei Consigli di giustizia è, ancora una volta, la Francia, che costituzionalizza il suo *Conseil* dedicandogli il Titolo IX della Costituzione del '46. Di poco successiva, è l'entrata in vigore della nostra Carta, la quale dedica gli artt. 104 e 105 al CSM. Quello italiano è un caso emblematico della tendenza a conferi-

re rango costituzionale ai Consigli di giustizia. Occorre infatti considerare come il "nuovo" CSM sia stato concepito dai Costituenti per reagire al pesante dispotismo esercitato dal potere politico sulla magistratura durante il ventennio fascista. Ne deriva da un lato, che la menzione del CSM nella Costituzione, al di là di rappresentare un suggello per il prestigio e l'importanza dell'Organo, muove dall'esigenza di sottrarre la disciplina (così come la soppressione) alla maggioranza parlamentare; dall'altro lato, che le stesse funzioni, composizione e struttura del CSM sono preordinate a sottrarre all'Esecutivo il potere di "governare" la carriera dei magistrati. Ed è proprio da questa "missione" del CSM che trae spunto la qualificazione dello stesso quale organo di "autogoverno" della magistratura. Trattasi, a ben vedere, di una definizione allusiva ma spesso abusata e non perfettamente calzante, in quanto tra i componenti dell'attuale Consiglio non s'annoverano più soltanto membri togati, ma anche, per un terzo, membri laici di nomina parlamentare, mentre la presidenza viene ora affidata al Capo dello Stato, ad ulteriore conferma della levatura dell'organo.

Nondimeno, la composizione mista del Consiglio superiore non rappresenta un'anomalia, se non altro per la varietà delle soluzioni proposte in Europa. In merito - ed anche in considerazione dei progetti di riforma attualmente in corso, i quali, almeno nelle intenzioni, si propongono d'intervenire sulla proporzione tra membri "laici" e "togati" -, risulta di tutt'evidenza il contributo che può trarsi dalla prospettiva comparatistica. Mentre la Francia, all'indomani del secondo conflitto mondiale, optò per una struttura mista che assegnava ai magistrati una presenza di *minoranza* (la proporzione era di sei membri laici e quattro togati, oltre a due membri di diritto), negli altri Paesi dell'Europa occidentale provenienti da esperienze dittatoriali (Grecia, Spagna e Portogallo) si optò per l'istituzione di Consigli composti, rispettivamente, da soli membri togati; da maggioranza togata; da maggioranza laica (sebbene ai togati fossero comunque riservati otto componenti su diciassette).

Ma il dato comune rimane che, pur nella varietà delle soluzioni adottate nei vari Paesi, i Consigli di giustizia europei, con le sole eccezioni di Georgia, Islanda e Paesi Bassi, trovano fondamento direttamente nei Testi costituzionali. È solo a partire dagli anni '90, tuttavia, che s'assisteva ad una vera e propria "fioritura" di Consigli di giustizia. Consigli che, da organi riconosciuti in un numero piuttosto ridotto di Paesi, alla fine compaiono nella maggioranza degli Stati europei.

Ciò si spiega innanzitutto per il processo di democratizzazione degli Stati appartenenti all'ex blocco sovietico, che vedono nell'effettiva indipendenza della magistratura una delle precondizioni per il passaggio alla democrazia. Ma si spiega anche per l'acquisita consapevolezza che la presenza di organi posti a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura rappresenta un elemento imprescindibile per il corretto estrinsecarsi dei rapporti tra Poteri dello Stato. Ed in tale prospettiva, va letta pure l'introduzione nell'ultimo decennio di organi c.d. di autogoverno della magistratura in Paesi di risalente tradizione democratica come il Belgio o l'Islanda.

Nel periodo più prossimo, la crescente attenzione sugli organi posti a tutela della magistratura ha trovato attuazione anche al livello delle istituzioni comunitarie. Basti pensare ai numerosi e importanti provvedimenti da parte degli organi della Comunità, Consiglio d'Europa *in primis*, o alla creazione della "Rete europea dei Consigli di giustizia" (ENCJ), significativamente istituita a Roma nel 2004 su iniziativa del CSM italiano. La fondazione della *Rete* s'è imposta proprio a fronte del fenomeno della moltiplicazione dei Consigli, ed è tesa specificamente alla finalità di sostenere la circolazione delle informazioni e lo scambio di prassi ed esperienze a livello europeo relativamente all'organizzazione e al funzionamento dei Consigli e dei vari ordini giudiziari.

Raccogliendo le vele del discorso, resta innegabile la capillare diffusione di tali organismi, il loro riconoscimento costituzionale ed il loro stretto legame sia con la tutela dell'uguaglianza dei cittadini innanzi alla legge sia, e più profondamente, con lo stesso carattere democratico della forma di Stato.

Proprio questa capillare diffusione dei Consigli ha portato, pressoché ovunque, da un lato, una maggiore indipendenza della magistratura dall'Esecutivo (indipendenza *esterna*); dall'altro lato, una struttura meno gerarchica dell'ordine giudiziario (indipendenza *interna*). Tuttavia, a ben vedere, si deve tener conto che il c.d. autogoverno della magistratura ha determinato, per forza di cose, anche un più forte associazionismo politico-sindacale dei magistrati. Il che, da più parti, è sembrato urtare con quel disegno costituzionale che parrebbe concepire la magistratura in un'ottica, per così dire, più "tecnica" che "tecnocratica", forse per l'echeggiare d'un quesito risalente alla *VI Satira* di Giovenale ma - pur serbandoci scrupolosamente *audeamus de la mêlée* - non estraneo pure alla nostra contemporaneità: *quis custodiet custodes?*



# INDIPENDENZA ED IMPERIO DEL DIRITTO

Modena, 9 dicembre 2010

1. - Tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale repubblicano di particolare rilievo è quello dell'indipendenza e dell'autonomia della Magistratura, intesa come potere ai sensi dell'art. 104 Cost., e dell'indipendenza di ogni singolo giudice, secondo il dettato dell'art. 101. Come si legge nel messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga alle Camere del 26 luglio 1990, «l'indipendenza del giudice come organo-potere e l'indipendenza del magistrato quale servitore dello Stato cui è affidata la missione di attivare e far vivere con la sua opera il sistema degli organi-giudici, è valore essenziale e strutturale, indelebile del nostro Stato di diritto. Valore indefettibile perché senza tale indipendenza non può funzionare alcun sistema di garanzia delle libertà e dei diritti dei cittadini, non può attuarsi alcun effettivo imperio del diritto nella vita del Paese».

2. - La Carta repubblicana ha inteso assicurare l'operatività del principio anzidetto, istituendo diffuse riserve di legge per la disciplina dell'organizzazione e funzionamento della giustizia, al fine di escludere possibili invadenze dell'Esecutivo; e in particolare affidando al Consiglio Superiore della Magistratura il compito di decidere sugli atti che riguardano lo status dei magistrati (assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni, provvedimenti disciplinari), atti da adottarsi secondo le norme di legge sull'ordinamento giudiziario.

L'organo di autogoverno della Magistratura, per concorde opinione, appartiene all'organizzazione costituzionale dello Stato. È previsto da disposizioni costituzionali, e trova in queste la disciplina della sua organizzazione: composizione, individuazione del presidente nella persona del Presidente della Repubblica, determinazione dei membri di diritto, rapporto tra la componente togata e quella di elezione parlamentare (2/3 a 1/3), durata in carica e incompatibilità dei membri eletti, elezione del vicepresidente fra tali componenti.

Eguale è la Carta costituzionale che definisce le attribuzioni del CSM: e riguardo a queste assume rilievo il dettato dell'art. 110 Cost., che, nel riservare al Ministro del ramo l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, dichiara "ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura".

Va appena detto che la conseguenza della indicata natura e posizione del CSM nel sistema costituzionale comporta che ogni intervento di legislazione ordinaria che ad esso si riferisca deve essere conforme ai disposti costituzionali, come richiede il carattere rigido della Costituzione; per altro verso, il nesso necessario tra il valore dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, e il ruolo e la posizione del CSM, implica che, ove fosse ritenuta necessaria la modifica della disciplina costituzionale che riguarda tale organo, la revisione sarebbe essa stessa vincolata al rispetto dei profili normativi intimamente connessi a tale valore supremo dell'ordinamento.

3. - Per la sua composizione e per le attribuzioni di cui è titolare, il Consiglio Superiore si viene a trovare in un'area di contiguità con i supremi organi dello Stato espressione della sovranità popolare.



Aljs Vignudelli e Michele Scudiero

3.1. - Un'area di contiguità sussiste con il Presidente della Repubblica, cui spetta la presidenza dell'organo, con le prerogative connesse a questa posizione, ad iniziare dalla formazione dell'ordine del giorno. Anche se, nel concreto funzionamento dell'organo consiliare, come riflesso della stessa previsione costituzionale di un vicepresidente eletto dal Consiglio tra i componenti di designazione parlamentare, è questo che per delega del Capo dello Stato normalmente presiede il Consiglio e la Sezione disciplinare.

3.2. - Un'area di contiguità sussiste con il Parlamento, non solo per la designazione che a quest'organo spetta della componente c.d. laica, ma per i riflessi che sull'attività di elaborazione delle leggi possono avere i pareri del CSM su atti di iniziativa legislativa del Governo, pareri resi dal Consiglio non solo su richiesta ma anche di propria iniziativa.

3.3. - Un'area di contiguità del CSM sussiste, infine, con il Governo, e in particolare con il Ministro della giustizia, per la competenza di quest'organo avente tratto all'organizzazione e al funzionamento dei servizi in materia.

Causa ed espressione di questa contiguità è segnatamente l'istituto del concerto tra Consiglio e Ministro, introdotto dalla legge attuativa n. 198 del 1958 per la nomina degli uffici direttivi, istituto che ha dato luogo a contrasti anche aspri, la cui risoluzione, in ragione della natura e del rango degli organi in contesa, è stata demandata alla Corte costituzionale. E la Corte, con decisioni dotate di grande pregio ricostruttivo, ha avuto modo di chiarire che, nella nomina agli uffici direttivi, vengono in rilievo una pluralità di vincoli e di doveri sia per il CSM sia per il Ministro della giustizia, titolari di distinte sfere di competenza, che implicano tuttavia la necessità dell'impiego di un metodo procedimentale basato sulla leale cooperazione. Infatti - ha argomentato la Corte - la direzione degli uffici giudiziari, se incide sullo status di magistrato attenendo ad un atto di assegnazione ad un ufficio, riguarda anche l'amministrazione dei servizi giudiziari come organizzazione e come funzionamento degli stessi. Tuttavia, tale modulo procedimentale comporta solo un vincolo di metodo, e non di risultato: nel senso che, ove il contrasto fra CSM e Ministro persista, e vi sia un rifiuto del concerto da parte del Ministro, la procedura non può subire una stasi infinita. Spetta invece al plenum del Consiglio la deliberazione definitiva sull'incarico direttivo da conferire, sempre che, tuttavia, vi sia stata una adeguata attività istruttoria, e si sia tenuto conto delle ragioni del contrasto e di tutte le argomentazioni adottate dal Ministro, motivando la scelta finale in modo adeguato e puntuale.

4. - La posizione rivestita dal Consiglio superiore della Magistratura in contesti di conflitto con organi politico-istituzionali; le azioni intraprese da tale organo a tutela della funzione giudiziaria e dell'indipendente esercizio dell'attività giurisdizionale da parte del singolo magistrato; l'interesse spesso acceso intorno allo svolgimento del potere disciplinare; l'emaneazione di pareri di iniziativa diretta del CSM su importanti disegni di legge riguardanti la giurisdizione, tutti questi elementi hanno attirato sul Consiglio Superiore ripetute critiche, e condotto a formulare proposte di riforma.

Espressione autorevole di questo orientamento può ravvisarsi nel messaggio del Presidente della Repubblica trasmesso alla Presidenza delle Camere il 20 luglio 1990 sul problema della giustizia, nel quale si affermava l'esistenza di una grave crisi nell'amministrazione della giustizia, capace di insidiare il valore reale ed effettivo del sistema di diritto, interessi e garanzie; ed era presente più di un riferimento alle modalità di esercizio delle competenze del Consiglio Superiore.

È noto che, in linea con questa valutazione, il Presidente istituì una Commissione di studio, ricordata come Commissione Paladin dal nome del suo Presidente, sui problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio. Il decreto istitutivo chiedeva alla Commissione di esaminare i problemi della posizione costituzionale, della natura giuridica, dei compiti e delle attribuzioni del CSM, accertando le attribuzioni e le attività esercitate dal Consiglio, e precisando sulla base di quali norme e principi generali, consuetudini o prassi interpretative o modificative tale esercizio fosse avvenuto.

Nel trasmettere la relazione rassegnata dalla Commissione alle Camere con messaggio del 6 febbraio 1991, il Presidente della Repubblica segnalava che l'obiettivo di dare un maggiore grado di certezza, in tema di attribuzioni e funzionamento del Consiglio e in tema di ordinamento giudiziario, poteva essere raggiunto solo con un intervento del Parlamento tramite la legge ordinaria e, ove ritenuto opportuno, attraverso l'esercizio della stessa funzione di revisione costituzionale.

Non è arbitrario cogliere nella richiesta di parere anzidetta una certa consonanza con quella posizione secondo cui, nel suo concreto funzionamento, il CSM si sarebbe allontanato dal "dover essere" del modello costituzionale appropriandosi di una serie di competenze politiche non previste, e incorrendo in "obesità funzionale" (PATRONO, in Quaderni costituzionali, 1989, n. 3, 447 ss.; per una diversa posizione: PIZZORUSSO, ivi, 471 ss.).

5. - Non può certo dirsi che dall'inizio degli anni Novanta, cui appartengono i richiamati messaggi presidenziali, le acque intorno al mondo giudiziario e

al CSM si siano calmate. Altri punti di tensione si sono, invece, aggiunti nei rapporti fra giustizia e politica. Basti ricordare i numerosi conflitti di attribuzione tra Magistratura e Camere sollevati a proposito dei dinieghi di autorizzazione a procedere.

Corrispondentemente, si è tornati ad insistere sulle proposte di riforma del Consiglio Superiore della Magistratura; mentre la produzione legislativa intervenuta in materia di ordinamento giudiziario non ha posto fine alle diffidenze, alle critiche, alle insoddisfazioni nei riguardi del sistema giustizia.

6. - Nei tempi più recenti i rapporti tra politica e magistratura si sono fatti più volte assai tesi, con scambi di accuse reciproche.

Ora questo clima è icasticamente espresso, già nel titolo, dal libro di Nicola Mancino, Giustizia sotto tiro (Roma 2010), nel quale il Vice Presidente in carica per il quadriennio 2006-2010, subito dopo la conclusione del mandato, ha offerto una testimonianza complessiva e preziosa sullo stato della questione giustizia. Il libro raccoglie, infatti, gli interventi svolti nel corso del quadriennio in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Suprema Corte di Cassazione (anni 2007-2008-2009-2010) o di Assemblee plenarie del Consiglio (di solito alla presenza del Capo dello Stato), o in altre pubbliche occasioni.

Ne risulta una rappresentazione efficace e fedele, all'interno dell'organo consiliare, delle vicende del mondo della giustizia riguardato in sé e nei rapporti con gli altri poteri dello Stato; un riepilogo incisivo dei problemi che si sono via via presentati in ordine all'esercizio delle competenze consiliari (nomine, provvedimenti disciplinari, emissioni di pareri) o a proposito del funzionamento della macchina giudiziaria (durata eccessiva dei processi, necessità di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, rapporti all'interno degli uffici delle Procure). Ed è ampiamente presente il tema delle riforme della giustizia. L'Autore richiama ed analizza nel volume sia le riforme che richiederebbero il ricorso al procedimento di revisione costituzionale sia quelle attuabili mediante legge ordinaria; non mancando di notare che le riforme annunciate hanno preso di mira particolarmente il CSM e i pubblici ministeri, spesso con significato di minaccia (p. 10).

La rassegna analitica delle riforme necessarie, possibili, auspicate, rintracciabili nel volume citato richiederebbe un lungo spazio, in questa sede non disponibile.

7. - Vale piuttosto in conclusione segnalare la recentissima Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri, adottata il 17 novembre 2010 su indipendenza, efficacia e responsabilità dei giudici. La Raccomandazione, che dichiara l'intento di incoraggiare lo sviluppo di una cultura comune della giurisdizione, afferma che il principio della indipendenza della magistratura e del singolo giudice costituisce un aspetto fondamentale dello Stato di diritto, richiedendone la sanzione nella Costituzione o al livello più alto possibile delle fonti del diritto negli Stati membri. E specifica che tale indipendenza va intesa e attuata come indipendenza esterna e indipendenza interna, richiedendo che il compito di garantirla sia assolto da organi indipendenti costituiti in base alla legge o alla Costituzione, come il Consiglio Superiore della Magistratura.

Altre clausole della Raccomandazione riguardano lo statuto dei giudici, in particolare la loro inamovibilità, la formazione, le misure necessarie per garantire la loro sicurezza, le risorse da assegnare ai tribunali e ai giudici.

È agevole notare che molti tratti della Raccomandazione già trovano positivo riscontro nell'ordinamento italiano.

Sia consentito auspicare che, superando sterili polemiche e contrasti legati a contingenze particolaristiche, lo Stato italiano voglia e sappia raccogliere la sollecitazione, rivolta a tutti gli Stati membri, ad adottare tutte le misure necessarie per assicurare, nella legislazione, nelle politiche e nella prassi, la traduzione in concreto del complesso delle disposizioni dell'Atto europeo.

MICHELE SCUDIERO  
già Ordinario di Diritto Costituzionale  
nell'Università Federico II di Napoli





# C.S.M. TRA INNOVAZIONE E TRADIZIONE

Modena, 9 dicembre 2010

Nell'architettura costituzionale disegnata nel 1947 dai Padri Costituenti, il Consiglio superiore della Magistratura viene collocato in un delicato punto di snodo in quanto, oltre a presiedere al governo autonomo della magistratura ordinaria e a vigilare sulla sua indipendenza da ogni altro potere, collabora con il ministro della Giustizia e, suo tramite, con il Parlamento per quanto riguarda l'ordinato svolgimento della giurisdizione.

L'art. 104 della Carta, dopo avere stabilito al 1° comma che "la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere", inserisce le norme che riguardano il CSM. Esso è presieduto dal Presidente della Repubblica; ne fanno parte di diritto il Primo Presidente e il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, mentre gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari e per un terzo dal Parlamento in seduta comune. Per questi ultimi i requisiti necessari per l'elezione sono l'essere professore ordinario di Università in materia giuridica o avvocato con almeno 15 anni di esercizio professionale.

Fra i componenti di nomina parlamentare il plenum del Consiglio elegge il Vice Presidente, che ne assicura la guida operativa. Al Consiglio Superiore spettano (art. 105) "secondo le norme dell'Ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati". L'intero titolo IV della Costituzione, che ha per oggetto la Magistratura, vede al centro dell'attenzione il ruolo del Consiglio Superiore.

Come si vede, Presidente della Repubblica e Parlamento, cioè la massima autorità di garanzia e la massima istituzione rappresentativa del nostro Ordinamento, sono direttamente coinvolti nella costituzione, nella composizione e nel funzionamento del CSM, il che fa di questa istituzione un'articolazione fondamentale dello Stato.

Richiamandomi al tema di questa conferenza - "Il CSM in un'epoca di cambiamenti" - rilevo in primo luogo che il Titolo IV della Carta è stato nel tempo soggetto a significative revisioni costituzionali. La più significativa è quella introdotta con la modifica dell'art. 111 - legge costituzionale 23.11.1999, n° 2 -, che, nella nuova formulazione, stabilisce che "la giurisdizione si applica mediante giusto processo regolato dalla legge", e che, "ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata". Lo stesso art. 111 della Carta elenca i principi di garanzia ai quali si deve ispirare il processo penale. Rimando alla lettura integrale per una più completa riflessione; mentre mi preme sottolineare che la validità di questa modifica costituzionale fu a suo tempo confermata dal consenso su di essa raggiunto da un arco di forze parlamentari ben superiore alla maggioranza di governo di allora.

È questo un criterio che bisognerebbe sempre avere di mira quando si tratta di innovare in materia di Costituzione, o più in generale in tema di riforme: onde evitare che ogni nuova maggioranza si applichi a disfare ciò che la maggioranza precedente ha approvato, buona norma sarebbe impegnarsi a varare le riforme previste nel programma di governo dopo aver realizzato su di esse un confronto costruttivo e privo di pregiudizi con tutte le forze presenti in Parlamento.

Tale criterio è stato adottato per la riforma dell'Ordinamento giudiziario, che l'art. 108 della Costituzione rinvia alla legislazione ordinaria. Le norme sull'ordinamento attualmente in vigore e che il Consiglio Superiore della Magistratura si è trovato a dover applicare nel corso del quadriennio della mia vicepresidenza, sono il frutto dell'iniziativa di due ministri appartenenti a diversi schieramenti e di due diverse maggioranze parlamentari. La riforma fu infatti varata da un governo di centro-destra (Decreto Legislativo 160/2006, Guardasigilli On. Roberto Castelli, Lega Nord), e successivamente fu in parte modificata da un governo di centro-sinistra (Legge 111/2007, Guardasigilli l'On. Clemente Mastella, Udeur).

Il complesso di norme del nuovo ordinamento ha fortemente innovato i criteri di progressione in carriera dei magistrati, introducendo parametri di valutazione della professionalità diversi da quelli precedentemente adottati (che erano basati sulla meccanica anzianità). Con la riforma, l'anzianità di servizio è diventata condizione di legittimazione e non più, come in passato, titolo preferenziale. Sono stati rivoluzionati i criteri di progressione in carriera dei magistrati sia requirenti che giudicanti ed è stato stabilito il limite massimo di 8 anni per la permanenza in incarichi direttivi e semidirettivi. Ciò vuol dire, per esempio, che, superato questo limite, un Presidente di un Tribunale o un Procuratore della Repubblica o concorre per un altro posto apicale, con ciò lasciando la sede di appartenenza, oppure, se vuol restare nello stesso distretto o non ci sono posti a concorso disponibili, torna a fare il semplice Giudice o il PM.

Comprenderete che per i Magistrati, tradizionalmente abituati ad un lineare sviluppo di carriera, si è trattato di una rivoluzione copernicana, che ha profondamente modificato i rapporti gerarchici consolidati (il capo di un ufficio poteva restare in carica anche per venti anni o più) e ha messo in discussione certezze acquisite, contribuendo decisamente a ringiovanire i dirigenti. Se i magistrati nel loro complesso hanno accolto senza traumi queste ed altre novità introdotte

nell'Ordinamento, ciò è senz'altro dovuto anche alla particolare autorevolezza che alla nuova normativa è stata conferita da un iter parlamentare bipartisan, oltre che, mi sia consentito rilevarlo con soddisfazione, dalle scelte accurate effettuate dal Consiglio.

Sottolineo che l'attuazione su questo punto delle nuove norme sull'Ordinamento Giudiziario ha comportato per il Consiglio Superiore della Magistratura un notevole lavoro di ricambio degli uffici direttivi che ha interessato numerosissime sedi giudiziarie in tutta Italia, portato a termine senza dar luogo ad un eccessivo contenzioso. In totale, dal 1 agosto 2006 al 28 giugno 2010, sono state deliberate quattrocentodieci nomine di magistrati ad incarichi direttivi: una vera e propria rivoluzione, quale mai si era vista in precedenza, nella geografia giudiziaria del nostro Paese.

L'esempio che ho fatto, e i criteri che ho illustrato, vanno applicati con la medesima coerenza per le riforme che sono ancora necessarie. La giustizia italiana è da anni in grande sofferenza, come dimostra l'iper-trofica durata dei processi sia civili che penali, con sostanziale violazione del già citato art. 111 della Costituzione e con danni costanti e a volte irreparabili per i cittadini che si rivolgono alla giurisdizione civile o penale: danni per i quali l'Italia è stata più volte sanzionata dalla giustizia europea.

La società italiana reclama riforme incisive anche nel delicato settore della giustizia, ma il personale politico stenta a realizzarle, pur non mancando di vol-

scontri insanabili. Potere legislativo e potere giudiziario dovrebbero concorrere al perseguimento della medesima finalità - quella del riconoscimento e dell'attuazione dei diritti del cittadino -, mentre la tensione fra di loro non può non avere come effetto la riduzione del livello di protezione che investe direttamente la comunità nazionale.

Non ha senso predicare diritti e libertà, se alla proclamazione non si affiancano tutela e rimedi apprestati ed elaborati dai giudici. Ai fini dell'attuazione e della difesa di principi e valori affermati nella nostra Costituzione, il ruolo della magistratura è essenziale quanto quello del legislatore.

La leale collaborazione tra poteri postula che ciascuno di essi si mantenga nell'ambito delle proprie competenze e osservi il canone della lealtà, che non a caso deve essere la principale cifra del rapporto tra poteri. La lealtà fra le parti e la consapevolezza dei limiti di ciascuna possono consentire che tra politica e giustizia si passi dal confronto alla collaborazione. Dobbiamo sempre tenere presente che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura costituiscono il nodo centrale del dibattito in tema di separazione dei poteri. Il fatto che l'art. 104 della Costituzione, già citato all'inizio di questa lezione, affermi testualmente al primo comma, e lo ripeto, che "la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere", non rileva ai fini di una presunta gerarchia fra istituzioni.

vesse presiedere solo il Consiglio dei giudici ordinari, non appare chiaro che si introdurrebbe nel Consiglio Superiore dei PM una deriva istituzionale destinata a porre i pubblici accusatori su una linea di dipendenza gerarchica dall'esecutivo?

Affronto con qualche prudenza, essendone stato Vice Presidente, il tema della composizione ottimale del Consiglio Superiore della Magistratura, e confermo di proposito quanto ho più volte sostenuto: pur mantenendo nell'Organo di autogoverno una prevalenza di togati, una provvista equilibrata che, a somiglianza della Corte Costituzionale, preveda un terzo di componenti laici, un terzo di togati e un terzo, prevalentemente, di giudici di legittimità, di nomina presidenziale, soddisferebbe al meglio le proposte di riforma da più parti avanzate.

Al Consiglio Superiore della Magistratura viene rimproverato lo stretto collegamento tra l'Associazione Nazionale Magistrati e l'attività di Alta Amministrazione svolta da un organo di rilevanza costituzionale a prevalente presenza togata.

Poiché il CSM è competente ad assumere, assegnare, trasferire, promuovere i magistrati e ad adottare nei loro confronti provvedimenti disciplinari, nella fase costituente fu giusto statuire la prevalenza dei giudici rispetto ai componenti eletti dal Parlamento tra professori universitari in materie giuridiche e avvocati con quindici anni di anzianità nell'Ordine. Detta prevalenza risponde ancora oggi alla scelta fatta dai Costituenti che nell'art. 104 definisce la magistratura un Ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere. L'organo di autogoverno non poteva non configurarsi a prevalente - anche se sproporzionata - composizione togata, pur temperata, come ebbe a rilevare Giovanni Leone, da quel terzo scelto dal Parlamento in seduta comune.

È inutile, perciò, come alcuni pure propongono, riequilibrare il rapporto. Conseguentemente, mentre sono contrario ad aumentare il peso dei laici rispetto ai togati, tuttavia una mitigazione è possibile: alla presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura del Capo dello Stato può essere attribuita la provvista per un terzo dei componenti; per un altro terzo provvede il Parlamento e per il restante terzo la magistratura. I Consiglieri di nomina presidenziale dovrebbero essere scelti tra magistrati e docenti di diritto, avendo cura che la composizione complessiva registri pur sempre una prevalente presenza di togati.

A chi obietta che questa tripartizione della provvista apra un problema di vertice del CSM vorrei far notare che nel cinquantennio è stato fatto buon uso del potere presidenziale: non sono, infatti, mancati saggezza, equilibrio e imparzialità.

Questa opinione su una più equilibrata composizione del CSM non è solitaria, anche se è molto contestata all'interno dell'ANM. Quando ebbi modo di renderla pubblica, ne sortì nei miei confronti una polemica molto aspra. È ancora così? Mi auguro di no. Intanto, ho voluto confermare una mia opinione, liberamente, come sempre.

Sulla composizione della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura non ho mai mancato di rilevare la necessità di una sua completa autonomia, sia rispetto all'attività di Alta Amministrazione svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura, sia rispetto alla composizione dei suoi membri. Pensare a un organo disciplinare per tutte le magistrature sarà possibile quando si creerà l'unificazione della giurisdizione.

A Costituzione invariata, con legge ordinaria e nel rispetto del rapporto di due terzi (togati) e un terzo (laici), si dovrebbe pervenire alla costituzione di due organi disciplinari - uno effettivo ed uno supplente per i casi di ricasazione o di rinvio al riesame da parte



Nicola Mancino e Aljs Vignudelli

ta in volta di prometterle, ultimamente anche troppo spesso, alcune volte in termini di minaccia. Perché una riforma sia efficace, essa deve aver di mira le esigenze del cittadino che si rivolge alla giustizia, non quelle di una parte politica o di un singolo personaggio; perché se è vero che il giudice è soggetto alla legge, è altrettanto vero che la giustizia non dipende da alcun altro potere dello Stato. Ripeto che, perché le riforme tanto attese e desiderate vengano fatte e risultino efficaci, c'è bisogno di mantenere relazioni interistituzionali non conflittuali, che siano frutto di proposta e di ascolto reciproci. Se non c'è un'intesa, una condivisione che superi i contrapposti schieramenti politico-parlamentari, nessuna riforma sarà possibile o, se approvata, destinata a vita lunga. La necessità di un'ampia divisione, oltre i confini di una maggioranza parlamentare, è altresì dimostrata, per contrasto, dalla inconcludenza della iniziativa riformatrice nell'attuale legislatura, che pure ha potuto contare inizialmente su un'ampissima maggioranza parlamentare.

Prima di affrontare il merito delle proposte di riforma di cui si parla, ritengo opportuno affrontare l'argomento più generale che è quello dei rapporti fra politica e giustizia, partendo dalla consapevolezza, che ritengo debba essere comune, della importanza, vitale per la democrazia italiana, di un dialogo costruttivo fra poteri dello Stato.

Nel corso dell'attuale legislatura abbiamo visto spesso l'incrociarsi di accuse reciproche tra mondo politico e sistema giustizia. Benché i casi controversi siano limitati, tuttavia sono tornati di moda il rimprovero ad alcuni giudici dell'uso politico dei propri poteri come, di converso, la contestazione, da parte di questi ultimi, di una politica rivolta spesso a salvaguardare interessi parziali piuttosto che a tutelare quelli più generali.

Il nostro ordinamento, per quanto fissi precisi limiti alla politica e alla giustizia e appresti gli strumenti necessari al superamento dei conflitti che possono insorgere - chi può trascurare il ruolo arbitrario assunto dalla Corte Costituzionale? - il nostro ordinamento - dicevo - senza la leale collaborazione fra i due poteri, difficilmente evita punte di attrito o addirittura

Il Parlamento e le forze politiche dovrebbero riflettere sulla circostanza che da qualche decennio la nostra legislazione ha preferito leggi provvedimento, in tal modo rendendo più difficile il compito del giudice ordinario, che, è bene ribadirlo, deve sanzionare la violazione dei diritti.

Il principio della "sovranità del legislatore" è stato da tempo manomesso fino a provocare l'incertezza della norma. Affido a chi compete uno spunto di riflessione per una profonda opera di potatura della nostra legislazione, esigenza che è divenuta indifferibile.

Torno al rapporto politica-giustizia, ribadendo la essenzialità e la reciproca utilità di un ritorno al dialogo e alla collaborazione.

La crisi che investe i due fondamentali poteri del sistema Italia (legislativo-giudiziario) non si risolve con una bacchetta magica, ma con un consapevole ritorno alla Carta fondamentale, che non a caso ha voluto evitare sovrapposizioni di un potere rispetto all'altro e segnare, perciò, netti i confini.

Non bisogna mai prescindere dal rilievo che la giustizia non è l'esercizio di un potere politico che deve rispondere alla pubblica opinione - nessuno è per il giudice elettivo - ma è e deve essere sempre l'esercizio di un potere assoggettato alla legge, che deve rispondere soltanto alla legge.

Nel merito delle proposte di riforma sul tappeto, poiché periodicamente si parla di un doppio Consiglio Superiore della Magistratura e di una separazione netta delle carriere di requirenti e giudicanti, mi chiedo quale sarà il ruolo e la funzione del Pubblico ministero, e in quale modo verrà confermata la norma costituzionale che prevede (art. 109) che "l'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria". Temo che anche il principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale possa essere travolto dalla preannunciata riforma.

Ancora una volta mi soffermo sul ruolo delicatissimo svolto dal Presidente della Repubblica, che la Carta chiama a presiedere il Consiglio Superiore della Magistratura. Osservo: se il Capo dello Stato dovesse presiedere i due rami di un Consiglio sdoppiato, che senso avrebbe lo sdoppiamento? E se in ipotesi do-



Nicola Mancino



# C.S.M. TRA INNOVAZIONE E TRADIZIONE



Gruppo

Platea



delle Sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione: alla provvista potranno provvedere, rispettivamente, i magistrati, da un lato, e il Parlamento in seduta comune, dall'altro, secondo quanto previsto dal 3° e 4° comma dell'art. 104 della Costituzione.

Questa proposta è stata accolta con favore dalla buona dottrina: per l'esperienza da me fatta nel corso del quadriennio la trattazione dei casi riguardanti il singolo magistrato in sede amministrativa potrebbe influenzare l'eventuale fase giurisdizionale disciplinare e viceversa. Da qui il suggerimento di distinguere nettamente le due funzioni.

Altro tema da affrontare con decisione in materia di riforma della giustizia è quello della geografia giudiziaria e della revisione delle Circoscrizioni. Qui bisogna avere il coraggio della impopolarità, trattandosi di una riforma giusta e necessaria. Occorre che le forze politiche nel loro insieme si pongano l'obiettivo di una revisione delle Circoscrizioni (come ha proposto il CSM in una risoluzione consiliare della scorsa primavera), revisione che non si attua da decenni, e che, se affrontata con coraggio e lungimiranza, consentirebbe di razionalizzare la distribuzione del personale sul territorio colmando le lacune di una pianta organica in cronico sottodimensionamento. Anche in questa materia bisogna rinunciare alla cattiva abitudine di aggiungere e mai di sottrarre uffici pubblici.

Non pretendo certo, con le considerazioni che ho sin qui svolto, di esaurire il tema affidatomi. È indubbio che l'epoca dei cambiamenti cui stiamo assistendo, per essere rivolti al bene comune, richiede coraggio e volontà di profonde innovazioni. Ma perché i cambiamenti raggiungano l'obiettivo di meglio servire ai nostri concittadini occorre mantenere saldo l'ancoraggio alla nostra Carta fondamentale, recuperando quello "spirito costituente" che animò i Padri e che consentì loro di superare le differenti matrici ideologiche contribuendo, ognuno con il proprio bagaglio ideale e politico, a scrivere un testo che, comunque, mantiene intatta la sua validità.

NICOLA MANCINO  
già Vice Presidente del C.S.M.



Renzo Lambertini



Aljs Vignudelli



Giulio Garuti