

IL RAPPORTO TRA CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA E MINISTRO DELLA GIUSTIZIA: MODELLO COSTITUZIONALE, PRASSI APPLICATIVA E RIFORME LEGISLATIVE

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Delineazione delle competenze spettanti al CSM e al Ministro della giustizia nell'attuale contesto normativo: "amministrazione per la giurisdizione" e "amministrazione della giurisdizione" sono ancora le due coordinate identificative dei rapporti tra tali due organi? – 3. Pluralità dei profili di rilevanza del rapporto tra CSM e Ministro della giustizia: 3.1. Gli strumenti di dialogo tra il CSM e gli organi di indirizzo politico – 3.2. Le valutazioni di professionalità dei magistrati. – 3.3.1. Il conferimento degli incarichi direttivi. – 3.3.2. (*Segue*) L'impugnazione delle delibere di conferimento degli incarichi da parte del Ministro della giustizia innanzi al g.a. – 4. Analisi delle più significative proposte di riforma. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il rapporto tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia può essere analizzato da molteplici prospettive, ma quella che sicuramente è in grado di evidenziare le correlazioni profonde che tra gli stessi intercorrono è data dalla relazione tra magistratura (e giustizia in senso lato) e potere politico, della quale i due organi predetti rappresentano il "ponte" ideale che mette in comunicazione le due sponde, il cui "dialogo" appare sempre più difficile.

Una simile analisi richiede, innanzitutto, l'effettuazione di una delimitazione delle rispettive attribuzioni in modo tale da poter rintracciare la cornice entro la quale i due organi *de quibus* si muovono. Questo percorso risulta, tuttavia, notevolmente accidentato non solo in considerazione della non facile individuazione delle competenze "riservate" all'uno o all'altro, alla luce degli artt. 105 e 110 Cost., ma anche perché coinvolge il difficile "dialogo" sussistente (o che dovrebbe sussistere) tra politica e magistratura.

Il rapporto tra politica e magistratura¹ è, difatti, quello che appare insito di maggiori margini di drasticità e drammaticità rispetto a qualunque altra interazione istituzionale ed è in tale "preoccupante" cornice che deve inserirsi la ricostruzione delle competenze predette.

In un contesto di progressiva delegittimazione della magistratura da parte degli organi politici, l'analisi delle recenti riforme, che hanno interessato ed interessano l'ordinamento giudiziario, subisce delle torsioni, in considerazione del quadro patologico nel quale ci si trova, segnando un allontanamento dal modello costituzionale delineato dall'Assemblea costituente.

Si tenterà, pertanto, dando conto delle maggiori novità legislative che hanno interessato il "tandem" Csm-Ministro della giustizia, e prendendo in particolare considerazione gli istituti che segnano i punti di maggior contatto o dialogo tra i due organi, di individuare gli elementi di "rottura" o di "risanamento" dell'equilibrio costituzionalmente delineato tra politica e magistratura.

2. Delineazione delle competenze spettanti al C.S.M. e al Ministro della giustizia nell'attuale contesto normativo: "amministrazione della giurisdizione" e "amministrazione per la giurisdizione" sono ancora le due coordinate identificative dei rapporti tra tali due organi?

¹ V. ad es. i vari interventi al dibattito del 2008 su *Il difficile equilibrio tra politica e magistratura: per un dibattito all'interno dei principi costituzionali*, in www.federalismi.it.

Il rapporto intercorrente tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della Giustizia rappresenta un campo di osservazione privilegiato dei rapporti tra magistratura e potere politico e risente non solo della necessità di adeguamento della “struttura” giudiziaria al nuovo assetto tracciato dalla Costituzione e realizzato, inizialmente, sia attraverso sporadici interventi legislativi sia mediante l’attività del C.S.M. e della Corte costituzionale, ma anche del coordinamento tra il testo costituzionale e la normazione primaria adottata nel corso degli ultimi anni.

Per valutare come si realizzi nell’attuale contesto normativo-istituzionale il rapporto tra tali due organi, si rende necessario analizzare gli ambiti competenziali agli stessi riconosciuti dalla nostra Costituzione, integrandone l’analisi con le disposizioni legislative che hanno progressivamente delineato l’assetto e l’estensione delle stesse competenze.

L’analisi degli artt. 105 e 110 della Costituzione, rispettivamente dedicati alle competenze del C.S.M. e a quelle del Ministro della Giustizia, evidenzia l’esigenza avvertita dai costituenti di delimitare gli ambiti di operatività dei due organi, in modo tale da eliminare quella “dipendenza” dal potere esecutivo che aveva connotato il potere giudiziario fino al 1948. La collocazione sistematica dell’art. 110 Cost. è, tuttavia, al contempo chiaro indice dell’esigenza di un collegamento tra il Guardasigilli – ed in generale il potere politico – e la magistratura, onde evitare che quest’ultima si trasformi in un “corpo separato”.

Dal disposto costituzionale emerge una separazione tra le competenze del C.S.M., al quale spettano tutte le attribuzioni concernenti lo *status* dei magistrati, e quelle del Ministro, cui l’art. 110 conferisce la cura dei servizi relativi alla giustizia². Tuttavia, la corretta individuazione delle attribuzioni riconducibili nelle formule utilizzate dalla Costituzione, nonché la presenza di attività “intermedie” non facilmente ascrivibili alla competenza dell’uno o dell’altro organo, hanno alimentato nel dibattito dottrinale una duplice ricostruzione dell’ampiezza delle attribuzioni degli artt. 105 e 110 Cost.³

Come è noto, si tratta di due ricostruzioni che assumono un differente punto prospettico relativamente al ruolo del C.S.M. e a quello del Ministro della Giustizia⁴: infatti, secondo un primo orientamento, al Consiglio superiore della magistratura spetterebbero non solo i poteri espressamente attribuitigli dalla Costituzione, ma tutti quelli strumentali alla garanzia dell’indipendenza della magistratura. I sostenitori di tale posizione ritengono che il C.S.M., nella misura in cui sia stato pensato ed istituito per assicurare l’autonomia e l’indipendenza della magistratura dagli altri poteri e, in particolar modo, da quello esecutivo, non possa che assolvere tutte quelle funzioni amministrative che si ripercuotono su situazioni tali da incidere sull’indipendenza dei magistrati. Infatti, il Consiglio «deve riconoscersi dotato di tutti i poteri impliciti derivanti dalla sua posizione di organo di governo della magistratura ordinaria e di rappresentanza unitaria del corpo dei giudici»⁵. A tale tesi estensiva⁶ delle competenze del C.S.M. si contrappone un orientamento restrittivo, in base al quale le attribuzioni risultanti dagli artt. 105, 106 e 107 della Costituzione costituirebbero un’elencazione tassativa, di modo che, in mancanza di un’espressa previsione normativa, il Consiglio non potrebbe “arrogarsi” la titolarità di funzioni ulteriori, implicitamente ricavabili da quelle espressamente attribuitegli. Posizione quest’ultima che ha ricevuto un avallo con la scelta legislativa operata con la legge n. 195 del 1958, in linea con il ruolo riconosciuto da tale atto legislativo al Ministro della Giustizia. Infatti, l’impianto di simile legge non sembra discostarsi molto dall’assetto precedente all’avvento della nostra Carta costituzionale⁷, in quanto mantiene margini di “dipendenza” del potere giudiziario da quello esecutivo,

² Alle quali si aggiunge, ai sensi dell’art. 107, comma 2, Cost., la facoltà di promuovere l’azione disciplinare.

³ Per una ricostruzione generale v. G. VERDE, E. CAVASINO, Art. 105, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 2020 ss.; G. VERDE, Art. 110, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 2085 ss.

⁴ V. in generale: M. JANIRI, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Noviss. dig. it.*, Torino 1959, V, 216 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *Ruolo, funzioni e composizione del Consiglio superiore della magistratura: il dibattito attuale*, in AA. Vv., *Il ruolo e l’attività del C.S.M.: celebrazione del venticinquennale dell’istituzione*, Roma, 4-6 giugno 1985, Roma 1986, 209 ss.; G. VERDE, *Il Consiglio Superiore della Magistratura, il Ministro e il Parlamento*, in *Arch. dir. cost.*, 1/1990, 201 ss.; ID., *L’amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore*, Padova 1990; V. ONIDA, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in AA. Vv., *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Roma-Bari 1994, 17 ss.; AA. Vv., *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, a cura di S. Mazzamuto, Torino 2001; S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, Bologna 2008.

⁵ V. ONIDA, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, cit., 21.

⁶ F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, Art. 104, in *Commentario della Costituzione*, Torino 1986, 26; V. ONIDA, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, cit., 20.

⁷ Sintomatici sono in tal senso gli interventi “correttivi” della Corte costituzionale, volti a dichiarare l’illegittimità costituzionale di talune disposizioni della l. n. 195/58 o a fornire interpretazioni adeguatrici delle stesse per renderle rispondenti al testo e allo “spirito” della Costituzione; v. ad es. le sentt. n. 168 del 1963, n. 379 del 1992 e n. 380 del 2003.

giungendo a configurare il Consiglio quale organo di «consulenza rafforzata del ministro»⁸. Pertanto, al riconoscimento tassativo delle attribuzioni del C.S.M. si accompagna, specularmente, l'ampliamento delle attribuzioni del Ministro, al quale competerebbe, in considerazione della responsabilità politica sullo stesso gravante per quanto concerne il settore giustizia, tutto ciò che non è attribuito al Consiglio superiore della magistratura⁹.

Agli enunciati orientamenti dottrinali si accompagna una non univoca ricostruzione del carattere "residuale" dei poteri nel settore giustizia ad opera della giurisprudenza costituzionale, in quanto sono rintracciabili pronunce che sembrano avallare ora l'una ora l'altra delle due predette impostazioni: infatti, mentre con la sentenza n. 142 del 1973 si fa leva sulla residualità delle attribuzioni del C.S.M., con la decisione n. 287 del 1987 si assume la residualità dei compiti del Ministro.

Tuttavia, è possibile rintracciare almeno due aspetti che consentono di propendere per una lettura favorevole al riconoscimento di "poteri impliciti" più al Consiglio che al Ministro della giustizia: innanzitutto, lo stesso *incipit* dell'art. 110 Cost. («ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura»), induce a ritenere che, pur volendo intendere estensivamente la formula "organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia", non si può giungere ad attribuire al Ministro competenze che incidano direttamente o indirettamente sullo *status* dei magistrati¹⁰. In secondo luogo, è la stessa funzione primaria, ascrivibile al Consiglio attraverso la lettura congiunta degli artt. 104 e 105 in un circolo di alimentazione reciproca, che giustifica ed impone la riconduzione al C.S.M. di quelle competenze la cui titolarità risulta essere incerta. Infatti, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, proclamate nel comma 1 dell'art.104 Cost., sono garantite dalla presenza del Consiglio e dall'attribuzione allo stesso di tutte le funzioni relative allo stato giuridico dei magistrati, sottraendole proprio al ministro, e quindi al potere esecutivo.

L'analisi dell'attribuzione delle competenze, per come delineata dagli artt. 105 e 110 della Costituzione, consente di effettuare una triplice distinzione, come evidenziato in dottrina¹¹: la giurisdizione strettamente intesa, l'amministrazione della giurisdizione e la gestione dei servizi relativi alla giustizia. Pertanto, ferma l'estraneità sia del C.S.M. che del Ministro all'esercizio della funzione giurisdizionale, sono le due ultime categorie ad assumere rilievo nel tentativo definitorio delle competenze spettanti a tali organi: mentre, infatti, l'amministrazione della giurisdizione¹² è formula idonea ad individuare l'ambito di operatività del C.S.M., la gestione dei servizi relativi alla giustizia (ovvero la c.d. amministrazione per la giurisdizione) individua la sfera di competenza del Ministro della giustizia.

Delimitati, sia pur brevemente ed in via tendenziale¹³, i confini tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro, occorre valutare se i recenti interventi legislativi, noti come "riforme dell'ordinamento giudiziario", si pongano, innanzitutto, in linea con i principi costituzionali e quale sia l'impatto con il risalente r.d. n. 12 del 1941, adeguato progressivamente per via di prassi e per via giurisprudenziale agli stessi principi della Costituzione.

Le recenti riforme¹⁴, operate con la legge delega n. 150 del 2005, i successivi decreti delegati e la legge n. 111 del 2007, hanno inciso in modo significativo anche sul rapporto tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia, tanto da far notevolmente dubitare su quella tendenziale linea di confine individuata dalla dottrina: infatti, non pochi sono i dubbi circa la rispondenza della distinzione tra amministrazione della giustizia e amministrazione per la giurisdizione, idonea a delimitare le competenze rispettivamente del C.S.M. e del Guardasigilli, al modello normativo introdotto di recente.

⁸ V. ONIDA, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, cit., 21.

⁹ S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova 1964, 261 s.

¹⁰ D'altro canto, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 207 del 2006, richiamando il precedente del 1987, «l'art. 110 Cost. non implica una riserva di competenza organizzativa del Ministro di grazia e giustizia in ordine a qualunque servizio comunque in relazione con la giustizia, ma soltanto la delimitazione del campo d'intervento del Ministro rispetto a quello riservato, effettivamente, al Consiglio superiore della magistratura».

¹¹ G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino 1997, 195.

¹² Secondo la definizione di A. PIZZORUSSO, *La Magistratura*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, artt. 100-110, Bologna-Roma 1992, 18.

¹³ La delimitazione risulta essere tendenziale non solo per la presenza di ambiti nei quali entrambi gli organi sono chiamati a cooperare, ma soprattutto per i risvolti problematici sottesi all'incontro tra politica e magistratura.

¹⁴ Per un'analisi sul dibattito e sul "bilancio" delle riforme che hanno interessato l'ordinamento giudiziario v. AA. Vv., *Contributo al dibattito sull'ordinamento giudiziario*, a cura di F. Dal Canto e R. Romboli, Torino 2006; G. FERRI, *L'ordinamento giudiziario tra riforma e sospensione*, in *Studium iuris*, 4/2007, 391 ss.; AA. Vv., *L'ordinamento giudiziario a cinque anni dalla riforma. Un bilancio tra spinte all'efficienza e servizio ai cittadini*. Atti del Convegno di Milano, 21 giugno 2011, a cura di F. Biondi, M.G. Di Renzo Villata e N. Zanon, Milano 2012; AA. Vv., *Ordinamento giudiziario - Uffici giudiziari, CSM e governo della magistratura*, II, a cura di D. Cavallini, G. Di Federico, A. Nicoli, Padova 2012.

La problematicità di una simile valutazione ruota sul complessivo ripensamento dei ruoli degli organi interessati, in quanto si assiste ad un progressivo svuotamento delle attribuzioni del C.S.M. in considerazione del crescente ruolo riconosciuto, di contro, al Ministro. Infatti, la legge n. 150/2005 (la c.d. riforma Castelli) ha esteso il ruolo del Ministro ben oltre "l'amministrazione per la giurisdizione", determinando un'invasione nel campo competenziale dell'altro organo e, sebbene la legge n. 111/2007 (la c.d. riforma Mastella), abbia tentato di ridimensionare tale crescita di ruolo, dal disegno complessivo emerge pur sempre un rafforzamento del ruolo del Ministro rispetto al C.S.M.¹⁵.

Le innovazioni introdotte dalla legge n. 150/2005 hanno determinato un "ritorno al passato"¹⁶ nel modo di concepire il rapporto tra potere esecutivo e magistratura, instaurando un rafforzamento dei poteri, ed in generale del ruolo del Ministro della Giustizia, rispetto alle competenze del Consiglio. In particolare modo, possono segnalarsi cinque macro-ambiti di intervento che indirizzano verso tale lettura: a) la formazione e l'aggiornamento professionale; b) la disciplina del conferimento degli incarichi direttivi; c) l'impugnabilità delle delibere del Consiglio ad opera del Ministro della giustizia; d) la riorganizzazione degli uffici del pubblico ministero; e) i poteri riconosciuti al Ministro in relazione al procedimento disciplinare.

Rinviando alla trattazione successiva l'analisi delle prime tre tematiche, è opportuno evidenziare, sia pur brevemente, che, da un lato, l'assetto gerarchico conferito agli uffici del pubblico ministero, alla luce dei criteri direttivi individuati nel comma 4 dell'art. 2 della legge n. 150 del 2005, determina un notevole – e di dubbia costituzionalità – ampliamento dei poteri dell'esecutivo, in quanto «tutto dipende da un capo (procuratore della repubblica), che è sotto il controllo di altro capo (procuratore generale), che è nominato di concerto con il ministro della giustizia»¹⁷. Dall'altro lato, si assiste ad un ruolo più incisivo del Ministro nel procedimento disciplinare, non solo per le implicazioni connesse all'esercizio dell'azione disciplinare, ma anche per le nuove attribuzioni riconosciutegli, quali ad es. la possibilità di richiedere che l'azione disciplinare sia estesa anche ad altri fatti; di richiedere, qualora il procuratore generale propenda per la declaratoria di non luogo a procedere, la fissazione dell'udienza di discussione, formulando l'incolpazione; ecc.¹⁸

Si può osservare che, sebbene nella legge n. 150/2005 non vi sia alcuna delega in relazione all'organizzazione e alle funzioni del Consiglio, le modifiche introdotte delineano un sistema, anche alla luce dell'attuazione operata con i successivi decreti delegati, che comporta un'incisione sul C.S.M. tutt'altro che marginale. Una simile alterazione dell'impianto costituzionale è stata in parte "corretta" ed attenuata dalla legge n. 111 del 2007, con la quale si è tentato di eliminare «le più importanti storture che erano state introdotte»¹⁹.

3. Pluralità dei profili di rilevanza del rapporto tra CSM e Ministro della giustizia

Le modalità di raccordo tra C.S.M. e Ministro della Giustizia nell'assolvimento delle rispettive competenze, per come venutesi a delineare alla luce degli interventi del legislatore e della Corte costituzionale, sono

¹⁵ Basti pensare ad es. alle funzioni riconosciute al ministro in ambito disciplinare, in tema di formazione ed aggiornamento dei magistrati attraverso la Scuola o al potere di direttiva ex art. 14 del d.lgs. n. 165 del 2001.

¹⁶ Come evidenziato da più parti in dottrina, si v. A. PIZZORUSSO, *Considerazioni generali*, in AA. VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, V, 2006, 5.

¹⁷ G. SCARSELLI, *La riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero*, in AA.VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 30.

¹⁸ Per le ulteriori novità v. F. DAL CANTO, *La responsabilità disciplinare: aspetti sostanziali*, e S. PANIZZA, *La responsabilità disciplinare: aspetti processuali*, entrambi in AA. VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., rispettivamente 43 ss. e 46 ss.

Per una ricostruzione sul tema della responsabilità disciplinare v., a titolo esemplificativo, G. ZAGREBELSKY, *La responsabilità disciplinare dei magistrati: considerazioni su alcuni aspetti generali*, in *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale: scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano 1977, IV, 829 ss.; V. MELE, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano 1987; F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato*, Milano 2006; A. APOSTOLI, *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*, Milano 2009; F. DAL CANTO, *La responsabilità disciplinare del magistrato nella giurisprudenza costituzionale*, in *La responsabilità dei magistrati*, a cura di M. Volpi, Napoli 2009, 150 ss.; AA. VV., *Controllare i giudici?*, a cura di G. Campanelli, Torino 2009; M. FANTACCHIOTTI- M. FRESA- V. TENORE-S. VITELLO, *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali: magistrati ordinari, amministrativi, contabili, militari, onorari, avvocati dello Stato*, Milano 2010.

¹⁹ A. PIZZORUSSO, *Considerazioni generali*, in AA. VV., *La «riforma della riforma» dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, V, 2008, 88.

molteplici ed indicative della necessità di un collegamento istituzionale tra i due organi, ispirato al principio della leale collaborazione ed in modo tale da evitare “indebite” ingerenze.

Si rende opportuna una trattazione separata dei singoli strumenti od istituiti attraverso i quali si realizza o si dovrebbe realizzare un momento di contatto tra il Consiglio ed il Ministro della Giustizia, taluni dei quali fortemente incisi dagli ultimi interventi di riforma, come precedentemente evidenziato, altri, invece, oggetto di attualità in considerazione del crescente utilizzo e delle frequenti istanze di modifica avanzate in sede parlamentare.

3.1. Gli strumenti di dialogo tra il C.S.M. e gli organi di indirizzo politico

Le modalità attraverso le quali può instaurarsi una qualche forma di collegamento istituzionale, mediante manifestazioni (o esternazioni) provenienti dal C.S.M. o dal Ministro della Giustizia e “indirizzate” all’altro organo, sono sostanzialmente riconducibili a quattro forme di manifestazione. Si tratta, in particolar modo, delle proposte e dei pareri la cui formulazione da parte del Consiglio Superiore della Magistratura è riconosciuta dall’art. 10, comma 2, della legge n. 195 del 1958, nonché delle richieste formulabili dal Ministro della Giustizia ai sensi degli artt. 11, 14 e 15 della medesima legge. A tali strumenti²⁰ si affianca il peculiare ruolo di dialogo ascrivibile alla relazione annuale sullo stato della giustizia che il C.S.M. trasmette al Ministro ex art. 28 del regolamento interno del Consiglio stesso²¹.

Per quanto concerne, innanzitutto, gli strumenti previsti dall’art. 10, comma 2, della legge n. 195 del 1958, è possibile notare che le proposte ed i pareri rinvenivano, alla luce del dato letterale, un differente ambito di incidenza, in quanto mentre le proposte sono possibili in un ambito piuttosto limitato, concernendo le modificazioni delle circoscrizioni giudiziarie e le altre «materie riguardanti l’organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia»²², i pareri sono connotati da una sfera di operatività più ampia, in quanto possono essere dati «sui disegni di legge concernenti l’ordinamento giudiziario, l’amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente le predette materie»²³. Sebbene una simile differenziazione non abbia avuto seguito nella prassi dello stesso C.S.M., rileva evidenziare che mentre le proposte che il Consiglio può fare al Ministro della giustizia concernono ambiti materiali che rientrano nella c.d. amministrazione per la giustizia e quindi instaurano un dialogo con il Ministro, quale organo competente ex art. 110 Cost., nel caso dei poteri “consultivi” il Csm fornisce pareri al Ministro relativamente a disegni di legge, ma per ambiti materiali di propria competenza. Di tali due strumenti di raccordo è sicuramente quello del parere ad alimentare maggiori dubbi interpretativi sul corretto atteggiarsi di detta peculiare attribuzione. Infatti, il dato testuale dell’art. 10, comma 2, ultima parte, consente e giustifica letture tra loro contrastanti che hanno permesso al C.S.M. di interpretare estensivamente lo strumento del parere, come risulta da una delibera del 15.3.1990, nella quale il Consiglio evidenzia che «da tempo si era affermata la prassi di assicurare all’organo di autogoverno la possibilità di rassegnare in via preventiva le proprie valutazioni sulle riforme in materia di ordinamento giudiziario e più in generale di giustizia, quale che fosse lo strumento prescelto per l’intervento legislativo ed indipendentemente dal fatto che l’iniziativa legislativa fosse del ministro della giustizia o parlamentare». In tal modo, si finisce con il disancorare il ricorso al parere dalla sussistenza o meno di un disegno di legge.

Unitamente alle critiche su tale prassi, altri due aspetti dibattuti concernono le caratteristiche del parere e le modalità temporali di emissione dello stesso. Per quanto riguarda il primo profilo, è discusso sia se il parere possa essere reso solo su richiesta o anche d’ufficio²⁴, sia il carattere obbligatorio²⁵ o facoltativo²⁶ della richiesta del parere da parte del Ministro²⁷.

²⁰ F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Art. 105*, cit., 100.

²¹ Tale articolo è stato modificato da ultimo con la delibera del 20 gennaio 2010.

²² A. GUSTAPANE, *L’autonomia e l’indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1999, 289.

²³ A. GUSTAPANE, *L’autonomia e l’indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano*, cit., 289.

²⁴ Per una ricognizione della problematica v.: M. DEVOTO, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell’ordinamento costituzionale dello Stato*, in *L’ordinamento giudiziario*, a cura di A. Pizzorusso, Bologna 1974, 297; S. BENVENUTI, *Considerazioni a freddo sul potere consultivo del CSM a margine del parere del 1° luglio 2008*, in *Nomos*, 3/2008, 189 ss.; N. ZANON, *I pareri del Consiglio superiore della magistratura tra leale collaborazione e divisione dei poteri*, in www.rivistaaic.it, ora in *Problemi attuali della giustizia in Italia. Atti del seminario di studio tenuto a Roma l’8 giugno 2009*, a cura di A. Pace, S. Bartole e R. Romboli, Napoli 2010.

Si discute, inoltre, se il parere vada reso (e richiesto) prima della presentazione alle Camere del disegno di legge o se, invece, il parere possa intervenire anche allorché siano già iniziati i lavori parlamentari sul disegno di legge concernente le materie richiamate dall'art. 10, comma 2. La preferibilità per la prima soluzione discende dalla fisiologia del rapporto comunicativo tra Consiglio e Ministro, allorché il parere richiesto tempestivamente – prima dell'approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri – venga, parimenti in modo tempestivo, reso dal C.S.M., prima della presentazione alle Camere. Tuttavia, qualora ciò non si verifichi, non si può *sic et simpliciter* ritenere che il dialogo tra C.S.M. e Ministro non debba più aver luogo, in quanto sono presenti, comunque, margini di utilità nel caso di un parere reso dal C.S.M. anche quando sono già iniziati i lavori parlamentari sul disegno di legge. Infatti, l'interlocutore diretto del Consiglio resta pur sempre il Ministro²⁵ e, quest'ultimo, sulla base delle risultanze del parere, potrebbe ritenere opportuno proporre degli emendamenti al testo del disegno di legge presentato, in considerazione del fatto che il parere del C.S.M. può senz'altro contribuire ad arricchire il dibattito parlamentare in tema di giustizia, date le peculiari e qualificate competenze tecniche dell'organo dal quale il parere stesso proviene. Indubbiamente, gli strumenti previsti dall'art. 10, comma 2, della l. n. 195/58, rendono proficuo il dialogo con il Ministro, evitando che sulle tematiche dell'ordinamento giudiziario si realizzi una nociva situazione di isolamento, e consentono di qualificare il C.S.M. quale «interlocutore del potere politico per i problemi riguardanti la giustizia»²⁹.

D'altronde, anche la relazione annuale³⁰ sullo stato della giustizia si configura quale modalità attraverso la quale il Consiglio interloquisce con il Ministro, in quanto è quest'ultimo il punto di contatto tra C.S.M. e Parlamento, ed in assenza di tale figura intermediatrice non è configurabile un rapporto diretto con le Camere; mentre il «rapporto tra Ministro e C.S.M. è presupposto dalle stesse norme costituzionali (in particolare dall'art. 110 Cost., ma anche dall'art. 107, comma 2, Cost.) e viene poi sviluppato da varie norme di legge ordinaria»³¹.

Il dialogo non si realizza, tuttavia, in una sola direzione, in quanto anche in capo al Ministro sono riconosciuti strumenti che consentono una «cooperazione», più o meno incisiva, in veste di interlocutore «attivo», con il Consiglio. Basti, infatti, pensare alle richieste che il Ministro può formulare in relazione alle materie concernenti lo stato giuridico dei magistrati³²: una facoltà speculare alle proposte del Consiglio di cui all'art. 10, comma 2, in quanto espressione di «un'interferenza» istituzionalizzata dell'uno organo nella sfera di competenza dell'altro.

3.2. Valutazioni di professionalità dei magistrati

La formazione e l'aggiornamento professionale costituiscono un ambito sul quale le riforme del 2005 e del 2007 hanno inciso significativamente, determinando una rimodulazione dei rapporti tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia. La delicatezza della tematica ruota sulla stessa garanzia dell'indipendenza della magistratura, in quanto le modalità di disciplina delle valutazioni di professionalità possono rafforzare o comprimere l'indipendenza stessa.

Fino al 2005, il C.S.M., in assenza di una disciplina sulla formazione professionale, ha provveduto, in via di prassi, ad organizzare quanto necessario per la formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati.

²⁵ C. SALAZAR, *Il consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

²⁶ G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura* (voce), in *Enc. dir.*, IV, Agg., Milano 2000, 380 ss.; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna 2006, 27; N. ZANON, *I pareri del Consiglio superiore della magistratura tra leale collaborazione e divisione dei poteri*, cit.

²⁷ Tematica sulla quale una risposta significativa si sarebbe potuta avere qualora la Corte non avesse dichiarato inammissibile il conflitto insorto tra CSM e Ministro con la sent. n. 284 del 2005.

²⁸ Il C.S.M. è, ad es., definito come «interlocutore del potere politico per i problemi concernenti la giustizia» da G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Padova 2005, 249.

²⁹ F. SANTOSUOSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Milano 1958, 280.

³⁰ Sulla relazione annuale quale elemento di contatto con la compagine governativa v. L. DEGRASSI, *La relazione del Consiglio superiore della magistratura al Parlamento: il problema dell'intermediazione ministeriale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1997, 431 ss.

³¹ N. ZANON, *I pareri del Consiglio superiore della magistratura tra leale collaborazione e divisione dei poteri*, cit.

³² In relazione all'ampiezza contenutistica di tali richieste alla luce della prassi seguita v. G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia fra Ministro e Consiglio superiore*, cit., 56 ss.; l'A. fa, ad es., riferimento alle richieste del Ministro con le quali si «comunica» al CSM la vacanza di talune sedi, delle quali si richiede la copertura per assicurare un migliore funzionamento degli uffici.

L'istituzione con il d.lgs. n. 26/2006, sulla base della delega contenuta nella legge n. 150 del 2005, della Scuola della magistratura – quale ente autonomo con competenza in via esclusiva su tali materie³³ – ha fatto non solo insorgere dubbi di compatibilità tra tale ente e l'art. 105 Cost. che demanda al Csm i poteri valutativi concernenti la carriera dei magistrati, ma ha anche determinato un significativo ripensamento del ruolo dello stesso Consiglio. L'intervento correttivo su tale disciplina è stato disposto con la riforma del 2007 che, per quanto concerne gli aspetti che di tale tematica consentono di comprendere quale sia e come si sia modificato il rapporto tra Csm e Ministro, si segnala per due profili: la composizione del comitato direttivo della Scuola; la delineaazione del programma dell'attività didattica della Scuola e la relazione annuale sull'attività stessa.

Le modifiche del 2007 in tema di nomina dei componenti del comitato direttivo della Scuola della magistratura originano un potenziamento dei poteri ministeriali, in quanto ben cinque membri sui dodici previsti dall'art. 6, comma 1, d. lgs. n. 26/2006, sono nominati dal Ministro della giustizia³⁴. Nonostante si possa osservare che, comunque, compete al Csm la nomina della maggioranza dei membri, si deve tener presente che il potere di nomina ministeriale non è espressione di alcun procedimento decisionale di tipo collegiale, ma è rimesso in via esclusiva ed incontrollata alle scelte del singolo ministro della giustizia. Una simile scelta provoca un'espansione dei poteri ministeriali, considerando che il comitato direttivo è, di fatto, l'organo al quale competono tutte le scelte significative in tema di funzionamento della Scuola³⁵.

Per quanto riguarda la programmazione dell'attività didattica della Scuola, il nuovo testo dell'art. 5 del d.lgs. n. 26/2006 consente al comitato direttivo di avvalersi delle proposte provenienti dal C.S.M. e dal Ministro. Si tratta, quindi, di una possibile partecipazione propulsiva del Guardasigilli alla formazione dei magistrati che si pone in linea con la prospettiva di una maggiore collaborazione con quello che dovrebbe essere l'interlocutore "privilegiato" della Scuola della magistratura. In tale prospettiva si iscrive anche l'invio da parte del Comitato della relazione annuale al Ministro ed al Consiglio superiore, funzionale a consentire a quest'ultimi, alla luce delle risultanze della relazione, di conoscere quali siano i risultati raggiunti e così poter meglio formulare le future linee programmatiche da proporre al comitato.

Nonostante l'istituzione della Scuola della magistratura si iscriva nel quadro di valorizzazione sia della formazione iniziale dei magistrati nella fase del tirocinio sia dell'aggiornamento professionale degli stessi nel prosieguo della loro attività, la delineata *ratio* ispiratrice non sembra illuminare il complessivo intervento legislativo, in quanto non marginali sono gli aspetti dai quali traspare che la Scuola sia stata introdotta per sottrarre competenze al Consiglio superiore della magistratura, consentendo, mediante i poteri del Ministro, l'apertura di un "controllo" o quanto meno di una "visione incisiva" del potere esecutivo sulla magistratura. Tale scelta politica, lungi dall'assicurare un effettivo miglioramento nelle valutazioni di professionalità, determina un depotenziamento del C.S.M. che si riverbera negativamente non solo sulle sue attribuzioni costituzionali, ma soprattutto sulla tutela dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

3.3.1. Il conferimento degli incarichi direttivi

Un ulteriore profilo che segna un punto di contatto - scontro tra Csm e Ministro della Giustizia è rappresentato dal conferimento degli incarichi direttivi³⁶, in quanto i magistrati che ricoprono un incarico di tal tipo assolvono allo svolgimento non solo di funzioni in senso stretto giurisdizionali, ma anche di funzioni attinenti all'organizzazione e alla gestione dell'ordine giudiziario. La vicinanza che, quindi, si instaura tra

³³ Cfr. art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 26/2006.

³⁴ Si tratta di un magistrato, di due professori universitari e di due avvocati.

³⁵ V. le funzioni allo stesso spettanti in base all'art. 5, del d.lgs. n. 26/2006, nonché le funzioni attribuite dall'art. 12 ai singoli componenti che svolgono anche compiti di responsabili di settore.

Per una valutazione d'insieme sulle finalità e sulla struttura della Scuola della magistratura v. *Più competenze alla Scuola della magistratura*, in *Guida rapida al nuovo ordinamento giudiziario. Prima lettura della legge 111/2007*, a cura di G. Finocchiaro, in *Guida al diritto*, 34/2007, XXIX ss.

³⁶ Sul tema degli incarichi direttivi cfr. tra i tanti: A. PROTO PISANI, *Incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati: la necessità di un taglio netto nel sistema di conferimento*, in *Foro it.*, 4/2008, V, 129 ss.; P. CARLUCCIO, R. FINOCCHI GHERSI, *Incarichi direttivi di uffici giudiziari e prolungamento del servizio a domanda del magistrato*, in *Giorn. dir. amm.*, 9/2007, 992 ss.; R. FUZIO, *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario: Gli incarichi direttivi*, in *Foro it.*, 1/2006, V, 20 ss.; G. MAZZOTTA, *Il Consiglio di Stato si pronuncia sulla nuova disciplina degli incarichi direttivi introdotta dalla legge Mastella n. 111/07*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; G. BRUNO, *Il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi alla luce delle circolari del Csm e le conferme quadriennali*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1/2012, 159 ss.

l'assolvimento di queste funzioni e l'organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, devoluta dall'art. 110 Cost. al Ministro, trova conferma nelle modalità di conferimento dell'incarico così come disciplinate dall'art.11, comma 3, della legge n. 195 del 1958. Difatti, l'assegnazione avviene mediante delibera del Consiglio superiore della magistratura, su proposta formulata di concerto tra il Ministro della giustizia e un'apposita commissione del C.S.M.. Tale modalità di conferimento ha sollevato notevoli dubbi interpretativi che, sostanzialmente, sono riconducibili alle difficoltà che l'assenza di una definizione legislativa del c.d. "concerto" ha originato, ed alle problematiche sul mancato rispetto di tale vincolo procedurale³⁷. Sul punto, significativa è l'opera chiarificatrice effettuata dalla Corte costituzionale che è giunta a definire e qualificare il concerto ex art. 11, comma 3, quale vincolo di metodo, coincidente «non già con un atto sostanziale di assenso o di veto, ma con un'attività di concertazione finalizzata alla formulazione di una proposta comune»³⁸, specificando che «la discussione ed il confronto tra la commissione e il Ministro devono metodologicamente svolgersi in base al principio di leale collaborazione»³⁹. Tale lettura spiega perché il concerto, richiesto dall'art.11, rappresenti il punto di equilibrio tra l'art. 105 e l'art. 110 Cost, come bilanciamento degli interessi che emergono da tali disposizioni⁴⁰. Tuttavia, la Corte costituzionale con una decisione successiva⁴¹ ha ulteriormente precisato che il rispetto del principio della leale collaborazione grava su entrambi gli organi, ma non essendovi tra di essi una equiordinazione, poiché «l'ultima parola, nel conferimento degli incarichi direttivi, spetta al CSM, il che appare coerente con la funzione di garanzia dell'autonomia e indipendenza della magistratura»⁴². D'altro canto, il conferimento degli uffici direttivi sembra avvicinarsi maggiormente ad un'attività di "gestione amministrativa" dei magistrati, in quanto tale riservata al Consiglio, piuttosto che una funzione relativa ai servizi della giustizia⁴³.

Tentativo di delimitazione della portata del concerto può ascriversi alla scelta legislativa del 2010, con la quale si evidenzia che, ai fini del concerto di cui all'art. 11, comma 3, della l. 195/58 e di cui all'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 160/2006, il Ministro «esprime le sue motivate valutazioni solo in ordine alle attitudini del candidato relative alle capacità organizzative dei servizi»⁴⁴.

La tematica del conferimento degli incarichi⁴⁵ si arricchisce di altri profili problematici in considerazione delle modifiche operate dalla c.d. legge Castelli e dalla successiva c.d. legge Mastella. Infatti, con la legge n. 150 si assiste all'introduzione di una nuova disciplina⁴⁶, caratterizzata da una maggiore procedimentalizzazione per il conferimento stesso ed articolantesi in due fasi: una prima sostanziantesi nell'effettuazione di un concorso per titoli⁴⁷ per la copertura del posto direttivo ed una seconda fase connotata dalla procedura di nomina da parte del CSM, di concerto con il Ministro della giustizia. La nomina ad opera del Consiglio potrà coinvolgere solo quei candidati che abbiano ottenuto un giudizio di idoneità⁴⁸ allo svolgimento delle funzioni da parte della commissione preposta al concorso stesso ed un simile sistema comporta un'inevitabile limitazione dell'attribuzione del CSM. Infatti, è pur vero che il Consiglio ex art. 2, comma 1, lett. m., n. 2, assegna gli incarichi direttivi, ma per fare ciò deve prima proporre al ministro, ai fini del concerto, le nomine per gli incarichi direttivi, come previsto dall'art. 2, comma 1, lett. m., n. 1, e la "rosa dei candidati" proposti non è frutto della scelta discrezionale del Consiglio, ma "vincolata" ai giudizi di idoneità delle commissioni, nominate ai sensi dell'art. 47 del d.lgs n. 160/2006. Se a tali previsioni si aggiunge la riconosciuta possibilità per il Ministro, oltre a quella di sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, di esperire ricorso contro le delibere del Consiglio concernenti il conferimento degli incarichi direttivi innanzi al giudice

³⁷ Sulla risoluzione di tali problemi influisce indubbiamente anche la lettura interpretativa scaturente dall'art. 17 della medesima legge, in considerazione della possibilità di ritenere che il Ministro sia in grado di esercitare un controllo sulle delibere del Consiglio o che, viceversa, il decreto sia un atto dovuto.

³⁸ Corte cost., sent. n. 379 del 1992, *cons. in dir.*, punto 6.

³⁹ Corte cost., sent. n. 379 del 1992, *cons. in dir.*, punto 7.

⁴⁰ F. SORRENTINO, *Incertezze e contraddizioni del principio di leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 2003, 3911.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 380 del 2003.

⁴² C. SALAZAR, *Il consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., par. 9.

⁴³ B. PEZZINI, *Leale collaborazione tra ministro della giustizia e CSM alla prova: chi controlla il concerto?*, in *Giur. cost.*, 2003, 3917.

⁴⁴ Art. 3-*quinquies*, comma 1, lett. b, della l. n. 24 del 2010.

⁴⁵ Per una ricostruzione delle modalità di conferimento e dei parametri considerati v. *Testo Unico sulla Dirigenza Giudiziaria, relativo al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi con l'individuazione di moduli sinottici per la redazione dei rapporti e dei pareri attitudinali*. (Circolare n. 19244 del 3 agosto 2010 - Delibera del 30 luglio 2010 e succ. mod. al 7 luglio 2011), in www.csm.it.

⁴⁶ Alla quale fanno sostanzialmente da cornice una disciplina transitoria ed una intertemporale.

⁴⁷ Differentemente dagli altri concorsi che sono per titoli ed esami.

⁴⁸ Basato su tre parametri: titoli, laboriosità e capacità organizzativa.

amministrativo, si può notare l'indebolimento del Consiglio e la trasformazione del ministro in un organo titolare di un interesse che potrebbe atteggiarsi come contrapposto a quello del Consiglio.

La disciplina sul conferimento degli incarichi direttivi⁴⁹ subisce significative innovazioni ad opera della l. n. 111/2007 che abroga gli artt. 43, 44, 47 e 48 del d.lgs. n. 160/2006 che avevano disciplinato la materia *de qua*. In particolar modo, per quanto concerne l'angolo visuale del rapporto C.S.M. e Ministro della giustizia, la riforma tenta di "recuperare" il ruolo centrale del Consiglio, valorizzando da un lato, procedure di collaborazione tra i due organi e, dall'altro, eliminando quelle disposizioni che, accentuando l'attivismo del Ministro, erano destinate ad incrinare il già delicato rapporto tra politica e magistratura. Si pensi, infatti, come esempio del primo tipo, alla previsione dell'art. 11, comma 3, lett. d., della l. n. 111 che, ai fini della valutazione attitudinale per il conferimento delle funzioni direttive, introduce, accanto ai parametri indicati nell'art. 12, comma 12, i c.d. "indicatori oggettivi" che saranno individuati d'intesa tra il Csm ed il Ministro della giustizia, richiamando lo schema procedurale in tema di concerto. Sono, invece, indici della seconda linea, l'eliminazione dell'impugnabilità della delibera del Consiglio e del parere del ministro per la proroga dell'incarico⁵⁰. Tuttavia, quest'ultima modifica non può più essere attualmente considerata espressione di tale impronta, in quanto, ad opera della legge n. 24 del 2010, subisce un'inversione di tendenza, dal momento che viene introdotta la possibilità per il Consiglio di confermare nell'incarico il magistrato solo previo concerto con il Ministro della giustizia.

Sebbene, quest'ultimo intervento legislativo introduca un temperamento dell'incidenza del concerto, in quanto limita le valutazioni del ministro della giustizia alle «attitudini del candidato relative alle capacità organizzative dei servizi»⁵¹, si assiste comunque ad una espansione dei poteri ministeriali.

3.3.2. (Segue) L'impugnazione delle delibere di conferimento degli incarichi da parte del Ministro innanzi al g.a.

Strettamente connessa alla tematica del conferimento degli incarichi è quella concernente la facoltà, riconosciuta al Ministro della giustizia, dall'art. 2, comma 1, lett. m, della legge n. 150/2005 ed attuata dall'art. 43, comma 3, del d.lgs. n. 160/2006, di poter impugnare, innanzi al giudice amministrativo, la delibera consiliare di conferimento o di proroga degli incarichi direttivi. Questo articolo⁵² ammette la ricorribilità solo al di fuori dei casi di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e – a parte la problematica individuazione dei casi nei quali non sia azionabile il conflitto⁵³ – pone almeno due ordini di problemi: un primo, di carattere formale, in quanto menziona l'impugnabilità della delibera del Consiglio, ma difficilmente si può discorrere di un'autonoma impugnazione della stessa, in quanto la delibera si esteriorizza mediante un decreto ministeriale o del Presidente della Repubblica ed è, pertanto, in tale veste che può essere oggetto di impugnazione; ed un secondo problema, di rilievo sostanziale, che investe lo stesso ruolo che il Ministro verrebbe ad assumere qualora si avvallesse di un simile potere: il ministro diviene, infatti, un «controinteressato rispetto ai provvedimenti relativi allo *status* giuridico dei magistrati ordinari la cui adozione è riservata dalla Costituzione al Consiglio superiore della magistratura che vede ridurre i propri poteri attraverso procedure che abilitano altri soggetti alla selezione sostanziale richiesta per la progressione in carriera, e che finiscono per amplificare l'apporto ministeriale al procedimento per il conferimento degli incarichi direttivi superando l'ambito di competenza previsto dall'art. 110 Cost.»⁵⁴.

⁴⁹ In tema di conferimento degli incarichi direttivi, le principali novità legislative sono sostanzialmente riconducibili a tre aspetti: la valorizzazione dell'attitudine e del merito, come risulta dall'introduzione di criteri attitudinali specifici ad opera della legge n. 111 del 2007 e, completamente, assenti nella legge n. 150 del 2005 e nel d.lgs. n. 160/2006 che rinviavano alla valutazione dei titoli, alla laboriosità ed alla capacità organizzativa; il ridimensionamento del parametro dell'anzianità, che si trasforma da criterio di selezione a criterio di legittimazione; la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi. In tale contesto un'opera di "razionalizzazione" è svolta dall'adozione del c.d. Testo unico sulla dirigenza giudiziaria, adottato con la deliberazione del 30 luglio 2010.

⁵⁰ La modifica dell'art. 45 del d. lgs. n. 106, concernente la temporaneità delle funzioni direttive, ad opera della legge n. 111 non rende più necessario per l'eventuale proroga dell'incarico, temporaneamente conferito per quattro anni, per un periodo di eguale durata (in precedenza per soli due anni) l'acquisizione del parere del Ministro della giustizia, ma è sufficiente la valutazione del Csm sull'attività svolta dal magistrato.

⁵¹ Art. 3-*quinquies*, comma 1, lett. b, della l. n. 24 del 2010 che, con modificazioni, ha convertito il decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario.

⁵² Nei cui confronti lo stesso Presidente della Repubblica ha sollevato dubbi di costituzionalità nel messaggio con il quale la legge n. 150 è stata rinviata alle Camere per una nuova deliberazione.

⁵³ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 23 s.

⁵⁴ G. VERDE, *Il ministro della giustizia*, in AA. VV., *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, cit., 37.

L'evidenziata previsione è stata inizialmente sospesa dalla legge n. 269/2006, per essere successivamente abrogata dall'art. 4, comma 20, della l. n. 111/2007, in tal modo segnando un ulteriore intervento volto a ricondurre il ruolo del Ministro nell'alveo tracciato dal dettato costituzionale e dal quale si era notevolmente allontanato con la riforma del 2005 e l'attuazione della stessa operata con i successivi decreti legislativi.

4. Analisi delle proposte di riforma più significative

La caoticità e multiformità che hanno caratterizzato gli interventi di riforma dell'ordinamento giudiziario non sembrano arrestarsi e, attraverso varie proposte di ulteriori modifiche, rinvengono margini di sempre maggiore eterogeneità; palesando, soprattutto, quanto si sia lontani da una condivisione di una medesima cultura della giurisdizione.

Limitando l'analisi, sia pur sommaria, a quelle proposte legislative che interessano più da vicino il Consiglio superiore della magistratura nell'interrelazione con il Ministro della giustizia, si possono segnalare, raggruppandoli per aree tematiche, i seguenti progetti di riforma:

a. In tema di pareri ex art. 10 della l. n. 195/58, vi sono tre progetti di legge degni di nota, presentati uno alla Camera dei Deputati (**C. n. 2215**) e due al Senato (**S. n. 1832** e **S. n. 1833**), con i quali si tenta di delimitare l'esercizio del potere consultivo del CSM; ed un progetto (**C. n. 1453**), invece, integralmente abrogativo di un simile potere.

In particolar modo, con il progetto di legge presentato alla Camera si intende modificare l'art. 10, comma 2, della l. n. 195/58, sia per quanto concerne le proposte che per quanto riguarda i pareri, introducendo per entrambi l'esplicito riferimento al carattere non vincolante sia dell'eventuale parere reso dal Consiglio sia della proposta formulata, nonché consentendo l'esercizio dell'uno e dell'altra solo in presenza di una «esplicita e motivata richiesta del Ministro della giustizia». Se la previsione della richiesta ministeriale a fronte del parere può apparire «giustificata» al fine di evitare le controversie sui cc.dd. «pareri liberi» ai quali il Csm è solito ricorrere, maggiori dubbi sorgono in relazione alle proposte, in quanto in tal modo si finisce con il rimettere al Ministro la possibilità di un dialogo con il Consiglio per gli ambiti materiali rientranti nell'amministrazione per la giurisdizione.

Nel disegno di legge n. 1832 l'attenzione è, invece, incentrata sulle modalità di esternazione del parere: da un lato, ancorando il parere del Csm all'esplicita richiesta da parte del Ministro della giustizia e, dall'altro, richiedendo che il parere possa essere reso sugli schemi di disegni di legge. Entrambe le modifiche tentano di «correggere» la contraria prassi seguita dal Consiglio superiore della magistratura, richiedendo che il parere non possa essere reso d'ufficio e che non sia dato su disegni di legge già approvati dal Consiglio dei ministri, ma solo su richiesta e per schemi di disegni di legge. Tuttavia, la modifica dell'art. 10, comma 2, proposta in tale atto, va ben oltre dette modalità, in quanto incide anche sul possibile oggetto dei pareri, limitando l'ambito di esplicazione del potere consultivo del CSM all'ordinamento giudiziario e all'amministrazione della giustizia ed eliminando l'inciso «su ogni altro oggetto comunque attinente» a tali materie.

Maggiore «eccentricità» possiede la limitazione delle esternazioni in senso lato del Consiglio prevista nel disegno di legge n. 1833, in quanto si vieta al C.S.M. di «assumere iniziative che rechino nocimento alla riservatezza, alla serenità e all'imparzialità della funzione giudiziaria e al regolare svolgimento di procedimenti pendenti», nell'ambito dei suoi interventi a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Completa il quadro la proposta di abrogazione non solo della possibilità di rendere pareri, ma anche di effettuare proposte, nonché di deliberare su ogni altra materia attribuita dalla legge al C.S.M., prevista dall'art. 2, comma 1, lett. b, del progetto n. 1453, presentato alla Camera dei deputati.

b. In tema di attribuzioni del CSM, il progetto di legge, presentato alla Camera nel luglio del 2008 (**C. n. 1453**), tenta di ridimensionare il ruolo del Consiglio: prevedendo, innanzitutto, che le attribuzioni esercitabili sono solo quelle espressamente conferitegli dalla Costituzione e disciplinate dalla legge, pena la nullità degli atti eventualmente adottati in violazione di tale previsione e la reclusione, accompagnata dall'interdizione perpetua dai pubblici uffici per i componenti che abbiano concorso a tale violazione; incidendo sui fondi per il funzionamento; valorizzando il ruolo del Ministro nella formazione delle tabelle degli uffici giudiziari; richiedendo la proposta del Ministro della giustizia per l'emanazione del regolamento interno del Consiglio.

c. In tema di modifiche all'assetto costituzionale, rileva, innanzitutto, il progetto di legge costituzionale n. 1935, presentato al Senato ed assegnato alle commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia il 22 dicembre 2009, con il quale, sulla considerazione della – ritenuta – necessaria separazione delle carriere, si ritiene opportuna l'istituzione di due differenti Consigli superiori della magistratura, delimitando le rispettive competenze alla sola amministrazione, non più della giustizia, ma delle carriere dei magistrati. Conseguente ad una simile "restrizione", la necessaria istituzione di un ulteriore organismo, denominato "Alta Corte di giustizia dei magistrati", per quanto concerne i provvedimenti disciplinari.

L'idea della distinzione della magistratura in giudicante e requirente, e della conseguente necessità di due Consigli superiori, era già contenuta in altri progetti di riforma del titolo IV, della parte II della Costituzione, tra i quali il n. 182, nel quale la suggerita modifica dell'art. 104 Cost. e l'introduzione dell'art. 104-bis dovrebbero condurre a considerare quale membro di diritto del Consiglio superiore, sia della magistratura giudicante che di quella requirente, il Ministro della giustizia o un suo delegato (*sic!*).

Un'ulteriore proposta di modifica costituzionale è quella presentata alla Camera dei deputati (n. 3829) il 3 novembre 2010, ed anche in questo caso il *leitmotiv* è la separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e pubblici ministeri, per realizzare la quale si ritiene opportuna la modifica dell'organizzazione costituzionale del Consiglio superiore della magistratura. In particolar modo si richiede un'articolazione interna del Csm, in modo tale che sia costituito da due sezioni: una competente sui magistrati ai quali siano attribuite funzioni giudicanti ed una relativa ai pubblici ministeri.

Di recente approvazione è il disegno di legge costituzionale n. 4275 del 2011⁵⁵ che, nell'intento di modificare l'intero Titolo IV della Costituzione, ripropone, in linea con i progetti precedenti, la separazione delle carriere con la conseguente istituzione di due differenti Consigli superiori della magistratura. Le disposizioni del recentissimo d.d.l. che maggiormente qui interessano sono: gli artt. 6 e 7⁵⁶, in relazione all'incisione sull'organizzazione e sulla composizione del Csm; gli artt. 8⁵⁷ e 9⁵⁸ che incidono sulle funzioni del Consiglio; e l'art. 13 in tema di funzioni del Ministro della Giustizia.

Dalla lettura di tali disposizioni si può osservare che l'assetto competenziale del Consiglio superiore della magistratura subisce una non irrilevante riduzione, che si snoda in una duplice direzione: infatti, da un lato, si elimina una competenza che l'originario testo costituzionale conferiva, *id est* i provvedimenti disciplinari, e, dall'altro, si tenta di arginare la possibile *vis* espansiva delle attribuzioni "residue", statuendo che non vi è la possibilità di «*esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione*»⁵⁹. Risulta, quindi, evidente l'intento di limitare le funzioni del C.S.M. impedendogli, in particolar modo, la possibile adozione proprio di quegli atti attraverso i quali è stata maggiormente garantita in questi anni l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. Rientrano, infatti nel novero degli atti "vietati": le c.d. pratiche a tutela⁶⁰, i pareri e gli atti "paranormativi"⁶¹.

⁵⁵ Approvato dal Consiglio dei ministri il 10 marzo del 2011, presentato alla Camera dei deputati il 7 aprile (A. C. 4275) ed il cui esame da parte delle commissioni riunite affari costituzionali e giustizia è iniziato il 3 maggio 2011.

Tra i primi commenti v. G. AZZARITI, *Appunti sulla riforma costituzionale della giustizia. Testo dell'audizione sulla riforma del Titolo IV della parte II della Costituzione (A. C. 4275) svolta presso la Camera dei Deputati (Commissioni affari costituzionali e giustizia) il 1 giugno 2011*, in www.rivistaaic.it; E. TIRA, *Una prima lettura del disegno di legge costituzionale di riforma del titolo IV, parte II, della Costituzione*, in www.rivistaaic.it; R. ROMBOLI, *Una revisione organica e di maggioranza per trasformare il modello costituzionale di ordinamento giudiziario*, in *Quad. cost.*, 3/2011, 639 ss.; M. VILLONE, *La "riforma epocale" della giustizia nel ddl costituzionale AC 4275: continuità o rottura*, in www.costituzionalismo.it, ora in *La Costituzione e la giustizia dei potenti*, Napoli, 2011, 72 ss.; M. VOLPI, *Consiglio superiore della magistratura: da organo di rilievo costituzionale a organo burocratico-amministrativo*, in *Quest. giust.*, 2/2011, R. ROMBOLI, *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri? (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei Deputati il 7 aprile 2011)*, in www.rivistaaic.it; nonché i contributi di G. AZZARITI, *Garanzie della giurisdizione e politicizzazione della magistratura*, S. SICARDI, *La magistratura nel sistema costituzionale secondo il d.d.l. n. 4275*, G. BRUNO, *Le funzioni dei Consigli superiori della magistratura*, tutti in *Il progetto di riforma del titolo IV della parte II della Costituzione nel d.d.l. costituzionale 7 aprile 2011 n. 4275*, in *Foro it.*, 10/2011, rispettivamente 244 ss., 248 ss. e 274 ss.

⁵⁶ Con i quali si postula l'introduzione degli artt. 104-bis e 104-ter, rispettivamente dedicati al Consiglio della magistratura giudicante ed a quello della magistratura requirente.

⁵⁷ Sostitutivo dell'attuale art. 105, così riformulandolo: «*Spettano al Consiglio superiore della magistratura giudicante e al Consiglio superiore della magistratura requirente, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e le promozioni nei riguardi dei giudici ordinari e dei pubblici ministeri.*

I Consigli superiori non possono adottare atti di indirizzo politico, né esercitare funzioni diverse da quelle previste nella Costituzione»

⁵⁸ Disposizione che introduce l'art. 105-bis con il quale si attribuisce la competenza sui provvedimenti disciplinari dei magistrati all'istituenda Corte di disciplina.

⁵⁹ V. art. 8 del d.d.l. del 2011.

⁶⁰ Atti attraverso i quali il Consiglio superiore della Magistratura interviene per tutelare l'indipendenza e il prestigio di singoli magistrati ed il cui fondamento giustificativo è adesso da rintracciare nell'art. 21 bis del regolamento del C.S.M., così come introdotto

Contribuisce ad alimentare il quadro di depotenziamento del Consiglio, l'introduzione tra le competenze del Ministro della Giustizia della c.d. funzione ispettiva⁶², in quanto l'indeterminatezza dell' articolazione di una simile funzione può condurre a configurare il Ministro quale "occhio vigile", come controllore del potere giudiziario. Scenario quest'ultimo che segnerebbe un ulteriore drastico allontanamento dal modello costituzionale e dai principi informatori.

Tali progetti, complessivamente intesi, non possono che essere considerati quali emblematiche figure sintomatiche non dell'esigenza di una riforma funzionale, ma di una modifica che riconduca la magistratura a quella situazione di dipendenza dal potere esecutivo, per eliminare la quale si faticò tanto in sede di Costituente ad approntare il "bersagliato" titolo IV, della parte II della nostra Carta costituzionale.

Il dettato costituzionale ha, difatti, «svincolato in modo effettivo l'ordine giudiziario dalla soggezione al potere politico ed ha posto le premesse per un esercizio della giurisdizione ispirato al principio di legalità ed a quello di eguaglianza, senza alcuna possibile influenza istituzionale sull'agire dei magistrati sia come giudicanti che come requiranti»⁶³.

5. Considerazioni conclusive

In conclusione, si può osservare che il vero punto di snodo nel difficoltoso rapporto tra politica e magistratura, i cui aspetti problematici riaffiorano in modo più che evidente nella relazione tra il Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della Giustizia, è rappresentato dall'acquisizione di una comune cultura della legalità e della giustizia. Infatti, solo partendo da un comune e condiviso terreno è possibile non solo dialogare, ma anche introdurre modifiche istituzionali – se ritenute necessarie – tali da assicurare l'indipendenza dei magistrati e l'efficienza del sistema giustizia, quali valori fondamentali dell'ordinamento giudiziario⁶⁴. Ne discende che, in assenza di tale condivisione non vi può essere né la separazione dei poteri cristallizzata in Costituzione né la collaborazione più volte richiamata dalla Corte costituzionale, ma solo una sterile contrapposizione, che riproduce a livello istituzionale "*l'homo hominis lupus est*". In un simile clima, si può comprendere quanto risulta sotteso ai – sia pur esegui – progetti di riforma evidenziati e posti all'esame del Parlamento: la tensione verso il rafforzamento dei poteri ministeriali con l'inevitabile esigenza di ridurre le competenze del Consiglio superiore della magistratura. Infatti, l'intento di ridurre i margini di operatività della magistratura si riflette nella presunta necessità di depotenziare, il più possibile, il "guardiano" della sua indipendenza ed autonomia.

Pertanto, solo allorché si attenerà il clima di tensione tra politica e magistratura e si abbandoneranno logiche delegittimanti, sarà possibile che il Consiglio superiore della magistratura ed il Ministro della Giustizia riconoscano ciascuno il ruolo che l'altro è chiamato a svolgere nel sistema: è questo il presupposto essenziale per la realizzazione del principio della leale collaborazione, propugnato dalla Corte costituzionale.

nel 2009. Sul tema v. S. PANIZZA, *L'evoluzione dell'ordinamento italiano in tema di esercizio indipendente delle funzioni giudiziarie e di ruolo del Consiglio superiore della magistratura*, in *Dir. pubbl. comp. ed eur.*, 4/2010, 1702 ss.; V. BORRACETTI, F. CASSANO, F. VIGORITO, *Cronache dal Consiglio superiore della magistratura (febbraio-settembre 2011)*, in *Quest. giust.*, 6/2011, 195 ss.

⁶¹ Tra i quali vi rientrano, da un lato, i regolamenti e, dall'altro, le risoluzioni, le circolari e le direttive concernenti l'esercizio delle attribuzioni del C.S.M.

Sul problema dell'ammissibilità di una potestà normativa e sulla tipologia degli atti normativi v., tra i tanti, S. CARLUCCI, *L'attività normativa e paranormativa del Consiglio superiore della Magistratura*, in *Il potere regolamentare nell'amministrazione centrale*, a cura di U. De Siervo, Bologna 1992, 360 ss.; F. SORRENTINO, *I poteri normativi del C.S.M.*, in AA. VV., *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, cit., 36 ss.; G. SERGES, *La potestà normativa*, in AA. VV., *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, cit., 37 ss.;

⁶² Sui pericoli della costituzionalizzazione del potere di ispezione v. R. ROMBOLI, *Una riforma "epocale" della giustizia o un riassetto del rapporto tra poteri?* (Osservazioni al ddl costituzionale n. 4275 presentato alla Camera dei Deputati il 7 aprile 2011), cit.

⁶³ G. SILVESTRI, *I problemi della giustizia italiana fra passato e presente*, in *Le garanzie della Repubblica*, Torino 2009, 40.

⁶⁴ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino 1990, 97 s.