

**CAMERA DEI DEPUTATI** **Doc. I**  
**N. 4**

---

**MESSAGGIO ALLE CAMERE**  
**DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

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

TRASMESSO ALLA PRESIDENZA IL 26 LUGLIO 1990

PAGINA BIANCA

Roma, 26 luglio 1990.

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

*Onorevole Presidente,*

*ho l'onore di trasmetterLe il messaggio che ritengo di inviare, per il Suo alto tramite, alle Camere, per sottoporre all'attenzione e all'esame dei Rappresentanti della Nazione alcuni problemi specifici in tema di giustizia.*

*Come nel testo del messaggio espressamente sottolineo, sono ben consapevole che altri e più gravi sono i problemi che occorre affrontare per avere un complessivo sistema di giustizia che dia risposte pronte, corrette e credibili alle istanze di giustizia e valga a confermare la supremazia del diritto, come valore irrinunciabile del nostro Stato democratico.*

*Per tale ragione, mi riservo di investire prossimamente il Parlamento, nelle forme e nei modi che saranno ritenuti più idonei e nei tempi adeguati alle esigenze di completezza, del più generale e complesso problema della giustizia, che comprende tra l'altro l'esigenza dell'adeguamento dei mezzi, delle strutture e di tutte le altre condizioni di efficienza.*

*Le questioni che, per l'intanto, oggi sottopongo con il messaggio all'esame ed alle decisioni del Parlamento, riguardano essenzialmente le garanzie di indipendenza dei magistrati e del giudice quale organo investito della funzione giurisdizionale, fondamento e presidio del nostro Stato di diritto, e sono profondamente convinto che, a ragione della loro specificità e del loro carattere limitato ad aspetti particolari, possano essere affrontate e risolte con immediatezza.*

*Tali questioni riguardano innanzi tutto l'istituto del trasferimento di ufficio dei magistrati e i problemi, in parte ad esso connessi, della nuova regolamentazione da dare alla responsabilità disciplinare dei magistrati. Il messaggio tocca, inoltre, alcuni aspetti della normativa relativa al Consiglio superiore della magistratura, quali la posizione del Presidente della Repubblica nella Sezione disciplinare del Consiglio, la forma e, in particolare, la motivazione dei provvedimenti consiliari che riguardano i magistrati, nonché l'istituto dello scioglimento anticipato del Consiglio superiore. Il messaggio sottopone, infine, all'esame del Parlamento gli inconvenienti che possono derivare dall'attuale disciplina processuale in ordine allo spostamento della competenza per i procedimenti a carico dei magistrati e richiama le problematiche emerse di*

*recente in merito alla disciplina dei diritti e dei limiti in tema di libertà di associazione dei magistrati.*

*La soluzione dei problemi che rimetto alla valutazione dei rappresentanti del popolo sovrano può, a mio avviso, concorrere a realizzare il fondamentale principio della soggezione del giudice solo alla legge e apportare dunque un contributo di rilievo al corretto funzionamento del nostro sistema giudiziario.*

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

FRANCESCO COSSIGA.

Vassalli, *Ministro di grazia e giustizia.*

## MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Signori del Parlamento,

nell'attuale fase della vita civile e sociale e dello sviluppo della generale e largamente diffusa cultura istituzionale del nostro Paese, tutti i cittadini, la *gente comune*, avvertono ormai acutamente che il *problema della giustizia* è problema la cui soluzione riguarda non solo l'ordinato assetto e l'utile funzionamento delle istituzioni repubblicane, ma anche e soprattutto il prestigio effettivo e la credibilità reale di uno Stato democratico e di diritto, quale è la nostra Repubblica, toccando ormai lo stesso modo di essere e di vivere della nostra comunità civile.

## I

1.0. Si può quindi oggi legittimamente parlare di un *problema della giustizia* centrale nella vita della comunità nazionale; e non è temerario parlare ormai di una grave crisi nell'*amministrazione della giustizia* nell'ambito del nostro sistema istituzionale che insidia il valore reale ed effettivo del nostro sistema di diritto, interessi e garanzie.

1.1. *L'adozione del nuovo codice di procedura penale* è stata una coraggiosa ed irrinunciabile scelta di civiltà giuridica del Parlamento nazionale e della società italiana, scelta da difendere con convinzione e determinazione. La sua adozione ha posto e pone tuttavia seri problemi a causa delle deficienze ancora esistenti nelle strutture di supporto necessarie alla sua piena e ordinata applicazione e, realtà questa da tenere ben presente, a causa anche delle resistenze culturali ampiamente legate a una concezione autoritaria del processo e della, consapevole o inconsapevole, ricerca o pretesa di una *autorità* o di un *potere* che non possono essere propri della giurisdizione in uno Stato democratico.

1.2. Altro determinante elemento del problema della giustizia è la situazione in cui versa il sistema della giustizia civile e che spinge e sempre più spingerà il cittadino ad abbandonare la *lotta giuridica* per i suoi diritti anche contro il torto e la prepotenza ed a ricorrere a forme di *giustizia privata alternativa*, che qualora doves-

sero divenire pratica comune e preminente, segnerebbero da un lato una grave crisi dello Stato — di cui l'esercizio della giurisdizione è compito essenziale — e dall'altro il sorgere di un *vero e proprio sistema istituzionale di giustizia parallela*, privo di reali garanzie per il cittadino comune.

1.3. A tutto ciò si aggiungano l'esistenza e la specificità di alcuni gravi problemi del nostro momento. In primo luogo la *lotta alla criminalità organizzata*, ed in particolare alle sue forme più insidiose: mafia e traffico illecito delle droghe, forme che minacciano ormai in larghe parti del territorio lo stesso essere istituzionale dello Stato e l'assetto democratico e libero della società e che richiedono, per essere affrontate e sconfitte, oltre a una *forte mobilitazione civile, morale, culturale e politica*, e a una *azione unitaria delle forze di polizia*, anche, ed in modo eminente, se non esclusivo, una *amministrazione della giustizia efficiente, credibile, pronta, rigorosa nella giustizia e giusta nel rigore, sentita come giusta dall'uomo comune e dalla società civile nel suo complesso per la sua trasparenza e per la pronta semplicità ed intellegibilità delle motivazioni del suo agire e decidere*.

1.4. Centrale per l'amministrazione della giustizia e per il corretto funzionamento del sistema giudiziario è la questione dell'*autonomia e dell'indipendenza della magistratura* nei confronti di ogni altra istituzione dello Stato, nessuna esclusa, anche se alla magistratura stessa collegata, così come quella, alla prima strettamente correlata, dell'*indipendenza di ogni singolo giudice e della sua esclusiva soggezione alla legge*.

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, indefettibile del nostro Stato di diritto. Senza di esse non può funzionare alcun reale sistema di garanzie istituzionali soggettive delle libertà e dei diritti dei cittadini e non può esistere nessun effettivo *imperio del diritto* nella vita civile che sia compatibile ed armonico con le fondamenta stesse dello Stato repubblicano e democratico.

A questa indipendenza del *giudice-organo-potere* e del *giudice-magistrato* è ordinato tutto un sistema di garanzie normative ed istituzionali: da un lato il sistema delle *riserve relative ed assolute di legge* sul piano della disciplina normativa della materia della giustizia, dall'altro il *Parlamento*, quale sede privilegiata della sovranità nazionale; il *Presidente della Repubblica*, quale organo di garanzia politico-istituzionale del corretto funzionamento delle istituzioni e quindi anche dell'istituzione giudiziaria; la *Corte costituzionale*, organo di garanzia giurisdizionale della Costituzione e delle leggi ed infine il *Consiglio superiore della magistratura*, quale organo cui, con piena autonomia, è affidata certamente ed in via primaria una missione di *alta amministrazione* per il governo della magistratura e che ha, come *esclusivo fine del suo agire e come unica ragione del suo essere*, l'indipendenza del giudice e la sua soggezione solo alla legge.

1.5. Non vi è dubbio che lo *status* complessivo del magistrato e le misure relative al miglioramento delle strutture logistiche e burocratiche dell'amministrazione della giustizia rappresentano i presupposti oggettivi e organizzativi indispensabili per un esercizio effettivamente libero e indipendente delle funzioni giudiziarie da parte dei magistrati e di quegli altri cittadini che, in base alla Costituzione ed in forza delle leggi, sono in alcuni casi costituiti *giudici* anch'essi ed anch'essi chiamati a concorrere all'amministrazione della giustizia: ed è quindi problema questo che ha una sua specifica e rilevante priorità.

1.6. Tuttavia, in questi cinque anni di presidenza e quindi anche di collegamento con il Consiglio superiore della magistratura e di particolari relazioni con il mondo della giustizia, l'esperienza maturata nell'esercizio della mia attività di Capo dello Stato mi ha convinto dell'esistenza di un ristretto numero di problemi specifici, attinenti alle garanzie di indipendenza del giudice, sotto il profilo della sua indipendenza come *giudice-organo* ed anche come *giudice-magistrato*, che presentano caratteri di particolare delicatezza, essenzialità ed urgenza.

Questi specifici problemi debbono, a mio avviso, essere quindi sollecitamente, e direi con immediatezza, affrontati e risolti, conformemente alla Costituzione e ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico, nella sede — unica ed esclusivamente competente a risolverli — del Parlamento nazionale, titolare permanente della funzione legislativa e di revisione costituzionale, sede privilegiata e primaria della rappresentanza e dell'esercizio della sovranità popolare e che, in un sistema democratico, è l'unica fonte legittimatrice — secondo le leggi, immediatamente o mediatamente — di ogni funzione sovrana, compresa quella giudiziaria e in particolare giurisdizionale.

1.7. Ritengo pertanto mio dovere inviare al Parlamento nazionale, a norma dell'articolo 87 della Costituzione, questo messaggio riservandomi, in un tempo commisurato alle esigenze di completezza e responsabile meditazione, legate alla gravità dei problemi ed alla loro complessità, di investire prossimamente il Parlamento stesso del più generale complesso problema della giustizia, che comprende altri e gravi problemi, e anzitutto quelli dell'adeguamento dei mezzi e delle altre condizioni di efficienza della giustizia.

I problemi di cui oggi investo il Parlamento attengono: 1) all'istituto del trasferimento di ufficio dei magistrati; 2) alla responsabilità disciplinare dei magistrati; 3) alla posizione del Presidente della Repubblica nella Sezione disciplinare del Consiglio superiore; 4) alla forma dei provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura riguardanti i magistrati; 5) all'istituto dello scioglimento anticipato del Consiglio superiore; 6) alla competenza a decidere dei procedimenti penali relativi ai magistrati; 7) al regime dei diritti e limiti della libertà di associazione dei magistrati.

## II

1.0. INAMOVIBILITÀ DEI MAGISTRATI E TRASFERIMENTO *EX OFFICIO* EX ARTICOLO 2 REGIO DECRETO LEGISLATIVO 31 MAGGIO 1946, N. 511, « GUARENTIGIE DELLA MAGISTRATURA ».

1.1. La garanzia storicamente primigenia dell'indipendenza dei magistrati è la *garanzia dell'inamovibilità* e cioè il divieto di essere dispensati o sospesi dal servizio, o destinati ad altra sede o funzione, senza il loro consenso, e, ove questo manchi e cioè non vi sia la volontaria accettazione dell'interessato, soltanto nei casi e nei modi previsti dalla legge.

Deroghe alla inamovibilità, e cioè adozione di un provvedimento di trasferimento di sede e di funzione nei confronti di un magistrato che non vi consenta, sono previste dall'ordinamento giudiziario anzitutto quali *tipi di sanzioni disciplinari*: esse possono essere irrogate al termine di un regolare procedimento disciplinare previsto dalla Costituzione e regolamentato dalla legge, secondo lo schema e con le garanzie di un vero e proprio *giusto processo secondo il diritto*.

Ma l'istituto del trasferimento di sede e di funzioni è rimasto nel nostro ordinamento anche come *trasferimento di ufficio*, e cioè quale *provvedimento amministrativo a sé stante* e non come sanzione in un procedimento disciplinare a carattere giurisdizionale: è il trasferimento, di sede o di funzione, previsto dall'articolo 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, sulle « guarentigie della magistratura » *anche al di fuori di ogni ipotesi di comportamento disciplinarmente rilevante*.

La competenza ad adottare questo provvedimento spetta al Consiglio superiore in forza delle successioni di leggi e competenze avvenute con la costituzione del Consiglio superiore (articoli 10 e 17 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1958, n. 916) che la esercita, appunto, nella forma del procedimento amministrativo e non in quella del procedimento disciplinare, e quindi in sede di *plenum* e non di Sezione disciplinare.

Ebbene, sembra al Capo dello Stato che l'istituto del trasferimento di ufficio, come previsto e disciplinato dal citato articolo 2 del decreto del 1946, *non* sia compatibile con la guarentigia della inamovibilità accordata al magistrato dall'articolo 107 della Costituzione e con la complessiva posizione di indipendenza, al magistrato garantita dall'insieme delle disposizioni costituzionali e che è condizione e presupposto dell'indipendenza del giudice, della sua effettiva, esclusiva soggezione alla legge e quindi della indipendenza dell'esercizio stesso della funzione giurisdizionale, essenziale allo Stato di diritto e al regime di libertà.

1.2. Si consideri a tal fine anzitutto la indefinitezza della fattispecie normativa che prevede detto istituto: la dizione *qualsiasi causa anche indipendente da loro (dei magistrati) colpa*, per la quale *non possono, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle*



*condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario, contenuta nella disposizione di cui al citato articolo, è di tale genericità da dover essere considerata per lo meno insufficiente a tutelare la storica e fondamentale garanzia della indipendenza e della inamovibilità del giudice ed insieme non conforme al principio fondamentale della certezza e della conoscibilità reale del diritto, e cioè del possibile previo apprezzamento dei canoni cui adeguare il proprio comportamento.*

Né è sufficiente che il Consiglio superiore della magistratura, ben avvertendo la debolezza giuridica dell'istituto e rilevando anzi, e fondatamente, apprezzabili dubbi sulla costituzionalità di esso, abbia con più delibere adottato al riguardo criteri interpretativi (deliberazioni 5 dicembre 1972 e 23 luglio 1980), per indicare alcuni di questi *canoni* e per fissare limiti e criteri all'esercizio del proprio potere discrezionale in materia così delicata.

Che il Consiglio superiore abbia cercato con tali delibere di attenuare le conseguenze della *illegittimità* o quanto meno della *incoerenza* dell'istituto è certamente degno di lode, *ma appare del tutto insufficiente*, trattandosi di materia che non può essere lasciata a criteri di mera autolimitazione di una sostanziale discrezionalità. Gli articoli 107 e 108 della Costituzione prevedono, infatti, in questa materia una riserva rinforzata di legge, stabilendo che alla disciplina delle deroghe all'inamovibilità si debba provvedere, con l'osservanza dei principi e delle regole direttamente poste dalla Costituzione, attraverso le norme dell'ordinamento giudiziario e quelle sulla magistratura in generale, *norme che debbono e possono per l'appunto essere stabilite legittimamente solo con legge.*

1.3. Si aggiunga un'altra considerazione: nel procedimento di applicazione del citato articolo 2, il Consiglio superiore, avendo sulla base di esso affermato e realizzato un *proprio diretto potere di pratica ispezione degli uffici giudiziari*, considerato *proprio e necessario*, per l'acquisizione degli elementi indispensabili al giudizio, ed esercitando tale potere attraverso suoi componenti — che poi partecipano anch'essi alla trattazione del caso ed alla deliberazione del *giudizio* — finisce per riunire in sé poteri di indagine, poteri di istruzione e poteri di decisione. Si realizza, così, nel Consiglio superiore ed in relazione ad una fondamentale garanzia di indipendenza del magistrato, *l'inamovibilità*, un *cumulo di autorità* in ordine al quale appare opportuno verificare la compatibilità, quanto meno sotto il profilo della *convenienza e coerenza costituzionale*, con i principi del *giusto processo secondo il diritto*. Questi principi, per la cultura politica e giuridica, moderna e liberale, per il *senso comune della collettività*, per gli stessi indirizzi giurisprudenziali maturati in questi anni, sembrano doversi osservare non solo nel *processo in senso proprio*, cioè nel procedimento specifico all'esercizio della funzione giurisdizionale, ma anche in ogni procedimento il cui atto finale vada ad incidere nella sfera dei diritti dei cittadini con una autorità almeno di fatto, se non formale, superiore a quella del semplice atto amministrativo.

Non spetta a me indicare le possibili soluzioni a questo grave e delicato problema. Tuttavia, avuto riguardo allo scopo da perseguire, occorre sicuramente quanto meno riportare il procedimento ex articolo 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, nell'alveo di quello disciplinare, il che potrebbe presupporre non soltanto la modifica, ma anche la soppressione dell'istituto specifico quale previsto dal citato articolo 2 e comunque una necessaria *diversificazione* tra poteri di inchiesta, di promozione del procedimento, di istruttoria e di decisione, senza la quale rischia di non essere rispettato il principio del *giusto processo secondo il diritto*.

1.4. Il valore della inamovibilità va tutelato anche di fronte alle esigenze pressanti poste dalla stessa magistratura e dagli uffici giudiziari interessati a garantire, nelle forme appropriate, la piena funzionalità in quelle sedi massimamente impegnate nella lotta contro la criminalità organizzata e le sue forme più insidiose. Queste esigenze sono fortemente sentite dal Capo dello Stato, nell'interesse dell'imperio del diritto, e possono essere soddisfatte solo con un intervento del legislatore, atteso che il Consiglio superiore, che giustamente e lodevolmente se n'è dato carico nell'ambito delle sue competenze, non è potuto pervenire a risultati soddisfacenti, come lo stesso Consiglio ha riconosciuto.

L'intervento del legislatore potrebbe venire incontro alle indicate pressanti esigenze di funzionalità delle sedi più impegnate nella lotta contro la criminalità organizzata o prevedendo particolari valutazioni di merito per le successive assegnazioni di sedi o funzioni oppure formulando criteri oggettivi e predeterminati che presiedano ai trasferimenti, anche secondo parametri eventuali di permanenza temporale negli uffici, escluso comunque qualunque spazio alla discrezionalità nella determinazione dei criteri.

### III

#### 1.0. RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE DEL MAGISTRATO.

1.1. Un altro aspetto della disciplina legislativa vigente, nel quale è fortemente coinvolto il valore dell'indipendenza dei magistrati, strumento primo della garanzia di imparzialità e di indipendenza del giudice, è certamente quello della loro *responsabilità disciplinare*, nella sua dimensione sostanziale e procedimentale.

Il Governo della Repubblica si è fatto interprete delle esigenze, fortemente sentite dalla magistratura e condivise dalla intera dottrina, della necessità di una profonda revisione dell'attuale normativa per *renderla adeguata ai principi ed ai valori della Costituzione*. È infatti all'esame del Parlamento un disegno di legge sulla responsabilità disciplinare e sulle incompatibilità del magistrato, attualmente deferito alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati,

che accoglie l'impostazione, ormai quasi generale in dottrina, della *tipizzazione* degli illeciti disciplinari, come scelta aderente, e forse l'unica coerente, al principio di legalità e che propone norme sul procedimento per la irrogazione delle sanzioni disciplinari più coerenti con il sistema generale delle garanzie *oggettive e istituzionali* poste dalla Costituzione a presidio dei diritti e delle libertà dei cittadini ed in particolare dei magistrati.

Confido che il Parlamento vorrà completare al più presto l'esame di tale disegno di legge e sono certo che il Governo, ben consapevole del rilievo che nella soluzione del *problema giustizia* sul piano istituzionale ha l'assetto definitivo di un così delicato settore, non farà mancare alle Camere tutta la sua doverosa ed informata collaborazione.

1.2. Su questo punto, tuttavia, ritengo opportuno sottoporre al Parlamento le seguenti riflessioni:

1) È evidente che l'inizio del procedimento disciplinare o la stessa possibilità di promuoverlo può costituire una grave e pericolosa interferenza, *almeno sotto il profilo della oggettiva minaccia o del pericolo possibile*, nell'esercizio delle funzioni giudiziarie. Parrebbe perciò opportuno stabilire che, nella pendenza del procedimento giurisdizionale cui i comportamenti suscettibili di una possibile valutazione di illecito-disciplinare si riferiscono, i rimedi ad essi siano esclusivamente quelli *interni* al procedimento stesso, (appello, ricorso, eccetera) da definirsi nei modi ad esso propri (annullamento, dichiarazione di nullità, riforma, eccetera); e conseguentemente, che l'azione disciplinare sia esercitabile solo a procedimento concluso. Ciò anche al fine di evitare il pericolo, sempre in agguato, delle *giustizie parallele*, che è cosa molto pernicioso, per lo sconcerto che può provocare nella pubblica opinione e per i conflitti che può generare, con discredito grave per la *credibilità e comprensibilità* delle istituzioni dello Stato.

Definito il procedimento, al fine di preservare la esclusività della titolarità della funzione giurisdizionale — evitando di introdurre procedimenti paralleli ed esterni di controllo su di essa, lesivi dei principi della Costituzione e dello Stato di diritto e salvaguardando così anche l'autorità della pronuncia dei giudici ed al limite la stessa definitività del giudicato — dovrebbe essere previsto che i comportamenti dei giudici e del pubblico ministero non possano essere fatti valere quali illeciti disciplinari *se un altro giudice*, in sede di impugnazione, li abbia esplicitamente dichiarati legittimi, validi e ritualmente assunti.

2) La sede della normativa sulla responsabilità disciplinare sembra la più idonea per affrontare e risolvere il problema, delicatissimo e purtroppo non astratto, anch'esso attinente a diritti fondamentali di libertà del cittadino, del coinvolgimento negli atti processuali di soggetti del tutto estranei al processo, talvolta senza che gli stessi siano stati neanche sentiti, che può generare ombre sul giudice il cui errore o eccesso di zelo può essere scambiato per intento persecutorio, malanimo personale o uso di strumento giudiziario a fini diversi da quelli di giustizia.

Oltre alla riaffermazione, tra i doveri del magistrato, dell'obbligo di astenersi negli atti del processo dal prendere in considerazione la posizione di soggetti che al processo stesso siano rimasti estranei, e anche di quello di prudentemente evitare i cosiddetti *obiter dicta*, i ragionamenti non necessari alla esposizione dei fatti e alla motivazione della decisione, parrebbe forse opportuno configurare — ancor prima e indipendentemente dalla promovibilità dell'azione disciplinare — l'esperibilità da parte degli interessati di immediati rimedi giurisdizionali, come un ricorso diretto alla Corte di cassazione per la cancellazione dagli atti del processo di quelle parti che tocchino in modo illegittimo la posizione dei terzi estranei.

3) La più accentuata procedimentalizzazione del contenzioso disciplinare, il conseguente suo accostamento, sul piano delle garanzie, al processo penale, non dovrebbero però portare con sé, quale conseguenza necessaria, l'*obbligatorietà dell'azione disciplinare*, come è previsto dal disegno di legge quando per l'archiviazione dell'azione richiede l'intervento dell'organo giudicante, analogamente a quanto è prescritto per l'azione penale.

Se l'azione disciplinare diventasse anche solo in questo senso obbligatoria, i magistrati si potrebbero trovare oltre ogni misura soggetti a denunce ed esposti, che dovrebbero di necessità attivare il Ministro della giustizia e/o il Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, in quanto l'obbligatorietà esclude ogni possibilità di apprezzamento dell'esperibilità dell'azione. I magistrati si potrebbero trovare quindi soggetti ad una pubblicità ingiusta e non compatibile con il prestigio dell'ordine giudiziario, bene da tutelare e proteggere, per garantire l'accettazione da parte del comune sentire degli atti del giudice come atti di giustizia non solo formale.

Il principio della pretesa obbligatorietà dell'azione disciplinare verrebbe quindi a costituire un ulteriore elemento di indebolimento dell'*indipendenza*, della *autorevolezza* e *credibilità* della magistratura nel suo complesso e nei singoli suoi componenti.

#### IV

##### 1.0. SEZIONE DISCIPLINARE DEL CONSIGLIO SUPERIORE.

1.1. Strettamente connesso con il problema della responsabilità disciplinare dei magistrati, in senso sostanziale e procedurale, appare essere quello della composizione della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura.

La giurisprudenza della Corte di cassazione e della stessa Corte costituzionale, e gran parte della dottrina riconoscono, come è noto, natura giurisdizionale alla funzione esercitata dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore, considerando questa parificata al *giudice a quo*, ancorché non definito sia il problema della natura giuridica di questo organo *in sé*.

Questo riconoscimento, oltre a porre *de jure condendo* l'esigenza di tenere rigorosamente distinta, quanto a procedimento e quanto a partecipazione dei componenti, l'attività amministrativa del Consiglio — specie quella diretta al trasferimento di ufficio dei magistrati — da quella di carattere giurisdizionale, pone qualche ulteriore problema anche per quanto riguarda la *presidenza della Sezione disciplinare da parte del Presidente della Repubblica*.

L'articolo 18 della legge del 1958 sul Consiglio superiore attribuisce al Presidente della Repubblica la facoltà di convocare e presiedere la Sezione disciplinare *in tutti i casi in cui lo ritiene opportuno*.

Questa norma non può non apparire quanto meno sospetta sotto il profilo della sua legittimità costituzionale, dato che consente di alterare la composizione di un collegio che esercita funzioni giurisdizionali senza che, a fondamento di tale modifica della composizione, vi siano oggettive esigenze o soggettive incompatibilità, normativamente predeterminate, ma tutto lasciando ad una scelta discrezionale, quale è quella cui il Presidente della Repubblica è facoltizzato.

La norma sembra più precisamente intaccare il principio costituzionale del giudice naturale e merita, dunque, una attenta considerazione e una approfondita valutazione delle implicazioni gravi della sua eventuale applicazione e della sua stessa esistenza.

La natura giurisdizionale della funzione esercitata dalla Sezione disciplinare, d'altra parte (anche ove fosse eliminata ogni perplessità riguardo alla fondamentale esigenza di garanzia della precostituzione del giudice), rende indispensabile una specifica meditazione sulla compatibilità della presenza del Presidente della Repubblica, organo costituzionale a sé stante, distinto e diverso dagli altri poteri costituzionali dello Stato, in un collegio giudicante che è investito della titolarità e dell'esercizio della funzione giurisdizionale che, a differenza delle altre, non consente compartecipazioni tra poteri diversi dello Stato.

Il principio della irresponsabilità del Capo dello Stato per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni e la sua stessa posizione di organo costituzionale posto ai vertici dell'ordinamento, infatti, rendono quanto meno costituzionalmente non *coerente* e non *opportuna* la partecipazione del Presidente della Repubblica alla formazione di atti di contenuto giurisdizionale soggetti a controllo di altra autorità giurisdizionale, cui egli verrebbe quindi a trovarsi *sottoposto* in contrasto con i principi fondamentali sulla *supremazia degli organi costituzionali*.

## V

1.0. MOTIVAZIONE DEI PROVVEDIMENTI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA  
MAGISTRATURA.

1.1. Altro aspetto estremamente rilevante, sotto il profilo della tutela della indipendenza dei magistrati, nonché della tutela dei loro diritti, funzionali e personali, è quello della motivazione dei provvedimenti del Consiglio superiore, al fine della possibilità di un loro adeguato controllo da parte del giudice competente.

Attualmente le norme sul funzionamento del Consiglio superiore prescrivono che tali provvedimenti sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio, con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Ministro della giustizia.

Quale che sia il giudizio che si voglia dare sulla necessità, conseguenza od opportunità di tale forma dei provvedimenti e sulla eventualità di modificarla (è già all'esame del Parlamento il disegno di legge con il quale il Governo propone di mantenere l'indicata forma solo per la nomina di magistrati a determinate funzioni), resta l'esigenza di garantire al massimo grado la piena sindacabilità in sede giurisdizionale dei provvedimenti che incidono sullo stato e sulle funzioni dei magistrati, di tutti i provvedimenti anche di quelli apparentemente *interni* (che non abbisognano, cioè, della forma esterna della decretazione), ma che hanno tuttavia la capacità di incidere sullo *status* dei magistrati: e ciò per realizzare più ampiamente il sistema di garanzie predisposte per la loro tutela, anche giurisdizionale, dalla Costituzione e dalle leggi.

Il soddisfacimento di tale esigenza, come è evidente, può essere assicurato solo attraverso una compiuta motivazione dei provvedimenti stessi, che renda possibile da parte del magistrato interessato la *reale* conoscenza ed il pieno apprezzamento del provvedimento che lo riguarda e da parte del giudice un effettivo e pieno apprezzamento della legittimità dell'atto.

Come la giurisprudenza amministrativa ha avuto occasione di rilevare, non sempre la dettagliata verbalizzazione della discussione che precede la deliberazione del Consiglio superiore, e che è pur sempre una *forma impropria* di motivazione, consente di ricostruire in modo certo le argomentazioni e quindi i *motivi* destinati a sorreggere il provvedimento che si adotta.

È questo certo un problema che è comune a tutte le deliberazioni degli organi collegiali, ma che qui assume un rilievo particolare, per l'importanza degli interessi coinvolti, che attengono, giova ripeterlo, alla tutela dell'indipendenza dei magistrati e, attraverso questa, dell'*organo-giudice* e quindi alla *tutela della libertà dei diritti e delle garanzie del cittadino*.

1.2. Al fine di una più compiuta sindacabilità della legittimità e di una più chiara *conoscibilità* della natura stessa del provvedimento — secondo il *principio di legalità* cui debbono attenersi gli atti che

sono espressione di una pubblica funzione — potrebbe e forse dovrebbe essere inclusa, tra gli elementi necessari e indispensabili della deliberazione consiliare, anche la specifica indicazione delle norme di legge o di regolamento che si ritiene attribuiscono al Consiglio superiore la competenza ad emanare quel determinato provvedimento.

## VI

### 1.0. SCIoglimento ANTICIPATO DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA.

1.1. L'articolo 31 della legge 24 marzo 1958, n. 195, prevede la possibilità dello scioglimento anticipato del Consiglio superiore della magistratura e ne disciplina la procedura.

Questa disposizione non può non suscitare forti perplessità sotto il profilo della sua *legittimità costituzionale* o, quanto meno, riguardo alla sua *opportunità istituzionale* e *coerenza con l'ordinamento costituzionale* e comunque circa il suo *reale contenuto precettivo* e la sua *effettiva* e trasparente applicabilità.

Il Consiglio superiore della magistratura è istituzione direttamente prevista dalla Costituzione e da questa trae la disciplina fondamentale della sua organizzazione, della sua costituzione e della sua durata.

Ne consegue che, per il Consiglio superiore della magistratura — come per tutti gli altri organi collegiali direttamente previsti e disciplinati, anche nella loro durata, dalla Costituzione — *non appare costituzionalmente legittimo* o quanto meno *opportuno, coerente e conveniente* introdurre con legge ordinaria la previsione di uno scioglimento anticipato. Tale scioglimento, infatti, in quanto eccezione alla regola della ordinaria durata, solo con norma costituzionale sembrerebbe poter essere statuito e disciplinato quanto meno nei casi e nei motivi, se non anche nelle procedure.

Questo dubbio di legittimità costituzionale non può che rafforzarsi ove si ponga mente al fatto che il Consiglio superiore per le attribuzioni conferitegli direttamente dalla Costituzione, si pone essenzialmente come *organo di garanzia dell'indipendenza del magistrato*, in funzione dell'indipendenza del giudice e della sua esclusiva soggezione alla legge.

L'istituto, come configurato dall'articolo 31 della legge del 1958, non è d'altronde suscettibile di interpretazione certa, come invece dovrebbe essere, tenuto conto della natura, posizione e attribuzioni dell'organo cui si riferisce, essendo di difficile configurazione, data la legislazione vigente, l'unica ipotesi di scioglimento prevista dal legislatore e cioè *l'impossibilità assoluta di funzionamento*.

La disciplina dell'istituto introduce, poi, sia pure per la semplice espressione di un parere, i Presidenti delle due Camere in un proce-

dimento in cui l'iniziativa e la decisione appartengono esclusivamente al Presidente della Repubblica e al Governo, che se ne assume la responsabilità, con la proposta o con la controfirma.

A differenza di quanto si verifica nel procedimento di scioglimento delle Camere, nel quale i Presidenti sono sentiti anche per l'espressione di un parere personale, ma soprattutto per non derogabile comunicazione, in quanto Presidenti delle Assemblee oggetto dell'eventuale provvedimento di scioglimento, dello *status politico-parlamentare* in cui versa il sistema, la loro partecipazione al procedimento di scioglimento del Consiglio superiore della magistratura li coinvolge, sotto una apparenza di funzioni di garanzia, in una responsabilità politica che è a loro del tutto estranea, e che tale deve restare a tutela del loro prestigio e della loro essenziale posizione di autorevole imparzialità, finendo così di fatto per alleggerire sotto il profilo politico e istituzionale la responsabilità di chi è il titolare delle iniziative e della decisione del procedimento, con riflessi delicati sul piano della responsabilità politica di fronte alle Camere, di cui essi sono i Presidenti.

1.2. Qualora per valutazioni di politica legislativa ed istituzionale, che non sono di competenza del Capo dello Stato, il Parlamento dovesse ritenere che si debba prevedere anche nei confronti del Consiglio superiore della magistratura la possibilità dello scioglimento anticipato, è da rilevare che ciò potrebbe essere correttamente disciplinato da una legge di revisione costituzionale. Tale legge potrebbe individuare fattispecie concrete aventi quel grado di certezza giuridica e di univocità di interpretazione richieste per l'applicazione di un tale istituto di carattere eccezionale, espressione estrema del controllo repressivo, ad un organo di fondamentale garanzia dei *magistrati* e del *giudice*, quale è il Consiglio superiore della magistratura che, per essere anche se solo parzialmente espressione elettiva e diretta dei magistrati, ha certamente una posizione particolare e significativa nel sistema complessivo di garanzie istituzionali previsto dalla Costituzione.

## VII

### 1.0. COMPETENZA PER I PROCEDIMENTI RIGUARDANTI I MAGISTRATI EX ARTICOLO 11 DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE.

1.1. Il problema della individuazione del giudice penale competente per i procedimenti riguardanti i magistrati, e precisamente per i procedimenti nei quali i magistrati *assumono la qualità di imputato o di persona offesa o danneggiata dal reato*, è sempre stato un problema presente sul piano della disciplina del processo penale, sia nell'ordinamento italiano che negli ordinamenti esteri. E ciò ben si comprende, in quanto esso attiene alla *garanzia di indipendenza e*



*soggezione solo alla legge* del giudice, principi che costituiscono valori che debbono essere realizzati nel concreto, tenendo conto che in un ambiente delimitato hanno o si può ritenere che abbiano una qualche incidenza i rapporti di conoscenza, quotidiana frequentazione, appartenenza allo stesso ufficio giudiziario.

Vi è insomma la necessità di escludere, anche nelle apparenze, che la giustizia quando amministrata da magistrati nei confronti dei magistrati possa essere una giustizia amministrata in modo diverso e meno oggettivo, e apparire sconfinante nella *giustizia domestica, di privilegio o di casta*.

Nel nostro ordinamento questo problema è stato risolto attribuendo la competenza a un giudice che ha sede in un distretto diverso da quello in cui il magistrato esercita le sue funzioni o le esercitava al momento del fatto.

Al riguardo non può mancarsi di rilevare che tale disciplina — che sembra poter salvaguardare i valori fondamentali sopra indicati — nella realtà della vita delle istituzioni può essere almeno potenzialmente *lesiva della indipendenza quanto meno morale e psicologica del magistrato*, perché questi può finire per sentirsi in qualche modo *sotto osservazione o peggio sorveglianza* da parte di chi domani potrebbe essere pubblico ministero o giudice in procedimenti che lo riguardano; tale disciplina potrebbe determinare, insomma, una sorta di *sovraordinazione di fatto* di magistrati di alcuni uffici giudiziari rispetto a magistrati di altri uffici.

Per ovviare a tale inconveniente, potrebbe stabilirsi che il giudice competente venga determinato di volta in volta mediante sorteggio, da affidarsi alla Corte di cassazione o al Consiglio superiore della magistratura. Un procedimento siffatto non sembra che potrebbe essere considerato in contrasto con il *principio costituzionale del giudice naturale*, in quanto tale principio è stato sempre inteso come individuazione del giudice secondo una procedura prevista dalla legge *ante factum*, e non come *individuazione concreta* od addirittura *determinata nel suo elemento personale* del giudice stesso, come dimostra la mai dubitata o contestata legittimità della concreta funzione delle Corti di assise e delle Corti di assise di appello che, *istituite* in via generale ed ordinaria per legge, vengono *costituite* normalmente per la più parte dei casi non *ante* ma *post factum*.

## VIII

### 1.0 DIRITTI E LIMITI ALLA LIBERTÀ D'ASSOCIAZIONE DEI MAGISTRATI.

1.1. Nella fondamentale e peculiare funzione, propria del Presidente della Repubblica, di garante politico-istituzionale della Costituzione e quindi anche dei diritti, delle libertà e delle garanzie dei magistrati, come tali e quali cittadini, ho avuto modo recentemente

di richiamare l'attenzione degli Onorevoli Presidenti dei due rami del Parlamento, con una lettera controfirmata dal Ministro della giustizia, su un problema in ordine al quale avevo rappresentato al Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura la mia viva preoccupazione con una lettera-messaggio, destinata a tutti i componenti del Consiglio superiore e il cui contenuto era stato preventivamente sottoposto al Governo che vi aveva pienamente convenuto. Si tratta del problema dei diritti e dei limiti alla libertà di associazione dei magistrati — in quanto tali ed in quanto cittadini — e della salvaguardia che l'ordinamento costituzionale appresta a tutela di questo diritto fondamentale, attraverso la statuizione di una *riserva di legge di carattere assoluto e rinforzato* per la disciplina di tale materia.

In questa sede mi limito a riferire quanto già reso noto al Parlamento ed alla pubblica opinione ed a ribadire il principio inderogabile che soltanto il Parlamento nazionale, suprema espressione e depositario della sovranità popolare e titolare esclusivo della rappresentanza democratica della Nazione, può stabilire, con la forma solenne della legge dello Stato, per determinate categorie di cittadini, in relazione agli uffici ricoperti ed alle funzioni loro attribuite, *specifiche limitazioni e condizioni* all'esercizio di detto diritto fondamentale.

Il concetto di *criterio direttivo* per la valutazione di singoli magistrati presi in considerazione al fine del conferimento di incarichi direttivi o comunque di provvedimenti di *status* — concetto chiamato in causa per sostenere che quando il Consiglio superiore della magistratura fa ricorso ad uno di questi *criteri* non sta in alcun modo esorbitando dalle sue competenze, in quanto si limita a dare a se stesso un criterio interno per l'esercizio delle sue attribuzioni — appare equivoco ed estremamente pericoloso.

Poiché, infatti, quanto attiene all'ordinamento giudiziario e allo stato giuridico dei magistrati è dalla Costituzione riservato alla legge, appare evidente che legittimamente possono solo fissarsi i criteri per la applicazione dei requisiti previsti dalla legge e da essa soltanto, non certo quelli per la valutazione di requisiti affatto nuovi, non previsti dalla legge e addirittura contrari a principi costituzionali, oltre che ad espresse riserve assolute e rinforzate di legge!

Signori del Parlamento,

invio questo messaggio al Parlamento nazionale, quale Capo dello Stato, nella responsabile convinzione che il giudizio che vorrà dare il Parlamento e le soluzioni che vorrà adottare, nella sua piena ed esclusiva competenza, in ordine ai problemi che sottopongo ai Rappresentanti della sovranità nazionale, siano essenziali alla tutela della certezza del diritto, alla difesa e garanzia dell'indipendenza della magistratura e, attraverso essa, dei giudici e quindi della loro esclusiva soggezione alla legge nell'esercizio della funzione giurisdizionale, attribuita quale *potere sovrano* ad ognuno di essi dalla

Costituzione. Invio il messaggio nella convinzione che l'indipendenza delle istituzioni preposte all'esercizio della funzione giudiziaria e, nell'ambito di questa, in modo particolarissimo della funzione giurisdizionale, sia essenziale per una *corretta e credibile amministrazione della giustizia* e per la *affermazione della supremazia del diritto*, principi e valori della vita della comunità, connaturati al nostro essere e vivere quale Stato democratico, repubblicano e di diritto.

Nell'inviare questo messaggio confermo la mia ferma fede nelle istituzioni rappresentative della Repubblica e in particolare nel Parlamento, organo eminente della rappresentanza della Nazione e sede privilegiata dell'esercizio della sovranità popolare.

A tutti i Rappresentanti della Nazione invio il mio deferente saluto, quale Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale, valore fondamentale della nostra Patria.

Roma, 26 luglio 1990

COSSIGA

VASSALLI, *Ministro di grazia e giustizia*