

A proposito dei presunti limiti costituzionali dell'attività consultiva del CSM

di Roberto Alesse*
(22 novembre 2008)

Nel corso della elaborazione del parere che il Consiglio superiore della magistratura ha formalmente espresso, in data 1° luglio 2008, al Ministro della giustizia sulla normativa "in materia di sicurezza pubblica" contenuta nel decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, si è sviluppata una breve, ma intensa, polemica politico-istituzionale, testimoniata anche dalla stampa nazionale (cfr., ad es., Giovanni Salvi, *Attacco al CSM*, in *L'Unità* del 3 luglio 2008; Vittorio Grevi, *Le buone maniere istituzionali*, in *Corriere della Sera* del 3 luglio 2008), che ha investito direttamente la natura delle prerogative di cui all'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, che prevede, tra i compiti assegnati all'organo di autogoverno della magistratura ordinaria, anche quello di "dare pareri al ministro sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie".

Al riguardo, l'occasione della polemica è stata offerta dall'approvazione, da parte del Senato della Repubblica, di un apposito emendamento, che, introducendo, in sede di conversione del suddetto decreto-legge, la "sospensione obbligatoria dei processi penali relativi a fatti commessi fino al 30 giugno 2002", ha indotto il CSM a denunciare, limitatamente a questa disposizione, che "la disciplina prevista presenta profili di irragionevolezza che, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, costituisce parametro di valutazione per la legittimità della norma" (così si legge testualmente nella bozza di parere depositata in Commissione il 25 giugno 2008).

Sono bastate, dunque, queste perentorie parole, successivamente mitigate in sede di redazione definitiva del parere adottato dal *Plenum* del CSM, per riaccendere il dibattito, in realtà mai approfondito in dottrina, sui limiti cui dovrebbe essere sottoposta l'attività consultiva dello stesso CSM nel momento in cui questa, ai sensi della legge n. 195 del 1958, si estrinseca nella formulazione di pareri che non sono comunque né obbligatori, né vincolanti.

Si è così verificato, con riferimento alle polemiche sorte a seguito alla convocazione del 1° luglio 2008, che la prima rilevante contestazione mossa al CSM avesse avuto ad oggetto l'assenza del relativo atto di impulso da parte del Ministro della giustizia senza il quale l'espressione del parere sui disegni di legge relativi all'ordinamento giudiziario si configurerebbe come un'indebita ingerenza nell'attività legislativa affidata, in via esclusiva, alle due Camere, ai sensi dell'articolo 70 della Costituzione. Il Consiglio superiore della magistratura, nell'esplicare attività consultiva non richiesta, darebbe pertanto vita ad un vero e proprio atto di indirizzo politico il cui esercizio, nel nostro sistema, ed in forza del principio democratico, sarebbe riservato agli Organi che traggono la loro legittimazione, in via diretta o indiretta, dalla sovranità popolare.

A ciò si aggiunga l'ulteriore contestazione, avanzata sempre nel corso di tale circostanza, secondo cui una più grave violazione delle prerogative delle Camere sarebbe ricorso nel preciso momento in cui il CSM, con il parere "indebitamente espresso" (relatori dott. Roia e dott. Pepino), avrebbe dichiarato direttamente, con "tecniche processuali" tipiche del giudizio di costituzionalità, presunte illegittimità costituzionali di una parte del decreto-legge n. 92 del 2008, emendato in sede di conversione (v. *supra*). In questo caso, il CSM avrebbe invaso le competenze proprie delle competenti commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché le attribuzioni, in materia, del *Plenum* di ciascuna delle due Camere, il cui principale ed

indefettibile compito è quello di esercitare l'attività legislativa nel pieno rispetto della Costituzione.

Analoga, inammissibile, gravità rivestirebbe il "giudizio", come quello di cui trattasi, espresso dopo che una delle due Camere (nella fattispecie, il Senato) ha trasmesso all'altra il testo approvato in prima lettura, giacché esso si inserirebbe, postulando un riesame da parte della prima Camera, in una delicata fase di rapporto tra i due rami del Parlamento, la cui disciplina è esclusivamente demandata alla Costituzione e ai rispettivi Regolamenti parlamentari.

A ben riflettere, però, il combinato disposto di tali argomentazioni appare del tutto capzioso e dogmatico, dal momento che, in primo luogo, alla luce dell'univoco dettato legislativo, destinatario dell'attività consultiva del CSM è unicamente il Ministro della giustizia (né il Governo nel suo complesso, né le Camere o altra Istituzione) e ciò sia nel caso in cui la richiesta del parere provenga direttamente da quest'ultimo, sia nel caso in cui, invece, il parere risulti reso anche a prescindere da una specifica richiesta (cfr., ad es., risoluzioni del 27 settembre 2001, sul disegno di legge di ratifica dell'accordo con la Svizzera sulle rogatorie; del 21 novembre 2001, sui due decreti-legge in materia di terrorismo internazionale; del 7 febbraio 2002, ad integrazione del parere sulla riforma del CSM; del 23 febbraio 2005, sulle norme in materia di prescrizione contenute nella c.d. "legge Cirielli").

In passato, peraltro, vi è stata una tendenza da parte dello stesso CSM, ma, in questo caso, indubbiamente esorbitante, ad interpretare il suo ruolo in chiave di rappresentazione del proprio punto di vista sulle materie riguardanti l'amministrazione della giustizia anche direttamente nei confronti del Parlamento. Ciò anche attraverso la trasmissione di risoluzioni aventi ad oggetto provvedimenti all'esame delle Camere (ad es., 23 giugno 1982; 23 settembre 1993).

Ad ogni buon fine, la prassi estensiva appena ricordata ha incontrato peraltro un avallo perfino in alcune affermazioni del Capo dello Stato (che è anche Presidente del CSM), rese nel corso di un intervento alla seduta del CSM del 23 luglio 2007, in cui il Presidente della Repubblica, tornando sulla "questione dei pareri", ha precisato di avere già ribadito *"principi già consolidati e affermati dai predecessori a proposito del potere di dare pareri e formulare proposte al Ministro della giustizia, nei quali prende principalmente forma il contributo del Consiglio superiore, anche di propria iniziativa. E', comunque, necessario riflettere sul bilanciamento di questo potere con l'esigenza di non interferire con le funzioni affidate al Parlamento, quando esso stia già deliberando"*.

E proprio con riguardo al parere reso dal CSM sulla normativa inerente la sicurezza pubblica, in un comunicato della Presidenza della Repubblica del 1° luglio 2008 (che seguiva ad un incontro al Quirinale, il 30 giugno, con i Presidenti delle Camere), si legge che: *"Non può ... suscitare sorpresa o scandalo che il CSM formuli un parere, diretto al Ministro della Giustizia, su un progetto di legge di assai notevole incidenza su materie di diretto interesse del CSM stesso. Si tratta, infatti, di una facoltà attribuitagli espressamente dalla legge n. 195 del 1958, il cui esercizio si è consolidato in una costante prassi istituzionale. I disegni di legge su cui il CSM è chiamato a dare pareri sono quelli concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie. I pareri sono, dunque, destinati a rilevare e segnalare le ricadute che le normative proposte all'esame del Parlamento si presume possano concretamente avere sullo svolgimento della funzione giurisdizionale. Così correttamente intesa, l'espressione di un parere del CSM non interferisce con le funzioni proprie ed esclusive del Parlamento: anche quando, come nel caso dei decreti-legge, per evidenti vincoli temporali, tale parere non abbia modo di esprimersi prima che il Parlamento abbia iniziato a discutere e deliberare. In questo quadro, non può esservi dubbio od equivoco sul fatto che al CSM non spetti, in alcun modo, quel vaglio di*

costituzionalità cui, come è noto, nel nostro ordinamento sono legittimate altre istituzioni. ... La distinzione dei ruoli e del rispetto reciproco, il senso del limite e un costante sforzo di leale cooperazione, sono condizioni essenziali ai fini della tutela e della valorizzazione di ciascuna istituzione, delle sue prerogative e facoltà”.

La questione residuale da valutare – una volta acclarata l'infondatezza della tesi secondo cui l'autonoma espressione dell'opinione da parte dell'organo di autogoverno della magistratura verrebbe addirittura a configurare un procedimento “speciale” di formazione delle leggi in materia di giustizia, diverso dalle procedure ordinarie, di cui la Costituzione non reca traccia – è, dunque, semmai, solo quella che attiene al contenuto stesso del parere reso ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 195 del 1958.

Ma, a questo proposito (mi sia concesso di dirlo con poche, ma chiare, parole), alle fisiologiche strumentalizzazioni di ordine politico dovrebbe sempre soccorrere la profonda consapevolezza, secondo un modello che la stessa Corte costituzionale insistentemente propone, che, su materie oggetto di acceso dibattito, l'applicazione del principio di leale collaborazione fra poteri ed organi anche apicali dello Stato non deve mai comportare una situazione di forte tensione istituzionale, ma deve, invece, coincidere con un momento di utile riflessione funzionale alla salvaguardia del nostro ordinamento democratico.

* Consigliere di ruolo della Presidenza del Consiglio dei Ministri e Consigliere per le questioni politico-istituzionali del Presidente della Camera dei Deputati