

V
INDIPENDENZA E GOVERNO AUTONOMO DELLA
MAGISTRATURA NEL QUADRO COSTITUZIONALE

MICHELE VIETTI*

“...la peggiore sciagura che potrebbe capitare a un magistrato sarebbe quella di ammalarsi di quel terribile morbo dei burocrati che si chiama conformismo. È una malattia mentale, simile all'agorafobia: il terrore della propria indipendenza; una specie di ossessione, che non attende le raccomandazioni esterne, ma le previene; che non si piega alle pressioni dei superiori, ma se le immagina e le soddisfa in anticipo”.

Piero Calamandrei, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*

Interrogarsi sul senso dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura significa ancora oggi, come sessant'anni fa, riscoprire le ragioni fondanti l'ordine democratico, poiché l'organizzazione della giurisdizione costituisce uno dei cardini fondamentali di ogni Stato. Proprio attraverso l'esercizio della giurisdizione si realizzano, trovando piena tutela, i diritti fondamentali del cittadino, che, secondo il progetto dello stesso legislatore costituente, lo Stato deve garantire.

Da circa tre secoli l'autonomia e l'indipendenza della magistratura costituiscono il nodo centrale del dibattito tra un potere giudiziario separato ed indipendente, sostanzialmente autoreferente, ed un potere

* *Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*

giudiziario organico al potere politico, da quest'ultimo dipendente e legittimato.

Secondo l'insegnamento di Montesquieu, che può tuttora considerarsi il principale ispiratore della teoria liberale della necessità di separare le funzioni sovrane tra poteri distinti, solo riconoscendo piena autonomia alla magistratura rispetto al potere esecutivo si sarebbe potuta garantire effettivamente la libertà dei cittadini. Invero se i giudici, chiamati ad applicare la legge in maniera meccanicistica, senza poterne “moderare la forza né il rigore”, avessero avuto anche il potere di legiferare ovvero quello di amministrare la comunità, non vi sarebbe stato alcuno spazio per la libertà, poiché gli organi giudiziari si sarebbero trasformati, di volta in volta, in legislatori del caso concreto, “rendendo arbitrario il potere sulla vita e sulla libertà dei cittadini”, ovvero avrebbero acquistato una forza smisurata ed oppressiva.

Sul piano dell'analisi storica il principio della divisione dei poteri non ha mai trovato piena applicazione negli stati di democrazia liberale e, tuttavia, proprio l'affermazione di tale principio nelle carte costituzionali ha consentito il graduale affermarsi delle forme di garanzia dell'indipendenza della magistratura, sulla base del presupposto che non può esistere libertà laddove vi sia confusione tra chi fa le leggi, chi le applica e chi giudica.

È chiaro, allora, che la discussione sul governo autonomo da riconoscersi all'ordine magistratuale perde, in tale prospettiva, ogni carattere tecnico, che rimane sfumato sul fondo, ed acquista una rilevanza eminentemente “politica”, investendo il sistema dei rapporti tra i poteri dello Stato.

Non sfugge, infatti, che l'organizzazione della giurisdizione non si limita ad interagire ed a servire l'attività medesima ma, per certi aspetti, la modella. Le modalità con le quali viene disciplinato l'accesso in magistratura, la carriera al suo interno, il sistema degli illeciti disciplinari nonché l'organizzazione interna degli uffici finiscono inevitabilmente con incidere sull'esercizio stesso della giurisdizione, arrivando a condizionarne l'esito.

L'ordinamento giudiziario, pertanto, ha decisivo rilievo costituzionale, giacché ad esso spetta dare attuazione – dunque effettiva concre-

tezza – alle garanzie di indipendenza “da ogni altro potere” riconosciute dalla Carta fondamentale alla magistratura.

Lo Statuto albertino del Regno d'Italia attribuiva solo limitate garanzie di autonomia alla magistratura, che era strutturata gerarchicamente e sottoposta al potere disciplinare del Ministro Guardasigilli.

Inoltre, l'inaMOVibilità era riconosciuta solo dopo tre anni di esercizio delle funzioni e con riferimento esclusivamente alle funzioni e non alla sede, di tal ché i giudici potevano essere liberamente trasferiti, senza limiti di alcun tipo. In tale sistema, infine, il pubblico ministero costituiva il rappresentante dell'Esecutivo, sotto la direzione gerarchica del Ministro.

Nel corso del periodo fascista, poi, la riforma di cui al r.d. 30 dicembre 1923 n. 2768 relativa all'ordinamento degli uffici giudiziari, rafforzò ulteriormente il controllo governativo sulla magistratura, indebolendo la già fragile guarentigia dell'inaMOVibilità. Nella stessa direzione si mosse pure la l. 5 giugno 1933 n. 577, che rese il Consiglio Superiore della Magistratura organo di nomina regia ed attribuì al Ministro – di fatto – ampi poteri discrezionali in materia di piante organiche. Infine, l'ordinamento Grandi (r.d. 30 gennaio 1941 n. 12), nel respingere il principio dell'autogoverno, concentrò enormi poteri in capo al Guardasigilli in materia di formazione delle commissioni di esame, promozioni, passaggio di funzioni dei magistrati, controllo governativo sul Pubblico Ministero, assegnazioni, designazioni dei componenti del Csm, tanto che il “Consiglio Superiore appariva, nella sua funzione consultiva, come organo ausiliario del Ministro di Grazia e Giustizia e, nelle sue funzioni di scrutinio dei magistrati, come organo tecnico dello stesso Ministro, con funzioni analoghe ai Consigli del personale presso gli altri Dicasteri dello Stato”.

Era questo il quadro normativo sul quale, una volta caduto il regime, l'Assemblea Costituente si trovò a dover incidere. Il dibattito, quanto mai vivace ed acceso, fu guidato da un unico obiettivo di fondo: dare effettività alla libertà dei cittadini.

L'esperienza del precedente regime autoritario rendeva pressante l'esigenza di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, nella radicata consapevolezza che il nodo nevralgico da affrontare era ben chiarire e, dunque, definire il rapporto intercorrente tra gli organi

titolari delle funzioni giudiziarie e quelli preposti all'esercizio del potere politico all'interno del nuovo assetto istituzionale democratico che si voleva delineare. La memoria del vivace dibattito dell'epoca non deve essere dispersa e deve costituire – oggi come allora – la testimonianza più evidente delle reali e complesse questioni sottese al governo autonomo della magistratura e delle ragioni che hanno condotto alle scelte consacrate nella Costituzione, le cui prospettate modifiche non possono non tenerne conto.

Nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente la riforma dell'ordinamento giudiziario fu affrontata in sede redigente dalla seconda sezione della seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, dove furono inizialmente presentati tre distinti progetti sul "potere giudiziario" dagli onorevoli Calamandrei (del Gruppo Autonomista), Leone (della Democrazia Cristiana) e Patricolo (del Fronte liberale democratico dell'Uomo Qualunque). Tale presentazione fu preceduta dalla relazione scritta "sulla posizione costituzionale del potere giudiziario nella nuova Costituzione italiana", elaborata da Torrente per conto della prima delle tre commissioni nominate dal Ministro per la Costituente Nenni, per lo studio preliminare delle questioni generali che l'Assemblea avrebbe dovuto affrontare.

La relazione Torrente evidenziava: a) la necessità di costruire un vero e proprio potere giudiziario, eliminando la forma della giustizia delegata contenuta nello Statuto albertino; b) l'esigenza di rendere il giudice sottoposto soltanto alla legge e, come tale, indipendente; c) l'importanza di parificare il pubblico ministero al giudice; d) la necessità di affermare l'inalterabilità di sede e di funzione del magistrato; e) l'esigenza di eliminare ogni ingerenza dell'esecutivo sui provvedimenti riguardanti lo status del magistrato; f) la doverosità di riservare al pubblico ministero l'azione disciplinare nei confronti del magistrato; g) l'opportunità di conferire al Csm ogni potere di governo della magistratura anche in materia di status economico, nei limiti degli stanziamenti di bilancio; h) l'opportunità di scegliere i magistrati tramite concorso, così da favorire la loro selezione tecnica, senza condizionamenti politici.

Per quanto concerneva le forme di controllo che il Parlamento avrebbe dovuto esercitare sul potere giudiziario, Torrente prospettò

tre diverse ipotesi impennate: 1) su un Commissario di giustizia appositamente eletto; 2) su un Csm composto anche con membri eletti dal Parlamento; 3) su un Guardasigilli, posto al vertice degli uffici del pubblico ministero, responsabile di fronte al Parlamento dell'andamento della giustizia ma privo di qualsiasi potere sull'organizzazione giudiziaria interna.

La relazione presentata da Torrente, tuttavia, rimase agli atti dell'Assemblea Costituente come semplice studio preliminare, non divenendo oggetto di esplicita discussione.

Il dibattito, invero, ruotò tutto intorno ai tre progetti di cui sopra si è detto.

Piero Calamandrei, nel presentare il suo disegno, chiarì subito che fondamentale era l'affermazione in base alla quale il potere giudiziario (da definire esplicitamente in questo modo, per metterlo alla pari con gli altri poteri dello Stato) doveva spettare esclusivamente allo Stato, che lo avrebbe esercitato attraverso i giudici, i quali, per poter essere assolutamente indipendenti nell'esercizio delle funzioni, avrebbero dovuto essere solo quelli istituiti ed ordinati secondo le norme della Costituzione e delle leggi di ordinamento giudiziario.

Per Calamandrei l'indipendenza dei giudici, come quella dei pubblici ministeri, consisteva nella loro esclusiva sottoposizione alla legge, che essi stessi avrebbero dovuto interpretare ed applicare "al caso concreto secondo la loro coscienza" solo se l'avessero trovata conforme alla Costituzione.

Era indispensabile, pertanto, che la Costituzione garantisse la principale caratteristica della funzione giudiziaria, ossia l'indipendenza, tanto nell'aspetto giudicante quanto in quello requirente, che pure avrebbe dovuto avere natura giurisdizionale. Egli, sul punto, sottolineò che la distinzione tra pubblico ministero e giudice era sorta storicamente "per l'impossibilità di concentrare in un'unica persona il momento del porre il problema e il momento di risolverlo". Tale incompatibilità funzionale aveva determinato la configurazione di due organi distinti, i quali, tuttavia, assolvevano allo stesso fine di giustizia.

Per rafforzare la tutela giurisdizionale delle libertà dei cittadini, Calamandrei sosteneva l'unicità della giurisdizione in materia civile, penale ed amministrativa, attraverso il suo conferimento soltanto "ai giudi-

ci ordinari...istituiti e regolati dalla legge sull'ordinamento giudiziario", ponendo al vertice un'unica Corte di Cassazione, con il compito "di mantenere l'unità del diritto nazionale attraverso l'uniformità della interpretazione giurisprudenziale e di regolare le competenze fra i giudici".

L'esigenza di garantire l'assoluta indipendenza degli organi preposti all'esercizio della funzione giurisdizionale, "non per favorire i magistrati bensì per garantire ai cittadini la possibilità di trovare...una tutela nel giudice quando si crede di aver ragione", portò a Calamandrei a concepire la magistratura, della quale riteneva che dovessero far parte "i magistrati ed i loro ausiliari di tutte le categorie specificate dalla legge sull'ordinamento giudiziario", come un ordine dotato di pieno autogoverno "senza alcuna ingerenza del potere esecutivo". Egli era "persuaso che il buon andamento della giustizia penale e civile" era stato "soprattutto perturbato da inframmettenze di carattere politico la cui prima origine" era "l'ingerenza del Ministro nell'amministrazione della giustizia per quanto riguarda nomine, trasferimenti, avanzamenti di magistrati".

A tal fine Calamandrei prefigurò, quali organi preposti all'amministrazione giudiziaria, il Csm, a livello centrale, ed i Consigli Giudiziari, a livello regionale, che avrebbero dovuto essere composti da componenti scelti in ragione dell'ufficio svolto ovvero per elezione da parte dei magistrati, con esclusione comunque di elementi politici, quali il Presidente della Repubblica o il Ministro della Giustizia, che avrebbero potuto ledere l'indipendenza della magistratura soprattutto in sede di progressione in carriera, in quanto vertici del potere esecutivo.

Proprio in tema di promozioni Calamandrei avanzò proposte fortemente innovative, poiché era convinto che questo fosse l'ambito in cui potevano trovare spazio le interferenze politiche. Prospettò, quindi, che le stesse fossero disposte esclusivamente "dagli organi amministrativi della magistratura" o per anzianità o per concorso, in modo che i magistrati non avessero "nulla da sperare o da temere dagli uomini di Governo o da esponenti di partiti politici".

Nel progetto Calamandrei fu, altresì, dedicata particolare attenzione a preservare l'indipendenza dei magistrati, ricorrendo alla tradizionale

guarentigia dell'inamovibilità, da riconoscersi a tutti i magistrati senza alcuna distinzione.

Il progetto Leone – dopo aver evidenziato l'opportunità di fissare nella Carta costituzionale solo i principi fondamentali dell'organizzazione giudiziaria che la legge di ordinamento giudiziario, di rango costituzionale, avrebbe poi elaborato in modo compiuto – insisteva sulla necessità di utilizzare l'espressione “potere giudiziario” e tanto al fine di descrivere il complesso degli organi preposti alla funzione giurisdizionale, intesa come l'attività di interpretazione e di applicazione del diritto. Così agendo, si sarebbe chiarito in maniera chiara il principio in base al quale “l'ordine giudiziario avrebbe esercitato la funzione, statale e sovrana, di rendere giustizia in nome di quella legge dalla quale ogni giudice avrebbe dovuto dipendere in maniera esclusiva.”

Riteneva, infatti, Leone che il giudice non avrebbe dovuto “essere altro che l'interprete della legge, nel senso più rigoroso e ortodosso”, in quanto sarebbe spettato esclusivamente al legislatore recepire nella formula normativa le esigenze sociali.

Coerentemente con il riconoscimento ai giudici della contitolarità della sovranità statale, Leone sollecitò che il potere giudiziario fosse organizzato, a differenza delle altre amministrazioni pubbliche, in modo non gerarchico, per sfere di giurisdizione e dotato di un adeguato trattamento economico, idoneo a garantire “l'indipendenza economica della magistratura, che è l'insopprimibile premessa della sua indipendenza funzionale”.

Ai giudici, inoltre, andava riconosciuta la garanzia dell'inamovibilità dalla sede e dalle funzioni e, al fine di eliminare qualsivoglia condizionamento del potere esecutivo sulla carriera degli organi del potere giudiziario, Leone propose: 1) che l'assegnazione e i mutamenti di sede fossero riservati nell'ambito dello stesso distretto di Corte di Appello ai Consigli Giudiziari e tra più distretti al Csm; 2) che le promozioni alle funzioni superiori (mediante concorso) fossero decise dal Csm.

Gli organi di amministrazione del potere giudiziario sarebbero stati il Consiglio Giudiziario ed il Csm, al quale sarebbero stati “affidati i poteri direttivi della vita giudiziaria”, compresi quelli attinenti all'autonomia finanziaria, da svolgere nell'ambito della legge di bilancio.

Nel corso del dibattito in Commissione, egli, nel modificare l'originaria proposta, suggerì che, per "evitare il formarsi di una casta chiusa della magistratura" e per assicurare la sua stessa indipendenza interna, il Csm fosse presieduta dal Presidente della Repubblica e composto pariteticamente da magistrati e laici, ossia: a) dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, quale Vice Presidente; b) da dieci membri, di cui due supplenti, eletti da tutti gli organi del potere giudiziario; c) da dieci membri eletti dall'Assemblea nazionale, scelti fuori dalla medesima tra persone non iscritte in albi professionali.

Al fine di non isolare la magistratura giudicante dal resto delle istituzioni, Leone credeva necessario creare presso di essa un organo di collegamento con il potere esecutivo, perché appariva "indispensabile congegnare la costituzione in modo che ciascun potere avesse in certi limiti il potere di controllare l'attività dell'altro". Tale organo non poteva che essere quello del Pubblico Ministero, che storicamente, "in quanto promotore e dominus dell'azione penale", era da intendersi come il rappresentante della pretesa punitiva dello Stato presso l'autorità giudiziaria, svolgendo così un'attività intrinsecamente propria del potere esecutivo.

Per Leone il Pm, essendo organo del potere esecutivo, avrebbe dovuto essere privato dell'esercizio di ogni funzione tipicamente giurisdizionale, per ottenere l'assegnazione dei poteri di: 1) promozione dell'azione penale, sottoposta, però, al controllo dell'autorità giurisdizionale; 2) direzione della polizia non solo giudiziaria; 3) sorveglianza dell'applicazione delle leggi; 4) eseguire le sentenze penali.

Dalla sintetica esposizione svolta emerge con evidenza ciò che accomunava i progetti dei costituenti: la volontà di realizzare l'effettiva autonomia ed indipendenza della magistratura soprattutto dalle interferenze politiche, rafforzandone le garanzie di autogoverno. La presa di coscienza fondamentale investiva proprio tale aspetto, vale a dire la radicata consapevolezza che non vi potesse essere reale indipendenza dell'ordine magistratuale ove non fosse stato consentito ed assicurato il pieno autogoverno dello stesso.

Il dibattito fu acceso già in Commissione e, quando approdò all'esame dell'Assemblea Costituente, nel corso delle venticinque sedute svoltesi tra il 6 novembre ed il 5 dicembre del 1947, vivace fu il con-

fronto sull'essenza delle funzioni giudiziarie e sulla struttura organizzativa da riconoscere alla magistratura nel nuovo ordinamento democratico.

Sul grande tema della giustizia si confrontarono le posizioni culturali (prima ancora che partitiche) prevalenti nella società italiana del tempo, vale a dire la cattolica, la liberale, la socialista e la comunista, che vennero diversamente espresse dai costituenti, senza tuttavia che questi fossero soggetti a rigide divisioni di schieramento.

Il primo tema di rilievo analizzato in modo ampio ed articolato dalla Costituente riguardò proprio la posizione di autonomia da riconoscere istituzionalmente agli organi titolari delle funzioni giudiziarie.

Da una parte si schierarono coloro i quali ritenevano che alla magistratura andasse attribuito l'autogoverno pieno e tanto al fine di escludere ogni forma di condizionamento ovvero di ingerenza esterna di carattere politico. Dall'altra, invece, trovarono collocazione coloro i quali, al fine di assicurare l'unitarietà dell'ordinamento statale, sostenevano la necessità di forme di collegamento tra l'ordine giudiziario e gli altri poteri dello Stato.

I primi ritenevano, in sostanza, che fosse indispensabile tutelare i giudici dalle possibili interferenze della politica, atteso che solo in tal modo sarebbe stato possibile dare concretezza ed effettività all'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla giustizia; pertanto era necessario riconoscere alla magistratura la potestà di autogovernarsi attraverso un organo composto solo da rappresentanti eletti dallo stesso ordine. In tale prospettiva era chiaro che l'indipendenza dei magistrati era non un loro privilegio ma una garanzia essenziale per i cittadini, che avrebbero dovuto sempre "avere evidentemente, chiaramente, limpidamente, la sensazione che il magistrato nel giudicare fosse estraneo alla passione di parte o alla lotta politica".

Alla posizione appena illustrata si contrappose, con energia, l'orientamento di coloro i quali, pur ritenendo necessario attribuire alla magistratura forme di autonomia capaci di assicurare ai magistrati l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, considerarono tuttavia altrettanto indispensabile preservare l'unitarietà dell'ordinamento

statale, sul presupposto che nessun ordine poteva sottrarsi al volere ed al controllo esercitati dai rappresentanti eletti direttamente dal popolo sovrano.

Le proposte che si alternano in tale prospettiva, con riferimento alla struttura da dare all'Organo di governo autonomo, si mossero sostanzialmente seguendo una duplice impostazione, oscillandosi tra la tesi della composizione mista con prevalenza dell'elemento togato e quella della composizione mista paritaria. In entrambi i casi lo scopo era quello di assicurare il coordinamento istituzionale tra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato attraverso la presenza di "laici", che sarebbero stati scelti dal Parlamento non in quanto espressione di una parte politica, bensì per la loro significativa capacità e preparazione verso i problemi della giustizia. In tal modo si sarebbero evitate ingerenze politiche nell'autogoverno della magistratura e, al contempo, pericolosi isolamenti istituzionali.

Indubbiamente vivace fu il confronto tra i rappresentati delle due distinte visioni di sistema ma per entrambe era del tutto chiaro che indipendenza del giudice, indipendenza del potere giudiziario ed unità della giurisdizione erano temi strettamente collegati. Il giudice, infatti, sarebbe potuto essere realmente indipendente solo se fosse stato inquadrato in un ordine capace di garantire l'indipendenza dei suoi componenti, attraverso un governo autonomo dagli altri poteri. In tale prospettiva la frammentazione dell'unità della giurisdizione sarebbe stata un rischio per la stessa indipendenza del giudice.

Dal proficuo dibattito assembleare emerse la necessità che la Costituzione prevedesse: a) l'inaffidabilità, da definire nel dettaglio nella legge di ordinamento giudiziario; b) il divieto di iscrizione ai partiti politici ed alle associazioni segrete, per preservare il prestigio e l'imparzialità dei magistrati; c) l'abolizione dei gradi gerarchici, con la conseguente distinzione dei magistrati solo per le diverse attribuzioni svolte, in modo da ridurre le "ansie da carriera"; d) la selezione per concorso pubblico e l'eliminazione dell'istituto della giuria popolare, per preservare il carattere tecnico e non politico della funzione giurisdizionale.

In fase di approvazione da parte dell'Assemblea Costituente del testo definitivo, sempre attraverso un dibattito vivace ma rispettoso, si

affrontò per primo il profilo dell'intitolazione della parte della Carta Costituzionale da dedicare all'assetto della giustizia.

Dopo aver esaminato le proposte di utilizzare i termini "potere giudiziario" ovvero l'espressione "ordine giudiziario", l'Assemblea deliberò per la definizione "La Magistratura", sulla base della considerazione, sviluppata dal Presidente Ruini, che era quanto mai opportuno, per sottolineare il principio indefettibile della separazione dei poteri, adottare la medesima dizione già utilizzata per le altre parti della Carta fondamentale. Pertanto, essendo state già approvate le parti relative a "Il Parlamento" ed a "Il Governo", era corretto per simmetria utilizzare la dizione "La Magistratura", per indicare gli organi titolari della funzione giudiziaria.

Particolarmente complessa ed articolata fu la stesura dell'articolo 97 del progetto, diretto a delineare ed a garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria mediante la regolamentazione della composizione e delle attribuzioni del Csm nonché del concorrente ruolo da riconoscersi al Ministro.

Si decise, al fine di superare almeno alcuni dei vibranti contrasti, di procedere ad una votazione separata dei singoli punti dell'articolata proposta e, essenzialmente senza alcun ostacolo, furono approvate le parti "La magistratura costituisce ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere" e "Il Csm, presieduto dal Presidente della Repubblica".

La presidenza andava attribuita al Presidente della Repubblica, quale segno di riconoscimento dell'altissima funzione svolta dall'organo di autogoverno e come attuazione del fondamentale criterio di simmetria costituzionale, in base al quale i tre poteri dello Stato, avendo come vertice il Presidente della Repubblica, dovevano in lui ricongiungersi, pur senza confondersi.

Il proficuo dibattito assembleare portò alla definizione sia della composizione del Csm, come delineata dal vigente art. 104 Cost., sia della vicepresidenza.

Particolarmente vivace fu anche il dibattito sui compiti del Csm, posto peraltro che ancora insoluti in dottrina erano i contrasti in ordine alla natura del pubblico ministero; si approdò, quindi, all'unicità dell'ordine magistrale al fine di preservare lo status di indipendenza

del pubblico ministero dal potere esecutivo.

Con minori difficoltà fu approvata la norma che sanciva l'obbligatorietà dell'azione penale. Essa comportava implicitamente che anche il pubblico ministero, per potere essere imparziale esecutore della volontà legislativa, doveva essere posto in condizioni di effettiva indipendenza dal potere esecutivo, come del resto si desumeva dall'avvenuta approvazione dell'emendamento che riservava alla legge la determinazione delle "condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza dei giudici e del pubblico ministero militari di fronte alle legge".

Infine, con l'intento di dotare la magistratura di strumenti investigativi di indagine immuni dalle interferenze del potere esecutivo, l'Assemblea approvò il vigente art. 109, in base al quale "L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria", formulazione idonea a rappresentare la dipendenza funzionale e non gerarchica dei reparti delle forze dell'ordine nello svolgimento di funzioni di polizia giudiziaria.

L'acceso dibattito testimonia la reale preoccupazione dell'Assemblea Costituente: garantire, recependo i dettami del costituzionalismo liberale, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, per evitare che l'esercizio delle funzioni giudiziarie fosse subordinato (così come era avvenuto nel recente passato) alle direttive del potere politico, con conseguenze negative per la tutela imparziale dei diritti dei cittadini.

Il legislatore costituente, al fine di realizzare tale garanzia, sancì l'esclusiva soggezione dei titolari delle funzioni giudiziarie alla legge, che sono chiamati ad applicare liberamente, secondo professionalità e coscienza, liberi da qualsivoglia direttiva che non sia quella tratta dallo stesso sistema normativo.

Come successivamente affermato dal Giudice delle Leggi (C. Cost. 25 marzo 1970 n. 50), "la Costituzione, legando il giudice alla legge, vuole assoggettarlo, non solo al vincolo di una norma che specificatamente contempra la fattispecie da decidere, ma altresì alle valutazioni che la legge dà dei rapporti, degli atti e dei fatti e al rispetto degli effetti che ne desume; in tal caso, è sempre alla legge che il giudice si collega quando armonizza la sua decisione alle dette valutazioni".

L'Assemblea Costituente, consapevole che l'indipendenza del magistrato non poteva prescindere dall'esercizio imparziale delle funzioni

giudiziarie, optò per la strutturazione di un ordine giudiziario autonomo, non dipendente da alcuna altra struttura dello Stato.

Da tanto deriva la scelta di apprestare una serie di strumenti giuridici diretti a realizzare l'indipendenza dei magistrati mediante l'elevazione della magistratura nel suo complesso a potere autonomo ed indipendente rispetto agli altri, governato, sulla base di una legge di ordinamento giudiziario elaborata dal Parlamento, da un apposito organo, il Consiglio superiore della Magistratura.

Né deve trarre in inganno l'individuazione *ex art. 104 Cost.*, di per sé in apparenza riduttiva, della magistratura ordinaria quale "ordine" (scelta cui non era probabilmente estraneo il dato della tradizione e lo stesso precedente dello Statuto albertino), giacché essa trova un importante correttivo nell'uso dell'aggettivo "altro" riferito agli ulteriori "poteri" dello Stato, rispetto ai quali se ne affermò l'autonomia e l'indipendenza. In ogni caso, anche sotto il profilo lessicale, l'interpretazione si è subito orientata nel senso di ritenere l'uso del termine "ordine" come più congruo se riferito al piano dell'organizzazione strutturale, mentre quello di "potere" maggiormente coerente con l'esercizio della funzione.

Dalla lettura dell'art. 104 Cost., risulta evidente (come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 44 del 14 maggio 1968) che "l'istituzione del Csm ha corrisposto all'intento di rendere effettiva, fornendola di apposita garanzia costituzionale, l'autonomia della magistratura, così da collocarla nella posizione di ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere e, conseguentemente, sottrarla ad interventi suscettibili di turbarne comunque l'imparzialità e di comprometterne l'applicazione del principio secondo cui i magistrati sono soggetti soltanto alla legge. Si è così provveduto – ad integrazione e rafforzamento delle altre garanzie costituzionali di indipendenza, quali risultano dalla riserva di legge (art. 108), dall'assunzione dei magistrati, in via normale, mediante pubblico concorso (art. 106) e dall'inalienabilità (art. 107) – a concentrare ogni provvedimento relativo al reclutamento, al conferimento degli uffici ed in generale allo stato giuridico anche disciplinare degli appartenenti all'ordine giudiziario nella competenza assoluta ed esclusiva di un organo, che, mentre realizza una particolare

forma di autonomia, per il fatto di essere espresso in prevalenza dallo stesso corpo giudiziario, è poi presieduto dal Capo dello Stato, in considerazione della qualità che questi riveste di potere “neutro” e di garante della Costituzione, ed è altresì fornito di una serie di guarentigie corrispondenti al rango spettantegli, nella misura necessaria a preservarlo da influenze che, incidendo direttamente sulla propria autonomia, potrebbero indirettamente ripercuotersi sull'altra affidata alla sua tutela”.

Proprio il ruolo disegnato per il Csm ha caratterizzato l'esperienza ordinamentale italiana, differenziandola dai modelli di ordinamento giudiziario vigenti negli altri Stati europei, unitamente al riconoscimento di una serie di strumenti di garanzia dell'indipendenza (tanto interna, quanto esterna) di ogni singolo magistrato nonché della netta separazione della magistratura anche requirente rispetto al potere esecutivo.

Occorsero, tuttavia, circa dieci anni dall'entrata in vigore della Costituzione per dare concreta attuazione alla struttura chiave del nuovo Stato repubblicano, vale a dire il Consiglio superiore della Magistratura.

Peraltro, le perplessità e le riserve, già emerse in sede di Costituente, non furono fugate ma, anzi, si accentuarono con il funzionamento del nuovo organo, che ufficialmente venne insediato il 18 luglio 1959. Sin dall'inizio, infatti, si profilavano problemi particolarmente delicati e complessi in ordine alla natura stessa del Csm, al limite delle sue attribuzioni, ai rapporti con il Ministro di (Grazia e) Giustizia, al carattere delle deliberazioni nonché alla loro impugnabilità.

Si trattava, d'altronde, di lasciarsi alle spalle un'impostazione culturale, prima ancora che tecnico giuridica, e proprio per tale ragione nel primo decennio (anni '50) i principi costituzionali non trovarono piena applicazione, tant'è vero che la magistratura manteneva un'impostazione fortemente gerarchica e, per certi aspetti, subordinata al potere politico.

Significativa è al riguardo la sentenza n. 168 del 12 dicembre 1963 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, primo comma, della legge istitutiva del Consiglio superiore della Magistratura (L. 195/1958), giacché tale

previsione normativa, in contrasto con quanto previsto dagli artt. 104, primo comma, 105 e 110 Cost., escludeva l'iniziativa dell'organo di governo autonomo nelle materie indicate al n. 1 dell'art. 10 della medesima legge. Infatti, il legislatore, evidentemente ancora non pronto a riconoscere al Consiglio superiore la dovuta autonomia rispetto al potere esecutivo, aveva vincolato ogni deliberazione consiliare alla richiesta del Ministro della Giustizia. La Corte, con l'indicata pronuncia, ha evidenziato che l'esclusività del potere attribuito al Ministro condizionava l'attività del Consiglio superiore e, pertanto, ledeva l'autonomia del medesimo, in contrasto con i precetti della Costituzione.

Nella stessa sentenza la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, in riferimento all'art. 105 Cost., nei confronti dell'art. 17, primo comma, L. 195/1958, nella parte in cui stabilisce che i provvedimenti del Csm sono adottati con decreto del Capo dello Stato controfirmato dal Ministro ovvero con decreto di quest'ultimo nei casi previsti dalla legge.

Richiamandosi sempre al principio in base al quale la Costituzione non ha inteso stabilire a garanzia dell'indipendenza della magistratura "una forma piena di autogoverno", come inequivocabilmente si desume sia dalla "funzione equilibratrice che, in seno al collegio, viene esercitata dai componenti non magistrati, eletti dal Parlamento, fra i quali è scelto il Vice Presidente" sia dall'inquadramento, ex art. 5 Cost., della magistratura stessa nel contesto unitario dell'ordinamento generale dello Stato, la Corte evidenziò che il Csm è l'organo di governo autonomo della magistratura, della quale garantisce l'indipendenza mediante l'emanazione dei provvedimenti sul loro status, i quali, per il loro "carattere sostanzialmente amministrativo" devono assumere, "anche per quanto attiene al controllo finanziario, la forma che, sulla base dei principi fondamentali del sistema, è prescritta per i provvedimenti del genere: la forma cioè del decreto del Capo dello Stato controfirmato dal Ministro ovvero di questo, nei casi stabiliti dalla legge".

Nel corso degli anni si è compreso che era altrettanto essenziale tutelare l'indipendenza non solo "esterna" ma anche "interna". Ci si è resi, infatti, conto che non era sufficiente preservare la magistratura da poteri di indirizzo provenienti dal Governo o dal Parlamento ma, al contempo, era necessario superare un'organizzazione di tipo gerarchi-

co, da cui poteva derivare l'assoggettamento del magistrato alle direttive dei colleghi di grado più elevato.

In attuazione, dunque, del dettato costituzionale, il legislatore ordinario in sede normativa ed il Csm in sede attuativa hanno elaborato un sistema di progressione in carriera basato sul giudizio di idoneità espresso dal Consiglio superiore del tutto sganciato dall'effettiva assegnazione alle funzioni corrispondenti, consentendo in tal modo a tutti i magistrati l'accesso alle qualifiche ed ai livelli retributivi più alti, senza la necessità di "selezioni concorsuali".

L'abolizione della carriera, pure criticata all'interno della stessa magistratura, è nata dalla volontà di evitare che spinte carrieristiche potessero condizionare e, dunque, danneggiare la qualità nell'esercizio della giurisdizione.

La memoria del percorso che ha condotto l'Assemblea Costituente alle scelte consacrate nella Carta fondamentale va senz'altro preservata e, soprattutto, dovrebbe costituire un faro anche nelle odierne scelte, sia normative che interpretative, in tema di ordinamento giudiziario.

Proprio in tale direzione è quanto mai utile tenere ben presente il dibattito che ha preceduto l'approvazione del Titolo IV della Carta Costituzionale, al fine di cogliere il senso profondo di talune scelte espresse nel corpo degli articoli dedicati alla Magistratura. Anche allora superare perplessità e riserve in ordine al governo autonomo della Magistratura non è stato semplice e, d'altronde, ancora oggi il dibattito sul ruolo e sul funzionamento del Csm è vivace ed attuale.

Appare chiaro, allora, perché occorra preservare la comune cultura della giurisdizione tra pubblici ministeri e giudici, giacché solo il mantenimento dell'unicità delle carriere può tutelare la delicata funzione della pubblica accusa dal pericolo di legami gerarchici con il potere esecutivo. Non può, infatti, negarsi che proprio l'appartenenza ad un unico ordine giudiziario costituisce espressione massima di garanzia per l'indipendenza dell'organo cui è rimesso in via esclusiva l'esercizio obbligatorio dell'azione penale.

Anche attraverso l'unicità del Csm, dunque, il Pm è ricondotto ad un ruolo di garante del rispetto della legge e della legalità e condivide con la magistratura giudicante la professionalità, la formazione e la deontologia.

Al di fuori di questo circuito il Pm potrebbe cadere preda di logiche del tutto autoreferenziali o di contingenze politiche altrimenti non evitabili, quanto meno nel lungo periodo, con la conseguenza che non potrebbe che porsi seriamente, presto o tardi, il problema del suo controllo.

Del resto, anche il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, espresso dall'articolo 112 della Costituzione, assume il triplice significato di: a) garantire l'indipendenza funzionale del pubblico ministero da ogni altro Potere ed in particolare dal Potere esecutivo, b) escludere che il pubblico ministero possa decidere discrezionalmente se investire il giudice della notizia di reato; c) prevedere necessariamente strumenti di controllo affinché il pubblico ministero non si sottragga all'obbligo impostogli.

Eventuali modifiche ad esso – di recente prospettate dal Governo – inciderebbero sulla complessiva architettura della Carta fondamentale così come più volte chiarito dalla Corte costituzionale, la quale ha evidenziato che “l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale ad opera del pubblico ministero è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del pubblico ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale”; sicché l'azione è attribuita a tale organo “senza consentirgli alcun margine di discrezionalità nell'adempimento di tale doveroso ufficio”. Più compiutamente: il principio di legalità (art. 25, secondo comma), che rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale, abbisogna, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere; e questa, in un sistema come il nostro, fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (in particolare, alla legge penale), non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale. Realizzare la legalità nell'eguaglianza non è, però, concretamente possibile se l'organo cui l'azione è demandata dipende da altri poteri: sicché di tali principi è imprescindibile requisito l'indipendenza del pubblico ministero. Questi è infatti, al pari del giudice, soggetto soltanto alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.) e si qualifica come “un magistrato appartenente all'ordine giudiziario collocato come tale in posizione di istituzionale indipendenza rispetto ad ogni altro potere”,

che “non fa valere interessi particolari ma agisce esclusivamente a tutela dell’interesse generale all’osservanza della legge” (sentenze nn. 190 del 1970 e 96 del 1975). Il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l’assetto complessivo” (cfr. C. Cost. nn. 84/1979 e 474/1993).

Tale ultima affermazione deve essere tenuta in particolare considerazione, al fine di evitare che la modifica dell’art. 112 Cost. possa di fatto alterare l’assetto complessivo della Costituzione, incidendo, innanzitutto, sulla concreta portata dell’art. 3 Cost. e, dunque, sul fondamentale principio di uguaglianza formale e sostanziale.

Le considerazioni fino ad ora svolte dimostrano, per un verso, l’assoluta necessità di conoscere e comprendere le ragioni fondanti del nostro ordinamento costituzionale – soprattutto allorquando si prospettano riforme che incidono significativamente sull’assetto dei rapporti tra i diversi poteri dello Stato – e, per altro verso, la consapevolezza che non è possibile “sezionare” la Costituzione, ritenendo che la modifica di alcune norme non si riverberi sulla sua complessiva portata.

Ciò non vuol dire credere che nulla sia migliorabile o, ancora, che ogni riforma debba essere acriticamente rifiutata ma, al contrario, impone la progettazione continua di un sistema che, conformemente alla Carta fondamentale, realizzi le garanzie dell’autonomia e dell’indipendenza, nella consapevolezza che la sfida attuale del governo autonomo è realizzare l’efficienza e l’efficacia della giustizia.

Sono, ormai, superate le diverse concezioni che volevano la Magistratura come un ordine separato, chiuso in una *turris eburnea* ed impermeabile ai processi sociali ovvero, all’opposto, che riconoscevano alla Magistratura un ruolo direttamente politico, affinché risolvesse, in via di supplenza, i problemi sociali rimasti insoluti con l’uso strumentale ed ideologico dell’attività giudiziaria.

Oggi la magistratura, pienamente consapevole del ruolo che la Costituzione le ha assegnato, è impegnata continuamente nella ricerca del difficile, ma fondamentale, equilibrio tra il rispetto rigoroso delle norme sostanziali e processuali e la necessità di rispondere alla pressante domanda di giustizia.

Negli ultimi quindici anni il dibattito sul Csm, sui suoi poteri, sul rapporto di tale organo con gli altri poteri dello Stato nonché sull'indipendenza della magistratura ed in particolare dei pubblici ministeri è diventato sempre più acceso, perdendo nel tempo ogni connotazione tecnico giuridica ed assumendo carattere esclusivamente politico.

Non vi è dubbio che, a distanza di oltre cinquant'anni dall'istituzione del Consiglio superiore della Magistratura e di più di sessanta dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, sia non solo opportuna, ma necessaria una serena riflessione sul funzionamento dell'autogoverno, avendo ben presente, tuttavia, che incidere su aspetti fondamentali della caratterizzazione della Magistratura quale ordine autonomo comporta la modifica degli equilibri istituzionali dell'attuale ordinamento.

Il Csm, peraltro, crede nell'utilità di un confronto leale ed aperto sulle modifiche che occorre apportare al sistema affinché la risposta di giustizia sia efficace. In tal senso continuo è l'impegno dell'Organo di autogoverno nella direzione sia di elaborare soluzioni interpretative ed applicative del quadro normativo vigente idonee a promuovere la funzionalità degli uffici giudiziari, sia di prospettare possibili modifiche legislative per il raggiungimento del medesimo obiettivo.

In merito non è mancato chi ha sostenuto (e sostiene tutt'ora) che il Csm abbia soltanto la titolarità delle competenze di cui all'art. 105 della Costituzione – vale a dire in tema di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati – con la conseguenza che ad esso sarebbe inibita qualsiasi altra attività non strettamente riconducibile ad una delle suddette categorie. In particolare, non potrebbe formulare risoluzioni di carattere generale (ovviamente, su temi riguardanti la giustizia) né potrebbe dare pareri su testi normativi, sempre concernenti la giustizia, al di fuori dell'ipotesi prevista dall'art. 10, ult. comma, della legge n. 195 del 1958.

Questa tesi non può essere condivisa perché ancorare l'interpretazione al (solo) dato meramente letterale appare a dir poco riduttivo. L'art. 105 Cost. ha inteso compiere un'indicazione di massima (a titolo

esemplificativo) per riferirsi a tutti i provvedimenti riguardanti lo *status* dei magistrati, ma non ha voluto certo restringere le attribuzioni consiliari ai soli provvedimenti nella norma medesima contemplati. Se una simile tesi fosse esatta, bisognerebbe giungere alla paradossale conclusione che materie come i collocamenti a riposo e, soprattutto, la formazione professionale esulano dalle competenze del Consiglio soltanto perché non formano oggetto di espressa previsione nel citato art. 105.

Lo stesso art. 10, ultimo comma, della legge n. 195 del 1958 dovrebbe essere sospettato d'incostituzionalità, perché il potere di formulare proposte e dare pareri al Ministro della giustizia, ivi contemplato, non rientra nella previsione dell'art. 105 della Costituzione. Ad oggi, per la verità, nessuno ha mai sostenuto tale tesi, così come nessuno ha messo in dubbio la legittimità della periodica relazione al Parlamento sullo stato della giustizia che il Consiglio formula, ancorché tale iniziativa (prevista dal regolamento interno) non soltanto non sia enunciata dalla norma costituzionale, ma non trovi base nemmeno in una norma primaria, traendo origine invece da una risoluzione del Senato risalente al 1969, che l'auspicava proprio nel quadro di una leale collaborazione tra le istituzioni. In realtà, è questa la vera chiave interpretativa, desumibile da un'interpretazione che, com'è doveroso, tenga conto non soltanto dell'elemento letterale ma anche di quello logico-sistematico.

Come si accennava all'inizio i Costituenti, nel dettare la carta fondamentale della nuova Repubblica, intesero assicurare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, cui è dedicato l'intero titolo quarto della parte seconda. Il Csm è funzionale alla realizzazione di tali valori e costituisce perciò un organo di rilevanza costituzionale, come la stessa Corte delle leggi ha più volte chiarito. Ne deriva che esso non può essere considerato alla stregua di un organo di amministrazione. Benché le sue deliberazioni assumano (di regola e fatta eccezione per il settore disciplinare) la veste degli atti amministrativi, dei quali seguono il regime anche per l'impugnazione, esse sono sempre radicate sull'autonomia e sull'indipendenza dell'ordine giudiziario, la cui attuazione costituisce la primaria funzione del Consiglio. Pertanto negare che questo possa esprimersi in via generale su questioni riguardanti la

giustizia, rivolgendosi anche direttamente al Parlamento senza l'intermediazione del Ministro, significa, da un lato, disconoscere il ruolo di rilievo costituzionale spettante al Consiglio stesso e, dall'altro, ignorare il principio di leale collaborazione tra le istituzioni più volte rimarcato dalla Corte costituzionale.

Ciò posto, non può non evidenziarsi che proprio nel corso del 2010 l'Assemblea Plenaria ha votato due importanti risoluzioni, che dimostrano l'attenzione con la quale il Consiglio permanentemente svolge il ruolo assegnatogli dalla Costituzione: si tratta della "Risoluzione concernente la revisione delle circoscrizioni giudiziarie", deliberata il 13 gennaio 2010, e della delibera relativa alla "Partecipazione dei magistrati al governo degli enti locali (comuni, province, regioni) – esercizio di Uffici politico-amministrativi da parte di magistrati che svolgono o non svolgono funzioni giurisdizionali", approvata il 28 aprile 2010.

Nella prima, il Csm ha ribadito che la realizzazione di un efficiente sistema giudiziario impone un'attenta riflessione sull'attuale distribuzione sul territorio nazionale degli uffici giudiziari e sull'adeguatezza della loro struttura dimensionale. Ha, quindi, considerato che uffici giudiziari con organici limitati risultano disfunzionali, perché non in grado di assicurare una tempestiva risposta di qualità alla domanda di giustizia, giungendo alla conclusione che la complessità della legislazione vigente, come elaborata nell'ultimo ventennio, considerata unitariamente alle incompatibilità processuali previste dal codice di procedura penale, richiede necessariamente magistrati specializzati, seppure per aree tematiche omogenee.

Preme sottolineare che nella risoluzione in commento è stato evidenziato che la proposta di rivedere la geografia giudiziaria sia stata formulata anche dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, giacché il necessario intervento sulle circoscrizioni consentirebbe di ottimizzare le risorse – economiche e di personale – destinate al settore giustizia.

Il Csm ha, poi, sottolineato che, unitamente alla evidenziata necessità di rivedere la geografia giudiziaria, va svolta una riflessione anche sulle dimensioni strutturali degli uffici giudiziari, al fine di rimodulare gli stessi secondo criteri di efficienza.

Il Consiglio superiore della Magistratura, pertanto, nell'ottica di una leale collaborazione istituzionale, ha conclusivamente segnalato al Ministro della Giustizia l'assoluta ed imprescindibile necessità di attivare una proposta legislativa diretta a rivedere le circoscrizioni giudiziarie.

La revisione di tali circoscrizioni costituisce, infatti, a parere del Consiglio superiore della Magistratura, lo strumento indefettibile per realizzare un sistema moderno ed efficiente di amministrazione della giurisdizione, che sia in grado di fornire la dovuta risposta di merito alle istanze di giustizia, nel rispetto di tempi ragionevoli di durata del processo, nella consapevolezza che il ritardo nel giungere alla decisione si risolve in un diniego di giustizia.

L'attenzione con la quale il Consiglio guarda ai problemi della Giustizia non può non involgere il delicato tema della tutela dell'immagine di terzietà ed imparzialità che deve assistere ciascun magistrato nell'esercizio delle sue funzioni, atteso che la fiducia che i cittadini ripongono nella magistratura si nutre anche della percezione che gli stessi hanno della indipendenza e dell'imparzialità dei singoli magistrati nell'amministrazione della giustizia.

Nella delineata prospettiva, il Consiglio Superiore si è interrogato – nella seconda delle due risoluzioni sopra indicate, in ordine al contenuto della quale il Presidente della Repubblica ha espresso il suo apprezzamento – sull'attuale assetto ordinamentale, con particolare riguardo alla disciplina dettata in tema di partecipazione dei magistrati alle competizioni elettorali degli enti locali ovvero di coinvolgimento degli stessi in ruoli di amministrazione attiva presso i medesimi enti.

Alla luce di approfondite considerazioni tecniche e di lucide valutazioni di opportunità, il Csm ha affermato la necessità che sia introdotta, a livello di fonte primaria, la previsione in base alla quale per svolgere le funzioni di sindaco, presidente della Provincia, presidente della Regione, consigliere ovvero assessore comunale, provinciale e regionale è indispensabile il collocamento in aspettativa del magistrato.

Secondo la disciplina vigente, infatti, per le cariche amministrative presso enti locali territoriali, non è prevista aspettativa obbligatoria e,

conseguentemente, i magistrati possono svolgere contemporaneamente funzioni giurisdizionali e funzioni politico-amministrative in forza di mandato elettorale o di incarico di assessore quando esse siano svolte in diversi ambiti territoriali.

Al fine di evitare la descritta contestualità funzionale, il Consiglio ha proposto l'introduzione di un meccanismo – del tutto analogo a quello già vigente per la candidatura e l'eventuale successiva elezione alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica – in forza del quale il magistrato all'atto dell'accettazione della candidatura nonché durante l'espletamento di tutto il mandato debba necessariamente trovarsi in aspettativa, con conseguente collocamento fuori ruolo.

In tal modo, infatti, si consente il legittimo esercizio dei diritti di partecipazione politica assicurati dall'art. 51 Cost. e, al contempo, si garantisce la tutela dell'imparzialità e dell'indipendenza della magistratura, valori che vanno tutelati non solo con specifico riferimento al concreto esercizio delle funzioni giudiziarie ma, più in generale, quale regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento da parte dei magistrati.

Le due citate risoluzioni non sono di per sé idonee a rappresentare adeguatamente la ricca produzione consiliare diretta a promuovere ed a favorire l'efficace funzionamento del servizio Giustizia e, tuttavia, possono essere esemplificative dell'impegno che il Consiglio Superiore investe nella ricerca di strumenti nuovi per la risoluzione di problemi antichi.

In conclusione, oggi come ieri il tema della Giustizia è al centro del dibattito politico e deve essere affrontato con il dovuto equilibrio e, soprattutto, avendo l'obiettivo di garantire a tutti i cittadini la doverosa risposta – adeguata e tempestiva – alla loro domanda di tutela giudiziaria.

Nell'indispensabile rispetto istituzionale e nelle necessaria dialettica democratica, le linee fondanti tracciate dal legislatore costituente continuano a rappresentare il patrimonio comune imprescindibile sul quale fondare le necessarie riflessioni in ordine alle possibili riforme, sia degli strumenti processuali, sia dell'organizzazione giudiziaria.

Proprio nella direzione della piena realizzazione dei principi costituzionali va costruito e mantenuto un costante dialogo tra la Magistratura, il Parlamento ed il Governo, che, seppure vivace, tenda unicamente a garantire le libertà inviolabili dei cittadini, attraverso l'esercizio delle funzioni giudiziarie da parte di magistrati fedeli soltanto alla legge e, in quanto tali, autonomi ed indipendenti.

La nostra Costituzione è stato frutto di un progetto largamente meditato e condiviso. Ovviamente ogni soluzione può essere posta in discussione e modificata – è proprio della politica questo compito – ma per sostituire un progetto meditato e condiviso occorre un altro progetto, non meno meditato e condiviso.