

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

00101

Seduta del 21 Gennaio 1960, ore 17

L'anno millenovecentosessanta il giorno 21 gennaio in Roma, nella Sala degli Arazzi del Palazzo del Quirinale, sotto la Presidenza del Capo dello Stato, On. GIOVANNI GRONCHI, si è riunito il Consiglio Superiore della Magistratura.

Sono presenti:

PRESIDENTE

On. Giovanni GRONCHI -

VICE PRESIDENTE

avv. Michele DE PIETRO -

COMPONENTI DI DIRITTO

dott. Luigi OGGIONI -

dott. Francesco CIGOLINI -

COMPONENTI ELETTI DAI MAGISTRATI

dott. Silvio TAVOLARO -

dott. Andrea TORRENTE -

dott. Errico LAPORTA -

dott. Guglielmo GENTILE -

dott. Domenico PEDOTE -

dott. Carlo GIANNATTASIO -

dott. Elio SIOTTO -

dott. Emilio GERMANO -

dott. Gianfranco CARNESECCHI -

dott. Francesco SPINELLI -

dott. Luigi DE MARCO -

dott. Santi LICHERI -

dott. Pietro Paolo GLINNI -

dott. Riccardo PACIFICI -

COMPONENTI ELETTI DAL PARLAMENTO

prof. Francesco Paolo BONIFACIO -

avv. prof. Alfredo POGGI -

avv. Giuseppe PERRONE CAPANO -

prof. Giuseppe Menotti DE FRANCESCO -

prof. Ugo NATOLI -

avv. Giambattista MADIA -

S E G R E T A R I

dott. Mario JANIRI -

dott. Gennaro de ROBERTO -

Il Presidente dichiara aperta la discussione sulle varie questioni di principio all'ordine del giorno.

Il dott. DE MARCO propone che si inizi dal punto 2° dell'ordine del giorno relativo al contenuto della avvertenza pubblicata sul Bollettino Ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia circa i trasferimenti dei magistrati, avendo tale punto carattere preliminare rispetto al primo, sulla competenza della Commissione per il conferimento degli uffici direttivi.

Il Presidente consente alla proposta e invita alla discussione sul punto secondo.

Il dott. LICHERI richiamando il suo precedente intervento in materia sottolinea che nell'ultima parte della avvertenza pubblicata sul Bollettino il Ministro si riserva di presentare al Consiglio le richieste di coprire le sedi che riterrà necessarie per la organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, vale a dire che si asterrà dal fare richieste e dal trasmettere domande ove non lo crederà.

Egli è invece d'avviso che il Ministro non possa sottrarre all'esame del Consiglio la valutazione della opportunità o meno di coprire una determinata sede, in quanto la materia dei trasferimenti e delle assegnazioni di sedi rientra nella competenza del Consiglio Superiore a norma dell'art.10 n.1 della legge istitutiva.

Nei lavori preparatori dei vari progetti, anche se si è parlato di collegamento tra i poteri, non risulta che si sia mai inteso attribuire al Ministro una facoltà tale da bloccare, mediante una deliberazione negativa, l'attività del Consiglio.

L'istituto della richiesta può in astratto essere collegato ad una facoltà discrezionale, ma nella specie non è che l'esplorazione di un potere-dovere, quale è quello di far pre

sente al Consiglio quali siano le esigenze degli uffici, e di trasmettergli tutte le domande. Il che trova chiara conferma nell'art.39 delle norme di attuazione, il quale costituisce applicazione dei principi stabiliti nella legge. L'art.14 della legge, elencando le attribuzioni del Ministro, lascia espressa mente fermo il disposto dell'art.11, e le materie di cui agli artt. 10 e 11 sono diverse dalla organizzazione dei servizi relativi alla giustizia, che è riservata al Ministro dall'art.110.

Conclude proponendo che la Presidenza inviti il Ministro a modificare l'avvertenza, e ad inviare tutte le domande di trasferimento con le sue osservazioni e richieste.

L'avv. PERRONE CAPANO ritiene che gli argomenti all'ordine del giorno sono strettamente connessi. Li svolgerà quindi contemporaneamente. Passando al merito, rileva che i poteri del Consiglio, per gli artt. 104/105 della Costituzione, 8, 10, 12, 13, 15 della L. 24.3.1958 n.915 e 39, 40, 41 e 42 delle norme di attuazione, investono tutta la vita della Magistratura con piena indipendenza da qualsiasi altro potere. Ne conseguono l'impossibilità, per la contraddizione che vi osterebbe, di un condizionamento o, sia pure, di una limitazione dei poteri stessi e la necessità di interpretare l'art.110 della Costituzione e gli istituti della legge n.915, in stretta armonia coi precennati principi.

In particolare osserva che la "richiesta" e la "proposta" del Ministro non sono né condizionanti né vincolanti. Presiposte per finalità di propulsione e di collaborazione, esse non sono indispensabili, nel senso che il Consiglio debba necessariamente attenderle per provvedere, e debba ad esse uniformarsi. Comunque, si esauriscono non appena compiute, sì che il Consiglio, pur tenendole in alto conto, può far seguire un provvedimento positivo a una richiesta negativa e alla proposta di un nominativo determinato la scelta di un nominativo differente. Illustra con ampiezza queste tesi, soffermandosi sui prece-

denti storici delle disposizioni in oggetto, sulla loro interpretazione letterale, logica e sistematica e sulle conseguenze che deriverebbero da un diverso modo di intenderle. Contesta qualsiasi responsabilità del Consiglio e del Guardasigilli di fronte al Parlamento per gli atti del Consiglio stesso e sostiene che la controfirma e ~~l'esecuzione~~ la esecuzione di tali atti da parte del Ministro non possono mai essere rifiutati perchè di natura obbligatoria. Nega che, per effetto di tutto ciò, venga meno il necessario collegamento tra il potere giudiziario, esercitato dalla Magistratura, e gli altri poteri dello Stato in quanto esso si realizza mercè la presidenza del Consiglio Superiore da parte del Capo dello Stato, il conferimento della Vice Presidenza ad un membro designato dal Parlamento, la composizione mista dell'Organo, che raccoglie nel suo seno esponenti di ciascuno dei tre poteri Statali, il concorso delle Camere nella nomina di un terzo dei componenti del Consiglio, l'esperimento dell'azione disciplinare da parte del Ministro, l'esplicita riserva di legge circa l'Ordinamento Giudiziario e le norme su ogni magistratura. Afferma che, eliminate dalla Costituzione le residue strutture dello Stato monarchico ed assolutista, il nuovo Consiglio Superiore della Magistratura deve adempiere la funzione di assicurare il pieno autogoverno del potere giudiziario a presidio della giurisdizione, il cui autonomo esercizio è stato, oggi come non mai, considerato fundamentum reipublicae.

Conclude nel senso che, il Ministro dovrebbe trasmettere al Consiglio ogni istanza che gli pervenga, sia con richiesta positiva che negativa, mettendolo a conoscenza della situazione generale degli uffici.

Quanto alla proposta ritiene che una volta effettuata esaurisce la sua funzione e il Consiglio è libero di adottare eventualmente altra soluzione.

L'avv. MADIA, premesso che la questione consiste nello stabilire se sia nelle facoltà del Ministro mantenere scoperta una sede o se ciò rientri nei poteri del Consiglio, rileva che l'argomento che si porta a sostegno della prima tesi, e cioè l'art. 110 della Costituzione non suffraga perchè l'organizzazione dei servizi, che tale articolo riserva al Ministro, prescinde dalla sostanza del lavoro dell'organo. Ritiene che la possibilità di non nominare il titolare di una determinata sede sostanzialmente incide sulla posizione dei magistrati che ad essa possano aspirare, e pertanto importa una valutazione che deve essere riservata al Consiglio; dal punto di vista letterale l'art. 39 delle norme di attuazione conferma nettamente tale tesi, e soprattutto per il verbo adoperato nella espressione "il Ministro può" fare richieste,, dal quale si desume che non sempre egli deve richiedere.

La posizione del Consiglio è indubbiamente prevalente rispetto a quella del Ministro, nè vale richiamare la responsabilità del Ministro verso il Parlamento, perchè questa non può estendersi ai trasferimenti che sono disposti dal Consiglio.

In conclusione concorda con la proposta LICHERI.

Il dott. PEDOTE osserva che la questione va risolta in base all'art. 11 della legge istitutiva del Consiglio, come può desumersi anche dalle dichiarazioni del Ministro GONELLA che furono pubblicate sul Bollettino Ufficiale, ad illustrazione della legge stessa.

Ove non si accogliesse la proposta LICHERI, con la quale concorda, sostanzialmente vi sarebbe un contrasto con quanto fu detto in quella Sede.

Il dott. SIOTTO rileva che la questione sollevata dal dott. LICHERI in tema di richiesta ministeriale può essere ridotta alla proposizione del quesito: "A chi spetti in ultima e definitiva istanza valutare le esigenze del servizio?," La risposta a suo avviso è data dalla stessa legge istitutiva, e precisamente

dall'art.15. Invero se il Consiglio Superiore, a tenore di tale articolo, può rigettare, ove ostino gravi esigenze di servizio, la richiesta avanzata dal Ministro, di trasferire un determinato magistrato da un ufficio giudiziario al Ministero, appare evidente che al Consiglio, e non al Ministro, spetta il diritto di dire l'ultima parola sulla sussistenza o meno delle esigenze predette; il che vale a maggior ragione, nei casi, rientranti nella normalità, di trasferimento di un magistrato da un ufficio giudiziario ad un altro.

Il prof. DE FRANCESCO ricorda che già nelle prime sedute sostenne che il potere di iniziativa del Ministro non dovesse intendersi come esclusivo, ma come sussidiario. Tale interpretazione, più in armonia con la Costituzione, varrebbe ad ovviare, per il momento, al problema della incostituzionalità della legge.

Un potere di iniziativa esclusivo del Ministro, non solo è in contrasto con la natura costituzionale del Consiglio Superiore, ma non può ammettersi anche se si esamina il problema solo tenendo conto delle funzioni amministrative di questo, in quanto il carattere obbligatorio di tali funzioni non consente che il loro adempimento possa essere subordinato alla volontà di altro organo.

In genere non vi è esempio di un organo il cui funzionamento sia condizionato all'iniziativa di un altro. Esiste l'istituto dell'autorizzazione, ma ha carattere eccezionale, ed in genere è ammessa in quanto proviene da un organo di controllo, quale non è il Ministro rispetto al Consiglio; d'altra parte l'autorizzazione riguarda di regola non l'esercizio di un diritto ma le modalità, e i limiti dell'esercizio stesso. L'art. 105 della Costituzione, peraltro, non pone alcun limite allo esercizio dei poteri del Consiglio, mentre al Ministro è riservata solo l'azione disciplinare dell'art.107 e l'organizzazione dei servizi dall'art. 110.

Ritiene in conclusione che la legge si possa interpretare nel senso che siano concorrenti la iniziativa del Ministro e quella del Consiglio Superiore. Se si adottasse una diversa soluzione si mostrerebbe di non tener conto del problema della incostituzionalità della legge, ovvero di non adoperarsi per eliminarne le gravi conseguenze.

Il prof. BONIFACIO, osserva, innanzi tutto, che occorre eliminare la preoccupazione che una interpretazione restrittiva dei poteri del Consiglio possa implicare una menomazione del suo prestigio. Si tratta infatti solo di verificare, con obiettività, quali siano i limiti dei poteri che dalla legge gli sono stati attribuiti.

Ritiene poi che altri due punti debbano essere preliminarmente chiariti. Il Consiglio non potrebbe pronunciarsi in ordine alla questione della costituzionalità della legge istitutiva, essendo chiaro che l'esame di un tale problema è di competenza di altri organi. Non potrebbe, inoltre, farsi ricorso alla cosiddetta interpretazione evolutiva non solo per il ristrettissimo campo di applicazione che essa ha nel nostro diritto, ma anche perchè manca un decorso di tempo tale da far ritenere modificate le condizioni di ambiente storico in cui sorse la legge.

Ciò premesso rileva che il sistema dei rapporti tra il Ministro e il Consiglio Superiore presenta una gamma di figure giuridiche, costituenti quasi una gerarchia di limitazioni:

1°) materie nelle quali il Consiglio Superiore ha anche potere di iniziativa, come nella nomina dei segretari, salvo il parere obbligatorio del Ministro;

2°) materie in cui (art.10 n.1) l'iniziativa è riservata al Ministro;

3°) materie in cui il Ministro può fare osservazioni;

4°) proposta del Ministro di concerto con la Commissione per il conferimento degli uffici direttivi (proposta obbligatoria

non vincolante in senso stretto perchè il Consiglio Superiore può respingerla, ma vincolante in senso ampio perchè il Consiglio non può deliberare in senso difforme);

5°) proposta vincolante in senso stretto, prevista nell'art. 15, circa i magistrati da destinare al Ministero; il Consiglio deve provvedere in conformità, salvo che ostino gravi esigenze di servizio.

In tale sistema di rapporti il Ministro, come responsabile dell'organizzazione giudiziaria (art. 110), risponde dinanzi al Parlamento dell'esercizio del suo potere di richiesta, che per ciò esclude una concorrente iniziativa del Consiglio.

La richiesta si configura come l'esercizio di un potere di iniziativa, con la quale il Ministro chiede al Consiglio l'emanazione di un provvedimento senza indicarne il contenuto concreto. Tale definizione dell'istituto è suffragata: a) dalla elaborazione dottrinale della figura della "richiesta": la si intenda come condicio iuris, come presupposto, come atto preparatorio, è certo che l'atto deliberativo non può prescindere; b) dalle conclusioni unanime cui pervenne il Comitato ristretto della Camera dei Deputati, presieduto da TOSATO e con la partecipazione dei rappresentanti di tutti i gruppi politici; c) dalle dichiarazioni rese al Parlamento dal Ministro proponente.

Ritiene che non sia possibile alcun parallelo tra richiesta e autorizzazione, istituti affatto diversi, e contesta che nel nostro ordinamento non esistano casi in cui una funzione obbligatoria per essere adempiuta necessiti di una iniziativa esterna (es. azione penale).

Il prof. NATOLI concorda con la interpretazione sistematica prospettata dall'avv. PERRONE CAPANO, che gli sembra risolutiva. Il problema interpretativo della legge istitutiva deve essere risolto nel senso più conforme a ciò che ha voluto la Costituzione, al qual fine, però, non giova richiamare l'ar-



articolo 110 della Costituzione stessa, che riguarda solamente i servizi accessori.

Non è dubbio che, ai sensi della legge, il Ministro abbia un potere di iniziativa, ma dalla interpretazione sistematica si desume che uguale potere ha anche il Consiglio.

Il Presidente, riferendosi al richiamo fatto dal dottor PEDOTE ad un punto delle dichiarazioni illustrative della legge, pubblicate a suo tempo sul Bollettino del Ministero, rileva che esso riguarda la definizione della richiesta, mentre il punto ora controverso sta nello stabilire se il Consiglio possa deliberare anche di propria iniziativa o solo su richiesta del Ministro.

Il dott. GENTILE si associa pienamente al prof. BONIFACIO, specie sul punto della costituzionalità della legge.

Quanto alle dichiarazioni illustrative, di cui al Bollettino, cui si è riferito PEDOTE, osserva che, tra l'altro, esse riportano la opinione di una commissione.

Lo stesso GLINNI nel suo volume sul Consiglio Superiore, afferma che l'art. 11, primo comma, esclude che il Consiglio possa deliberare di sua iniziativa. Ed anche la ratio della legge è in questo senso, se si considera che, restando di fatto sempre vacante una aliquota dei posti, il Ministro, come esponente dell'esecutivo e responsabile della organizzazione degli uffici giudiziari, è il più idoneo a giudicare in quali se di sia opportuno lasciare posti scoperti.

Aggiunge che da ciò non deriva una diminuzione dei poteri del Consiglio il quale è sempre libero nelle sue deliberazioni in un senso o nell'altro. L'art. 11 della legge è molto chiaro, nè potrebbe essere limitato dall'art. 39 delle norme di attuazione, il quale in ogni modo non ha altra finalità che quella di stabilire un procedimento per la presentazione delle domande.

Il dott. GIANNATTASIO concorda con GENTILE. Riferendosi al

l'intervento LICHERI osserva che si può convenire che il Ministro abbia un potere-dovere di porre, con la sua richiesta, il Consiglio Superiore in grado di deliberare. Ma con ciò deve intendersi che il Ministro, nella scelta delle sedi da coprire, non può ispirarsi a criteri arbitrari ma alle esigenze degli uffici, esigenze che dovrà anche far conoscere al Consiglio. Ritiene che attraverso la prassi potrà raggiungersi un accordo.

Il dott. SPINELLI preliminarmente osserva che l'argomento è molto importante, attenendo ai limiti dei poteri del Consiglio e del Ministro, e non gli sembra che dall'ordine del giorno ne risultino i precisi termini, di guisa che il Ministro potrebbe non essere al corrente.

Quanto al merito, rispetto agli interventi BONIFACIO e GEN TILE, circa la costituzionalità della legge, rileva che se non si accogliesse la interpretazione proposta da LICHERI in sostanza non si applicherebbe la Costituzione; questa infatti all'art. 105 non si limita a dire che al Consiglio spetti di deliberare su determinate materie, ma più ampiamente, che ad esso spettano le assunzioni ecc., e solo nell'art.107, per l'azione disciplinare prevede la iniziativa del Ministro. Crede pertanto utile ogni tentativo di dare alla legge una interpretazione conforme alla Costituzione.

Il Presidente precisa che scopo della discussione è quello di esprimere un parere non sulla costituzionalità della legge, ma sulla interpretazione che ad essa deve darsi in ordine ai limiti dei poteri del Ministro.

Si potrà successivamente attivare una discussione con il Ministro per esaminare la possibilità di raggiungere un accordo, tenendo presente che in mancanza di un accordo si determinerebbe una situazione estremamente grave.

L'avv. PERRONE CAPANO esprime l'avviso che, come verifica dei suoi poteri, il Consiglio possa non solo esprimere un parere ma adottare una deliberazione, in quanto giudice della pro-

pria competenza.

Un eventuale conflitto con il Ministro dovrebbe essere risolto da altri organi.

Il Presidente osserva che se la verifica dei poteri è ammissibile, altra cosa è l'operare in contrasto con una eventuale diversa opinione del Ministro.

E' dell'avviso che l'art.39 delle norme di attuazione non rende facoltativa la trasmissione delle istanze dal Ministro al Consiglio. Però se il Ministro le trasmettesse con osservazioni il Consiglio sarebbe libero di decidere in un senso o nell'altro, se le trasmettesse, invece, con una richiesta negativa si rientrerebbe nel limite dell'art.11 delle legge e il Consiglio non potrebbe deliberare.

Il dott. LAPORTA ritiene che la formula adottata nell'avvertenza pubblicata sul Bollettino non è sostanzialmente errata, poichè la richiesta è un momento del procedimento amministrativo che porta alla deliberazione del Consiglio. Il che tuttavia non esclude che il Consiglio possa eventualmente nei singoli casi sollecitare il Ministro a presentare le sue richieste.

Il dott. SPINELLI osserva che l'ultimo comma dell'avvertenza è in sostanza una presa di posizione, sull'implicito presupposto che il movimento dei magistrati rientri nel concetto dei servizi relativi alla Giustizia.

Il dott. LICHERI, riportandosi al precedente intervento, precisa le sue conclusioni proponendo che il Consiglio rivolga alla Presidenza la preghiera di interporre i Suoi uffici presso il Ministro perchè si voglia compiacere:

- a) di disporre che nella stessa avvertenza sia soppressa la menzione di una previa delibazione ministeriale eventualmente ecludente la competenza del Consiglio in ordine alla necessità di procedere a copertura delle sedi;
- b) di provvedere alla trasmissione al Consiglio di tutte le istanze di assegnazione o trasferimento, corredate delle richieste

- od osservazioni del caso a termini del citato art.39;
- c) di disporre che si provveda alla pubblicazione di tutte le vacanze;
  - d) di adoperarsi perchè entro il più breve termine si addivenga alla integrale copertura di tutti i posti di organico.

Il Vice Presidente, avv. DE PIETRO, ritiene che il punto contrastato dell'avvertenza dipenda da un errore, probabilmente non del Ministro ma dei suoi uffici, nella interpretazione conbinata delle varie disposizioni.

In sostanza, l'errore consiste nel richiamo dell'art.110 della Costituzione in rapporto agli artt. 10 e 11 della legge sul Consiglio Superiore.

Invero, l'art.110 della Costituzione si riferisce all'organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla Giustizia, oggetto affatto diverso da quello regolato dagli artt. 10 e 11 della legge sul Consiglio Superiore, che riflette le attribuzioni e il funzionamento del Consiglio, nel governo della Magistratura.

Erronea, quindi, la riserva del Ministro, se vuole intendersi quale facoltà attribuitagli dall'art.110 della Costituzione, in rapporto allo espletamento delle attribuzioni del Consiglio, e per effetto della richiesta prevista nell'art.11 della legge 24 marzo 1958: anche perchè il Ministro risponde dell'atto proprio che si esaurisce con la richiesta, e non della deliberazione del Consiglio.

D'altra parte, non è improbabile che la contrastata riserva debba intendersi riferibile all'intenzione del Ministro di esercitare una facoltà puramente discretiva nella gradualità delle richieste in rapporto alle necessità di copertura dei posti: e alle deficienze numeriche dell'organico fermo restando il principio che la organizzazione dei servizi riflette tutt'altra competenza ai sensi dell'art.110 della Costituzione, e non facoltà riferibili agli artt. 10 e 11 della legge.

Quanto all'art.39 del D.P. 15 settembre 1958 n.916, basterà rilevare che vi si prescrive un metodo per la regolamentazione delle istanze e dei rapporti, sotto il capo IV con epigrafe "funzionamento del Consiglio": e quindi non pare che gli argomenti dedotti da questo articolo abbiano rilievo o influenza nella questione che si discute.

Il prof. NATOLI osserva che il problema che si discute si riflette sulla funzionalità del Consiglio, ed è sorto da esigenze concrete. Quindi non si tende a creare un conflitto, ma a raggiungere una soluzione d'accordo.

Il prof. DE FRANCESCO, riferendosi al suo precedente intervento, precisa che la richiesta è una sollecitazione a un organo che non provvede, mentre nella specie si verte nella ipotesi contraria; quindi la richiesta assume sostanzialmente funzione analoga a quella dell'autorizzazione, cioè è diretta a rimuovere un ostacolo.

Il Presidente fa presente che eventualmente si potrà concordare un incontro con il Ministro per esaminare e chiarire i vari punti.

Data l'ora tarda la seduta è rinviata a domani alle ore 17.

Fatto e sottoscritto in unico originale da conservarsi agli atti del Consiglio Superiore della Magistratura.

I L P R E S I D E N T E

I S E G R E T A R I

*Luigi Pillitteri*  
*Luigi Pillitteri*

*[Handwritten signature]*