

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
Uffici giudiziari, Csm e governo della magistratura

a cura di
Giuseppe Di Federico

LETTURA DI APPROFONDIMENTO N. 3
dicembre 2019

Bononia University Press
Via Foscolo 7
40123 Bologna
tel. (+39) 051 232882
fax (+39) 051 221019

© 2019 Bononia University Press

ISBN 978-88-6923-408-8
www.buonline.com
e-mail: info@buonline.com

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Impaginazione: Sara Celia

Prima edizione: marzo 2019

Letture di ordinamento italiano e comparato

L'ANOMALA STRUTTURA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA E LA COSTANTE PROTEZIONE ACCORDATA AGLI INTERESSI CORPORATIVI DEI MAGISTRATI*

Giuseppe Di Federico

Le corti costituzionali esercitano uno dei poteri di maggior rilievo politico in democrazia, e cioè quello di dichiarare incostituzionali le leggi approvate dalle assemblee legislative, cioè dalla maggioranza dei rappresentanti della sovranità popolare. Nello svolgere la loro attività le corti costituzionali giudicano utilizzando principi costituzionali spesso formulati in termini tali da consentire interpretazioni discrezionali. La nostra Corte Costituzionale non è seconda a nessuna nell'esercizio dei suoi rilevanti poteri: non solo ha dichiarato incostituzionali, come è suo compito, norme approvate dal nostro Parlamento ma ha anche, in alternativa, ricorrentemente stabilito quale dovesse essere la loro interpretazione da parte di tutti i poteri dello Stato. A volte ha anche incluso nel nostro sistema giuridico norme che il Parlamento non aveva mai votato¹. Alcune delle sue decisioni hanno persino determinato ingenti spese aggiuntive per l'erario dello Stato².

Proprio per il grande rilievo politico delle loro decisioni, negli altri paesi a consolidata tradizione democratica la maggioranza o la totalità dei giudici costituzionali viene eletta dagli organi rappresentativi della sovranità popolare o comunque sottoposta al controllo di quegli organi³ (Germania, Spagna, Portogallo, Francia, Austria, Stati Uniti). In Italia, invece, solo un terzo dei giudici costituzionali (5 su 15) vengono eletti nell'ambito del processo democratico, cioè dal Parlamento. Gli altri due terzi vengono scelti in totale autonomia da organi non eletti dal popolo senza che al Parlamento venga attribuito alcun potere di verifica delle scelte effettuate, né per quanto concerne le loro qualificazioni, né per quanto concerne il pluralismo dei loro orientamenti.

Certamente questo non avviene per i cinque giudici eletti in piena autonomia dalle supreme magistrature ordinaria, amministrativa e contabile, cioè con modalità del tutto svincolate dal processo democratico, ed eletti da organismi reclutati burocraticamente, cioè per mezzo di esami (scritti e/o orali). Non dovrebbe quindi sorprendere che questa forma di nomina non sia presente in nessuno degli altri paesi a consolidata democrazia.

Non meno peculiare rispetto agli altri paesi è la nomina dei 5 giudici effettuata in piena autonomia da parte del Presidente della Repubblica. È un sistema di nomina che può provocare, e ha in effetti generato,

* È il testo, parzialmente modificato, della relazione presentata al convegno "Anatomia del potere giudiziario: la giustizia costituzionale", organizzato dal Centro Studi giuridici e sociali "Aldo Marongiu" dell'Unione delle Camere Penali Italiane, svoltosi a Bologna il 22 giugno 2018. La versione originale è stata pubblicata in C. Guarnieri, G. Insolera e L. Zilletti (a cura di), *Anatomia del potere giudiziario: la giustizia costituzionale*, Carocci, Roma, 2019, pp. 79-90.

¹ Si tratta delle così dette "sentenze additive", come ad esempio le sentenze n. 117/1979, e n. 149/1995. Un esempio particolare di questo tipo di sentenza, la n.86/1982, di cui di cui dirò più innanzi.

² Ad esempio la sentenza n. 284/1994 che determinò un fortissimo aumento della spesa pensionistica.

³ Vedi tabella allegata alla fine di questo scritto.

soprattutto a partire dall'avvento della c.d. seconda Repubblica, vistosi squilibri nella composizione della corte. Basti ricordare che tutti e 9 i giudici nominati dai presidenti Scalfaro e Ciampi sono stati scelti tra persone che chiaramente appartengono all'area politica del centro-sinistra. Quattro su nove (Contri, Flick, Gallo, Cassese) erano stati anche ministri nei governi presieduti da Ciampi e Prodi.

In nessun altro paese a democrazia consolidata è consentito che un singolo soggetto – per autorevole che sia – possa compiere una scelta tanto importante in piena discrezionalità e senza alcun controllo. Non nei paesi dell'Europa continentale, quali Germania, Spagna e Portogallo, Francia, Austria. Non negli Stati Uniti, ove i candidati scelti dal Presidente degli Stati Uniti devono essere confermati da un voto favorevole del Senato secondo procedure che si sono venute facendo sempre più stringenti.

Un altro aspetto peculiare, e a mio avviso preoccupante, che caratterizza la struttura della nostra Corte costituzionale è costruito dalla numerosa presenza di magistrati nell'organigramma della Corte stessa e dal ruolo che essi svolgono. Infatti, oltre ai 5 giudici eletti dai colleghi magistrati, vi sono anche dai 25 ai 30 magistrati ordinari, scelti *intuitu personae* dai singoli giudici costituzionali, che svolgono a tempo pieno la rilevante funzione di "assistenti di studio" di tutti e quindici i giudici costituzionali. Una funzione che consente loro non solo di tenere aggiornati gli organi della magistratura organizzata sull'andamento dei lavori della Corte per le questioni di interesse della categoria⁴, ma anche, cosa ben più importante, di effettuare le ricerche necessarie relative ai singoli casi e, su quella base, formulare proposte di soluzione.

In altre parole, cioè, vi sono dai 30 a 35 magistrati, di cui 5 con funzioni di giudice, che giudicano o concorrono a giudicare tutte le eccezioni di costituzionalità sollevate dai loro stessi colleghi che operano negli uffici. Solo chi è ammalato di inguaribile formalismo può pensare che ciò non abbia influenza quando le questioni da decidere toccano gli orientamenti condivisi e solidali che uniscono tutti i magistrati, particolarmente coesi quando si tratta dei loro interessi corporativi o dei loro poteri. Non può quindi, a mio avviso, sorprendere più di tanto che nei giudizi di costituzionalità della Corte promossi dai magistrati che operano negli uffici giudiziari, gli interessi corporativi dei magistrati stessi siano stati sempre protetti e che i loro poteri giudiziari siano stati conservati o ampliati dalla Corte. Per sostanziare queste affermazioni è opportuno ricordare le principali sentenze della Corte costituzionale che riguardano gli interessi economici dei magistrati, i loro poteri nell'esercizio delle funzioni giudiziarie ed i poteri del CSM.

Considero dapprima due sentenze che riguardano i poteri del CSM:

a) Il primo comma dell'art. 11 della legge istitutiva del CSM (l. 24/3/1958, n. 195) stabiliva che in materia di "assunzioni in Magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo *status* dei magistrati" il Consiglio potesse deliberare solo a seguito di specifica richiesta del Ministro della giustizia e quindi non di sua iniziativa. Era un potere di grande rilievo – ancor oggi esercitato dal Ministro della giustizia francese – perché se da un canto consentiva al CSM di bocciare le proposte del Ministro dall'altro non gli consentiva di sostituirle con altre di suo gradimento. A seguito di una eccezione di incostituzionalità sollevata a riguardo dal pretore di Bologna, la Corte costituzionale, con sentenza del 23 dicembre 1963, n. 168, ha dichiarato incostituzionale il disposto del primo comma dell'articolo 11 della legge

⁴ A riguardo vedi *infra* la nota 11.

istitutiva del Consiglio e da allora il CSM ha pieni ed esclusivi poteri di iniziativa e decisione in tutte le materie che riguardano lo *status* dei magistrati. Al Ministro è rimasto solo il potere di far pervenire o di comunicare di persona al Plenum le sue osservazioni sulle delibere che il CSM si appresta ad assumere, un potere che, di fatto non esercita in maniera sostantiva.

b) Per quanto riguarda la seconda sentenza sui poteri del CSM ricordo che l'art. 11, comma 3, della legge istitutiva del CSM prevede che sul conferimento degli uffici direttivi «... il Consiglio delibera su proposta, formulata di concerto col ministro della giustizia». A seguito del rifiuto di un Ministro della giustizia Martelli di concedere il concerto per l'incarico direttivo ad un magistrato a lui non gradito, il CSM ha sollevato conflitto di attribuzione e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 379 del 1992, ha stabilito che la interpretazione costituzionalmente corretta dell'art. 11, comma 3, non pone nelle mani del Ministro un potere di veto sulle proposte che provengono dal Consiglio. Che quindi la commissione per gli incarichi direttivi del CSM è certamente tenuta a ricercare un accordo col Ministro su nominativi condivisi, ma che nel caso tale accordo non sia possibile il CSM può comunque effettuare le sue scelte in piena autonomia. Va aggiunto che in materia di nomine ad incarichi direttivi, il "concerto" tra quinta commissione referente e Ministro della giustizia ha assunto caratteristiche più rituali che sostantive, cosa che mi risulta non solo dall'analisi dei verbali del CSM ma anche dall'esperienza personale per aver svolto anche il ruolo di presidente della commissione incarichi direttivi del CSM.

Con queste due sentenze la Corte Costituzionale ha in buona sostanza azzerato i poteri del Ministro della giustizia in materia di governo del personale togato⁵. Per decisione della Corte cioè sono stati radicalmente modificati i poteri sia del Ministro che del CSM.

Quanto alla protezione degli interessi economici dei magistrati mi basti ricordare due sentenze della Corte Costituzionale.

Inizio da quella più rilevante e cioè la sentenza n. 86/1982 con cui la Corte ha dichiarato incostituzionale che il CSM potesse effettuare, come sino ad allora avvenuto, promozioni a magistrato di cassazione senza che vi fosse una reale valutazione della professionalità e la possibilità di assegnare le funzioni giudiziarie corrispondenti alla nuova qualifica. Di sua iniziativa aggiunse però che pur in assenza delle promozioni sarebbe stato legittimo attribuire comunque lo stipendio di magistrato di cassazione e di magistrato di cassazione con funzioni direttive superiori anche a prescindere dall'attribuzione delle corrispondenti funzioni giudiziarie. La Corte, cioè, stabilì che si potevano comunque effettuare valutazioni dalle quali far discendere gli stessi benefici economici che sarebbero derivati proprio da quelle promozioni che era illegittimo attribuire. È questo un aspetto della decisione che sarebbe riduttivo definire una "interpretazione ardita" della Costituzione, ma che risulta invece del tutto comprensibile allorché si consideri che la Corte abbia con essa voluto far salva l'ormai diffusa e da molti anni consolidata aspettativa dei magistrati di ottenere i benefici economici della carriera senza che alla attribuzione delle promozioni corrispondesse una reale valutazione delle loro effettive capacità professionali. Questa sentenza

⁵ Un potere di non grande rilievo rimasto nelle mani del Ministro è quello previsto dall'articolo 10, commi 3 e 4, legge sull'ordinamento giudiziario, che gli consente di decidere che un magistrato trasferito ad altra sede assuma il nuovo incarico con anticipo o con ritardo con la finalità di garantire la funzionalità dell'ufficio di destinazione o di quello di provenienza. È un potere che comunque il Ministro di fatto esercita di comune accordo con il CSM.

ha quindi consentito al CSM, sia pur dopo un prolungato contrasto col Presidente della Repubblica Sandro Pertini, di continuare a far pervenire, tutti i magistrati fino al massimo dello stipendio, della pensione e della liquidazione sulla base del mero trascorrere dell'anzianità di servizio e senza che nessuna legge lo prevedesse⁶.

Per quanto riguarda la seconda sentenza di rilevanza economica ricordo che a seguito delle eccezioni di incostituzionalità sollevate da 15 uffici giudiziari su iniziativa di 1284 magistrati la Corte costituzionale (sentenza n. 223/2012) ha dichiarato illegittima, perché lesiva dell'indipendenza, l'applicazione ai magistrati delle limitazioni agli incrementi salariali previste per gli impiegati dello Stato da una legge che aveva la finalità di attenuare gli effetti della grave crisi economica in cui versava il nostro Paese⁷. Una decisione assunta nonostante nella nostra Costituzione, a differenza di quella degli Stati Uniti, non esista nessuna norma che stabilisca esplicitamente una relazione tra trattamento economico dei giudici e la loro indipendenza. Ed a riguardo mi sembra opportuno aggiungere alcune indicazioni che riguardano altri Stati a consolidata democrazia in cui il trattamento economico dei giudici è stato diminuito o non adeguato al costo della vita, proprio a causa di una crisi economica. Mi limito a ricordare cinque casi.

a) Il primo, alquanto recente, riguarda il Portogallo ove con legge n. 75/2014 era stato ridotto, per la durata di due anni, lo stipendio ai dipendenti del pubblico impiego e tra essi anche ai magistrati a causa della crisi economica in cui versava il Paese. Alcuni magistrati portoghesi, come i loro colleghi italiani, ritennero che tale misura fosse illegittima perché lesiva dell'indipendenza della magistratura. La questione fu portata in giudizio di fronte al Supremo Tribunal Administrativo portoghese, che in assenza di norme nazionali a riguardo, decise di rivolgere una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte dell'UE per sapere se quella riduzione dello stipendio fosse lesiva dell'indipendenza della magistratura secondo la normativa dell'UE. La Corte Europea, con sentenza del 27 febbraio 2018, decise affermando che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che il principio dell'indipendenza dei giudici non osta all'applicazione ai giudici di misure generali di riduzione salariale connesse ad esigenze di eliminazione di un disavanzo eccessivo di bilancio.

b) Il secondo caso riguarda l'Irlanda, ove l'originario articolo 35.5 della Costituzione proibiva la riduzione

⁶ L'assenza di una norma che consentisse di attribuire gli stipendi dei livelli superiori della carriera senza effettuare le corrispondenti promozioni a magistrato di cassazione pose il CSM di fronte alla "necessità" di trovare una formula che permettesse di esprimere sui magistrati che maturavano l'anzianità di servizio richieste valutazioni positive che fossero solo una premessa ad un'ulteriore valutazione per un'eventuale futura promozione, e ciò al solo fine di consentire che a seguito della prima valutazione i magistrati potessero conseguire lo stipendio proprio di quei due livelli della carriera cui al momento non potevano essere promossi. Sulla formula da usare si sviluppò un complesso e prolungato contrasto tra il CSM ed il Presidente Pertini (per la fase conclusiva si vedano i verbali del CSM del 17 e 18 novembre 1983, sessioni pomeridiane). Il principale motivo del contrasto era che Pertini voleva che il CSM si assumesse formalmente la responsabilità di attribuire gli stipendi più elevati mentre il CSM voleva evitare che ciò apparisse nelle sue delibere. A riguardo la volontà di Pertini prevalse. La formula infine concordata fu la seguente e rivela tutta la difficoltà di deliberare senza riferimento a specifiche norme: «il dottor a decorrere da è dichiarato idoneo ad essere ulteriormente valutato ai fini della nomina a magistrato di cassazione [oppure "ai fini della nomina a magistrato di cassazione con funzioni direttive superiori"].... al medesimo viene attribuito il trattamento economico previsto per i magistrati di cassazione [oppure "per i magistrati di cassazione con funzioni direttive superiori"]». Questa formula è stata successivamente utilizzata dal CSM per oltre 20 anni in migliaia di delibere, fino all'entrata in vigore, nel 2007, delle nuove norme sulle valutazioni di professionalità previste dal d.lgs. n. 160/2006.

⁷ L'art. 9 DL 78/2010 prevedeva un prelievo per il triennio del 5% e del 10% sulla parte della retribuzione eccedente, rispettivamente, 90 e 150 mila € lordi annui. La sentenza C.C. 223/2012 dichiara questa norma incostituzionale. Il ricorso era stato promosso da 1284 magistrati, quasi tutti magistrati ordinari, solo tre erano magistrati amministrativi e uno contabile.

dei salari dei giudici proprio a protezione della loro indipendenza. A causa della crisi economica del 2008, ed a seguito di un referendum tenuto a riguardo, quell'articolo della Costituzione fu emendato nel senso di consentire la riduzione dei salari dei giudici allorquando tale riduzione è nell'interesse pubblico. Di conseguenza anche i salari dei giudici irlandesi, al pari di quelli di tutti gli altri cittadini retribuiti con fondi pubblici, furono di fatto ridotti con una legge del 2011⁸.

c) il terzo caso si è verificato nel corso degli anni 1990 e riguarda il Canada ove, a causa della crisi economica, alcune province avevano ridotto i salari dei giudici. Alcuni di essi fecero ricorso asserendo che quella riduzione non era compatibile con lo *status* di indipendenza dei giudici. La Corte Suprema del Canada non accolse il ricorso fissando tuttavia alcune regole che i governi provinciali dovevano rispettare prima di assumere quella decisione: in particolare doveno richiedere un parere ad una commissione indipendente, parere che poteva comunque essere disatteso con una adeguata motivazione⁹.

c) Il quarto caso riguarda anch'esso il Canada e si riferisce al rifiuto di alcune province di accogliere le indicazioni relative agli adeguamenti salariali dei giudici al costo della vita proposte dalle commissioni a ciò preposte¹⁰. Anche in questo caso la Corte Suprema respinse il ricorso affermando, tra l'altro, che «nel giudiziario così come tra i cittadini vi è un'ampia condivisione dell'idea che il controllo delle finanze pubbliche spetti ai rappresentanti eletti dal popolo e non ai giudici»¹¹.

d) Il quinto esempio riguarda la drastica riduzione del trattamento pensionistico dei giudici federali statunitensi decisa nel 1932 a causa della crisi economica (la c.d. grande depressione). Il caso che allora fece più discutere fu quello del giudice della Corte Suprema Holmes che si vide ridurre la pensione annuale da 20.000 a 10.000 dollari.

Quanto all'orientamento della Corte costituzionale di accogliere le eccezioni di costituzionalità formulate dai magistrati ed intese a conservare o ampliare i loro poteri giudiziari mi limito a ricordarne cinque.

a) le tre sentenze pronunziate nel 1992 (nn. 24, 254 e 255) con cui la Corte costituzionale, accogliendo le eccezioni di costituzionalità avanzate dai magistrati di vari uffici giudiziari, venne incontro alle aspettative della magistratura, ed in particolare di quella inquirente, che avversava aspramente il principio di separazione tra fase delle indagini e fase del giudizio fissato dal nuovo codice di procedura penale del 1988. Con quelle sentenze, ed in particolare con la n. 255/1992 la Corte dichiarò incostituzionali, soprattutto in nome del principio della "non dispersione delle prove", quelle norme del nuovo codice che prevedevano un divieto assoluto di utilizzare come prove gli atti raccolti dal pubblico ministero nel corso delle indagini, e facendo con ciò stesso riemergere tendenze probatorie di tipo inquisitorio. Ricordo che quelle sentenze furono aspramente criticate dalla maggior parte della dottrina, e che in un convegno furono definite, dal professor Giuseppe De Luca, con espressione

⁸ Il "Financial Emergency Measures in the Public Interest Act del 2011".

⁹ Vedi Jan Binnie, *Judicial Independence in Canada*, http://www.venice.coe.int/WCCJ/Rio/Papers/CAN_Binnie_E.pdf, p. 23. Si tratta di un rapporto scritto da un giudice della Corte suprema del Canada a nome della Corte stessa.

¹⁰ Queste commissioni per gli adeguamenti salariali dei giudici al costo della vita sono stati creati in Canada con una riforma costituzionale del 1997. Per una sommaria illustrazione della natura e dei compiti di queste commissioni vedi G. Di Federico, *Organico, reclutamento, valutazione della professionalità*, in G. di Federico (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Cedam, Padova 2012, p. 258, nota 75.

¹¹ Vedi Jann Binnie, *Judicial Independence in Canada*, *op. cit.*, pp. 24-25.

immaginifica ma certamente calzante, come «incursioni vandaliche della Corte costituzionale sul tessuto del nuovo codice di procedura penale».

b) la sentenza n. 361 del 1998 con cui la Corte costituzionale, accogliendo le eccezioni di incostituzionalità promosse in sede giudiziaria dai magistrati, dichiarò incostituzionali le previsioni di legge con cui il Parlamento, dopo le tre sentenze dianzi indicate, aveva voluto recuperare in parte lo spirito originario del codice del 1988 potenziando il ruolo della difesa nella fase delle indagini preliminari (legge n. 532/1995) e recuperando il diritto dell'accusato al confronto dibattimentale con i testimoni a carico (legge n. 267/1997).

c) la sentenza n. 26 del 2007 con cui la Corte costituzionale, accogliendo le eccezioni di costituzionalità sollevate in sede giudiziaria dai magistrati, dichiarò incostituzionale la legge n. 46 del 2007 (c.d. "legge Pecorella") nella parte in cui prevedeva che le sentenze di assoluzione pronunziate in primo grado non potessero essere appellate dai pubblici ministeri.

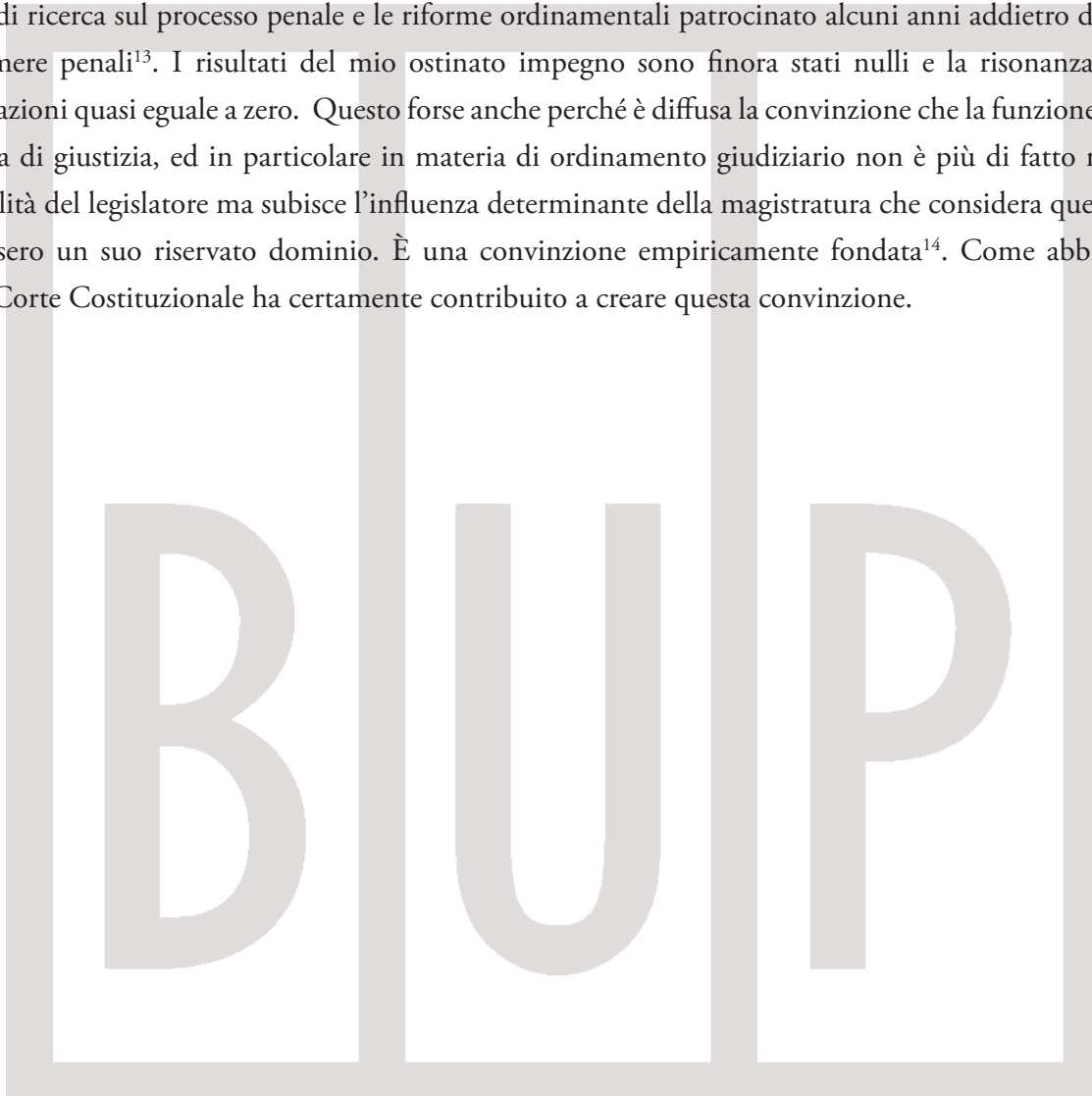
d) da ultima la sentenza della Corte costituzionale n. 229 del 2018 con cui vengono accolte le eccezioni di costituzionalità sollevate da un procuratore della Repubblica e viene dichiarato incostituzionale l'art. 18, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 177, in base al quale «i responsabili di ciascun presidio di polizia» avrebbero dovuto trasmettere anche «alla propria scala gerarchica le notizie relative all'inoltro delle informative di reato all'autorità giudiziaria...», e ciò ai fini di un più efficace coordinamento informativo ed operativo. Con questa sentenza la Corte ha sancito che la piena ed esclusiva dipendenza delle forze di polizia giudiziaria dal pubblico ministero nella fase delle indagini non consente quelle informative. Senza eccezioni, «foss'anche – lo dice testualmente la Corte – per legittime esigenze informative ed organizzative». Con questa sentenza la Corte ha ulteriormente evidenziato come, a differenza degli altri paesi a consolidata democrazia, il nostro PM nella fase delle indagini sia di fatto un poliziotto assolutamente indipendente che può iniziare e condurre indagini su ciascuno di noi senza condizionamenti e senza portarne responsabilità alcuna.

Mi si potrebbe dire che quanto sin qui detto non prova per certo che la presenza di 5 magistrati nel collegio giudicante e di 25-30 magistrati ordinari che assistono tutti i giudici nel loro lavoro abbiano avuto una qualche influenza sulle decisioni giudiziarie che ho dianzi indicato. Che questo è ancor più vero per quanto riguarda gli assistenti di studio perché non partecipano alla fase finale del processo decisorio, cioè quello della delibera in camera di consiglio. Se anche si volesse di conseguenza affermare, con un eccesso di rigore puramente formale che, per quella ragione, il lavoro svolto dagli assistenti di studio è irrilevante rispetto alle decisioni della Corte non si può certamente negare che esista quantomeno l'esistenza di un potenziale conflitto di interessi quando la Corte decide su questioni di costituzionalità che riguardano gli interessi dei magistrati cioè interessi che sono comuni sia a coloro che sollevano l'eccezione di costituzionalità sia ai loro colleghi che sono assistenti di studio dei giudici costituzionali.

Sono almeno 30 anni, dal 1986, che segnalo l'opportunità di risolvere questo particolare conflitto di interessi, almeno per quanto riguarda i magistrati assistenti di studio. Lo faccio da quando mi apparve inconfutabile che si erano verificati contatti informali tra gli assistenti di studio dei giudici costituzionali e esponenti dell'ANM nel corso del giudizio di costituzionalità sull'ammissibilità del referendum sulla legge

elettorale del CSM¹².

Da allora in varie sedi ho sollevato il problema della massiccia presenza di magistrati ordinari nella Corte costituzionale come assistenti di studio di tutti i giudici costituzionali. L'ho fatto costantemente nei quattro anni in cui sono stato componente del CSM motivando il mio voto contrario all'invio di magistrati alla Corte come assistenti di studio. L'ho fatto nel corso dei lavori della Commissione Ministeriale sulla riforma dell'Ordinamento nominata dal Ministro della giustizia Martelli nel 1991, l'ho fatto più di recente nel corso dei lavori della Commissione per le riforme Costituzionali istituita dal Governo Letta, e da ultimo l'ho fatto nel libro di ricerca sul processo penale e le riforme ordinamentali patrocinato alcuni anni addietro dall'Unione delle Camere penali¹³. I risultati del mio ostinato impegno sono finora stati nulli e la risonanza delle mie preoccupazioni quasi eguale a zero. Questo forse anche perché è diffusa la convinzione che la funzione legislativa in materia di giustizia, ed in particolare in materia di ordinamento giudiziario non è più di fatto nella libera disponibilità del legislatore ma subisce l'influenza determinante della magistratura che considera quelle materie come fossero un suo riservato dominio. È una convinzione empiricamente fondata¹⁴. Come abbiamo visto anche la Corte Costituzionale ha certamente contribuito a creare questa convinzione.



¹² Il 2 dicembre 1986 organizzai presso l'AREL, l'agenzia di ricerca e legislazione fondata dal professor Andreatta, un seminario in cui si discusse di una proposta di riforma della legge elettorale del CSM. Al seminario invitai, diversi deputati e senatori delle commissioni giustizia, tra cui anche il professor Giuliano Vassalli, allora Presidente della commissione giustizia del Senato. Nella mia relazione introduttiva segnalai che nel dibattito allora in corso sul referendum della legge elettorale del CSM, l'ANM aveva inizialmente avversato con particolare vemenza questo referendum ma che successivamente, a partire da giugno o luglio di quell'anno l'aveva trascurato e si era invece concentrata sulla proposta di referendum riguardante la responsabilità civile dei magistrati. Dissi anche che mi era stato detto da vari magistrati che questo cambiamento era dovuto al fatto che l'ANM aveva ricevuto assicurazioni che il referendum sulla legge elettorale sarebbe stato bocciato dalla Corte. Cosa che di fatto avvenne due mesi dopo, nel febbraio 1997 (sentenza n. 29/1987). Questo mio intervento è stato pubblicato su *Informazioni AREL*, gennaio 1987, pp. 59-62.

¹³ G. Di Federico, M. Sapignoli, *I diritti della difesa nel processo penale e la riforma della giustizia*, Cedam, Padova 2014.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 159-174.

CORTI COSTITUZIONALI DI ITALIA, AUSTRIA, FRANCIA, GERMANIA, PORTOGALLO E SPAGNA						
	ITALIA (assetto attuale)	FRANCIA (nuovo assetto)	AUSTRIA	GERMANIA	PORTOGALLO	SPAGNA
numero giudici	15	9	14	16	13	12
durata anni	9	9	-	12	9	9
limiti di età	nessuno	nessuno	70 anni	-	nessuno	nessuno
modalità di reclutamento	5 nominati dal Presidente della Repubblica 5 eletti dalle Corti superiori 5 eletti dai due rami del Parlamento con maggioranza dei 2/3	3 nominati dal Presidente della Repubblica previo parere favorevole commissionari parlamentari 3 nominati dal Presidente del Senato previo parere favorevole commissione senatoriale 3 nominati del presidente dell'Assemblea nazionale previo parere favorevole commissione dell'Assemblea	8 nominati dal Presidente della Repubblica* su proposta del Governo federale 6 nominati dal Presidente della Repubblica su proposta dei due rami del Parlamento**	8 eletti dal Senato federale (Bundestrat) 8 eletti dalla camera bassa (Bundestag) tutti con maggioranza dei 2/3	10 nominati dal Parlamento a maggioranza dei 2/3 3 cooptati dalla Corte stessa	Nominati dal Re: 2 su proposta del Governo 2 su proposta del Consiglio generale del potere giudiziario*** 4 su proposta del Congresso con maggioranza dei 3/5 4 su proposta del Senato con maggioranza dei 3/5
requisiti professionali	Giudici delle Corti superiori, avvocati con 20 anni di attività, professori ordinari di materie giuridiche	Nessuno	Professori universitari di diritto, giudici, funzionari amministrativi (tutti con 10 anni di anzianità nella professione e laurea in diritto o scienze politiche)	Avvocati, professori universitari giudici e funzionari amministrativi	Giuristi e giudici	Giudici, avvocati, professori universitari, funzionari con 15 anni di servizio e di competenza giudiziaria accertata

* In Austria il Presidente della Repubblica è scelto con elezione diretta a suffragio universale

** 3 su proposta del Consiglio Nazionale; 3 su proposta del Consiglio Federale

*** Il Consiglio generale del potere giudiziario è l'organo di autogoverno dei giudici spagnoli ed è interamente eletto dal Parlamento