

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **ONORATO, GALLO, BATTELLO, COVI,  
SALVATO, LIPARI e MACIS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 1991

Modifica del terzo comma dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195, relativo al concerto del Ministro di grazia e giustizia per il conferimento degli uffici direttivi della magistratura

ONOREVOLI SENATORI. – La sentenza della Corte costituzionale n. 168 del 1963 ha stabilito che le delibere del Consiglio superiore della magistratura nelle materie concernenti lo *status* del magistrato (assegnazioni, trasferimenti, promozioni) non possono essere condizionate dalla previa richiesta del Ministro di grazia e giustizia; e per conseguenza ha dichiarato l'illegittimità del primo comma dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958 n. 195, che prevedeva appunto tale previa richiesta ministeriale. La successiva legge n. 1198 del 18 dicembre 1967 ha perciò attribuito al Ministro solo la facoltà di richiedere la delibera nelle suddette materie, con ciò escludendo il suo monopolio nell'iniziativa del procedimento

e salvaguardando l'autonomia funzionale del Consiglio.

Anche dopo questo intervento della Corte e del legislatore, però, il problema di conciliare le competenze del Consiglio superiore della magistratura *ex* articolo 105 della Costituzione e quelle del Ministro *ex* articolo 110 della Costituzione è rimasto in tutta la sua delicatezza per quanto attiene al concerto attribuito al Ministro per il conferimento degli uffici direttivi (presidente e procuratore generale della Corte di cassazione, presidenti di sezione e avvocato generale della Corte di cassazione, presidenti e procuratori generali di corte d'appello, eccetera). Il terzo comma dello stesso articolo 11 della legge n. 195 del

1958, infatti, prevede che per il conferimento degli uffici direttivi il Consiglio superiore della magistratura deliberi su proposta di un'apposita commissione consiliare «formulata di concerto con il Ministro di grazia e giustizia». In quanto compartecipe necessario della proposta, il Ministro viene così ad esercitare un potere di veto per il conferimento degli uffici direttivi della magistratura, che è stato ritenuto lesivo delle prerogative costituzionali attribuite al Consiglio superiore della magistratura dall'articolo 105 della Costituzione. Per rimediare a questo inconveniente, in sede di applicazione della norma, il potere ministeriale ha subito progressivamente una serie di ridimensionamenti, sino alla prassi ultima di far precedere il concerto da un avviso che l'intero Consiglio esprime alla commissione competente, votando sui nomi dei candidati all'ufficio direttivo vacante. Questa prassi è stata ora formalizzata nel regolamento interno del Consiglio. Secondo l'articolo 22 del decreto del presidente del Consiglio superiore della magistratura del 6 aprile 1988, infatti, la commissione sottopone al Consiglio l'elenco degli aspiranti e le proprie valutazioni su di essi; il Consiglio, indica alla commissione il proprio avviso; la commissione procede quindi al concerto con il Ministro e ne riferisce al Consiglio, che delibera.

Questo tentativo *extra legem* di portare il concerto nell'alveo della costituzionalità non ha però conseguito gli effetti sperati. La norma regolamentare è stata infatti impugnata per contrasto con la disposizione di legge. E anche se la giustizia amministrativa ha finora replicato che i «contatti informali» tra la commissione competente e il *plenum* non alterano la logica della procedura prevista dalla legge (così da ultimo la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 829 del 3 novembre 1981), resta il fatto che l'assenso ministeriale, ormai condizionato dal previo avviso del Consiglio, rischia di perdere il suo potenziale valore; tanto è vero che nella più recente relazione del Consiglio superiore della magistratura lo si considera un istituto ormai privo di giustificazione (così la relazione della Commissione

Paladin nominata dal Presidente della Repubblica Cossiga per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura). Ma quello che è più grave è che lo stesso Ministro di grazia e giustizia, contestando recentemente la legittimità della procedura regolamentare, ha formalmente comunicato, con nota del 18 settembre scorso, al vice presidente del Consiglio che, sino a quando la stessa procedura non sarà resa conforme alla lettera e allo spirito della legge e ai principi costituzionali, non intende prendere in considerazione altri provvedimenti adottati secondo il vigente regolamento perchè in contrasto con la legge.

Al punto in cui è giunto il conflitto, il rischio di paralisi nell'amministrazione degli uffici giudiziari è incombente. Si impone perciò l'intervento urgente del legislatore. Affidarsi ad una modifica regolamentare, infatti, sarebbe un rimedio peggiore del male, perchè non potrebbe che ancorarsi a una normativa di legge irrimediabilmente investita dal sospetto di incostituzionalità.

Abolire *sic et simpliciter* il concerto ministeriale potrebbe essere la soluzione più immediata. Ma rischierebbe di ledere la competenza ministeriale sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi di giustizia, nella misura in cui tale competenza implicasse un potere di interloquire nell'assegnazione di magistrati a compiti di direzione e organizzazione dei servizi (anche se non tutti gli uffici cosiddetti direttivi, e non solo essi, hanno compiti siffatti). La soluzione più conforme alle rispettive competenze costituzionali e all'obbligo di collaborazione tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro che ne deriva, quindi, appare quella di attribuire al Guardasigilli un potere consultivo non vincolante, con libertà del Consiglio di adottare un provvedimento eventualmente difforme.

Questa è la soluzione sostenuta da una dottrina molto autorevole (Bartole) e dalla citata Commissione Paladin. Secondo questa Commissione «è lecito pensare che occorra riscrivere la legge, tenendo conto sia delle attribuzioni spettanti al Consiglio superiore della magistratura in vista dell'ar-

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

articolo 105 della Costituzione, sia del pericolo di un blocco cui potrebbe condurre l'applicazione letterale del concerto, sia - per converso - delle responsabilità ministeriali coinvolte nella copertura di uffici come quelli direttivi, che svolgono funzioni prevalentemente organizzative. Per bilanciare esigenze siffatte, la strada maestra sembra esser quella consistente nel prevedere un parere ministeriale obbligatorio, ma non vincolante, che il Ministro potrebbe esprimere sulle valutazioni e sulle

conclusioni della commissione competente, in una fase comunque antecedente qualsivoglia presa di posizione del *plenum*».

Raccogliendo queste indicazioni, il presente disegno di legge intende modificare in conseguenza il terzo comma dell'articolo 11 della legge n. 195 del 1958, sostituendo il concerto del Ministro con un parere non vincolante. L'urgenza del problema, oltre che l'autorevolezza delle sollecitazioni dottrinali e istituzionali, fa confidare in un tempestivo accoglimento da parte del Parlamento.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Il terzo comma dell'articolo 11 della legge 24 marzo 1958, n. 195, modificato dall'articolo 3 della legge 3 gennaio 1981, n. 1, è sostituito dal seguente:

«Per il conferimento degli uffici direttivi, escluso quello di pretore dirigente, il Consiglio delibera su proposta di un'apposita commissione, dopo aver sentito il parere del Ministro di grazia e giustizia. La commissione è formata da sei consiglieri, di cui quattro eletti dai magistrati e due eletti dal Parlamento».