

Studi di federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano
comunitario e comparato



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Gli organi di garanzia delle magistrature

Profili istituzionali
del governo autonomo
del potere giudiziario

a cura di **Beniamino Caravita**



 Jovene 2013

Studi di **federalismi**.it

Rivista di diritto pubblico italiano
comunitario e comparato

VOLUMI PUBBLICATI

1. R. DICKMANN (a cura di), *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, 2009.
2. B. CARAVITA (a cura di), *Le elezioni del Parlamento europeo del 2009*, 2009.
3. A. FERRARA e G.M. SALERNO (a cura di), *Il «federalismo fiscale». Commento alla legge n. 42 del 2009*, 2010.
4. B. CARAVITA (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province. L'attuazione dell'art. 117, comma 6, della Costituzione*, 2011.
5. B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Atti del Convegno di Roma, Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione, 11 luglio 2011, 2012.
6. F. FABRIZZI, *La Provincia. Analisi dell'ente locale più discusso*, 2012.
7. B. CARAVITA, *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, 2012.
8. A. STERPA, *L'ordinamento di Roma capitale*, 2012.
9. B. CARAVITA (a cura di), *Gli organi di garanzia delle magistrature. Profili istituzionali del governo autonomo del potere giudiziario*, 2013.

Gli organi di garanzia delle magistrature

Profili istituzionali
del governo autonomo
del potere giudiziario

a cura di

Beniamino Caravita



Jovene editore 2013

Comitato scientifico della collana «Studi di federalismi.it»

Direttore della collana: Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Coordinamento dell'area di diritto costituzionale: Prof. Nicolò Zanon

Coordinamento dell'area di diritto regionale: Prof. Giulio M. Salerno

Coordinamento dell'area del diritto costituzionale comparato: Prof. Tommaso E. Frosini

Coordinamento dell'area di diritto amministrativo: Prof. Maria Alessandra Sandulli

Coordinamento dell'area servizi alla persona: Prof. Anna Maria Poggi

Coordinatore dell'area di diritto dell'economia: Prof. Mario Libertini

Coordinatore dell'area di diritto comunitario: Prof. Giannichele Roberti

Presidente del comitato scientifico: Prof. Sandro Staiano

Componenti: Prof. Luca Antonini; Prof. Mario Bertolissi; Prof. Paola Bilancia; Pres. Luigi Carbone; Cons. Francesco Caringella; Prof. Massimo Carli; Prof. Paolo Carnevale; Dott. Riccardo Carpino; Prof. Luisa Cassetti; Prof. Stefano Ceccanti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Alfonso Celotto; Pres. Giuseppe Cogliandro; Prof. Pasquale Costanzo; Dott. Renzo Dickmann; Pres. Pasquale de Lise; Prof. Gisela Faerber; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Gianmaria Flick; Prof. Enric Fossas; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Carlo Emanuele Gallo; Prof. Silvio Gambino; Prof. Stefano Grassi; Prof. Mario Libertini; Pres. Giuseppe Marziale; Dott. Daniela Morgante; Prof. Roberto Nania; Avv. Stefano Nespor; Pres. Filippo Patroni Griffi; Prof. Angelo Maria Petroni; Prof. Andrea Piraino; Prof. Giovanni Pitruzzella; Prof. Anna Maria Poggi; Prof. Johanne Poirier; Prof. Margherita Raveraira; Prof. Giannichele Roberti; Pres. Renato Rordorf; Prof. Antonio Ruggeri; Prof. Marco Ruotolo; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Pres. Sergio Santoro; Prof. Hans Peter Schneider; Prof. Pietro Selicato; Prof. Giovanni Serges; Pres. Giuseppe Severini; Prof. Massimo Siclari; Prof. Alan Tarr; Prof. Lorenza Violini; Prof. Mauro Volpi; Prof. Robert Williams; Prof. Nicolò Zanon.

Per l'inserimento nella collana è necessario il giudizio positivo di un Comitato di lettura scelto dal Direttore, dal Presidente del Comitato scientifico, dal Coordinatore dell'area.

Il presente volume è stato letto ed approvato dalla Commissione di lettura composta dai professori Anna Maria Poggi, Sandro Staiano e Nicolò Zanon.

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza - Università di Roma

Diritti d'autore riservati - © Copyright 2013 - ISBN 978-88-243-0000-0

Jovene editore - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli - Italia

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

website: www.jovene.it email: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

INDICE

BENIAMINO CARAVITA, <i>Introduzione</i>	p. VII
La collocazione costituzionale degli organi di garanzia delle magistrature (<i>Federica Fabrizzi</i>)	» 1
Gli organi di garanzia delle magistrature: la nomina degli organi di vertice (<i>Chiara Cassarà</i>)	» 25
L'attività normativa degli organi di garanzia dei giudici (<i>Maria Grazia Rodomonte</i>)	» 55
Il potere disciplinare degli organi di garanzia delle magistrature (<i>Fabio Giglioni</i>)	» 89
I limiti del sindacato del giudice amministrativo sugli atti degli organi di garanzia delle magistrature ordinaria e speciali (<i>Andrea Danesi</i>)	» 117
Il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria: funzione di autogoverno e garanzie di indipendenza del giudice (<i>Pietro Selicato</i>)	» 191

INTRODUZIONE

Beniamino Caravita

Questo volume, che si inserisce nella ormai consolidata collana «Studi federalismi.it», nasce dai risultati di una ricerca de La Sapienza - Università di Roma sul tema «Gli organi di autogoverno delle magistrature nell'ordinamento costituzionale italiano» e raccoglie i contributi di alcuni studiosi che, secondo una linea metodologica di ricerca comune, si sono voluti interrogare sul ruolo e sulle funzioni del CSM e degli altri Consigli di Presidenza che governano il personale magistratuale in Italia. L'esigenza di affrontare ed approfondire questo argomento è sorta a seguito della constatazione di un vuoto ormai quasi ventennale nel panorama degli studi di dottrina sul fronte dell'analisi dei profili organizzativi ed istituzionali della magistratura, non già e non tanto in relazione al Consiglio Superiore della Magistratura¹, quanto piuttosto con riferimento agli altri soggetti dell'ordinamento che, in analogia con il CSM, sono chiamati a garantire e tutelare l'autonomia e l'indipendenza del potere giudiziario².

La scarsa attenzione con cui si è guardato al fenomeno della istituzione degli organi di autogoverno delle magistrature speciali è probabilmente dovuto al noto sbilanciamento verso il Consiglio Superiore della Magistratura che il costituente ha effettuato nel momento in cui ha dettato precise indicazioni in merito alla composizione ed alle funzioni solo per quest'ultimo, lasciando al legislatore ordinario di prevedere adeguati modi per assicurare l'indipendenza ai giudici delle giurisdizioni speciali. E tuttavia la ormai consolidata presenza di organi analoghi al CSM, quanto meno per funzioni, non può non spingere ad una riflessione di sistema che provi ad individuare da un lato i tratti di analogia ed il comune denominatore costituzionale, dall'altro i profili di differenziazione che comunque permangono. La carenza di un confronto fra gli organi delle diverse magistrature, infatti, oltre a configurarsi come assenza di una visione d'insieme sul tema, rischia di essere fuorviante anche nell'ottica di un eventuale intervento organico di riforma, sostitutivo di quelli parziali e frammentari cui soventemente si è assistito, e che da più fronti si continua a chiedere con insistenza.

E d'altro canto è la stessa Corte costituzionale che spesso ha accomunato questi diversi soggetti dell'ordinamento nella comune definizione di «organi di garanzia delle magistrature», preferendo tale formula a quella di uso più cor-

¹ Mi piace qui ricordare il volume da me curato, *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Bari, 1994, che – grazie agli autorevoli relatori che presero parte ad un convegno 1992 – è considerato ancora uno dei contributi fondamentali per gli studi sul Consiglio Superiore della Magistratura.

² L'unica pubblicazione che affronta in modo organico l'argomento è A. D'ALOIA, *L'autogoverno delle magistrature «non ordinarie» nel sistema costituzionale della giurisdizione*, Napoli, 1995.

rente di «organi di autogoverno»; la Corte ha evidentemente voluto sottolineare l'aspetto teleologico della loro istituzione, che è appunto non già quello di ipotizzare una mera autoreferenzialità del corpo magistratuale, bensì quello di tutelare il principio costituzionale delle garanzie di autonomia ed indipendenza. La dizione di «organi di garanzia» sembra dunque convincente, così come condivisibile, perché maggiormente aderente alla *ratio* istitutiva, appare la definizione di «organi di governo autonomo» che ne è stata pure data³. Da qui, da queste due formule interpretative, nasce il titolo di questa raccolta che si presenta come una analisi trasversale dei principali ambiti di operatività del CSM e degli altri Consigli di Presidenza, al fine di fornire all'interprete elementi per valutare analogie e differenze. Ad un primo saggio di ricostruzione del quadro costituzionale entro il quale l'argomento si colloca (Fabrizzi), segue una riflessione sulla spinosa questione della nomina dei vertici, cui è connesso il problema della vicepresidenza e della composizione in generale (Cassarà); la tematica dei poteri normativi (Rodomonte) introduce poi al delicato problema del rapporto tra le fonti cui occorre attenersi nella gestione di tutto quanto concerne lo *status* del magistrato in quella che è l'evoluzione fisiologica della sua carriera (trasferimenti, promozioni, incarichi). Il momento patologico del procedimento disciplinare e del trasferimento per incompatibilità ambientale ha meritato evidentemente una trattazione specifica (Gigliani), anche in considerazione di alcune proposte relativamente recenti che sembravano indirizzate alla riconduzione unitaria del giudizio sulla responsabilità del magistrato; infine la delicata tematica del sindacato giurisdizionale sugli atti degli organi di autogoverno (Danesi) completa il quadro di comparazione delle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile e militare. Per le spiccate peculiarità che la contraddistinguono, la magistratura tributaria è oggetto di un'analisi e di un approfondimento autonomo (Selicato); anche questa scelta, peraltro, è di per sé indicativa e frutto di una valutazione condivisa sulla eccentricità di tale giurisdizione rispetto alle altre.

Pur non avendo la pretesa dell'esaustività, il quadro ricostruttivo che emerge dalla ricerca fatta contribuisce in modo significativo al dibattito istituzionale e dottrinario sul tema e fornisce interessanti elementi valutativi anche nella prospettiva *de iure condendo*. A fronte di una sempre maggiore incisività delle magistrature amministrativa e contabile, dell'ampliamento e dell'ineluttabile ridefinizione del ruolo di quest'ultima in particolare, in considerazione del costante e forse incrementante conflitto tra la magistratura ordinaria e gli altri poteri dello Stato e tenendo presenti le proposte di modifica che da diverse parti giungono, con motivazioni evidentemente differenti, tanto rispetto alla magistratura militare quanto rispetto alla magistratura tributaria, sarà infatti inevitabile riflettere sulle prospettive di riforma dell'intero settore, interrogandosi anche sull'esistenza o meno del «modello più efficace», condivisibile ed applicabile da tutti, per il governo autonomo della magistratura.

³ Cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2011.