

Giuseppe Di Federico, *Da Saragat a Napolitano. Il difficile rapporto tra Presidente della Repubblica e Consiglio superiore della magistratura*, coll. «Eterotopie, 374) (Milano, Mimesis ed., 2017) pp. 151.

Fa uno strano effetto leggere qui in California, dove mi è stato inviato, nel divampare del conflitto fra Trump e i magistrati, il recente libro del Di Federico e ancor più discuterne con i colleghi e gli studenti di Berkeley, culturalmente e politicamente solidali con i tanti giudici statunitensi che con i loro provvedimenti stanno cercando di impedire legalmente che ottengano pratica attuazione le inquietanti violazioni di principi della civiltà giuridica e della Costituzione americana causati dai diktat del nuovo presidente contro immigrati, profughi e passeggeri islamici.

È difficile, infatti, far intendere loro le motivazioni, ben diverse e certo meno nobili, dei contrasti che ripetutamente si sono verificati nella storia della nostra Repubblica tra il Consiglio superiore della magistratura e i presidenti, i quali per fortuna – a parte qualche intemperanza variamente provocata – hanno sempre agito nell'alveo delle proprie competenze, da garanti *super partes* degli equilibri tra i poteri previsti dalla Carta fondamentale. Ed è imbarazzante dover rispondere poi alle loro domande sulle conseguenze politico-istituzionali di tali dissidi e spiegarne la innegabile relazione che esiste fra loro e la deriva che nel tempo il Csm ha conosciuto, trasformandosi gradualmente da organo di tutela della sacrosanta indipendenza della magistratura in qualcosa di sostanzialmente diverso. Con gli effetti deleteri sul prestigio delle istituzioni repubblicane e la credibilità dell'amministrazione della giustizia che tutti conosciamo e che molti capi dello Stato (da ultimo, con particolare energia, Napolitano) hanno più volte inutilmente segnalato anche al parlamento, che però su questi temi si è sempre manifestato sordo e intimorito.

Il libro di Di Federico – è bene dirlo subito – non è di agevole lettura, scritto com'è in un linguaggio diseguale e poco suadente, frutto della circostanza di esser costituito da due saggi, stilati con fini diversi a distanza di venticinque anni l'uno dall'altro. Mentre il primo (datato novembre 1990: p. 17 ss.) ha la natura di una «relazione» ufficiale, «non priva di trascuratezze per il poco tempo a disposizione per redigerla», il secondo (p. 49 ss.) è stato scritto, in stile più scorrevole, proprio in vista della pubblicazione del volume. L'opera tuttavia – anche questo è necessario dirlo immediatamente – è nel complesso molto interessante. E ricca, oltre che di notazioni per lo più

condivisibili, di una miriade di dati, riferimenti, documenti importanti (anche in *Appendice*, p. 127 ss.) talvolta sorprendenti: alcuni sinora mai divulgati per chiare ragioni di riservatezza. La loro conoscenza aiuterà tutti (ma specialmente i giovani) ad accrescere la propria consapevolezza dei difficili problemi che la nostra democrazia ha dovuto in questi anni affrontare.

La «relazione» di cui si è detto fu scritta da Di Federico quale componente (e fiduciario di Cossiga) di una «Commissione per lo studio dei problemi relativa alla normativa e alle funzioni del Csm», istituita nel 1990 ad iniziativa di quel presidente a seguito di ripetuti contrasti verificatisi tra lui e il Csm. Conflitti che (documenta il libro) si erano manifestati, sia pure in forma attutita, già durante le presidenze di Saragat e Pertini, i quali erano stati costretti a intervenire più o meno informalmente per bloccare vari tentativi del Consiglio (in séguito più volte ripetuti con maggiore virulenza e mai completamente sventati, se non a parole) di ampliare le proprie competenze a scapito delle prerogative presidenziali e di modificare, così, i rapporti e gli equilibri voluti dai Costituenti tra i poteri costituzionali.

L'aperto manifestarsi del dissidio con Saragat che, in consultazione con i vertici dei due rami del Parlamento, intendeva, invece, che fossero tracciati anche nella prassi confini chiari ai poteri del Csm, era stato occasionato dalla rivendicazione da parte di quest'organo della facoltà di stabilire rapporti istituzionali «diretti» (e non per il tramite del Guardasigilli) con il parlamento e il governo. Dopo un lungo tira e molla, l'interpretazione forzata di un volutamente ambiguo (e comunque giuridicamente non vincolante) ordine del giorno del Senato fu utilizzata dal Csm per approvare una modificazione del regolamento con la quale l'ampliamento desiderato venne in gran parte realizzato approfittando anche «delle condizioni di debolezza personale, istituzionale e politica» in cui, per il deflagrare dello scandalo Lockheed, si trovava a quel tempo il presidente Leone, che pure in precedenza si era «mostrato molto geloso dei suoi poteri di controllo».

Con Pertini il conflitto era esploso per la pretesa del Csm di considerare «atto dovuto» la firma che il presidente appone ai decreti relativi alle deliberazioni consiliari, espropriandolo in tal modo di ogni potere di controllo sulla legittimità di quegli atti, compreso addirittura quello di chiederne al plenum il riesame per garantirne la conformità alla legge. Altro significativo contrasto con quel popolare presidente si verificò a causa della ulteriore pretesa del Consiglio di decidere liberamente il contenuto dei propri ordini del giorno, vanificando in tal modo anche il potere-dovere del presidente di stabilirlo in

autonomia e responsabilità, come aveva cercato di fare dichiarando talvolta «inammissibile» la trattazione di questioni che, a suo giudizio, avrebbero costituito una illegittima interferenza con le attribuzioni di altre istituzioni.

In questi, come in molti altri casi verificatisi durante le presidenze Scalfaro e Ciampi, che nel libro vengono dettagliatamente illustrati e che varrebbe la pena fossero studiati e meditati anche nella Scuola superiore della magistratura e nelle facoltà giuridiche nostrane, il Csm ha adottato la tattica del muro di gomma. Quella cioè di non accogliere formalmente né apertamente respingere i rilievi presidenziali, rinviando «a tempi migliori» la definizione (non di rado «di fatto») della controversia. Tale strategia – nota l'autore – è stata il più delle volte «pagante», nel senso che il Consiglio è riuscito successivamente ad auto-attribuirsi, con apposite variazioni del regolamento interno, quei poteri e quei compiti che un precedente presidente gli aveva negato». Ricorrere a siffatti espedienti è stato alquanto più difficile con la presidenza Napolitano, non solo per la particolare tenacia dell'ex capo dello Stato, ma anche per la durata e la eccezionalità del suo doppio mandato. Tutte cose che gli hanno consentito di ripristinare taluni degli equilibri nel rapporto tra presidente della Repubblica e Csm nel tempo alterati. Rispetto a questi interventi – scrive in conclusione l'autore – «sembra legittimo domandarsi se sopravvivranno» o se, come avvenuto in passato, il Csm riuscirà ad adottare ancora una volta quelle strategie che «hanno posto nel nulla le iniziative dei presidenti della Repubblica dopo la fine del loro mandato».

Spero – mi piacerebbe dire: confido – che la preparazione specifica e la pacata autorevolezza sinora manifestate dal presidente Mattarella nell'esercitare le sue funzioni, unite alla eccellente esperienza dei suoi consiglieri giuridici, valgano a scongiurare nuove derive pericolose come quelle che in questi anni hanno contribuito a ingenerare nei cittadini la percezione, particolarmente straniante, di vivere in un tempo avvilito di «legalità smarrita».

*Luigi Labruna*