

RECIENTES TENDENCIAS ACERCA DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL Y POSIBLES DESARROLLOS A LA LUZ DE LAS ACTUALES RELACIONES ENTRE PODER EJECUTIVO, CONSEJO SUPERIOR DE LA MAGISTRATURA Y JUECES*

SAULLE PANIZZA

*Profesor titular de Derecho Constitucional
en la Universidad de Pisa*

SUMARIO

1. La Constitución de 1948 y los caracteres progresivamente asumidos por el modelo italiano de organización judicial
2. El cuadro de las reformas normativas introducidas en el curso de la XIII legislatura
3. Algunos pronunciamientos recientes que tienen su reflejo en el ámbito de la organización judicial, y en concreto en la configuración y en el papel de los órganos de la jurisdicción en los juicios que tiene lugar ante la corte constitucional
4. Una valoración en conjunto del actual estado de las relaciones entre el poder ejecutivo, el CSM y los jueces
5. Posibles desarrollos en las relaciones entre el gobierno, el CSM y la magistratura

1. LA CONSTITUCIÓN DE 1948 Y LOS CARACTERES PROGRESIVAMENTE ASUMIDOS POR EL MODELO ITALIANO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL

La Carta constitucional de 1948 marcó una neta contraposición respecto de los principios referidos a la organización judicial vigente bajo el Estatuto

* *Traducción del italiano de Carlos Ortega Santiago, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Valladolid.*

Albertino, y más aún respecto de la experiencia fascista, caracterizada por la propia negación de la separación de poderes.

Si la situación precedente era de tal forma que preveía una vinculación intrínseca entre el poder ejecutivo y el judicial, en beneficio absoluto del primero, con el Ministro de Justicia como responsable del funcionamiento de las instituciones judiciales y, en concreto, de la actividad de represión de los delitos, con poderes de dirección respecto de la fiscalía y ejercicio de las funciones de administración de la jurisdicción (posición reforzada posteriormente por la estructura organizativa del ministerio, cuyo personal se componía principalmente de magistrados en excedencia); la propuesta constitucional manifestaba una inspiración diversa. Eran expresión de la misma sobre todo la sujeción de los jueces únicamente a la ley; la reserva de ley en materia de organización judicial; la creación del Consejo Superior de la Magistratura (CSM) y la atribución al mismo de las funciones de administración de la jurisdicción, incluida la función disciplinar; la redefinición de las funciones del Ministro de Justicia (promoción de la acción disciplinaria y organización y funcionamiento de los servicios relativos a la justicia); los principios de independencia, de inamovibilidad y de distinción de los magistrados sólo por la diversidad de sus funciones; las garantías para el ministerio público, con la atribución al mismo de la obligación de ejercitar la acción penal; por no citar el explícito reconocimiento del principio del juez natural predeterminado por la ley¹.

Sin embargo, es conocido que estas previsiones, o al menos buena parte de las mismas, han encontrado muchas dificultades para su efectiva actuación. Entre las principales causas bastaría recordar la falta de actuación de la Disposición Transitoria VII y final de la Constitución («Hasta que no se dicte la nueva ley de la organización judicial en conformidad con la Constitución, siguen observándose las normas del ordenamiento vigente»), con la consecuencia de que hoy día continúa en vigor el texto de la organización judicial representado por el Real Decreto 12/1941 (que ha sido objeto en muchas partes de novedades y modificaciones); y la tardía actuación de muchos de los principios afirmados en abstracto, sobre todo a causa del nacimiento del CSM sólo en la segunda mitad de los años cincuenta (ley 195/1958) y de la Corte constitucional (puesta en funcionamiento a partir de 1956). En efecto, esos principios han podido encontrar una plasmación efectiva en el ordenamiento positivo sólo gracias a la concreta actividad desarrollada por el CSM a partir de los años sesenta, y a la evolución de la jurisprudencia constitucional, contribuyendo así a dar vida a un modelo de organización judicial con caracteres de originalidad respecto de los otros conocidos hasta ese momento².

1. Para un análisis de conjunto del sistema italiano de organización judicial, véase G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Turín, 1997.

2. Sobre la cuestión, por todos, véase A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Turín, 1982; ID., *Sistemi giuridici comparati*, Milán, 1998.

De modo extremadamente sintético, puede recordarse que la reserva de ley ha sido entendida en referencia a la ley estatal y que, más allá de la problemática teórica de su carácter absoluto o relativo, se ha reconocido en concreto la que se suele definir como la actividad «paranormativa» del CSM (sobre todo directivas y circulares), actividad que ha revestido gran importancia, entre otras cosas, a la hora de delinear con precisión y eficacia muchos de los aspectos de la actividad de administración de la jurisdicción³.

Se ha asistido a una fuerte valoración de la perspectiva de la llamada independencia externa, en concreto a través de un reforzamiento del papel del CSM, sobre todo en las relaciones recíprocas con el Ministro de Justicia.

La perspectiva de la llamada independencia interna del juez ha conocido también una acentuación progresiva, en concreto a través de la valoración del principio del juez natural legalmente predeterminado, obtenida sobre todo a través del «sistema de cuadros», es decir el conjunto de normas y actividades que presiden el reparto interno de las oficinas judiciales de la magistratura ordinaria, la asignación de los concretos magistrados a los diferentes colegios (y por tanto, la composición de los concretos órganos juzgadores), y la asignación de los asuntos por parte de los jefes de los órganos judiciales⁴.

Junto a esta perspectiva, es preciso considerar también que el entendimiento del papel de los jueces y de la magistratura en su conjunto, no puede prescindir del exámen del modelo de justicia constitucional que se desarrolla en dicho ordenamiento⁵. En nuestro caso, deben tomarse en consideración, sobre todo, la configuración del juicio en vía incidental —que, como es sabi-

3. Para la comprensión del significado de la expresión «administración de la jurisdicción», que debe ser entendida como el complejo de las actividades administrativas instrumentales respecto del ejercicio de las funciones jurisdiccionales, véase A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione*, cit., pp. 82 y ss.; y también G. SILVESTRI, *op. cit.*, pp. 78 y ss., según el cual «La separación entre ejercicio de la jurisdicción y ejercicio de las actividades administrativas relativas al *status* de los magistrados implica, como consecuencia necesaria, que la organización de la jurisdicción no debe coincidir con la organización de la administración de la jurisdicción. Por su parte esta última puede venir representada por dos círculos intersecantes: el primero incluye las actividades conectadas con los «servicios» relativos a la justicia (de competencia del Ministro de Justicia, según el art. 110 de la Const. it.), el segundo contiene las actividades que inciden directamente sobre el *status* de los magistrados (de competencia del CSM, según el art. 105 de la Const. it.). Los dos círculos no son totalmente extraños el uno del otro, sino que comparten una cierta porción de espacio, en el que se encuentran las *res mixtae*».

4. Sobre la cuestión, véase R. ROMBOLI-S. PANIZZA, voz *Ordinamento giudiziario*, en *Digesto IV, Discipline Pubblicistiche*, Vol. X, Turín, 1995; acerca de la evolución del sistema de cuadros, desde sus orígenes (a través de las primeras circulares del CSM a finales de los sesenta) hasta su reconocimiento a nivel legislativo y a su expansión verificada en los años sucesivos, permítase el reenvío a S. PANIZZA, *Sistema tabellare e ordinamento giudiziario*, en *Nomos*, 1992, números 2-3, pp. 55 y ss., donde se hace referencia también a la estrecha vinculación existente entre las normas en cuestión y la concreta realización de los principios constitucionales del juez natural predeterminado por la ley, de la inamovibilidad, de la independencia (interna y externa) y de la imparcialidad del juez.

5. Véase en concreto A. PIZZORUSSO, *La justicia Constitucional en Italia*, y R. ROMBOLI, *El control de constitucionalidad de las leyes en Italia*, ambos en esta *Revista*, n.º 4, 1999, en el número monográfico dedicado a *El Tribunal Constitucional*, respectivamente pp. 151 y ss., y 179 y ss.

do, ha sido causa de una fuerte valoración del papel de cada juez individual y del propio pluralismo interno de la magistratura—, y también las otras competencias de la Corte Constitucional, y en particular el conflicto de atribuciones entre poderes del Estado y el conflicto de atribuciones entre el Estado y las regiones en el caso de que tenga por objeto un acto jurisdiccional.

Con respecto al conflicto entre poderes del Estado, la jurisprudencia constitucional es absolutamente pacífica en afirmar, desde los años setenta, la legitimación difusa del poder judicial (por tanto, los órganos judiciales individuales están legitimados para ser parte en el conflicto, proponiéndolo u oponiéndose); después, en el curso de los años noventa, se ha reconocido también la legitimación de los órganos de instrucción y del propio CSM, para la salvaguardia de las atribuciones constitucionales correspondientes a los mismos, con lo que se reconoce, por tanto, que dichas atribuciones han de ejercitarse en condiciones de independencia⁶.

En cambio, con respecto al conflicto de atribuciones entre el Estado y las regiones, siempre que tenga por objeto un acto jurisdiccional, el problema que se ha planteado es sobre todo el de la representación en el procedimiento constitucional, que se confía en todo caso al Presidente del Consejo de Ministros, ocasionando así una evidente anomalía por la cual la defensa del acto judicial impugnado corresponde al sujeto que se encuentra en el vértice del poder ejecutivo (cuyos intereses a menudo están más próximos a los de la región recurrente que a los del órgano jurisdiccional, el cual resulta privado así de una tutela eficaz, o incluso de una tutela *tout court*, cuando el Presidente del Consejo de Ministros considere que ni siquiera debe constituirse en juicio)⁷.

2. EL CUADRO DE LAS REFORMAS NORMATIVAS INTRODUCIDAS EN EL CURSO DE LA XIII LEGISLATURA

En este contexto, la XIII legislatura apenas concluida (1996-2001) ha producido algunos cambios significativos, sobre todo en cuanto a la legislación ordinaria.

Ante todo debe recordarse que ha fracasado el proyecto de reforma de toda la Parte segunda de la Carta fundamental propuesto por la Comisión bicameral para las reformas constitucionales, reforma que si se hubiera aprobado habría representado una muy notable transformación del sistema de la organización judicial en su conjunto. Sólo a modo de ejemplo, puede recordarse que se habrían modificado la composición y las funciones del CSM; se habría introducido una corte de justicia de la magistratura (competente para las actua-

6. Véase E. Malfatti, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, en R. Romboli (coord.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Turín, 1999, pp. 339 y ss.

7. Véase L. Manelli, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni*, en R. Romboli (coord.), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Turín, 1999, pp. 299 y ss.

ciones disciplinarias y como órgano de tutela jurisdiccional en única instancia frente a las actuaciones administrativas del CSM); la acción disciplinaria, obligatoria, habría sido ejercida por un fiscal general elegido por el Senado, con la obligación de dar cuenta de su actuación anualmente a las Cámaras; muchas disposiciones habrían incidido sobre el *status* de los magistrados (ejercicio de las funciones; tránsitos sucesivos, incompatibilidades, etc.); habrían sido diferentes el papel y las funciones del Ministro de Justicia, al que se confiaba, entre otras funciones, la obligación de comparecer e informar anualmente ante el Parlamento sobre el estado de la justicia, sobre el ejercicio de la acción penal y sobre el uso de los medios de investigación⁸.

Superada esta hipótesis de reforma global, debe recordarse sin embargo que a nivel constitucional se ha aprobado con posterioridad la ley constitucional n.º 2 de 1999 que ha modificado el art. 111 de la Constitución italiana, introduciendo los principios del llamado justo proceso (reserva de ley para el ámbito procesal; ajeneidad e imparcialidad del juez; contradictorio y paridad entre las partes; duración razonable del proceso; posibilidad concreta de defensa; etc.), actuados después a través de algunas disposiciones legislativas específicas.

No obstante, las modificaciones más consistentes en cuanto a la organización judicial se han realizado a nivel de la legislación ordinaria y se han referido, en particular, a los órganos de la jurisdicción.

Como ejemplo, se puede recordar que se ha instituido el juez único de primer grado, el cual concentra en un único órgano las competencias divididas hasta ahora entre el tribunal y el juez de primera instancia, superando de este modo la excesiva fragmentación de las funciones judiciales sobre el territorio. Se ha extendido la competencia de los jueces de paz, magistrado honorario al que se han confiado, por primera vez, competencias penales, además de civiles. Se han creado secciones-liquidación para el despacho de los asuntos atrasados. Se ha recurrido de manera notable a los magistrados honorarios (además del juez de paz, piénsese en los jueces honorarios agregados y en los jueces honorarios de tribunal), respecto de los cuales se ha previsto además que toda una serie de funciones no sean ejercitadas ya por el CSM a nivel central, sino por específicos órganos descentralizados (los consejos judiciales), constituidos en cada Corte de apelación, que en algunos casos incluso son suplidos respecto de su composición ordinaria⁹.

8. Para un comentario conjunto de las diversas partes del proyecto elaborado por la Comisión bicameral para las reformas constitucionales, con el texto adjunto, véase el volumen monográfico de la revista *Diritto Pubblico*, n.º 3, 1997, y allí, en concreto, en relación con la organización judicial, las contribuciones de S. BARTOLE, de G. FIANDACA-A. PROTO PISANI, de G. CORSO, y de A. ORSI BATTAGLINI-C. MARZUOLI, respectivamente pp. 823 y ss., pp. 867 y ss., pp. 885 y ss., y pp. 895 y ss.

9. Sobre el conjunto de las modificaciones realizadas, véase B. GIANGIACOMO, V. MACCORÀ, I. MANNUCCI PACINI, *L'organizzazione della giurisdizione dopo le riforme*, Rímìni, 2000.

Siempre desde un punto de vista normativo, merecen ser recordadas algunas intervenciones que han incidido en la articulación del Ministerio de Justicia y en la organización del CSM.

Por lo que respecta a la primera cuestión, deben tomarse en consideración ante todo algunos artículos del Decreto legislativo 300/1999, de reforma de la organización del Gobierno en su conjunto: El art. 16 (atribuciones), relativo a la especificación de las áreas funcionales (los servicios relativos a la actividad judicial, la organización y los servicios de la justicia los servicios de la administración penitenciaria, los servicios relativos a la administración de los menores); el art. 17 (organización) relativo a la articulación de los departamentos; el art. 18, que se ocupa de los cargos de dirección y que prevé entre los potenciales encargados también a los magistrados de las jurisdicciones ordinarias y administrativas; en fin, el art. 19 (magistrados), que se ocupa del número máximo de los magistrados en excedencia y destinados al ministerio, fijado en 50 unidades¹⁰. Acto seguido, se ha dictado el decreto del Presidente de la República n.º 55, de 6 de marzo de 2001 (*Reglamento de organización del Ministerio de Justicia*), con la creación de los departamentos (para los asuntos de la justicia; de la organización judicial, del personal y de los servicios; de la administración penitenciaria; para la justicia de los menores); y, por último, el decreto del Presidente de la República n.º 315, de 25 de julio de 2001 (*Reglamento de organización de los departamentos de colaboración directa del Ministro de Justicia*).

Por lo que respecta a la organización del CSM, el elemento de mayor interés está representado por la ley n.º 266, de 28 de julio de 1999¹¹, cuyo art. 13 ha previsto, entre otras cosas, la delegación al Gobierno para dictar un decreto legislativo dirigido a realizar una organización más racional y estable del personal perteneciente al CSM, sin cargas financieras nuevas para el presupuesto del Estado, con la observación de los siguientes principios y criterios directivos: a) Proceder a la creación de la categoría de personal administrativo de la Secretaría y del Departamento de estudios y documentación del CSM, con la dotación orgánica de doscientas treinta unidades, de manera que el gasto no supere, en cualquier caso, el gasto pre-

10. Se debe tener presente que, en el pasado, el Ministerio no estaba dotado de personal dirigente propio y las funciones más importantes eran ejercidas por magistrados en excedencia (a los que se aplicaba la reglamentación sobre el estado jurídico de los empleados civiles del Estado, exceptuando su aplicación para las cualificaciones, promociones y eventual responsabilidad disciplinaria); junto con algunos aspectos positivos (presencia en la administración de quien conoce de la función judicial, por experiencia directa, las modalidades y las exigencias), no se dejaban de señalar sin embargo los aspectos negativos, entre los que se encontraba la implicación en funciones puramente administrativas y no siempre reconducibles al ejercicio de funciones judiciales.

11. Conteniendo *Delegación al Gobierno para la reordenación de las carreras diplomática y prefecticia, además de disposiciones para el resto del personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, para el personal militar del Ministerio de Defensa, para el personal de la administración penitenciaria y para el personal del Consejo Superior de la Magistratura.*

visto para las unidades de personal reducidas según la letra b); b) prever la reducción, en la fecha de entrada en vigor del decreto legislativo, de doscientos treinta puestos en la categoría de personal de las cancillerías y secretarías judiciales del Ministerio de Justicia; c) prever que se atribuya al CSM el poder de disciplinar con un reglamento interno propio, dentro de los límites de la dotación financiera del propio Consejo y sin nuevos gastos para el Estado, una serie de aspectos, entre los cuales se incluye la regulación de los concursos públicos para el reclutamiento de personal. En actuación de la ley de delegación, se dictó con posterioridad el decreto legislativo n.º 37, de 14 de febrero de 2000 (*Creación de la categoría de personal administrativo de la Secretaría y de la Oficina de estudios y documentación del Consejo Superior de la Magistratura, según el artículo 13 de la ley n.º 266, de 28 de julio de 1999*); en fin, en el curso del 2001 el CSM ha adoptado el reglamento de disciplina del personal.

3. ALGUNOS PRONUNCIAMIENTOS RECIENTES QUE TIENEN SU REFLEJO EN EL ÁMBITO DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL, Y EN CONCRETO EN LA CONFIGURACIÓN Y EN EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN EN LOS JUICIOS QUE TIENEN LUGAR ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Junto a las modificaciones realizadas a nivel normativo, con el fin de una comprensión más puntual del papel de la magistratura en el sistema deben recordarse también algunas tomas de posición que se han registrado en la evolución reciente de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Limitando el análisis a las más significativas, haremos referencia brevemente a tres perspectivas, relativas respectivamente al juicio en vía incidental, al conflicto de atribuciones entre el Estado y las regiones, y al conflicto de atribuciones entre poderes del Estado.

3.1. LA FIGURA DEL MINISTERIO FISCAL EN EL JUICIO EN VÍA INCIDENTAL

En el juicio de legitimidad constitucional en vía incidental, la posición del ministerio fiscal ha de considerarse desde tres perspectivas distintas: la legitimación, o no, para promover directamente el juicio de legitimidad ante la Corte (a); la facultad para el fiscal, igual que para las partes, de alegar la excepción de ilegitimidad constitucional de una disposición legal en el curso de un juicio ante una autoridad jurisdiccional (b); la posibilidad de constituirse ante la Corte Constitucional (c).

En relación con la perspectiva *sub a*), la jurisprudencia constitucional ha negado siempre, desde la Sentencia n.º 40/1963, la legitimación del ministerio

fiscal para plantear cuestiones de legitimidad constitucional. Del mismo modo que, con referencia a la perspectiva *sub b)*, representa un dato absolutamente pacífico la facultad del ministerio fiscal de alegar la excepción de ilegitimidad constitucional de una disposición legal en el curso de un juicio ante una autoridad jurisdiccional¹².

Durante mucho tiempo, el aspecto más controvertido a resultado ser el *sub c)*, relativo al reconocimiento, o no, de la posibilidad para el ministerio fiscal de constituirse ante la Corte Constitucional, con la propia doctrina dividida sobre la cuestión, aunque en su mayoría favorable, desde el momento en que el reconocimiento de esta facultad parecería situarse en mayor armonía con el sistema incidental en su conjunto, equiparando la posición del ministerio fiscal con la de la parte privada en cuanto a la fase del planteamiento del juicio, y también ante la Corte Constitucional.

Sólo en torno a la mitad de los años noventa ha habido una toma de posición explícita del Juez Constitucional, a través de la sucesión de una serie de pronunciamientos (Auto n.º 327/1995, Sentencia n.º 1/1996, Sentencia n.º 375/1996), el cual parece haberse pronunciado definitivamente, aunque con algunas oscilaciones en su argumentación, en el sentido de la inadmisibilidad de la constitución en juicio del ministerio fiscal¹³.

3.2. LA REPRESENTACIÓN PROCESAL DEL PODER JUDICIAL EN EL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE ESTADO Y REGIONES SIEMPRE QUE EL MISMO TENGA POR OBJETO UN ACTO JURISDICCIONAL

Se ha referido ya el hecho de que la representación procesal del Estado en este tipo de juicios se confía siempre al Presidente del Consejo de Ministros, con la consecuencia, cuando lo que se impugna sea un acto jurisdiccional, de ocasionar una verdadera y propia anomalía.

Recientemente, en una ocasión en que el Presidente del Consejo de Ministros no se ha constituido en juicio para defender las atribuciones del órgano del poder judicial del que provenían los actos que han dado motivo al conflicto entre el Estado y el ente autónomo (en el caso en cuestión, la Provincia autónoma de Bolzano), el órgano interesado del poder judicial ha planteado

12. Cuando la cuestión de legitimidad constitucional, planteada por una de las partes o por el ministerio fiscal, o bien de oficio, haya superado el examen de relevancia y de no falta de fundamentación manifiesta, surge el derecho del ministerio fiscal (y de las partes en la causa) de ser destinatario —cuando no se haya dado lectura en la audiencia pública del juicio y cuando su intervención sea obligatoria— de la notificación de la providencia dictada por la autoridad jurisdiccional de transmisión de los actos a la Corte Constitucional.

13. Para un examen más a fondo del caso, se reenvía a S. PANIZZA, *Il pubblico ministero nel giudizio in via incidentale*, en V. ANGIOLINI (coord.), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*. Actas del seminario de Milán desarrollado el 16 y el 17 de mayo de 1997, Turín, 1998, pp. 530 y ss.

ante la Corte Constitucional un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado contra el Presidente del Consejo de Ministros, lamentando el hecho de que la decisión de no constituirse en juicio no hubiera sido precedida de un acuerdo o de una solicitud de parecer al propio órgano judicial.

Colocado ante el problema de manera explícita, el Juez constitucional ha declarado comprender la exigencia de una representación autónoma y de defensa del orden judicial también en los conflictos entre el Estado y las regiones (o las provincias autónomas), acerca de lo cual, por lo demás, la propia Corte había llamado la atención ya en el pasado, de conformidad con las observaciones de la doctrina. Sin embargo, ha proseguido la Sentencia n.º 309/2000, es necesario que se ponga remedio a dicha carencia por vía normativa, no siendo posible remediarla por vía interpretativa, ni pudiendo dictar la propia Corte una disciplina *ex novo* de un complejo de reglas que no puede ser establecido más que por el legislador competente¹⁴.

3.3. ALGUNOS USOS DEL CONFLICTO DE ATRIBUCIONES ENTRE PODERES DEL ESTADO CONSIDERADOS COMO «IMPROPIOS»

En fecha reciente la Corte Constitucional ha debido juzgar en al menos un par de ocasiones acerca de los conflictos de atribuciones entre poderes en cierto modo peculiares, y ha resuelto en ambos casos por su inadmisibilidad, reconociéndolos como intentos de uso impropio del instrumento del juicio ante la Corte Constitucional.

En el primer caso se ha tratado del recurso de un miembro de la Cámara de Diputados contra un magistrado, acusado de haber «instrumentalizado sus propias funciones, simulando un proceso en el que persigue de manera manifiesta el objetivo de atacar al recurrente, no en cuanto ciudadano común, sino en cuanto representante de una determinada fuerza política y parlamentaria», con la finalidad de «suprimir la figura personal y política de un parlamentario que no dispone, en consecuencia, de ninguna vía institucional de salida sin quedar atrapado en los perversos mecanismos creados y gestionados por el órgano judicial autor de la persecución»; la Corte ha declarado la inadmisibilidad del recurso (Auto n.º 101/2000), considerando que «para defenderse de esa situación lamentada, dicho recurrente utiliza de manera impropia el instrumento del conflicto de atribuciones, en vez de valerse —como todos los ciudadanos— de los medios procesales de impugnación de los actos afirmados como viciados, o de los medios dirigidos a provocar la eventual declaración de responsabilidad disciplinaria, civil o penal del magistrado al que reprocha el comportamiento no legítimo».

14. Para el examen de la jurisprudencia sobre la cuestión, véase G. SCACCIA, *La rappresentanza processuale del potere giudiziario nel conflitto di attribuzione Stato-regioni*, en *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, pp. 761 y ss.

En el segundo caso se ha tratado de un conflicto planteado por un magistrado frente al CSM, respecto de las actuaciones adoptadas por este último que incidían sobre su *status* profesional (situación jurídica, atribución de sede y de funciones); también en esta ocasión (Auto n.º 309/2001) la Corte se ha pronunciado por la inadmisibilidad del recurso, considerando que «en relación con los actos con los que el CSM, en el ejercicio de las atribuciones que le confiere el art. 105 de la Constitución italiana, establece incorporaciones, asignaciones, traslados y promociones, los magistrados individuales que se consideren lesionados no pueden oponer su propia posición de poderes del Estado, sino únicamente su propia cualidad de personas, titulares de derechos e intereses legítimos que deben hacerse valer ante las jurisdicciones ordinarias»¹⁵.

4. UNA VALORACIÓN EN CONJUNTO DEL ACTUAL ESTADO DE LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO, EL CSM Y LOS JUECES

Después de haber recordado estas evoluciones más recientes, tanto en el plano normativo como en el de la jurisprudencia constitucional, conviene proceder ahora a un análisis más amplio del estado de las relaciones entre el poder ejecutivo, el CSM y los jueces, en el ordenamiento italiano. Desde esta perspectiva, un punto de partida útil puede venir representado por el modo en que se han ido ajustando dichas relaciones respecto de la configuración establecida en la ley n.º 195/1958 (y sucesivas modificaciones), que contiene las normas sobre la constitución y el funcionamiento del CSM¹⁶.

En síntesis, los aspectos más relevantes se pueden enumerar así:

1) Art. 7, párrafo sexto: «hasta la creación de la carrera funcional autónoma del CSM, el Ministro de Justicia provee a las necesidades de dicho personal mediante orden o separación a partir de la solicitud motivada del CSM»;

15. Pocos años antes, ante un conflicto planteado contra el CSM por el magistrado dirigente de la sección de lo social del juzgado de primera instancia del distrito de Roma, por haber indicado aquél, al aprobar los cuadros de los juzgados y tribunales, los criterios para la asignación de los asuntos civiles, la Corte Constitucional (auto n.º 90/1996) había declarado inadmisibles el recurso observando, entre otras cosas, que el magistrado que preside un órgano judicial, o una sección del mismo, no se sitúa fuera del procedimiento de cuadros sino que concurre en el mismo, y por tanto no es titular de una competencia propia que lo lleve a realizar actos calificables como expresión última del poder al que pertenece (que es la condición, como es sabido, para poder plantear un conflicto entre poderes del Estado ante el Juez constitucional).

16. Dejaremos aquí de lado algunas consideraciones acerca de la constitución, el cese y la disolución del CSM; sobre dichos perfiles, y más en general sobre la evolución de la ley electoral del CSM, objeto también estas semanas de propuestas de modificación posterior, se reenvía a la contribución de G. VOLPE en esta misma *Revista*.

2) Art. 8: «El CSM, para las obligaciones relativas al ejercicio de las funciones que tiene atribuidas, se sirve de la inspección general instituida en el Ministerio de Justicia»;

3) Art. 10, párrafo segundo: [El CSM] «puede efectuar propuestas al Ministro de Justicia acerca de las modificaciones de las circunscripciones judiciales y acerca de todas las materias que se refieran a la organización y al funcionamiento de los servicios relativos a la justicia. Dirige pareceres al Ministro acerca de los proyectos de ley que conciernan a la organización judicial, a la administración de justicia, y a cualquier otro objeto referido a las antedichas materias»;

4) Art. 11, párrafo primero: «En las materias indicadas en el n.º 1 del art. 10 [incorporaciones a la magistratura, asignaciones de sedes y de funciones, traslados y promociones y cualquier otra decisión sobre la situación de los magistrados] el Ministro de Justicia puede formular peticiones»;

5) Art. 11, párrafo segundo: «En las materias indicadas en los números 1, 2 y 4 de este artículo, el Consejo decide a partir de la propuesta de la comisión competente, teniendo presentes las eventuales observaciones del Ministro de Justicia»;

6) Art. 11, párrafo tercero: «Acerca de la asignación de los cargos directivos, excluido el de juez de primera instancia *dirigente*, el Consejo decide a partir de la propuesta, formulada de acuerdo con el Ministro de Justicia, de una comisión formada por seis de sus componentes, de los cuales cuatro de entre los elegidos por los magistrados y dos de entre los elegidos por el Parlamento»;

7) Art. 14, párrafo primero, n.º 1: [El Ministro de Justicia] «tiene la facultad de promover mediante solicitud la acción disciplinaria»;

8) Art. 14, párrafo primero, n.º 2: [El Ministro de Justicia] «tiene la facultad de solicitar a los jefes de las Cortes judiciales información acerca del funcionamiento de la justicia y puede efectuar, a este respecto, las comunicaciones que considere oportunas»;

9) Art. 14, párrafo primero, n.º 2: [El Ministro de Justicia] «ejercita todas las demás atribuciones que le atribuye la ley relativa a la organización judicial y, en general, las referidas a la organización y al funcionamiento de los servicios relativos a la justicia»¹⁷;

17. Entre las mismas: tiene la facultad de acortar los plazos para la toma de posesión y permitir la prórroga en el ejercicio de las funciones precedentes por un período no superior a seis meses; la guarda y custodia de los fascículos personales relativos a los magistrados; la fijación de los períodos de vacaciones de los magistrados; la vigilancia sobre todos los órganos judiciales, incluso a través de la Inspección general colocada bajo su directa dependencia; la alta vigilancia sobre todo el personal de las cancillerías y de las secretarías judiciales y de los dactilógrafos.

10) Art. 15, párrafo primero: «Para la destinación de los magistrados al Ministerio de Justicia, el Ministro realiza, previo asentimiento de los interesados y dentro de los límites de los puestos asignados al ministerio, las solicitudes nominativas necesarias al CSM, el cual, cuando no existan exigencias graves de servicio, decide la colocación en la situación de excedencia de los magistrados reclamados»;

11) Art. 16: «El Ministro puede participar en las reuniones del CSM cuando así le sea solicitado por el Presidente o cuando lo considere oportuno para realizar comunicaciones o para ofrecer aclaraciones»;

12) Art. 17, párrafo primero: «Todos los actos referidos a los magistrados se adoptan, de conformidad con las decisiones del CSM, con decreto del Presidente de la República refrendado por el Ministro; o bien, en los casos establecidos en la ley, con decreto del Ministro de Justicia».

Dentro de esta compleja red de relaciones, mientras algunas se encuentran ya consolidadas y confirmadas, otras en cambio se han mostrado, sobre todo en fecha reciente, como elemento de contraposición encendida entre los sujetos institucionales.

4.1. LOS ASPECTOS MÁS CONSOLIDADOS Y MENOS PROBLEMÁTICOS EN LA ACTUALIDAD.

En el seno de las interrelaciones referidas, no presentan particulares problemas las cuestiones descritas *sub 1*) (véase, en efecto, el final del párrafo segundo); *sub 2*) (cuestión para la cual, en realidad, no cabe más que reafirmar la crítica proveniente de distintas partes y manifestada desde hace mucho tiempo, es decir, que se ha preferido mantener una unión institucional entre el ministerio y el CSM en vez de crear, como hubiese sido quizás más oportuno, una inspección propia dependiente directamente del órgano de gobierno de la magistratura); *sub 8*); y *sub 11*).

Lo mismo puede decirse para aquellas cuestiones que fueron también en ciertos momentos muy problemáticas y fuente de contraposición, pero que en tiempos pasados habían encontrado ya una resolución satisfactoria.

Piénsese en las indicadas *sub 4*) y *sub 5*), para las cuales fue decisiva la intervención de la Corte Constitucional, con la Sentencia n.º 168/1963, en la que se declaró la ilegitimidad constitucional del art. 11, párrafo primero, de la ley n.º 195/1958, donde establecía en origen el carácter determinante de la solicitud presentada por el Ministro de Justicia respecto de la actividad del CSM (la reserva al Ministro de un poder general de iniciativa vinculante respecto del CSM excluía cualquier iniciativa de oficio del órgano de autogobierno).

En términos similares puede hablarse en cuanto al delicado problema referido aquí *sub* 6), relativo a la atribución de los cargos directivos. Con la Sentencia n.º 379/1992, dictada en resolución de un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado, la Corte Constitucional llegó a la conclusión de que no se trata tanto de un vínculo de resultado sino de un vínculo de mérito, en cuanto que la confrontación entre el Ministro de Justicia y el CSM sobre la cuestión debe ser «seria, profunda, exhaustiva y constructiva», debe articularse «según el esquema propuesta-respuesta, réplica-contrarréplica», y las partes «no pueden dar lugar a actitudes dilatorias, aparentes, ambiguas, incongruentes o insuficientemente motivadas».

Además, en cuanto al problema de las decisiones referidas a los magistrados y a las formalidades con las que se adoptan (punto *sub* 12)), basta con recordar que la tutela jurisdiccional para los interesados se ha atribuido al tribunal administrativo regional (Tar) de la región Lazio por la ley n.º 74, de 12 de abril de 1990, con la posibilidad de impugnación ante el Consejo de Estado.

4.2. LAS CUESTIONES MÁS PROBLEMÁTICAS EN LA ACTUALIDAD, TAMBIÉN A LA LUZ DE LA EXPERIENCIA REPRESENTADA POR LOS COMIENZOS DE LA XIV LEGISLATURA

El cambio de los equilibrios políticos que se ha producido en correspondencia con las elecciones de mayo de 2001 y la consiguiente experiencia de gobierno de los primeros meses de la XIV legislatura (Gobierno Berlusconi II), han puesto en evidencia la existencia de algunos perfiles particularmente problemáticos en las relaciones entre poder ejecutivo, CSM y magistratura.

Siguiendo el orden expositivo indicado con anterioridad, una primera cuestión que debe señalarse se refiere al poder del CSM para efectuar propuestas al Ministro de Justicia acerca de las modificaciones de las circunscripciones judiciales, y acerca de todas las materias referidas a la organización y al funcionamiento de los servicios relativos a la justicia, además del poder de dirigir pareceres al Ministro acerca de los proyectos de ley que se refieran a la organización judicial, a la administración de justicia y a cualquier otro objeto relativo a dichas materias (punto *sub* 3)). El dato que parece emerger es el de un cierto malestar en el seno del CSM, como demuestra una entrevista periódica reciente a su vicepresidente, que lamenta que estos pareceres sean, en sustancia, desatendidos¹⁸.

18. La referencia es a una entrevista en los diarios del 5 de octubre de 2001 (coincidiendo, en realidad, con un episodio de fuerte contraposición entre política y magistratura, es decir la aprobación de la ley n.º 367 de 5 de octubre de 2001 sobre las comisiones rogatorias, que ha tenido repercusiones durante largo tiempo incluso en la prensa internacional); en la misma se dice que «el Ministro, no sólo el actual, cuando está obligado a solicitarla (esta valoración) por

Además, una cuestión aparte viene representada por la responsabilidad de los magistrados, en concreto la de naturaleza disciplinaria, respecto de la cual el Ministro de Justicia es titular de la facultad para promoverla, mientras que corresponde a la sección disciplinaria del CSM el juicio (contra cuya Sentencia se admite el recurso ante las secciones conjuntas de la Corte de Casación) (punto *sub* 7).

En realidad, un primer elemento que se ha de recordar con respecto a la responsabilidad disciplinaria viene dado por un pronunciamiento reciente de la Corte Constitucional, la Sentencia n.º 497/2000, con la que el Juez de las leyes ha resuelto, en el sentido de su inconstitucionalidad, la duda que desde hacía tiempo había atribulado a la doctrina y a la jurisprudencia acerca de la legitimidad constitucional del art. 34, párrafo segundo, del real decreto legislativo 511/1946 (la conocida como ley sobre las garantías de la magistratura), en la parte en la que excluye que el magistrado sometido a un procedimiento disciplinario pueda hacerse asistir de un abogado. La Corte, después de haber recordado las razones que se encuentran en la base de la configuración del procedimiento disciplinario para los magistrados según paradigmas de carácter jurisdiccional (identificables, de un lado, en la oportunidad de que el interés público en el desarrollo regular y correcto de las funciones judiciales y el propio prestigio del orden judicial, se encuentren tutelados en las formas que sean más convenientes para la posición constitucional de la magistratura y para su estatuto de independencia; y, por otro lado, en la exigencia de que se reconozca a la persona del magistrado sometido a una inculpación disciplinaria el conjunto de garantías que sólo puede asegurar la jurisdicción), observa que existen finalidades de rango constitucional tras dichas razones, finalidades que sólo pueden llegar a sus consecuencias naturales a través del reconocimiento al magistrado de la facultad de hacerse asesorar por un abogado de libre designación (junto a la autodefensa o a la asistencia de un colega)¹⁹.

Pero más allá de este pronunciamiento, que se ha de valorar sin duda en términos positivos, no se puede dejar de observar que la cuestión de la responsabilidad de los jueces representa un terreno de enfrentamiento particularmente encendido entre magistratura y política.

Ante todo, suscita perplejidad una disposición contenida en la ley n.º 89, de 24 de marzo de 2001, (*Previsión de una reparación justa en caso de violación del término razonable del proceso y modificación del artículo 375 del Código de Procedimiento Civil*), aprobada al final de la XIII legislatura, y referida al derecho del ciudadano a una reparación justa en caso de violación del

ley, lo hace como si se tratase de una formalidad fastidiosa y burocrática. Los pareceres habitualmente no se leen y son considerados interferencias indebidas [...] no son vistos como la voz neutral de la institución, sino como manifestación del partido de los jueces [...] de esta forma, nuestros pareceres asumen una impropia función de autodefensa».

19. Para un análisis del pronunciamiento de la Corte véase S. PANIZZA, *Al magistrato incolpato l'assistenza (se vuole) dell' avvocato*, en *Foro italiano*, I, 2001, pp. 384 y ss.

término razonable de duración del proceso. Como no ha dejado de observar el CSM²⁰, suscita alguna preocupación el art. 5, por el automatismo que introduce entre el decreto de admisión de la demanda y su comunicación necesaria, además de a las partes, al Fiscal General del Tribunal de Cuentas, con objeto de la posible puesta en marcha del procedimiento de responsabilidad, además de a los titulares de la acción disciplinaria de los funcionarios públicos interesados en el procedimiento. Como si la violación del término de duración razonable del proceso –que representa, como es sabido, la causa de condena más frecuente de Italia en sede supranacional– se imputase de modo natural a la responsabilidad disciplinaria de los sujetos investidos de la jurisdicción, olvidando considerar, ante todo, otras responsabilidades, *in primis* la de orden legislativo.

Además, es significativo observar que en más de una ocasión el actual Ministro de Justicia ha situado en el centro de su futura política las perspectivas de la profesionalidad y de la responsabilidad de los magistrados. Sintetizando lo expuesto por el mismo ante el Parlamento²¹, se pueden destacar las siguientes líneas programáticas en relación con la organización judicial:

a) Devolver la responsabilidad de la política judicial, sobre todo en materia criminal, al cauce propio de la soberanía democrática (en concreto, previendo cada año una sesión especial de la actividad del Parlamento dedicada a las cuestiones de la seguridad y de la justicia, con la presencia de los Ministros del Interior y de Justicia).

b) Establecer un vínculo mejor entre ejercicio autónomo de la función judicial y necesidades del pueblo (a través de la ampliación de la composición de los consejos judiciales y del reconocimiento a las regiones de la facultad de nombrar a los componentes laicos; en cuanto al CSM, establecer una proporción diferente en el seno de la componente togada entre jueces y fiscales; en fin, separar el órgano disciplinario del *plenum* del Consejo, con el objetivo de «hacerlo efectivamente autónomo de todas las conmixtiones posibles»);

c) Dotar de mayor eficiencia al servicio (concretando parámetros para medir objetivamente la labor de los jueces; desvinculando la promoción de la simple antigüedad; previendo el carácter temporal de las funciones directivas; manteniendo, sí, un solo acceso a la magistratura y un recorrido común, pero con la posterior introducción de dos funciones diferentes, jueces por un

20. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Relazione al Parlamento sullo stato dell'amministrazione della giustizia (2001). Tutela dei diritti, efficacia e tempi della giurisdizione*, Roma, 2001 (Informe aprobado por el CSM el 2 de octubre de 2001).

21. Se trata, en concreto, de las «Líneas programáticas del Ministerio de Justicia», expuestas en el curso de una comparecencia del Ministro Castelli (en fecha de 24 de julio de 2001) en la Comisión Justicia de la Cámara de Diputados.

lado y fiscales por el otro, con la posibilidad de cambio solamente después de un curso concurso específico y, de cualquier forma, en un distrito judicial distinto).

Constituyen otros capítulos problemáticos las perspectivas indicadas *sub* 9) (pero nos referiremos a las mismas en el párrafo final) y *sub* 10).

Este último en concreto, como se ha dicho, se refiere al personal del Ministerio de Justicia y a la posibilidad –prevista en el art. 15 de la ley 195/1958– de que sean destinados al mismo magistrados, bajo solicitud nominativa del Ministro, previa aceptación de los interesados, con decisión del CSM sobre su pase a la excedencia.

Precisamente una de las primeras decisiones del nuevo ejecutivo ha suscitado una viva polémica. Se trata del art. 13 del decreto-ley n.º 217, de 12 de junio de 2001 (*Modificaciones del decreto legislativo n.º 300, de 30 de julio de 1999, y de la ley n.º 400, de 23 de agosto de 1988, en materia de organización del Gobierno*), el cual establece que «los cargos de directa colaboración del Presidente del Consejo de Ministros, del Ministro, del Viceministro o del Secretario de Estado, pueden atribuirse también a los funcionarios públicos de cualquier orden, grado y cualificación, pertenecientes a cualquier administración de las previstas en el artículo 2 del decreto legislativo n.º 29, de 3 de febrero de 1993. En dicho caso, a solicitud del Presidente del Consejo, del Ministro, del Viceministro o del Secretario de Estado, los mismos quedan en situación de excedencia o de expectativa retributiva durante toda la duración del cargo, derogándose incluso las normas y los criterios que rigen en los respectivos ordenamientos, incluidos los del personal al que se refiere el artículo 2, párrafo cuarto, del decreto legislativo n.º 29, de 3 de febrero de 1993; si pertenecen a los cuerpos de funcionarios de los órganos constitucionales, se provee según las normas de sus respectivos ordenamientos».

Ante las polémicas surgidas a partir de la disposición referida, que parecía consentir a toda una serie de órganos del Gobierno «elegir» a los colaboradores, derogando incluso las normativas específicas que regulan las instituciones de la excedencia y de la expectativa, se ha producido una significativa corrección mediante la ley de conversión n.º 317/2001²².

Por una parte, la disposición ya no contempla, entre los sujetos legitimados para atribuir estos cargos, a los viceministros y a los secretarios de Estado²³.

22. El artículo 13, párrafo tercero, del decreto, en el texto coordinado con la ley de conversión, establece en efecto que «para los magistrados ordinarios, administrativos y contables y para los abogados y procuradores del Estado, además de para el personal del nivel de dirección o altos cargos de las regiones, las provincias, las ciudades metropolitanas y los municipios, los órganos competentes deciden la excedencia o la expectativa retributiva, según lo dispuesto en los párrafos precedentes, dejando a salvo para los mismos la facultad de valorar razones motivadas impositivas de su aceptación».

23. En efecto, el art. 13, párrafo primero, del decreto, en el texto coordinado con la ley de conversión establece que «Los cargos de directa colaboración del Presidente del Consejo de Minis-

Por otra parte, se establecen dos disciplinas diferentes: una aplicable a los funcionarios de las administraciones públicas; la otra a los magistrados ordinarios, administrativos, contables, a los abogados y a los procuradores del Estado, al personal de dirección o altos cargos de los entes territoriales dotados de autonomía, para los que la situación de excedencia o de expectativa es decidida por los órganos competentes «dejando a salvo la facultad de los mismos de valorar razones motivadas impeditivas de su aceptación»²⁴. A raíz de la fórmula utilizada (*razones motivadas impeditivas*), diversa de la prevista originariamente para los magistrados en la ley 195/1958 (*graves exigencias del servicio*), el CSM ha buscado últimamente realizar una lectura de dicha fórmula que permita al órgano de autogobierno una valoración más amplia acerca de la oportunidad, o no, de decidir la situación de excedencia²⁵.

5. POSIBLES DESARROLLOS EN LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO, EL CSM Y LA MAGISTRATURA

Los perfiles apenas recordados, son el indicador de la contraposición encendida entre los actores institucionales y, en concreto, entre el Ejecutivo (y la mayoría parlamentaria que lo sustenta) y la magistratura. Esta situación —a cuya aparición no parecen ajenas las propias vicisitudes personales del actual Presidente del Consejo de Ministros (sólo por citar las principales, piénsese en la falta de solución al problema conocido como «conflicto de intereses», o a los diferentes procedimientos judiciales en los que se encuentra implicado en primera persona, incluso como imputado)—, ha padecido recientemente una verdadera y propia *escalation*. Limitándonos a tomar en consideración los últimos meses del 2001 (de octubre a diciembre), y obviando aquellos casos que podríamos definir, a la luz de la situación en su conjunto, de menor relevancia, se pueden contabilizar al menos una decena de episodios que han lleva-

tros o con los Ministros, pueden atribuirse también a funcionarios de cualquier orden, grado y cualificación, de las administraciones previstas en el artículo 1, párrafo segundo, del decreto legislativo n.º 165, de 30 de marzo de 2001, respetando la autonomía estatutaria de los entes territoriales y de los entes dotados de autonomía funcional. En este caso dichos entes, a solicitud de los órganos interesados, se colocan, con su consenso, en posición de excedencia o de expectativa retributiva, durante toda la duración del cargo, incluso con derogación de los límites de carácter temporal previstos por los respectivos ordenamientos de pertenencia y en cualquier caso no más allá del límite de cinco años consecutivos, sin gastos a cargo de los entes de pertenencia en el caso de que no se trate de administraciones del Estado».

24. Comentando el suceso, véase O. FORLENZA, *Sulla collaborazione dei magistrati tornano in gioco gli organi di autogoverno*, en *Guida al diritto*, fasc. 32, 2001, pp. 22 y ss.

25. Acerca del significado que terminará por tener la expresión, será preciso prestar atención a los desarrollos de la práctica y, eventualmente, de la jurisprudencia sobre la materia; acerca del comportamiento del CSM que se refiere en el texto, véase D. STASIO, *Paletti del Csm sui distacchi. Al magistrato va assicurata in ogni caso l'indipendenza anche se non svolge funzione giudicante*, en *Il Sole-24 Ore* de 25 de noviembre de 2001.

do a verdaderos y propios enfrentamientos institucionales, cada uno de los cuales potencialmente capaz de producir consecuencias incluso muy peligrosas en la propia configuración institucional del ordenamiento²⁶.

El extremo, al menos por el momento, de una situación a la que parece un eufemismo definir como anómala, viene representado por un acto parlamentario —la aprobación de la moción sobre la justicia por parte del Senado en la sesión de la tarde del 5 de diciembre de 2001²⁷—, moción en cuyos antecedentes se habla, entre otras cosas, de «recientes actuaciones judiciales [que] han desatendido una Sentencia de la Corte Constitucional, resolutive además de un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado»; de «procesos en curso cargados impropriadamente de significado político, que parecen alterar el correcto ejercicio de las funciones jurisdiccionales»;

26. Entre los posibles ejemplos, con la dificultad de la elección: La aprobación de la ley sobre las comisiones rogatorias, ya recordada, que ha supuesto —entre otras cosas— una toma de posición crítica del propio Parlamento Europeo respecto de Italia (puntos 31 y 32 de la resolución acerca de la «Protección de los intereses financieros de las Comunidades y lucha contra el fraude»); la separación de algunos magistrados del Departamento legislativo del Ministerio de Justicia, a causa de lo cual se ha hablado de una suerte de «despido sin previo aviso» por parte del Ministro; las repetidas afirmaciones del Ministro de Justicia acerca de la oportunidad de utilizar todos los instrumentos autorizados, incluidos los de inspección, si se debiera verificar el caso de magistrados que no aplican la ley; múltiples ataques a la magistratura y a los jueces individuales por parte del Secretario de Estado del Ministerio del Interior, el abogado Taormina, obligado finalmente a presentar la dimisión del cargo, con una carta en la que se habla de un ataque final sufrido por el mismo «que se inició tras la absolución de Silvio Berlusconi después de siete años de bárbara persecución, intercalados por cinco años de ocupación abusiva del Gobierno del País, y del hecho jurídicamente subversivo del rechazo de un tribunal a dar ejecución a un veredicto de la Corte Constitucional sobre la materia [...] de resolución de un conflicto de atribuciones entre poderes del Estado, pisoteando por tanto no sólo al conflictivo poder legislativo sino también el poder de la Corte Constitucional»; ataques reiterados a una parte de la magistratura por parte del propio Presidente del Consejo de Ministros, que de vez en cuando ha hecho referencia a una «etapa de emergencia penal que ha permitido en algunos casos construir indagaciones sin verificación y dictar condenas sin pruebas», a una «utilización ilegítima de la justicia con fines de lucha política», a una suerte de «guerra civil» en el período 1992-1994 en Italia, con una «acción largamente estudiada por los comunistas con la que se habían introducido en la magistratura elementos propios, y que había formado una corriente que se movía con sentencias políticas».

27. Se trata de la moción 1-00045 (SCHIFANI, NANIA, D'ONOFRIO, MORO, DEL PENNINO, CARRARA, CRINÒ, CALDEROLI), aprobada en la sesión n.º 86, de la tarde del miércoles 5 de diciembre de 2001; obsérvese, de modo incidental, que la moción concluye especificando algunos puntos de reforma, definidos como «indispensables para diseñar un cuadro normativo y organizativo idóneo para dar un nuevo impulso a las temáticas de la justicia y a la relación entre el poder legislativo y el orden judicial, para una nueva transparencia institucional», entre los cuales se encuentran «la actuación de la reforma de la organización judicial en el cuadro de la distinción funcional y organizativa de las funciones instructoras acusatorias y de las funciones juzgadoras» (punto b)), además de «la atribución de la materia disciplinaria —oportunamente releída con base en el principio de tipicidad de las conductas— respecto de los magistrados, a un específico órgano electivo compuesto por magistrados con larga experiencia judicial y por juristas laicos de reconocido prestigio» (punto e)), y «la introducción de criterios de prioridad en su ejercicio, establecidos por el Parlamento, a propuesta del Ministro de Justicia y del Fiscal General de la República ante la Corte de Casación» (punto g)), además de la modificación del sistema electoral del CSM según el esquema aprobado por el Consejo de Ministros, y acerca del cual se reenvía, como se ha dicho, a la contribución de G. VOLPE en esta *Revista*.

de «reuniones de magistrados y, lo que es aún más grave, de magistrados de la magistratura juzgadora con magistrados de la magistratura instructora y acusadora, encaminadas a buscar medios y modos para inaplicar una ley del Estado, y que han llegado a dichos resultados recurriendo a una prevalencia no demostrada ni demostrable de principios y convenciones de Derecho internacional sobre el Derecho nacional, subvirtiendo así la jerarquía de fuentes establecida por la Constitución y por la ley y sustituyendo así, de hecho y de derecho, al legislador». Y se destaca, entre otras cosas, «que un miembro del Gobierno ha censurado, aunque sea en un tono áspero, pero con rigurosas argumentaciones jurídicas, un comportamiento no lineal de un colegio juzgador»; «que el cese del Secretario de Estado Taormina por parte del Gobierno, demuestra una alta sensibilidad institucional que no puede dejar de ser apreciada y respetada»; que «las inoportunas declaraciones de algunos magistrados expresadas acerca de esta cuestión sin tener derecho para ello, tienen el riesgo de comprometer su independencia y en cualquier caso su credibilidad»; y que «para la confianza que los ciudadanos deben reponer en la justicia, es improrrogable que el órgano de autogobierno de la magistratura ejercite plenamente sus propias prerrogativas contenidas en el artículo 105 de la Constitución, y valore las numerosas declaraciones expresadas por los magistrados para valorar su compatibilidad con el ejercicio de las funciones que les son propias».

Si puede parecer superfluo considerar que la moción ha suscitado vivas polémicas entre las formaciones políticas contrapuestas, en cambio es significativo observar que, más o menos directamente, pueden reconducirse a la aprobación de la moción en cuestión las siguientes tomas de posición:

De la ANM (Asociación Nacional Magistrados), cuya Junta ha presentado inmediatamente la dimisión;

Del CSM, que ha decidido someterla a discusión y con el resultado de aprobar por unanimidad (*Plenum* del 12 de diciembre de 2001) una resolución que concluye deseando que «acerca de cuestiones tan delicadas prevalezca el espíritu de serena dialéctica institucional, recomendado de nuevo recientemente por el Presidente de la República»²⁸;

De casi doscientos cincuenta profesores de Derecho de todas las sedes universitarias italianas, que han suscrito un documento sobre «Universidad y cuestión justicia», en el que se subraya, entre otras cosas, que no es posible dejar de advertir «que la moción del Senado se inserta en un cuadro general

28. Acerca de las apreciaciones del Presidente de la República, que ha recordado que «un caso emblemático de un modo de proceder correcto [...] se ha tenido la pasada semana, cuando el CSM, respetando rigurosamente los límites de su propia competencia, ha podido ejercitar la que es una precisa función institucional que le es propia: la defensa de la autonomía, de la independencia y del prestigio de la magistratura», véase su intervención en la ceremonia de intercambio de felicitaciones con las Magistraturas de la República, celebrada en Roma, Palacio del Quirinal, el 19 de diciembre de 2001, recogida en el *Comunicado de Prensa* de la Corte Constitucional de 20 de diciembre de 2001, n.º 287.

de violento ataque político contra la magistratura italiana, acompañado de iniciativas marcadas por un conflicto de intereses que contamina la vida política del País y sus relaciones con la comunidad internacional»²⁹.

Si se considera que el año 2002 se ha iniciado con un nuevo episodio de desacuerdo institucional entre magistratura y Ministro de Justicia³⁰, no es difícil presagiar fuertes tensiones, desde ya mismo, en la ya difícil relación entre magistrados y poder que se ha venido delineando en estos últimos años.

29. El texto del documento puede leerse en *Guida al diritto*, 2002, fasc. 1, pp. 13, con observaciones de V. GREVI, *Nelle interferenze tra poteri dello Stato tutti i rischi di una deriva del diritto*, *ivi*, pp. 11 y ss.

30. Se trata de la decisión del Ministro de Justicia de no conceder una nueva prórroga a un magistrado ocupado en un proceso en que está imputado, entre otros, el propio Presidente del Consejo de Ministros; trasladado el magistrado a otro órgano (tribunal de vigilancia), la falta de concesión de la prórroga corre el riesgo de hacer regresar el procedimiento a la fase inicial. Más allá del presente caso, y de algunas tomas de posición que han considerado el comportamiento del Ministro como una interferencia en un procedimiento en curso, el episodio contribuye a subrayar la delicadeza de la atribución que la ley reconoce al Ministro sobre la cuestión (facultad de reducir los plazos para la toma de posesión del magistrado o de permitir la prórroga en el ejercicio de las funciones precedentes por un período no superior a seis meses) y que ha sido objeto de críticas desde hace tiempo, aunque, a decir verdad, en el pasado estas críticas se habían centrado sobre todo en el potencial obstáculo que podría comportar para la actuación del CSM, sobre todo con ocasión de traslados concebidos de manera global.