

25.4.10

In corso di pubblicazione su *Rassegna parlamentare*, 2010, fasc. n. 2.

Alessandro Pace*

I POTERI NORMATIVI DEL CSM **

Sommario: 1. *I poteri regolamentari del CSM.* - 2. *Le delibere del CSM previste nell'art. 15 reg. int.* - 3. *L'estensione dei poteri c.d. normativi del CSM nella prassi. L'acquiescenza del legislatore.* - 4. *La riforma Castelli e l'«allineamento» del CSM.* - 5. *La «geometria variabile» delle riserve di legge ex artt. 107 e 108 Cost.* - 6. *Conclusioni. La doverosa conoscibilità legale delle fonti-atto.*

1. I poteri regolamentari del CSM.

I poteri del CSM sicuramente qualificabili come normativi sono quelli che si estrinsecano: a) nella regolamentazione interna del CSM, così come previsto nell'art. 20 n. 7 della legge 24 marzo 1958, n. 195; b) nella regolamentazione della contabilità, così come previsto nell'art. 9 comma 2 della stessa legge del 1958 (richiamato anche dall'art. 40 ult. comma); c) nella regolamentazione del tirocinio degli uditori, così come previsto dall'art. 48.

aa) Il regolamento interno (art. 20 n. 7 della legge n. 195 del 1958) costituisce pacificamente, per la dottrina, un atto di normazione che è «secondaria» per taluni¹, mentre per altri avrebbe addirittura natura «primaria» limitatamente però alla regolamentazione del «funzionamento interno del Consiglio», la quale, essendo riservata in esclusiva al CSM, sarebbe conseguentemente inibita al legislatore ordinario². In questi ristretti limiti, quelli cioè del «funzionamento interno del Consiglio», si sostiene anzi, autorevolmente, che tale potestà regolamentare compete di diritto a qualsiasi organo costituzionalmente rilevante, e quindi anche al CSM, quand'anche non vi fosse stato un suo esplicito riconoscimento³.

* Professore ordinario f.r. nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università «La Sapienza» di Roma.

** Relazione al Convegno organizzato dall'Associazione Donne Magistrato Italiane sul tema «Attività di autogoverno del CSM e controllo di legittimità del giudice amministrativo», tenuto a Roma il 4 febbraio 2010 presso la Corte di cassazione. Il contributo apparirà anche negli *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, cui è affettuosamente dedicato.

¹ In questo senso **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, in **B. Caravita** (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 37; TAR Lazio I sez., sent. 13 marzo 2008, n. 2313.

² **G. Serges**, *La potestà normativa*, in **S. Mazzamuto** (cur.), *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino, 2001, p.45.

³ **V. Onida**, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in **B. Caravita** (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., p. 21; **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 38; **G. Serges**, *La potestà normativa*, cit., p. 41.

Dubbi sulle modalità e sulle forme di adozione del regolamento interno sono stati prospettati in dottrina⁴. Inizialmente il regolamento interno, approvato dal CSM, è stato recepito nel d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916 (pubblicato sulla G.U. n. 232 del 25 settembre 1958), e cioè in una fonte-atto dell'ordinamento dello Stato. Il successivo regolamento, approvato dal CSM il 26 marzo 1976 (G.U. n. 86 del 1° aprile 1976), risulta più correttamente⁵ emanato con un decreto del Presidente della Repubblica nella sua veste di Presidente del CSM. Il testo coordinato delle ulteriori modifiche introdotte dal CSM è stato invece intestato direttamente allo stesso CSM (G.U. n. 104 del 5 maggio 1988), probabilmente a seguito dell'acquisita consapevolezza del Consiglio, dopo gli anni '70, del proprio ruolo istituzionale. Le successive modifiche al regolamento interno del 1988 sono state parimenti apportate con delibere del CSM pubblicate in G.U. senza coinvolgere minimamente il Presidente della Repubblica⁶.

bb) Il regolamento di contabilità (art. 9 comma 2 della legge n. 195 del 1958) è ritenuto anch'esso pacificamente in dottrina un atto di normazione secondaria rientrante nelle competenze del CSM. A prescindere dalla esplicita previsione contenuta nell'art. 9 della legge - e non diversamente da quanto si è detto a proposito del regolamento interno -, è infatti la stessa rilevanza costituzionale del CSM a giustificare la spettanza di un siffatto potere normativo. Il che spiega la ragione per la quale il regolamento di contabilità abbia la forma del decreto del Presidente della Repubblica «nella sua qualità di presidente del CSM».

cc) Quanto al regolamento per il tirocinio degli uditori (art. 48 d.P.R. n. 916 del 1958), si ritiene in dottrina che esso abbia natura di normazione secondaria, ancorché si dubiti della natura legislativa del d.P.R. n. 916 del 1958 che lo prevede. Per superare siffatto ostacolo si è suggerita la tesi che l'attribuzione di tale competenza al CSM, da parte di un decreto carente di delega legislativa, avrebbe una funzione meramente ricognitiva⁷: essendo tale competenza in precedenza attribuita al Ministro di grazia e giustizia dall'art. 129 della legge sull'ordinamento giudiziario, essa non poteva infatti non spettare automaticamente al CSM subentrato *ope constitutionis* al Ministro nelle sue attribuzioni.

Si giustifica quindi perché mai il regolamento per il tirocinio del 1988 fosse stato deliberato dal CSM ed avesse la forma del decreto del Presidente della Repubblica «su proposta del Ministro di grazia e giustizia»⁸. Il successivo

⁴ F. Sorrentino, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 40.

⁵ E' infatti di tutta evidenza che se l'attribuzione al Presidente della Repubblica della presidenza del CSM costituisce uno dei congegni previsti per sottolineare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura (L. Arcidiacono, *La presidenza del Consiglio superiore della magistratura*, negli *Studi in memoria di M. Condorelli*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1988, p. 47 ss.), il Presidente della Repubblica può tutt'al più intervenire nelle delibere del CSM nella sua qualità di Presidente di tale organo, ma mai come capo dello Stato.

⁶ F. Fiandanese e I. Parziale, *Codice dell'ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 2004 nota 1.

⁷ F. Sorrentino, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 40.,

⁸ V. infatti il d.P.R. 11 gennaio 1988, n. 116.

regolamento per il tirocinio, pur sempre deliberato dal CSM, è stato invece emanato con decreto del Presidente della Repubblica nella sua veste di Presidente del CSM, «sentito il Ministro di Grazia e giustizia» (d.P.R. 17 luglio 1998).

2. *Le delibere del CSM previste nell'art. 15 reg. int.*

Diversamente dai regolamenti fin qui ricordati, si discute ancora della normatività delle risoluzioni, delle circolari e delle direttive, di cui all'art. 15 reg. int.

Deve però essere avvertito che la normatività di tali delibere dovrebbe ritenersi addirittura scontata qualora si partisse sia dalla tesi, peraltro minoritaria e discutibile, secondo la quale l'ordine giudiziario costituirebbe un'istituzione a sé stante in senso romano⁹ (con un'autonomia di per sé incompatibile con la generale pervasività delle norme costituzionali), sia dall'altra tesi, anch'essa isolata e poco convincente, secondo la quale l'ordine giudiziario costituirebbe un ordinamento settoriale¹⁰: un ordinamento settoriale che però eserciterebbe funzioni rilevanti sull'ordinamento generale, nei confronti di tutti - cittadini e stranieri - e non solo di talune categorie di soggetti.

Costituendo la normatività delle delibere del CSM previste dall'art. 15 del reg. int. il tema specifico di questo contributo, è opportuno che se ne ricordi l'enunciato, che è il seguente:

«Il Consiglio può adottare risoluzioni per quanto attiene l'esercizio delle proprie attribuzioni. Ogni componente può formularne richiesta al comitato di presidenza, che l'assegna alla commissione competente.

«Le risoluzioni sono comunicate agli uffici interessati e, salvo diversa decisione motivata, pubblicate nel Notiziario del Consiglio. Ad esse le commissioni e il Consiglio si attengono, nell'esercizio delle loro attribuzioni, sinché non siano state modificate con successiva risoluzione.

«Circolari e direttive sono emanate dal vicepresidente del Consiglio in conformità a tali risoluzioni».

⁹ **G. Ferrari**, *Consiglio superiore della magistratura, autonomia dell'ordine giudiziario e magistrati*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, Cedam, Padova, 1974, p. 2281 s.; sulla natura normativa delle risoluzioni del CSM v. **Id.**, voce *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Ist. Enc. it., Roma, 1988, p. 28. Per critiche a tale ricostruzione v. **M. Devoto**, *Costituzione del giudice e Consiglio superiore della magistratura*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, Giuffrè, vol. IV, Milano, 1977, p. 276 nella scia di argomenti già svolti in linea teorica da **S. Bartole**, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Cedam, Padova, 1964, p. 200 ss.; **G. Volpe**, voce *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 842 s.

¹⁰ Pur concettualmente differenziandosi dalla teoria istituzionistica seguita dal Ferrari, **G. Volpe**, voce *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 390; ritiene che l'art. 104 Cost., nel definire «la magistratura come un "ordine autonomo", oltre che indipendente da ogni alto potere», attribuisce ad essa «una capacità normativa rilevante sul piano generale delle fonti del diritto dello Stato», con la conseguenza che il CSM è legittimato «ad esprimersi anche mediante atti normativi a contenuto generale e astratto (oltre che per mezzo di concreti provvedimenti)»; **Id.**, *Le origini dell'organizzazione corporativa della magistratura*, in **A. Pace**, **S. Bartole** e **R. Romboli** (cur.), *Problemi attuali della giustizia in Italia*, Jovene, Napoli, 2009, p. 82 individua nell'art. 15 del reg. int. il fondamento di «una sorta di sub-settore delle fonti del diritto».

Dico subito che, a quanto mi risulta, nella prassi del CSM non viene rispettata la distinzione tra risoluzioni, circolari e direttive quale si evince dall'art. 15 reg. int.

Le delibere del *plenum* del CSM sono infatti indifferentemente qualificate risoluzioni, circolari e direttive, posto che da tali diverse denominazioni non vengono fatte discendere conseguenze giuridicamente rilevanti.

Sembrirebbe però che, nella prassi, le delibere c.d. normative siano denominate circolari; le prese di posizione del CSM su un determinato problema di politica giudiziaria, ancorché riguardante singoli magistrati, siano denominate risoluzioni; le indicazioni applicative di dettaglio di precedenti delibere siano denominate direttive.

Nulla a che vedere con gli atti sin qui esaminati ha l'art. 17 comma 1 della legge n. 195 del 1958, il quale prescrive, sotto la rubrica «Forma dei provvedimenti», che «I provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro, ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro per la grazia e giustizia». Come si deduce dalla parte restante del comma 1 e dai successivi due commi, tale disposizione riguarda i provvedimenti concernenti i magistrati *uti singuli* e non gli atti aventi portata generale.

3. L'estensione dei poteri c.d. normativi del CSM nella prassi. L'acquiescenza del legislatore.

Ciò premesso, deve innanzi tutto essere rilevata la evidente differenza tra quanto previsto dall'art. 20 n. 7 della legge n. 195 del 1958 - e cioè che il regolamento interno dovrebbe avere ad oggetto la disciplina del «funzionamento interno del Consiglio» - e il cit. art. 15, il quale attribuisce alle *risoluzioni* del Consiglio la disciplina dell'esercizio delle «proprie attribuzioni».

Vocabolo, quest'ultimo, con il quale, in buon italiano, si individuano essenzialmente - anche se non esclusivamente - le competenze degli organi costituzionali che si proiettano all'esterno (anche se, nella specie, nei soli confronti dei componenti l'ordine magistratuale: art. 104 comma 1 Cost.), il che è confermato, nel lessico costituzionale, dall'art. 134 Cost. il quale designa con la parola «attribuzioni» le competenze dei poteri dello Stato aventi efficacia esterna.

Se è vero che siffatta ampia attribuzione di potere esterno poneva sin d'allora il CSM in grado di disciplinare «in via astratta e generale, vasti ambiti dell'ordinamento giudiziario e rilevanti aspetti dello *status* e della carriera dei magistrati»¹¹; e se è altrettanto vero che già a quell'epoca era pacifica la tesi che le riserve di legge previste dagli artt. 107 e 108 Cost. fossero di natura assoluta¹² (con la conseguenza

¹¹ Così **G. Volpe**, *Le origini dell'organizzazione corporativa della magistratura*, cit., p. 82.

¹² In questo senso v. **F. Pergolesi**, *Diritto costituzionale*, II rist. (1968) della XV ed., Vol. II, Cedam, Padova, 1972, p. 146 (il quale sosteneva addirittura l'incostituzionalità della legge n. 195 del 1958 per essere stata votata in commissione anziché in assemblea, nonostante la sua natura di legge materialmente costituzionale); **S. Bartole**, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, cit. p. 242 che cita in favore della tesi anche **E. Crosa**, *Diritto costituzionale*, Utet, Torino, 1955, p. 373 ss. V. altresì i brevi accenni in tal senso di **C. Cereti**, *Diritto costituzionale italiano*, VI ed., Utet, Torino, 1963, p. 347, e di **P. Biscaretti di Ruffia**, *Diritto costituzionale*, XI ed., Jovene, Napoli, 1977, p. 511. Nette prese di posizione a favore della assolutezza della riserva di legge prevista dagli artt. 107 e 108 Cost. sono in **F.**

che il legislatore, e solo il legislatore, avrebbe potuto dettarne la disciplina), non può non rilevarsi che le Camere, se non subito dopo la pubblicazione del regolamento interno del 1960, quanto meno in presenza delle prime delibere «normative» del CSM, avrebbero dovuto avvertire la patente menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali, alla quale ben avrebbero potuto reagire riaffermando le proprie attribuzioni mediante corrispondenti interventi legislativi, come tali rispettosi della (asseritamente violata) riserva assoluta di legge.

Così non è stato. Di qui l'unanime rilievo, fatto in dottrina ancora nei primi anni di questo millennio, secondo il quale l'attività c.d. normativa del CSM si giustificerebbe *ex se*¹³, costituendo essa la conseguenza dell'inadeguatezza sia della legge sull'ordinamento giudiziario del 1941 sia dell'accumulazione disordinata, disorganica¹⁴ e lacunosa della legislazione postcostituzionale¹⁵. In altre parole, le delibere «normative» del CSM - come autorevolmente riconosciuto dalla stessa Commissione Paladin (che pur denunciava l'avvenuta violazione, da parte del CSM, delle riserve di legge di cui agli artt. 107 e 108 Cost.)¹⁶ - avevano costituito la risposta di tale organo costituzionale «alle carenze legislative, predeterminando i criteri delle proprie attività»¹⁷. Una risposta contro la quale il Parlamento, pur essendo divenuta sempre più pervasiva¹⁸, non avvertì la necessità di prendere posizione, anche dopo che il Presidente Cossiga, nel messaggio alle Camere di accompagnamento della relazione della Commissione Paladin, aveva sottolineato «l'esigenza non ulteriormente procrastinabile, di porre mano ad una organica riforma sia della legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore sia delle norme sull'ordinamento giudiziario, sia, più in generale, delle norme legislative che tale organo è chiamato ad applicare nell'esercizio delle sue attribuzioni»¹⁹.

Sorrentino, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 45 è finalizzata alla garanzia dell'indipendenza del singolo magistrato; e in **V. Onida**, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in **B. Caravita** (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Bari, 1994, p. 34,

¹³ **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 37; **G. Volpe**, *Le origini dell'organizzazione corporativa della magistratura*, cit., p. 82 nonché, già prima, **M. Devoto**, *Costituzione del giudice*, cit., pp.206 ss., 289 s.

¹⁴ **S. Bartole**, *Consiglio superiore della magistratura: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 439 s.

¹⁵ **M. Devoto**, *Costituzione del giudice*, cit., p. 288; **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., pp. 44, 47.

¹⁶ In questo senso v. anche la relazione della Commissione di studio istituita con decreto del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga 26 luglio 1990, presieduta dal prof. Livio Paladin (di seguito: **Commissione Paladin**), le cui conclusioni furono comunicate alle Camere con messaggio presidenziale del 6 febbraio 1991, in *Giur. cost.* 1991, p. 998 ss.

¹⁷ **Commissione Paladin**, *Relazione*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 994, 999.

¹⁸ **G. Serges**, *La potestà normativa*, cit., p. 50, giustamente sottolinea che «...colmare i vuoti di legislazione, arginare le conseguenze della frammentarietà, episodicità e disorganicità della legislazione statale ha comportato inevitabilmente uno sviluppo e una dilatazione di quel potere di "risoluzione" che la previsione del regolamento interno sembrava aver voluto concepire, non già come una valvola di sicurezza rispetto al quadro legislativo di riferimento, bensì come (semplice e circoscritto) strumento di precisazione e di più esatta delimitazione, all'interno del Consiglio, delle proprie attribuzioni».

¹⁹ Il messaggio del presidente Cossiga si legge in *Giur. cost.*, 1991, p. 982 ss., spec. 984.

Di qui l'ovvio rilievo, che il Parlamento, a tutela delle proprie attribuzioni, non solo avrebbe potuto intervenire legislativamente, come già detto, ma avrebbe dovuto (e non solo potuto), altrettanto tempestivamente, sollevare, dinanzi alla Corte costituzionale, un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato con riferimento alle prime delibere c.d. normative con le quale il CSM dimostrava di attuare in maniera estensiva l'art. 15 del reg. int.; e ciò al preciso fine di evitare il c.d. effetto di convalida dei provvedimenti nel frattempo adottati dal CSM.

Se infatti è vero che non esiste un termine decadenziale per la proposizione di un ricorso in sede di conflitto tra poteri, è però seriamente sostenibile che il ricorso per conflitto che venisse sollevato quando il contrapposto potere si è nel frattempo consolidato per acquiescenza, dovrebbe essere ritenuto inammissibile per tardività. Le consuetudini facoltizzanti operano, infatti, contemporaneamente in una duplice direzione, da un lato attribuendo un dato potere ad alcuni soggetti o organi, dall'altro prefigurando un'accettazione di tale potere da parte degli altri soggetti o organi interessati²⁰.

Una competenza che nella prassi sia stata soppiantata o modificata dall'esercizio non contestato, da parte di un organo o soggetto terzo, di poteri inconciliabili con quella competenza o, comunque, con essa interferenti dovrebbe ritenersi non più tutelabile dinanzi alla Corte con un ricorso per conflitto²¹, proprio perché, per acquiescenza, sono venute meno le relative attribuzioni costituzionali²².

4. *La riforma Castelli e l'«allineamento» del CSM.*

Tale tesi non è stata però fatta valere, altrettanto tempestivamente, davanti alla Corte costituzionale, nemmeno dal CSM contro Parlamento e Governo, a tutela delle sue attribuzioni costituzionali di fatto acquisite²³, quando quest'ultimi, abbastanza di

²⁰ «L'opinione juris - è stato acutamente sottolineato da **V. Crisafulli**, *Variazioni sul tema delle fonti con particolare riguardo alla consuetudine*, in *Studi in memoria di A. Giuffrè*, vol. III, Giuffrè, Milano, pp. 268 ss., 271 - «va ricercata anzitutto e soprattutto negli altri: nell'ambiente sociale interessato, nella generalità dei soggetti tra i quali la prassi si svolge ed in ordine ai quali se ne producono gli effetti». Sul punto v. anche, di recente, le acute considerazioni di **M. Piazza**, *Consuetudine e diritto costituzionale scritto*, Aracne, Roma, 2008, p. 66 s.

²¹ **A. Pace**, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nel conflitto tra poteri*, in **Aa.Vv.**, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 168 s.

²² Non dissimilmente, anche la «facoltà» (sostanziale) del Governo di annullare «in qualunque tempo» gli atti illegittimi [v. l'art. 6 r.d. 3 marzo 1934 n. 383 e, ora, l'art. 2 comma 3 lett. p) della legge n. 400 del 1988] trova nella «convalida» dell'atto illegittimo per decorso di tempo, un limite giuridico insuperabile». In questo senso v. **A.M. Sandulli**, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., vol. I, Jovene, Napoli, 1989, p. 711. V. ora l'art. 21 *nonies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 introdotto dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, a proposito del quale v. Cons. Stato, sez. VI, 18 agosto 2009, n. 4958.

²³ E' infatti pacifico sia nella giurisprudenza costituzionale che in dottrina che, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, il contenuto precettivo delle «norme costituzionali» (art. 37 comma 1 legge n. 87 del 1953) non solo è spesso desunto da risultanze normative subcostituzionali, ma addirittura da fonti-fatto come la prassi e le consuetudini. In giurisprudenza v. Corte cost., sentenze nn. 129 del 1981, 7 del 1996 e **A. Manca** e **A. Berruti**, voce *Conflitto*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IV, Utet, Torino, 1959, p. 51; **C. Esposito**, *La consuetudine costituzionale*, in *Studi in onore di E. Betti*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 631 nota 91; **G. Grottanelli de' Santi**, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le regioni e tra le regioni*, Giuffrè, Milano, p. 119; **F. Sorrentino**, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, p. 757 s.; **Id.**, *Art. 137*, in **Gius. Branca** (cur.) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1981, pp. 475 e 477; **M. Mazziotti**, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, vol. II,

recente, hanno ritenuto di reagire, con la riforma Castelli e con i relativi decreti legislativi²⁴, alla tendenza del CSM «ad interpretare in modo espansivo il proprio ruolo istituzionale (...) riformando la legge sull'ordinamento giudiziario nelle materie della progressione in carriera, della formazione dei magistrati, della responsabilità disciplinare e dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero in modo da meglio delimitare con regole di normazione primaria l'autonomia del CSM nel governo della magistratura»²⁵.

E non lo ha fatto, il CSM, anche in quelle ipotesi nelle quali la Corte costituzionale aveva connotato l'opera svolta dal CSM o rilevando come l'evidente vaghezza degli enunciati di cui all'art. 18 d.lgs. lgt. 31 maggio 1946, n. 511 (legge sulle garanzie della magistratura), ne avesse autorizzato l'intervento normativo (sent. n. 100 del 1981) oppure praticamente degradando le riserve di legge di cui agli artt. 108 comma 1 e 107 comma 4 Cost. da assolute a relative (sent. n. 72 del 1991).

Giuffrè, Milano, 1972, p. 23 s., **V. Crisafulli**, *Lezioni di diritto costituzionale*, IV ed., Cedam, Padova, 1976, p. 395; **A. Pace**, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., p. 168 s.; **G. Zagrebelsky**, *La giustizia costituzionale*, II ed., il Mulino, Bologna, 1988, p. 375; **A. Pisaneschi**, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato. Presupposti e processo*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 156; **E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli**, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 202; **A. Cerri**, voce *Conflitti di attribuzione* in *Enc. giur.*, vol. VIII, Ist. Enc. it., Roma, 2005, p. 6; **Id.**, *Corso di giustizia costituzionale*, V ed., Giuffrè, Milano, 2008, p. 409; **P. Costanzo**, voce *Conflitti costituzionali*, in **S. Cassese** (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1274; **A. Ruggeri, A. Spadaro**, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 261.

Particolare attenzione al tema è dedicato da **P. Veronesi**, *I poteri davanti alla Corte*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 87, che sottolinea la discrezionalità con la quale la Corte utilizza la fonte consuetudinaria in appoggio alle sue decisioni.

²⁴ Sono però note le difficoltà frapposte dalla Corte costituzionale all'impugnazione di una legge in sede di conflitto. Dopo la chiusura totale inizialmente frapposta dalla sent. n. 406 del 1989, il rigore della Corte si è però progressivamente attenuato. La più recente giurisprudenza è ora nel senso che «l'ammissibilità del conflitto tra poteri dello Stato non può essere negata sulla sola base della natura legislativa degli atti ai quali venga ascritta, dal ricorrente, la lesione delle attribuzioni costituzionali in gioco»; ma che deve peraltro «escludersi, nella normalità dei casi, l'esperibilità del conflitto tutte le volte che la legge, dalla quale, in ipotesi, deriva la lesione delle competenze, sia denunciabile dal soggetto interessato nel giudizio incidentale» (v. da ultimo Corte cost., sent. n. 284 del 2005 che cita, al riguardo, le sentenze nn. 457 del 1999 e 221 del 2002 nonché l'ord. n. 343 del 2003).

Il che resta comunque assai discutibile, in quanto le situazioni soggettive fatte valere in via incidentale sono nettamente diverse da quelle azionate in sede di conflitto (le attribuzioni costituzionali dei vari poteri), e nelle quali ultime le norme consuetudinarie hanno una più immediata rilevanza.

²⁵ Così **G. de Vergottini**, *Diritto costituzionale*, VI ed., Cedam, Padova, 2008, p. 636, che si richiama alla legge 25 luglio 2005, n. 150 ed ai connessi decreti legislativi, qui di seguito elencati: d.lgs. 16 gennaio 2006, n. 20 (conferimenti di incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità); d.lgs. 23 gennaio 2006, n. 24 (modifica all'organico dei magistrati addetti alla Corte di cassazione); d.lgs., 27 gennaio 2006, n. 25 (istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari); d.lgs., 30 gennaio 2006, n. 26 (istituzione della Scuola superiore della magistratura nonché disposizioni in materia di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati); d.lgs., 2 febbraio 2006, n. 35 (pubblicità degli incarichi extragiudiziali conferiti ai magistrati); d.lgs., 20 febbraio 2006, n. 106 (riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero); d.lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento); d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 (nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzione dei magistrati); d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240 (individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari, nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia); d.lgs. 28 febbraio 2008, n. 35 (coordinamento delle disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari).

Nel primo caso la Corte aveva infatti affermato che «(l)e previsioni normative in materia non possono non avere portata generale (*rectius*, generica) perché una indicazione tassativa renderebbe legittimi comportamenti non previsti ma egualmente riprovati dalla coscienza sociale. // Tali considerazioni giustificano la latitudine della previsione e l'ampio margine della valutazione affidata ad un organo, che, operando con le garanzie proprie di un procedimento giurisdizionale, è, per la sua strutturazione, particolarmente qualificato per apprezzare se i comportamenti di volta in volta considerati siano o meno lesivi dei valori tutelati»./ «Né può ritenersi che tale sistema normativo violi il principio di legalità perché, come questa Corte ha affermato (cfr. sent. n. 191 del 1970 e le altre ivi citate), esso "si attua non soltanto con la rigorosa e tassativa descrizione di una fattispecie ma, in talune ipotesi, con l'uso di espressioni sufficienti per individuare con certezza il precetto e per giudicare se una determinata condotta l'abbia o meno violato"».

Nel secondo caso la Corte - con riferimento all'asserita insufficiente delimitazione della discrezionalità del CSM nella determinazione dei criteri per il conferimento di uffici direttivi ai sensi degli artt. 107 e 108 Cost., pur sottolineando «la necessità che sia la fonte primaria a stabilire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità della nomina», aveva invece sottolineato che «(l)a riserva non implica (...) che tali criteri debbano essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alle persone cui affidare la direzione degli stessi uffici, annullando di conseguenza ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale, assoluta o comparativa, dei requisiti dei diversi candidati. Pertanto, nella materia in esame, la riserva di legge sancita dalla Costituzione può dirsi rispettata ove il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente (e cioè del CSM) verso la scelta della persona più idonea».

Il che - come s'è visto - non ha impedito al legislatore delegato del 2006, nel primo caso, di ridefinire la disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, con gli artt. 2 e ss. del d. lgs. 23 febbraio 2006, n. 109 (una disciplina sulla quale il CSM era intervenuto precedentemente prefigurando situazioni normative di dovere, che poi lo stesso CSM, ma in sede giurisdizionale, aveva assunto a parametro di giudizio)²⁶. E non gli ha impedito, nel secondo caso, di articolare una nuova disciplina nella progressione economica e di funzioni dei magistrati (d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160).

Altri esempi di interventi del legislatore delegato conseguenti alla riforma Castelli che hanno determinato l'abrogazione di previgenti circolari normative del CSM riguardano: l'organizzazione interna degli uffici del pubblico ministero; il

²⁶ E' bensì vero che, per giustificare tale intervento normativo, era stato suggerito che, così facendo, il CSM aveva, autolimitandosi, praticamente anticipato «pezzi di motivazione» dei singoli provvedimenti disciplinari (così **G. Zagrebelsky**, *Il potere normativo del Consiglio superiore della magistratura*, in **Aa.Vv.**, *La giustizia tra diritto e organizzazione*, Consiglio regionale del Piemonte e Magistratura democratica-sez. Piemonte Val d'Aosta, Torino, 1987, p. 185). Ma che si trattasse di «normazione» era incontestabile, tale attività del CSM mirando indiscutibilmente ad esercitare un effetto orientativo del comportamento dei magistrati (così, ancora, lo stesso **G. Zagrebelsky**, *Il potere normativo*, cit., p. 185).

passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa; i criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati; il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi; la disciplina dei tramutamenti ecc.

Materie, quelle da ultimo ricordate, nelle quali l'intervento normativo del CSM era però certamente di natura secondaria anche perché, in taluni casi, era stato lo stesso legislatore, già prima della riforma Castelli, ad attribuire al CSM il potere di formare le tabelle²⁷ anche infradistrettuali²⁸; il potere di ripartizione degli uffici giudiziari e di individuazione e composizione delle sezioni²⁹; il potere di determinare i criteri generali per l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero³⁰ ecc.

Con la conseguenza, trattandosi di normazione secondaria attribuita al CSM, che né questo avrebbe potuto accampare un'acquiescenza da parte del legislatore a fronte dell'esercizio di un siffatto potere normativo; né il legislatore avrebbe potuto lamentare una menomazione delle proprie attribuzioni da parte del CSM.

5. *La «geometria variabile» delle riserve di legge ex artt. 107 e 108 Cost.*

Le ipotesi nelle quali un ricorso per conflitto avrebbe potuto in ipotesi, nel 2006, essere sollevato dal CSM, sono, invece, ad esempio, quelle di cui agli artt. 107 e 108 Cost., in relazione alle quali, forse per giustificare in qualche modo l'allora «fatto compiuto», la dottrina³¹ e, in parte, la stessa Commissione Paladin avevano sostenuto che gli artt. 107 e 108 Cost. prevederebbero una riserva di legge non assoluta, come ritenuto dalla dottrina più rigorosa³², bensì relativa³³.

²⁷ V. la legge 6 agosto 1982, n. 532, art. 25 «I procedimenti di cui agli articoli 263-bis e 263-ter del codice di procedura penale sono attribuiti ad una o più sezioni penali del tribunale, la cui composizione è indicata nelle tabelle formate ogni anno dal Consiglio superiore della magistratura, con predeterminazione dei magistrati titolari e supplenti. Ove l'organico lo consenta, la composizione è totalmente variata dal Consiglio superiore della magistratura ogni anno, all'atto della formazione delle tabelle».

²⁸ V. la legge 4 maggio 1998, n. 133.

²⁹ V. la legge 25 novembre 1987, n. 479.

³⁰ V il d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, modificativo dell'art. 7 ter della legge sull'ordinamento giudiziario.

³¹ In questo senso **G. Zagrebelsky**, *Il potere normativo*, cit., p. 184 e, soprattutto, **A. Pizzorusso**, *Art. 108*, in **Gius. Branca** (cur.) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1992, p. 7, il quale ritiene che le delibere del CSM «non tendono ad innovare il diritto vigente, neppure nella limitata misura in cui ciò è proprio dei regolamenti di esecuzione, ma tendono essenzialmente a proporre un'interpretazione sistematica delle confuse regole derivanti dalle fonti attualmente operanti (precisando tra l'altro quali di esse possano ritenersi effettivamente in vigore)». Ciò non di meno l'a. qualifica tali delibere (circolari e risoluzioni) come «atti normativi». E' tuttavia lecito prospettare qualche perplessità sulla non equiparabilità delle c.d. circolari normative ai regolamenti di esecuzione, se si tengono presenti i giusti rilievi a suo tempo prospettati da **G. Amato**, *Rapporti fra norme primarie e secondarie*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 57 ss., 171. Ma v. *infra* nel testo.

³² V. tra i molti, in tal senso, **M. Devoto**, *Costituzione del giudice*, cit., p. 276; **S. Bartole**, *Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 441 (che accenna, in proposito, all'«idea prevalente in dottrina»); **V. Onida**, *La posizione costituzionale del CSM*, cit., p. 34; **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 45. Anche la **Commissione Paladin**, in *Giur. cost.*, 1991, p. 992, ha ritenuto trattarsi di riserva assoluta, ma nel contempo ha avvertito che la «tesi dell'assolutezza delle riserve configurate dal titolo IV non viene mai condotta, per altro, alle estreme conseguenze»

³³ Il tentativo giustificazionista è chiaramente denunciato da **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 45.

Sia pure col «senno del poi», non sembrano però condivisibili, nella loro assolutezza, né la tesi che ritiene che tali articoli prevederebbero una riserva relativa di legge³⁴ (con la conseguenza, inammissibile, di aprire spazi anche alla normazione secondaria dell'esecutivo); né la tesi - convincente in teoria, ma non asseverata dalla prassi - secondo la quale i detti articoli prevederebbero una riserva assoluta³⁵.

Preferibile, perché in accordo con quanto avvenuto in tutti questi anni, è invece la tesi secondo la quale la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost. sarebbe, per così dire, a «geometria variabile»: assoluta nei confronti del Parlamento e del Governo e relativa nei confronti del CSM³⁶ (ma col limite insuperabile, posto dall'art. 107 comma 1 Cost., alla previsione di illeciti disciplinari che implicino conseguenze pregiudizievoli per la garanzia dell'inamovibilità)³⁷. E ciò non già perché tale conclusione discenderebbe, di per sé, dall'art. 104 comma 1 Cost. («La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»), ma perché le norme costituzionali «sulla» produzione giuridica in materia di ordinamento giudiziario sono state implicitamente modificate in via di prassi in quest'ultimi quarant'anni, di talché, anche a voler ritenere che l'art. 108 Cost. preveda testualmente una riserva assoluta di legge, si deve ritenere, con una dottrina peraltro critica dell'operato del CSM, che «la prassi ha mostrato un progressivo svuotamento della riserva di legge posta dall'art. 108 Cost., e ciò sia per l'inerzia del legislatore, sia per l'attivismo dello stesso CSM, che si è autoattribuito una serie di poteri definibili come “paranormativi” »³⁸.

Di qui la conseguenza, secondo la quale appare oggigiorno ben difficile negare che al CSM spetti, quanto meno a livello secondario, il potere di dettare le «norme» sul funzionamento e sull'organizzazione dell'ordine giudiziario e sui rapporti tra CSM e le altre strutture della magistratura nonché sulla carriera dei magistrati (assegnazione di posti, tramutamenti, trasferimenti, incarichi extragiudiziari ecc.)³⁹.

³⁴ **G. Serges**, *La potestà normativa*, cit., p. 63

³⁵ ...la cui *ratio* per **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 45 è finalizzata alla garanzia dell'indipendenza del singolo magistrato. **V. Onida**, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in **B. Caravita** (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Bari, 1994, p. 34, la fonda invece sulle risultanze della Commissione Paladin, sottolineando al riguardo che il CSM, pur avendo spazi di discrezionalità, non può predeterminare criteri e modalità assumendone il fondamento nel suo potere discrezionale e nel conseguente autovincolo. *Contra*, su quest'ultimo problema, v. però **G. Zagrebelsky**, *Il potere normativo*, cit., p. 184; **M. Bessone** e **V. Carbone**, voce *Consiglio superiore della magistratura*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Utet, Torino, 1989, p. 459; **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 42.

³⁶ **G. Zagrebelsky**, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. 442 s. ; **Id.**, *Il potere normativo*, cit., p. 185.

³⁷ **G. Zagrebelsky**, *La responsabilità disciplinare dei magistrati*, cit., p. 442 s.

³⁸ **N. Zanon** e **F. Biondi**, *Il sistema costituzionale della magistratura*, II ed., Zanichelli, Bologna, 2008, p. 25

³⁹ Che il CSM abbia *ab initio* operato *praeter legem* è quindi pacifico. In tal senso, v. tra i molti **M. Devoto**, *Costituzione del giudice*, cit., p. 277; **G. Serges**, *La potestà normativa*, cit., p. 39, nonché **G. Volpe**, voce *Ordinamento giudiziario generale*, cit., p. 841, il quale ritiene che il CSM avrebbe operato addirittura *contra legem*.

6. Conclusioni. La doverosa conoscibilità legale delle fonti-atto.

In conclusione, non resta che chiederci: le delibere del CSM che comunemente sono qualificate «normative», lo sono davvero?

Se è esatto quanto ricordato all'inizio, e cioè che l'art. 15 reg. int. ha posto il CSM in grado di disciplinare «in via astratta e generale, vasti ambiti dell'ordinamento giudiziario e rilevanti aspetti dello *status* e della carriera dei magistrati»; che il CSM ha cercato, con le sue delibere, per anni ed anni, «di sopperire alle carenze legislative predeterminando i criteri della propria attività» *praeter* se non addirittura, secondo alcuni, *contra legem*; se gli uffici e i magistrati cui tali delibere erano dirette si sono sentiti vincolati, nei loro comportamenti, dal contenuto di tali circolari; se l'operato del CSM è stato comunque così incisivo e pervasivo da far addirittura ritenere ad alcuni studiosi che il CSM avrebbe agito con successo anche in materia coperta da riserva «assoluta» di legge, mentre da altri si è ritenuto che detta riserva sarebbe divenuta «relativa» proprio in conseguenza di tale prassi, la risposta non potrebbe che essere positiva come del resto sostenuto in dottrina (ma prima della riforma Castelli), pur con qualche dissenso e perplessità⁴⁰.

Anche se talvolta, i giudici sia costituzionali⁴¹ che amministrativi⁴² - in decisioni anch'esse anteriori alla riforma Castelli - hanno parlato di «norme» con riferimento alle circolari del CSM, deve tuttavia essere avvertito che la giurisprudenza amministrativa, pur assumendo, a parametro delle decisioni di annullamento di provvedimenti del CSM, le circolari dello stesso CSM che da tali provvedimenti erano state violate, non ha mai qualificato il vizio invalidante come «violazione di legge» - come invece avrebbe dovuto fare se avesse considerato le delibere del CSM atti normativi -, bensì lo ha qualificato come eccesso di potere⁴³.

Il che non deriva, a mio parere, dal «ricorrente pregiudizio» che «la norma interna non sia una vera e propria norma giuridica»⁴⁴, ma da un diverso e ben più convincente rilievo. Il quale si ricollega al fatto che per tali delibere del CSM non è

⁴⁰ In questo senso v. **S. Bartole**, *Consiglio superiore della magistratura: due modelli a confronto*, cit., p. 439 ss., ancorché con talune perplessità; **G. Zagrebelsky**, *Il potere normativo*, cit., p. 185; **M. Bessone** e **V. Carbone**, voce *Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 459; **G. Volpe**, voce *Consiglio superiore della magistratura*, cit., p. 390; **Id.**, *Le origini dell'organizzazione corporativa della magistratura*, cit., p. 82; **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 41 s.; **G. Serges**, *La potestà normativa*, cit., p. 53. *Contra* v. **V. Onida**, *La posizione costituzionale del CSM*, cit., p. 34.

A. Pizzorusso, *Art. 108*, in **Gius. Branca** (cur.) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1992, p. 7, pur ritenendo che le delibere del CSM «non tendono ad innovare il diritto vigente, neppure nella limitata misura in cui ciò è proprio dei regolamenti di esecuzione, ma tendono essenzialmente a proporre un'interpretazione sistematica delle confuse regole derivanti dalle fonti attualmente operanti (precisando tra l'altro quali di esse possano ritenersi effettivamente in vigore)», ciò non di meno qualifica tali delibere (circolari e risoluzioni) come «atti normativi». Comunque sia, è tuttavia lecito prospettare qualche perplessità sulla non equiparabilità delle c.d. circolari normative ai regolamenti di esecuzione, se si tengono presenti i giusti rilievi a suo tempo prospettati da **G. Amato**, *Rapporti fra norme primarie e secondarie*, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 57 ss., 171.

⁴¹ Corte cost. sent. n. 100 del 1981, ma *contra* v. Corte cost., sent. n. 86 del 1982

⁴² Cons. Stato, sent. 14 luglio 2008, n. 3513.

⁴³ V. ad es. Cons. Stato, sez. IV, 26 settembre 2001, n. 5037.

⁴⁴ Così **F. Sorrentino**, *I poteri normativi del CSM*, cit., p. 42.

prevista, da parte della legge, alcuna pubblicazione «necessaria». La quale, come a tutti noto, costituisce il «“sintomo” del carattere normativo dei testi ad essa soggetti»⁴⁵. Infatti solo la pubblicazione «necessaria», rendendo «potenzialmente conoscibili» le fonti-atto ritenute tali, consente di qualificarle «norme di diritto» ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c. e quindi di applicare ad esse il principio *jura novit curia*.

E' bensì vero che, almeno fino a pochi anni fa, le delibere del CSM erano pubblicate, ai sensi dell'art. 15 reg. int., nel Notiziario del Consiglio, il che avrebbe potuto essere ritenuto sufficiente alla bisogna, in quanto le c.d. circolari normative, ancorché esplicanti la loro efficacia all'esterno, hanno per destinatari i soli componenti della magistratura. Ma, ammessa pure, in via di mera ipotesi, la fondatezza di tale tesi, deve però avvertirsi che il Notiziario del Consiglio da tre o quattro anni non viene più edito, e insieme ad esso è scomparsa anche quella forma «necessaria» di pubblicazione dai discutibili esiti.

Alla pubblicazione sul Notiziario del Consiglio è infatti subentrata l'informazione telematica per il tramite del sito *web* del CSM, senza però che tale subentro - che io sappia - sia mai stato ufficializzato da un atto legislativo, tanto meno per ricollegare ad essa la conoscenza legale di tali delibere⁴⁶.

Sicché, anche a voler ritenere che, oggi come oggi, le delibere del CSM siano sostanzialmente normative (aventi, dopo la riforma Castelli, tutt'al più, natura meramente secondaria), esse comunque non possono dirsi fonti-atto dal punto di vista formale⁴⁷. Il che, com'è noto, non significa che la pubblicazione «necessaria» determina, di per sé sola, la normatività degli atti per i quali essa è prevista; ma che un atto normativo, per il fatto di non essere sottoposto a pubblicazione «necessaria», non può essere riconosciuto come atto-fonte e quindi non può spiegare effetti *erga omnes*.

⁴⁵ **A. D'Atena**, *La pubblicazione delle fonti normative*, Cedam, Padova, 1974, p. 11 nota 4; e , già prima, **V. Crisafulli**, voce *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 253 s.

⁴⁶ Il problema, posto nel testo, se nel nostro ordinamento possa predicarsi l'esistenza di atti normativi per la cui efficacia *erga omnes* non è prevista una pubblicazione necessaria, non è affrontato dagli studiosi che si sono occupati delle c.d. delibere normative del CSM. Implicitamente però a tale problema è data risposta negativa dagli autori che si sono posti il problema in termini generali. Così, tra i molti, **A. Pizzorusso**, *La pubblicazione delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1963, pp. 74 ss., 122 ss.; **Id.**, *La manutenzione del libro delle leggi ed altri studi sulla legislazione*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 37 s.; **F. Modugno**, *Diritto pubblico generale*, Laterza, Bari-Roma, 2002, p. 137; **F. Sorrentino**, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 62 ss.

A tal riguardo è risolutivo il rilievo, non sempre esplicitato (ma v. limpidamente **V. Crisafulli**, voce *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 253; **Id.**, *Lezioni di diritto costituzionale*, II ed., vol. II, 1, Cedam, Padova, 1971, p. 45), secondo il quale, se la conoscibilità pubblica del diritto obiettivo è un effetto legale, ne segue che solo una fonte primaria può collegare l'effetto della presunzione generale di conoscenza (*juris et de jure*) ad un determinato tipo di pubblicazione. Nella specie solo una legge potrebbe prescrivere che per l'efficacia *erga omnes* delle delibere del CSM sia sufficiente la diffusione telematica delle stesse (v. *infra* nel testo).

⁴⁷ **V. Crisafulli**, voce *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, 945.

