

Rivista N°: 4/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 26/11/2017

AUTORE: Daniele Piccione *

IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, ATTRAVERSO IL PRISMA DEL SUO REGOLAMENTO

Sommario: 1. La natura e la posizione costituzionale del CSM come problema speculare a quello della forza e del valore del suo Regolamento. 2. Il rifiuto della concezione internistica nel procedimento di riforma integrale del regolamento del CSM: l'autonomia che non può atteggiarsi a separatezza. 3. I tratti caratterizzanti il nuovo Regolamento del CSM. 4. La centralità dell'Assemblea plenaria. 5. La radicale trasformazione del regime di pubblicità degli atti e dei procedimenti consiliari, alla ricerca di una nuova "legittimazione aperta" del Consiglio. 6. Gli snodi critici per la legittimazione del CSM: le "nomine in blocco". 7. Le ambiguità nella funzione e nel ruolo del Comitato di Presidenza. 8. La programmazione dei lavori, come antidoto alla imprevedibilità e all'inerzia del Consiglio, al riparo dai miti efficientisti del decisionismo. 9. Il Regolamento e i profili generali che investono l'identità del CSM nell'attuale fase storica.

1. Tra le fonti di produzione del diritto dell'ordinamento italiano, il regolamento del Consiglio superiore della Magistratura ha sempre mantenuto una certa aura di mistero. Persistenti incognite gravano sulla natura del regolamento consiliare e ciò si deve a tre ragioni concomitanti: residuano dispute sulla natura di alcune delle funzioni del Consiglio e sul suo ruolo nell'ordinamento, così che lo statuto regolamentare ne riflette, in parte, le difficoltà di identificazione; si tende a ritenere, secondo tradizione, che manchino, nel regolamento del CSM, disposizioni che dispieghino diretti effetti verso i terzi altri rispetto ai magistrati, pur riconoscendosi ormai che vi trovano spazio funzioni di portata generale e che afferiscono al rapporto tra il Consiglio e altri organi o poteri dello Stato⁽¹⁾; infine, l'inquadramento giuridico

* Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica, Abilitato alle funzioni di professore di seconda fascia in Diritto costituzionale. Consigliere giuridico del Vicepresidente del CSM.

⁽¹⁾ Tanto ciò è vero che la dottrina più avvertita, già a metà degli anni novanta del secolo scorso, concludeva nel senso che: "non potrà contestarsi che sia connaturata alla posizione istituzionale del CSM una potestà normativa secondaria per l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio stesso, con la conseguente ammis-

del CSM come organo di rilievo costituzionale⁽²⁾ ha contribuito a collocare il suo regolamento in un limbo, con una tendenza ad essere attratto tra gli atti tipici dell'autonomia costituzionale e un'eguale e contraria propensione ad includerlo nel novero dei regolamenti organizzativi, ancorchè *sui generis*. Chiarire la natura, la forza e la competenza del regolamento del CSM implica dunque fare luce anche su questi problemi.

2. Vi è innanzitutto da tenere conto delle indicazioni desumibili dalla l. 24 marzo 1958, n. 195, la quale riserva al regolamento del Consiglio: di stabilire le funzioni del Segretario generale, del Magistrato che lo coadiuva e dei dirigenti di segreteria⁽³⁾; inoltre, al Regolamento è assegnata la generica competenza di disciplinare il funzionamento del Consiglio⁽⁴⁾. Su quest'ultima disposizione, invero non poco problematica per la sua indeterminatezza, almeno quanto la prima risulta scarna e vaga, occorre precisare che essa sembra attribuire un ambito di disciplina assai ampio al c.d. regolamento interno; infatti, per funzionamento, deve intendersi certamente la dimensione statica. Si tratta della previsione e dell'istituzione degli Uffici e dei Servizi in cui si articola il Consiglio. Tuttavia, va ascritto a questa riserva di contenuto in capo al regolamento consiliare anche la previsione, in chiave dinamica, della disciplina dei procedimenti, non direttamente regolati da atti normativi di rango primario. Non mancano, poi, indicazioni di riserve di disciplina ulteriore attribuite ai regolamenti minori⁽⁵⁾.

Non è dunque un caso che a tale disposizione (quella che attribuisce al regolamento Interno facoltà di disciplinare il funzionamento del Consiglio) sia stata concessa una certa attenzione, nell'ambito della Relazione redatta dalla Commissione presieduta da Livio Paladin, incaricata nel 1991 di fare luce, tra l'altro, sulla natura e sulla posizione costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura nell'ordinamento⁽⁶⁾.

Occorre subito ridimensionare la portata dell'aggettivo che tralattivamente si accosta al *nomen iuris* del regolamento consiliare. La legge, denominandolo regolamento interno, in

sibilità di rilievo esterno di una tale disciplina". Così F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in B. CARAVITA (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma – Bari, 1994, 38.

⁽²⁾ Sul senso della formula, ancora oggi, cfr. G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, 184 ss. Ma sul punto, cfr. *ultra* nel testo e nt n. 8.

⁽³⁾ Cfr. art. 7, comma 7 della l. n. 195 del 1958.

⁽⁴⁾ V. art. 20, comma 7, della stessa l. n. 195 del 1958.

⁽⁵⁾ L'indicazione di metodo non è da sottovalutare poiché, se compresa a fondo, consente di rinvenire nel Regolamento interno anche una norma di competenza, cioè la natura di fonte sulla produzione e non solo di produzione.

⁽⁶⁾ Una delle ragioni per le quali la Commissione assegnò notevole importanza a tale disposizione della l. n. 195 del 1958 e, dunque, un rilievo sistematico al Regolamento, risiede nel fatto che la Commissione Paladin seguì il metodo di analisi delle singole funzioni, senza muovere dall'inquadramento generale del CSM, preferendo così che la natura del Consiglio emergesse dal mosaico ricostruito intorno alle sue competenze e non fosse, invece, il frutto di una tesi generale di partenza. Questo spunto metodologico, su cui cfr. M. VOLPI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura, tra modello costituzionale e ipotesi di riforma*, in *Studi in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, Vol. III, 2615 ss., offre peraltro conferma della premessa di fondo a questo contributo: quella per cui dal Regolamento interno - e dalle sue competenze riservate nonchè dal suo concreto atteggiarsi - la morfologia del CSM viene incisa in profondità così come il dinamico dispiegarsi delle sue funzioni. Tale considerazione, naturalmente, non esclude affatto il processo inverso: ovvero che una certa concezione del CSM abbia influito sulla redazione e l'interpretazione delle sue norme regolamentari.

effetti ne suggerirebbe una lettura in chiave internistica; quindi assai riduttiva⁽⁷⁾ del ruolo e del peso assunto da tale fonte di produzione nel sistema.

Tuttavia, dietro al senso dell'aggettivo "interno" vi è, probabilmente, anche una malcelata allusione ad una forma di autonomia, al riferimento cioè che il contenuto proprio del regolamento consiliare sia quello di disciplinare un ordinamento sezionale e, in ultima analisi, contraddistinto da una qualche separatezza. Ma questa accezione va oggi respinta in teoria e la riforma regolamentare adottata nel settembre del 2016 sembra averla anche definitivamente rigettata in pratica, malgrado residui la traccia nominalistica dell'atto di natura interna, sia nella legge istitutiva che, fatalmente, nel nuovo Regolamento.

Certo, il concetto di regolamento interno non può in alcun caso suggerire ambiti di insindacabilità delle norme sul funzionamento consiliare, né tantomeno degli atti adottati sulla base di tracce procedurali stabilite dal regolamento medesimo; né la presenza di una disciplina "interna" può significare alcunché circa la posizione del Consiglio nell'ordinamento, giacché è proprio la Costituzione a non ammettere sottrazioni alle disposizioni generali; anzi, queste escludono la *supremitas* di qualunque organo costituzionale o di rilievo costituzionale, se con ciò si volesse rinvenire, nella sua organizzazione, segni del potere che alludano ad una sua posizione verticistica. Conferma questa tesi il fatto che il dibattito concernente la natura del CSM quale organo costituzionale o di rilievo costituzionale ha perso di interesse e rilievo, dopo che se ne è definitivamente accertata la sindacabilità dei provvedimenti da parte del giudice amministrativo⁽⁸⁾. Infine, l'aggettivo "interno" non può neanche voler dire che le disposizioni recate dal Regolamento varrebbero soltanto per il Consiglio, i suoi componenti, il suo personale e i magistrati interessati dai singoli atti o procedimenti.

In effetti, il funzionamento del Consiglio - cui le norme regolamentari sono preposte - implica la disciplina della totalità delle sue funzioni, le quali, oltre al fatto che non si risolvono nel numero chiuso previsto dall'articolo 105 Cost.⁽⁹⁾, in realtà, dispiegano effetti diretti verso

⁽⁷⁾ Così si può rinvenire, anche in questo elemento testuale, lo spirito complessivo della l. n. 195 del 1958, ancora orientata a delineare un organo non dotato di una sfera riservata su cui decidere in via esclusiva, quasi preservando l'idea che il CSM fosse fondamentalmente "organo consultivo - esecutivo rispetto al Ministro". Così C. SALAZAR, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, In www.fourmcostituzionale.it.

⁽⁸⁾ V., sul punto, le risalenti note di A. SANDULLI, *Atti del Consiglio Superiore della Magistratura e sindacato giurisdizionale*, in *Giust. Civ.*, 1963, II, 3 ss. L'illustre studioso, nel commentare la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 novembre 1962, n. 752, osservava come il "degradare" la posizione del Consiglio a organo di mera rilevanza costituzionale (in quanto non partecipa dell'indirizzo politico generale e del potere politico) fosse il prezzo da pagare per vedere affermato un principio di civiltà giuridica sulla ricorribilità avanti al giudice amministrativo contro i suoi provvedimenti. Ne discende che la non felice definizione di "organo di rilevanza costituzionale", che poi sarebbe resistita senza gloria negli anni, meriterebbe di essere riconsiderata, sia perché incerta dal punto di vista dogmatico, sia perché foriera di equivoci culturali quale quello illustrato nel testo.

⁽⁹⁾ Sull'antico tema dell'esistenza di zone di poteri impliciti consiliari, serventi allo svolgimento delle funzioni puntualmente disciplinate dall'art. 105 Cost., non vi è ormai più dubbio. Sulle definizioni esatte del tipo di poteri impliciti di cui dispone il CSM, cfr. G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. Amm.* 4/2007, 709, secondo il quale: "manifestazioni di volontà dell'Amministrazione che innovano o rifiutano di innovare) le situazioni giuridiche soggettive preesistenti e che si caratterizzano per i requisiti della funzionalizzazione stabilita dalla legge, delle doverosità, della irrinunciabilità, della proceduralizzazione". Ed è precisamente da questa ottica che V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. CARAVITA, *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma - Bari, 1994, 20, riconosceva al Consiglio tutte le facoltà inerenti, da un lato alla sua indipendenza....., dall'altro alla sua posizione rappresentativa dell'ordine giudiziario". Da

terzi e stabiliscono termini di collaborazione ed integrazione con altri poteri ed organi dello Stato. In conclusione, residua ancora oggi, almeno in certa misura, il problema di assegnare al Regolamento un senso e una collocazione esatta; ma certi istintivi riflessi, volti a considerare la disciplina interna di un organo di rilievo costituzionale come non propriamente riconducibile a norma giuridica, cadono se ci si intende almeno su un punto: e cioè che lo statuto di autonomia del Consiglio, di cui il Regolamento è proiezione, non deve mai significare separatezza. Si tratta di un profilo di metodo decisivo anche perché il Consiglio superiore è immerso in un sistema che, ancorché con fatica, si è evoluto dal dominio del principio di stretta legalità dalle cui propaggini era nato, all'affermarsi della legalità costituzionale.

3. Oltre che segnare un netto scostamento dal significato tradizionale, il Regolamento approvato, da ultimo, con il Decreto del Presidente della Repubblica 13 ottobre 2016, incide in profondità sulla disciplina di funzionamento del Consiglio e sul diritto vivente che regola i rapporti tra i suoi organi⁽¹⁰⁾.

A riprova di questo intento di trasformare la natura e le pretese del Regolamento - e per il suo tramite, la stessa collocazione del CSM nel sistema - emergono alcuni indici netti: il suo disporsi come testo in tutto nuovo e cioè come riscrittura integrale delle disposizioni di funzionamento del CSM; l'ambizione a riordinare e disciplinare le fonti subordinate e ad introdurre il principio di tipicità degli atti fissati nel nuovo Capo V; la tendenza a delineare nuove traiettorie di sviluppo nel raccordo con gli altri poteri e, comunque, con istituzioni e soggetti diversi dalla magistratura ordinaria⁽¹¹⁾.

La morfologia del testo appare in tutto diversa dal Regolamento previgente ed anche una lettura diacronica delle novelle regolamentari consiliari susseguitesi dal 1958, conferma che si è in presenza di una novazione della fonte di proporzioni inedite rispetto al passato⁽¹²⁾.

diversa prospettiva, e in merito ad una sorta di cristallizzazione dei poteri normativi consiliari, a fronte delle lacune e della mancanza della legge sull'ordinamento giudiziario, cfr. la disamina di A. PACE, *I poteri normativi del CSM*, in *Rass. Parl.*, 2010, 374 ss.

⁽¹⁰⁾ Per un'esauriva nota illustrativa del complesso delle norme introdotte con la riforma regolamentare dell'autunno 2016, cfr. G. GRASSO, *La riforma del regolamento interno del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Foro It.*, III, 8, Fasc. 6 del 2017, 8 ss.

⁽¹¹⁾ Vale la pena notare che il Regolamento, in questo senso, si pone nella logica di sviluppare i due fronti su cui già in Assemblea Costituente si era trovato un accordo circa le funzioni del CSM: e cioè la compiuta tipizzazione delle funzioni amministrative e la valorizzazione dell'esigenza di raccordo con gli altri poteri dello Stato. Sul punto, cfr. le acute riflessioni di C. PINELLI, *Le proposte di riforma del Consiglio Superiore della Magistratura*, B. CARAVITA (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., 168.

⁽¹²⁾ Una sintetica disamina della storia delle modifiche del regolamento del CSM induce a concludere che si sono succeduti fino al 2016, tre diversi impianti regolamentari: quello approvato dall'Assemblea plenaria il 25 novembre 1959, il Regolamento del 23 marzo 1976 e, da ultimo, il testo integrato e ampiamente modificato con l'effetto di un doveroso coordinamento finale, il 16 marzo 1988. Numerose sono state, naturalmente, le modifiche, le integrazioni e le novelle puntuali o comunque relative a gruppi di norme connesse tra loro a livello tematico. Dunque, lasciando da parte la revisione regolamentare del 1988, sulla cui natura potrebbe certamente discutere, la modifica regolamentare del 2016 e quella del 1976 sono da considerarsi pacificamente alla stregua di autentiche novazioni integrali della fonte. Anche il passaggio dal regolamento consiliare del 1959 a quello del 1976, segnò uno spartiacque di assoluta rilevanza, in quanto evidenziava la piena trasformazione delle funzioni del CSM dopo un quindicennio dalla sua istituzione. Ed in effetti, lo scarno regolamento consiliare adottato, tra non poche difficoltà, agli esordi dell'istituzione di governo autonomo, fu soppiantato, nel 1976, da un articolata

Non per caso, le principali linee di intervento seguite per intervenire sul tessuto regolamentare corrispondono ad altrettante, ataviche, questioni concernenti il ruolo del CSM nell'ordinamento. Improntato ad una cifra culturale nuova rispetto al passato è anche il tentativo di affrontarle per la via dell'innovazione regolamentare, evitando la tradizionale propensione a scaricare sul legislatore il compito e l'onere di intervenire in tali ambiti. In definitiva, la modifica sistematica dell'autunno del 2016 si fonda su una nuova e diversa concezione del riparto di competenze tra legislazione ordinaria e Regolamento nel disciplinare il funzionamento del CSM.

Alla base della riforma si staglia l'esigenza di riaffermare la centralità delle deliberazioni plenarie attraverso la valorizzazione del *Plenum* assembleare del Consiglio. Si modifica in modo perentorio il regime di pubblicità degli atti e la conoscibilità dei procedimenti; infine, si persegue l'efficienza e l'efficacia dei lavori consiliari attraverso una ridefinizione dei procedimenti speciali e dei sistemi di votazione.

4. In effetti, la propensione ad attribuire centralità al *Plenum* nell'equilibrio dei procedimenti consiliari si spiega con il tentativo di fronteggiare, per via regolamentare, certe derive spartitorie tra le componenti associate che hanno rappresentanza in Consiglio. In termini più generali, richiamare all'assemblea plenaria il fulcro delle decisioni sottende proprio l'intento di contrastare il peso delle componenti associative, o quantomeno di attrarle allo scoperto, assegnando un peso massimo alla componente laica e al ruolo dei Capi di Corte.

In termini di teoria generale dei collegi, tuttavia, sarebbe lecito dubitare che la devoluzione all'assemblea plenaria segni un elemento di contrasto nei riguardi delle logiche di appartenenza alle componenti e dei conseguenti e deleteri eccessi spartitori. In effetti, l'assemblea del CSM è evidentemente segnata dalla dominanza numerica dei componenti eletti tra i magistrati. Il minoritario terzo dei togati può risultare decisivo nelle deliberazioni, soltanto ad una duplice condizione: che si presenti unito nell'orientamento di voto, così da risultare dirimente nel conflitto tra contrapposte posizioni che emergano tra le componenti togate. Per il resto, una conoscenza anche sommaria delle procedure consiliari, evidenzia due tendenze raramente disattese: da un lato, la discussione che precede il voto in assemblea plenaria incide assai poco sugli orientamenti dei componenti; dall'altro, la disciplina di appartenenza tra i membri eletti dai magistrati è assai solida, specie al momento del voto sugli incarichi direttivi; quest'ultimo costituisce il campo in cui le deliberazioni consiliari giungono all'impiego del principio maggioritario, in modo non di rado cruento.

Tuttavia, la scelta di ridurre le circostanze in cui il voto nel collegio minore risulta ultimo e, quindi, di esplicitare limiti stringenti alle sedi deliberanti decentrate, assume comunque un significato rilevante nel governo delle decisioni consiliari.

congerie di disposizioni che investivano ruolo e prerogative del Comitato di presidenza, l'intero sistema delle votazioni in Consiglio, la previsione dei procedimenti speciali, il lavoro e le competenze delle Commissioni.

5. Complementare al primo indirizzo riformatore ve ne è poi un secondo, quello volto ad operare la radicale modifica del regime di pubblicità dei lavori di tutti gli organi consiliari: non è arduo ritrovare, sullo sfondo di questa opzione regolamentare, l'intento di riprendere il filo della legittimazione del CSM, in certa misura perseguendone l'apertura alla conoscibilità dei lavori non solo per l'ordine giudiziario, ma anche per la cittadinanza intera.

Circa l'ultima linea di intervento, quella che si prefigge di perseguire l'efficienza, si deve prendere atto delle difficoltà che circondano tale termine, quando si tratta di un collegio quale il CSM; l'obiettivo dovrebbe forse comprendersi alla luce di un intento innovativo declinato su piani complementari: nell'organizzazione degli uffici consiliari; nel raccordo tra collegi minori e *Plenum*; nell'introduzione di norme efficaci sul piano della programmazione dei lavori, nelle regole di organizzazione delle fasi della discussione e delle votazioni.

Di certo, il nuovo Regolamento consiliare incide alla radice di problemi risalenti sui quali, di seguito, vale la pena brevemente soffermarsi. Primo tra tutti, è quello che concerne la posizione del Comitato di presidenza, organo sul quale molto si è soffermata la *na*⁽¹³⁾, attestandosi su due fronti contrapposti: i detrattori di tale organo che ne hanno costantemente messo in luce il deficit di legittimazione rispetto alle rilevanti prerogative attribuitegli dalla l. n. 195 del 1958; i sostenitori del suo ruolo di riequilibrio e contrappeso rispetto alla forza numerica delle componenti associate, potenzialmente in grado di dominare gli equilibri dell'Assemblea plenaria.

Eppure, il concetto di efficienza schiude una sfumatura di sistema assai rilevante, dato che sembra poggiare su una lettura del ruolo del Consiglio Superiore, in parte diversa rispetto a quella delineatasi nella storia dell'istituzione, specie in seguito alla riforma dell'ordinamento giudiziario approvata nel biennio 2005 – 2006. Rispetto al primo decennio del secolo, infatti, la consiliatura attuale sembra aver rilanciato un indirizzo riformatore che si accompagna ad una generale rivisitazione del ruolo del CSM: forte attività di impulso e sostegno all'efficienza degli uffici giudiziari, attraverso la diffusione delle buone pratiche e la valorizzazione delle capacità organizzative; diverso ed incisivo sviluppo della dimensione europea e internazionale; definizione di un modello di giudice e di magistrato requirente, dai tratti parzialmente diversi da quelli conosciuti.

Il nuovo Regolamento che reca tracce nitide di questi ideali di fondo. Della promozione dell'organizzazione degli uffici giudiziari secondo una lettura in parte nuova dell'art. 110 Cost., risuona l'eco nelle nuove disposizioni di supporto e coordinamento con i consigli giudiziari e nella valorizzazione della struttura tecnica per l'organizzazione del CSM, nonché nella analitica previsione del ruolo e delle funzioni dell'ufficio statistico del Consiglio. La previsione regolamentare di quest'ultimo istituto, in effetti, risponde all'intento di porre fine a quella soggezione sul piano dell'istruttoria e dell'elaborazione, che ha costituito, in passato, un ostacolo

⁽¹³⁾ Il dibattito sul ruolo, la legittimazione e la funzione del Comitato risale quantomeno alla metà degli anni settanta del secolo scorso. In certa misura rilevante, sia pure indirettamente sul punto, fu Corte costituzionale, sent. 30 aprile 1973, n. 51. In *Giur. Cost.* 1973, 436 ss., su cui, peraltro, L. DAGA, *Eguaglianza dei membri dei collegi ed imparzialità della pubblica amministrazione: il Consiglio Superiore della Magistratura tra l'art. 3 e l'art. 97 della Costituzione*, *Ibidem*, 436 ss.

non secondario nell'effettivo sviluppo dell'autonomia e della forza dei CSM, nel porre le basi per efficaci interventi in tema di organizzazione giudiziaria.

Della rinsaldata proiezione in ambito continentale e internazionale, si scorge l'elemento qualificante nell'intero Capo XII del Regolamento; questo, intitolato ai Rapporti del Consiglio con le altre istituzioni nazionali e internazionali, denota la tendenza a scongiurare il ripiegamento del CSM nell'autoreferenzialità e nella sola prospettiva di difesa dell'ordine giudiziario dalle contaminazioni di logiche ad esso estranee e diverse.

Infine, l'ambizione a fornire un contributo ad un modello di giudice volto alla specializzazione e all'apertura si coglie, sia pure indirettamente, per il fatto che il nuovo Regolamento si iscrive in una complessiva impostazione di modifica delle fonti minori di disciplina dei lavori consiliari, da sempre poco intelleggibili, frammentate e di incerta riconducibilità, per forza e valore, ad un sistema unitario. Il tema del rapporto tra autonomia regolamentare e fonti minori, del resto, era stato già posto dalla Commissione Paladin, ma invero ha scontato, per quasi un quarto di secolo, la scarsa attenzione tributatagli dalla dottrina. Eppure, la vita consiliare sperimenta lo straordinario peso di altre fonti subordinate di innegabile incidenza: la disciplina per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi; il regolamento di amministrazione e contabilità; il Regolamento del personale del Consiglio Superiore della Magistratura.

6. Le innovazioni regolamentari sono in effetti destinate a sviluppare un nuovo quadro di legittimazione intorno al CSM e ciò mediante il proposito di rispondere a rilievi che, non da oggi, concernono l'esercizio delle funzioni di governo autonomo. La costante critica riguardante le derive spartitorie di cui sono sovente investite le componenti organizzate della magistratura associata in Consiglio, si è concentrata sulla necessità di modificare la norma che, forse più di ogni altra, rappresenta plasticamente il simbolo dell'esasperato sviluppo di preferenze per appartenenza tra i consiglieri togati, a discapito del merito. Si tratta delle procedure di nomina relative all'assegnazione di più posti appartenenti ad un medesimo ufficio, pubblicati contestualmente. La vulgata suole definire tale procedura con lo spregiativo termine di "nomine a pacchetto".

Tradizionale terreno in cui l'apporto dei Consiglieri laici tende ad essere relegato nella marginalità, la procedura per la nomina di una pluralità di magistrati destinati a funzioni omologhe, esige un riequilibrio nei rapporti tra la signoria decisionale della terza Commissione del Consiglio e la capacità di emendamento in Assemblea plenaria.

Lo schema procedimentale, per tradizione, limitava la capacità di emendamento della proposta istruita in Commissione, così impedendo che sull'elenco dei nomi avanzato dal collegio minore, l'Assemblea plenaria potesse intervenire chirurgicamente. L'effetto che ne discendeva era quello di confinare il *Plenum* negli angusti confini di un accoglimento o di un diniego secco sul blocco di nominativi proposti; il che, nei fatti, garantiva alla Commissione una posizione di autentico dominio, grazie al quale il numero preponderante dei componenti togati, non di rado, riusciva a far prevalere logiche di selezione guidate dall'identità di appartenenza. La totale ridefinizione degli equilibri tra *Plenum* e Commissione, determinatasi con la nuova disciplina recata dall'art. 38 R.I., merita di non essere sottovalutata, specie ove si

tenga conto che, con la nomina in blocco presso il medesimo ufficio, il Consiglio incide a fondo sul volto e sull'efficienza di uffici giudiziari di massimo rilievo: tra tutti, la procura generale e le sezioni civili e penali della Corte di Cassazione.

L'orientamento volto a rafforzare l'effettiva prerogativa di scelta del *Plenum* assembleare è stato perseguito con l'introduzione del voto separato obbligatorio, nominativo per nominativo, introducendo l'esplicita previsione della facoltà di proporre nomi anche solo parzialmente in grado di rendere difforme la lista deliberata dalla Commissione, con voti per parti separate in sede plenaria. L'intento evidente è quello di garantire ai componenti togati di sfuggire all'indirizzo di voto dello schieramento di appartenenza (in genere in grado di condizionare un accordo generale su una lista bloccata di candidati, ma secondo la previgente disciplina non di contenere puntuali richieste di modifica) e, al contempo, consentire che si coagulino in *Plenum*, maggioranze parziali (relative, cioè, a singoli magistrati aspiranti alla nomina). Esse potrebbero infrangere l'eventuale elenco consolidatosi in forza degli accordi tra i rappresentanti delle componenti associate di cui, non di rado, è teatro la Terza Commissione del CSM. Dietro al dibattito che ha circondato la norma, di cui vi è traccia, peraltro, nella relazione illustrativa al Regolamento, si snodano, tuttavia, problemi assai vasti che non potevano, verosimilmente, essere tutti risolti con il solo accorgimento procedurale che ha trovato spazio nel nuovo art. 38.

In realtà, il tema delle nomine a grappolo di più magistrati chiama in causa due questioni latenti che influenzano le dinamiche consiliari. La prima è l'esigenza, sovente illustrata da certi indirizzi dottrinari di tipo realista, di consentire una difesa delle minoranze in Consiglio in modo tale da ampliare la rappresentatività di tutte le componenti consiliari. La seconda è la questione - solo in apparenza tecnica, ma in realtà suggerita dagli studi di teoria generale dei collegi - per cui i poteri modificativi delle delibere che presuppongono un'operazione comparativa tra magistrati, sono assai difficilmente esercitabili nell'Assemblea plenaria. Infatti, perché ciò avvenga si imporrebbe la facoltà, da parte del singolo proponente il nome fuori lista, una conseguente modifica della motivazione. La stessa motivazione, del resto, è alla base di eventuali impugnative in sede di giurisdizione amministrativa. Su questo problema si scarica una delle principali contraddizioni dell'amministrare per collegi: e cioè la differenza che vi è tra la collegialità amministrativa - che si esprime comunque con il provvedimento e secondo le regole ordinarie del procedimento amministrativo - e la collegialità politica, la quale, invece, non è in genere preposta al compimento di atti amministrativi, così sviluppando una potestà decisoria svincolata dalle categorie giuridiche pure.

7. Di portata certamente rilevante si presenta il complesso di norme regolamentari che hanno investito, trasformandolo non di poco, il ruolo del Comitato di Presidenza del CSM. I vivaci dibattiti che hanno circondato per quasi un cinquantennio le funzioni dell'organo composto dal Vice presidente e dai due Capi di Corte, e cioè il Primo Presidente e il Procuratore Generale della Corte di Cassazione, sono segnati da alcune determinanti di fondo.

On primo luogo, vi è da considerare la traccia legislativa offerta dalla l. n. 195 del 1958⁽¹⁴⁾ che conferisce al Comitato una congerie mista di prerogative: poteri di impulso e programmazione, frammenti di competenze arbitrali e tratti che sembrano disegnarlo anche come un organo di risoluzione dei conflitti che percorrono la vita consiliare. Il secondo elemento cruciale consegue dal diritto vivente e cioè dall'atteggiarsi del Comitato a riserva riequilibratrice rispetto alle fasi in cui alcune forze presenti in Consiglio sembrano, provvisoriamente, prendere il sopravvento. Di tal che, la storia del governo autonomo ha conosciuto fasi in cui il Comitato si è contrapposto all'erompere di una componente associata egemone o di più componenti togate in costante accordo per emarginare la parte laica consiliare; oppure si sono vissuti momenti in cui il Comitato è entrato in netta collisione con l'Assemblea Plenaria⁽¹⁵⁾, assestatasi su veri e propri indirizzi di politica giudiziaria che il Comitato cercava, in certa misura, di contrastare o compensare. La terza determinante risiede nella obiettiva difficoltà di delineare in modo soddisfacente i rapporti fisiologici del quadrilatero di soggetti: Presidente, Vice Presidente, Comitato e Assemblea. Su questo problema, si riscontrano tali e tante divergenze che nessuno schema astratto pare in grado di risolvere le questioni che sorgono dall'attrito e dal conflitto che, talvolta, si sono verificati. Di certo la gerarchia tra Presidente e Collegio non esiste, né può sostenersi più l'idea per cui il Vice Presidente rappresenta il Consiglio in Comitato e, magari, nella relazione con il Presidente del collegio; neppure, infine, pare reggere agli argomenti in contrario, la tesi che vedrebbe il Comitato in grado di rappresentare l'Assemblea plenaria⁽¹⁶⁾.

Legate a questi problemi di ordine teorico, ma non privi di ricadute pratiche, vi sono state sempre tre connesse tendenze nel modo di intendere il Comitato, da parte dei suoi stessi componenti *pro tempore*: la vocazione a farsi organo residuale, capace di attrarre poteri impliciti e innominati; lo sviluppo di potestà di controllo accentrato e la propensione a divenire punto nevralgico della programmazione dei lavori; la capacità di porsi come il collegio di naturale gestione dei momenti procedimentali più rilevanti, sensibili e non divulgabili di ciascuna consiliatura, includendo, per quanto possibile, una sorta di implicito canale di dialogo privilegiato con la presidenza del CSM.

⁽¹⁴⁾ L'art. 2, comma 2, della l. n. 195 del 1958, dispone: "Il Comitato promuove l'attività e l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio, e provvede alla gestione dei fondi stanziati in bilancio ai sensi dell'art. 9". È dunque dalla disciplina di legge che sorge la tanto discussa ambivalenza funzionale del Comitato: quella di dar seguito agli atti, ai provvedimenti a alle delibere consiliari e, al contempo, di svolgere funzioni di impulso, assegnazione e, almeno indirettamente, assolvere alla programmazione dei lavori. La coesistenza di queste due competenze di fondo, una a valle e l'altra pregressa rispetto alle deliberazioni del collegio plenario, contribuisce non poco all'originalità dei contorni del Comitato nel sistema di governo autonomo.

⁽¹⁵⁾ Di questa morfologia che possono assumere i rapporti tra gli organi del CSM, offre un'analisi equilibrata ed acuta M. VOLPI, *Il governo della magistratura in Francia e in Italia*, in *Studi in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, II, 1029, il quale lascia intendere che, finché i compiti assegnati al Comitato non limitano la potestà di deliberazione del collegio maggiore (cioè l'Assemblea), si rientra nella fisiologia dei rapporti e si preserva la linea di fondo del ruolo e delle funzioni di Consigli di governo delle magistrature, gradatamente affermatasi in Europa.

⁽¹⁶⁾ Di recente, argomenti conclusivi su queste discutibili interpretazioni si possono trovare in G. SILVESTRI, *Il vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura nella Costituzione e nella legge*, in AA.VV., *Liber amicorum di Piero Alberto Capotosti*, Bari, 2016, II, 715 e *passim*.

Sullo sfondo di tali dinamiche, intorno al Comitato di presidenza del CSM, si sono addensate riserve di ordine generale, la principale delle quali ruota intorno al fatto che dei tre suoi componenti, nessuno è riconducibile alla maggioranza elettiva che compone l'assemblea plenaria⁽¹⁷⁾. Da questa risalente notazione, coeva in sostanza alla scelta del legislatore del 1958, è sorta la tradizionale diffidenza⁽¹⁸⁾, da parte della componente togata verso tale collegio di cui si teme la rispondenza alle logiche politiche e partitiche del momento. Sono questi timori fondati sul fatto che, proprio in Comitato, si esplicano alcune delle più incisive prerogative del Vice Presidente.

Le divergenti ricostruzioni circa le funzioni del Comitato di presidenza hanno sortito effetti rilevanti su ulteriori elementi della disciplina del regolamento del CSM: il potere del Comitato nel concorrere al procedimento di nomina del Segretario generale e degli altri magistrati che prestano servizio presso la segreteria e l'ufficio studi del Consiglio⁽¹⁹⁾; l'eventuale possibilità, in generale, di dibattere in assemblea plenaria sulle deliberazioni assunte nelle sedi ristrette; la facoltà che ai lavori del Comitato possano prendere parte, senza diritto di voto, Consiglieri che ne facciano richiesta o che siano invitati dal Comitato medesimo; lo spi-

⁽¹⁷⁾ Si colgono i termini di un dibattito, per la verità a venature cangianti, già in F. BONIFACIO – G. GIACOBBE, *Art. 105*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, *La magistratura, Tomo II*, Bologna – Roma, 1986, 71 – 73. A metà degli anni ottanta del secolo scorso, il problema prevalente circa il Comitato si rinveniva in una serie di argomenti che possono così riassumersi: mancanza di un'indicazione costituzionale diretta che ne legittimasse l'istituzione da parte della legge; limiti di rappresentatività dell'organo; ambiguità della posizione vice presidenziale alla guida del collegio. Tutto questo, con particolare riferimento all'esigenza di riequilibrare, in favore della compagine di consiglieri eletta dai magistrati, una composizione del Comitato che veniva giustificata per presunte esigenze di efficienza. Le soluzioni a quelli che venivano allora percepiti come problemi di legittimità nella composizione del Comitato di Presidenza, erano peraltro state individuate, durante la consiliatura del 1981, nella scelta - inveratasi in via di prassi - di affiancare al Comitato una Conferenza dei Portavoce dei gruppi consiliari. Una scelta di tal genere, peraltro, non tardò a proporre ancor più incognite dei presunti correttivi per i quali era stata adottata.

⁽¹⁸⁾ Persino nel lontano 1970, nella solenne occasione dell'approvazione della prima Relazione del C.S.M. sull'amministrazione della Giustizia, si sviluppava una serrata critica alla scelta di attribuire funzioni di propulsione, coordinamento e organizzazione ad un organo (il Comitato, appunto) che non è espressione del Consiglio e che dal Consiglio non recepisce indirizzi e direttive". Cfr. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Realtà sociale e amministrazione della giustizia*, Roma, 1970, 188.

⁽¹⁹⁾ La procedura di scelta dei magistrati che prestano servizio in CSM, previo collocamento fuori dal ruolo organico, è stata storicamente fondata sul coinvolgimento di due collegi: la terza Commissione consiliare e il Comitato di presidenza. Gli articoli 11 e 12 del nuovo Regolamento del 2016, mantengono questa scelta di co-decisione, ma ne modificano l'impostazione di fondo, prevedendo che la scelta sia compiuta prima con una procedura di intesa tra Comitato e Terza Commissione e poi venga sottoposta al voto dell'Assemblea plenaria. La modifica introdotta, dunque, ruota intorno all'istituto dell'intesa con il quale si mira a perseguire l'obiettivo di collocare in posizione equiparata la Terza Commissione, espressiva delle componenti consiliari, e il Comitato cui si riconduce – e a ragione – la funzione di gestione della *governance* consiliare. Nel corso dei lavori preparatori, le spinte volte a ridimensionare il ruolo del Comitato nella procedura di individuazione dei magistrati in servizio presso il CSM rifletteva la diffidenza della componente togata verso il Comitato, da sempre inteso come potenziale avamposto di controllo de Consiglieri laici e, quindi, il contraltare dei rapporti di forza rappresentati in Assemblea. La eguale e contraria tendenza, da parte degli stessi membri laici, ad investire sul coinvolgimento del Comitato nella scelta dei magistrati in Consiglio, trova la sua *ratio* nel tentativo di limitare il peso delle componenti associate in Consiglio, la cui egemonia ha da sempre rappresentato un elemento incisivo per potersi avvalere di magistrati comunque espressione di orientamenti culturali ricollegabili ai gruppi di togati in CSM.

noso problema del regime di pubblicità dei lavori di tale organo e quindi i limiti alla conoscibilità delle determinazioni assunte in tale sede⁽²⁰⁾.

Nelle soluzioni offerte dal Regolamento ai quattro snodi procedurali, si intravede, talvolta, il prevalere delle tesi favorevoli a qualche forma di confutabilità delle delibere del Comitato da parte dell'Assemblea plenaria; talaltra, invece, si scorgono in controluce esigenze di conoscibilità generale delle fasi dei procedimenti amministrativi assegnati alla signoria del Comitato, al fine di renderne pubbliche le determinazioni. La mutazione del ruolo e del peso del Comitato di presidenza nei procedimenti di nomina, da ultimo, sembra segnare la riaffermazione di una posizione del collegio, orientata a riequilibrare la maggioranza togata in Assemblea plenaria e nelle Commissioni, specie in quelle aree di scelta e deliberazione in cui viene in gioco la selezione dei magistrati che prestano servizio fuori ruolo presso l'amministrazione consiliare. È un ambito di azione, quest'ultimo, in cui il Comitato aspira da sempre a svolgere un ruolo di guida e filtro. Ma all'evidente opportunità che il Comitato assuma un peso determinante nell'organizzazione del CSM e in termini di incidenza sulle scelte di amministrazione più rilevanti, non ha tuttavia corrisposto, nel tempo, una vera capacità decisionale circa le selezioni dei magistrati collocati fuori ruolo, al servizio dell'organo di governo autonomo. E ciò si rifletteva nella disposizioni precedentemente in vigore circa il procedimento di nomina del Segretario generale, del Vice Segretario generale e dei magistrati di segreteria e addetti all'Ufficio Studi. Tali procedimenti di selezione erano affidati in prime cure alla terza commissione consiliare che poi investiva il Comitato. L'incidenza di tale collegio, stretto tra l'istruttoria esclusivamente svolta dalla stessa Commissione e il voto finale riservato all'Assemblea plenaria, risultava in fatto piuttosto modesta.

Il nuovo punto di equilibrio scolpito nel Regolamento vede, dunque, la possibilità di procedere alla nomina dei magistrati che, a vario titolo, prestano servizio fuori ruolo in Consiglio, ricorrendo al modello dell'intesa tra la Terza Commissione e il Comitato, da sottoporre poi all'Assemblea plenaria per il voto definitivo. Alla base della modifica, vi è l'intenzione di sottoporre le decisioni di nomina ad un atto complesso ed eguale in cui la Commissione svolge funzioni di istruttoria e il Comitato ha in mano l'ultimatività del consenso da prestare per il raggiungimento dell'intesa.

⁽²⁰⁾ Il problema della pubblicità dei lavori del Comitato, della massima delicatezza, è stato relegato in un cono d'ombra dalla dottrina. L'impostazione secondo cui al Comitato non spetta l'adozione di delibere o provvedimenti definitivi, ha notevolmente contribuito a sottrarre peso al quesito circa il valore dei reosconti dei lavori di questo collegio; tuttavia, la questione, se si osserva che non mancano atti che sortiscono effetti diretti sui procedimenti e i provvedimenti consiliari, meritava di essere affrontata alla luce dell'evoluzione delle prerogative del Comitato nel diritto vivente; e ciò, se non altro, sulla scorta dell'insegnamento secondo cui degli atti di pubblicità dei lavori dei collegi, occorre sempre distinguere il valore di certificazione legale del procedimento oppure il valore di strumenti "materiali giuridicamente ordinati al fine di dare pubblicità ai lavori del collegio nella sua realtà storica e fenomenica". In questa seconda accezione, allora, si intenderebbe la modifica regolamentare del regime di pubblicità degli atti del Comitato di presidenza, come tentativo di rendere conosciuta e conoscibile l'attività di tale organo ad altri organi del CSM ma soprattutto ai magistrati e anche ai cittadini. Sulla distinzione dei due valori dei regimi di pubblicità in termini generali, cfr., ancora oggi, le pagine di C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enc. Dir.* IV, Milano, 1959, 80 ss.

In parte irrisolto appare, invece, il disposto dell'art. 8, a mente del quale il Comitato può essere richiesto di un nuovo esame su una propria deliberazione già adottata, da parte di almeno un quarto dei componenti dell'Assemblea plenaria,

Si tratta, verosimilmente, di una novità introdotta per mediare tra le posizioni che valorizzano l'operato del Comitato e quindi gli riservano la possibilità di deliberare in via definitiva, senza rimettere all'Assemblea plenaria il *decisum* finale, e le ragioni di chi, viceversa, riteneva di radicare esplicitamente nel Regolamento la definizione della volontà consiliare da ricondurre - anche mediante una forma di rimessione al *Plenum* - sempre e comunque al voto del collegio maggiore.

Il tema ha assunto, nei lavori preparatori del Regolamento, notevole valore simbolico, ma la soluzione cui si è giunti non sembra particolarmente incisiva per nessuna delle due impostazioni culturali che si contendono il campo circa i rapporti tra Assemblea e Comitato di Presidenza. A parte il fatto che il riesame motivato di un provvedimento di Comitato non sembra neanche lontanamente accostarsi ad un gravame improprio sulle decisioni assunte in solitudine dal collegio minore, l'argomento in favore della non risolutività dello strumento regolamentare introdotto si rinviene in un problema di ordine generale. A dover essere evitata, in effetti, sembra una dinamica che, anche per i soli casi di scuola, esponga il Comitato ad una verifica di operato in Assemblea plenaria. Episodi di tal genere finiscono per indebolire la legittimazione del Comitato medesimo, amplificandone i limiti di rappresentatività senza che il rimedio possa davvero considerarsi fruttuoso per sciogliere le contraddizioni tra indirizzi ipoteticamente contrapposti. Tali considerazioni si intendono anche meglio, se si tiene presente che, dietro le determinazioni adottate in Comitato, può talvolta scorgersi il rapporto di interlocuzione, codecisione e consiglio che intercorre tra il Presidente del CSM e il suo vicario; non di rado, infatti, proprio le intese intercorse tra Capo dello Stato e Vice presidente devono essere poste al riparo dalla drammatizzazione assembleare; e ciò per ragioni intuitive.

Quest'ultima considerazione contribuisce a spiegare il rilievo del regime di pubblicità dei lavori del Comitato di presidenza, sul quale assai poco si è discusso in dottrina; del resto, poca luce si è fatta sul più generale problema della conoscibilità degli atti e delle decisioni di tutti i collegi di vertice degli organi di rilievo costituzionale. Anche questa trascuratezza del problema del regime di pubblicità ha motivi facilmente individuabili. Per un verso, una volta risolta la questione della sindacabilità in sede giudiziaria degli atti consiliari, l'interesse per il valore della loro pubblicità è andato scemando. Per l'altro, ha continuato a pesare anche su questo versante, l'ostinato pregiudizio circa la natura internistica delle norme regolamentari, con il conseguente rigetto della maggior parte delle questioni inerenti la conoscibilità per i terzi, non direttamente interessati a procedimenti che riguardano direttamente i magistrati. Eppure - lo si ricordava al principio di queste note - il tema della conoscibilità e il valore di

pubblicità notizia dei resoconti, dei comunicati e dei verbali degli organi consiliari incide non poco sull'ampio e controverso tema della legittimazione consiliare⁽²¹⁾.

Al riguardo, il nuovo Regolamento investe di una luce diversa il problema, dato che stabilisce puntuali regole circa la pubblicità delle riunioni del Comitato: si impone che se ne debba redigere verbale; che quest'ultimo debba essere trasmesso settimanalmente ai componenti del Consiglio; che il mezzo di conoscenza dei lavori del collegio possa essere integrato con un'ulteriore comunicazione da parte del Vice Presidente nella seduta di Assemblea plenaria immediatamente successiva; che, sulla base del verbale trasmesso, ciascun componente possa richiedere un'integrazione della motivazione su una o più delle deliberazioni adottate dal Comitato.

È opportuno rilevare che l'incremento dei mezzi di pubblicità delle riunioni del Comitato di Presidenza costituisce una notevole risposta alle riserve poste sull'operato di tale organo, la cui opacità dei processi decisionali ha sempre concorso ad avvalorare le tesi di chi vi rinviene uno dei fulcri delle contraddizioni del ruolo svolto dal Consiglio Superiore. Tuttavia, il Regolamento non risolve – né avrebbe potuto, probabilmente – due questioni che attengono agli atti del Comitato. La prima è quella del valore del verbale che potrebbe ascrivere al novero degli atti di pubblicità notizia, oppure ritenersi alla stregua di documenti dal valore giuridico finanche costitutivo e integrativo dell'efficacia della delibera di Comitato o almeno attestante la veridicità di quanto accaduto nel corso della riunione. Qualunque di queste opzioni interpretative si preferisca, non si mancherà di coglierne l'importanza sia con riguardo all'eventuale valore in sede giudiziaria del citato verbale, sia perché l'una o l'altra conclusione incide non poco sulla legittimità e sugli spazi residui che il Regolamento concede ad atti definitivi del Comitato, che non passino cioè all'esame dell'Assemblea plenaria⁽²²⁾.

Nella sfera del Comitato rimane, tuttavia, il sottosistema di decisioni su cui il Vice Presidente deve fare leva per "trasformare un frammentato universo di poteri in una organica forma di governo consiliare"⁽²³⁾. L'ambizione che traspare dalle novelle regolamentari in pro-

⁽²¹⁾ Su questo complesso problema, cfr. già A. TORRENTE, *Relazione sul Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Quad. ass. stud. proc. civ.*, Milano, 1953, 10 e ss.

⁽²²⁾ Il problema della facoltà delle Commissioni di esprimersi in via definitiva, secondo lo schema delle procedure in sede deliberante e redigente delineate dall'articolo 72 Cost., per le assemblee parlamentari, è stato risolto con le disposizioni recate dall'art. 26. Ne costituisce l'elemento più rilevante il secondo comma, a mente del quale: "Le Commissioni, previa deliberazione del Consiglio che indica principi e criteri direttivi per esse vincolanti, possono adottare deliberazioni aventi ad oggetto atti di mero indirizzo su attività di loro competenza. Tali deliberazioni sono depositate presso la segreteria generale secondo le forme e procedurali previste dall'art. 36, comma 3. Esse diventano definitive se, entro dieci giorni dalla comunicazione del deposito, non ne viene chiesta, anche da un solo consigliere, la rimessione all'Assemblea plenaria". Appare evidente il delicato equilibrio su cui poggia tale disposizione, stretta dal limite imposto dalla legge istitutiva che, laddove accenna alla deliberazione del Consiglio, non lascia spazi per le sedi decentrate dirette e definitive. Si è optato così per una competenza eventualmente devoluta dall'Assemblea plenaria alla singola Commissione, ma comunque caratterizzata da un vincolo contenutistico assai rilevante: quello di potersi esprimere soltanto con "atti di mero indirizzo" (e, comunque, sulla base di principi e criteri direttivi stabiliti dallo stesso *Plenum*) e non mai con provvedimenti direttamente incidenti su situazioni giuridiche soggettive dei magistrati e dei terzi.

⁽²³⁾ M. BESSONE, *Sul ruolo istituzionale della Vicepresidenza del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. Mer.*, 1985, 744.

posito sembra quella, ragionevole e condivisibile, di rinsaldare gli strumenti di collegamento e conoscibilità degli scampoli di potere decisionale del Comitato, al fine di renderlo meno monadico.

8. Occorre, da ultimo, esaminare l'ulteriore e rilevante novità che segna il regolamento consiliare trasformando in radice la programmazione dei lavori. Il manifesto fine della novella è quello di migliorare la prevedibilità, la tempestività e quindi il rendimento dell'organo di governo autonomo della magistratura⁽²⁴⁾.

Fondato su un impianto a tre atti – l'ordine del giorno, il calendario e il programma –, il nuovo modello di programmazione dei lavori è culturalmente debitore alle soluzioni adottate dai regolamenti delle assemblee parlamentari e tende a porre rimedio alle due fragilità storiche dei lavori del CSM: la difficoltà di impostare una progettazione e scansione di medio periodo dell'attività consiliare; la mancanza di sistemi di raccordo, richiamo e devoluzione dei procedimenti tra le Commissioni, il Comitato di presidenza e l'Assemblea plenaria.

La soluzione elaborata per porre rimedio a questi limiti endemici è stata quella di scandire i tempi della programmazione in Commissione, muovendo dunque dalla condivisibile ipotesi che i problemi di organizzazione dei lavori non originano dalla sede plenaria, ma dai difetti di termini e contingentamento delle fasi procedurali riconducibili all'istruttoria nei collegi minori. A questi elementi programmatori che dovrebbero mutare in profondità la logica dei lavori delle Commissioni, si affianca uno strumento di raccordo di una certa incidenza costituito dalla riunione periodica del Vice Presidente con i presidenti di Commissione, sui cui esiti, peraltro, il Vice Presidente ha facoltà di coinvolgere l'Assemblea plenaria, al fine di individuare "le priorità di esame degli argomenti da iscrivere nell'ordine del giorno delle successive sedute dell'Assemblea" (art. 67, comma 3, R.I.).

Di questo complesso di disposizioni, è auspicabile che la prassi valorizzi gli istituti del programma e, soprattutto, del calendario; si tratta di strumenti sui quali vi è, indubbiamente, il rischio di una crisi di rigetto, poiché la storia del CSM è stata sempre segnata dall'esclusiva rilevanza dell'ordine del giorno, il che ha determinato l'emersione di un effetto positivo e di una conseguenza penalizzante. La formazione dell'ordine del giorno, infatti, ha costituito sempre lo snodo procedurale cruciale per consentire alla Presidenza della Repubblica di effettuare il controllo e scrutinare l'andamento dei lavori consiliari, mediante l'istituto dell'assenso sugli argomenti che giungono all'esame dell'Assemblea plenaria. Tuttavia, l'accentrarsi delle dinamiche di controllo e raccordo sulla programmazione immediata, proprio attraverso la centralità dell'ordine del giorno, ha in effetti impedito un efficace controllo dei tempi di istruzione ed emersione delle proposte dalle Commissioni, per altro verso determinando un ulteriore effetto che gli osservatori dei lavori consiliari ben conoscono: la tendenziale estraneità e comunque il basso livello di conoscenza dell'andamento dei lavori di

⁽²⁴⁾ La *Relazione illustrativa*, cit., 97, richiama il "fine di consentire un'efficiente programmazione dei lavori, senza appesantirne le attività" e, correttamente, cita la novità più rilevante che riguarda l'ordine del giorno delle Commissioni, la cui puntuale ed analitica definizione regolamentare mira "alla prevedibilità e alla conoscibilità dei lavori consiliari, proprio muovendo dall'istruttoria in Commissione".

Commissione da parte del Vice Presidente. Quest'ultimo dato, se è stato in certa misura funzionale a stabilire una minima riserva di incidenza, capacità decisionale ed autonomia delle Commissioni – il che può essere considerato un valore per il CSM -, ha anche cagionato un effetto distorsivo e contraddittorio, divenendo una delle principali cause dell'assenza di coordinamento tra le Commissioni e la sede plenaria, nonché della limitata prevedibilità degli esiti temporali dei procedimenti di competenza consiliare.

In realtà, la storia suggerisce che i tempi della decisione del CSM rappresentano un tema di riflessione da porre al riparo da ogni semplificazione e soprattutto da ogni pretesa prestazionale; ciò per alcune ragioni di ordine sistematico. L'amministrare per collegi, che per la verità appare come un modello generalmente recessivo nel nostro sistema di diritto pubblico, implica un certo, necessario margine di negoziazione e mediazione dei punti di vista, il che è amplificato dalla natura del collegio di governo autonomo della magistratura; i suoi componenti, per diretto disegno costituzionale, sono di tale differente estrazione culturale e provenienza, da sviluppare il massimo possibile del pluralismo.

A ciò va aggiunto che il mito dei tempi certi della decisione mal si concilia con la variegata natura delle attribuzioni costituzionali previste dall'art. 105 Cost. in cui convivono competenze di natura giurisdizionale (il giudizio disciplinare), funzioni di pura amministrazione diretta (i trasferimenti e le promozioni) e procedimenti di valutazione che impongono margini di collaborazione con altri poteri dello Stato (il conferimento degli incarichi direttivi, le scelte in merito al reclutamento). All'introduzione dei nuovi strumenti di programmazione dunque, occorre guardare senza aspettative fuorvianti, intendendo la *ratio* complessiva della loro disciplina. Essa risiede nell'intento di rendere più prevedibili e governabili i complessi lavori consiliari, senza però che essi possano essere condizionati dal formarsi di maggioranze improprie in Consiglio o dal rafforzamento di gruppi o schieramenti all'interno del *Plenum*.

Ma vi è anche da prospettare un'ipotesi di sviluppo benefico che potrebbe discendere dalla fine della dominanza solitaria dell'ordine del giorno quale istituto di programmazione. Proprio intorno all'ordine del giorno si è sviluppata, in alcune stagioni della vita consiliare, la forte polarizzazione tra la spinta assembleare a determinare i propri lavori e la funzione di controllo che si concentra nella mani del Capo dello Stato, mediante il ricorso all'assenso presidenziale⁽²⁵⁾. Una dinamica, questa, che non di rado ha generato effetti riflessi anche sulla figura vicepresidenziale e a cui talvolta si è cercato di ovviare trasferendo verso il Comitato di presidenza, implicite prerogative in punto di programmazione dei lavori. La frammentazione degli strumenti programmatori e la possibilità che il Consiglio possa tentare di anticipare l'andamento e l'ordine dei propri lavori, almeno in un'ottica di medio periodo, può sdrammatizzare i termini di quella possibile tensione.

⁽²⁵⁾ Sul punto, cfr. P. RIDOLA, *La formazione dell'ordine del giorno fra poteri presidenziali e poteri dell'assemblea*, in B. Caravita, *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., 66.

9. In conclusione pare emergere, dai tratti di discontinuità introdotti dal nuovo regolamento consiliare, l'impressione che essi rappresentino il tentativo di interpretare e favorire una mutazione complessiva del ruolo del CSM nell'ordinamento.

Si tratta di una conclusione sulla quale si può convenire a patto di tenere salde due precisazioni. La prima consiste nel riconoscere che le due distorsioni che si temevano in Assemblea Costituente rimangono, ad oggi, gli antimodelli da cui preservare il CSM. Si trattava, come noto, di assicurare l'indipendenza della magistratura dal potere politico ed evitare l'involuzione dell'ordine giudiziario nei termini di una casta autoreferenziale⁽²⁶⁾. E tuttavia occorre rammentare che la funzione consiliare nell'ordinamento da un lato non può esaurirsi nello scongiurare queste due derive patologiche, dall'altro lato è da considerarsi mobile, dal momento che finisce con l'adattarsi in base alle stagioni che segnano la vita dell'ordine giudiziario⁽²⁷⁾. In questo rilievo, si coglie una delle peculiarità meno sottolineate tra quelle che distinguono l'istituzione del governo autonomo da qualunque altro organismo dalle attribuzioni scolpite in Costituzione: quella di impiegare spazi di esclusiva e di iniziativa riservata a sostegno servente, tuttavia, dell'autonomia e dell'indipendenza di un ordine diffuso e non, dunque, in senso di affermazione diretta nelle relazioni con gli altri poteri dello Stato.

Ecco allora che di efficacia e di efficienza dei lavori consiliari si può parlare soltanto in tale prospettiva, certo limitata e peculiare, ma anche assai incisiva. Risalta così il tratto caratteristico del nuovo Regolamento: quello di arricchire il novero degli istituti di cui può avvalersi il CSM per adeguarsi alla esigenza di tutela e rafforzamento dell'ordine giudiziario. Tutto ciò nei limiti, naturalmente, della disciplina recata dalla legge ordinaria.

Se non che l'esperienza insegna che l'esercizio degli spazi di autonomia normativa non può valutarsi mai in astratto, ma deve soggiacere alla prova del tempo e delle contingenze. Di certo vi è che questa opera di profonda modifica del regolamento consiliare ambisce a ridefinire, e non solo a conservare, il ruolo del CSM nel sistema. E lo fa muovendo da presupposti di fondo di cui occorre tenere conto sia nell'ambito dell'analisi giuridica delle funzioni di governo autonomo, sia nel leggere tra le pieghe dei lavori consiliari. L'obiettivo di una diffusa conoscibilità e lo sforzo per un minore isolamento – si vorrebbe quasi dire di una diminuita vocazione alla introversione dell'istituzione consiliare – si riflettono sulla ricerca di una nuova legittimazione, come proiezione del consenso diffuso che deve preservarsi intorno all'ordine giudiziario.

Infine, traspare dalle scelte regolamentari adottate un elemento di maggiore consapevolezza sul tratto peculiare che contraddistingue il Consiglio: è quello di un inesauribile ed essenziale presidio del pluralismo interno che trova anche conferma nella esigenza di rela-

⁽²⁶⁾ Da ultimo, sul punto, si rinvia a G. SILVESTRI, *il vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura nella Costituzione e nella legge*, cit., 707.

⁽²⁷⁾ Un punto di vista, questo, che già si trovava sviluppato da A. TORRENTE, *Relazione sul Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 9. L'A., ben cinque anni prima la legge istitutiva del 1958, riproponeva i due grandi rischi paventati già in Costituente e cioè: "il timore che la passione dei politici possa far degenerare l'esercizio dei compiti del Consiglio" e, d'altra parte, "il pericolo di una deviazione o di eccessi di potere del Consiglio guidato dalla maggioranza togata". Concludeva, tuttavia, nel senso che "la fissazione delle regole giuridiche è impotente a superare queste deviazioni", e che dunque "bisogna far leva sulle persone che sono chiamate ad attuare l'equilibrio tra i poteri dello Stato".

zioni vaste ed aperte con interlocutori che non possono ridursi al solo Ministero di Giustizia. Di questo connotato, il Regolamento cerca di valorizzare la forza e le capacità virtuose, al contempo rendendo evidente, però, che non dagli istituti di autonomia e dalla loro disciplina, ma dalla condotta degli uomini, possono temperarsi i problemi e i possibili sbandamenti temporanei di un'istituzione tanto delicata e peculiare. La mancata adesione a questi due assunti (che, pure, risuonano anche quali piccole certezze all'esito dell'opera riformatrice del Regolamento), aprirebbe la strada al periodico rincorrersi di proposte palingenetiche, riforme dal sapore mitico alle quali, almeno per una breve stagione, si dovrebbe guardare con necessario distacco e salutare scetticismo.