

IL REGOLAMENTO INTERNO DEL CSM NEL SISTEMA DELLE FONTI*

UGO DE SIERVO**

Suggerimento di citazione

U. DE SIERVO, *Il regolamento interno del CSM nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.
Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Testo della Relazione generale svolta in occasione dell'incontro di studio dedicato alla memoria del prof. Piero Alberto Capotosti dal titolo *Il nuovo Regolamento interno del Csm a un anno dalla sua entrata in vigore*, tenutosi a Roma, presso il Consiglio Superiore della Magistratura, il 23 novembre 2017.

** Presidente emerito della Corte costituzionale.

Appare molto interessante il tema che ci è offerto per ricordare Piero Alberto Capotosti, amico carissimo e primario protagonista anche nel concreto funzionamento del CSM, prima di essere chiamato a comporre il collegio della Corte costituzionale.

Riflettere su che cosa rappresenti nel nostro sistema normativo il Regolamento “interno” del CSM permette di esprimere qualche rapida valutazione di una fonte ormai più volte adottata in autonomia da un organo collocato dalla nostra Costituzione in una posizione del tutto peculiare (evito di utilizzare la categoria di organo di rilevanza costituzionale, un’espressione classificatoria un po’ inutile, dal momento che non fornisce una precisa tipologia di caratteristiche istituzionali che la dovrebbero caratterizzare).

Una fonte di cui la dottrina costituzionalistica, specie dopo i lavori della Commissione Paladin (Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura), si è occupata, ma per lo più marginalmente e non sempre con la dovuta chiarezza, dal momento che l’interesse prevalente sembra esser stato rivolto alla cosiddetta attività paranormativa del CSM, mentre -come ben noto- la potestà regolamentare “interna” trova il suo esplicito fondamento nell’art. 20, n.7 della legge 195/1958.

Solo dopo l’adozione del nuovo Regolamento nel 2016 sembra che si manifesti una maggiore attenzione ai suoi molteplici ed importanti contenuti. Sembra, invece, restare stranamente indeterminata la sua collocazione nel sistema delle fonti normative, malgrado che essa sia incaricata di disciplinare “il funzionamento del Consiglio”.

Tentiamo quindi una rapida riflessione sul punto.

Mentre l’art. 20, n.7, della legge 195/1958 appare addirittura soltanto facilitare il CSM ad adottare un regolamento (“può disciplinare con regolamento...”), il Consiglio superiore fin dall’inizio si è dotato di questa fonte, che anzi è stata molto spesso modificata ed incrementata o addirittura integralmente sostituita (al testo del 1959 sono seguiti quelli del 1976, del 1988 ed ora del 2016, mentre le modifiche puntuali sono state continue), evidentemente per cercare in tal modo di agevolare l’intenso e complesso funzionamento dell’organo, man mano che il CSM ha sviluppato le sue attività. Nei diversi testi regolamentari le materie disciplinate sono largamente cresciute, passandosi dai 18 articoli del 1959 ai 45 del 1976, ai 52 del 1988, ai 90 del 2016 (inoltre si tratta di disposizioni molto più particolareggiate che in precedenza).

Dinanzi ad un vistoso fenomeno del genere non si tratta di doverlo necessariamente giustificare in termini di legalità costituzionale a causa della sua mera esistenza, ma di indagarne la natura, tenendo però ben presente che questa fonte esiste ed è applicata ormai da molti anni, senza che si siano prodotte reazioni particolari sul piano della contestazione della sua legalità.

Attraverso questa disciplina, tanto più analitica ed articolata che negli anni trascorsi, sono stati certamente risolti molti problemi di funzionalità del Consiglio superiore emersi nella sua ormai lunga attività, fra i quali anche alcuni di notevole rilevanza istituzionale. Così anche con il Regolamento del 2016: qui, infatti, non troviamo soltanto nuove disposizioni relative alla partecipazione del CSM a relazioni con altri organismi su scala internazionale o alla disciplina di sue nuove articolazioni organizzative o di innovative figure di collaboratori dei Consiglieri, ma pure tutta una serie di importanti disposizioni relative ad un maggiore e migliore sistema di pubblicità e di trasparenza. Inoltre si ridefiniscono gli strumenti di programmazione dei lavori, degli uffici e dei procedimenti deliberativi e si sono anche modificate le disposizioni sulle votazioni di ballottaggio e le cosiddette discusse “votazioni a pacchetto”.

Fra le non poche nuove disposizioni ne emergono inoltre anche alcune aventi una particolare valenza istituzionale, poiché incidono sui diversi rapporti fra i vari organi interni al CSM: penso, ad esempio, alla sottolineatura del necessario rispetto delle competenze decisionali del Consiglio da parte del vice-Presidente nell'esercizio delle sue funzioni (art.5.2), a qualche maggiore delimitazione dei poteri del Comitato di Presidenza (art.8), ad un arricchimento della procedura di nomina del Segretario e del vice-Segretario generale (art.10.3), alla maggiore articolazione della procedura per il conferimento degli uffici direttivi e semi-direttivi (artt. 37 e 45) alla speciale disciplina in materia di incompatibilità ambientale e funzionale (art.42), alla prescrizione di una votazione a maggioranza assoluta per convertire una procedura consiliare in un'altra dagli effetti diversi (art.44).

Ma soprattutto assai significative ai fini della comprensione di cosa sia effettivamente questa fonte, mi appaiono le parziali conferme e le innovazioni contenute nel Regolamento del 2016 relativamente a due temi particolarmente delicati dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale. Mi riferisco alla disciplina dello stesso “regolamento interno” come fonte normativa, sia sul piano formale che su quello delle sue procedure di adozione; in secondo luogo, mi sembra assai significativa la previsione regolamentare, sempre più analitica, degli atti di esercizio della cosiddetta attività paranormativa del CSM.

Per quanto riguarda il primo tema, è certamente significativo che gli artt. 40 e 89 del nuovo Regolamento confermino e sviluppino ulteriormente alcune disposizioni dei precedenti regolamenti del CSM che disciplinavano autonomamente la fase formativa di questi regolamenti (ivi compreso il ruolo del Presidente della Repubblica/Presidente del CSM), la loro emanazione e la necessaria pubblicazione sulla G.U., così superandosi alcune precedenti prassi parzialmente difformi. Tutto ciò peraltro al di fuori dall'applicazione della disciplina delle “pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana” quale disciplinata

dal T.U. 1092/1985, così come al di fuori di quanto determinato per l'esercizio del potere regolamentare dall'art. 17 della legge 400/1988.

Al tempo stesso, negli artt. 24, 25, 26, 36, 42 del Regolamento del 2016 troviamo confermati o disciplinati in modo sempre più analitico atti come le risoluzioni, le circolari e le direttive del Consiglio ("per dare esecuzione o interpretazione alla legge e ai regolamenti, nonché per fornire criteri di orientamento sull'esercizio delle attribuzioni e della discrezionalità del Consiglio") o le deliberazioni delle Commissioni ("atti di mero indirizzo su attività di loro competenza"), nonché gli "interventi a tutela dell'indipendenza e del prestigio dei magistrati e della funzione giudiziaria" (art.36). Tutti istituti -come ben noto- molto discussi a livello politico e dottrinale, ma la cui origine si trova appunto nel Regolamento del CSM.

Proprio questi contenuti del Regolamento mettono bene in evidenza quanto ormai sia del tutto inadeguato parlarne come di un vero e proprio regolamento "interno": se già la Commissione Paladin riconosceva che ci si trovava dinanzi ad "una vera e propria fonte dell'ordinamento generale" e riconosceva "che l'applicazione di un tale regolamento abbia assunto più volte un esterno rilievo", il consolidamento nel tempo di questa fonte e la stessa espansione di vari dei suoi contenuti, obbligano a prender atto che ci si trova dinanzi a una speciale fonte normativa di un organo non tanto genericamente "di rilevanza costituzionale" (il che è ovvio), ma che -come ha scritto Piero Alberto Capotosti nel 2008- deve "garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura rispetto alle eventuali interferenze degli altri Poteri, che risultino appunto lesive di quelle prerogative costituzionali". Anzi, in quella occasione Piero Alberto ha anche scritto che "va tenuto presente che il quadro delle competenze del CSM può essere ulteriormente perfezionato in modo da rendere pienamente efficace la funzione costituzionale di questo organo, dal momento che, come ha affermato in più occasioni la Corte costituzionale, "la Costituzione, regolando solo i tratti essenziali del disegno del CSM, ha lasciato alla discrezionalità del legislatore ordinario ... ampi spazi nella disciplina delle funzioni e dell'organizzazione interna del Consiglio (Corte cost. sent. n. 262/2003), al fine appunto di rendere più funzionale il disegno complessivo".

Occorre riconoscere che purtroppo, forse per le tante notevoli innovazioni introdotte sul versante degli organi giurisdizionali, vecchi e nuovi, i nostri costituenti ed i legislatori degli anni cinquanta che hanno dato le prime attuazioni ai nuovi istituti costituzionali, sono stati molto prudenti e generici, specie in riferimento alle fonti espressive dei nuovi organi di giustizia o di garanzia dell'autonomia della funzione giurisdizionale, così però originando non pochi problemi successivi, allorché i nuovi organi hanno infine cominciato ad operare. Si può accennare, ad esempio, a ciò che è avvenuto in relazione alla Corte

costituzionale, là dove l'attribuzione ad essa del potere di adottare "norme integrative per i giudizi" è stata prevista dall'art.22 della legge n.87/1953 solo mediante l'approvazione da parte della Corte di disposizioni regolamentari (e addirittura solo negli spazi lasciati liberi dalla previa utilizzazione "del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale"). Chi però conosca il contenuto, l'applicazione e l'efficacia nel processo costituzionale delle "norme integrative" concretamente decise dalla Corte, può essere testimone di quanto la previsione legislativa originaria sia stata largamente superata, evidentemente in conseguenza del complessivo sistema costituzionale.

Senza voler paragonare il "Regolamento del CSM" alle "Norme di attuazione della Corte costituzionale", mi sembra che sia però identica nei due casi l'originaria forte sottovalutazione da parte del legislatore ordinario del 1953 e del 1958 di queste fonti strumentali all'esercizio dei poteri dei nuovi organi, sulla base dell'innovativo dettato costituzionale. E' vero che queste discutibili formule legislative degli anni cinquanta potrebbero anche essere modificate in senso analogamente riduttivo o addirittura essere sostituite da discipline legislative incidenti (per quanto qui ci interessa) in modo più analitico sull'organizzazione o sull'attività del CSM, ma l'esperienza insegna che il legislatore, forse per la difficoltà a legiferare in ambiti particolarmente delimitati dalla disciplina costituzionale, interviene solo raramente e in modo frammentario, se non erratico. D'altra parte occorre essere consapevoli che la legge 195/1958 interviene all'incrocio di due diverse materie costituzionali e cioè la disciplina dell'organo di garanzia dell'indipendenza della magistratura e la normativa in tema di ordinamento giudiziario, di modo che la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost. non esaurisce lo spazio normativo riferibile ai profili organizzativi del CSM, disciplinabili dal legislatore in modo più o meno analitico alla luce della complessiva configurazione costituzionale del CSM.

Ciò significa che dinanzi a lacune del legislatore, consapevoli o inconsapevoli che siano, è naturale che il Regolamento del CSM tenti di disciplinare queste aree, anche se non è sempre agevole individuare il confine fra discipline *praeter legem* e quelle che siano addirittura *contra legem*. Da ciò la necessità di un attento e anche prudente uso da parte del CSM del suo potere normativo, ma anche l'accettazione da parte sua di un ipotetico rinnovato e più analitico modello organizzativo del CSM che il Parlamento volesse e sapesse configurare, ovviamente nel pieno rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura.

Nel frattempo occorre dare piena attuazione al nuovo Regolamento del CSM, prendendo consapevolezza che questa disciplina regolamentare, ora tanto accresciuta, è stata applicata nei numerosi decenni che ci separano dal 1959, senza essere stata oggetto di puntuali contestazioni in punto di legalità e di costituzionalità. D'altra parte, come ha ricordato Capotosti, la qualificazione

6 IL REGOLAMENTO INTERNO DEL CSM NEL SISTEMA DELLE FONTI

più esatta del CSM è quella di essere organo di “garanzia dell’autonomia e indipendenza della magistratura” e quindi la sua piena funzionalità garantisce un valore del tutto essenziale per l’intero ordinamento repubblicano.