

Brevi note sull'evoluzione della "forma di governo" del Consiglio superiore della magistratura, alla luce del ruolo del Comitato di presidenza *

Nicolò ZANON
(23 maggio 2015)

1. Il tema di queste note è quello del ruolo del Comitato di presidenza del C.S.M., nell'evoluzione più recente, in particolare durante la consiliatura 2010-2014.

Facendo ricorso, allusivamente ma non del tutto implausibilmente, alla terminologia costituzionalistica, si tratta di avvicinare, attraverso l'analisi del ruolo del Comitato, il tema della cd. "forma di governo" del C.S.M. L'utilizzo analogico dell'espressione non appare particolarmente forzata, in considerazione del livello istituzionale al quale si collocano gli "attori" da prendere in considerazione: Presidente della Repubblica (che non fa parte del Comitato, beninteso, ma lo influenza indubbiamente dall'esterno), Vice-Presidente del C.S.M., Primo Presidente della Corte di cassazione, Procuratore generale presso la medesima Corte, questi ultimi membri del Comitato, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 195 del 1958.

Qualche dubbio sull'opportunità dell'analogia, invero, potrebbe derivare dal livello delle fonti che disciplinano le attività del Comitato di presidenza medesimo, e, in questo ambito, le relazioni tra gli attori citati. Si tratta infatti, in larga prevalenza, di regole desumibili non dalla Costituzione o dalla legge, bensì, soltanto, dal regolamento interno del Consiglio stesso. E tuttavia, poiché in questo campo hanno peso anche le prassi, e le consuetudini o convenzioni, che tra tali attori possono instaurarsi, l'analogia in parola sembra attingere di nuovo ad una relativa plausibilità.

Da precisare, ancora, che le considerazioni che seguono non hanno alcun intento polemico. Sono, al contrario, essenzialmente frutto di una osservazione *sine ira ac studio*, che cerca di tratteggiare le linee di evoluzione del ruolo del Comitato, con l'oggettività di cui può essere capace chi è stato componente del *Plenum*, ed ha dunque direttamente vissuto alcune delle vicende sulle quali ragiona. Infine, e anche questa precisazione ha una certa importanza, è da sottolineare che le considerazioni qui svolte risentono inevitabilmente della posizione rivestita da chi scrive, quella di consigliere "laico", non proveniente dai ranghi della magistratura.

2. L'evoluzione del ruolo del Comitato ora all'attenzione non è propriamente recente. Il tema dei poteri e della "posizione" del comitato di presidenza è da diverso tempo all'ordine del giorno della Seconda Commissione del C.S.M (che si occupa del regolamento consiliare), anche nelle consiliature che hanno preceduto quella (2010-2014) di cui in particolare si ragiona qui. Parrebbe, però, che, proprio in questa consiliatura, la questione abbia raggiunto forme di sviluppo e gradi di intensità inusitati in passato. E non è un caso che proprio il Vice Presidente di tale consiliatura, Michele Vietti, rivendicando il ruolo che il Comitato ha svolto, abbia avuto modo (nell'intervento al Convegno citato in nota 1) di ragionare di una funzione elastica del Comitato, capace di adattarsi alle diverse e mutevoli situazioni politico-istituzionali; di un suo ruolo di collegamento con altre istituzioni; di compiti di coordinamento, di capacità "ordinatorie" dell'attività del Consiglio, in vista del suo miglior funzionamento; di una sua funzione in qualche modo propulsiva, nonché di raccordo, all'interno della vita consiliare, con i compiti del Segretario Generale.

* Intervento al Convegno "Bilancio di un quadriennio", tenutosi presso il Consiglio superiore della Magistratura in data 22 luglio 2014.

3. Per iniziare, come si deve, partendo dal diritto positivo, e quindi dalle fonti di disciplina della materia, è opportuno dire che la Costituzione non cita il Comitato di Presidenza, anche se ne ricorda partitamente i componenti.

La legge istitutiva del C.S.M., per parte sua, si limita ad alcune indicazioni molto scarse, che possono essere riempite di contenuti diversi. All'art. 2, primo comma, della l. n. 195 del 1958 è fissata la composizione del Comitato. Il secondo comma contiene una descrizione delle attribuzioni del Comitato, non priva di una qualche ambiguità: il comitato, si dice, "promuove l'attività e l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio", oltre a provvedere alla gestione dei fondi stanziati in bilancio. L'ambiguità sta nel fatto che, da una parte, il Comitato è chiamato a "promuovere l'attività" del C.S.M, riconoscendosi con ciò un suo ruolo attivo e propulsivo, ma, dall'altra parte, si aggiunge che esso deve promuovere anche "l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio", da questo secondo punto di vista sembrandosi alludere maggiormente ad un suo ruolo di mera esecuzione delle deliberazioni assunte dall'assemblea plenaria. La gestione dei fondi stanziati in bilancio, da questo punto di vista, è, a sua volta, un potere che sta a metà, tra l'attuazione delle decisioni del *Plenum* e la scelta discrezionale quanto all'allocazione in concreto delle risorse.

Riferendosi al regolamento interno del Consiglio, il riferimento dovrebbe andare al solo articolo 6, che contiene peraltro scarse regole sulla validità delle delibere del Comitato, sulla loro verbalizzazione e aggiunge, sibillantemente che delle "più rilevanti determinazioni" del Comitato, "il Vice Presidente informa tempestivamente il Consiglio nella sua successiva riunione" (sollevando così vari interrogativi sulla valutazione di rilevanza, parrebbe rimessa alla discrezionalità stessa del Comitato),

In realtà, in vari altri articoli del regolamento sono menzionate, più o meno chiaramente, attribuzioni cruciali del Comitato, idonee a incidere fortemente nelle dinamiche consiliari: il Comitato, infatti, smista alle diverse Commissioni le varie pratiche, possedendo perciò la "competenza sulla competenza", e decidendo, con inevitabile discrezionalità, nei casi dubbi, quale Commissione debba occuparsi di una certa questione. Ha, inoltre, il cruciale potere di segretazione provvisoria delle pratiche stesse, in attesa delle deliberazioni di merito della Commissione competente, e, soprattutto, è *dominus* dei tempi di trasmissione alle varie Commissioni. Quest'ultima, in particolare, è questione delicata, sulla quale più di qualche contrasto interno vi è stato. Ciò perché, ovviamente, un conto è una trasmissione molto celere di una pratica, ben altra cosa (con ben altri effetti) è una trasmissione (magari artatamente) rallentata. E non si può non notare che la scelta dei tempi è tipicamente frutto di una valutazione discrezionale, che potrà essere semmai discussa e criticata in *plenum*, ma a cose ormai fatte, residuando solo la possibilità, per i consiglieri scontenti, di addossarne al Comitato la responsabilità "politica".

Proseguendo nell'analogia con la terminologia costituzionalistica sulle "forme di governo", si potrebbe in definitiva dire che le norme che si occupano dei poteri del Comitato sono norme "a fattispecie aperta", in qualche modo "porose", perché idonee ad "assorbire" la realtà concreta alla quale si devono adattare, a essere riempite di contenuto in dipendenza dei reali rapporti di forza interni al Consiglio, a nutrirsi e nello stesso tempo a conformare quella e questi.

4. D'altra parte, tuttavia, una tale realistica descrizione del ruolo attivo del Comitato solleva qualche problema, al cospetto di ciò che emerge, dal disegno specificamente costituzionale, quanto all'assetto interno del C.S.M. Se dovessimo, con un solo aggettivo, descrivere la forma di governo disegnata dalla Costituzione per il C.S.M., si esagererebbe, forse, nel

definirla una forma di governo assembleare, nel cui ambito il *plenum* ha un ruolo decisivo. In realtà, il Consiglio è un organo complesso, in primo luogo perché è presieduto dal Presidente della Repubblica, e questa, come sappiamo, è una scelta del costituente estremamente significativa, sotto molti profili che non è possibile evidenziare qui, con particolare riguardo ad alcuni cruciali poteri che al Presidente sono attribuiti in qualità di organo *esterno* al Consiglio (si pensi, ad esempio, all'assenso presidenziale all'iscrizione di una pratica all'ordine del giorno del *Plenum*).

Tuttavia, pur senza esagerare, si deve riconoscere che, in base all'articolo 105 Cost., solo l'assemblea, ovvero il *Plenum* consiliare, è organo decidente. In questo senso, almeno, non è sbagliato sostenere che il C.S.M. è caratterizzato da una forma di governo "assembleare".

Ebbene, se così stanno le cose dal punto di vista costituzionale, il tema reale è proprio quello del rapporto, talvolta di collaborazione, talvolta dialettico e conflittuale, tra Comitato e Plenum. E parrebbe innegabile che, nella consiliatura 2010-2014, il baricentro si sia significativamente spostato a favore del Comitato di presidenza e a svantaggio del *Plenum*, sia in termini di capacità di rappresentanza politica esterna del Consiglio, sia in termini di effettiva assunzione di fondamentali e delicate decisioni.

Non è affatto detto, naturalmente, che si sia in presenza di un'"evoluzione convenzionale" ormai sicura e stabilita, e che questa direzione debba per forza essere mantenuta.

Detto per inciso, un "indice di riconoscimento" normativo, sia pur labile e velocemente corretto, del nuovo ruolo assunto dal Comitato, si ebbe con la versione originaria dell'art. 2 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per la efficienza degli uffici giudiziari*), in tema di incarichi direttivi ai magistrati, che intervenne a correggere puntualmente il d. lgs. n. 160 del 2006 in tema di conferimento di incarichi direttivi ai magistrati. In tale norma, per rimediare all'annoso problema del ritardo nel conferimento di tali incarichi, stigmatizzato in varie occasioni da più di un Capo dello Stato, si stabiliva che, in generale, il conferimento in parola dovesse avvenire entro tre mesi dalla pubblicazione della vacanza, e che, in caso di ingiustificata inosservanza di tale termine, il Comitato di presidenza dovesse provvedere alla sostituzione del relatore della procedura con il Presidente della Commissione competente, al quale era dato un termine di trenta giorni per la formulazione della proposta al *Plenum*. La legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114, ha poi modificato il testo, attribuendo questo ruolo, in caso di ritardo, direttamente al Presidente della Commissione, senza intervento del Comitato. Pur velocemente emendato (sulla base dei timori suscitati da questo inatteso "slittamento" verso forme presidenzialistico-verticistiche di funzionamento del C.S.M.), il testo originario sta a testimoniare la stessa emersione, a livello normativo primario, di un ruolo molto più pervasivo del Comitato. Ci si era evidentemente resi conto che qualcosa, all'interno degli equilibri consiliari, era cambiato...

E' probabile, d'altra parte, che la modifica degli equilibri di cui si sta ragionando sia dipesa anche da una serie di coincidenze, occasionali ma significative: la *Auctoritas* forte del Presidente Giorgio Napolitano e la durata ultrasettennale del suo mandato, la personalità e la capacità dei componenti il Comitato di presidenza stesso.

Detto ulteriormente per inciso, e senza piaggeria, va riconosciuto al Vice Presidente e ai componenti del Comitato di aver interpretato il proprio ruolo con estrema sagacia e intelligenza. Ma quel che va soprattutto loro riconosciuto è l'aver saputo identificare e perseguire, senza remore di sorta, nella decisione delle pratiche più importanti, una linea politico-istituzionale assai chiara, lontana da ogni cedimento alle sirene del corporativismo e alle pretese delle correnti della magistratura organizzata.

Non c'è quindi nessuna critica alle persone che hanno composto il Comitato. C'è, piuttosto, l'esigenza di una riflessione di sistema.

5. Questa riflessione può essere aiutata da una sorta di "confessione", che, al termine dell'esperienza quadriennale come consigliere, parrebbe giusto e necessario rendere.

E' noto che alcuni tra i componenti laici (chi scrive è tra questi) hanno sempre guardato alla sovraesposizione politico-mediatica del *Plenum* consiliare con una certa diffidenza. La diffidenza dipende dal fatto che essi hanno sempre pensato che il Consiglio sia titolare di una serie tipica e tassativa di attribuzioni, e di queste soltanto debba occuparsi, governando la magistratura dal punto di vista amministrativo, evitando prese di posizione di valore politico generale.

Giudicando essi con forte diffidenza tali prese di posizione esterna, spesso assunte dal *Plenum* con grande clamore pubblico (si pensi ai pareri sui disegni di legge, specie quando votati in coincidenza con i lavori parlamentari, o alle cd. pratiche a tutela), hanno assistito, con animo un poco "diviso" e con sentimenti "misti", al progressivo "slittamento" in via di fatto, di queste attribuzioni dalla competenza del *Plenum* consiliare a quella del Comitato di presidenza.

Ciò è accaduto, ad esempio, con riguardo alle appena ricordate "pratiche a tutela". Su di esse, in generale, chi scrive pensa che siano pratiche di incerto (o nullo) effetto giuridico, che il C.S.M. si è auto-attribuito in deroga all'elenco tassativo delle competenze previsto in legge, e che siano comunque fonte di sovraesposizione mediatica, nonché di spirali polemiche che portano all'ulteriore inasprimento dei contrasti (meglio e diffusamente, sul punto, N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, IV edizione riveduta ed ampliata, Bologna 2014). Nei casi che stanno per essere ricordati, presumibilmente proprio per evitare tali effetti deleteri, il Comitato di Presidenza si è in alcuni casi "sostituito" al *Plenum* consiliare, diffondendo comunicati di risposta a offese o a dichiarazioni polemiche provenienti dall'ambiente politico. Così, nel caso del comunicato stampa in data 19 settembre 2013, nel quale il Comitato espresse "amarezza e sconcerto per l'ennesima ripetizione di giudizi sprezzanti e di attacchi infondati che colpiscono in modo indiscriminato la magistratura italiana". Ma soprattutto, più eclatante è il caso del comunicato in data 4 febbraio 2013, in piena campagna elettorale per le elezioni politiche. Nacque allora una polemica sui tempi di alcuni delicati processi milanesi: il Comitato di Presidenza intervenne riconoscendo che non era ovviamente suo compito interferire sulle tempistiche processuali, ma affermò anche che, essendosi appunto nei momenti cruciali della campagna elettorale, era auspicabile un "rasserenamento del clima" per lo svolgimento di tale campagna, evitando, nei limiti del possibile, "interferenze tra vicende processuali e vicende politiche".

Su questo comunicato si svolse effettivamente un dibattito consiliare. Fu un dibattito, tutto sommato, dai toni moderati. In altre epoche, i toni non sarebbero stati moderati, o meglio - e soprattutto - non vi sarebbe stato alcun comunicato del Comitato di presidenza: il *Plenum* avrebbe evidentemente avocato a sé la gestione *diretta* della questione.

Ebbene, si accennava a un "animo diviso" dei componenti laici in tali vicende. Si trovarono essi, in effetti, di fronte ad una singolare, ma significativa, difficoltà. Da una parte, non nutrivano alcun interesse ad "affondare" critiche nei confronti del Comitato: non poteva essere quello il loro obiettivo istituzionale di consiglieri laici, giacché, dal loro punto di vista, la riduzione della sovraesposizione politico-mediatica del *Plenum* doveva semmai essere assecondata. Dall'altra parte, però, in vicende del genere gioca un ruolo non secondario una certa "psicologia delle istituzioni". Colui che è, in fin dei conti, componente di un organo collegiale non può non avere un giusto orgoglio di appartenenza ad esso, Sicché qualche

malumore, qualche mezza parola di critica per quella che pareva una sorta di usurpazione... sfuggì. Ma, almeno dal punto di vista di chi scrive, quella mezza parola fu subito... controbilanciata da una valutazione di tipo istituzionale più profonda. Quale interesse reale poteva sussistere nel rivendicare a un *Plenum* - in cui si era in minoranza - un potere preponderante? Ed anche al di là dei rapporti numerici di forza: in termini di corretta applicazione del ruolo costituzionale del C.S.M. - organo di governo dell'ordine giudiziario, e non assemblea rappresentativa dell'ordine giudiziario o "terza camera" - perché non assecondare la tendenza, di fatto, verso una forma di governo consiliare di tipo non assembleare, ma "verticistico-presidenziale"?

Dal punto di vista dei consiglieri "laici", insomma, ben comprensibilmente quella polemica, solo abbozzata, fu tenuta molto sotto traccia.

Destò, semmai, un certo stupore la circostanza che questa polemica fosse tenuta estremamente sotto traccia dagli stessi consiglieri togati, che avrebbero avuto un interesse opposto a quello dei "laici".

Il punto è a sua volta cruciale e allude ad un altro dato politico-istituzionale rilevante, che non può essere qui messo a fuoco compiutamente. Probabilmente, questo progressivo slittamento di poteri a favore del vertice del C.S.M., a danno del *Plenum*, è il sintomo di una crisi, non tanto dell'"istituzione C.S.M." in sé, quanto della capacità di elaborazione politica dei "gruppi" consiliari di espressione togata (per un'analisi della quale può vedersi, ora, il volume di Nello Nappi, *Quattro anni a Palazzo dei Marescialli. Idee eretiche sul Consiglio Superiore della Magistratura*, Aracne, Roma, 2014),

In ogni caso, dirà il futuro se il mutamento del quale si è qui ragionato sia stabile o passeggero. Era tuttavia opportuna la segnalazione del fenomeno, senza polemiche e con la dovuta oggettiva sincerità di chi, al termine dell'esperienza consiliare, può e deve riprendere il suo compito di osservatore esterno delle vicende dell'istituzione consiliare.