



Rivista N°: 2/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 03/04/2020

AUTORE: Silvio Troilo*

LE REGOLE DELLA COABITAZIONE: PRESIDENTE, VICEPRESIDENTE E COMITATO DI PRESIDENZA NELLA “FORMA DI GOVERNO” DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le scelte dell’Assemblea Costituente. – 3. Il ruolo del Presidente della Repubblica. – 4. Il Vicepresidente del C.S.M. – 5. I rapporti tra Presidente, Vicepresidente e Comitato di presidenza del C.S.M. – 5.1. La sostituzione del Presidente e la delega di funzioni. – 5.2. Le funzioni proprie del Vicepresidente. – 5.3. Il Comitato di presidenza. – 5.4. Il ruolo complessivo del Vicepresidente. – 6. La formazione dell’ordine del giorno delle sedute. – 7. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

L’Italia ha da poco celebrato il settantesimo anniversario dell’approvazione della Costituzione repubblicana, sotto la quale il Paese ha conosciuto il più rapido ed incisivo sviluppo della sua storia. Sul piano istituzionale, radicali innovazioni sono state apportate dall’istituzione delle Regioni, della Corte costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura: innovazioni che, però, non sempre hanno prodotto risultati all’altezza delle (elevate) aspettative.

La configurazione assunta dal nostro regionalismo – e da un rinnovato sistema di autonomie locali – ha catturato l’attenzione non solo della dottrina, giuridica e non, ma anche del mondo politico e dell’opinione pubblica. In tale contesto Franco Pizzetti ha fornito un rilevante apporto, elaborando numerose e approfondite analisi, così come attente e meditate proposte di revisione dell’imperfetto sistema venutosi a creare.

Sulle altre due innovazioni, che si sono comunque radicate e consolidate nell’ordinamento costituzionale e nell’organizzazione pubblica, l’attenzione del mondo intellettuale, nel suo complesso, e della gente comune è stata minore ed è stata accompagnata da una considerazione pressoché indiscussa solo verso la Corte costituzionale. Viceversa, il Consiglio Superiore della Magistratura – principale garanzia di indipendenza del potere giudiziario

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Bergamo.

** Questo articolo è destinato alla pubblicazione negli *Scritti in onore di Franco Pizzetti*.

(ordinario) – è stato non di rado oggetto di critiche e nel 2019 è stato colpito da uno scandalo di particolare gravità, che ne ha seriamente macchiato la reputazione ed ha rischiato di comprometterne la credibilità¹.

Non pare, dunque, inutile riprendere l'analisi di tale fondamentale organo – sul cui modello sono stati costruiti anche gli organi di governo delle magistrature speciali² – concentrandosi in particolare sui meccanismi individuati dalla Costituzione, dalla legge e dal regolamento interno per assicurare il buon funzionamento della sua “forma di governo”, così da verificare di quali strumenti disponga il C.S.M. per uscire dalla crisi in cui è sprofondata nel 2019³.

Al riguardo, l'utilizzo traslato della pregnante locuzione “forma di governo”, benché a rigore non sia appropriato, non sembra eccessivamente forzato, se si considera che – al di là dell'assegnazione di poteri deliberativi con rilevanza esterna al solo *plenum* del Consiglio – le fonti anzidette hanno disegnato un'articolata ripartizione di competenze fra vari organi interni ed hanno investito della loro titolarità attori di altissimo livello istituzionale: Presidente della Repubblica, Vicepresidente del C.S.M., Primo Presidente della Corte di Cassazione e Procuratore generale presso la medesima Corte – che, insieme al Vicepresidente, fanno parte del

¹ Il 9 maggio 2019 il dott. Luca Palamara, già presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati nonché membro del Consiglio Superiore della Magistratura dal 2014 al 2018, è stato colto mentre trattava della successione al dott. Giuseppe Pignatone a capo della Procura della Repubblica di Roma con l'on. Luca Lotti (già sottosegretario e ministro), l'on. (ed ex magistrato) Cosimo Ferri ed alcuni membri “togati” del C.S.M. Le loro conversazioni sono state intercettate dalla Procura di Perugia, competente per i reati commessi da magistrati romani, in quanto Palamara era imputato con Lotti del reato di favoreggiamento nell'inchiesta sulla gestione della società pubblica Consip. Inoltre, Palamara era indagato anche con l'accusa di aver ricevuto denaro e regali da alcuni lobbisti, con cui intratteneva rapporti di amicizia, per impegnarsi a far sì che il C.S.M. nominasse Procuratore della Repubblica di Gela il dott. Giancarlo Longo. Tale nomina, poi, non era avvenuta ed anzi Giancarlo Longo aveva rassegnato le dimissioni dalla magistratura dopo aver patteggiato una condanna a cinque anni di carcere. Palamara si sarebbe interessato, altresì, alla nomina del nuovo Procuratore della Repubblica di Perugia, in modo che le inchieste contro di lui venissero insabbiate. A seguito dello scandalo – allargatosi ad ulteriori fatti – si sono dapprima autosospesi e poi dimessi dal Consiglio Superiore della Magistratura ben cinque membri “togati” su sedici (sostituiti da candidati non eletti o mediante elezioni suppletive): i dott. Cartoni, Criscuoli, Lepre, Morlini, Spina. Sono stati indotti a dimettersi dal proprio incarico anche il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione Riccardo Fuzio, che ha presentato domanda di pensionamento anticipato a causa di alcune conversazioni telefoniche intercorse con Palamara (anch'esse intercettate dalla Procura di Perugia), e il presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati, Pasquale Grasso, contestato per la linea seguita alla guida dell'A.N.M. Per una ricostruzione della vicenda v., *ex plurimis*, V. GIGLIO, *Il Consiglio Superiore della Magistratura e la difficilissima stagione dell'autogoverno*, 12 giugno 2019, testo disponibile al sito www.filodiritto.it, consultato il 12 novembre 2019.

² Le definizioni sintetiche date del C.S.M. e degli analoghi organi delle magistrature speciali sono non di rado accompagnate, in dottrina, da puntualizzazioni critiche, in quanto faticano a delineare precisamente la complessità della loro natura (v., per tutti, A. PIZZORUSSO, *Problemi definitivi e prospettive di riforma del C.S.M.*, in *Quad. cost.*, 1989, 471 ss.): così appaiono insufficienti le risalenti definizioni di “organo di alta amministrazione” (“qualificazione evocativa ma poco perspicua sul piano tecnico»), al pari di «quella cui lo stesso C.S.M. fa sovente ricorso, autoqualificandosi “organo di autogoverno della magistratura” (formula da intendersi “piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica»)», come ha precisato la Corte costituzionale nella sent. n. 142 del 1973). D'altra parte, quella di “organo di governo della magistratura”, spesso utilizzata, è ritenuta da alcuni «locuzione ingannevole, in quanto nello spettro delle sue accezioni ricomprende l'allusione allo svolgimento delle attività istituzionali sulla base di un programma e per il perseguimento di fini discrezionalmente individuati» (così, ad esempio, C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2007, 2)

³ Una crisi tanto grave da indurre il Vicepresidente del C.S.M., Ermini, a dichiarare il 4 giugno 2019 di fronte al *plenum* che «o sapremo riscattare con i fatti il discredito che si è abbattuto su di noi o saremo perduti» (cit. da V. GIGLIO, *Il Consiglio Superiore della Magistratura cit.*).

Comitato di presidenza –, i quali esercitano numerose attribuzioni, condizionando la capacità decisionale del *plenum* del Consiglio⁴.

2. Le scelte dell'Assemblea Costituente

La direzione del Consiglio Superiore della Magistratura è stata affidata, come noto, ad un “*ticket*” – come direbbero gli americani – formato dal Presidente e dal Vicepresidente.

Un *ticket* a cui, invero, va affiancato un terzo organo, il Comitato di presidenza, previsto dall'art. 2 della legge n. 195 del 1958 e composto dal Vicepresidente (che lo presiede), dal Primo Presidente della Corte di Cassazione e dal Procuratore generale presso di essa, con il compito di promuovere la complessiva attività e l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio e di provvedere alla gestione dei fondi stanziati in bilancio. Si tratta di un ruolo in concreto assai rilevante, tanto che parte della dottrina⁵, prospettando dubbi sulla compatibilità di tale organo con la Costituzione (che in effetti non lo prevede), ha osservato come le sue attribuzioni dovrebbero essere intese come meramente strumentali alla funzionalità del Consiglio, ciò che nella prassi non è⁶.

Tornando al binomio di Presidente e Vicepresidente, tale soluzione ha rappresentato il punto di convergenza tra diversi orientamenti che si confrontarono, anche vivacemente, in Assemblea Costituente con varie proposte, ispirate a logiche diverse e non facilmente conciliabili.

Senza entrare nel merito specifico della discussione che si svolse in quella sede⁷, va evidenziato che l'individuazione degli organi direttivi del Consiglio Superiore era funzionale alla configurazione del ruolo del C.S.M. nel sistema costituzionale e, più in generale, alla definizione dei rapporti tra la magistratura e gli altri poteri dello Stato. Così, da una parte, chi intendeva configurare il Consiglio quale autonoma espressione dell'ordine giudiziario

⁴ In tal senso v. già M. BESSONE, *La “forma di governo” del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. it.*, 1985, IV, 152 ss. e, più recentemente, N. ZANON, *Brevi note sull'evoluzione della forma di governo del Consiglio superiore della magistratura, alla luce del ruolo del Comitato di presidenza*, in *Forum Quad cost.*, 2015, 1-2, che rileva come neppure il livello sub-legislativo di alcune delle fonti che disciplinano i rapporti fra gli organi summenzionati possa rendere incongruo l'uso di tale espressione, dato che, fra attori di tale rilievo costituzionale, assumono importanza anche le consuetudini, le convenzioni o le prassi che possono instaurarsi fra di loro. Si consideri, inoltre, che «il Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito delle attribuzioni previste dall'art. 105 Cost., esprime orientamenti destinati ad incidere sulla qualità della giurisdizione ordinaria intesa come servizio ai cittadini», per cui, come «ogni istituzione che contribuisce agli equilibri di potere della Repubblica – finalizzati all'attuazione pratica dei principi fondamentali, italiani ed europei – ha il potere-dovere di adottare un indirizzo», nel caso specifico «in materia giudiziaria – che vale a formare l'indirizzo politico costituzionale – nel rispetto, beninteso, delle riserve di legge contenute nella Costituzione e nell'ovvio riconoscimento della superiorità della fonte legislativa, sottoposta soltanto alle norme costituzionali» (G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 4, 2017, 25).

⁵ V., per tutti, G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. dir.*, Agg., vol. IV, Milano, Giuffrè, 2000, 387.

⁶ Si è infatti registrata una tendenza esattamente opposta, tanto che è stato autorevolmente osservato come «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» (N. ZANON, *Brevi note cit.*, 3).

⁷ Per una disamina dei lavori preparatori, v. F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1982, 33 ss.; L. CARLASSARE, *La Presidenza del CSM secondo i costituenti*, in *Questione giustizia*, 1, 1986, 32 ss.; E. CASTORINA, *Note ricostruttive sul Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura*, in *Dir. soc.*, 1988, 576 ss.; A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*³, Torino, Einaudi, 1990, 37 ss.; A. MORETTI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, Napoli, Jovene, 2011, 45 ss.

proponeva di attribuire la presidenza al Primo Presidente della Corte di Cassazione; dall'altra, chi sottolineava la necessità di garantire un forte collegamento tra il potere giudiziario e gli altri poteri statuali suggeriva di affidare la presidenza al Ministro della Giustizia.

Alla posizione tendente ad assegnare la guida dell'organo al Primo Presidente della Cassazione venne eccepito il pericolo della trasformazione della magistratura in una casta; a quella favorevole alla presidenza del Ministro si obiettò che veniva in tal modo contraddetto l'indirizzo, pressoché unanime, non solo di sottrarre la magistratura ad ogni interferenza dell'esecutivo, ma anche di recidere ogni legame con quest'ultimo.

Stante la sensatezza delle reciproche obiezioni, prevalse la soluzione che, evitando i denunciati inconvenienti, affidava la presidenza al Capo dello Stato, garante imparziale della Costituzione e, quindi, anche dell'indipendenza della magistratura⁸.

In tal modo è risultato, anche formalmente, evidente che il C.S.M. è organo dell'intero Stato-apparato, e non del solo potere giudiziario⁹, e deve porsi in corretto equilibrio con gli altri poteri ed organi del sistema costituzionale complessivo, che sono pure coinvolti nel rispetto dell'indipendenza della magistratura, trattandosi di un'esigenza e di un valore che non riguardano i soli magistrati, ma tutto l'ordinamento¹⁰.

3. Il ruolo del Presidente della Repubblica

La presidenza del Capo dello Stato si ripercuote, come detto, sulla stessa definizione della funzione del Consiglio Superiore della Magistratura e della natura dei suoi poteri, nella misura in cui al Presidente non sia conferito un incarico meramente simbolico ma un ruolo concreto di garanzia e collegamento con gli altri poteri dello Stato¹¹.

Peraltro, si sono confrontate due visioni di tale ruolo. Da un lato la tesi dell'"assorbimento", che sostiene che «il Presidente del C.S.M. siede in esso non già quale Presidente della Repubblica, quale potere a sé, ma quale membro dell'organo collegiale, sia pure, ovviamente, come *primus inter pares*»: «il Presidente fa corpo col collegio, è tutt'uno in esso e con esso»¹². La sua figura sarebbe quindi giuridicamente distinta da quella di Capo dello Stato,

⁸ Cfr., per tutti, F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Artt. 104-107*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di G. Branca, A. Pizzorusso), Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1986, 47.

⁹ Inoltre, alla luce del progressivo riconoscimento della struttura diffusa del potere giudiziario e dell'idoneità di ogni suo organo ad incarnare tale potere nei conflitti interorganici davanti alla Consulta, sembrano ormai superate anche la divaricazione circa la natura del C.S.M. quale "organo costituzionale" ovvero "a rilevanza costituzionale" (su cui v., per tutti, la ricostruzione di G. VERDE, *L'amministrazione della giustizia tra Ministro e Consiglio superiore*, Padova, Cedam, 1990, 5 ss.), nonché la configurazione del Consiglio Superiore quale "vertice organizzativo" dell'ordine giudiziario, accanto al vertice "funzionale" costituito dalla Corte di Cassazione (su cui v. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, Cedam, 1976, 1284).

¹⁰ Cfr., per tutti, F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2018, 107.

¹¹ Come ritenuto dalla dottrina dominante: cfr., per tutti, P. BARILE, *Magistratura e Capo dello Stato*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. I, Padova, Cedam, 1972, 552; F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Artt. 104-107 cit.*, 47; R. TERESI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, ESI, 1984, 13 ss.; G. VOLPE, voce *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 851 ss.; G. AZZARITI, *Presidenza della Repubblica e presidenza del Consiglio superiore della magistratura*, in *Pol. dir.*, 1992, 312. Invece, secondo L. CARLASSARE, *La Presidenza del C.S.M. cit.*, spec. 34 ss., il dibattito in sede costituente fu dominato dalla convinzione che la presidenza del Capo dello Stato sarebbe stata solo onorifica.

¹² G. FERRARI, voce *Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Enc. giur.*, vol. VII, Roma, Treccani, 1988, 33; in questo senso, tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Poteri del CSM e poteri del presidente del CSM circa la formazione*

che costituirebbe soltanto il titolo di legittimazione per l'assunzione delle funzioni che vi sono connesse. Ne consegue che, rispetto ad ogni altro membro del Consiglio Superiore e all'insieme di essi, il Presidente del C.S.M. disporrebbe soltanto di quei poteri che norme espresse e principi inespressi conferiscono ai presidenti di organi collegiali¹³.

Al contrario, l'opposta interpretazione dottrinale ritiene che l'organo monocratico Presidente della Repubblica sia «innestato» «*sul* – prima che *nel* – CSM»: si potrebbe dire che non sia «il presidente del Consiglio Superiore [ad essere] il Capo dello Stato» quanto, piuttosto, che sia «il Presidente della Repubblica [ad essere] *anche* presidente del CSM»¹⁴. Al Presidente della Repubblica sarebbe assegnata una funzione di sintesi che si pone «come momento nel quale si esprime un'unità che tutto ricomprende e coordina, assicurando spazi e contemporaneamente limiti», tenendo legato il Consiglio «alla “visione integrata” dell'interesse supremo a cui risponde l'istituzione» dell'organo, al fine di garantire l'autonomia e indipendenza della magistratura da comportamenti impropri di singoli magistrati ma anche da indebite interferenze dell'esecutivo¹⁵.

In questo senso, assume un carattere di inquadramento sistematico la distinzione, pur non da tutti condivisa, tra “poteri interni” e “poteri esterni” esercitati dal Capo dello Stato rispetto al C.S.M.¹⁶.

Le attribuzioni interne, che danno luogo ad atti non controfirmati dal Ministro della Giustizia¹⁷, sono previste sia nella legge n. 195 del 1958 e nel d.P.R. n. 916 del 1958, sia nel

e la modificazione dell'ordine del giorno delle sedute, in *Questione Giustizia*, 4, 1985, 730 ss.; M. BESSONE, V. CARBONE, voce *Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. III, Torino, Utet, 1989, 458; C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore della magistratura cit.*, 25 ss. A conforto potrebbe richiamarsi anche la nota affermazione espressa in Assemblea Costituente dall'on. Bozzi, secondo cui, «partecipando il Presidente della Repubblica ad un organo collegiale, non ha risalto individuale la manifestazione della sua volontà, che concorre a formare, assieme a quella degli altri membri, la volontà unitaria dell'organo» (*Atti Ass. Cost.*, seduta del 6 novembre 1947, 1805).

¹³ Tale conclusione non sarebbe smentita dalla previsione che tutti i provvedimenti del Consiglio Superiore sullo *status* dei magistrati siano emanati con decreto del Capo dello Stato (art. 17, primo comma, l. n. 195/1958), in quanto tale decreto verrebbe adottato nella qualità non di Presidente del C.S.M., ma di Presidente della Repubblica, come la stessa Costituzione stabilisce in via generale (all'art. 87, settimo comma) per le cariche statali indicate dalla legge (G. FERRARI, *Consiglio Superiore della Magistratura cit.*, 18).

¹⁴ S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica come Presidente del CSM*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, (a cura di B. Caravita), Bari, Laterza, 1994, 50; nello stesso senso S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, Cedam, 1964, 72; Id., *Consiglio Superiore della Magistratura: due modelli a confronto*, in *Quad. cost.*, 1989, 430-431; G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in *Commentario della Costituzione cit.*, 1978, 276; G. VOLPE, voce *Ordinamento giudiziario generale cit.*, 852; G. D'ORAZIO, *La «doppia Presidenza» e le sue crisi (Il Capo dello Stato e il Consiglio Superiore della Magistratura)*, in *Quad. cost.*, 1992, spec. 260 ss.; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*⁵, Bologna, Zanichelli, 2019, 28.

¹⁵ L. ARCIDIACONO, *La Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1988, spec. 33 ss., che parla di carattere garantista dell'“eteropresidenza” assegnata al Capo dello Stato.

¹⁶ V., *ex plurimis*, P. BARILE, *Magistratura e Capo dello Stato cit.*, 554; G.U. RESCIGNO, *Art. 87 cit.*, 276; F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Artt. 104-107 cit.*, 49-50; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, Torino, Utet, 1996, 479; F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario cit.*, 107-108. In senso critico rispetto a tale distinzione v. G. VOLPE, voce *Ordinamento giudiziario generale cit.*, 852, L. ARCIDIACONO, *La Presidenza del Consiglio Superiore cit.*, 25 ss. e 61 ss.; E. CASTORINA, *Note ricostruttive cit.*, 585; P. RIDOLA, *La formazione dell'ordine del giorno fra poteri presidenziali e poteri dell'assemblea*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali cit.*, 73-74.

¹⁷ In quanto, come ebbe a dichiarare in Assemblea Costituente l'on. Leone, è garanzia sufficiente «il fatto che la responsabilità del Presidente è coperta dalla collegialità dell'organo» (*Atti Ass. Cost.*, seduta del 25 novembre 1947, 2468).

regolamento interno del Consiglio Superiore (riformulato da ultimo il 26 settembre 2016): tra di esse vi sono, ai sensi della legge, l'indizione delle elezioni dei componenti togati (effettuata da ultimo l'8 e 9 luglio 2018) e la richiesta ai Presidenti delle Camere di provvedere alle elezioni dei membri laici (nonché, ai sensi dell'art. I, co. 2, reg. int., la nomina della Commissione per la verifica di tali elezioni); la determinazione annuale del numero e delle attribuzioni delle commissioni referenti, nonché la nomina dei loro componenti, su proposta del Comitato di presidenza (art. 3 l. n. 195 e art. 31 d.P.R. n. 916); la convocazione e la presidenza dei lavori del Consiglio e della Sezione disciplinare; l'assenso sull'ordine del giorno delle sedute del Consiglio (art. 70, co. 1, reg. int.); la richiesta al Ministro di partecipare alle adunanze del C.S.M. (art. 16 l. n. 195); l'emanazione delle norme regolamentari deliberate dal Consiglio (artt. 40, co. 1, e 89 reg. int.). Tra i poteri interni va ricordato pure quello di delegare al Vicepresidente le funzioni previste dalla legge o dal regolamento, anche per quanto riguarda la convocazione delle sedute (art. 19 l. n. 195 e art. 5, co. 2, reg. int.).

Fra le attribuzioni esterne, che danno luogo ad atti controfirmati, vi sono invece l'emanazione dei decreti presidenziali in conformità alle delibere del Consiglio Superiore riguardanti i magistrati (art. 17 l. n. 195), lo scioglimento del Consiglio per impossibilità di funzionamento (art. 31 l. n. 195) e il potere di inviare messaggi allo stesso C.S.M.

Il fatto che i poteri presidenziali che ineriscono all'organo siano non solo interni ma anche esterni ad esso rileva non nell'esercizio della funzione di Capo dello Stato – che, anche nei confronti del Consiglio Superiore, non può ritenersi assorbita ed esaurita in quella di Presidente di quest'organo – ma nell'individuazione di ciò che il Presidente della Repubblica “porta con sé” nella presidenza del C.S.M.: si è parlato al proposito di una sorta di doppia volontà, in quanto il Presidente non trova nel collegio «il fondamento della titolarità e la legittimazione per l'esercizio della sua funzione, non sussiste[ndo] alcun vincolo fiduciario implicito o esplicito, né un vincolo di indirizzo tra assemblea e Presidente né reciprocamente tra Presidente e assemblea»¹⁸.

Pare, dunque, più opportuno ricostruire e interpretare il ruolo assegnato al Capo dello Stato all'interno del C.S.M. aderendo alla visuale della “dualità” (comunque rispettosa della collegialità)¹⁹, non sulla base di argomenti formali²⁰, ma alla luce della funzione di controllo e di garanzia che è attribuita al Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale, e che

¹⁸ C. MIRABELLI, *Intervento*, in Atti del convegno su *Ruolo e funzione del Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura a 35 anni dalla scomparsa di Vittorio Bachelet*, Roma, 30 settembre 2015, 25, testo disponibile al sito www.csm.it/documents, consultato il 6 settembre 2019.

¹⁹ Infatti, se l'opposta tesi dell'“assorbimento” del Capo dello Stato nel ruolo di presidente dell'organo collegiale rischia di risultare riduttiva, anche quella dell'“innesto” in esso, se spinta troppo oltre, potrebbe produrre una distorsione della posizione del C.S.M., «forzandolo negli schemi di una sorta di collegio amministrativo-consulativo del Capo dello Stato» (S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica cit.*, 55-56).

²⁰ Come la constatazione che tale presidenza è compresa nell'articolo 87 Cost., prima ancora che nell'art. 104 Cost., e che non è previsto un apposito ufficio di presidenza del Consiglio (ma, invero, è stato introdotto dalla legge il Comitato di presidenza): argomenti che non appaiono risolutivi. Peraltro, il dato testuale in base al quale soltanto alcuni atti del Presidente della Repubblica sono soggetti a controfirma (ex art. 17, primo comma, l. n. 195/1958) sembra costituire, come visto, una conferma della dualità del suo ruolo (G. SILVESTRI, in *Dibattito sul ruolo del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. cost.*, 1992, 3835).

non si traduce tanto in controllo costituzionale sul C.S.M., quanto soprattutto in garanzia di quest'ultimo²¹.

Infatti, è dubbio che fra le attribuzioni del Presidente del Consiglio Superiore siano ravvisabili poteri realmente direzionali, come rivendicato a suo tempo dal Presidente Cossiga. Tali poteri, se esercitati nella veste di Capo dello Stato anziché di espressione – quale Presidente – del C.S.M., parrebbero «in singolare contrasto con il carattere di piena indipendenza che connota ... il Consiglio»²² e non si armonizzerebbero con il metodo orizzontale-collegiale (e non verticale-gerarchico) che la Costituzione richiede di seguire nei rapporti tra i poteri dello Stato²³. Inoltre, le attribuzioni in questione sono finalizzate a costituire, organizzare e far funzionare l'organo, e non a stabilirne la direzione di marcia²⁴.

In definitiva, il Presidente della Repubblica si trova ad esercitare, a seconda delle circostanze, due diversi ruoli: quello di presidente del collegio, rispettoso della posizione di quest'ultimo, ma, ove necessario, quello di garante degli equilibri costituzionali anche verso il collegio stesso, esprimendo in tal caso non la volontà del Consiglio ma «la sua personale, distinta, separata volontà di organo dello Stato diverso dal CSM»²⁵.

Qualora, poi, si realizzino le condizioni d'impedimento previste dall'art. 86 Cost., tutte le attribuzioni del Presidente della Repubblica relative al C.S.M. sono esercitate non dal Vicepresidente ma dal Presidente del Senato, che è l'organo supplente del Capo dello Stato e che

²¹ S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica cit.*, 50 ss., che rileva altresì che tale ruolo (non ricostruibile nella pura logica della presidenza di un organo collegiale ma caratterizzato da un reciproco bilanciamento con il C.S.M.) emerse fin dall'Assemblea Costituente, pur «senza voler forzare le diverse spinte (e incertezze) che in essa si confrontarono»; S. BARTOLE, *Consiglio Superiore della Magistratura cit.*, 429 ss.; G. D'ORAZIO, *La «doppia Presidenza» cit.*, 270; S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidenza della Repubblica cit.*, 478-479. Precisa, peraltro, V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali cit.*, 31, che non è attribuito al Presidente della Repubblica propriamente «un ruolo di “garanzia” della legalità o di qualcos'altro nei confronti o contro il Consiglio ... quanto un ruolo imparziale di collegamento e insieme di separazione (per il carattere “neutrale” della figura presidenziale) fra corpo dei giudici rappresentato nel Consiglio e altri poteri dello Stato».

²² V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM cit.*, 31; G. FERRARI, voce *Consiglio Superiore cit.*, 18.

²³ G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM nella Costituzione e nella legge*, in *Atti del convegno su Ruolo e funzione del Vice Presidente cit.*, 6 ss.

²⁴ G. FERRARI, voce *Consiglio Superiore cit.*, 18. Conf. V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM cit.*, 31. Cfr. anche il regolamento interno, che peraltro, a livello generale, sembra delineare in modo sin troppo circoscritto tali attribuzioni, affermando che «il Presidente convoca e presiede le sedute del Consiglio ed esercita ogni altra funzione prevista dalla legge e dal Regolamento» (art. 5, co. 1, rubricato “Attribuzioni del Presidente e del Vicepresidente”). Anche sul delicato e rilevante tema della fissazione dell'ordine del giorno delle sedute il regolamento si limita a stabilire che esso «è predisposto dal Vicepresidente e, previo assenso del Presidente, è comunicato a tutti i componenti e al Ministro...», aggiungendo peraltro talune significative possibilità di inserire ulteriori argomenti nell'agenda della seduta, senza prevedere che debba esservi il consenso del Presidente (in merito v. il successivo par. 6).

²⁵ G.U. RESCIGNO, *Art. 87 cit.*, 276; conf. S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica cit.*, 59; G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 14. Gli stili e gli approcci seguiti dai diversi Capi dello Stato nel ruolo di Presidente del C.S.M. sono stati differenti, ma presentano comunque significativi elementi di continuità (salvo l'eccezione di Francesco Cossiga): per una veloce rassegna in proposito v. M. SICLARI, *Il Presidente della Repubblica e i rapporti con il potere giudiziario*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 3392 ss.; per uno sguardo più ampio v. A. MORETTI, *Il Presidente della Repubblica cit.*, 89 ss.; G. DI FEDERICO, *Da Saragat a Napolitano. Il difficile rapporto tra Presidente della Repubblica e Consiglio superiore della magistratura*, Milano-Udine, Mimesis, 2016.

diventa l'interlocutore del Vicepresidente del C.S.M. per le questioni attinenti al Consiglio Superiore²⁶.

4. Il Vicepresidente del C.S.M.

Come è stato notato, il Consiglio Superiore della Magistratura è l'unico organo collegiale deliberante, il cui presidente è legittimato a non prendere parte ai lavori, ma il voto del quale, ove decida insindacabilmente di parteciparvi, prevale in caso di parità all'interno del collegio²⁷.

Comunque, in considerazione delle numerose funzioni che il Capo dello Stato deve ordinariamente assolvere – e che, anche nella prassi, inducono i Presidenti della Repubblica a partecipare di rado alle riunioni del *plenum* –, la stessa Costituzione, all'art. 104, quinto comma, stabilisce che «il Consiglio elegge un vice presidente fra i componenti designati dal Parlamento». Si tratta dell'unica figura vicaria prevista direttamente dalla Carta costituzionale.

Occorreva infatti che si prevedesse un soggetto distinto, ma dotato della necessaria autorevolezza, a cui affidare la guida del Consiglio Superiore nell'esercizio quotidiano delle sue funzioni, stante la probabile impossibilità di farlo da parte del Capo dello Stato.

Per ricoprire il ruolo di Vicepresidente furono, peraltro, riproposte le figure ipotizzate inizialmente per la presidenza. Senonché, la scelta del Ministro della Giustizia, suggerita da alcuni, avrebbe potuto favorire interferenze del potere esecutivo all'interno dell'organo chiamato a garantire l'indipendenza della magistratura ordinaria. Quella, invece, del Primo Presidente della Corte di Cassazione, proposta da altri, avrebbe potuto consentire al potere giudiziario di chiudersi in se stesso, anche in conseguenza della notevole eterogeneità e separazione che si sarebbero prodotte tra Presidente e Vicepresidente, il primo proveniente dal mondo politico (pur se collocato al di sopra delle parti), il secondo magistrato di carriera, posto al vertice di quella che era ancora vista come la "piramide giudiziaria". Senza considerare che il Primo Presidente della Cassazione non avrebbe potuto assicurare quella piena dedizione necessaria al ruolo, se non a costo di trascurare la presidenza della Corte di Cassazione. Il dilemma fu sciolto dai Costituenti prevedendo un soggetto istituzionale espresso dallo stesso Consiglio, ma scelto necessariamente tra i membri laici²⁸.

Senonché, per quanto riguarda la sua elezione, sia la Costituzione che la legge n. 195 del 1958 si sono limitate ad affermazioni essenziali, per cui a disciplinare le relative modalità ha provveduto il regolamento interno, il quale stabilisce, all'art. 3, che debba avvenire a

²⁶ L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 228; E. CASTORINA, *Note ricostruttive cit.*, 588 ss.; G. VOLPE, voce *Consiglio superiore della magistratura cit.*, 385; G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 8. Invece F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Artt. 104-107 cit.*, 51 ritengono che, ferma restando la supplenza del Presidente del Senato nell'esercizio delle competenze esterne del Presidente del C.S.M., «potrebbe configurarsi – pur se la questione è dubbia – una sorta di "supplenza istituzionale"» del Vicepresidente in riferimento alle competenze interne.

²⁷ G. FERRARI, voce *Consiglio Superiore cit.*, 18.

²⁸ Cfr., per tutti, G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 5. La scelta dell'Assemblea Costituente fu infatti ispirata dalla volontà di dissipare le preoccupazioni di entrambi i fronti, dato che, come rilevato dal proponente dell'emendamento Lussu, «il Vicepresidente del Consiglio Superiore non sarà un rappresentante del potere esecutivo, ma sarà uno di quegli elementi tecnici e quindi perfettamente capaci, designati dal Parlamento, ed eletto dal Consiglio Superiore, quindi dai tecnici e dai magistrati» (*Atti Ass. Cost.*, seduta del 25 novembre 1947, 2480). Peraltro, la decisione fu assunta con un voto di stretta misura (159 favorevoli contro 151 contrari).

scrutinio segreto e che occorra la maggioranza assoluta dei componenti nelle due prime votazioni, la maggioranza semplice nella terza ed il maggior numero di voti nell'eventuale successivo ballottaggio, con proclamazione del più anziano d'età in caso di ulteriore parità. La norma, dettata in vista dell'elezione all'inizio della consiliatura²⁹, si applica ovviamente anche alla eventuale elezione nel corso di essa.

La previsione dello scrutinio segreto e di un *quorum* deliberativo, che svincola il Vicepresidente dalla rappresentanza della sola componente laica e lo vincola ad essere espressione dell'intero organo, si inserisce e corrobora l'idea secondo cui la scelta di tale soggetto da parte di tutto il Consiglio, ma all'interno della componente non togata, costituisce la migliore garanzia di un equilibrato rapporto tra l'autonomia della magistratura ed il suo legame, pur indiretto, con la sovranità popolare³⁰.

Il Vicepresidente deve, dunque, essere – ed anche apparire – del tutto estraneo al gioco delle correnti della magistratura pur presenti all'interno del C.S.M., e deve distaccarsi completamente dalla maggioranza che lo ha eletto. Queste sono le motivazioni sostanziali che hanno indotto tutti i Presidenti, a cominciare da Pertini, a negare l'ammissibilità di un dibattito antecedente all'elezione del Vicepresidente, nonostante le esigenze di trasparenza riproposte, in tempi successivi, da diversi consiglieri³¹. Nondimeno, per lungo tempo ha trovato applicazione una prassi di mera ratifica di scelte operate dal sistema dei partiti al di fuori del Consiglio Superiore, senza il concorso delle differenti sensibilità e culture dei membri laici e togati³².

Si pone, dunque, l'esigenza di una maggiore trasparenza e visibilità delle convergenze all'interno del Consiglio, che comunque potrebbe essere ricercata con mezzi diversi dal dibattito preliminare, ad esempio dando la massima pubblicità ai *curricula* dei singoli consiglieri laici, tutti potenziali candidati³³.

In ogni caso, pare inadeguato il *nomen juris* attribuito dalla Carta costituzionale al Vicepresidente, per cui sorge il problema di definire precisamente il suo ruolo rispetto al Consiglio ed allo stesso Presidente. Ora, se può convenirsi con Gaetano Silvestri³⁴ sull'opportunità che una Costituzione si limiti a porre i cardini su cui deve innestarsi il complesso meccanismo

²⁹ Disponendo che, «subito dopo aver deliberato sulla verifica [delle elezioni] prevista dall'art. 2, il Consiglio, nella stessa seduta, procede a scrutinio segreto all'elezione del Vicepresidente tra i componenti eletti dal Parlamento» (co. 1).

³⁰ Cfr., per tutti, G. FERRARI, voce *Consiglio Superiore cit.*, 19; G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 5.

³¹ In particolare dai consiglieri eletti nella lista di Magistratura democratica, Borrè, Senese e Palombarini, al momento dell'elezione del Vicepresidente nel 1981 e di nuovo, nel novembre 1985, tramite la richiesta di introduzione di una modifica regolamentare. Nel primo caso il Presidente Pertini e nel secondo il suo successore Cosiga hanno, però, respinto le richieste (nel secondo caso nonostante si fosse già pronunciata favorevolmente la Commissione per il regolamento, con il voto favorevole di 5 componenti su 6), in base alla tesi per cui ogni discussione è preclusa essendo il Consiglio Superiore costituito, nella prima seduta, in collegio elettorale e per cui, comunque, le modalità di svolgimento della prima seduta del Consiglio, in mancanza di espresse previsioni, sono rimesse alle determinazioni del Presidente del C.S.M., chiamato a dirigerla. Sulla vicenda v. S. SENESE, in *Quattro note sul Presidente della Repubblica nel Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Pol. dir.*, 1986, 141 ss. e V. ONIDA, *ibidem*, 162 ss.

³² Prassi stigmatizzata, tra gli altri, da S. SENESE, in *Quattro note cit.*, 143.

³³ Come suggerito, ad esempio, da G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 12. Su questo punto delicato non ha apportato novità nemmeno il nuovo regolamento interno del 2016, che ha fatto proprie le contrarie argomentazioni appena ricordate, dandone conto nella relazione illustrativa.

³⁴ G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 6.

dei rapporti tra i poteri dello Stato, lasciando la precisazione delle modalità di funzionamento alle fonti subordinate – inclusi i regolamenti interni degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale –, occorre rilevare che, anche circa il rinvio a tali ulteriori fonti, la Costituzione e la legge sono rimaste molto vaghe.

In dottrina, alla luce della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario sancita dall'art. 108 Cost., si è molto dibattuto sul potere normativo del C.S.M.³⁵. In tale contesto è stato affrontato anche il tema del fondamento ed inquadramento del regolamento interno: esso va sicuramente considerato un atto normativo – che trova la sua fonte espressa nella legge n. 195 del 1958 (all'art. 20, settimo comma) – e più precisamente, secondo la tesi prevalente, un atto a carattere organizzatorio rientrante nella tipologia di cui all'art. 17, co. 1, lett. d), della legge n. 400 del 1988, la cui emanazione costituisce espressione di un tipico potere interno del Presidente della Repubblica in quanto Presidente del C.S.M. Ed infatti il regolamento stesso assegna al Capo dello Stato, nella veste di Presidente del Consiglio Superiore, il potere di assenso alle proposte di sua modifica (art. 40) e il compito di adottarle con proprio decreto (art. 89), a differenza delle altre deliberazioni del Consiglio la cui attuazione è assicurata dal Comitato di presidenza e dal Vicepresidente³⁶.

5. I rapporti tra Presidente, Vicepresidente e Comitato di presidenza del C.S.M.

Tornando alla Costituzione, l'art. 104 non offre indicazioni testuali in ordine alla configurabilità, o meno, di un rapporto gerarchico e fiduciario tra il Presidente ed il Vicepresidente del C.S.M., come avviene in altri organi. In questo caso, infatti, il vicario non è scelto dal Presidente, né è tale di diritto, ma è eletto dal Consiglio.

Né il dubbio è sciolto dalla legge n. 195 del 1958, che, con formula generica e stereotipata, si limita ad affermare che «il Vice Presidente del Consiglio superiore sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento» (come Presidente del C.S.M., mentre per l'assenza o l'impedimento come Capo dello Stato – come già rilevato – il sostituto, anche nel ruolo svolto all'interno del Consiglio Superiore, è il Presidente del Senato), pur soggiungendo che «esercita

³⁵ Cfr., *ex plurimis*, G. VOLPE, voce *Ordinamento giudiziario generale cit.*, 840 ss.; F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali cit.*, 36 ss. R. ROMBOLI, S. PANIZZA, voce *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, Utet, 1995, 377 ss; G. SERGES, *La potestà normativa*, in *Il Consiglio superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma* (a cura di S. Mazzamuto), Torino, Giappichelli, 2001, 37 ss.; A. PACE, *I poteri normativi del C.S.M.*, in *Rass. parl.*, 2010, 369 ss.; M.G. RODOMONTE, *L'attività normativa degli organi di garanzia dei giudici*, in *Gli organi di garanzia delle magistrature* (a cura di B. Caravita), Napoli, Jovene, 2013, 58 ss.; N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale cit.*, 49 ss., nonché COMMISSIONE PRESIDENZIALE PER LO STUDIO DEI PROBLEMI CONCERNENTI LA DISCIPLINA E LE FUNZIONI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (cd. "Commissione Paladin"), *Relazione*, 1991, coll. 119 ss., in www.csm.it/web/csm-inter/aree-tematiche/archivio-storico/il-csm-secondo-la-costituzione. Sul regolamento interno attualmente vigente, emanato il 13 ottobre 2016, v. D. PICCIONE, *Il Consiglio superiore della Magistratura, attraverso il prisma del suo regolamento*, in *Rivista AIC*, 4, 2017.

³⁶ R. FUZIO, *Il ruolo del Vice-presidente del CSM nel Regolamento Interno e la sua funzione di garante dell'efficienza e funzionalità dell'attività consiliare*, in *Atti del convegno su Ruolo e funzione del Vice Presidente cit.*, 20; conf. G. VOLPE, voce *Consiglio superiore della magistratura cit.*, 393. In verità, nel regolamento interno (tanto in quello vigente, quanto in quello precedente), il potere di assenso presidenziale è previsto in modo sfumato, disponendosi che «per le modifiche al Regolamento interno, la Commissione competente formula le proposte e le trasmette al Comitato di Presidenza affinché le sottoponga al Presidente della Repubblica, in qualità di Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura» (art. 40).

le attribuzioni indicate dalla presente legge e quelle che gli sono delegate dal Presidente» (art. 19).

È infatti adoperata la medesima formula presente in altri testi normativi quando ci si intende riferire ad una sostituzione occasionale e temporanea del presidente (come sembra indicare anche l'uso del singolare «in caso», anziché «nei casi») e generalmente limitata alla direzione delle sedute. Senonché il C.S.M. è l'unico organo deliberante nel quale l'esercizio della funzione vicaria è la regola e quello della funzione vicariata è l'eccezione³⁷.

Ora, anche nel delineare i rapporti tra Presidente, Vicepresidente, nonché Comitato di presidenza, e Consiglio Superiore della Magistratura vale l'avvertenza metodologica a non cadere nell'illusione di trovare nelle norme (costituzionali e ordinarie) «soluzioni bell'e pronte per ogni difficoltà che possa insorgere nel delicato terreno dei rapporti tra organi di vertice dell'ordinamento»³⁸. E, tuttavia, sembrerebbe emergere una figura di semplice vicario del Presidente, cui sono assegnate, altresì, alcune funzioni proprie strettamente legate all'attività quotidiana del Consiglio. Se così fosse, si dovrebbe applicare a tale figura lo schema più adatto ad una simile situazione, che è quello verticale-gerarchico.

Senonché, come già segnalato, nel nostro ordinamento liberaldemocratico occorre guardare ai rapporti tra gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale secondo un'ottica orizzontale-collegiale di azione e collaborazione, più che in base ad una concezione verticale-gerarchica di esercizio del potere (che ha invece influito in modo rilevante in alcune passate vicende della vita del C.S.M., in particolare nella controversia sulla formazione e approvazione dell'ordine del giorno delle sedute sotto la Presidenza Cossiga)³⁹.

La dinamica dei rapporti tra Presidente e Vicepresidente va, quindi, ricostruita alla luce di tale orientamento di fondo, non contraddetto nemmeno a livello di indicazioni indirette, non essendo agevole ricavare dalla Costituzione che il Presidente possa prevalere sul Consiglio o, viceversa, il Consiglio sul Presidente.

5.1. La sostituzione del Presidente e la delega di funzioni

Per quanto riguarda la sostituzione del Presidente assente – anche per motivi non imprevedibili né eccezionali⁴⁰ – o temporaneamente impedito, il Vicepresidente ne prende di volta in volta il posto, esercitandone le funzioni e i poteri.

Sul piano concreto, assume notevole importanza la direzione delle sedute del *plenum* del Consiglio.

³⁷ G. FERRARI, voce *Consiglio Superiore cit.*, 19.

³⁸ G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 7.

³⁹ Su cui v. il successivo par. 6 e cfr., per tutti, G. FERRI, *Il Consiglio superiore della magistratura e il suo Presidente. La determinazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari nella prassi costituzionale della Presidenza Cossiga*, Padova, Cedam, 1995, spec. 1 ss., 83 ss., 189 ss.

⁴⁰ Anzi, si è sostenuto che, in base ad una "norma convenzionale", il Presidente della Repubblica dovrebbe astenersi da ogni discussione o votazione del *plenum* che comporti una presa di posizione in merito agli indirizzi governativi in materia di giustizia: in tal modo si eviterebbe qualunque suo improprio coinvolgimento nelle concrete vicende affrontate dal Consiglio Superiore (G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 973 ss.; conf. P. BARILE, *Magistratura e Capo dello Stato cit.*, 561, per il quale, peraltro, l'astensione costituisce un "dovere di correttezza"; A. PIZZORUSSO, *Poteri del CSM cit.*, 731, nota 15; L. CARLASSARE, in *Quattro note cit.*, 154, per la quale sussiste per il Presidente un vero e proprio "obbligo di astenersi").

In tale ambito, infatti, si deve garantire che ogni membro del C.S.M. sia messo in condizione di poter esprimere le proprie valutazioni in piena libertà e in condizioni di parità con gli altri, concretizzando la prerogativa dell'immunità riconosciuta a tutti i componenti per le «opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni e concernenti l'oggetto della discussione». Nel far ciò, anche in momenti di tensione o di acceso dibattito, il Vicepresidente deve conservare la propria credibilità ed autorevolezza di presidente del collegio⁴¹.

La massima espressione del rilievo assegnato alla direzione delle sedute è la previsione, contenuta nella legge (art. 5) e ripresa dal d.P.R. n. 916/1958 (art. 44, primo comma) e dal regolamento interno (art. 67, co. 2), che sancisce che «a parità di voti prevale il voto del Presidente di seduta». Tale prerogativa, peraltro, è utilizzata poco frequentemente per la prassi di astensione dal voto seguita, oltre che dai Presidenti, da molti Vicepresidenti, in particolare nelle deliberazioni concernenti il conferimento di incarichi.

Per altro verso, l'istituto della delega – con cui viene operato un trasferimento duraturo, anche se sempre revocabile, dell'esercizio di funzioni presidenziali⁴² – contribuisce a razionalizzare i rapporti tra Presidente, Vicepresidente e Consiglio Superiore, evitando altresì il rischio di un eccessivo coinvolgimento del primo nella dialettica interna del Consiglio e consentendogli di mantenere la sua essenziale funzione di garanzia⁴³.

La portata e l'estensione delle deleghe, determinate discrezionalmente dal Presidente, sono andate crescendo nel corso del tempo.

La prima delega generale, comprendente tutte le funzioni c.d. interne, venne adottata il 25 luglio 1988 dal Presidente Cossiga. Essa intervenne dopo l'aspro confronto intercorso fra lo stesso Cossiga ed il Consiglio Superiore circa la natura "politica" che il C.S.M. avrebbe assunto: pertanto, la delega generale venne interpretata come una presa di distanza rispetto ad un organo di garanzia che stava esorbitando dalle sue attribuzioni costituzionali, per assumere l'improprio ruolo di organo di indirizzo politico.

Al contrario, la delega generale conferita al Vicepresidente Galloni il 28 luglio 1990 sembrò essere il segno di una ritrovata fiducia e armonia, peraltro rapidamente venuta meno, per cui la delega stessa venne revocata l'11 maggio 1991⁴⁴.

Successivamente, le deleghe ai diversi Vicepresidenti conferite dai Presidenti Scalfaro, Ciampi, Napolitano e Mattarella (tutte limitate ai poteri interni)⁴⁵ sono univocamente interpretabili come premesse formali e attestazioni sostanziali di un rapporto di costante fiducia e

⁴¹ L'interpretazione e l'esercizio dei poteri assegnati al presidente di seduta risultano, quindi, uno strumento di grande respiro. Ad esempio, è stata molto apprezzata nella consiliatura 2010/14 la prassi adottata dal Vicepresidente Vietti di consentire, all'inizio delle sedute, interventi sull'ordine dei lavori come momento di ampliamento del confronto assembleare (R. FUZIO, *Il ruolo del Vice-presidente del CSM cit.*, 21).

⁴² Sul rilievo che assume la distinzione tra le due ipotesi di delega e assenza-impedimento v. E. CASTORINA, *Note ricostruttive cit.*, 593 ss.

⁴³ G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 9.

⁴⁴ V. *amplius* G. FERRI, *Il Consiglio superiore della magistratura cit.*, 137 ss.

⁴⁵ Essendovi limiti di opportunità che richiedono che le funzioni esterne siano direttamente esercitate dal Presidente della Repubblica, quale garante dell'unità dello Stato e della non separatezza dell'ordine giudiziario (cfr. E. CASTORINA, *Note ricostruttive cit.*, 599 ss.).

collaborazione con il C.S.M. e il suo Vicepresidente, senza tuttavia alcuna rinuncia dei vari Presidenti ad esercitare le proprie prerogative costituzionali⁴⁶.

5.2. Le funzioni proprie del Vicepresidente

Notevole rilevanza rivestono anche le funzioni proprie del Vicepresidente. Questi è membro di diritto della Sezione disciplinare e ne ha la presidenza (art. 4, secondo comma, l. n. 195/1958), salvo «nell'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio superiore si avvalga della facoltà di presiedere la sezione disciplinare», dalla quale allora «resta escluso il Vice Presidente» (art. 4, quinto comma).

Benché tale eventualità, in concreto, non si verifichi (non escludendosi, comunque, che possa accadere in una situazione di forte conflittualità tra Presidente e Vicepresidente), si deve osservare che un organo giurisdizionale – qual è ormai qualificata la Sezione disciplinare – non può avere una composizione incerta e variabile, dipendente dall'apprezzamento discrezionale di un soggetto, pur peculiare come il Presidente della Repubblica, che decida di volta in volta se parteciparvi o meno, escludendo nel primo caso chi è designato dalla legge a guidare la Sezione in via ordinaria. Ciò non sembra compatibile con il principio del giudice naturale sancito dall'art. 25, primo comma, della Costituzione⁴⁷.

Il rilievo è stato fatto proprio dalla "Commissione Paladin"⁴⁸, che si è richiamata peraltro ad un messaggio alle Camere del Presidente Cossiga del 26 luglio 1990. La Commissione ha, tuttavia, segnalato la difficoltà di abrogare le previsioni sul punto della legge n. 195 mediante semplice legge ordinaria, dato che la Costituzione attribuisce al Capo dello Stato la presidenza del C.S.M. senza eccezioni e quindi – parrebbe – anche la presidenza della Sezione disciplinare. Viceversa, ad altri autori un intervento tramite legge ordinaria pare sufficiente, sembrando difficile ipotizzare sul punto una "autorottura" della Costituzione rispetto al principio del giudice naturale⁴⁹.

Oltre ai compiti già indicati, il regolamento interno – integrando le previsioni di legge – assegna al Vicepresidente, «nel rispetto delle competenze decisionali del Consiglio»: a) la responsabilità del funzionamento del C.S.M. nel complesso delle sue attività; b) la responsabilità dell'organizzazione della struttura amministrativa di supporto; c) la presidenza dell'importante Comitato di presidenza del C.S.M.

⁴⁶ Cfr. A. MORETTI, *Il Presidente della Repubblica cit.*, 127 ss. La delega, infatti, non può attenuare o menomare la funzione di garanzia propria del delegante, né può implicare la sottrazione alla sua vigilanza dello svolgimento dei compiti delegati (v., per tutti, G. D'ORAZIO, *La "doppia presidenza" cit.*, 304).

⁴⁷ V., per tutti, G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 9-10; COMMISSIONE PRESIDENZIALE PER LO STUDIO DEI PROBLEMI CONCERNENTI LA DISCIPLINA E LE FUNZIONI DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA (cd. "Commissione Paladin"), *Relazione cit.*, coll. 142-143. Nella sentenza n. 12 del 1971 la Corte costituzionale non ha manifestato dubbi in proposito, ma – a parte una sensibilità meno accentuata rispetto ad oggi – la specifica questione della facoltatività della presenza del Capo dello Stato non era stata sollevata.

⁴⁸ La Commissione – istituita dal Presidente della Repubblica Cossiga il 26 luglio 1990 e composta dal prof. Livio Paladin (presidente), da due alti magistrati (Giuseppe Tamburrino e Carlo Maria Pratis) e da sei insigni giuristi (Guido Alpa, Sergio Bartole, Giuseppe Di Federico, Sergio Fois, Stefano Merlini e Gustavo Zagrebelsky) – fu incaricata di studiare la posizione costituzionale, la natura giuridica, i compiti e le attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura, verificando in particolare quali poteri e limiti dovessero caratterizzarlo. Il testo finale, licenziato il 10 gennaio 1991, è reperibile in www.csm.it/web/csm-internet/aree-tematiche/archivio-storico/il-csm-secondo-la-costituzione.

⁴⁹ V., ad esempio, G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 10.

In particolare, il regolamento prevede che il Vicepresidente, in caso di impossibilità di convocazione del Comitato di presidenza, «provvede per gli affari di ordinaria amministrazione» (sia pure «sentiti i due Presidenti magistrati, più anziani in ruolo, delle Commissioni permanenti»: art. 7, co. 1, secondo periodo) e «regola, in conformità delle deliberazioni del Comitato di presidenza, le funzioni della segreteria» (art. 7, co. 4), cui può impartire disposizioni (art. 34, lett. c), d.P.R. n. 916/1958); anche indipendentemente dal Comitato di presidenza, assicura, «per quanto occorra», «l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio» (art. 83, co. 1); «in caso di urgenza», relativamente a proposte e pareri che il C.S.M. deve adottare ai sensi dell'art. 10, secondo comma, l. n. 195, relaziona direttamente al Consiglio o nomina un relatore (art. 23, co. 2, reg. int.); emana «le circolari e le direttive..., negli ambiti di competenza del Consiglio, in conformità alla delibera 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» stesso (art. 25, co. 1); «quando reputa che la deliberazione, adottata da [una] Commissione ..., non rispetta i limiti fissati dal Consiglio, ... inserisce d'ufficio la pratica all'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria per l'adozione della determinazione finale» (art. 26, co. 3); presenta ogni anno «una relazione sull'attività svolta dal Consiglio» (art. 41, co. 6); «con cadenza bimestrale ... convoca una riunione dei Presidenti di Commissione, al fine di assicurare il coordinamento dei lavori delle diverse articolazioni del Consiglio» (art. 58, co. 2), riferendo poi al Consiglio sulle «informazioni utili per la programmazione dei lavori dell'Assemblea plenaria e indicazioni circa la priorità di taluni argomenti da iscrivere nell'ordine del giorno delle successive sedute del Consiglio» (art. 67, co. 3); «può altresì nominare un supplente per qualsiasi Commissione quando un suo componente sia temporaneamente impedito» (art. 61, co. 1, secondo periodo). Inoltre, ha il rilevante potere di predisporre «l'ordine del giorno di ciascuna seduta» che, «previo assenso del Presidente», è comunicato ai membri del C.S.M. ed al Ministro della Giustizia «unitamente alla convocazione del Consiglio» (art. 70, co. 1); in più, quando sia stato direttamente «il Consiglio [a] deliberare, a maggioranza, la data della sua successiva convocazione e l'ordine del giorno di tale seduta», può, come il Presidente, «aggiungere all'ordine del giorno altri punti dopo quelli stabiliti» (art. 82, co. 1-2).

Ai sensi, poi, del regolamento di amministrazione e contabilità, «il Vice Presidente, subito dopo l'entrata in vigore della legge di approvazione del bilancio dello Stato, chiede al Ministero dell'economia e delle finanze il pagamento delle somme costituenti la dotazione finanziaria annuale» (art. 12, co. 3), mentre svariati altri adempimenti precedentemente assegnati alla sua competenza, come la firma delle reversali di incasso o la stipulazione dei contratti, sono ora (ai sensi del regolamento così come aggiornato nel 2013) espletati dal Segretario generale del C.S.M., o talora dal direttore del Servizio ragioneria o dall'economista.

5.3. Il Comitato di presidenza

Il Vicepresidente è altresì membro di diritto e presidente del Comitato di presidenza (art. 2, primo comma, l. n. 195/1958) ed ha, conseguentemente, il potere di convocarlo. Con questa attribuzione, che si sostanzia di una moltitudine di poteri – alla cui specificazione hanno

provveduto non solo la legge n. 195 e il d.P.R. n. 916, ma anche i regolamenti del C.S.M. – la carica di Vicepresidente acquisisce ulteriore consistenza.

Infatti, nella prassi il Comitato di presidenza ha assunto un ruolo fondamentale, attraverso l'esercizio di «cruciali compiti di coordinamento ed ampie capacità “ordinatorie” dell'attività del Consiglio»⁵⁰, anche se non per questo si può assegnargli natura di Comitato giuridicamente direttivo del C.S.M. Se è vero che ogni atto del Consiglio passa attraverso il Comitato, quest'ultimo non dovrebbe svolgere un improprio ruolo di “filtro”, ma una funzione di spinta propulsiva e, nel contempo, di equilibrio nell'organizzazione dell'attività consiliare⁵¹.

In quest'ottica, è assai importante l'attribuzione della guida del Comitato al Vicepresidente che, a differenza degli altri due componenti di diritto, il Primo Presidente e il Procuratore generale della Corte di Cassazione, è eletto dal Consiglio ed è supportato normalmente dalla delega del Capo dello Stato.

Il Comitato di presidenza, infatti, «promuove le attività del Consiglio e dà attuazione alle relative decisioni, provvedendo alla gestione delle spese» (art. 8, co. 1, reg. int., conformemente all'art. 2, secondo comma, l. n. 195); propone al Consiglio la nomina dei più importanti funzionari interni, come il Segretario e il Vicesegretario generale o il Direttore dell'Ufficio Studi e Documentazione (art. 11, co. 3, e art. 15, co. 1, reg. int.); propone al Presidente la determinazione del numero e delle attribuzioni delle commissioni referenti (art. 31, primo comma, d.P.R. n. 916), nonché la nomina dei loro componenti, periodicamente rinnovata (art. 3 l. n. 195 e artt. 51 e 53 reg. int.); assegna le pratiche alle commissioni (art. 55, co. 1, 11 e 12, reg. int.); ha alle sue dipendenze funzionali la segreteria (art. 7, ult. co., l. n. 195), di cui può stabilire ulteriori attribuzioni (art. 35, lett. c), d.P.R. n. 916); trasmette al Ministro i verbali delle sedute per l'adozione dei prescritti decreti (art. 37, quinto comma, d.P.R. n. 916); esprime il suo parere sullo scioglimento del Consiglio Superiore (art. 31 l. n. 195); autorizza, previo parere della Commissione interessata, la visione o il rilascio di copia dei verbali delle Commissioni, nonché degli atti e dei documenti formati o acquisiti nel corso dei procedimenti definiti in Consiglio (art. 33, co. 5, reg. int.).

Inoltre, a norma del regolamento di amministrazione e contabilità, formula proposte al Consiglio Superiore riguardo a numerosi adempimenti, come l'assestamento o le variazioni di bilancio (art. 11), l'esercizio provvisorio del bilancio (art. 7), la determinazione delle indennità di funzione, di seduta e di missione per i consiglieri (artt. 25 e 26), l'approvazione dei contratti di importo superiore a 75.000 euro (art. 37, co. 6); delibera direttamente gli impegni di spesa, salvo che riguardo a stipendi, indennità, canoni, utenze, spese fisse e continuative ovvero di importo non superiore a 25.000 euro, per i quali provvede il Segretario generale (art. 16, co. 4); approva il modello del bilancio di previsione e del rendiconto finanziario, su proposta del Segretario generale (art. 23, co. 3); nomina e può revocare l'economista, su proposta del Segretario generale (art. 22); propone al Consiglio l'affidamento di incarichi di studio e ricerca ad esperti (art. 28), conferisce direttamente incarichi di progettazione e nomina le commissioni per l'espletamento delle gare d'appalto (artt. 38, co. 5 e 40, co. 2).

⁵⁰ N. ZANON, *Brevi note cit.*, 2.

⁵¹ R. FUZIO, *Il ruolo del Vice-presidente cit.*, 22.

5.4. Il ruolo complessivo del Vicepresidente

La nutrita elencazione di attribuzioni sopra riportata, peraltro neppure completa, dimostra che non c'è compito del Consiglio Superiore della Magistratura, né attività di natura amministrativa o contabile di esso, cui il Vicepresidente non sia chiamato a partecipare, nell'esercizio delle funzioni vicarie o di quelle proprie o delegate, ovvero nella qualità di presidente del Comitato di presidenza.

Considerando, poi, che a questo insieme di attribuzioni si aggiunge anche il potere di esternazione delle deliberazioni tanto del Consiglio quanto del Comitato di presidenza, nonché l'attività di studio delle tematiche generali e i rapporti esterni con le altre istituzioni, nazionali ed internazionali, sembra corretto concludere che, mentre il Comitato è una delle strutture interne del C.S.M., il Vicepresidente è organo esterno di esso, distinto dal Presidente⁵².

In sintesi, può dirsi che al Vicepresidente è affidato il compito di assicurare il buon funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura.

In quest'opera egli esercita una funzione sua propria, differente da quella degli altri componenti del Comitato di presidenza – i cui risultati sono poi riversati all'interno del Comitato stesso e dell'intero Consiglio Superiore –, ma si muove su un terreno in cui si esercitano o si potrebbero esercitare anche le duplici attribuzioni del Presidente della Repubblica, quale Capo dello Stato e Presidente del Consiglio Superiore. Perciò l'autonomia della figura del Vicepresidente – al di là delle sue funzioni monocratiche, che hanno carattere essenzialmente esecutivo ed organizzativo – discende dal principio orizzontale-collaborativo che deve ispirare i rapporti fra Presidente e Vicepresidente, nonché fra quest'ultimo ed il Consiglio.

Considerato ciò, non può ritenersi che il Vicepresidente del C.S.M. “rappresenti” il Consiglio nei confronti del Capo dello Stato e, più in generale, degli altri organi e poteri dello Stato.

Invero, una tale funzione rappresentativa implicherebbe una inammissibile “alterità” del Consiglio nei confronti del suo Presidente. D'altronde non vi sono interessi specifici del primo da curare e difendere davanti al secondo. Inoltre, la subordinazione giuridica del Vicepresidente al Presidente, nell'ambito dei rapporti tra queste due cariche (che pure, nella prassi concreta, sono ispirati alla fiducia e collaborazione), comporterebbe come conseguenza anche la subordinazione dell'intero Consiglio “rappresentato”, in contrasto con il metodo orizzontale-collegiale che, come si è detto, dovrebbe contraddistinguere le relazioni tra Consiglio Superiore e Capo dello Stato⁵³. Se, poi, fosse rappresentante del Consiglio, il Vicepresidente esprimerebbe un indirizzo politico-programmatico, sulla cui base il Consiglio stesso avrebbe dovuto conferirgli la sua fiducia, mentre si è già evidenziato come, proprio per evitare di scivolare lungo questa china, l'elezione dello stesso sia sempre avvenuta senza dibattito ed a scrutinio segreto.

⁵² R. FUZIO, *Il ruolo del Vice-presidente cit.*, 22; cfr. anche M. BESSONE, *Sul ruolo istituzionale della vice-presidenza del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. merito*, 1985, 744-745.

⁵³ Come si è già rilevato, è dibattuto in dottrina se il Presidente della Repubblica sia dotato di “supremazia vigilatoria” sul Consiglio Superiore: in senso contrario si esprime la dottrina prevalente (v., *ex plurimis*, V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM cit.*, 31-32; G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 10). In senso favorevole v., per tutti, L. ARCIDIACONO, *La Presidenza del Consiglio Superiore cit.*, 88 ss.

Così, i rapporti fra il Presidente e il Consiglio si sviluppano nell'ottica di un reciproco bilanciamento ed equilibrio, non tanto fra due soggetti quanto fra due ruoli: quello di garanzia (del C.S.M. ma pure, se necessario, sul C.S.M.), spettante al Capo dello Stato, e quello di tutela dell'indipendenza della magistratura, attribuito al Consiglio Superiore⁵⁴. Altrimenti, si ammetterebbe che il ruolo costituzionale di un organo possa essere compreso per il solo fatto che esso viene posto in relazione con un altro⁵⁵.

In questa delicata opera di bilanciamento il Vicepresidente si colloca in una posizione autonoma e fondamentale: infatti, non è un mero vicario del Presidente, perché non è nominato da lui, ma è liberamente scelto dal Consiglio, senza necessità di assenso o gradimento da parte del Capo dello Stato. Nello stesso tempo non è nemmeno rappresentante del Consiglio – come rilevato – perché non è destinatario di un mandato di quest'ultimo cui debba attenersi, né la Costituzione richiama a proposito del C.S.M. il principio della rappresentanza politica. Così, non trova giustificazione, né letterale né sistematica, un inquadramento del Vicepresidente come rappresentante del Consiglio⁵⁶.

D'altra parte, il Vicepresidente va assumendo sempre di più un ruolo, oltre che dentro il Comitato di presidenza (che a sua volta sta esercitando, come detto, poteri di indirizzo e di gestione più incisivi che in passato), sul piano politico e mediatico, dove tende ad agire da "portavoce" istituzionale tanto del Capo dello Stato come Presidente del C.S.M., quanto del Consiglio Superiore come organo collegiale: ciò gli impone una profonda sensibilità istituzionale, dovendo evitare di sovrapporre le proprie prese di posizione alla reale volontà tanto del Presidente quanto del collegio⁵⁷.

L'autonomia del Vicepresidente non è contraddetta dalla sua posizione giuridicamente subordinata di fronte al Presidente, di cui si trova ad esercitare le funzioni semplicemente per delega o a causa dell'assenza o impedimento del titolare. Difatti, oltre a godere, come si è visto, di rilevanti attribuzioni proprie (anche in veste di guida del Comitato di presidenza), il Vicepresidente non può essere revocato dal Capo dello Stato, e neppure dal Consiglio, che al più possono auspicare le sue dimissioni spontanee⁵⁸. Nel contempo, non si può non rilevare come la decisione del Presidente di non partecipare alle sedute del Consiglio tenda a

⁵⁴ S. SICARDI, *Il Presidente della Repubblica cit.*, 56-57.

⁵⁵ C. CASSARÀ, *Gli organi di garanzia delle magistrature: la nomina degli organi di vertice*, in *Gli organi di garanzia delle magistrature cit.*, 35.

⁵⁶ Cfr., per tutti, G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 13. Né un tale ruolo rappresentativo può spettare al Comitato di presidenza, che, come visto, svolge compiti molto importanti ma essenzialmente interni al Consiglio, che non implicano alcuna proiezione comunicativa all'esterno (salvo casi eccezionali in cui sia necessario un intervento immediato a tutela dell'indipendenza della magistratura, e non sia possibile, per motivi di urgenza, un intervento né del Presidente né del *plenum*) (*ibidem*, 12).

⁵⁷ Cfr., per tutti, R. FUZIO, *Il ruolo del Vice-presidente cit.*, 23. Solo in questo senso vari autori parlano del Vicepresidente come "rappresentante" del Consiglio (ad esempio V. ONIDA, in *Quattro note cit.*, 163) e di quest'ultimo come rappresentativo della magistratura (*ibidem*, 164; G.U. RESCIGNO, in *Quattro note cit.*, 151). Il Vicepresidente Vittorio Bachelet ha rilevato che «il Vice Presidente del Consiglio ... si trova nella delicata posizione di essere collaboratore del Presidente, suo vicario e insieme espressione elettiva del Consiglio Superiore della Magistratura» (cit. da G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 13).

⁵⁸ Cfr., per tutti, G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 13. Ritengono, invece, che, pur nel silenzio dei testi normativi, non si possa escludere la possibilità di revoca del Vicepresidente da parte del Consiglio S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza cit.*, 90; M. BESSONE, V. CARBONE, voce *Consiglio Superiore della Magistratura cit.*, 460; G. D'ORAZIO, *La "doppia presidenza" cit.*, 303.

rafforzare la posizione del Vicepresidente – che si trova immesso non più in un ruolo di “interfaccia” fra i vari organi, ed anime, interni del C.S.M. ma in quello di direzione effettiva – e la stessa autonomia del collegio⁵⁹.

Il Vicepresidente, non appiattito né sul Presidente né sul Consiglio, svolge dunque un ruolo di interfaccia e di mediazione, in senso lato, «tra collegio e presidenza, in modo da saldare Capo dello Stato e *plenum* in una unità di senso costituzionalmente compiuta»⁶⁰ e da «fare di un frammentato universo di poteri una organica forma di governo consiliare»⁶¹.

Peraltro, l'assenza di disposizioni atte ad incanalare rigidamente il suo ruolo è espressione di una scelta legislativa mirata, che ha voluto fare della flessibilità il tratto saliente. Chi deve ricoprire tale incarico lo fa, quindi, senza disporre di un copione ben preciso da seguire, tanto che l'ex Vicepresidente Vietti ha sostenuto che si trova a recitare a soggetto.

«Siamo al cospetto, infatti, di una figura di chiusura e di sintesi, flessibile e snella, che deve compensare gli opposti, promuovere e insieme frenare, far dialogare, mediare, insomma compendiare gli estremi in una essenziale *concordantia discordantium*»⁶². Un ruolo che trova, però, nella centralità del potere deliberativo del *plenum* del Consiglio il limite fondamentale (come precisa anche l'art. 5, co. 2, del regolamento interno).

6. La formazione dell'ordine del giorno delle sedute

La formazione dell'ordine del giorno delle sedute del *plenum* del C.S.M. ha dato luogo a profondi contrasti soprattutto durante la presidenza di Francesco Cossiga, che aveva sostanzialmente interpretato la necessità del suo previo assenso all'agenda dei lavori, previsto dall'art. 45 dell'allora regolamento interno, come un vero e proprio potere di veto. In quelle occasioni, nel 1985 e nel 1990, si evitò un conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale solo perché il *plenum*, pur criticando le posizioni assunte dal Capo dello Stato, decise, come gesto di responsabilità, di rinunciare allo svolgimento delle sedute secondo l'ordine del giorno contestato⁶³.

L'assenso presidenziale all'ordine del giorno deve, invece, essere inquadrato come uno degli atti di collaborazione necessaria tra Presidente e Vicepresidente, e non come espressione di un ruolo tutorio e antagonistico rispetto alla volontà del Consiglio, rappresentata – in qualche modo – dal Vicepresidente al momento della predisposizione dell'agenda dei lavori⁶⁴.

È vero, infatti, che nel circuito istituzionale tra i due organi direttivi – che non coincide, però, con quello tra Presidente e *plenum* – la preminenza del Presidente si riflette nella sua “signoria” sull'ordine del giorno⁶⁵, di cui, d'altronde, il Consiglio viene ufficialmente informato

⁵⁹ E. CASTORINA, *Note ricostruttive cit.*, 595.

⁶⁰ C. MIRABELLI, *Intervento cit.*, 25; E. CASTORINA, *Note ricostruttive cit.*, 586.

⁶¹ M. BESSONE, *Sul ruolo istituzionale cit.*, 744.

⁶² M. VIETTI, *Intervento*, in Atti del convegno su *Ruolo e funzione del Vice Presidente cit.*, 15-16.

⁶³ Su quelle vicende v. G. FERRI, *Il Consiglio superiore della magistratura cit.*, 49 ss., 83 ss., 238 ss.

⁶⁴ Cfr., per tutti, P. RIDOLA, *La formazione dell'ordine del giorno cit.*, 68 ss.; G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 10-11.

⁶⁵ Ed infatti, anche in tempi successivi alle eclatanti vicende occorse durante la Presidenza Cossiga, è talvolta accaduto che il Presidente abbia negato il suo assenso all'inserimento nell'ordine del giorno di determinati

solo successivamente⁶⁶. Per questo, in dottrina, si è scorta la ragione del previo assenso presidenziale nel ruolo del Capo dello Stato di garante del corretto funzionamento del C.S.M. e, conseguentemente, dell'indipendenza della magistratura, anche al fine di escludere il suo coinvolgimento come parte passiva in caso di conflitto di attribuzioni, qualora dovesse verificarsi la lesione di altri poteri dello Stato.

E tuttavia – pur ritenendosi da alcuni che il Presidente della Repubblica disponga al riguardo di poteri vigilatori, rispetto ai quali tutti gli altri organi del C.S.M. svolgerebbero solo compiti di impulso, proposta o filtro⁶⁷ – si è da altri, più convincentemente, rilevato come l'eventuale diniego presidenziale non possa essere considerato insuperabile da parte del Consiglio, dal momento che, in caso contrario, si assegnerebbe al Capo dello Stato il potere di bloccarne indefinitamente l'attività, subordinando l'esigenza di garantire l'indipendenza della magistratura a quella di consentire l'espressione dell'indirizzo politico costituzionale del Capo dello Stato e trasformando, in sostanza, il C.S.M. in una sorta di organo consultivo del Presidente della Repubblica od esecutivo delle sue determinazioni⁶⁸.

Dunque, la subordinazione del Vicepresidente, riguardo al fondamentale profilo in esame, non implica analoga subordinazione del Consiglio nella sua collegialità⁶⁹. Il Presidente, di fronte al *plenum*, non possiede alcuna supremazia formale, ma dispone di poteri di coordinamento, di impulso, di freno e di persuasione, che si indirizzano al collegio ma non impediscono allo stesso di poter deliberare su tutte le questioni che ritenga opportuno trattare⁷⁰.

Infatti, anche dal regolamento interno emerge come valga pure per il C.S.M. il principio generale secondo cui gli organi collegiali, in seduta plenaria, assumono la piena padronanza dell'ordine del giorno, anche perché – come si diceva –, se così non fosse, ne risulterebbe pregiudicata la loro autonomia⁷¹.

argomenti. Un esempio è offerto dalla lettera del Presidente Napolitano dell'8 ottobre 2013, indirizzata al Vicepresidente e riguardante la contrarietà all'inserimento all'o.d.g. della proposta di deliberazione in merito alla Relazione sullo stato dell'amministrazione della giustizia, cit. da N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura cit.*, 31, nota 9. Ulteriori casi sono descritti ed esaminati da G. DI FEDERICO, *Da Saragat a Napolitano cit.*, 80 ss.

⁶⁶ Come emerge dall'art. 70, co. 1, del regolamento interno, in cui si dispone che l'ordine del giorno è comunicato ai membri del C.S.M. dopo l'assenso presidenziale.

⁶⁷ L. ARCIDIACONO, *La Presidenza del Consiglio Superiore cit.*, 84 ss.; M. PATRONO, *La formazione dell'ordine del giorno del C.S.M. ed i poteri del Presidente della Repubblica*, in *Dir. soc.*, 1991, 527 ss., spec. 532-533; I. PAGANI, *La posizione del Presidente della Repubblica nel C.S.M. con particolare riferimento alla formazione dell'ordine del giorno dei lavori*, in *Dir. soc.*, 1992, 539 ss., spec. 542. Ritiene che un tale potere di veto assoluto sia esercitabile soltanto per evitare l'adozione da parte del C.S.M. di atti di indirizzo politico e per difendere i valori costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza dei singoli organi giudiziari, G. FERRI, *Il Consiglio superiore della magistratura cit.*, 285 ss.

⁶⁸ Cfr., *ex plurimis*, G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, in *Quad. cost.* 1985, 49 ss.; L. CARLASSARE, in *Quattro note cit.*, 154-155; V. ONIDA, *ibidem*, 161-162; G. FERRARI, voce *Consiglio Superiore cit.*, 34-35; G. AZZARITI, *Presidenza della Repubblica cit.*, 313; P. RIDOLA, *La formazione dell'ordine del giorno cit.*, 71 ss.; G. VOLPE, voce *Consiglio superiore della magistratura cit.*, 385; C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore e gli altri poteri cit.*, 33; F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario cit.*, 111. Tra l'altro, un potere del genere rappresenterebbe un *unicum* nel panorama delle attribuzioni presidenziali nei confronti degli altri organi costituzionali e a rilevanza costituzionale (G.U. RESCIGNO, *Art. 87 cit.*, 277). Per una panoramica delle diverse opinioni dottrinali in merito v. M. PATRONO, *La formazione dell'ordine del giorno cit.*, 518 ss.; G. D'ORAZIO, *La "doppia presidenza" cit.*, 291 ss.; G. FERRI, *Il Consiglio superiore della magistratura cit.*, 243 ss.

⁶⁹ Cfr., per tutti, G. SILVESTRI, in *Dibattito sul ruolo cit.*, 3833 ss.

⁷⁰ V., per tutti, G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 11.

⁷¹ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario cit.*, 111.

In particolare, l'art. 70, co. 1, del vigente regolamento interno stabilisce che «l'ordine del giorno di ciascuna seduta è predisposto dal Vicepresidente e, previo assenso del Presidente, è comunicato a tutti i componenti e al Ministro almeno cinque giorni prima della seduta medesima, unitamente alla convocazione del Consiglio». L'art. 71, co. 1 (così come l'art. 46 del precedente regolamento interno), aggiunge, però, che «ciascuno dei componenti del Consiglio può chiedere al Vicepresidente che un determinato argomento sia posto all'ordine del giorno. Se il Vicepresidente, sentito il Comitato di presidenza, non ritiene di accogliere la richiesta, ne informa nella successiva riunione il Consiglio, che delibera in proposito e, se accoglie la richiesta, fissa la data della discussione». E, ancora, l'art. 82 (al pari dell'art. 50 del precedente regolamento) dispone che «1. al termine di ogni seduta, indipendentemente dal procedimento normale di convocazione da parte del Presidente del C.S.M. o, in sua vece, del Vicepresidente, il Consiglio può deliberare, a maggioranza, la data della sua successiva convocazione e l'ordine del giorno di tale seduta. 2. Una volta decisa la convocazione, è in facoltà del Presidente e del Vicepresidente aggiungere all'ordine del giorno altri punti dopo quelli stabiliti, dandone comunicazione nei termini previsti dall'art. 45»⁷².

Dunque il potere di veto del Presidente in tema di ordine del giorno è insuperabile solo nel circuito funzionale esistente con il Vicepresidente, mentre rimane intatta la padronanza del Consiglio sulla propria agenda, salvo che il Presidente, visto infruttuoso ogni tentativo di *moral suasion*, non ritenga di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, perché quest'ultima precisi, con riferimento ad un punto specifico, la delimitazione della sfera di competenza costituzionalmente attribuita all'organo di garanzia della magistratura⁷³.

7. Osservazioni conclusive

Il quadro sin qui delineato consente di rilevare che la “forma di governo” del Consiglio Superiore della Magistratura, al pari di altre più appropriatamente definite tali, è stata soggetta ad involuzioni ed evoluzioni rispetto al modello iniziale, anche perché le norme che definiscono le attribuzioni dei tre organi direttivi – Presidente, Vicepresidente e Comitato di presidenza – tendono ad essere “a fattispecie aperta”, destinate «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»⁷⁴.

Così, proseguendo nell'analogia con le altre forme di governo, si potrebbe dire che si è assistito negli ultimi anni ad una tendenziale evoluzione da una forma di governo

⁷² Inoltre, l'art. 70, co. 3, prevede che «all'inizio di ciascuna seduta, in caso di particolare urgenza, su proposta di ciascuno dei componenti, del Comitato di Presidenza o del Vicepresidente, vengono aggiunti all'ordine del giorno della seduta stessi altri argomenti, con l'eccezione delle pratiche relative all'approvazione o alla modifica dei bilanci consiliari e comunque nei soli casi in cui il Consiglio non abbia preventivamente deliberato che, per una determinata seduta, non sono ammessi argomenti aggiunti. In ogni caso, anche se un solo componente ne fa richiesta, l'argomento aggiunto è rinviato alla seduta successiva».

⁷³ Cfr., per tutti, G. FERRARI, voce *Consiglio Superiore cit.*, 34-35; P. RIDOLA, *La formazione dell'ordine del giorno cit.*, 71-72; G. SILVESTRI, *Il Vicepresidente del CSM cit.*, 11. Ritiene, invece, A. PIZZORUSSO, *Poteri del CSM e poteri del presidente del CSM cit.*, 744, che sussista «uno spazio per decisioni presidenziali divergenti da queste regole, che siano determinate da eventi sopravvenuti alla presentazione della richiesta di inserimento nell'ordine del giorno o da altre circostanze eccezionali ... ma che, anche in ipotesi siffatte, ... il presidente debba motivare la sua decisione e debba farlo oralmente dinanzi al consiglio riunito».

⁷⁴ N. ZANON, *Brevi note cit.*, 2.

assembleare ad una “direttorialistica”⁷⁵, in cui il Consiglio, appena eletto, non solo esprime quale organo esecutivo il Comitato di presidenza⁷⁶, ma gli lascia svolgere un ruolo significativo, senza poterlo più revocare.

È stato segnalato che, «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» in tema di organizzazione della giustizia⁷⁷.

In effetti il C.S.M. offre da tempo, a ragione o a torto, «l’immagine assai diffusa di un soggetto che poco per volta avrebbe visto (e fatto) espandere le sue funzioni originarie, per costituire un robusto centro di potere al crocevia di istanze corporative e parapolitiche»⁷⁸.

Il grave scandalo scoppiato nel maggio del 2019 e di cui si è fatto cenno all’inizio di questo scritto – che si aggiunge alle ripetute denunce di “politicizzazione” del Consiglio, specie in rapporto all’asserita influenza esercitata dalle diverse correnti interne alla Associazione nazionale magistrati sui componenti togati⁷⁹ – sembrerebbe offrire l’ennesima conferma di ciò, né paiono smentirlo i comportamenti tenuti anche successivamente dai consiglieri, fortemente condizionati dalle logiche correntizie, in particolare riguardo alle nomine dei nuovi capi di importanti Procure della Repubblica e del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione⁸⁰.

Anche ove tale conclusione non corrispondesse al vero, ingigantendo fenomeni tutto sommato circoscritti, resterebbe la necessità di un intervento riformatore, per ripristinare l’autorevolezza del Consiglio Superiore e per ricondurre ad unità il rilevante e variegato insieme di compiti che esso si trova ormai ad esercitare, così da escludere il pericolo di scelte contraddittorie o distorte⁸¹.

Ora, come insegna Franco Pizzetti, le riforme delle istituzioni possono essere – e produrre effetti – di vario tipo: di *rottura*, di *trasformazione*, di *modernizzazione*, di *adeguamento*, di (più) semplice *attuazione*⁸². Gli interventi legislativi preannunciati dopo lo scoppio dello

⁷⁵ O “verticistico-presidenziale” per N. ZANON, *Brevi note cit.*, 5.

⁷⁶ Dei cui componenti, invero, uno solo è direttamente scelto dal Consiglio (il Vicepresidente del C.S.M., chiamato a presiedere il Comitato di presidenza), ma gli altri incarnano comunque una *representation de la durée* – per riprendere le categorie di Benjamin Constant – rispetto alla *representation de l’opinion* espressa dai membri togati elettivi (cfr. P. RIDOLA, *La formazione dell’ordine del giorno cit.*, 69).

⁷⁷ N. ZANON, *Brevi note cit.*, 5. La notazione è stata ripresa e sottolineata anche da M. VIETTI, *Intervento cit.*, 15.

⁷⁸ M. CHIAVARIO, *La competenza sugli interventi legislativi a baluardo dell’indipendenza del CSM*, in *Guida dir.*, 25, 2002, 11.

⁷⁹ Su tali critiche – non di rado, peraltro, pretestuose o interessate – v., per tutti, G. FERRI, *Magistratura e potere politico*, Padova, Cedam, 2005, 344 ss. e 384 ss.

⁸⁰ V., per tutti, L. MILELLA, *CSM diviso sulle nomine. Lo scandalo Palamara non ferma le correnti*, in *la Repubblica*, 11 novembre 2019, 12.

⁸¹ Infatti il C.S.M. esercita oggi compiti estesissimi, rilevanti e delicati: «la Costituzione gli assegna una funzione materialmente amministrativa (l’“amministrazione della giurisdizione”) ed una materialmente giurisdizionale (l’acertamento della responsabilità disciplinare), la legge n. 195 gli affida la funzione propositivo-consulativa (art. 10, secondo comma) e, last but not least, diverse norme legislative hanno ormai “ratificato” l’esercizio delle funzioni “paranormative”, come nel caso ... delle norme sulle circolari attraverso le quali il C.S.M. mantiene in vita l’indispensabile sistema tabellare» (C. SALAZAR, *Il Consiglio superiore e gli altri poteri cit.*, 9-10).

⁸² F. PIZZETTI, *Riforme istituzionali e costituzionalisti*, in *Riv. trim. scienza amministrazione*, 3, 1985, 34-35, che riconosce, comunque, come tali distinzioni presentino un certo grado di astrattezza e nella realtà possano tendere a confondersi ed intrecciarsi tra loro, in particolare la rottura rispetto alla trasformazione, nonché la modernizzazione rispetto all’adeguamento.

“scandalo Palamara”, o anche soltanto una coerente prassi interna al Consiglio Superiore, se ben calibrati possono consentire un *adeguamento* della “forma di governo” del C.S.M. che corrobori l’assunzione da parte del Vicepresidente e del Comitato di presidenza di compiti propulsivi, i quali – senza esautorare il *plenum*, realizzando una *rottura* degli assetti delineati dalla Costituzione, e senza ricercare necessariamente una difficile *trasformazione* delle dinamiche interne alla “comunità dei magistrati” attraverso modifiche delle regole e dei dati istituzionali, a cominciare dal sistema elettorale per il *plenum* – indirizzino il Consiglio Superiore verso comportamenti più virtuosi.

In tal modo, il C.S.M. potrebbe essere stimolato a svolgere un corretto ruolo di amministrazione e garanzia dell’ordine giudiziario, e non di assemblea politicamente rappresentativa o di istituzione corporativa, per far sì che «la giurisdizione non [sia] in funzione della magistratura, come sarebbe se si finalizzasse l’indipendenza a un interesse personale dei magistrati», ma, al contrario, che la magistratura sia organizzata ed operi nel modo più adeguato all’esercizio della funzione giurisdizionale, nell’interesse dei cittadini⁸³.

⁸³ G. ZAGREBELSKY, *Editoriale*, in *Quad. cost.*, 3, 1989, 425. In tal senso si è pronunciato anche l’ex Vicepresidente del C.S.M. M. VIETTI, *Intervento cit.*, 15: «È quindi importante ricordare che, se certamente la struttura del Consiglio ne impone il funzionamento collegiale attraverso le deliberazioni del plenum, l’esistenza al proprio interno di organi come il Vice Presidente e il Comitato di Presidenza, e l’attribuzione ad essi di poteri di compensazione, non deve essere letta come un’usurpazione di prerogative ma come una opportunità di composizione delle diverse sensibilità, indispensabile affinché l’autonomia della magistratura non venga percepita, ancor prima che diventi effettivamente, come privilegio anziché come garanzia».