

IL NUOVO REGIME DI PUBBLICITÀ DEGLI ATTI DEL CSM
DOPO L'AUTORIFORMA REGOLAMENTARE DEL 2016

Silvia Grassi*

SOMMARIO: 1. - Premessa sulle prerogative costituzionali del C.S.M.; 2.- Cenni sulla natura degli atti del C.S.M.; 3. - Storia del Regolamento Interno del Consiglio dall'istituzione ad oggi; 4.- La "pubblicità" degli atti del C.S.M. dal 1959 al 2013; 5.- L'autoriforma regolamentare del 2016 e le innovazioni in tema di pubblicità e informazione; 6.- Conclusioni.

1.- Premessa sulle prerogative costituzionali del C.S.M.

L'effettività dei principi fondamentali di autonomia ed indipendenza, affermati dai Costituenti per qualificare la magistratura come "ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere" ai sensi dell'art. 104 Cost., è direttamente connessa alla previsione di un organo di autogoverno con prerogative costituzionali, il Consiglio Superiore della Magistratura¹. A quest'organo compete non solo l'adozione, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, dei provvedimenti in tema di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni nonché provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati ex art.105 Cost. Ma, in base alla Costituzione, ad esso spetta di garantire l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine magistratuale rispetto ai poteri dello Stato, in particolare da quello esecutivo, dopo l'esperienza autoritaria del regime fascista. Nello specifico, l'articolo 104 Cost. fissa il principio di autonomia relativa all'organizzazione interna della magistratura rispetto al potere esecutivo, garantendone contemporaneamente anche l'indipendenza, nel senso che intende prevenire potenziali pregiudizi mediante la previsione che sottrae alla potestà del Governo le decisioni relative allo status dei magistrati. Da ciò discende la scelta dei costituenti di attribuire al C.S.M. la funzione di garanzia del governo autonomo della magistratura.

Autonomia necessaria per garantire anche il corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Tale interpretazione è confermata sin dalle prime pronunce della Corte Cost. la quale, con la

*Silvia Grassi, laureata in Giurisprudenza e in Produzione culturale, giornalismo e multimedialità, con master in "Criminologia e studi giuridici forensi" e in "Studi avanzati nel settore giuridico forense". Giornalista professionista, esperta di comunicazione istituzionale. Dal 2012 Addetta Stampa del C.S.M. e Portavoce del Vice Presidente (Consiliatura 2010-2014 e 2014-2018). Dal 2017 consulente della comunicazione istituzionale della Giustizia Amministrativa.

¹ Così N. Zanon, F. Biondi, (2014) "Il sistema costituzionale della magistratura", quarta edizione, Zanichelli, Bologna.

sentenza n. 22 del 1959, ha affermato che “l’ordine della magistratura non deve dipendere da altro potere e deve esso per ciò disporre per ciò che riguarda il suo stato”.

Più ampia è invece la nozione di autonomia della magistratura nei confronti del potere legislativo, poiché i giudici sono soggetti soltanto alla legge ex art. 101 Cost. Quindi il principio d’indipendenza tutela in particolare il singolo magistrato e la propria attività giurisdizionale, mentre l’ordine nel suo complesso è tutelato dal principio di autonomia.

Naturalmente la tutela costituzionale dei principi di indipendenza e autonomia garantisce anche il pubblico ministero nell’esercizio delle proprie funzioni. Ciò si evince dagli artt. 107 Cost., (previsione dell’inamovibilità del pubblico ministero, come prevista per giudice), e 112 Cost. (previsione dell’obbligatorietà dell’azione penale). Per rendere effettivi i due principi i costituenti hanno profondamente innovato la legislazione che disciplina il ruolo e le funzioni del pubblico ministero, liberandolo dal potere e dal controllo prima esercitato dal potere esecutivo. Infatti la normativa previgente, all’art. 129 dell’ordinamento giudiziario del 1865, stabiliva che: “il pubblico ministero è il rappresentante del potere esecutivo presso l’autorità giudiziaria ed è posto sotto la direzione del Ministro della giustizia”. Attualmente la costituzione distingue la magistratura requirente da quella giudicante “soltanto per diversità di funzioni”.

Per questi motivi la Corte costituzionale, con la sentenza n. 44 del 1968, ha affermato che l’istituzione del C.S.M. “ha corrisposto all’intento di rendere effettiva, fornendola di apposita garanzia costituzionale, l’autonomia e l’indipendenza della magistratura, così da collocarla nella posizione di ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, e conseguentemente sottrarla ad interventi suscettibili di turbarne comunque l’imparzialità e di compromettere l’applicazione del principio consacrato nell’art.101, secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge. Si è così provveduto, ad integrazione e rafforzamento delle altre garanzie costituzionali di indipendenza, quali risultano dalla riserva di legge (art. 108), dall’assunzione dei magistrati, in via normale, mediante pubblico concorso (art. 106), dall’inamovibilità (art. 107) a concentrare ogni provvedimento relativo al reclutamento e allo stato degli appartenenti all’ordine nella competenza assoluta ed esclusiva di un organo che, mentre realizza una particolare forma di autonomia, pel fatto di essere espresso in prevalenza dallo stesso corpo giudiziario, è poi presieduto dal Capo dello Stato (...)”².

Per garantire che nessun altro potere dello Stato possa condizionare il governo della magistratura la Costituzione stabilisce che il C.S.M. sia composto in maggioranza, per due terzi, da magistrati

² Sentenza della Corte costituzionale del 14 maggio 1968, n. 44 (Gazzetta ufficiale 18 maggio 1968, n. 127); Pres. Sandulli P., Rel. Mortati; Roperti c. Min. grazia e giustizia (Avv. dello Stato Agrò) e Aliotta; Zuliani c. Min. grazia e giustizia; Schinzari c. Min. grazia e giustizia, Consiglio superiore della magistratura e Lania. Tratta da Il Foro Italiano, Vol. 91, No. 6 (GIUGNO 1968), pp. 1395/1396-1401/1402

eletti dai propri colleghi, e per un terzo da professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio, eletti dal Parlamento in seduta comune.

Il numero dei componenti è stabilito dalla legislazione ordinaria ed è mutato nel tempo; attualmente i componenti eletti sono 24, di cui 16 magistrati e 8 c.d. laici eletti dal Parlamento, ai sensi della legge 28 marzo 2002, n.44.

Sono membri di diritto del C.S.M. il Presidente della Repubblica, che lo presiede, il Primo Presidente della Corte di Cassazione ed il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione.

Il Vice Presidente del C.S.M. è eletto fra i componenti laici da tutti i consiglieri e sostituisce il Presidente della Repubblica in caso di assenza o impedimento, esercita le funzioni che questi gli delega nonché quelle previste dalla legge o dal Regolamento Interno.

La riserva della vice presidenza ad un membro laico, è stata introdotta dai costituenti anche per equilibrare i rapporti di forza tra i componenti togati e quelli laici al fine di scongiurare il rischio potenziale di trasformare l'organo di governo autonomo della magistratura in un organo di fatto corporativo. Tale lettura è stata successivamente confermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, estendendo la portata della norma a tutti i membri laici, si è così espressa: "Nel complesso, si può quindi affermare che la disciplina costituzionale sulla presidenza del C.S.M. e quella relativa alla presenza nell'organo di membri non tratti dall'ordine giudiziario rispondono entrambe all'esigenza, avvertita dai costituenti, di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato (Corte cost., sentenza 142 del 1973)³".

Dagli artt.105 e 110 Cost. si evince che al Consiglio non spettano solo le competenze in ordine alle assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni dei magistrati, mentre sono riservate al Ministro quelle relative alla "organizzazione e al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia", ma anche i "provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati". Tali provvedimenti, emessi dalla Sezione disciplinare (organo in seno al Consiglio e composto dai membri stessi del C.S.M.), non sono annoverabili tra gli atti di "alta amministrazione", ma tra quelli giurisdizionali, ovvero sentenze, ordinanze e decreti.

Questa prima distinzione tra provvedimenti amministrativi e provvedimenti del giudice disciplinare diventa fondamentale ai fini del nostro studio sulla pubblicità degli atti consiliari, come si vedrà nei successivi paragrafi.

Il C.S.M. adotta, quindi, in via esclusiva, tutte le decisioni che riguardano la vita professionale del magistrato e, più in generale, l'amministrazione della giustizia, deliberando su tutti gli aspetti della vita professionale del magistrato: l'accesso e il tirocinio; le progressioni in carriera (le c.d. valutazioni di professionalità); la formazione; lo svolgimento di incarichi extragiudiziari; i

³ N. Zanon, F. Biondi, (2014) "Il sistema costituzionale della magistratura", quarta edizione, Zanichelli, Bologna

trasferimenti ad altra sede o altre funzioni; il collocamento fuori del ruolo organico; la nomina a incarichi direttivi (o semidirettivi); le assenze e i congedi; il collocamento a riposo; l'irrogazione di sanzioni disciplinari.

Inoltre, il Consiglio ha rilevanti poteri in materia di organizzazione degli Uffici giudiziari e in materia di informatica giudiziaria.

Infine ha il potere di dare pareri al Ministro della Giustizia sugli atti normativi all'esame del Parlamento e di formulare proposte di legge a quest'ultimo in materie connesse all'ordinamento giudiziario e al funzionamento della giustizia.

2. - Cenni sulla natura degli atti del C.S.M.

Il C.S.M., come afferma Carmela Salazar nel *Consiglio Superiore della Magistratura e gli altri poteri dello Stato: un'indagine attraverso la giurisprudenza costituzionale*, viene considerato “struttura inedita nella storia italiana⁴”, tra i più “oscuri⁵” della Costituzione, malgrado il suo rilievo costituzionale. “Per questo -sottolinea la Salazar- ha tardato a ricevere una collocazione ed una sistemazione ben precisa”.

Pertanto, l'analisi delle prerogative costituzionali e della natura degli atti emanati dal C.S.M., non ha nessuna pretesa di esaustività, ma è fondamentale premessa per analizzarne il regime vigente di pubblicità, partendo dal presupposto che il Consiglio è organo di “sicuro rilievo costituzionale⁶”, ma anche di “alta amministrazione”.

Pertanto partiamo dall'analisi della natura di tali atti, così come disciplinati dalla Legge istitutiva del Consiglio e dal Regolamento Interno.

L'articolo 17 della Legge 195/1958, in attuazione del dettato costituzionale, così recita: “Tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio Superiore, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro, ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro per la grazia e giustizia. Per quanto concerne i compensi speciali previsti dall'art. 6 del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 19, i provvedimenti sono adottati di concerto con il Ministro per il tesoro. Contro i predetti

⁴ Il primo *Conseil Supérieur de la Magistrature* nacque in Francia nel 1833: era composto dalle sezioni della Corte di Cassazione e svolgeva una funzione di controllo disciplinare. All'omonima struttura istituita nel Regno d'Italia durante la monarchia con la c.d. legge Orlando (l. n. 511 del 1907) era attribuito, invece, un ruolo meramente consultivo: essa era composta di membri di diritto ed elettivi, nominati con decreto reale, su proposta del Guardasigilli, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. La l. n. 1311 del 1912 (c.d. legge Finocchiaro aprile), abrogò il sistema elettivo, estendendo a tutti i componenti la nomina regia su proposta del Guardasigilli. L'elettività venne ripristinata dal c.d. decreto Rodino del 1921 per essere soppressa, sino alla c.d. legge sulle gaurentigie della magistratura (r.d.l. n. 511 del 1946), dalla c.d. riforma Oviglio (t.u. n. 2786 del 1923).

⁵ C. Salazar, *La magistratura*, Laterza, Roma-Bari, 2002, 10 ss.

⁶ Corte Cost., 1983, n.148.

provvedimenti è ammesso ricorso in primo grado al tribunale amministrativo regionale del Lazio per motivi di legittimità. Contro le decisioni di prima istanza è ammessa l'impugnazione al Consiglio di Stato. Contro i provvedimenti in materia disciplinare, è ammesso ricorso alle sezioni unite della Corte suprema di cassazione. Il ricorso ha effetto sospensivo del provvedimento impugnato”.

Da questo articolo la giurisprudenza costituzionale e la dottrina fanno discendere il fatto che il C.S.M., oltre ad essere un organo di rilievo costituzionale, è anche un organo di “alta amministrazione” che provvede attraverso i propri atti: delibere, risoluzioni, circolari e quanto viene approvato dal Plenum, l'Assemblea composta dai ventiquattro consiglieri elettivi e dai tre membri di diritto, presieduta dal Presidente della Repubblica, e su sua delega dal Vice Presidente. Quindi il “C.S.M. è sì un organo di rilevanza costituzionale con finalità di garanzia e con funzioni miste di alta amministrazione (gli atti del Consiglio sono impugnabili innanzi al giudice amministrativo) e giurisdizionali (limitatamente ai provvedimenti disciplinari, impugnabili dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione), ma non costituisce un organo politico, cioè la cui azione è libera nel fine.”.⁷

“E' indubbio, sostiene il già Vice Presidente Verde, che gli atti del Consiglio Superiore, qualunque sia la posizione che gli si riconosca nel complessivo assetto costituzionale, vadano iscritti a quelli che oggettivamente hanno natura amministrativa”.⁸

Diversa, invece, è la natura della Sezione disciplinare e di conseguenza quella dei suoi atti.

Tale organo, istituito in seno al C.S.M., ha infatti, natura giurisdizionale. E' composto da sei membri titolari (il Vice Presidente, che la presiede, e cinque componenti eletti dal C.S.M. fra i suoi membri) e da dieci componenti supplenti.

La Sezione giudica nei procedimenti disciplinari contro i magistrati ordinari promossi dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione o dal Ministro della Giustizia (ex art. 107, Cost.) per i fatti previsti dal d.lgs. 109 del 2006.

Tale “dualismo” del C.S.M., organo di rilievo costituzionale, che al contempo svolge funzioni di “alta amministrazione” e di giudice disciplinare, lo rende un *unicum* nel panorama internazionale dell'Autogoverno della magistratura, poiché il Plenum del Consiglio “delibera”, mentre la Sezione “giudica”.

Gli atti della Sezione disciplinare, pertanto, non sono atti amministrativi, ma provvedimenti giurisdizionali, il cui rilascio è disciplinato dal codice di procedura penale ai sensi dell'art.116⁹.

⁷ A. Piraino, (2014) “La sorte incerta del sistema elettorale del CSM”, in “La magistratura”. <http://www.associazionemagistrati.it/doc/1614/la-sorte-incerta-del-sistema-elettorale-del-csm.htm>

⁸ S. Mazzamuto, (2001) “Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma”, Giappichelli Editore-Torino, p.6 (intervento introduttivo a firma di Giovanni Verde, Vice Presidente del C.S.M.).

Tali atti, non rientrando nel *genus* dei provvedimenti amministrativi, non sono sottoposti al diritto di accesso di cui alla legge 241/1990, né al cosiddetto accesso civico, regolato dall'art.5 del d. lgs. 33/2013.

Le udienze disciplinari, ai sensi dell'art.18 comma 2 del decreto legislativo 109/2006, sono di norma pubbliche. Ma vi sono casi sottratti alla pubblicità quando “La Sezione disciplinare, su richiesta di una delle parti, può disporre che la discussione si svolga a porte chiuse se ricorrono esigenze di tutela della credibilità della funzione giudiziaria, con riferimento ai fatti contestati ed all'ufficio che l'incolpato occupa, ovvero esigenze di tutela del diritto di terzi”.

La Sezione esercita dunque funzioni giurisdizionali e pronuncia sentenze e ordinanze, impugnabili davanti alle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione.

3. - Storia del Regolamento Interno del Consiglio dall'istituzione ad oggi

Dopo aver accennato alla dibattuta questione della natura del Consiglio e aver considerato la diversa tipologia dei suoi atti, analizziamo ora come si è evoluto nel corso del tempo il Regolamento Interno.

Prima di tutto bisogna rilevare che il Regolamento Interno del Consiglio Superiore della Magistratura è espressamente previsto dalla legge istitutiva (art. 20, comma 7, della legge n. 195 del 1958).

Il primo Regolamento fu emanato con decreto del Presidente Gronchi il 25 novembre del 1959¹⁰ e, come previsto dalle disposizioni finali, entrò “in vigore al momento della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*¹¹”.

E' bene ricordare che anche la natura del Regolamento è stata oggetto di dibattito. Per parte della dottrina esso costituisce un atto di normazione “secondaria¹²”, mentre per un'altra parte avrebbe addirittura natura “primaria¹³” limitatamente però alla regolamentazione del “funzionamento interno del Consiglio”, la quale, essendo riservata in esclusiva al C.S.M., sarebbe conseguentemente inibita al legislatore ordinario. In questi ristretti limiti, quelli cioè del

⁹ Il rito disciplinare per i magistrati, secondo quanto stabilisce il d. lgs. 109/2006, è equiparato al rito penale.

¹⁰ Il primo Regolamento Interno della storia del C.S.M. fu deliberato nella seduta del 25 novembre 1959, come si evince dai verbali dei lavori del Consiglio.

¹¹ Il primo Regolamento Interno della storia del C.S.M. fu deliberato nella seduta del 25 novembre 1959, come si evince dai verbali dei lavori del Consiglio e adottato con decreto del Presidente Giovanni Gronchi, che presiedeva la seduta del Plenum del 25 novembre stesso. E, come previsto dalle “Disposizioni finali” entrò in vigore “al momento della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*”, ovvero il 30 gennaio 1960.

¹² F. Sorrentino, *I poteri normativi del CSM*, in B. Caravita (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 37; TAR Lazio I sez., sent. 13 marzo 2008, n. 2313.

¹³ G. Serges *La potestà normativa*, in S. Mazzamuto, *Il Consiglio Superiore della Magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Giappichelli Torino 2001, 45.

“funzionamento interno del Consiglio¹⁴”, si sostiene che tale potestà regolamentare compete di diritto a qualsiasi organo costituzionalmente rilevante, e quindi anche al C.S.M., quand’anche non vi fosse stato un suo esplicito riconoscimento nell’ordinamento giuridico. E’ stato osservato, infatti, che il potere regolamentare rappresenta uno dei poteri strumentali necessari per rendere effettivo il principio di autonomia costituzionale della funzione, e per questo considerato come diretta esplicazione del principio sancito dall’art. 105 della Costituzione¹⁵.

In ogni caso, il Regolamento costituisce lo scheletro dell’istituzione, connotandone la fisionomia, definendone articolazioni e funzioni e prevedendone il concreto *modus operandi*.

Non va trascurato il fatto che è lo stesso Regolamento, (sia nella versioni previgenti che in quella attuale¹⁶) a disciplinare il procedimento per la sua modifica, prevedendo che la proposta della Commissione referente sia sottoposta, prima della sua discussione in Assemblea plenaria, al Presidente della Repubblica; ove siano proposti emendamenti in Plenum, l’approvazione definitiva deve essere differita ad altra seduta, allo scopo evidente di consentirne un nuovo esame da parte del Capo dello Stato. Ciò perché, come abbiamo visto all’inizio del capitolo, l’atto di formale emanazione è costituito da un decreto del Presidente della Repubblica.

Come sopra anticipato, nel tempo il Regolamento Interno è stato oggetto di numerosi interventi riformatori, più o meno ampi, e la storia delle sue modifiche testimonia le continue, diversificate e talvolta confliggenti esigenze che nel corso del tempo si sono manifestate nella vita dell’organo di governo autonomo della magistratura.

Nel primo trentennio di funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, cioè a partire dal 1958, anno in cui fu emanata la legge istitutiva, fino al 1988, si sono succeduti tre diversi testi organici del Regolamento: il primo è stato approvato il 25 novembre 1959; il secondo il 23 marzo 1976; infine, il terzo è stato emanato il 16 marzo 1988.

Il Testo del 1988, poi, ha subito numerosi micro interventi di integrazione, correzione e modifica, che hanno condotto, il 6 novembre 2013, ad una ulteriore novella posta a fondamento della vigorosa revisione regolamentare che ha portato all’adozione del nuovo R.I. deliberato dal Plenum nella seduta del 26 settembre 2016.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ V. Onida, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (cur.), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., 21; F. Sorrentino, *I poteri normativi del CSM*, cit., 38.

¹⁶ Il nuovo Regolamento del 26 settembre 2016, all’art. 40 rubricato “Procedura per le modifiche del Regolamento interno” prevede che: 1. Per le modifiche al Regolamento interno, la Commissione referente competente formula le proposte e le trasmette al Comitato di Presidenza affinché le sottoponga al Presidente della Repubblica. 2. Ove, nel corso della discussione in Consiglio siano presentati emendamenti, la Commissione per il Regolamento è investita del compito di esaminarne il testo, per poi trasmetterli al Comitato di Presidenza, perché provveda ai sensi del comma 1. 3. Gli emendamenti e la proposta sono discussi e votati nella seconda seduta consiliare successiva a quella in cui ha avuto luogo la discussione di cui al comma 2”.

Tale approfondito lavoro si è reso necessario, come abbiamo visto, poiché nel corso degli anni vi era stata una continua e costante attività di integrazione, correzione e specificazione, effettuata attraverso numerosi interventi settoriali e di dettaglio, dipendenti sia dall'emersione contingente di criticità di funzionamento operativo, che da mutate sensibilità politiche rispetto alle modalità ed i limiti dell'esercizio delle prerogative assegnate al Consiglio. Talvolta per adeguare il medesimo alle novità legislative¹⁷ o alle pronunce della Corte costituzionale¹⁸, talaltra per modificare o integrare disposizioni che potevano dar luogo a difficoltà applicative¹⁹.

Nella consiliatura 2010/2014, infatti, è stata avviata e conclusa con il d.P.R. del 27 settembre 2012, una revisione che ha riguardato essenzialmente l'aspetto espressivo e stilistico, nonché l'adeguamento terminologico alle modifiche normative conseguenti alla Riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006.

L'attuale Consiglio²⁰ ha quindi intrapreso un impegnativo lavoro di revisione sostanziale, formale e di coordinamento del previgente Regolamento frutto di numerose stratificazioni.

La Seconda Commissione²¹, competente per il Regolamento, si è riunita per ben 66 volte in oltre un anno di lavoro, prima di proporre al Plenum il nuovo testo composto di 90 articoli comprensivi anche delle disposizioni transitorie e finali. Il precedente Regolamento si componeva di soli 52 articoli.

In Plenum, il Regolamento è stato oggetto di ulteriore dibattito, con 7 sedute dedicate alla discussione dei singoli articoli e dei 91 emendamenti presentati e votati, più di quaranta sono stati accolti dal Plenum. Per questo motivo il testo vigente, entrato in vigore a metà dell'attuale consiliatura²², segna il compimento del complessivo disegno di "autoriforma²³" del Consiglio.

Appare quindi necessario comparare le norme contenute nei Regolamenti previgenti con quelle contenute nel Regolamento attuale, per effettuare l'analisi dell'evoluzione del regime di pubblicità degli atti del C.S.M. dalla sua istituzione ad oggi.

¹⁷ Il riferimento è alla delibera del 19 giugno 2002, finalizzata alla "armonizzazione del Regolamento interno alla legge n. 44/2002 di riforma della legge istitutiva del Consiglio Superiore della Magistratura".

¹⁸ Si considerino le delibere del 10 dicembre 2003 e del 9 febbraio 2006 relative all'elezione dei componenti ed al funzionamento della Sezione disciplinare, intervenute per dare attuazione alla sentenza del 22 luglio 2003, n. 262, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, della legge 24 marzo 1958 n. 195, nel testo modificato dall'art. 2 della legge 28 marzo 2002 n. 44.

¹⁹ Si ricorda la riforma dell'art. 25, in tema di votazioni, che, modificato con delibera del 9 luglio 1996, è stato immediatamente integrato dalla delibera del 9 gennaio 1997 e poi successivamente precisato dalla delibera del 14 settembre 2005.

²⁰ Consiliatura 2014/2018.

²¹ Il riferimento è all'attuale Consiliatura 2014/2018.

²² *Ibidem*.

²³ La cosiddetta "autoriforma" del Consiglio prende le mosse dalla revisione del Testo unico della dirigenza giudiziaria, ad inizio consiliatura e prosegue con la modifica di diverse circolari, e vede il proprio compimento nella revisione regolamentare del 26 settembre 2016, come enunciato dal Vice Presidente del C.S.M. Giovanni Legnini sul sito www.csm.it; comunicato stampa del 22 dicembre 2014.

4. - La “pubblicità” degli atti del C.S.M. dal 1959 ad oggi.

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, questa costante attività di integrazione ha lasciato in eredità un testo regolamentare frutto di successive stratificazioni, spesso disorganico e poco omogeneo, non sempre privo di ambiguità e disarmonie, che hanno causato alcune difficoltà interpretative. Questo è uno dei motivi per cui, dopo circa mezzo secolo, si è resa necessaria una sua revisione totale, nell’ambito del più ampio processo di “autoriforma²⁴” consiliare.

Vediamo ora come si è evoluto nel tempo il regime di pubblicità degli atti consiliari, partendo dall’analisi del primo Regolamento, deliberato nel 1959²⁵, che constava di soli 18 articoli e non conteneva nessuna previsione in merito.

Successivamente, con la delibera del 23 marzo 1976 il Plenum del C.S.M. approva un nuovo testo di Regolamento Interno²⁶, completo di indice e composto di 45 articoli, incluse le “norme transitorie e di attuazione”. È in questo testo che, per la prima volta, il C.S.M. dedica due articoli al “complesso tema della pubblicità degli atti del Consiglio²⁷”, ovvero l’art.12 rubricato “Pubblicità degli atti del Consiglio²⁸” e l’art. 13 relativo al “Notiziario del Consiglio²⁹”.

Questi due articoli disciplinano rispettivamente il regime di pubblicità delle “deliberazioni del Consiglio” pubblicabili salvo i casi in cui “il Consiglio stesso disponga diversamente” e le modalità di pubblicazione attraverso un “Notiziario” pubblicato quindicinalmente “da inviare a

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Il primo Regolamento Interno della storia del C.S.M. fu deliberato nella seduta del 25 novembre 1959, come si evince dal verbale dei lavori del Consiglio. Fu trasfuso in decreto a firma del Presidente Giovanni Gronchi, che presiedeva la seduta del Plenum del 25 novembre stesso. E, come previsto dalle “Disposizioni finali” il entrò in vigore “al momento della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*”, ovvero il 30 gennaio 1960.

²⁶ Tale Regolamento viene emanato con decreto del Presidente della Repubblica Giovanni Leone del 26 marzo 1976 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° aprile 1976, n. 86.

²⁷ Considerazioni tratte dal verbale della seduta ante meridiana del Plenum del 23 gennaio 1976, attribuite al Vice Presidente Giacinto Bosco, che propose alcuni emendamenti (accolti dall’Assemblea) al testo dell’art. 12 e 13, rispetto alla proposta della Commissione Regolamento.

²⁸ Art. 12 del Regolamento Interno del C.S.M., pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° aprile 1976, rubricato “Pubblicità degli atti del Consiglio”. Tale articolo prevede che “Le deliberazioni del Consiglio sono pubblicate, tranne quelle per le quali il Consiglio stesso disponga diversamente. Gli altri atti del Consiglio non sono resi pubblici. I componenti del Consiglio sono tenuti al segreto per quanto concerne i voti e le opinioni riguardanti persone e negli altri casi per i quali il Consiglio lo abbia deliberato. Copie, estratti e certificati degli atti del Consiglio, comprese le copie dei verbali delle sue riunioni, sono rilasciati, a richiesta e previa autorizzazione del comitato di presidenza, a chi vi abbia interesse, per servirsene esclusivamente in sede giurisdizionale. - Le norme del secondo e terzo comma si applicano anche alle commissioni”.

²⁹ Art. 13 del Regolamento Interno del C.S.M., pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° aprile 1976, rubricato “Notiziario del Consiglio”. Tale articolo prevede che “Il Consiglio pubblica quindicinalmente un proprio Notiziario, da inviare a tutti i magistrati, nel quale sono contenute, subito dopo l’approvazione 1) le vacanze degli uffici giudiziari; 2) le deliberazioni del Consiglio adottate a norma dei precedenti articoli 9, 10 e 12; 3) le risoluzioni adottate a norma dell’art.11. Il Consiglio con deliberazione motivata può disporre che di propri atti non sia data pubblicazione- nel Notiziario, indicando le modalità ed i destinatari di eventuali comunicazioni. Dei provvedimenti di maggiore rilevanza generale, delle proposte e pareri e delle risoluzioni può essere data comunicazione alla stampa dall’ufficio stampa del Consiglio, in conformità a deliberazione del Consiglio stesso”.

tutti i magistrati”, riservando quindi tale “servizio “ad un target predeterminato e ristretto di utenti.

Il contenuto di tali articoli, come si evince dai verbali del Plenum dell’epoca, fu oggetto di diversi emendamenti.

Il primo comma dell’art.12, per esempio, nella versione proposta dalla Commissione, era più restrittivo rispetto al testo poi approvato, poiché escludeva la pubblicità per gli atti “concernenti casi personali”. La versione approvata del Plenum superò tale orientamento “personalistico” per esprimere il più generale principio in base al quale “Le deliberazioni del Consiglio sono pubblicate, tranne quelle per le quali il Consiglio stesso disponga diversamente”, prevedendo al secondo comma che “Gli altri atti del Consiglio non sono resi pubblici”. Il contenuto del quarto comma viene meglio specificato durante i lavori del Plenum, quando emerge l’esigenza di precisare perché gli atti delle Commissioni non siano sottoposti al regime di pubblicità, in quanto “sono in linea di massima atti interni³⁰”.

Fu complessa anche la redazione definitiva dell’art. 13 sul “Notiziario del Consiglio”. Nella proposta introduttiva della Commissione si cita il “Bollettino del Consiglio”, formulazione poi superata grazie all’intervento del Vice Presidente Bosco che osserva come “la pubblicazione delle vacanze degli uffici giudiziari nel Bollettino del Consiglio potrebbe determinare un conflitto fra C.S.M. e Ministro di Grazia e Giustizia, in quanto il Ministro potrebbe continuare la pubblicazione delle stesse vacanze nel proprio Bollettino Ufficiale³¹”. L’Assemblea accoglie il rilievo del Vice Presidente, e il “Bollettino” viene denominato “Notiziario”, e si prevede che debba essere “stampato con rapidità (...) e subito inviato a tutti i magistrati, i quali perciò di fatto sarebbero posti in grado di venire tempestivamente a conoscenza delle vacanze³²” degli uffici giudiziari. Dalla lettura dei verbali si comprende come la nozione di “pubblicità” sia usata non nel senso tecnico di conoscibilità per tutti, ma in un’accezione ristretta consistente nella comunicazione indirizzata esclusivamente “ai governati” del Consiglio, ovvero ai soli magistrati ordinari italiani.

Tale disposizione regolamentare prende le mosse dall’art. 192, ultimo comma della legge sull’ordinamento giudiziario³³, secondo la quale “se la vacanza è stata annunciata sul Bollettino Ufficiale i magistrati che aspirano alla sede vacante debbono fare domanda (...), entro dieci

³⁰ Considerazioni tratte dal verbale della seduta ante meridiana del Plenum del 23 gennaio 1976, attribuite al Vice Presidente Giacinto Bosco, che propose alcuni emendamenti (accolti dall’Assemblea) al testo dell’art. 12 e 13, rispetto alla proposta della Commissione Regolamento.

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

³³ Il riferimento è al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, sull’Ordinamento giudiziario.

giorni dalla pubblicazione dell'annuncio³⁴". Tale "Notiziario", pubblicato ad opera del C.S.M., ha dunque l'espressa finalità di "accelerare le procedure di trasferimento dei magistrati che (...) subiscono spesso ritardi di notevole entità³⁵". Nel corso del dibattito sull'art. 13 si affronta anche il problema della necessaria previsione di una resocontazione, anche se solo sommaria, dei lavori del Consiglio e delle Commissioni, poi deliberando di eliminare tale previsione perché considerata, in quel momento storico, un compito che avrebbe aggravato eccessivamente il lavoro della Segreteria.

Al terzo comma dell'art. 13 si dibatte sulla necessità di "dare comunicazione alla stampa" ma si opta per la formula di "non obbligo" ovvero "può essere data".

Con la successiva delibera del 28 ottobre 1982, si vanno a novellare solo alcuni articoli del Regolamento Interno (art.12-12bis-12ter-12 quater), proprio quelli che riguardano il principio di pubblicità delle attività del Consiglio e dei suoi atti.

L'art.12, specificamente dedicato alla pubblicità degli atti, viene così novellato "Le sedute del Consiglio sono pubbliche. Le sedute non sono pubbliche quando ricorrano motivi di sicurezza o quando, sulle esigenze di pubblicità, (...) prevalgano ragioni di tutela del diritto alla riservatezza del magistrato o di terzi(...). Quando la seduta è pubblica l'accesso della stampa e del pubblico può essere limitato a locali separati collegati all'aula da impianti audiovisivi a circuito chiuso. Il Vice Presidente determina la modalità e le limitazioni dell'accesso in conformità alle indicazioni di massima del Consiglio". All'ultimo comma si introduce il principio della non pubblicità delle attività delle Commissioni, principio originariamente posto alla base della distinzione tra attività pubbliche del Consiglio, proprie dell'Assemblea plenaria con funzione deliberante, diverse da quelle delle Commissioni, sottoposte al principio di segretezza e quindi non divulgabili, in quanto attività istruttoria, non definitiva.

Si introduce uno specifico articolo, il 12-bis dedicato alla "Pubblicità degli atti", che prevede che quando le sedute sono pubbliche "dei lavori dell'assemblea è compilato a cura della Segreteria e dell'Ufficio Stampa, il resoconto sommario contenente la sintesi degli interventi, le dichiarazioni di voto, il risultato della votazione e, in caso di appello nominale, il voto espresso da ciascun componente".

Sono altresì introdotti, con la modifica regolamentare del 1982, anche gli articoli 12-ter sul "Rilascio di copia degli atti" e 12-quater, sull'"Obbligo del segreto", principi che sopravvivono ancora oggi, sebbene adeguati ai principi generali dell'ordinamento giuridico.

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

Tali previsioni regolamentari, restano immutate durante l'incisiva riforma regolamentare del 1988³⁶, il cui esito è contenuto nel testo coordinato del Regolamento Interno, composto di 52 articoli, incluse le "norme transitorie e di attuazione".

Gli artt. 12, 12-bis, ter e quater, vengono trasfusi negli artt.17, 18, 19, 20 , oggetto di mere revisioni formali e di coordinamento, nell'ambito di una più ampia e dettagliata disciplina degli atti e delle attività del Consiglio.

Tali quattro articoli saranno oggetto di una ulteriore e successiva opera di revisione e ampliamento operata con la riforma regolamentare del 1997 la quale, all'art. 20 rubricato "Notiziario del Consiglio", fermo restando quanto già previsto nelle versioni previgenti, introdurrà il criterio temporale della celerità, rispetto a quello della pubblicazione "quindicinale" prevista nel Regolamento del 1976.

Dopo la riforma del 1997, la disciplina della "Pubblicità delle sedute del Consiglio"³⁷ è stata ulteriormente ampliata, introducendo nel testo un riferimento esplicito alla c.d. legge sulla privacy³⁸, tramite una integrazione al comma 2 del previgente testo, così come avvenuto per l'art. 17 rubricato "Resoconto sommario delle sedute", novellato anch'esso al comma 2, il quale prevede che "Il Consiglio, quando delibera che la seduta o parti di essa non siano pubbliche, può altresì stabilire che il resoconto contenga esclusivamente la deliberazione adottata, il risultato della votazione e, in caso di appello nominale, il voto espresso da ciascun componente".

Tutte le successive, numerose modifiche regolamentari che si sono susseguite nel corso del decennio successivo non hanno interessato il regime della pubblicità degli atti.

5. - L'autoriforma regolamentare del 2016 e le innovazioni in tema di pubblicità e informazione.

³⁶ Tale riforma del Regolamento interno avviene con più delibere (Delibera del 22 e 23 settembre 1987, del 17 dicembre 1987 e del 16 marzo 1988). Il decreto viene emanato dal Presidente Cossiga il 6 aprile 1988 ed il nuovo Regolamento è pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* del 5 maggio 1988.

³⁷ Art. 16 del Regolamento Interno del C.S.M., pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 marzo 1998, n.51, rubricato "Pubblicità delle sedute del Consiglio" prevede che "1. Le sedute del Consiglio sono pubbliche. 2. Quando ricorrono motivi di sicurezza, ovvero quando sulle esigenze di pubblicità, prevalgano ragioni di salvaguardia del segreto della indagine penale o di tutela della riservatezza della vita privata del magistrato o di terzi in particolare nel caso di trattamento di dati sensibili ai sensi dell'art. 22 della legge 31 dicembre 1996, n. 675, le sedute non sono pubbliche. In tali casi, l'esclusione della pubblicità della seduta o di parti di essa è deliberata su proposta delle singole commissioni o di almeno tre componenti del Consiglio. La delibera è adottata in assenza di pubblico, immediatamente prima dell'esame della questione e con la maggioranza pari a due terzi dei voti espressi. 3. L'esclusione della pubblicità della seduta o di parti di essa comporta l'allontanamento del pubblico dalla sala ove si svolge la seduta e la cessazione delle riprese televisive, della registrazione e della trasmissione radiofonica. 4. Quando la seduta è pubblica, l'accesso della stampa e del pubblico può essere limitato a locali separati collegati all'aula da impianti audiovisivi a circuito chiuso. Il vicepresidente determina le modalità e le limitazioni dell'accesso in conformità alle indicazioni di massima del Consiglio. 5. La norma del primo comma non si applica alle sedute delle commissioni".

³⁸ *Ibidem*.

L'ultima riforma regolamentare degna di nota, prima della cosiddetta "autoriforma" del 2016 è quella del 2012³⁹. Ma non va dimenticata la revisione ed integrazione, del solo articolo 18 relativo al "Rilascio di copia degli atti" attuata nel 2013⁴⁰ per garantirne la conformità alle prescrizioni generali in materia di pubblicità ed accesso agli atti, ai sensi della legge 241/90, garantendo così la massima trasparenza delle attività che conducono all'emanazione degli atti consiliari.

Nell'indice analitico del Regolamento del 2013, infatti, non veniva menzionata la voce "Pubblicità", voce che trova ora, invece, ampia cittadinanza nel nuovo Regolamento quando tratta "delle sedute del Consiglio, ai sensi dell'art.27; dei lavori del Consiglio, ai sensi dell'art. 69 e delle sedute delle Commissioni, ai sensi dell'art.29⁴¹".

Il previgente art.16 rubricato "Pubblicità delle sedute del Consiglio", è stato trasfuso nel nuovo art.27 che amplia il regime di pubblicità, abrogando il vecchio comma 5 che prevedeva la non pubblicità delle sedute delle Commissioni. L'intero Capo VI del nuovo Regolamento, inoltre, ridisegna completamente la pubblicità dei lavori del Consiglio e dei suoi organi, assegnandone la disciplina ai già citati artt.29 e 69 che, rispettivamente, prevedendo le condizioni di "Pubblicità delle sedute delle Commissioni" e la "Pubblicità dei lavori del Consiglio".

All'art.28 è previsto il "comunicato di seduta dell'Assemblea plenaria" tra gli obblighi di pubblicità, che accomuna il Consiglio alle modalità di comunicazione istituzionale degli organi di rango costituzionale e favorisce la conoscibilità dell'attività consiliare in tempi reali. Tale funzione, quella di garantire la massima conoscibilità degli atti consiliari attraverso la loro pubblicità, viene assegnata ad un Ufficio di nuova istituzione, l'Ufficio per la comunicazione istituzionale, disciplinato dall'art. 20 del nuovo R.I.

Il nuovo Regolamento viene altresì dotato di un indice generale (oltre a quello analitico), suddiviso in due parti e in XIII Capi. Dalla lettura si rileva che, nonostante i complessivi 90 articoli (quasi il doppio dei precedenti 52), nell'insieme risulta più organico e di più agevole consultazione.

Per esempio, il nuovo art. 22 rubricato "Atti del consiglio" mira ad operare un riordino nel sistema delle fonti del Consiglio, nonché delle modalità di espressione della volontà dell'Organo.

³⁹ La riforma regolamentare del 2012, originata dalla necessità di coordinare le norme interne con quelle generali dell'ordinamento giuridico, è terminata con le delibere del 15 febbraio 2012 e del 6 giugno 2012, pubblicate in *Gazzetta Ufficiale* del 26 ottobre 2012, n.251.

⁴⁰ Il riferimento è alla delibera, del 5 dicembre 2012, di modifica del solo art. 18 R.I., rubricato "Rilascio di copia degli atti", trasfusa nel decreto del Presidente della Repubblica Napolitano del 14 gennaio 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 4 febbraio 2013, n. 29.

⁴¹ Regolamento Interno approvato con deliberazione del 26 settembre 2016.

L'obiettivo risponde alle accresciute esigenze di trasparenza e intelligibilità delle regole che presiedono le decisioni consiliari, ma tende anche a meglio disciplinare il principio di tipicità degli atti e a distinguere le diverse sedi in cui si sviluppano le numerose prerogative del C.S.M.

L'art.33 del previgente Regolamento, rubricato "Commissione per il Regolamento del Consiglio", è confluito nel nuovo art. 54 che introduce una rilevante novità, prevedendo una sempre maggiore trasparenza e conoscibilità degli atti consiliari, anche di quelli precedentemente ricondotti all'attività interna delle Commissioni e quindi non divulgabili all'esterno.

Il testo attuale prevede che "Pareri e interpretazioni resi dalla Commissione per il Regolamento sono raccolti in un Massimario delle decisioni della Commissione. Su disposizione del Presidente, il Consiglio ne cura la pubblicazione aggiornata al termine di ogni biennio⁴²". Tale previsione, che attiene alla raccolta dei precedenti applicativi e delle massime, consente di perseguire il valore della trasparenza e conoscibilità delle applicazioni e delle interpretazioni delle norme del Regolamento consiliare.

Di nuovo conio è l'articolo 25 rubricato "Circolari e direttive. Criteri di buona redazione degli atti consiliari" il quale, al comma 2, dispone che "Ogni atto approvato dal Consiglio risponde ai requisiti di omogeneità, semplicità e chiarezza della sua formulazione; si ispira a criteri di semplificazione e riordino in testi unici".

I principi contenuti nell'art. 25, così come esplicitato nella Relazione introduttiva "tendono ad operare un riordino e una chiarificazione definitoria nel sistema delle fonti del Consiglio, nonché delle modalità di espressione della volontà dell'organo. L'obiettivo risponde alle esigenze di trasparenza e all'intelligibilità delle regole che presiedono alle decisioni consiliari, ma tende anche a meglio svolgere, nel Regolamento, il principio di tipicità degli atti e a distinguere le diverse sedi in cui si sviluppano le prerogative del Consiglio⁴³".

Tale articolo si conclude valorizzando l'enorme portata della novella regolamentare: "Si tratta di una disposizione di evidente valore sistematico.(...) l'intero nuovo Capo VI ridisegna completamente il regime di pubblicità dei lavori del Consiglio e dei suoi organi.⁴⁴". Nella Relazione si fa cenno anche ad "alcuni strumenti innovativi introdotti per sviluppare il ruolo e le funzioni del CSM in prospettive ampia e inedita, pur nel solco delle prerogative puntualmente enucleate dall'art. 105 Cost, delle indicazioni formulate dalla legge istitutiva e dalle norme che

⁴² Regolamento Interno approvato con deliberazione del 26 settembre 2016, art. 54, comma 2, rubricato "Commissione per il Regolamento del Consiglio".

⁴³ Seduta straordinaria 26 settembre 2016, ore 10,00, presieduta dal Presidente della Repubblica, con all'ordine del giorno "MODIFICHE REGOLAMENTARI. Fasc. 1/MO/2015 Riforma del Regolamento Interno del Consiglio Superiore della Magistratura. (relatore Consigliere APRILE, Consigliere BALDUZZI) pag.11 (in alto).

⁴⁴ *Ibidem*.

regolano l'ordinamento giudiziario⁴⁵ tra i quali si individuano con precisione "l'Ufficio per la comunicazione istituzionale e l'Ufficio Stampa del Consiglio (art. 20)⁴⁶".

Al sopracitato art. 27 del nuovo Regolamento Interno, rubricato "Pubblicità delle sedute del Consiglio" si prevede l'ordinaria pubblicità dei lavori, ad eccezione dei casi specificamente disciplinati dal comma 2 "quando ricorrono motivi di sicurezza, ovvero quando sulle esigenze di pubblicità prevalgono ragioni di salvaguardia del segreto della indagine penale o di tutele della riservatezza della vita privata del magistrato o di terzi, in particolare nel caso di trattamento di dati sensibili".

Il nuovo art. 28, ispirato al concetto della massima trasparenza, quasi che l'attività del C.S.M. si svolga all'interno di una *casa di vetro*, prevede che il resoconto sommario delle attività del Plenum "sia pubblicato in un'apposita sezione del portale unico istituzionale dedicato ai lavori del Consiglio⁴⁷".

Sempre nell'ottica di ampliare la conoscibilità dell'attività delle articolazioni consiliari, il nuovo articolo 29 stabilisce alcune deroghe al regime di non pubblicità delle sedute delle Commissioni, innovando rispetto al precedente Regolamento. Al comma 2 dell'art. 29, infatti, si stabilisce che "la Commissione può disporre, in via del tutto eccezionale, che la stampa o anche il pubblico siano ammessi a seguire lo svolgimento di singole sedute in separati locali attraverso impianti audiovisivi".

Anche l'articolo 30, rubricato "Riassunto dei lavori, processo verbale e resoconto sommario delle sedute delle Commissioni", è di nuovo conio. Esso stabilisce le modalità di pubblicità dei lavori delle Commissioni consiliari (ad eccezione della Sezione disciplinare, che come abbiamo visto è un organo giurisdizionale, soggetto a diversa disciplina). Al primo comma prevede che "La Commissione provvede alla redazione e alla pubblicazione di un riassunto dei lavori" successivamente pubblicati sul sito istituzionale del Consiglio.

I successivi commi 2, 3 e 4, sono espressamente riservati alla disciplina delle nuove modalità di pubblicità delle attività della Quinta Commissione, quella che si occupa degli "incarichi direttivi".

Si segnala in particolare che "Il resoconto sommario delle sedute della Commissione competente per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi è pubblicato senza indugio in una apposita sezione del portale unico istituzionale del Consiglio".

⁴⁵ Seduta straordinaria 26 settembre 2016, ore 10,00, presieduta dal Presidente della Repubblica, con all'ordine del giorno "MODIFICHE REGOLAMENTARI. Fasc. 1/MO/2015 Riforma del Regolamento Interno del Consiglio Superiore della Magistratura. (relatore Consigliere APRILE, Consigliere BALDUZZI) pag. 4 (in alto).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Art. 28, comma 1, R. I. del 26 settembre 2016.

Al comma 3 si stabilisce che “Il processo verbale contiene l’elenco delle pratiche esaminate, le deliberazioni per ciascuna adottate, le relative motivazioni sommarie, le opinioni espresse dai componenti che ne facciano richiesta”.

Tali previsioni regolamentari sono particolarmente significative poiché hanno operato una radicale modifica del regime di pubblicità dei lavori di tutti gli organi consiliari, rendendo maggiormente conoscibili i lavori del C.S.M.

Il nuovo Regolamento Interno dopo aver minuziosamente descritto gli atti sottratti all’accesso (ai sensi dell’art.33) e le ipotesi in cui si è tenuti al segreto (ai sensi dell’art.34), all’art. 35 stabilisce le norme per la “Pubblicazione sul portale unico istituzionale del Consiglio” elencando la tipologia degli atti pubblicabili online.

“Il Consiglio pubblica sul portale unico istituzionale le notizie sull’attività del Consiglio, secondo le direttive individuate con una specifica delibera. In particolare, viene curata la pubblicazione di tutti i resoconti sommari delle sedute del Consiglio, di quelli di cui all’art. 30 e delle delibere riguardanti:

- a) le pubblicazioni per la copertura dei posti vacanti presso gli uffici giudiziari;
- b) le deliberazioni del Consiglio adottate a norma degli artt. 22, 23 e 25;
- c) le risoluzioni adottate ai sensi dell’art. 24;
- d) gli altri atti e documenti di cui il Regolamento dispone la pubblicazione”.

Oltre ad un’elencazione tassativa di atti pubblicabili, tra cui la “Relazione al Parlamento sull’amministrazione della giustizia”, le proposte e i pareri (ai sensi dell’art.10, comma 2, della Legge 24 marzo 1958, n.195), le risoluzioni, le circolari e le direttive, possono essere pubblicate sul “portale unico istituzionale” ai sensi del comma 2 dell’articolo 35 “ulteriori atti o documenti, purché non coperti da esigenze di segretezza o tutela della riservatezza, anche di terzi, e a condizione che non siano stati esaminati o non si siano formati nel corso di sedute segrete”.

Tale pratica può avvenire “su richiesta di ciascun componente, con modalità disciplinate dalla delibera di cui al comma 1”.

Questa previsione amplia la discrezionalità del Consiglio, che oltre ad un elenco tassativo di atti, può deliberare, su richiesta di un singolo consigliere, anche di pubblicarne altri.

L’Ufficio per la comunicazione istituzionale, istituito ai sensi dell’art.20, comma 1, che si occupa della mera pubblicazione dei resoconti sommari dell’Assemblea Plenaria in merito al dibattito, ha l’obiettivo di aumentare la conoscibilità e la fruibilità degli atti e dei procedimenti del Consiglio .

Compito diverso compete all’Ufficio Stampa, previsto al comma 2 dell’art.20, il quale si ispira autonomamente alle norme contenute nella Legge 150/2000, quella che disciplina “le attività di

informazione e di comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni”. Il nuovo R. I. assegna a tale Ufficio specifiche competenze in ordine ai rapporti con i mezzi d’informazione di massa e per questo motivo prevede l’iscrizione dei suoi componenti all’albo nazionale dei giornalisti, ai sensi dell’art. 9 della sopracitata Legge.

Il nuovo Regolamento consiliare, si è fatto quindi carico di superare la *ratio* del vecchio articolo 17 che imputava all’Ufficio Stampa la pubblicità dei soli lavori dell’Assemblea, assegnandogli il compito di compilare, insieme alla Segreteria “il resoconto sommario contenente la sintesi degli interventi, le dichiarazioni di voti, il risultato della votazione e, in caso di appello nominale, il voto espresso da ciascun componente”.

Altro principio fondamentale introdotto con il nuovo Regolamento è quello della semplicità e della chiarezza degli atti consiliari (ai sensi del già analizzato art.25), volto ad accrescere l’intelligibilità delle delibere delle varie articolazioni del C.S.M., non sempre chiare e facilmente comprensibili per i non addetti ai lavori e, talvolta, anche per i mass media.

Sempre a favore del principio di trasparenza e conoscibilità, all’art. 56 si stabilisce che ciascuna Commissione terrà un registro elettronico delle pratiche con l’indicazione della data di iscrizione, del nome del relatore, della seduta di trattazione e delle decisioni incidentali e di quelle finali. Inoltre, le sedute della Commissione competente per gli incarichi direttivi, la Quinta, ai sensi del nuovo art. 30, godranno di un principio di pubblicità rafforzata, essendo previsto il resoconto sommario, ferma restando la piena pubblicità dell’Ordine del giorno.

E se la pubblicità totale, in via generale, resta esclusa per i lavori delle Commissioni, queste, in via eccezionale, potranno consentire a stampa e pubblico di seguire una singola seduta (o una sua parte) in locali separati e attraverso impianti audiovisivi.

Con gli stessi obiettivi di conoscibilità estesa si è deciso, tra l’altro, di introdurre la Relazione annuale sull’attività svolta dal Consiglio, ai sensi dell’art. 41.

Si tratta di un resoconto destinato all’intera cittadinanza, oltre che alle Istituzioni; un bilancio annuale degli atti e dei procedimenti compiuti e avviati che, come idea di fondo, nasce da quanto già fanno abitualmente le Autorità Indipendenti e dall’esperienza di alcuni uffici giudiziari con il cosiddetto. bilancio sociale.

6. - Conclusioni

In conclusione, oggi, alla luce dell’approvazione (frutto di revisione totale) del nuovo Regolamento Interno avvenuta con “deliberazione del 26 settembre 2016” possiamo affermare che nel C.S.M. si è fatta strada una nuova consapevolezza sull’importanza di garantire trasparenza e leggibilità in merito a tutte le decisioni dell’organo di Autogoverno.

Non a caso, si ricorda che nel primo Regolamento del '59 nessuna norma, prendeva in considerazione il principio di pubblicità, sottraendo ai cittadini la conoscibilità diretta dell'attività complessiva dell'Organo, riservata ordinariamente ai soli magistrati.

Nel 1976, con la prima riforma del proprio Regolamento, il C.S.M. introduce un principio e uno strumento che saranno forieri dei successivi interventi a garanzia della trasparenza: il principio della pubblicità degli atti e l'istituzione del Notiziario del Consiglio.

Si precisa che, nonostante il tenore della rubrica dell'articolo, la pubblicità degli atti rimane ipotesi residuale, non generale, poiché essa riguarda le sole deliberazioni del Plenum, escludendo quindi i lavori preparatori che si svolgono in Commissione, lavori la cui pubblicità non è contemplata.

In sede di discussione la scelta fu sostenuta da argomentazioni inerenti alla natura meramente interna dei lavori di Commissione. Non solo, la regola generale della pubblicità a cui sottostà il Plenum è riferita alle sole deliberazioni, escludendo quindi tutte le altre attività che non sono finalizzate all'emanazione di tali atti. Inoltre si introduce la possibilità di derogare tale regola, nel caso in cui sia richiesta, e approvata, la segretezza.

Per quanto riguarda la possibilità di chiedere copia degli atti, il Regolamento introduce un procedimento che ne consente il rilascio solo a determinate condizioni. Innanzitutto deve essere avanzata la richiesta al Comitato di Presidenza e l'eventuale autorizzazione è deliberata dal Comitato stesso, ma a condizione che esista un'esigenza personale e di tipo processuale a sostenerla.

Da quanto sopra detto possiamo affermare che dal '76, vista l'introduzione delle prime, anche se scarse, norme in materia di pubblicità, essa entra a far parte dell'ordinamento giuridico interno. La pubblicità rimane ancora un caso residuale nell'economia dei lavori complessivi, ma la previsione apre il varco alle innovazioni future.

Sempre nel '76 viene istituzionalizzata una pubblicazione interna, il Notiziario, destinata ai soli magistrati poiché dettata da un'esigenza pratica interna all'ordine magistratuale, quella di accelerare i tempi della cosiddetta "presa di possesso" della sede, al fine di garantire tempestivamente la mobilità orizzontale dei magistrati, e non lasciare gli uffici giudiziari "scoperti", ovvero con posti vacanti.

L'art. 13 rubricato "Notiziario del Consiglio" introduce, al terzo comma, una importante novità che si svilupperà appieno nel 2016: prevede esplicitamente la possibilità di inviare delle comunicazioni, a fine seduta, destinate alla stampa per consentire all'opinione pubblica la conoscenza tempestiva dell'attività svolta. La previsione non è cogente, infatti si tratta di una

possibilità discrezionale, ma, per la prima volta, si introduce il principio della notiziabilità delle attività e degli atti del C.S.M.

Nell'82 il Regolamento viene solo parzialmente revisionato, concentrando l'opera proprio sulla pubblicità di attività e atti. La pubblicità dei lavori del Plenum diviene regola generale, non più residuale, con la sola esclusione nel caso in cui sia necessaria alla tutela della riservatezza di un magistrato.

A questo ampliamento effettivo del principio di pubblicità dei lavori del Plenum non corrisponde alcun avanzamento per quanto riguarda il regime dei lavori delle Commissioni, che rimangono a porte chiuse.

Da segnalare che, anche topograficamente, la pubblicità degli atti diviene ben distinguibile poiché tre articoli sono specificatamente destinati a ciò. L'art 12 bis ribadisce il principio della pubblicità delle sedute del Plenum, ampliandone la portata mediante l'introduzione del principio di redazione dei resoconti sommari dei lavori, compilati da Segreteria e Ufficio Stampa. Per la prima volta appare menzionato nel Regolamento l'Ufficio Stampa, come logica conseguenza della possibilità di inviare ai mass media informazioni sui lavori del Plenum. Tale Ufficio troverà definitiva sistemizzazione nel 2016.

L'articolo 12 ter è destinato specificamente alla indicazione procedurale necessaria per ottenere il rilascio di copia degli atti richiesti, mentre l'articolo 12 quater stabilisce casi e modalità per i quali è previsto l'obbligo del segreto.

Nell'88 il Regolamento subisce un'ulteriore opera di coordinamento delle norme, lasciando invariate le previsioni in esame.

Alcune piccole novelle sono introdotte nel '97, e per quanto di nostro interesse l'unica novità riguarda il regime di pubblicazione del Notiziario.

Dall'originaria previsione di pubblicazione a data fissa, ogni 15 giorni, si prescrive la sua pubblicazione in tempi più elastici, ovvero in modo "celere".

Viene infine recepita formalmente nel Regolamento la normativa generale emanata a tutela della cosiddetta privacy.

Nel 2012 il Regolamento è nuovamente novellato per esigenze di coordinamento delle norme regolamentari con quelle legislative, per operare un sistematico riordino del sistema delle fonti del diritto interno al fine di garantire la tipicità degli atti emanati, quindi una maggiore intellegibilità del funzionamento dell'Organo nel suo insieme, ad esempio prevedendo esplicitamente l'introduzione dei criteri di omogeneità degli atti e della loro necessaria semplificazione, sempre a vantaggio della comprensibilità dell'attività svolta.

Nel 2013, viene effettuato l'ultimo intervento modificativo prima della complessiva autoriforma del 2016. Con esso si è inteso adeguare la disciplina regolamentare relativa al rilascio delle copie degli atti del C.S.M. con quella legislativa generale concernente la disciplina del procedimento amministrativo.

Una volta adeguata, volontariamente, la disciplina regolamentare a quella legislativa, il C.S.M. è pronto a darsi regole interne in grado di tutelare al meglio sia l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, che il diritto a conoscere l'attività delle Istituzioni posto in capo ad ogni cittadino.

Per questa via, nel 2016 si realizza l'autoriforma che garantisce la piena cittadinanza ai principi di: pubblicità; trasparenza e conoscibilità degli atti e dell'attività del Consiglio; e per la prima volta si distinguono le attività di comunicazione da quelle di informazione.

È bene ricordare, che già nei lavori propedeutici all'approvazione del nuovo Regolamento, ovvero nella "Risoluzione approvata dal Consiglio l'8 giugno 2015" si faceva riferimento all'obiettivo di "favorire al massimo grado la trasparenza, intesa come ampia conoscibilità e in tempi rapidi, da parte dei potenziali interessati, dei provvedimenti e dell'attività consiliare⁴⁸".

Questo processo di rinnovamento, come abbiamo visto, ha interessato l'intero Consiglio: dalle modalità di redazione degli atti, all'istituzione di un nuovo Ufficio dedicato alla comunicazione istituzionale distinta dalle attività di informazione, assegnate invece all'Ufficio Stampa.

Il Consiglio di oggi è profondamente diverso da quello di ieri, e questo lo si nota a colpo d'occhio visionando il nuovo sito istituzionale, www.csm.it, frutto di un lungo processo di "reingegnerizzazione" e della profonda revisione regolamentare che ha disciplinato gli atti soggetti alla pubblicazione e soprattutto i criteri "di buona redazione degli atti consiliari⁴⁹". Come precedentemente rilevato, tali atti, ai sensi dell'art. 25 del nuovo Regolamento Interno devono rispondere ai requisiti "di omogeneità, semplicità e chiarezza⁵⁰".

Questa previsione regolamentare è fondamentale perché investe tutte le articolazioni consiliari ed è il presupposto alla base delle attività dell'Ufficio per la comunicazione istituzionale del C.S.M., il quale si occupa della mera pubblicazione degli atti predisposti dalle diverse articolazioni consiliari, secondo i criteri di "buona redazione" e secondo le indicazioni impartite dalle diverse articolazioni consiliari, titolari della produzione di determinati atti.

⁴⁸ Seduta straordinaria 26 settembre 2016, ore 10,00, presieduta dal Presidente della Repubblica, con all'ordine del giorno "MODIFICHE REGOLAMENTARI. Fasc. 1/MO/2015 Riforma del Regolamento Interno del Consiglio Superiore della Magistratura. (relatore Consigliere APRILE, Consigliere BALDUZZI) pag. 3 (in alto).

⁴⁹ Seduta straordinaria 26 settembre 2016, ore 10,00, presieduta dal Presidente della Repubblica, con all'ordine del giorno "MODIFICHE REGOLAMENTARI. Fasc. 1/MO/2015 Riforma del Regolamento Interno del Consiglio Superiore della Magistratura. (relatore Consigliere APRILE, Consigliere BALDUZZI) pag. 34 (in alto), riferimento all'art. 25, rubricato "Circolari e direttive. Criteri di buona redazione degli atti consiliari".

⁵⁰ *Ibidem*

Diversa è l'attività d'informazione, che richiede competenze di carattere complesso. L'Ufficio Stampa, infatti, come struttura di collegamento fra l'Amministrazione e i mass media deve selezionare, filtrare e veicolare il flusso delle informazioni provenienti dall'interno del C.S.M. verso gli organi d'informazione di massa per fornire elementi utili per la collettività, destinataria ultima del "messaggio".

Per questo si può affermare che con il nuovo Regolamento il C.S.M. si è fatto carico anche di un nuovo livello di responsabilità: quello di comunicare il senso delle singole decisioni e di rendere i procedimenti comprensibili a chiunque si accosti al Consiglio, per evitare i rischi di autoreferenzialità e di chiusura, anche nei riguardi delle altre Istituzioni.

Il segreto, invece è ormai considerato una deroga al principio generale della trasparenza da disciplinare e motivare, per specifiche circostanze, di volta in volta.

Questo snodo fondamentale è frutto di un profondo e radicale mutamento culturale della magistratura associata, che si fa interprete di questa esigenza di apertura, dopo anni di chiusura e autoreferenzialità. In una parola, è l'autoriforma.