

IL REGOLAMENTO “GENERALE” E GLI ALTRI REGOLAMENTI DEL
CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA DOPO LA RIFORMA
CARTABIA (L. 71/2022)

MONICA ROSINI *

Sommario

1. Premessa breve. - 2. Il regolamento “interno” sul piano formale e delle procedure di adozione. - 2.1 Le novità della legge n. 71/2022: dal regolamento “interno” al regolamento “generale”. - 2.2. Il regolamento generale del C.S.M. nel sistema delle fonti normative. - 3. Il regolamento di amministrazione e contabilità. - 4. Il regolamento del personale. - 5. Alcune considerazioni (non)conclusive.

Abstract

The paper examines the internal regulation of the C.S.M., as well as its accounting and personnel regulations, aiming to trace their evolution in light of the changes introduced by the Cartabia Law and recent judicial interpretations. In doing so, it briefly revisits the nature and role assigned to the Consiglio Superiore della Magistratura by the Constitution in safeguarding judicial independence.

Suggerimento di citazione

M. ROSINI, *Il regolamento “generale” e gli altri regolamenti del Consiglio superiore della magistratura dopo la riforma Cartabia (l. 71/2022)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Professoressa associata di Diritto costituzionale e pubblico presso la Facoltà di Economia della Libera Università di Bolzano-Bozen.

Contatto: monica.rosini@unibz.it

1. Premessa breve

Com'è noto, il Consiglio superiore della magistratura adotta un'ampia e complessa serie di atti di portata generale sicuramente qualificabili come normativi¹. L'estrema eterogeneità di questi atti esclude qualsiasi possibilità di analisi e inquadramento unitari e impone una serie di distinzioni, a cominciare da quella tra atti di normazione consiliare espressamente previsti da disposizioni di rango legislativo e atti adottati in difetto di previsioni del genere².

A loro volta, le due categorie di atti normativi non sono al loro interno omogenee. Tra gli atti che si fondano direttamente sulla legge è da annoverare, innanzitutto, il regolamento interno, previsto dall'art. 20, n. 7 della legge n. 195/1958 (“Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura”), e volto alla disciplina del funzionamento dell'organo. A questo atto, si sono affiancati in tempi successivi: il regolamento di amministrazione e contabilità, recante la disciplina della gestione delle spese, previsto dall'art. 9 della legge n. 195/1958, come modificato dall'art. 4 della legge n. 1198/1967 e, più recentemente, il regolamento del personale, adottato ai sensi dell'art. 5, comma 5, della legge n. 111/2007³. In tale categoria di atti era in passato ricompreso anche il regolamento per il tirocinio degli uditori giudiziari che il C.S.M. era chiamato ad adottare, sentito il Ministro della giustizia, in forza della previsione contenuta nell'art. 48 d.P.R. n. 916 del 1958⁴. Tale articolo e gli atti dal medesimo derivanti sono stati, com'è noto, abrogati dal d.lgs. n. 26/2006, che ha profondamente riformato il sistema di formazione dei magistrati e istituito la Scuola superiore della magistratura. Per quanto gli artt. 2, lett. o), 18 e 20 del d.lgs. n. 26/2006 mantengono in capo al C.S.M. il compito di integrare con proprie delibere la fonte primaria⁵, è da dubitarsi che il regolamento per la formazione iniziale dei magistrati

¹ A. PACE, *I poteri normativi del CSM*, in *Rass. parl.*, n. 2, 2010, 369. Cfr. G. VOLPE, *Il potere normativo del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura*, n. 24, 1989, 20 per cui «il C.S.M. può legittimamente dispiegare l'intera gamma della normativa di tipo secondario, sia *secundum legem*, sia *praeter legem* (non ovviamente, *contra legem*): quindi, anche potestà di tipo regolamentare a carattere esecutivo-organizzativo, autorizzato o delegato ed anche indipendente, a seconda dell'“intensità” della presenza o invece dell'assenza del legislatore».

² Sulla necessità di siffatta distinzione si esprimeva la *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura* (c.d. Commissione Paladin), 125, pubblicata in *Giur. cost.*, 1991, 994. Vedi anche: N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, 6 ed., Bologna, 2024, 51.

³ A questi atti potrebbe forse aggiungersi il regolamento di disciplina del trattamento dei dati sensibili e giudiziari, adottato in base agli artt. 20 e 47 del d.lgs. n. 196/2003.

⁴ Per tale inclusione: F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994, 37.

⁵ Più esattamente il C.S.M. è chiamato a formulare direttive in relazione allo svolgimento del tirocinio dei magistrati ordinari, a definire le modalità di svolgimento delle sessioni del tirocinio e individuare le materie di approfondimento teorico-pratico.

ordinari, approvato con delibera del 13 giugno 2012, rientri ancora in tale categoria, e non piuttosto – a dispetto del *nomen iuris* utilizzato – tra le circolari integrative della fonte primaria⁶.

In tutte queste ipotesi, le potestà regolamentari del C.S.M. non hanno dato luogo a obiezioni di fondo in ordine alla loro ammissibilità e costituzionalità, in quanto previste in modo espresso dalla legge. Si sono, invece, poste questioni, ancora irrisolte, quanto alla loro natura e collocazione nell'ambito della gerarchia delle fonti, nonché alla conciliabilità con le riserve di legge che la Costituzione pone in materia di ordinamento giudiziario.

L'intento di questo breve contributo è quello di dar conto dei più recenti sviluppi di tali fonti, guardando – soprattutto con riguardo al regolamento interno – alle novità introdotte dalla legge n. 71/2022 (c.d. riforma Cartabia)⁷ e ad alcune recenti ricostruzioni giurisprudenziali. Non sarà, invece, oggetto di analisi quell'ampia congerie di atti, variamente denominati (risoluzioni, circolari, direttive), adottata dal C.S.M. non sulla base della legge, ma dello stesso regolamento interno e che rappresenta il «fenomeno di maggiore interesse», trattandosi di una funzione che «il Consiglio è venuto assumendo, non solo per soddisfare le proprie esigenze organizzative, ma per necessità di adattare le vecchie norme dell'ordinamento giudiziario ai nuovi istituti, e soprattutto per integrare le ampie lacune dovute ai frammentari interventi del legislatore»⁸.

Riflettere sui regolamenti del C.S.M. è anche un modo per tornare a interrogarsi sulla natura e il ruolo che la Costituzione affida a tale organo e su quello dal medesimo in concreto svolto a garanzia dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura. Tale riflessione verrà ad incrociare anche gli esiti di una ben nota (e non superata) ricerca del prof. Enzo Cheli sulla definizione di organo costituzionale⁹.

⁶ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 51.

⁷ Recante «Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura».

⁸ M. DEVOTO, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento costituzionale*, in A. Pizzoruzzo (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, 1974, 285. Gli artt. 24, 25, 26, 36, 42 del regolamento del 2016 disciplinano in modo più analitico rispetto al testo precedente i c.d. atti paranormativi del C.S.M. In tema: G. VERDE, *L'emergere dell'autonomia normativa del CSM (Notazioni a margine del dibattito sulla riforma dell'ordinamento giudiziario)*, in *Consulta online*, III, 2021, 796.

⁹ Il riferimento è al contributo *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (Appunti per una definizione)*, in *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, vol. I, Modena, 1965, 61.

2. Il regolamento “interno” sul piano formale e delle procedure di adozione

Il testo originario dell’art. 20, n. 7 della legge n. 195/1958 facoltizzava il C.S.M. a disciplinare con regolamento interno il proprio funzionamento. Per quanto si trattasse di una mera facoltà, il Consiglio ritenne, fin dalla sua istituzione, di dotarsi di tale strumento, oggetto, negli anni, di ripetute modifiche e di una integrale riscrittura nel 2016. Tali aggiornamenti mostrano il costante sforzo dell’organo di adeguare il proprio funzionamento agli sviluppi in concreto delle sue funzioni e sono fondamentali per comprendere il ruolo dal medesimo assunto nell’ordinamento costituzionale¹⁰.

La possibile adozione di un regolamento volto alla disciplina del funzionamento interno dell’organo di ‘autogoverno’ della magistratura non ha dato luogo ad obiezioni di fondo, vuoi per l’espressa autorizzazione da parte della legge, vuoi per il suo oggetto, attinente a materia coperta da riserva di legge soltanto relativa¹¹. Peraltro, è piuttosto pacifica l’opinione che la legge si limiti al riconoscimento di un potere regolamentare che rientrerebbe, in ogni caso, tra le normali attribuzioni dell’organo, per quanto tale assunto si fondi su ipotesi ricostruttive molto diverse. In particolare, opinioni – generalmente più risalenti – assimilano la potestà regolamentare del C.S.M. a quella attribuita agli organi collegiali, di regola amministrativi, volta a predeterminare le modalità procedurali di esplicazione delle relative funzioni, nell’ambito delle competenze determinate dalla legge¹². A queste si affiancano ricostruzioni che riconducono la potestà regolamentare del C.S.M. a quella di autorganizzazione che spetta di diritto a qualsiasi organo dotato di attribuzioni costituzionalmente rilevanti¹³. Le ragioni della titolarità di tale potere di

¹⁰ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 52.

¹¹ Sulla natura delle riserve di legge in materia di ordinamento giudiziario c’è, da sempre, un ampio dibattito, per il quale si rinvia a: G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, 840; R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. X, Torino, 1995, 375; H. SIMONETTI, *Art. 108*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 2066. Ai nostri fini, pare sufficiente rilevare come la tesi della assolutezza delle riserve di legge configurate dal titolo IV non sia mai stata condotta alle estreme conseguenze: «da un lato, è abbastanza pacifico che l’esistenza di un organo quale il C.S.M. rischierebbe di non avere senso, se i provvedimenti ad esso spettanti fossero del tutto vincolati alla necessaria e meccanica applicazione di previe norme di legge. D’altro lato, si suole ammettere che almeno ad una tra le riserve medesime debba riconoscersi natura relativa: cioè per quanto attiene all’organizzazione del Consiglio superiore». Cfr. *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura* (c.d. Commissione Paladin), cit., 122.

¹² F. BONIFACIO, G. GIACOBBE, *Art. 105*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. La Magistratura. Art. 104-107*, II, Bologna-Roma, 1986, 95.

¹³ V. ONIDA, *La posizione costituzionale del CSM e i rapporti con gli altri poteri*, in B. Caravita (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, cit., 21; F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, cit., 38; G. SERGES, *La potestà normativa*, in S. Mazzamuto (a cura di), *Il Consiglio superiore della magistratura. Aspetti costituzionali e prospettive di riforma*, Torino, 2001, 41.

autoregolamentazione del proprio funzionamento sarebbero, altresì, rafforzate dall'ovvia incidenza che l'organizzazione dell'organo «finisce per avere, quanto alle forme in cui va salvaguardata l'indipendenza dei giudici» e dal fatto che «il sistema costituzionale verrebbe turbato nelle proprie ispirazioni di fondo» ove si ammettessero regolamenti organizzativi del potere esecutivo, del tipo utilizzabile per disciplinare la generalità delle pubbliche amministrazioni¹⁴.

Si spingono più in là quelle teorie che riconoscono esistenza e legittimità ad un autonomo potere normativo del C.S.M. in virtù della sua natura di organo costituzionale: in quanto tale, godrebbe delle prerogative comuni a tutti gli organi supremi, ivi compresa quella normativa¹⁵. O ancora quelle opinioni che ricercano il fondamento del suddetto potere normativo nella concezione istituzionale, per la quale ogni potere dello Stato costituisce una istituzione autonoma dotata di un potere normativo interno.

Tali incertezze sulla natura del Consiglio superiore e delle sue funzioni si riflettono sullo “statuto” del regolamento interno, a cominciare dalle procedure di adozione. In difetto di specifiche indicazioni da parte della legge, si sono registrate, infatti, prassi difformi: il primo regolamento interno venne adottato con delibera del C.S.M. del 25 novembre 1959, firmato dal Presidente della Repubblica, quale Presidente del collegio e pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 24 del 30 gennaio 1960¹⁶; il successivo regolamento, approvato dal C.S.M. il 23 marzo 1976, venne emanato con decreto del Presidente della Repubblica, assunto nella sua veste di Presidente del Consiglio superiore della magistratura e pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 86 del 1° aprile 1976. Tale testo è stato più volte modificato con delibere del Consiglio non pubblicate sulla Gazzetta ufficiale, né emanate dal Presidente della Repubblica¹⁷; il testo coordinato di tali modifiche, adottato con delibera del 6 aprile 1988, è stato poi pubblicato in Gazzetta ufficiale (n. 104 del 5 maggio 1988), senza decreto presidenziale di emanazione¹⁸. Il più recente regolamento, adottato nel 2016, è stato nuovamente emanato con decreto del Presidente del

¹⁴ *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura* (c.d. Commissione Paladin), cit., 121.

¹⁵ L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1973, 259.

¹⁶ Alcune regole relative all'organizzazione e al funzionamento dell'organo erano già contenute nel d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, per quanto non costi si sia trattato del mero recepimento del regolamento deliberato dal C.S.M. *Contra* A. PACE, *I poteri normativi del CSM*, cit., 380; L. GENI-NATTI SATÈ, *Il ruolo costituzionale del C.S.M. e i limiti al sindacato giurisdizionale dei suoi atti*, Torino, 2012, 112.

¹⁷ Più esattamente con le delibere 28 ottobre 1982, 5 e 12 giugno 1984, 16 luglio 1986, 22 e 23 settembre 1987, 17 dicembre 1987.

¹⁸ Su tali incongruenze: G. FERRARI, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma 1988, 38.

Consiglio superiore, previa deliberazione del C.S.M. del 26 settembre 2016 e successiva pubblicazione in Gazzetta ufficiale (n. 235 del 7 ottobre 2016).

Quest’ultimo regolamento ha confermato e sviluppato alcune precedenti disposizioni, che disciplinavano la procedura di adozione dell’atto, la sua emanazione e il regime di pubblicità. Più esattamente, l’art. 40 stabilisce 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. Qualora 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. Gli emendamenti e la proposta sono discussi e votati nella seconda seduta consiliare successiva. Le modifiche apportate al regolamento, adottate con decreto del Presidente della Repubblica, in qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, sono pubblicate in Gazzetta ufficiale (art. 89, co. 2). L’intero procedimento di adozione del regolamento interno è, dunque, disciplinato in via del tutto autonoma dallo stesso C.S.M. e contribuisce alla sua qualificazione come atto normativo¹⁹.

Dal punto di vista formale, l’esito finale è un atto adottato e modificato dal C.S.M. stesso ed emanato nelle forme del decreto del Presidente della Repubblica, in qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, e quindi sicura espressione dell’autonomia organizzativa dell’organo. Ne costituiscono conferma l’assenza della controfirma ministeriale e del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. La necessaria pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, peraltro al di fuori dell’applicazione della disciplina delle “pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana” contenuta nel T.U. n. 1092/1985, è chiaro indice della sua rilevanza esterna e non è mai stata oggetto di contestazione (*infra* par. 3).

2.1 Le novità della legge n. 71/2022: dal regolamento “interno” al regolamento “generale”

L’art. 29 della legge n. 71/2022 ha riscritto il punto 7 dell’art. 20 della legge n. 195/1958: la previsione per cui il C.S.M. «può disciplinare con regolamento interno il funzionamento del Consiglio» è stata sostituita dalla formula per cui il Consiglio «adotta il regolamento generale per la disciplina dell’organizzazione e del funzionamento». Si tratta di modifiche che, pur nella loro apparente marginalità, rivestono una portata significativa: l’adozione del regolamento passa da facoltativa ad obbligatoria, la denominazione varia da

¹⁹ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 51.

«interno» a «generale», l'oggetto della sua disciplina è esteso all'organizzazione dell'organo²⁰. In tal modo, ricevono espresso riconoscimento legislativo caratteri già emersi e affermatosi nella prassi, in assenza di contestazioni in punto di legalità e di costituzionalità²¹.

In primis, l'adozione del regolamento da parte del C.S.M. diviene obbligatoria, mentre il testo originario dell'art. 20, n. 7, della legge n. 195/1958 si limitava a facoltizzare («può») il Consiglio alla relativa adozione al fine della disciplina del proprio funzionamento. Peraltro, nonostante si trattasse di una mera facoltà, il C.S.M., sin dalla sua istituzione e senza soluzione di continuità, si è dotato di un proprio regolamento, che è stato oggetto di frequenti modifiche e integrazioni, nonché di una completa riscrittura (*supra* par. 2). L'espressa codificazione del carattere obbligatorio conferisce formale riconoscimento alla sua natura di strumento indefettibile per la funzionalità dell'organo e, soprattutto, elimina qualsiasi dubbio – alimentato dall'originaria formulazione – circa la titolarità in capo al Consiglio del potere di autoregolamentare il proprio funzionamento.

In secundis, la modifica dell'aggettivazione del regolamento, da “interno” a “generale”, certifica quanto acquisito nella prassi: l'estensione dei contenuti e la ripetuta assunzione di rilievo esterno da parte di alcuni di essi faceva da tempo apparire del tutto inadeguato parlarne come di un mero regolamento interno²². Già la Commissione Paladin evidenziava come l'espressione “interno”, testualmente contenuta nell'art. 20, n. 7, della legge 195, «non deve trarre in inganno, giacché non comporta che l'atto in questione sia costitutivo di un ordinamento minore e separato, ma tende piuttosto a delimitare la competenza spettante al regolamento stesso (non diversamente da ciò che si verifica nel caso dei regolamenti «interni» dei Consigli regionali, così denominati dai rispettivi Statuti ordinari e speciali, sebbene sia molto diffusa l'opinione che ci si trovi in presenza di atti normativi nel senso pieno del termine)»²³.

Nei testi regolamentari che si sono succeduti le materie disciplinate sono, difatti, largamente cresciute, passando dai 18 articoli del 1959 ai 45 del 1976, ai 52 del 1988, fino ai 90 del 2016²⁴; ogni volta poi la formulazione delle

²⁰ M. VIETTI, *I cambiamenti della composizione e della struttura del Consiglio Superiore della Magistratura*, in G. Ferri (a cura di), *La riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 17 giugno 2022, n. 71)*, Torino, 187.

²¹ U. DE SIERVO, *Il regolamento interno del CSM nel sistema delle fonti*, in *Oss. fonti*, n. 1, 2018.

²² D. PICCIONE, *Il Consiglio superiore della Magistratura attraverso il prisma del suo regolamento*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017; U. DE SIERVO, *Il regolamento interno del CSM nel sistema delle fonti*, cit., 4.

²³ *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura* (c.d. Commissione Paladin), cit., 121.

²⁴ Come nota U. DE SIERVO (*Il regolamento interno del CSM nel sistema delle fonti*, cit.), dai 18 articoli del primo regolamento, si è passati ai 45 del 1976, ai 52 del 1988 ai 90 del 2016.

disposizioni è diventata più analitica e particolareggiata. Il regolamento vigente, approvato con deliberazione del 26 settembre 2016, mostra chiaramente il compimento di questa evoluzione. È più lungo e analitico dei precedenti e si articola in una prima parte (artt. 1-35) dedicata alla disciplina dell’organizzazione interna e del funzionamento del C.S.M. e, quindi, degli organi consiliari, degli uffici e servizi in cui il medesimo si articola e in una seconda parte riguardante i procedimenti, non direttamente regolati da norme primarie²⁵. Prende atto di questo sviluppo della fonte, la terza modifica introdotta dalla legge n. 71/2022, con l’espressa estensione dei contenuti regolamentari anche all’ “organizzazione”, in aggiunta al “funzionamento”.

Parallelamente, sono sempre più numerose le norme regolamentari dalla portata generale che assumo rilievo esterno: basti pensare alle disposizioni riguardanti le procedure per il conferimento degli uffici direttivi, per i trasferimenti o le assegnazioni dei magistrati²⁶.

In breve, la riforma Cartabia prende atto dello sviluppo della fonte avvenuto nella prassi, ormai massima espressione dell’ampia autonomia organizzativa riconosciuta al Consiglio superiore. Tale autonomia «trova il suo fondamento nella rilevanza costituzionale dell’organo di governo autonomo e costituisce il *proprium* di ogni organo che qualifichi la struttura costituzionale dello Stato e che sia preposto alla tutela e all’attuazione dei principi della Carta»²⁷. Similmente, per il giudice amministrativo, «il Consiglio, quale organo di rilievo costituzionale, gode di ampia autonomia organizzativa, sicché ben può disciplinare autonomamente le modalità di computo della maggioranza nelle proprie deliberazioni e le proprie regole di funzionamento»²⁸.

La chiara affermazione di detta autonomia organizzativa va nella direzione di ridurre le distanze tra gli organi di rilievo costituzionale e quelli comunemente definiti costituzionali, in quanto consustanziale ad entrambi. In tal senso, può richiamarsi il parere reso della Corte dei conti, sezioni riunite in sede consultiva, sull’applicabilità dell’art. 16, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 alla stessa Corte, che muove da un percorso logico-giuridico

²⁵ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2024, 70. Per un’analisi approfondita dei contenuti: G. GRASSO, *La riforma del regolamento interno del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Foro It.*, III, 8, fasc. 6, 2017, 8 e D. PICCIONE, *Il Consiglio superiore della Magistratura attraverso il prisma del suo regolamento*, cit. 1.

²⁶ Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 novembre 2023, n. 16321; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 1° agosto 2019, n. 10228; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 14 aprile 2015, n. 5411; T.A.R. Lazio, Roma, 13 ottobre 2016, n. 10241.

²⁷ Delibera C.S.M. del 12 gennaio 2023 recante «Adeguamento del Regolamento interno del Consiglio Superiore della Magistratura alle disposizioni della legge 17 giugno 2022, n. 71».

²⁸ T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 28 settembre 2023, n. 14336. Si pensi poi all’ampia autonomia quanto alla previsione e disciplina delle Commissioni: Cons. Stato, sez. IV, 10 aprile 2002, n. 1927.

generale sugli organi di rilevanza costituzionale, evidenziando che tali organi «non sono inseriti nell'apparato amministrativo dello Stato-governo, quindi non fanno capo allo Stato-amministrazione bensì direttamente allo Stato-comunità (o Stato-ordinamento), in posizione costituzionale di separazione rispetto alle Amministrazioni dello Stato di talché in sede di disciplina legislativa dei rispettivi assetti sono stati da sempre loro riconosciuti ampi margini di autorganizzazione sconosciuti al plesso "ordinario" della pubblica amministrazione»²⁹. La loro espressa previsione in Costituzione «sottintende il pregio costituzionale delle funzioni agli stessi affidate» e in ragione del corretto esercizio di tali funzioni «deve essere assicurata (quantomeno) la "distinzione" dal Governo titolare dell'indirizzo politico di maggioranza». Tale comune esigenza è, peraltro, particolarmente intensa per gli organi a "carattere magistratuale", tra cui indubbiamente rientra il C.S.M., posto a garanzia dell'autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario (art. 104, co. 1, Cost.).

Del resto, anche la Corte costituzionale non ha mancato di affermare l'esistenza di una «sfera di autonomia costituzionale del Consiglio superiore della magistratura, la quale ha un fondamento implicito nell'art. 104 della Costituzione»³⁰. Tale sfera di autonomia non può non avere ad oggetto l'organizzazione interna e concretarsi nella capacità di autodisciplinarla. Sembra, dunque, di poter estendere al C.S.M. quanto il giudice costituzionale ha affermato con riguardo alle Camere e al Presidente della Repubblica ovvero che «l'autonomia che la Costituzione riconosce agli organi costituzionali si manifesta, innanzitutto, sul piano normativo»³¹.

In tal senso – anche se con riguardo alla complessiva attività paranormativa del Consiglio – non aveva mancato di esprimersi la dottrina, ritenendo che «l'attribuzione costituzionale dell'autonomia alla magistratura significa che essa è un'organizzazione dotata di capacità normativa rilevante sul piano delle fonti del diritto dello Stato», con la conseguenza che il C.S.M. è legittimato ad «esprimersi anche mediante atti normativi a contenuto generale e astratto (oltre che per mezzo di concreti provvedimenti)»³².

2.2. Il regolamento generale del C.S.M. nel sistema delle fonti normative

Se la natura del regolamento generale del C.S.M. non pare – oggi, come ieri – sollevare problematiche, essendo da tempo acquisito si tratti di «una vera e

²⁹ Corte dei conti, sez. riunite in sede consultiva, parere del 15 febbraio 2018, *Parere in merito all'applicabilità alla Corte dei conti delle disposizioni recate dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196*.

³⁰ Corte cost. ordinanza 15 giugno 2016, n. 166.

³¹ Cfr. Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 262, punto 7 del *Considerato in diritto*.

³² G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, vol. IV, Milano, 2000, 390.

propria fonte dell’ordinamento generale»³³, più controverso il profilo della sua collocazione nel sistema delle fonti normative.

L’orientamento prevalente riconduce tale regolamento agli atti di normazione secondaria, tenuto conto del suo fondamento esclusivamente legislativo³⁴. Questa è la ricostruzione pacificamente accolta anche dalla giurisprudenza amministrativa, che non esita a qualificare il regolamento del C.S.M. quale «atto di normazione secondaria, che il Consiglio ha adottato in attuazione dell’art. 20, comma 1, n. 7 della legge n. 195/1958»³⁵. Si tratta, invero, di una argomentazione tutt’altro che decisiva, considerato che la mera previsione legislativa della potestà regolamentare della Corte costituzionale³⁶ e del Presidente della Repubblica³⁷ non ha, com’è noto, impedito l’inquadramento dei relativi atti a livello della normazione primaria, al pari dei regolamenti delle Camere³⁸, conferendo alle leggi che li prevedono carattere meramente ricognitivo³⁹. Più decisiva, ai fini della qualificazione del regolamento interno del C.S.M. come fonte secondaria, pare la collocazione dell’organo nel sistema costituzionale, quale «organo politico-amministrativo di rilievo costituzionale», e non già quale organo supremo⁴⁰. Questa argomentazione porta ad escludere qualsiasi sovrapposibilità di tale regolamento interno a quelli adottati dalle Camere o dalla Corte costituzionale e ne fa una fonte dotata di una mera competenza residuale, riducibile a discrezione della legge⁴¹. L’unica garanzia che assicurerebbe sarebbe nei confronti del potere regolamentare del Governo o del Ministro competente in materia, che non potrebbe in alcun modo concorrere con detta potestà regolamentare, giacché l’organizzazione e il funzionamento dei servizi di competenza dell’esecutivo, in ordine ai quali il

³³ *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura* (c.d. Commissione Paladin), cit., 125.

³⁴ In tal senso: *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura* (c.d. Commissione Paladin), cit., 122. In dottrina: F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, cit., 37; R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Ordinamento giudiziario*, cit., 377; G. VOLPE, *Consiglio superiore della magistratura*, cit., 393.

³⁵ Cons. Stato, sez. VII, 11 giugno 2024, n. 5203.

³⁶ Artt. 14 e 22, comma 2, legge 11 marzo 1953, n. 87.

³⁷ Artt. 3 e 4 legge 9 agosto 1948, n. 1077.

³⁸ Per tutti: L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 374; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2020, 601.

³⁹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1970, 143 e 236. Cfr. Corte cost. 24 giugno 1981, n. 129, riguardo ai regolamenti del Presidenza della Repubblica.

⁴⁰ G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario*, cit. 864; F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, cit., 37.

⁴¹ *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura* (c.d. Commissione Paladin), cit., 122, per cui «resta inteso che un tale regolamento non va confuso con quelli prodotti da organi supremi quali le Camere del Parlamento o la Corte costituzionale: in quanto non dispone che d’una competenza residuale, riducibile a discrezione della legge».

Ministro può emanare o proporre norme regolamentari esorbitano dall'area spettante al C.S.M., secondo quanto previsto dall'art. 110 della Costituzione.

Un'opposta ricostruzione – da sempre minoritaria – riconduce il regolamento del C.S.M. tra gli atti di normazione primaria, al fine di assicurare all'organo uno statuto adeguato di autonomia anche sul piano normativo⁴². La Costituzione affida al Consiglio superiore della magistratura la funzione, essenziale per l'ordinamento costituzionale, di garantire l'indipendenza del potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato; pertanto, «in una prospettiva funzionale, tale ruolo di garanzia potrebbe giustificare la titolarità di un potere di normazione di rango primario dedicato alla disciplina dell'organizzazione dell'organo»⁴³. Alla luce del consolidamento e dell'espansione dei contenuti del regolamento del 2016, si è anche avanzata una proposta ricostruttiva intermedia che riconosce al regolamento generale rango di fonte primaria con esclusivo riguardo alle norme dedicate alla disciplina dell'organizzazione interna del C.S.M. (ovvero la parte I dell'atto); con la conseguenza che l'adozione di tali regole sia inibita al legislatore ordinario, in applicazione del criterio di competenza. Relativamente, invece, alle norme che incidono sullo *status* dei magistrati e che sono rivolte all'esterno dell'organo, il regolamento generale avrebbe rango di fonte secondaria, alla luce della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario *ex art. 108 Cost.*, da intendersi come relativa nei confronti del C.S.M.⁴⁴

Non vi è dubbio che la più recente riscrittura del regolamento interno e le modifiche apportate alla disciplina della fonte dalla legge n. 71/2022 offrano nuovi e sostanziali argomenti per una revisione della sua tradizionale qualificazione quale fonte secondaria. Alla luce di tali novità (*supra* par. 2.1), nessun dubbio che il regolamento generale del C.S.M. costituisca una speciale fonte normativa di un organo chiamato a «garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura rispetto alle eventuali interferenze degli altri poteri, che risultino appunto lesive di quelle prerogative costituzionali»⁴⁵. Come sottolineato dal già richiamato parere della Corte dei conti del 2018, si tratta di regolamenti «ben diversi da quelli (governativi, ministeriali o interministeriali) emanati ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 400/1988, giacché costituiscono espressione diretta dell'indipendenza “di fronte al Governo” riconosciuta dalla Costituzione ai tre organi di rilevanza costituzionale “tipizzati” dal carattere magistratuale» – tra cui il C.S.M. – che quindi risultano «titolari di una potestà regolamentare “atipica e rinforzata” [...], produttiva di “interna corporis” traenti forza direttamente da uno specifico precetto di rango

⁴² G. SERGES, *La potestà normativa*, cit., 45.

⁴³ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 69.

⁴⁴ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 69.

⁴⁵ U. DE SIERVO, *Il regolamento interno del CSM nel sistema delle fonti*, cit., 6.

costituzionale, con una (formale) “*interpositio legislatoris*” che – lungi dal fissare principi, criteri e limiti – delega *in toto* la propria funzione “tutoria” allo strumento regolamentare di autonomia»⁴⁶.

Il rapporto tra regolamento generale e fonte primaria non sembra, quindi, declinabile in termini di generale subordinazione del primo alla seconda: al regolamento del C.S.M. pare doversi riconoscere – quantomeno in relazione ai profili di organizzazione e funzionamento interni – una competenza riservata, non riducibile a discrezione del legislatore, in considerazione della posizione di autonomia attribuita all’organo ai fini della sua funzione di garanzia dell’indipendenza dell’ordine giudiziario.

Non si nega che tale ricostruzione presenti non pochi profili problematici. Il primo riguarda le disposizioni regolamentari che incidono sullo *status* dei magistrati e assumono rilievo esterno, rispetto alle quali viene necessariamente in rilievo la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario. In proposito, come evidenziato dal giudice costituzionale, è necessario, a garanzia dell’indipendenza della magistratura, che sia la «fonte primaria a stabilire i criteri generali di valutazione e di selezione degli aspiranti e le conseguenti modalità di nomina», per quanto la riserva di legge sia rispettata «ove il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell’organo decidente»⁴⁷. Neanche in questo secondo caso è, dunque, preclusa un’autonomia, anche normativa, del C.S.M., per quanto tenuta al necessario rispetto delle previsioni della legge e, quindi, in posizione subordinata rispetto alle medesime⁴⁸. In proposito, pare convincente la proposta di distinguere tra le norme della prima parte del regolamento su organizzazione e funzionamento e quelle della seconda parte sui procedimenti, riconoscendo solo alle prime rango primario⁴⁹.

Un secondo profilo problematico è offerto dagli interventi legislativi su aspetti organizzativi e di funzionamento del C.S.M., che sembrano incompatibili con una riconduzione del regolamento generale alle fonti di rango primario. In ultimo, la legge n. 71/2022 è intervenuta sulle incompatibilità interne, il numero dei componenti supplenti della sezione disciplinare, l’ampliamento dell’organico dei componenti della segreteria e dell’ufficio studi e

⁴⁶ Corte dei conti, sez. riunite in sede consultiva, parere del 15 febbraio 2018. Nello stesso senso: Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, 26 febbraio 2019, n. 2/SSRRCO/QMIG/19.

⁴⁷ Corte cost. 8 febbraio 1991, n. 72, punto 2 del *Considerato in diritto*. Cfr. F. BIONDI, *Art. 105*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 933.

⁴⁸ Prove di siffatta autonomia sono, in ultimo, i frequenti ed espressi rinvii, previsti dai principi e criteri direttivi delle deleghe contenute nella legge n. 71/2022 e nel successivo d.lgs. 28 marzo 2024, n. 44, alle deliberazioni del Consiglio superiore. Si vedano, ad esempio, i nuovi artt. 10-bis; 11, 12-bis del d.lgs. n. 160/2006.

⁴⁹ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 70.

documentazione⁵⁰. Tali previsioni hanno imposto la modifica di alcune norme regolamentari (artt. 4, 11, 12, 14, 15, 34, 51, 53 e 67)⁵¹. La circostanza conferma che la fonte legislativa non ha completamente abdicato a disciplinare alcuni profili riconducibili all'organizzazione e al funzionamento interno del C.S.M., soprattutto quando si tratta di previsioni collegate alla variazione dei componenti del Consiglio. Come osservato dallo stesso C.S.M. in occasione del citato adeguamento regolamentare, il potere di dotarsi di un proprio regolamento rappresenta il chiaro riconoscimento all'organo di «un'ampia autonomia organizzativa, sia pure nel rispetto dei principi fissati dalla cornice legislativa (art. 20, lett. 7, L. 195/1958)». Affermazione che sembra richiamare un più complesso rapporto tra regolamento generale e fonte primaria, assimilabile a quello tra statuto comunale e legge. Molto nota, sul punto, è la tesi – oramai consolidata – della Cassazione civile, che qualifica lo statuto come «atto formalmente amministrativo ma sostanzialmente normativo atipico ... di rango paraprimary o sub primary», collocato nel sistema delle fonti «in posizione di primazia rispetto alle fonti secondarie dei regolamenti e al di sotto delle leggi di principio, in quanto diretto a fissare le norme fondamentali di organizzazione dell'ente ed a porre i criteri generali per il suo funzionamento»⁵². Il rapporto tra fonte legislativa e statutaria è dunque ricomposto tramite il ricorso al criterio della gerarchia limitatamente però ai principi, e a quello della competenza in rapporto a tutte le altre disposizioni di legge.

Questa potrebbe essere una ipotesi ricostruttiva invocabile anche con riguardo al regolamento generale, in attesa di ulteriori sviluppi della fonte.

3. Il regolamento di amministrazione e contabilità

L'autonomia organizzativa del C.S.M. è completata da altri due regolamenti, aventi analogo fondamento legislativo, oggetto di limitata attenzione da parte della dottrina. Così, la legge n. 1198/1967, nel modificare la legge istitutiva n. 195/1958, ha conferito, nei limiti del fondo stanziato dal bilancio dello Stato, autonomia contabile al C.S.M., autorizzandolo a dettare, con proprio regolamento interno, le norme dirette a disciplinare la gestione delle spese (art. 9 co. 3). Il riconoscimento di tale autonomia è confermato dal mero obbligo di presentazione alla Corte dei conti del rendiconto della gestione a chiusura dell'anno finanziario.

⁵⁰ Si vedano, in particolare, le disposizioni del Capo IV della legge e M. VIETTI, *I cambiamenti della composizione e della struttura del Consiglio Superiore della Magistratura*, cit., 173.

⁵¹ Adottate con delibera 12 gennaio 2023 (*Adeguamento del Regolamento interno del Consiglio Superiore della Magistratura alle disposizioni della legge 17 giugno 2022, n. 71*).

⁵² Filone inaugurato da Cass. Civ., sez. un., 16 giugno 2005, n. 12868; conformi Cass. Civ. sez. trib. 6 novembre 2009, n. 23562; sez. II, 20 ottobre 2009, n. 22229. E.C. RAFFIOTTA, *Problemi in tema di potestà normativa degli enti locali*, in *Ist. fed.*, 2007, 245.

Tale previsione ha sancito l'abbandono del precedente sistema caratterizzato dall'inclusione delle spese di funzionamento del Consiglio nel bilancio del Ministero di grazia e giustizia ed ha attribuito all'organo la potestà di gestire tali spese autonomamente. Il fine è evidentemente quello di garantire al C.S.M., in attuazione dell'art. 104 Cost., la piena autonomia e indipendenza funzionale, quali presupposti indispensabili per assicurare il buon funzionamento della giustizia. Peraltro, può ritenersi, a prescindere dalla esplicita previsione contenuta nell'art. 9 delle legge – e non diversamente da quanto si è detto a proposito del regolamento interno (*supra* par. 2) – che sia la stessa rilevanza costituzionale del C.S.M. a giustificare la spettanza di un siffatto potere normativo.

Quanto al procedimento di adozione e modifica si rintracciano sensibili differenze rispetto al regolamento interno: è, difatti, prevista la deliberazione del *plenum* del C.S.M., ma non l'emanazione con decreto del Presidente della Repubblica, in qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura. Qualche incertezza ha riguardato il profilo della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale: il primo regolamento di amministrazione e contabilità, approvato con delibera del 24 gennaio 1969, non è mai stato pubblicato, così come le ventuno modifiche successive. Più esattamente, per quanto inviato per la pubblicazione al giornale ufficiale, venne restituito con la motivazione che «le disposizioni disciplinanti la pubblicazione degli atti nella G.U. non prevedono l'inserzione di tali provvedimenti»⁵³, senza che il rifiuto sollevasse reazioni da parte del Consiglio superiore. Esito diverso ha avuto l'inoltro del secondo regolamento interno di amministrazione e contabilità che, nelle dette forme della deliberazione del C.S.M., firmata dal Vicepresidente, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 158 dell'8 luglio 1996. Anche il regolamento attuale, approvato dall'assemblea plenaria il 14 dicembre 2005, e le successive modifiche risultano pubblicati in G.U., adempimento al quale è subordinata l'entrata in vigore degli atti medesimi.

Quanto alla sua collocazione nel sistema delle fonti si registrano minori divergenze: è pacificamente annoverato tra gli atti di normazione secondaria⁵⁴, per quanto lo stesso C.S.M. non abbia mancato di accreditare la diversa prospettiva della sua natura primaria nel ricorso per conflitto di attribuzione del 29 settembre 2016, sollevato nei confronti dei provvedimenti della Corte dei conti che intendevano obbligare il Consiglio al deposito dei conti dei suoi agenti contabili. In quella sede, la difesa del C.S.M. argomentava che, nonostante qualche equivocità, derivante dalla denominazione di «regolamento», «si tratta di una fonte primaria del diritto valevole nell'ordinamento generale,

⁵³ Cfr. G. FERRARI, *Consiglio superiore della magistratura*, cit., 38.

⁵⁴ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 68.

di natura rafforzata in quanto scaturente dall'attribuzione di una specifica competenza autorganizzatoria all'Organo, quale precipitato logico delle sue prerogative costituzionali»⁵⁵. Conseguentemente, detta fonte, lungi dall'essere solo interna all'organismo consiliare, «è di contro, ben produttiva di norme giuridiche in senso proprio vevoli *erga omnes*, munite del crisma della specialità»⁵⁶. Ciò anche in considerazione della circostanza che la giurisprudenza amministrativa ritiene che la violazione del regolamento configuri il vizio di violazione di legge e determini l'annullamento dell'atto adottato in difformità.

Com'è noto, il conflitto di attribuzione in questione, ammesso con ordinanza n. 166 del 2016, è stato successivamente dichiarato estinto con ordinanza n. 31 del 2018, precludendo alla Corte costituzionale di interrogarsi sulla posizione costituzionale del C.S.M. e di confrontarla con quella degli altri organi costituzionali, al fine della sottoposizione al giudizio di conto⁵⁷. Un'occasione “persa”, anche con riguardo a possibili chiarimenti sulla natura del regolamento di amministrazione e contabilità.

Più recentemente, il più volte richiamato parere delle Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, proprio con riguardo ai regolamenti di amministrazione e contabilità del C.S.M., del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, ha puntualizzato che si tratta di regolamenti ben diversi da quelli emanati ai sensi dell'art. 17 della legge n. 400/1988 «giacché costituiscono espressione diretta dell'indipendenza di “fronte al Governo”, riconosciuta dalla Costituzione ai tre organi di rilevanza costituzionale “tipizzati” dal carattere magistratuale». Più esattamente, tale potestà regolamentare viene definita «atipica e rinforzata» produttiva di *interna corporis* traenti forza direttamente da uno specifico precetto di rango costituzionale, «con una (formale) *interpositio legislatoris* che – lungi dal fissare principi, criteri e limiti – delega in toto la propria funzione “tutoria” allo strumento regolamentare di autonomia» (*supra* par. 2.3)⁵⁸. L'attuazione di tale autonomia organizzativa, funzionale, contabile e gestionale ha generato un sistema di norme speciali che, «in quanto tali e per consolidato orientamento giurisprudenziale», prevalgono su quelle generali, ancorché cronologicamente successive e/o di rango legislativo. Da tale posizione differenziata rispetto alla generalità delle amministrazioni pubbliche consegue «l'obbligo di adeguare il proprio ordinamento ai

⁵⁵ Ricorso n. 5 del 29 settembre 2016, pubblicato in G.U. 1° Serie Speciale - Corte costituzionale n. 41 del 12.10.2016.

⁵⁶ Ricorso n. 5 del 29 settembre 2016, pubblicato in G.U. 1° Serie Speciale - Corte costituzionale n. 41 del 12.10.2016.

⁵⁷ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, cit., 66. Sulla vicenda: V. DE SANTIS, *Interrogativi “antichi” su “nuovi” conflitti tra poteri: l'autonomia del Consiglio superiore della magistratura e la giurisdizione contabile della Corte dei conti*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2017.

⁵⁸ Parere del 15 febbraio 2018.

(soli) principi di cui al Titolo I del decreto legislativo n. 165/2001 e la non applicabilità del modello del controllo in termini di efficienza gestionale *ex art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994, che ad esse fa diretto espresso riferimento*»⁵⁹.

Anche con riguardo al regolamento di amministrazione e contabilità, come visto per il regolamento interno, sembra riproporsi quel rapporto complesso con la legge, qualificabile sia in termini di subordinazione (basti pensare al recente adeguamento alle previsioni della riforma Cartabia⁶⁰), sia in termini di competenza (in relazione, ad esempio, alla normativa in materia di controlli contabili).

4. Il regolamento del personale

La disciplina del personale amministrativo del C.S.M. non è contenuta nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”), ma in uno specifico regolamento, all'evidente fine di rafforzare – anche in tal modo – le norme poste a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza del Consiglio stesso.

Più esattamente, la legge 28 luglio 1999, n. 266⁶¹, nel delegare il Governo all'adozione di una più razionale e stabile organizzazione del personale addetto al Consiglio superiore della magistratura, individuava tra i principi e criteri direttivi l'attribuzione all'organo del potere di disciplinare, con proprio regolamento interno, «entro i limiti della dotazione finanziaria [...] e senza nuovi oneri a carico dello Stato», alcuni rilevanti profili, come i concorsi pubblici per il reclutamento del personale; l'articolazione dell'organico in relazione alle classificazioni professionali vigenti; l'ordinamento delle carriere e lo stato giuridico del personale, tenendo conto dei criteri fissati in sede di contrattazione collettiva nazionale di lavoro relativa al comparto “Ministeri” e avuto riguardo alle specifiche esigenze funzionali ed organizzative del Consiglio superiore della magistratura; il trattamento economico fondamentale del personale del ruolo del C.S.M., in misura uguale a quello previsto per il personale dell'Amministrazione della giustizia di equivalente qualifica; il servizio ed il trattamento economico accessorio del personale, nonché il servizio e le indennità attribuibili al personale non appartenente al ruolo del C.S.M.

⁵⁹ Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, 26 febbraio 2019, n. 2/SSRRCO/QMIG/19.

⁶⁰ Delibera dell'8 maggio 2024 che ha inserito il nuovo art. 25-ter, in attuazione alle previsioni della legge n. 71/2022 che hanno introdotto, tra i componenti dell'ufficio studi del Consiglio – oltre ai magistrati – gli avvocati, i professori e i ricercatori universitari.

⁶¹ Recante «Delega al Governo per il riordino delle carriere diplomatica e prefettizia, nonché disposizioni per il restante personale del Ministero degli affari esteri, per il personale militare del Ministero della difesa, per il personale dell'Amministrazione penitenziaria e per il personale del Consiglio superiore della magistratura».

che avesse svolto la propria attività presso di esso, in relazione alle specifiche esigenze funzionali ed organizzative, e nei limiti dei fondi stanziati annualmente per il suo funzionamento (art. 13, co. 1, lett. c).

Il successivo decreto legislativo 14 febbraio 2000, n. 37, all'art. 2, ha, conseguentemente, istituito un ruolo autonomo del personale della segreteria e dell'ufficio studi e documentazione del C.S.M. e affidato alla regolamentazione interna, adottata su proposta del Comitato di Presidenza, la disciplina degli organi competenti ad adottare atti di organizzazione riguardanti il personale; le procedure concorsuali pubbliche per il reclutamento del personale e l'ordinamento delle carriere; l'articolazione dell'organico, con eventuale individuazione di profili professionali propri delle attività svolte presso il C.S.M., nell'ambito delle classificazioni per aree professionali previste dal comparto "Ministeri"; le procedure per la nomina e per la sospensione ed estinzione dei rapporti di lavoro; le modalità di adeguamento alle norme contrattuali del comparto "Ministeri", relative allo sviluppo delle carriere; i diritti e i doveri dei dipendenti; le sanzioni e i procedimenti disciplinari; l'orario e i turni di lavoro; i limiti e le modalità di esercizio dei poteri di gestione dei rapporti di lavoro. Nel disciplinare tali istituti il regolamento tiene conto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del comparto "Ministeri", adeguandone la disciplina alle specifiche esigenze funzionali ed organizzative del Consiglio superiore. Al regolamento interno è affidata anche la disciplina del trattamento economico fondamentale del personale, in misura eguale a quello previsto per il personale di posizione economico-professionale equivalente del Ministero della giustizia; il trattamento economico accessorio del personale di ruolo e le indennità del personale non appartenente al ruolo che svolga la propria attività presso il C.S.M. Trattamenti accessori ed indennità possono essere correlati a particolari attività di servizio, in relazione alle specifiche esigenze funzionali e organizzative.

Tale previsione è stata abrogata dall'art. 5, comma 7, della legge n. 111/2007 ("Modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario"), che ne ha, tuttavia, sostanzialmente riprodotto i contenuti al comma 5, ai sensi del quale il C.S.M. disciplina con proprio regolamento: «a) il trattamento giuridico ed economico, fondamentale ed accessorio, le funzioni e le modalità di assunzione del personale compreso quello con qualifica dirigenziale, tenendo conto sia di quanto previsto per il personale di posizione professionale analoga del Ministero della giustizia, sia delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative del Consiglio superiore stesso correlate a particolari attività di servizio; b) le indennità del personale non appartenente al ruolo organico del Consiglio superiore della magistratura che svolga la propria attività presso il Consiglio superiore stesso in relazione a particolari attività di servizio correlate alle specifiche esigenze funzionali ed organizzative».

L’approdo di questi interventi legislativi è il riconoscimento in favore del C.S.M. di un esplicito potere regolamentare in materia di disciplina del rapporto di lavoro dei propri dipendenti, all’evidente scopo di evitare ingerenze da parte di fonti secondarie dell’esecutivo. La creazione di un ruolo autonomo del personale costituisce un rafforzamento dell’autonomia del Consiglio e, in ultima analisi, della magistratura stessa, atteso che un ruolo stabile di funzionari garantisce il miglior raggiungimento dei fini istituzionali dell’organo. Nell’esercizio di tale potere il C.S.M. con delibera del 24 luglio 2001 ha adottato il “regolamento di disciplina del personale”, riscritto nel 2018⁶², pacificamente qualificato come fonte secondaria.

Peraltro, tale natura non ha impedito al giudice amministrativo di ricostruire i rapporti tra il regolamento e la fonte primaria in termini tali da marcare la netta autonomia dell’ordinamento del personale del C.S.M., come disciplinato dal relativo regolamento, rispetto alle altre pubbliche amministrazioni. Più esattamente, con sentenza n. 2318/16, il Consiglio di Stato, pur precisando che il regolamento deve «porsi in rapporto di necessaria coerenza con i principi fondamentali dell’ordinamento in materia di accesso al pubblico impiego», ha affermato la derogabilità della regola generale del previo esperimento delle procedure di mobilità, prevista dalla disciplina generale del pubblico impiego. Ciò in virtù della previsione dell’art. 5 del regolamento di disciplina del personale che pone appunto una deroga alla preferenzialità delle procedure di mobilità e riafferma il principio – espressamente previsto dalla Carta costituzionale – dell’assunzione per pubblico concorso per titoli ed esami.

Invero, nell’argomentare in merito a tale derogabilità il giudice amministrativo non mette in discussione la qualificazione del C.S.M. quale organo di mera rilevanza costituzionale, né l’applicazione generalizzata al personale non magistratuale, in quanto personale c.d. privatizzato, del d.lgs. n. 165/2001, e quindi non consente di cogliere immediatamente per quale motivo resti diversamente esclusa l’applicabilità della disciplina sulla mobilità⁶³. Per quando la motivazione della sentenza si limiti ad enfatizzare il dato legislativo, la possibilità di un’autonoma e legittima scelta circa l’esclusività del reclutamento tramite concorso sembra risposare sul riconoscimento di una specifica riserva di regolamento e tradire una ricostruzione della natura del C.S.M. non molto

⁶² Il *Testo Unico recante il Regolamento del personale del Consiglio Superiore della magistratura*, aggiornato alla delibera del 21 marzo 2018 e alla delibera del Comitato di Presidenza del 19 novembre 2018 è disponibile al seguente indirizzo: www.csm.it/documents/21768/131570/regolamento+del+personale+19+novembre+2018+%28testo+vigente%29/67926fa0-1ddb-8b35-db9c-32dad084ec8b

⁶³ S. ZOPPETTI, *Mobilità e pubblico concorso tra obbligatorietà e preferenza*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3. 2016.

distante da quella dei supremi organi costituzionali. Unicamente con riguardo a questi ultimi, è, infatti, ammessa la deroga delle disposizioni in materia di pubblico impiego.

Per quanto si tratti di una pronuncia isolata, consente di intravedere l'inizio di un percorso nel senso di un consolidamento di tale fonte regolamentare, riconoscendole una competenza riservata rispetto alla legge, di cui è generalmente chiamata a rispettare i soli principi generali⁶⁴. Il potere regolamentare del C.S.M., quindi, similmente a quello degli organi costituzionali, «logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali»⁶⁵. Su tale fondamento poggia la potestà, riconosciuta agli organi costituzionali (ma anche al C.S.M.), di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti, considerato che il «buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale»⁶⁶.

Le similitudini si fermano qui: l'autonomia del C.S.M. si esaurisce nella normazione, senza comprendere il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza. Nella concreta gestione dei propri apparati serventi e dei rapporti di lavoro dei propri dipendenti, il Consiglio superiore continua, infatti, a non disporre della c.d. autodichia, ovvero della potestà di giudicare direttamente, attraverso propri organi, delle controversie relative all'applicazione di tali norme⁶⁷.

5. Alcune considerazioni (non)conclusive

Nel percorso svolto si è tentato di delinearne brevemente l'evoluzione dei tre regolamenti del C.S.M., che hanno un esplicito fondamento legislativo e che paiono accumulati da una irrisolta tensione: da un lato, la tendenza ad essere attratti tra gli atti tipici dell'autonomia costituzionale, dall'altro, l'eguale e contraria propensione ad essere inclusi nel novero dei regolamenti organizzativi, ancorché *sui generis*.

⁶⁴ In tal senso, chiaramente, T.A.R. Lazio, Roma, sez I, 14 luglio 2023, 11871 per cui il C.S.M. è «pur sempre una pubblica amministrazione e ad essa non possono non applicarsi i principi generali del D.Lgs. n. 165 del 2001 [...] tra i quali, in particolare, quelli che regolano il riparto di giurisdizione delle controversie del pubblico impiego».

⁶⁵ Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 262 del 2017, punto 7.2. del *Considerato in diritto*; 19 aprile 2024, n. 65, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁶ Ancora Corte cost. n. 262/2017.

⁶⁷ Cfr. Corte cost. n. 14 maggio 1968, n. 44.

Quello che pare evidente è che si tratta di fonti dinamiche, in continua evoluzione, che si sono autoafferme, nel tempo, come strumenti essenziali e indefettibili dell'autonomia costituzionale riconosciuta al Consiglio superiore della magistratura a presidio dell'autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario. Questa autoaffermazione è particolarmente evidente con riguardo al regolamento interno, tanto da aver obbligato lo stesso legislatore a prenderne atto con le modifiche alla legge istitutiva n. 195/1958 introdotte dalla recente legge n. 71/2022. Il carattere obbligatorio, la nuova qualificazione come “generale”, l'estensione dei contenuti di tale fonte sono il punto di arrivo di un processo che, tuttavia, non pare ancora concluso e compiuto. Rimane, in particolare, incerta la collocazione dell'atto nel sistema delle fonti e il suo rapporto con la legge, che non sembra ricostruibile unicamente in termini di subordinazione. Questa identica tendenza pare interessare anche i due regolamenti minori, di amministrazione e contabilità e del personale, e offrire spazi per una ricostruzione più articolata, paraprimary, di tali fonti.

Quello che pare certo è che si tratta di un percorso ancora in essere, in cui emergono, con sempre maggiore insistenza, elementi di similitudine con i regolamenti interni degli organi comunemente definiti costituzionali, tra i quali – oggi più di ieri – si fa sempre più fatica a non ricomprendere il Consiglio superiore della magistratura⁶⁸.

⁶⁸ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit. 111 e G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Quest. giust.*, 4, 2017, 21; M. Luciani, *Il Consiglio superiore della magistratura nel sistema costituzionale*, in *Oss. cost.* n. 1, 2020, 12.