

Regime normativo da applicare, nell'ipotesi della modifica della composizione della Commissione, alla proposta di delibera già approvata ed in attesa di deposito della motivazione.

(Risposta a quesito del 19 settembre 2012)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 19 settembre 2012, ha adottato la seguente delibera:

«La pratica ha ad oggetto il quesito posto dalla Terza Commissione in ordine al “*regime normativo da applicare nell'ipotesi della modifica della composizione della commissione in relazione alla proposta di delibera già approvata ed in attesa di deposito della motivazione*” .

La specificazione dei contenuti del quesito suggerisce una, sia pur breve, riflessione sulla qualificazione della deliberazione di commissione priva di motivazione. Si tratta, in particolare, di stabilire se essa sia idonea a definire il sub procedimento amministrativo che si svolge presso la competente commissione referente, destinato a devolvere la vicenda ai poteri decisori finali dell'assemblea plenaria.

Sul punto pare necessario rilevare che, ai sensi della legge sul procedimento amministrativo (l'art. 3, comma 1, L. 241 /1990 e succ. modifiche recita “ogni provvedimento amministrativo.. deve essere motivato”) la motivazione costituisce un requisito essenziale del provvedimento. La indispensabilità della motivazione della deliberazione di commissione si evince, peraltro, da ulteriori considerazioni.

La delibera di commissione si colloca nell'ambito della complessiva procedura destinata a consentire la definitiva manifestazione della volontà del Consiglio. Essa costituisce l'estrinsecazione della funzione “referente“, affidata per Regolamento Interno alle commissioni, ed è, pertanto, ontologicamente destinata a costituire un indispensabile strumento per l'assolvimento delle necessità del contraddittorio proprie della adunanza plenaria, le quali presuppongono, all'evidenza, l'esistenza di una motivazione sulla quale possa svilupparsi il confronto in aula. In assenza di una motivazione, in sostanza, non sarebbe possibile analizzare e criticare il percorso argomentativo sotteso al deliberato di commissione.

Sotto diverso profilo deve, inoltre, osservarsi che, avendo riguardo allo sviluppo procedimentale concreto dei rapporti tra commissioni e plenum quale delineato dal Regolamento Interno, la motivazione deve necessariamente assistere la proposta, posto che le disposizioni regolamentari non consentono all'adunanza plenaria di provvedere alla redazione di una motivazione ad hoc, contestuale ad una eventuale approvazione della proposta di commissione priva di motivazione.

Sulla scorta del complesso delle considerazioni sopra formulate appare evidente l'inidoneità di una deliberazione di commissione non motivata a definire il procedimento in sede referente ed a consentire, quindi, la devoluzione della vicenda all'assemblea plenaria. Non può ragionevolmente pervenirsi ad una conclusione diversa sulla considerazione che la redazione della motivazione costituirebbe un mero svolgimento di una attività valutativa già svolta in commissione, perfezionatasi con l'approvazione della proposta di delibera, per così dire, “nuda”. Osta a tale ricostruzione il fatto, evidente sul piano del concreto svolgimento dei lavori delle commissioni prima che sul piano prettamente giuridico, che soltanto l'approvazione della motivazione assicura la

corrispondenza tra il testo della deliberazione ed il percorso motivazionale enucleato all'esito del dibattito avvenuto nel corso della seduta della commissione referente.

La deliberazione di commissione non può dirsi, pertanto, perfezionata sino a quando non venga depositata la relativa motivazione.

Pervenuti a tale conclusione, si tratta di stabilire se essa imponga il necessario affidamento della proposta, approvata ed in attesa di deposito della motivazione, ad un nuovo relatore diverso da quello originario, scelto tra i nuovi componenti entranti della commissione.

Deve, invero, escludersi che debba pervenirsi a tale necessaria soluzione, dovendosi assicurare una adeguata efficienza del procedimento, evitando inutili situazioni di rallentamento o stallo, che ritardino ingiustificatamente la sua definizione. Tale esigenza ha un chiaro riconoscimento nei principi legislativi sul procedimento amministrativo. Giova, in particolare, ricordare che l'art. 1 della legge generale sul procedimento amministrativo – legge 7 agosto 1990, n. 241 – individua tra i criteri che reggono l'attività amministrativa quelli, tra gli altri, di economicità ed efficacia. Il successivo art. 2 stabilisce, inoltre, che la pubblica amministrazione, una volta iniziato il procedimento, "ha il dovere di concluderlo", e che ciò deve fare entro un determinato termine. Tali principi sicuramente si traducono nel divieto per la pubblica amministrazione di aggravare il procedimento, salvo che sussistano straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria. Secondo l'orientamento prevalente in dottrina, peraltro, il principio di non aggravamento è una specificazione del canone, ancora più generale, dell'economicità di azione, che fa obbligo all'amministrazione di sfruttare le risorse evitando sprechi anche d'ordine temporale e quindi di svolgere i procedimenti senza inutili dispendi di energie.

In tale quadro, emerge chiara la necessità di coniugare, nel rispetto del rapporto di adeguatezza e di ragionevole proporzionalità, il completamento del processo di manifestazione di volontà della commissione, che si esprime attraverso la motivazione, con la celerità dell'azione amministrativa.

In assenza di una modifica del regolamento che privilegi l'efficienza al formalismo ed adegui la disciplina interna ai principi generali del procedimento amministrativo, può, allo stato, venire in utile considerazione la previsione di cui all'art. 34, comma 8 del Regolamento Interno a norma della quale "se lo ritiene opportuno la Commissione può affidare il compito di fungere da correlatore ad un componente del Consiglio che non faccia parte della commissione stessa". Tale disposizione può essere proficuamente utilizzata al fine di consentire che l'originario relatore, mantenga tale qualità, sebbene affiancato da un correlatore, anche nella commissione in rinnovata composizione, pervenendosi, per tal via, al risultato di assicurare l'efficienza e la migliore definizione della procedura.

Rimane fermo che, ovviamente, il diritto di voto sarà esercitato unicamente dal nuovo componente interno della Commissione.

Attesa la particolare pregnanza del principio di efficienza della azione amministrativa è, peraltro, auspicabile che del disposto dell'art. 34 comma 8 le neo formate commissioni facciano una costante applicazione atteso che l'originario relatore, avendo già esaminato la pratica e, soprattutto, assistito al dibattito, è meglio in grado di redigere, peraltro con maggiore rapidità, una motivazione assolutamente aderente alla volontà espressa in sede referente.

Per questi motivi il Consiglio

delibera

di rispondere al quesito nel senso che, in ipotesi di modifica della composizione della commissione in relazione alla proposta di delibera in attesa di deposito della motivazione, è facoltà della commissione nominare quale relatore esterno, ai sensi del comma 8 dell'art. 34 del R.I., l'originario relatore e che di tale disposizione le nuove commissioni sono invitate a fare costante applicazione, al fine di corrispondere al principio di efficienza ed efficacia della azione amministrativa.».