

La nomina del Presidente aggiunto del Consiglio di Stato tra criterio dell'anzianità e modalità di voto. Note a margine di una vicenda *in fieri*

di Giulio Casilli,

*Dottore di ricerca in Intersectoral Innovation – Diritto costituzionale e pubblico presso
l'Università degli Studi di Milano*

1. La travagliata vicenda della nomina del Presidente aggiunto del Consiglio di Stato, non ancora conclusa nel momento in cui si scrive, offre l'occasione per svolgere alcune brevi considerazioni sui criteri che presiedono alla designazione dei vertici della giustizia amministrativa e sulle modalità con cui l'organo di governo autonomo è chiamato a deliberare.

Il contesto in cui le presenti riflessioni si inseriscono è il seguente.

L'ufficio di Presidente aggiunto, sino a poco tempo addietro ricoperto da Carmine Volpe, si è reso vacante per raggiunti limiti di età del titolare, e la designazione del subentrante assume un rilievo peculiare in ragione della prassi consolidata secondo cui il Presidente aggiunto diviene il naturale candidato alla successione del Presidente del Consiglio di Stato (carica oggi ricoperta da Luigi Maruotti, anch'essa prossima alla scadenza per il sopraggiungere di motivi analoghi). Gli effetti della nomina del Presidente aggiunto sono destinati a riflettersi, dunque, già nell'immediato futuro, anche sull'individuazione della figura di vertice di Palazzo Spada.

Per ricostruire la vicenda che qui interessa, occorre muovere dalla seduta del 15 aprile 2026, nella quale è stata sottoposta al *plenum* del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (CPGA) la proposta, formulata dalla commissione competente, di nomina del consigliere più anziano nel ruolo, Luigi Carbone. Sottoposta al voto a scrutinio segreto, la proposta non ha raggiunto la maggioranza richiesta: sette voti favorevoli, sei contrari, due astenuti (questi ultimi computati come voti contrari ai sensi dell'art. 16, co. 5, del regolamento).

Nelle settimane successive la vicenda ha conosciuto ulteriori sviluppi. Da un lato, il cons. Carbone ha impugnato dinanzi al T.A.R. per il Lazio le determinazioni assunte dal Consiglio di presidenza nella seduta del 15 aprile 2026, ossia la mancata approvazione della proposta di nomina e la restituzione dell'affare in commissione (n. 5219/2026 reg. ric.)¹; dall'altro, talune associazioni rappresentative della magistratura amministrativa e singoli magistrati hanno rivolto alcuni appelli al CPGA rivendicando la centralità del criterio dell'anzianità di ruolo senza demerito e chiedendo di escludere il ricorso allo scrutinio segreto nel conferimento degli incarichi.

¹ Il T.A.R. per il Lazio, con ordinanza n. 11638 del 25 giugno 2026, ha disposto un supplemento istruttorio e differito l'esame cautelare alla camera di consiglio del 16 settembre 2026.

Successivamente, nella riunione del 9 giugno u.s., la IV Commissione ha proposto all'unanimità al *plenum* la nomina a Presidente aggiunto di Luciano Barra Caracciolo (secondo per anzianità di ruolo dopo Carbone).

Tuttavia, tale proposta di nomina non è stata trattata nel corso della seduta pubblica del 10 giugno 2026, in ragione dello stralcio del relativo punto all'ordine del giorno (che prevedeva altresì la precisazione dei criteri di nomina) disposto dal Presidente del Consiglio di Stato con contestuale rinvio ad una successiva adunanza.

Nella medesima seduta, il Consiglio di presidenza, con deliberazione assunta a maggioranza, ha modificato il regolamento interno, introducendo per le nomine la regola del voto palese in luogo dello scrutinio segreto sino ad allora osservato.

2. Osservando i principali aspetti normativi che caratterizzano la vicenda, è opportuno rilevare innanzitutto come l'ufficio di Presidente aggiunto del Consiglio di Stato sia di istituzione relativamente recente.

Esso è stato introdotto, infatti, dall'art. 6-bis, co. 2, del d.l. 24 dicembre 2003, n. 354 (convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2004, n. 45), che lo ha parificato, a ogni effetto giuridico ed economico, a quello del Presidente aggiunto della Corte di cassazione. La disposizione assegna al titolare, oltre alla presidenza di una sezione, il compito di sostituire il Presidente del Consiglio di Stato nei casi di assenza o impedimento e di coadiuvarlo nei compiti affidatigli. La norma istitutiva individua, quindi, le funzioni dell'ufficio, mentre tace del tutto quanto ai criteri per la scelta del suo titolare, il cui conferimento è rimesso – ai sensi dell'art. 13 della l. 27 aprile 1982, n. 186 – alle attribuzioni proprie del CPGA, senza che ne siano in alcun modo predeterminati i parametri.

La rilevanza di tale lacuna emerge nitidamente dal confronto con la disciplina della nomina del Presidente del Consiglio di Stato il quale, a norma dell'art. 22 della l. n. 186/1982, è nominato tra i magistrati che abbiano effettivamente esercitato per almeno cinque anni funzioni direttive, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sentito il parere del CPGA.

Nella prassi, invero, tale *iter* ha seguito un percorso in parte diverso da quello poc'anzi delineato. In particolare, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha usato interpellare l'organo di governo autonomo chiedendo l'indicazione di un nominativo unico, rispetto al quale il CPGA ha tendenzialmente votato seguendo il criterio dell'anzianità, in tal modo integrando una sorta di "parere-designazione", fondato su tale ultimo criterio di selezione. Il radicamento di tale prassi ha contribuito a ridurre *de facto* la competizione tra i diversi candidati, sottraendo la scelta a possibili condizionamenti esterni, con beneficio sul piano dell'autorevolezza dell'indicazione, proprio in quanto incentrata su un unico nominativo

(N. Zanon – F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, VI ed., Bologna, 2024, 181 ss.; R. Chieppa, voce *Consiglio di Stato*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988, p. 6).

Si discute se in tale prassi sia ravvisabile una vera e propria consuetudine costituzionale: conclusione che appare «eccessiva», specie ove si consideri che essa si è sviluppata a fronte di una disposizione di legge dal tenore letterale non corrispondente (N. Zanon – F. Biondi, *op. cit.*, p. 182). Del resto, il criterio dell'anzianità, valorizzato nell'ambito di tale prassi, risulta essere già stato derogato in talune circostanze, come dimostra la vicenda della nomina presidenziale del 2015 (d.P.R. 29 dicembre 2015) – giudicata non illegittima dal giudice amministrativo (Tar Lazio, sent. 24 maggio 2017, n. 6125, e 28 maggio 2018, n. 2214, e Cons. Stato, sent. 11 ottobre 2017, n. 4717) – quando il CPGA fu invitato dal Governo a indicare non già soltanto un nominativo, bensì una rosa di cinque nomi i quali, su iniziativa del Consiglio di presidenza, furono invero collocati in una graduatoria definita anche in base a criteri di merito e attitudinali, all'interno della quale il Governo esercitò liberamente la propria scelta, prescindendo dall'ordine indicato (e, dunque, dall'anzianità). Il richiamo a tale quadro appare necessario poiché la scelta del Presidente aggiunto, pur formalmente perfezionata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 13, co. 3, l. n. 186/1982), resta nella sostanza rimessa all'organo di governo autonomo. Tuttavia, essa è destinata ad anticipare gli esiti relativi alla successione alla presidenza: designare oggi il Presidente aggiunto significa, in forza della prassi successiva ricorrente, orientare la futura nomina del Presidente, che presuppone – come detto – un atto governativo a contenuto decisionale. È in questa peculiare saldatura, tra una designazione sostanzialmente consiliare e una nomina alla cui determinazione concorre il Governo, che si coglie la delicatezza specifica della vicenda.

3. Sul piano sostanziale, il nodo emerso nella seduta del CPGA del 15 aprile u.s. attiene specificamente al criterio selettivo: da un lato, la tradizione dell'anzianità di ruolo senza demerito e, dall'altro, l'istanza di una valutazione comparativa attenta all'effettivo esercizio della giurisdizione e all'esperienza maturata nel governo dell'istituto. La contrapposizione, solo in apparenza meramente tecnica, investe in realtà il modo stesso di intendere l'accesso alle posizioni apicali della giustizia amministrativa.

Il criterio dell'anzianità presenta il pregio dell'oggettività, in quanto riduce lo spazio della competizione tra candidati, limita la discrezionalità dell'organo di governo autonomo e rende tendenzialmente prevedibile l'esito della scelta. Si comprende allora perché le associazioni di categoria abbiano inteso ribadire il carattere «imprescindibile», riconducendolo anche all'esigenza di prevenire il rischio di «indebite interferenze anche del potere politico» nella designazione dei vertici².

² Una sintesi del documento redatto dalle associazioni di categoria è disponibile al seguente link: https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2026/04/28/consiglieri-di-stato-si-escluda-il-voto-segreto-per-evitare-interferenze-politiche_9bd19eff-e79a-41dd-8612-c792d2be6cca.html

La legge, come si è visto, non detta alcun criterio per il conferimento dell'ufficio; inoltre, la peculiarità della figura del Presidente aggiunto, non pienamente assimilabile a un ordinario incarico direttivo, era già stata posta in evidenza dal CPGA nella delibera del 16 settembre 2010. In tale quadro, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto non irragionevole che l'organo competente proceda con una valutazione comparativa tra candidati (Cons. Stato, sent. 8 aprile 2019, n. 2272).

L'anzianità si configura, quindi, come criterio di autolimitazione adottato dall'organo di governo autonomo, non come regola imposta dalla normativa primaria.

4. Il secondo profilo d'interesse concerne le modalità di voto. Nella seduta del 10 giugno u.s., il *plenum* del CPGA ha approvato – con otto voti favorevoli, sei contrari e un astenuto – alcune modifiche all'art. 16, co. 4, lett. d), e) ed f), del regolamento interno, volte a espungere dal novero delle deliberazioni necessariamente adottate a scrutinio segreto il conferimento di uffici direttivi e semidirettivi, l'accesso a qualifiche superiori e la nomina a Consigliere di Stato. È rimasta ferma, invece, la disposizione – di diretta derivazione legislativa ex art. 12 l. n. 186/1982 – dello scrutinio segreto su richiesta di almeno quattro componenti.

L'abrogazione di tali previsioni mira, dunque, a superare il voto segreto come modalità privilegiata (*rectius*, vincolata) per le nomine. Si incide così su una regola tradizionalmente collegata alla libertà di convincimento dei componenti dell'organo nelle deliberazioni riguardanti persone.

Nel corso del dibattito è stato evidenziato come lo scrutinio segreto serva a garantire la libertà di giudizio dei componenti dell'organo di governo autonomo, sottraendoli a possibili condizionamenti – interni ed esterni – e rendendo così effettiva l'assenza di vincolo di mandato (su tale nesso, sia pure con riferimento all'organo politico rappresentativo, cfr. N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare: saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Milano, 1991; S. Curreri, C. Fusaro, *Voto palese, voto segreto e forma di governo in trasformazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo. Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere, il Filangieri – Quaderno*, 2007, p. 243 ss.).

Le ragioni favorevoli al voto palese muovono, invece, da una diversa premessa, che attribuisce particolare rilievo alla trasparenza della decisione. Si è fatto leva, in particolare, sulla natura amministrativa delle deliberazioni di nomina, sul principio di trasparenza e sul fatto che, nel funzionamento ordinario del Consiglio, il voto palese costituisce la regola. La conoscibilità del voto consentirebbe, in questa prospettiva, di rendere più leggibili le posizioni assunte dai componenti dell'organo, specie quando la decisione riguardi incarichi di vertice, secondo un modello non dissimile da quello vigente presso il Consiglio superiore della magistratura per la magistratura ordinaria.

A sostegno dell'iniziativa modificativa, durante i lavori consiliari, è stato richiamato infatti l'art. 37, co. 3, del regolamento interno del Consiglio superiore della magistratura, che

prevede il voto palese per il conferimento degli uffici direttivi e semidirettivi. Il parallelismo, tuttavia, sconta un diverso quadro di riferimento, perché la disciplina del CPGA si muove nell'ambito di una differente cornice normativa. L'art. 12, co. 3, della l. n. 186/1982 stabilisce che il Consiglio «delibera a scrutinio segreto sui provvedimenti riguardanti persone e lo stato giuridico dei magistrati». Ricadrebbero nell'alveo di tale prescrizione anche le deliberazioni al centro della vicenda in esame, in forza dell'art. 13 della stessa legge, che al conferimento di uffici direttivi accosta «ogni altro provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati», salvo voler optare per una lettura restrittiva della disposizione tale da escludere dal novero di tali provvedimenti il conferimento dell'incarico in parola.

Si prospettano, dunque, taluni dubbi di legittimità – sollevati anche nel corso del dibattito consiliare del 10 giugno u.s. – con riferimento alle modifiche apportate dal Consiglio di presidenza, nell'esercizio del potere di autodisciplina del proprio funzionamento, al regolamento interno, in via apparentemente derogatoria rispetto a una disposizione di rango legislativo, con il conseguente rischio che le delibere di nomina adottate a voto palese possano risultare, a loro volta, impugnabili e annullabili in sede giurisdizionale.

Va tuttavia precisato che la modifica non comporta una soppressione *tout court* dello scrutinio segreto. Essa incide, piuttosto, sul suo carattere necessario per le nomine, spostando tali deliberazioni nel regime ordinario del voto palese; residua, infatti, la possibilità di procedere a scrutinio segreto ove lo richiedano almeno quattro componenti. Nel merito, la modifica si presta ad una lettura ambivalente. Per un verso, essa accresce la trasparenza e la responsabilità dei componenti, rendendo riconoscibili le posizioni assunte nell'ambito di decisioni di particolare rilievo, come quella in esame; per altro verso, l'abbandono della segretezza, specie in un organo a composizione ristretta, chiamato a deliberare sulle carriere di colleghi, rischia di minare l'indipendenza funzionale dei votanti, riducendo quella libertà di giudizio che il voto segreto mira a preservare. Tale profilo appare ancor più delicato ove si consideri che la modifica è intervenuta quando la procedura per la successione nel ruolo di Presidente aggiunto era già in corso: in tale specifico contesto, l'eventuale ricorso alla residua clausola dello scrutinio segreto – su richiesta di quattro o più componenti – potrebbe assumere l'ulteriore significato di consentire al Consiglio di presidenza di mantenere distinto il piano della riforma generale delle modalità di voto da quello della sua immediata incidenza sulla singola designazione.

5. La vicenda, come precisato in apertura, non è ancora conclusa: il conferimento dell'ufficio di Presidente aggiunto si svolgerà ora secondo le nuove regole di voto e non è questa la sede per pronostici sull'esito né, tantomeno, sul nome del futuro designato.

Restano, tuttavia, alcuni interrogativi, ovvero se il ridimensionamento del criterio dell'anzianità rappresenti una deroga circoscritta alla vicenda in esame o se costituisca l'affermazione di un indirizzo destinato a valere anche per le nomine future – traguardando

così il passaggio dal citato criterio di autolimitazione a una valutazione comparativa discrezionale – nonché se l'introduzione del voto palese per le nomine, operata sul piano regolamentare, sia effettivamente compatibile con la legislazione vigente.

In ogni caso, occorrerà attendere le decisioni delle prossime settimane per poter osservare come, nel mutato contesto, il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa sarà in concreto capace di preservare e garantire, insieme, il merito delle proprie scelte e l'indipendenza del proprio autogoverno.

Giulio Casilli, 13 luglio 2026