

Roma, 26-27 marzo 2007

## TERZA CONFERENZA EUROPEA DEI GIUDICI

### “Quale Consiglio per la Giustizia ?”

*Discorso del Prof. Luigi Berlinguer  
Presidente della Rete Europea dei Consigli di Giustizia*

*“Migliorare l’auto-governo giudiziario per soddisfare le aspettative dei  
cittadini di una giustizia equa, efficace e dai tempi ragionevoli”*

\* \* \* \* \*

1. A nome della Rete Europea dei Consigli di Giustizia (ENCJ) ho il piacere – anzitutto – di dare il benvenuto a tutti i partecipanti a questa Conferenza, una Conferenza che la nostra Rete ha proposto di indire sin dall’avvio della sua cooperazione con il Consiglio Consultivo dei Giudici d’Europa. E’, poi, un onore e un piacere per me che questa Conferenza sia ospitata dal CSM italiano, una delle istituzioni fondatrici dell’ENCJ, per la quale ho lavorato personalmente come componente.

2. L’ENCJ – come è ben noto alla maggior parte dei partecipanti – ed è stata istituita nel 2004 ed è costituita dalle istituzioni nazionali che, negli Stati membri dell’Unione europea, sono indipendenti dai poteri esecutivo e legislativo e sono responsabili del supporto ai sistemi giudiziari ai fini dell’indipendente esercizio della giurisdizione. Ai Ministeri della giustizia, per gli stati membri che non hanno un Consiglio di Giustizia<sup>1</sup>, può essere attribuito lo stato di osservatore.

---

<sup>1</sup> L’espressione impiegata nel testo è, in conformità con il programma della Conferenza, volontariamente ambigua circa il concetto – profondamente radicato nei diversi contesti culturali e politici di paesi specifici – dei cc.dd. «*Consigli Superiori della Magistratura*», ovvero «*Consigli di Giustizia*» o organi equivalenti. Le espressioni ufficialmente usate dall’ENCJ sono quelle di Consigli “*for the judiciary*” in inglese, “*de Justice*” in francese, “*del Poder Judicial*” in spagnolo.

Perché l'ENCJ è stata tanto entusiasta dell'idea di indire una Conferenza dei giudici europei al fine di discutere le tematiche relative ai Consigli di Giustizia? La risposta è evidente: il ruolo primario dell' ENCJ è quello di sottolineare l'importanza della separazione dei poteri e l'indipendenza della magistratura; essa si propone di agire come mediatrice tra le istituzioni dell'Unione Europea e le magistrature nazionali e ha anche l'obiettivo – tra gli altri – di promuovere analisi e raccogliere e fornire informazioni sulle strutture e sulle competenze delle istituzioni della Rete nonché di promuovere scambi di esperienze in materia di organizzazione degli organi giudiziari e della tutela della loro indipendenza. E' mia convinzione personale che questa Conferenza – grazie al duro lavoro dei segretariati sia del CCJE che del CSM, ai quali l'ENCJ è grata – soddisferà pienamente questi obiettivi, e fornirà un significativo contributo alle ulteriori riflessioni che il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei e il Consiglio d'Europa svolgeranno in questo ambito.

**3.** Rappresentanti dell'ENCJ, nell'ulteriore corso della Conferenza, esprimeranno la nostra posizione sui vari argomenti, dopo l'interessante relazione che abbiamo ascoltato del dr. Afonso in ordine al ruolo che svolgono, o dovrebbero svolgere, i Consigli di giustizia nell'architettura istituzionale delle democrazie europee rette secondo i principi dello Stato di diritto. E' mio compito, adesso, presentare un'ulteriore prospettiva, che spero possa essere utile anche ai fini di una introduzione alle specifiche relazioni. L'ulteriore prospettiva che io tenterò di proporre può essere così enunciata: dato per scontato che i Consigli sono necessari per garantire l'indipendenza della magistratura, e quindi lo Stato di diritto, e un'effettiva tutela dei diritti dell'uomo, quali miglioramenti sono necessari ai fini del funzionamento di questi organi? In altri termini, le esperienze dei paesi che hanno istituito Consigli ci indicano nuovi bisogni rilevanti al fine di mettere a punto l'assetto istituzionale dei Consigli, ove si consideri che – unitamente alla indipendenza della magistratura – devono essere garantite anche le aspettative dei cittadini di una giustizia equa ed effettiva in tempi ragionevoli? E' un facile postulato quello per cui – se la tutela dell'indipendenza della magistratura deve essere affidata ai Consigli - anche gli altri valori che ricadono nello spettro applicativo dell'art. 6 dell'CEDU, e specialmente la promozione di una giustizia imparziale, efficace e

sollecita debbono essere realizzati dai Consigli, quali organi preposti all'esigenza di realizzare un equo temperamento tra questi ultimi valori e l'indipendenza della magistratura<sup>2</sup>.

La mia risposta personale è nel senso che, se esaminiamo le modalità con cui i Consigli possono, congiuntamente, raggiungere entrambi gli obiettivi, vi è spazio (e necessità) di miglioramenti, che i Consigli potranno talvolta realizzare da soli, talaltra volta suggerire al legislatore.

4. Comincerò da quanto non può da alcuno essere posto in dubbio.

La giustizia è una funzione pubblica, che deve garantire sicurezza ed equità nelle relazioni sociali. Deve assolutamente soddisfare le attese dei cittadini. La novità degli ultimi decenni è data dall'enorme aumento delle attese dei cittadini rispetto allo Stato: è il grande effetto della democrazia. E' aumentata altrettanto la domanda sociale di giustizia, si sono estesi i diritti e la capacità critica rispetto alla risposta giudiziaria. Oggi in effetti, si intreccia costantemente la domanda di equità e imparzialità con quella di efficacia e ragionevole tempestività della giustizia.

---

<sup>2</sup> I Pareri del CCJE già forniscono esempi di settori in cui il compito di Consigli di tutelare l'indipendenza deve essere coordinato con l'esigenza di perseguire obiettivi relativi all'equità, efficacia e speditezza della giustizia, come in tema di nomine dei magistrati, formazione, valutazione della professionalità, disciplina, ecc. Ad esempio, il CCJE ritiene che per assicurare una corretta distinzione dei ruoli la formazione debba essere affidata ad uno specifico istituto autonomo, munito di bilancio proprio, ma sotto l'autorità del Consiglio (Parere N. 4, para. 17); che, se il Consiglio è competente sia per la formazione che per le nomine e le promozioni, debba essere prevista una separazione chiara tra i suoi settori responsabili per questi compiti (*ibidem*, para. 18); che debba essere tracciata una distinzione tra la valutazione qualitativa della "performance" dei tribunali e la valutazione professionale dei singoli giudici, specialmente quando si tratta di provvedimenti che influenzano il loro statuto o la loro carriera, il quale ultimo rappresenta una funzione che ha diverse finalità e che deve essere espletata sulla base di criteri obiettivi con tutte le garanzie previste a tutela dell'indipendenza della magistratura (Parere N. 6, para. 34; vedasi anche Parere N. 1, para. 45); che l'autorità competente per la raccolta dei dati statistici ed il monitoraggio debba essere identificata nel Consiglio, al fine di temperare le garanzie dell'indipendenza della magistratura con la necessità di procedure adeguate che possano permettere una sollecita revisione dell'organizzazione strutturale dei tribunali in relazione ai mutamenti di carichi di lavoro (*ibidem*, para. 47); che sia doveroso che, in funzione del dovere di riserbo dei magistrati a tutela dell'imparzialità, un giudice o un tribunale chiamato in causa o attaccato dai mezzi di comunicazione di massa (o da esponenti della società o della politica, attraverso i "media" stessi) si astengano da reazioni attraverso gli stessi canali, dovendo però il Consiglio essere in grado e disponibile a rispondere prontamente ed efficacemente a tali attacchi (Parere N. 7, para 55).

Dal canto suo lo Stato di diritto ha costruito un sistema di garanzie a protezione dei diritti di libertà ed eguaglianza. Fra queste primeggia l'indipendenza dei magistrati, per garantire la loro imparzialità. Sono i cittadini i beneficiari dell'indipendenza della giustizia, perché la sua imparzialità tutela la loro libertà ed uguaglianza. Sicché la difesa dell'indipendenza della magistratura – base della democrazia – è fatta nell'interesse generale, del cittadino. Essa non è una prerogativa primaria dei magistrati, anche se certo li coinvolge direttamente e li difende nella loro funzione da indebite interferenze. Attenzione, quindi: quando nella loro comprensibile azione i magistrati difendono la propria indipendenza e quella della magistratura nel suo complesso con atteggiamenti ed intonazioni in cui non è netta la posizione dell'interesse generale e del cittadino, si presenta un possibile rischio di corporativismo. Particolarmente quando la loro difesa potrebbe adombrare insensibilità rispetto a nuovi profili della domanda di giustizia o a possibili critiche per le disfunzioni della risposta giudiziaria.

L'accresciuta domanda di giustizia, ad esempio, è una delle cause strutturali del difetto più rilevante e significativo della giustizia stessa, oggi, sia pure con diverse dimensioni nei vari paesi: parlo del suo grave ritardo, della sua lentezza. *Justice delayed is justice denied*. Esso rischia di logorare il rapporto fra cittadini e giustizia. Tutti dobbiamo concorrere a ridurre il ritardo; governi, parlamenti, magistrature, organi di autogoverno giudiziario. Perché, se si diffonde la sfiducia è a rischio la democrazia, può affermarsi una deriva autoritaria. L'emozione sociale negativa spinge la politica a voler ridurre l'indipendenza della magistratura, anche per sfuggire alla critica popolare dell'inefficienza della giustizia e ad incolparne – ingiustamente – la stessa magistratura. Non sempre i magistrati sono consapevoli di questi fenomeni.

Proprio in questo periodo, di questi tempi, in quasi tutti i paesi europei si stanno presentando fenomeni di questa natura, fortunatamente ad uno stadio iniziale. Per la presenza di certa inefficacia della giustizia, o anche per talune vicende penalistiche ad alta risonanza mediatica, si stanno creando alcune tensioni fra politica e magistratura. Sono fatti molto parziali, ma sono spia di una situazione delicata, con momenti di una qualche emozione sociale in materia.

E taluno, nel mondo politico, non pare limitarsi alla – pur legittima – critica delle decisioni giudiziarie, per giungere talvolta a proporre che vengano ridotti i poteri degli organi di autogoverno giudiziario, o addirittura di voler influenzare la stessa giurisdizione da parte di un qualche organo politico. Non è necessario citare episodi concreti perché voi ne conoscete più esempi, in vari paesi. E' fondata la preoccupazione che tutto ciò, se dovesse estendersi, potrebbe investire in qualche modo la stessa separazione dei poteri.

Ho sentito il bisogno di proporre questa tematica a questa importante Conferenza, perché noi non possiamo sottacere un argomento così rilevante, e perché ritengo che dobbiamo avviare un discorso sulle sue cause più profonde e nuove. Partendo da un punto certo e incontrovertibile: i Consigli, l'ENCJ non possono arretrare di fronte al dovere di difendere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, risolutamente, senza esitazioni. E' in ballo la democrazia. Il problema è: difendere come? Possiamo difenderla solo in linea di principio, come un dogma, o arroccandoci? O – ancor meno – come fosse soltanto un diritto dei magistrati? E che cosa può muovere i cittadini, la pubblica opinione a reagire sulla stessa lunghezza d'onda? Io credo che non si possa né debba prescindere da alcune critiche e dai bisogni che i cittadini esprimono. Occorre saperli ascoltare. Siamo sicuri che ci muoviamo e ci siamo sempre mossi così? Dobbiamo cogliere quali nuovi compiti pongono alle magistratura ed agli stessi organi di autogoverno la cresciuta e mutata domanda sociale di giustizia, quali sono i nostri difetti che tutto ciò ci impone di superare.

Qualche esempio: la stessa separazione dei poteri si pone oggi allo stesso modo che ai tempi di Montesquieu? Allora era principale il nuovo rapporto di separazione fra Re e Parlamento, fra esecutivo e legislativo. Oggi mi pare che acquisti più importanza quello fra l'intera politica e gli organi di garanzia, magistrature.

Ma – correlato con questo – ci si domanda che peso abbia oggi la ineludibile richiesta – in democrazia – che tutti rispondano del loro operato, della propria funzione, del modo

in cui la esercitano. Tutti, e non solo gli organi politici, ma anche le più diverse istanze. E' la cultura del risultato, e quindi della necessaria verifica, assessment, valutazione, trasparenza. E' proprio una condizione stessa della democrazia, che credo cambi sensibilmente la tradizione di una giustizia supertogata.

Una terza domanda, fra le altre: che ruolo gioca l'Europa e l'integrazione europea in tutto questo? La sovranazionalità? La convivenza ma anche l'integrazione fra tanta eterogeneità e diversità delle istruzioni e pratiche giudiziarie dei paesi membri, i delicati profili di garanzie che ne vengono investiti, le forme dell'indipendenza delle magistrature o dei singoli magistrati di fronte a processi normativi del tutto nuovi (si pensi che fino a ieri tutto ciò era soggetto al diritto interno ad un sistema fortemente statale)?

E' in questo quadro – dinamico, vivo, mutevole, per me affascinante ma non privo di rischi di varia natura, in ogni caso inarrestabile (né da voler arrestare) – che discutiamo in questa Conferenza il tema dell'autogoverno. Per proporre giustamente un rafforzamento, ma anche per meglio definirlo all'insegna del realismo, dell'efficacia, a favore del cittadino; e non ideologicamente, religiosamente.

**5.** Al fine di iniziare ad individuare i settori nei quali ulteriori sviluppi sono possibili, mi riferirò ad un settore in cui l'attività del Consiglio che conosco meglio, cioè del CSM italiano, è – legislativamente molto limitata, se non assente. Mi riferisco all'attività nel settore delle allocazioni di bilancio ed alla responsabilità dell'utilizzo delle risorse finanziarie. Laddove nel modello di Consiglio del Nord Europa i relativi poteri sono attribuiti agli stessi organi indipendenti che interagiscono in modi diversi con i "managers" degli uffici giudiziari ed i politici, in altre esperienze i poteri esecutivo e legislativo hanno il controllo totale delle leve finanziarie della giustizia. Ciò è, a mio avviso, controproducente: da un lato, il sistema giudiziario in quanto tale non può decidere l'allocazione ritenuta corretta per le risorse, così che ne risulta minata l'indipendenza: dall'altro, la magistratura (e il Consiglio che la governa) gode, rispetto

ad una effettiva responsabilità ordinamentale, della difesa fondata sull'argomento per cui taluni risultati non sono raggiungibili a causa della carenza di risorse (a prescindere dal fatto se detto argomento possa essere fondato o meno). Gli studiosi hanno sottolineato che *“i poteri manageriali e...la responsabilità del budget”* incrementano *“la responsabilità delle organizzazioni di gestione degli organi giudiziari...e questo...migliora l'efficienza”*<sup>3</sup>. Anche il CCJE - devo ammetterlo - ha avuto presente una parte di tali problemi nel suo Parere che è probabilmente il meno conosciuto tra quelli emessi, il Parere no.2 (2001). Ma le implicazioni della responsabilità della magistratura (e dei Consigli), dal mio punto di vista, dovrebbero essere discusse ulteriormente, al pari del rapporto tra responsabilità ed efficienza. E' ovvio che un'azione in tale settore necessiterebbe, in più Stati, di riforme legislative, se non addirittura costituzionali.

6. Miglioramenti sono anche possibili nel campo del monitoraggio della qualità, attività questa mirante ad incrementare la resa complessiva del sistema giudiziario. A mio avviso, dovremmo riconoscere che rientrano in questo settore quelle che oggi giorno sono viste come funzioni “tradizionali” dei Consigli di giustizia (reclutamento, formazione, valutazione professionale, promozioni, trasferimenti); ma esso include anche la leva disciplinare (che in qualche paese rientra tra i compiti dei Consigli) e – più recentemente – sempre più comprende funzioni di raccolta (incluse le ispezioni) e di analisi dei dati, nonché di controllo della qualità degli uffici giudiziari. Sotto questo profilo i sistemi del Nord Europa sono più avanzati, mentre i Consigli del Sud Europa sono appena agli inizi di questa esperienza. Il CCJE, nel suo Parere no.6, ha prospettato che alcune delle suddette competenze dovrebbero essere affidate ai Consigli al fine di tutelare l'indipendenza giudiziaria<sup>4</sup>. Sugerirei in proposito che un ampliamento – sia a livello teorico che pratico – delle funzioni dei Consigli in tema di “controllo di qualità e monitoraggio”, sia necessario, al fine di trasformarli in centri di informazione affidabili (e responsabili) che debbano non solo modellare (e, se necessario, disciplinare) la

---

<sup>3</sup> Wim VOERMANS e Pim ALBERS, *“Councils for the Judiciary in EU Countries”*, Rapporto alla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia, Strasburgo 2003, 108.

<sup>4</sup> Supra nota 2.

professionalità individuale dei giudici, ma anche governare la qualità del sistema nel suo insieme; ciò, di nuovo, sarebbe davvero volto a migliorare il servizio dei cittadini.

7. Una terza area principale di sviluppo, ritengo, attiene all'esigenza di incrementare l'efficienza dell'auto-governo della magistratura, ripensandone il fondamento stesso, cioè le procedure democratiche che presiedono all'assetto istituzionale dei Consigli sulla base di elezioni e/o nomine dei giudici (che possono fruire di una rappresentanza rilevante nell'ambito dei Consigli) – da parte dei colleghi, qualche volta con il coinvolgimento di altri organi statali; e sulla base di elezioni o nomine di una cosiddetta “componente laica” (di solito scelta tra professori di giurisprudenza o avvocati esperti) da parte di esponenti della politica o della società.

Come tutti ben sappiamo, l'idea che è alla base di una composizione mista dei Consigli è l'esigenza di prevenzione del corporativismo e di limitazione delle indebite pressioni dei colleghi su azioni che - come è il caso dei provvedimenti dei Consigli - possono implicare conflitti di ruoli e “moral hazard”. Ci troviamo di fronte, in proposito, ad un “check and balance” che contempera i valori di supervisione sulla giustizia e indipendenza della magistratura. Il quesito che dovremmo ora porci è se questo punto di equilibrio - che oramai è tradizionalmente perseguito in molti sistemi europei - possa essere migliorato nella prospettiva dell'efficacia dell'attività dei Consigli, che possa riflettersi sulla qualità della "performance" giudiziale. Dobbiamo essere molto attenti ad assicurare che le nomine giudiziarie, specialmente in rapporto a specifiche posizioni, e/o le azioni disciplinari sui giudici, o le altre attività che ho tentato di descrivere come quelle che più da vicino toccano la qualità della giustizia, non possano essere influenzate dal corporativismo giudiziario. Se qualche volta dovessimo avere (o, peggio, se i cittadini dovessero avere) questa impressione, allora - sul piano dell'immagine della giustizia - sono necessarie modifiche in ordine al sistema di selezione dei magistrati componenti dei Consigli. Se tali impressioni evocassero anche una prevalenza della partigianeria politica sui criteri obiettivi, allora l'evoluzione dovrebbe concernere la selezione della componente laica o la depoliticizzazione dei Consigli. Se poi non si tratta solo di impressioni, allora i problemi non solo sono al livello di immagine, ma di

sostanza. Ci sono Paesi, per esempio, dove la vita degli stessi Consigli è eccessivamente influenzata dalle difficoltà e dagli eventi politici. Questi temi saranno trattati specificamente da singoli relatori, per cui io limiterò le mie considerazioni ad alcuni punti:

- ▶ discutere di depoliticizzazione dei Consigli è spesso - almeno, tale è stato il caso nel mio Paese - argomento per coloro che invocano il ritorno di almeno alcuni dei poteri dei Consigli alla responsabilità del potere esecutivo. La forte opposizione che in molti Stati ha fatto da riscontro ai tentativi di tornare ai “bei tempi di una volta” del controllo ministeriale del sistema giudiziario è garanzia sufficiente per poter discutere di questo tema con la massima apertura mentale. Sono sicuro - se dovessi esprimere la mia opinione personale - che l'autogoverno giudiziario, se meglio organizzato quanto a selezione dei membri, possa solo rafforzare, e mai sminuire, l'indipendenza dei giudici;
  
- ▶ dovrebbe rimanere intatta la pietra angolare di una rappresentanza significativa dei magistrati, ma si dovrebbe riflettere in ordine al fatto che se il far svolgere ai giudici “campagne” elettorali, siano elettori i loro colleghi o i parlamentari, sia questa la modalità corretta per far sì che la scelta dei giudici nei Consigli avvenga con “metodi che garantiscono la più ampia rappresentanza dell'ordine giudiziario.”<sup>5</sup> Analogamente, deve riflettersi se la “componente laica”, la cui funzione deve essere un “freno e contrappeso” rispetto al corporativismo giudiziale, necessariamente debba essere un prodotto della politica dei partiti, così reintroducendo un pericolo per l'indipendenza giudiziaria che la stessa

---

<sup>5</sup> La soluzione delle “elezioni” è suggerita dal passaggio citato della Carta Europea sullo statuto di giudici, ma la garanzia cruciale, a mio parere, è che la selezione debba avere luogo “*following methods guaranteeing the widest representation of the judiciary*”, cioè anche senza porre i giudici di fronte alla necessità di svolgere una campagna elettorale. Ovviamente, ove le elezioni rimangano il modello preferibile per assicurare una rappresentanza, potrebbero svolgersi riflessioni anche in ordine ai sistemi elettorali da prescegliersi per minimizzare la necessità di porre in essere attività elettoralistiche e/o l'organizzazione all'interno dell'ordine giudiziario di gruppi che competano l'un con l'altro in elezioni nazionali o anche solo locali, così assimilandosi - agli occhi dei cittadini - ai sindacati o ai partiti politici.

istituzione dei Consigli puntava a scongiurare. Ovviamente la questione della composizione dei Consigli dovrebbe essere discussa, secondo me, ancora una volta avendo presente la necessità di identificare il sistema che possa dare come risultato la qualità dei servizi della giustizia più alta possibile attraverso l'incremento dell'equità, dell'effettività e della brevità temporale dei procedimenti.

**8.** Mi tocca ora fare un breve cenno alle problematiche relative alla responsabilità dei Consigli. È alquanto certo che “le garanzie costituzionali in ordine alla governo indipendente della giustizia... e le forme di controllo pubblico sullo stesso sistema sono strettamente interconnesse.”<sup>6</sup> Io dò per scontato che vi è un ovvio "trade off" tra l'indipendenza dei Consigli e la valutazione esterna della loro attività.

Se si ha presente che l'obiettivo dei Consigli, come ho accennato proprio all'inizio del mio intervento, è anche quello di tutelare le attese dei cittadini relative a un servizio di giustizia equo, effettivo e tempestivo, la mia idea è che forme di "assessment" esterno sulle attività dei Consigli non solo sono possibili, ma sono desiderabili. Peraltro, preferirei collocare tale revisione esterna delle attività di Consiglio nella categoria dei “checks and balances”, nel senso in cui nel diritto costituzionale si usa questa espressione, piuttosto che ricorrere semplicemente all'ampia e scorretta dizione di “controlli” che coinvolge numerosi istituti che sono tipici della pubblica amministrazione<sup>7</sup>. In ogni caso, anche per valorizzare e migliorare l'autogoverno della magistratura è la tendenza all'autoreferenzialità, alla chiusura in se stessi, che va evitata. Gli organi di autogoverno – nella riflessione autocritica del proprio funzionamento, specie di fronte alle espressioni di soddisfazione che possono pervenire dalle più diverse parti, o alle critiche che giungono dai cittadini – devono essere aperti al confronto con le altre istanze pubbliche e sociali.

La mia esperienza personale al CSM italiano è stata nel senso che, nell'area di

---

<sup>6</sup> Wim VOERMANS e Pim ALBERS, op. cit., 106.

<sup>7</sup> Il prof. VOERMANS, nel suo *"Councils for the Judiciary in Europe: Trends and Models"*, in TFLR-Constitutional Law, Vol. 8, 2000, 132, . utilizza il concetto di *"checks and balances"* in parallelo a quello di *"control"* vedi anche Wim VOERMANS e Pim ALBERS, op. cit., 106

gestione delle carriere giudiziarie, il Consiglio è soggetto alla cooperazione col Ministro della Giustizia, nonché a verifica giurisdizionale da parte della giustizia amministrativa; nel settore disciplinare, a verifica giurisdizionale della Corte di Cassazione. Ho già accennato all'assenza sostanziale di poteri in materia di gestione e di formazione del bilancio della giustizia, con subordinazione del Consiglio a scelte dei poteri legislativo ed esecutivo. Questo implica che la visione del Consiglio italiano come modello di indipendenza necessita chiarimenti relativamente al contesto nel quale l'indipendenza stessa si inserisce, tenuto conto dei numerosi "controlli" che già esistono.

Le esperienze straniere mostrano un diverso equilibrio di freni e contrappesi cui è pervenuto ciascun sistema.

Ciò posto, sento di dover prestare adesione all'opinione formulata in dottrina secondo cui, se si deve abbandonare il controllo diretto attraverso la tutela ministeriale, possibilmente con una distinzione chiara di funzioni e delle aree di negoziazione e/o di cooperazione, dovrebbero essere sviluppate forme nuove di "assessment". Queste forme di revisione, a mio avviso, non dovrebbero assumere necessariamente la forma del sindacato giurisdizionale (il quale può essere mantenuto se sono coinvolti interessi individuali<sup>8</sup>). A mio avviso, i provvedimenti in materia di gestione degli uffici giudiziari (e, in futuro, quelli in materia finanziaria) dei Consigli, al fine di assicurarne l'efficacia nell'interesse degli utenti di giustizia, dovrebbero essere solamente soggetti allo scrutinio generale da parte dell'opinione pubblica, ad esempio nella forma della pubblicazione di rapporti annuali e/o del diritto di accesso del pubblico ai provvedimenti. Come propongono gli studiosi, potrebbero essere prese in esame anche procedure in tema di reclami e istanze da parte degli utenti<sup>9</sup>. Ciò rafforzerebbe la posizione costituzionale dei Consigli, e favorirebbe una responsabilità diretta verso i cittadini. Ciò ovviamente presenterebbe rischi nuovi di politicizzazione; ma un'identificazione accurata dei soggetti a divenire componenti dei Consigli e delle procedure per le attività dei Consigli

---

<sup>8</sup> La Raccomandazione No. R (94) 12 del Comitato di Ministri del Consiglio dell'Europa prevede l'esigenza di un sindacato giudiziale per le decisioni in materia disciplinare.

<sup>9</sup> In entrambi gli articoli *citt. supra* il Prof. VOERMANS prende posizione a favore dell'abbandono del controllo ministeriale in materia di gestione organizzativa, e dell'introduzione della piena trasparenza nelle attività dei Consigli.

stessi (il tema delle procedure è anch'esso cruciale, e spero che gli interventori possano trattarlo) può limitare i rischi.

Ci sono sempre, comunque, rischi nell'indipendenza.

**9.** La Conferenza discuterà questi ed altri problemi, così cruciali. E' ovvio, tuttavia, che la loro soluzione spetta prevalentemente alla legge, e pertanto ad un processo democratico di decisione politico-parlamentare nei singoli stati membri. E' anche vero però che la nostra Conferenza porrà le basi alla elaborazione dei temi, che questa discussione potrà estendersi nei singoli paesi e nelle stesse istituzioni europee, nelle magistrature, nelle università, per contribuire a decisioni ragionate ed efficaci. Per l'indipendenza della magistratura, nell'interesse della giustizia.

**Luigi Berlinguer**