

Consiglio Superiore della Magistratura

ITALIA

European Network of the Councils for the Judiciary

ENCJ – RECJ

WORKING GROUP

“MISSION, VISION, RULES AND OTHER RELEVANT MATTERS OF THE COUNCILS”

Barcellona 2-3 giugno 2005

1. Introduzione

Il Gruppo di lavoro “Mission, vision, rules and other relevant matters of the Councils” è stato costituito con deliberazione dell’assemblea generale della Rete dei Consigli di giustizia di Roma del 21 maggio 2004 (¹). Nella prima riunione tenutasi lo stesso giorno si è deciso di acquisire informazioni sui Consigli di giustizia e sugli altri organismi simili dei Paesi membri e dei Paesi osservatori distribuendo un questionario (**allegato 1**). A questo scopo è stato rielaborato il questionario a suo tempo distribuito in vista dell’assemblea generale dell’Aja del 13/15 novembre 2003.

Nella riunione che si è tenuta a Roma il 24 gennaio 2005 è stato compiuto un primo esame delle risposte pervenute (²). Si è anche deciso di inviare un ulteriore breve questionario ai Paesi nei quali non esiste un Consiglio di giustizia (**allegato 2**) e di costituire due sottogruppi: uno coordinato dall’Italia (per l’esame delle risposte relative alla collocazione istituzionale dei Consigli di giustizia, alla loro composizione, all’organizzazione interna e al funzionamento, anche con riguardo ai regolamenti interni, all’esercizio di funzioni di controllo e all’eventuale difformità tra le norme di legge e di regolamento e le prassi concretamente poste in essere) e l’altro coordinato dal Belgio (per lo studio delle risposte relative alle competenze e ai compiti, in generale e con riguardo all’attività di formazione, di cooperazione internazionale e di disciplina, alla programmazione e agli obiettivi).

La bozza di relazione finale è stata esaminata nella riunione del 29 aprile 2005. Prima di questa riunione sono pervenute tre risposte al questionario inviato ai Paesi in cui non è previsto Consiglio di giustizia (³).

Una sintesi delle risposte è allegata alla relazione (**allegato 3**). E’ anche allegato un elenco dei termini più frequentemente usati nelle risposte in lingua inglese e francese (**allegato 4**).

La presente relazione non ha alcun carattere di scientificità, ma ha lo scopo di contribuire ad avviare un processo di reciproca conoscenza dei diversi sistemi di amministrazione della giurisdizione vigenti nei Paesi che, in qualità di membri o di osservatori, fanno parte della Rete. I componenti del Gruppo di lavoro, infatti, sono consapevoli che lo studio approfondito delle diverse realtà nazionali richiederebbe non solo una completa conoscenza dell’intero quadro istituzionale, ma anche delle radici storiche, politiche e culturali.

¹ Il Gruppo di lavoro è coordinato dall’Italia (dott. Wladimiro De Nunzio e dott. Giuseppe Salmè, componenti del Csm) e ne fanno parte rappresentanti del Belgio (che coordina un sottogruppo), Bulgaria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia e Spagna.

² Fino al 24 gennaio 2005 erano pervenute 11 risposte da parte di Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Spagna, Ungheria e Regno Unito. Successivamente sono pervenute anche le risposte della Francia, della Germania, dell’Irlanda e della Lituania.

³ Cipro (che tuttavia deve ritenersi compreso tra i Paesi con Consiglio di giustizia, anche se le relative funzioni sono svolte dalla Corte Suprema), Finlandia e Germania.

Sul piano descrittivo può in via generale osservarsi che negli ultimi dieci anni molti Paesi europei, specialmente quelli che di recente hanno aderito all'Unione, hanno deciso di creare Consigli di giustizia per garantire l'indipendenza del potere giudiziario. Anche nei Paesi in cui non esiste Consiglio di giustizia le Agenzie che hanno compiti di amministrazione della giurisdizione sono dotate di forte autonomia. Si vuole dire cioè che il “modello Consiglio di giustizia” ha una forte capacità espansiva, tanto da influire anche sulla configurazione delle Agenzie indipendenti nei Paesi che, fino ad oggi, non hanno adottato quel modello.

L'ulteriore osservazione preliminare che può essere fatta è che i Consigli di giustizia possono raggrupparsi in due grandi famiglie: da un lato, quelli nei quali sono prevalenti le funzioni di garanzie e indipendenza dei magistrati, dall'altro quelli più impegnati nella programmazione e nella gestione delle strutture e dei servizi giudiziari.

La relazione si articola in otto capitoli, compresa questa introduzione: 2. Collocazione istituzionale; 3. Composizione; 4. Organizzazione e funzionamento; 5. Competenze; 6. Mission, vision; 7. Paesi in cui non è previsto un Consiglio di giustizia; 8. Conclusioni e programma di lavoro per il futuro.

2. La collocazione istituzionale dei Consigli di giustizia.

Le domande formulate nel questionario erano dirette ad acquisire informazioni su quattro aspetti: a) base normativa e natura giuridica dei Consigli; b) rapporti con le altre istituzioni statali (Capo dello Stato, Parlamento, Ministro della giustizia); c) rapporti con altre eventuali istituzioni competenti in materia di status dei magistrati; d) autonomia finanziaria.

In tutti i Paesi i Consigli di giustizia o le istituzioni simili sono indipendenti dalle altre istituzioni statali.

A) Per quasi tutti i Consigli di Giustizia la base legale è nella Costituzione ⁽⁴⁾. Sono invece previsti da leggi ordinari i Consigli di Giustizia dei Paesi Bassi e della Lituania.

Conseguentemente, nei Paesi in cui la base legale è costituita da una norma costituzionale i Consigli di giustizia hanno natura di organi costituzionali, mentre hanno natura di organi amministrativi negli altri.

Anche nei Paesi in cui i Consigli di giustizia hanno natura di organi costituzionali o di rilevanza costituzionale non è possibile classificarli all'interno della classica tripartizione dei poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) perché il legame con il giudiziario, comunque, non esclude la distinzione sul piano della struttura (i Consigli di giustizia non sono Corti di giustizia) e della funzione (non esercitano la giurisdizione).

⁴ Belgio, Bulgaria, Francia, Italia, Polonia, Portogallo, Ungheria.

L'inserimento dei Consigli di giustizia nella Costituzione assicura stabilità all'Istituzione e attribuisce alla stessa un ruolo rilevante nel complessivo quadro istituzionale.

Una specifica domanda del questionario era diretta ad acquisire informazioni su eventuali difformità tra norme e prassi, nel senso che si intendeva accertare se esistevano eventuali spazi delle attività dei Consigli non regolate dalla legge o da norme di altra natura. Le risposte sono estremamente sintetiche. La maggioranza dei paesi afferma che non vi è alcuna difformità fra norme e prassi (Ungheria, Danimarca, Spagna, Belgio, Cipro).

B) Per quanto riguarda i **rapporti con il Capo dello Stato**, solo in l'Italia è prevista la presidenza del capo dello Stato.

In Polonia il Capo dello Stato nomina un componente del Consiglio e presso la Presidenza della Repubblica è inquadrato il personale amministrativo alle dipendenze del Consiglio, mentre in Ungheria e in Bulgaria il Capo dello Stato, su proposta del Consiglio nomina i giudici e i vertici delle istituzioni giudiziarie, in particolare, il Presidente della Corte di Cassazione, della Corte suprema amministrativa e il Procuratore generale che sono anche componenti di diritto dei Consigli.

B1) In Belgio, Italia, Polonia e Spagna il Consiglio esprime pareri al **Parlamento** sui progetti di legge (in Italia, per mezzo del Ministro). In Spagna il Consiglio fa annualmente un rapporto al Parlamento. Una relazione al Parlamento sull'andamento della giustizia, con periodicità variabile, è predisposta anche dal Csm italiano che la trasmette al Ministro.

Come si vedrà nel capitolo relativo alla composizione dei Consigli di giustizia, in alcuni Paesi il Parlamento nomina i componenti. In Ungheria il Parlamento ha il potere di approvare il bilancio del Consiglio di Giustizia.

B2) Più articolati e di diverso tipo sono i rapporti con il **Ministro della giustizia**.

Il Ministro della Giustizia generalmente non fa parte dei Consigli, ma può partecipare a sua richiesta o a richiesta dello stesso Consiglio ad alcune sedute, senza diritto di voto. Soltanto in Polonia e in Francia (dove è anche vicepresidente) il Ministro della giustizia è membro del Consiglio superiore ed ha competenze dirette anche per la nomina di alcuni capi degli uffici giudiziari. In Bulgaria presiede il Consiglio, ma non ha diritto di voto. In Danimarca nomina il consiglio di amministrazione del Consiglio di giustizia.

Una significativa differenza tra i Consigli è poi segnata dalla diversa ripartizione di competenze con il Ministro della Giustizia. Il Consiglio di Giustizia spagnolo ha competenze concorrenti con il Ministro della giustizia nella nomina di alcuni magistrati e in alcuni momenti essenziali nella carriera dei magistrati medesimi (selezione, formazione, trasferimenti, disciplinare). Nella maggior parte dei casi il Ministro della Giustizia ha competenze sulla gestione delle risorse e dei servizi ma non sullo status dei magistrati.

C) Nei Paesi in cui sono previsti i Consigli di giustizia le competenze sullo status dei magistrati sono esercitate esclusivamente dai Consigli stessi. Dove invece esistono agenzie indipendenti come il Courts service irlandese o il Judges Council of England and Wales e il Judicial Appointment Board la competenza sullo status dei magistrati in via primaria spetta al Potere esecutivo, mentre tali Istituzioni si occupano solo di aspetti secondari.

D) La maggior parte dei Consigli di giustizia ha **autonomia finanziaria**, nel senso che amministra in modo autonomo i fondi che annualmente vengono assegnati ⁽⁵⁾

3. La composizione dei Consigli di giustizia.

I Consigli di giustizia sono per la maggior parte composti da membri eletti e da membri di diritto ⁽⁶⁾. Quasi tutti hanno composizione mista con membri togati e non togati (ad esempio Belgio, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Ungheria). I membri togati della maggior parte dei Consigli sono sia giudici che pubblici ministeri ⁽⁷⁾. Nei Paesi Bassi, in Spagna e in Polonia fanno parte dei Consigli di giustizia solo i giudici

I sistemi di nomina dei membri dei Consigli sono di tre tipi: uno che prevede esclusivamente la nomina parlamentare (ad esempio in Spagna, in cui il Parlamento propone la nomina al Re: i membri sono in maggioranza magistrati) ovvero di nomina presidenziale (come a Cipro in cui le funzioni di Consiglio supremo della magistratura sono attribuite alla Corte suprema i cui componenti sono di nomina presidenziale) e due che prevedono un sistema misto. In uno alcuni componenti sono eletti dai magistrati e altri sono nominati dall'esecutivo (ad esempio in Ungheria) e in altri una parte è eletta dai magistrati e un'altra è eletta dal Parlamento (Belgio, Bulgaria, Italia e Polonia) ⁽⁸⁾.

Il numero dei componenti varia dai 15 dell'Ungheria ai 44 del Belgio ⁽⁹⁾

⁵ La dotazione annuale prevista per l'ultimo anno è di euro 5.800.000 per il Belgio, 35.000.000 per l'Italia, 13.000.000 per i Paesi Bassi, 57.732.980 per la Spagna, 277.674 euro per l'Ungheria, l'equivalente di 1.500.000 euro per la Polonia, 106.016 per l'Irlanda; 380.000 euro per la Francia.

⁶ Molti Consigli di Giustizia hanno al loro interno membri di diritto. Così è per il Consiglio di Giustizia della Bulgaria, del quale fanno parte di diritto il Presidente della Corte di Cassazione, il Presidente della Corte Suprema Amministrativa il Procuratore Generale. Anche l'Ungheria, ove del Consiglio di Giustizia fa parte il Presidente della Corte Suprema, il Ministro della giustizia, il *Chief* del Pubblico Ministero ed il Presidente dell'Associazione Nazionale degli Avvocati. Anche in Spagna è membro di diritto, in quanto Presidente dell'Organo, il Presidente del Tribunale Supremo. Membri di diritto sono previsti anche in Francia (il Consiglio è presieduto dal Presidente della repubblica e il Ministro è vicepresidente) e in Italia (Presidente e Procuratore generale della cassazione).

⁷ Nel Consiglio francese sono previste due formazioni, una per i giudici e una per i pubblici ministert

⁸ Il Consiglio di Giustizia del Belgio è composto in pari numero da membri togati eletti dai magistrati e da membri non togati nominati dal Senato. In Bulgaria, una parte dei componenti è nominata dall'Assemblea Nazionale e altra parte dai magistrati divisi per categorie funzionali (giudici, procuratori e giudici di istruzione). Anche in Italia i membri togati sono divisi per categorie funzionali (due magistrati della Corte di Cassazione, quattro pubblici ministeri e dieci giudici di merito). In Francia il Consiglio è composto da 16 membri, 4 laici e 12 togati (6 giudici e 6 pubblici ministeri)

⁹ Precisamente i componenti sono 15 in Ungheria, 17 nel Courts Service irlandese, 20 in Spagna, 22 in Polonia, 24 l'Italia, 25 la Bulgaria, 44 il Belgio.

4. Organizzazione e funzionamento

A) Struttura interna.

In tutti i Consigli di giustizia i lavori si articolano tra dipartimenti e/o commissioni interne, che hanno funzioni referenti e istruttorie, e plenum che ha funzioni decisorie. In Ungheria i magistrati non elettivi, posti a capo dei dodici dipartimenti interni, hanno funzioni consultive nei confronti del plenum. Il Consiglio spagnolo è anche dotato di un proprio Ispettorato.

Il personale amministrativo ha quasi sempre uno status autonomo ⁽¹⁰⁾.

B) Regolamenti interni

La maggioranza dei Consigli ha un regolamento interno, di natura non legislativa, che disciplina il rapporto tra dipartimenti e/o commissioni e plenum, il funzionamento del plenum, le modalità di votazioni (ad esempio Bulgaria, Polonia, Regno Unito, Ungheria). In altri Paesi le attività dei Consigli siano disciplinate direttamente da leggi, in altri ancora, in parte dalla legge e in parte da regolamenti di organizzazione (ad esempio in Francia, Italia, Lituania e in Spagna). In Belgio l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio sono disciplinate sia dalla Costituzione che dalla legge.

Sono stati acquisiti i testi di alcuni regolamenti interni che saranno trasmessi al gestore del website.

C) I controlli sugli atti dei Consigli.

Nella maggioranza dei Paesi vi è un sistema di controllo degli atti affidato a vari organismi: la Corte dei Conti in Ungheria; la Sezione Contenzioso Amministrativo della Corte di Cassazione in Spagna; la Corte Suprema amministrativa.

In altri paesi gli atti del Consiglio non sono sottoposti ad alcun controllo. Questi Paesi sono: Cipro, Paesi Bassi e Polonia.

In Belgio, invece, vi è un controllo esercitato solo su alcuni specifici atti da parte del Consiglio di Stato per gli atti relativi alla gestione del personale amministrativo e degli appalti pubblici, da parte della Corte dei Conti e della Commissione Contabilità della Camera dei rappresentanti sull'utilizzazione dei fondi di bilancio.

5. Competenze.

Non è possibile tentare di dare una nozione unitaria delle competenze delle diverse istituzioni dei Paesi che fanno parte della Rete. Senza pretesa di scientificità si riporta di seguito un quadro sintetico delle suddette competenze.

¹⁰ In Danimarca l'organico è di 90 unità, in Italia di 230 unità, in Spagna di 414 unità.

5.1. Gestione delle risorse umane.

La prima delle competenze di cui si tratta è quella che riguarda in particolare la selezione (organizzazione degli esami di accesso in magistratura), la nomina dei magistrati (con particolare riguardo ai giudici), la formazione (iniziale e permanente) e la disciplina.

Da questo punto di vista i membri della rete possono essere classificati in due categorie: i Paesi (che costituiscono la maggioranza) in cui sono previsti Consigli di Giustizia, che hanno competenze in materia di selezione e nomina dei magistrati ⁽¹¹⁾ (qualche differenza sussiste per i magistrati onorari, di cui si tratterà in seguito) e Paesi con Court Service o istituzioni equivalenti ⁽¹²⁾ che non hanno alcuna competenza diretta in materia, pur avendo dei rapporti con gli organi (spesso di natura consultiva e composti essenzialmente da magistrati) che hanno poteri di proposta dei candidati per la magistratura.

Quanto alla formazione iniziale, nella la maggior parte dei Paesi la competenza è di Istituzioni di formazione, che in alcuni casi hanno un legame diretto con i Consigli ⁽¹³⁾, mentre in pochi altri Paesi la formazione iniziale è curata dalle istituzioni competenti (Consigli o Istituzioni di Amministrazione delle Corti).

La formazione permanente è un aspetto molto importante nella gestione del personale di magistratura. Le soluzioni che l'esperienza dei Paesi membri della Rete offre è varia. In alcuni casi vi è competenza diretta delle istituzioni (Consigli o Istituzioni di Amministrazione delle Corti) ⁽¹⁴⁾, in altri è prevista un'Istituzione di formazione ⁽¹⁵⁾, in altri, ancora, è previsto anche e in aggiunta alla competenza dei Consigli una competenza, per alcuni aspetti, del Ministero della giustizia ⁽¹⁶⁾.

Quanto alla materia disciplinare, nella maggioranza dei casi la competenza è attribuita agli ordinari organi della magistratura, mentre in alcuni Paesi ⁽¹⁷⁾ la giustizia disciplinare è esercitata dal Consiglio.

5.2 Competenze in materia di gestione.

La maggior parte delle Istituzioni di Amministrazione delle Corti ⁽¹⁸⁾ esercita una parte importante delle proprie attività nel campo del sostegno amministrativo, logistico e finanziario delle

¹¹ Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Francia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Spagna e Ungheria.

¹² Irlanda, Danimarca, Finlandia, Svezia.

¹³ Paesi Bassi, Spagna.

¹⁴ Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Italia, Polonia, Spagna e Ungheria.

¹⁵ Francia, Spagna.

¹⁶ Belgio, Finlandia e Polonia.

¹⁷ Bulgaria, Cipro, Francia, Italia, Polonia e Spagna.

¹⁸ Danimarca, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Svezia.

corti e dei tribunali. Alcuni Consigli di giustizia hanno larghe competenze in materia ⁽¹⁹⁾, mentre altri hanno competenze limitate all'espressione di pareri o raccomandazioni ⁽²⁰⁾.

E' in questo quadro che Consigli o Istituzioni di Amministrazione delle Corti agiscono concretamente per migliorare la qualità del servizio pubblico della giustizia: ottimizzazione degli strumenti finanziari, sviluppo delle tecnologie di comunicazione e informatiche, lotta contro i ritardi, aumento dell'efficacia dell'attività giudiziaria.

5.3 Competenze in materia di pareri e raccomandazioni.

Alcuni Consigli hanno competenza in materia di pareri al potere politico sui progetti di legge concernenti i giudici, il loro statuto o il funzionamento della giustizia ⁽²¹⁾.

5.4 Competenze in materia di cooperazione internazionale.

Non c'è uniformità in materia di cooperazione internazionale e, in particolare, di cooperazione giudiziaria (con la Rete europea giudiziaria). Anche se la maggior parte delle Istituzioni sviluppa relazioni di cooperazione internazionale, ma spesso il Ministero della giustizia conserva larghe competenze in materia. Due Consigli ⁽²²⁾ sopravanzano tutti gli altri in quanto hanno una propria strategia di cooperazione e partecipano concretamente alla realizzazione di attività di cooperazione internazionale.

5.5 Competenze in materia di magistrati non professionali.

La raccolta delle informazioni, attraverso la distribuzione dei questionari, ha riguardato anche il tema della magistratura non professionale ⁽²³⁾.

In materia si registra una forte diversità di modelli. Quanto alle competenze, in alcuni Paesi i magistrati non professionali hanno competenza soltanto per il settore civile, e particolarmente nel contenzioso tra privati, in altri Paesi anche per il settore penale, ma solo con riferimento ai reati di minore allarme sociale. In qualche altro caso ancora (Germania) la competenza dei giudici non professionali riguarda settori specializzati di contenzioso, quale quello del lavoro e della previdenza, o il settore commerciale.

Sono identificabili, sostanzialmente, due modelli di magistrato non professionale: quello del magistrato con una competenza propria, anche se in materie "minori", e quello del magistrato che integra le funzioni del magistrato professionale, o supplendolo quando è assente o impedito, o facendo parte di collegi accanto ai magistrati professionali.

¹⁹ Bulgaria, Cipro e Paesi Bassi.

²⁰ Belgio, Italia.

²¹ Belgio, Italia, Spagna, Ungheria.

²² Spagna e Ungheria.

²³ In Bulgaria, Cipro e Paesi Bassi non esiste una magistratura non professionale.

Molti Consigli di Giustizia hanno specifiche competenze in materia, sia in tema di nomina che di disciplina ⁽²⁴⁾. In nessun caso risulta che giudici non professionali facciano parte di Consigli di Giustizia, né, nei casi in cui i membri sono eletti, risulta che abbiano diritto di elettorato attivo.

6. Una “mission” e una “vision” per i membri della Rete.

Le risposte ai questionari (specialmente alle domande n. 4 e 12) danno un quadro delle “mission” dei Membri e degli Osservatori e indicano chiaramente, in termini di funzioni e competenze, le loro somiglianze (una funzione importante dei Membri, per esempio, è di garantire l’indipendenza della magistratura) e le loro differenze (per quanto riguarda le competenze). Dopo avere provato a dividere le competenze in categorie e a raggrupparle sotto un comun denominatore, hanno mostrato di rinviare al senso dell’organizzazione. Ci si può allora chiedere se, al di là della discussione sulle competenze, non sia importante per il funzionamento e lo sviluppo futuro della rete fissare il senso dell’organizzazione in una “mission” e in una “vision” esplicita.

Alcuni Membri già lavorano con strumenti di “management” simili. Libero ciascun Membro di optare per l’utilizzazione di una “mission” e di una “vision”. Il Gruppo di lavoro “Mission et vision” della Rete ha per finalità di informare correttamente i Membri – che essi già lavorino con una “mission” e una “vision” o che ancora non le utilizzino – dell’utilità di questi strumenti per l’organizzazione e di offrire loro il sostegno idoneo ad aiutarli verso una utilizzazione o una migliore utilizzazione. A questo fine il Gruppo di lavoro scambierà informazioni, riflessioni ed esperienze relative alla “mission” e alla “vision”. L’esperienza così acquisita del senso della rete avrà la sua importanza nella sviluppo di una “mission” e di una “vision”.

Questo paragrafo rende chiaro ciò che i termini “mission” e “vision” possono significare per un’organizzazione. La “mission” e la “vision” sono brevemente definite dalle funzioni che esse possono riempire nel quadro di un’organizzazione. Inoltre, la questione si pone nella misura in cui i Membri possono considerare la “mission” e la “vision” come un concetto comune. Dopo la definizione di ogni concetto questa problematica sarà brevemente affrontata.

Per concludere, il paragrafo 8 del presente rapporto propone la maniera in cui il Gruppo di lavoro si augura di perseguire la propria “mission”.

6.1 La “mission”.

La “mission” risponde alla domanda "Qual'é la nostra ragion d'essere?"

La “mission” descrive le intenzioni che devono essere realizzate dall’organizzazione da parte di uno o più gruppi nel lungo periodo. La missione riprende i valori centrali che l’organizzazione intende realizzare giorno dopo giorno per i destinatari dell’organizzazione.

²⁴ Francia, Italia, Belgio, Spagna, Ungheria.

Una dichiarazione di missione ha una funzione esterna ed una funzione interna.

Funzione esterna: la dichiarazione di missione rende chiaro all'esterno dove si trova l'organizzazione e la sua ragion d'essere; rende chiari inoltre i bisogni che sono perseguiti dall'organizzazione; dà un'idea sul suo significato per la società; è determinante per l'immagine che il mondo esterno ha dell'organizzazione.

Una funzione interna, la quale dà una direzione duratura, dirige l'attenzione su quello che è centrale in un'organizzazione, dà la direzione alle riflessioni e agli atti dei responsabili e di tutti i collaboratori; è una fonte di motivazioni per il perseguimento di un fine comune; rinvia all'identità dell'organizzazione.

Per permettere la realizzazione di tali funzioni, è importante che la missione sia formulata in un linguaggio chiaro al fine di imprimersi nella memoria dei responsabili e dei collaboratori per costituire un quadro di riferimento per i loro atti. E' per questo è preferibile esprimere la "mission in una o due frasi al massimo. Essa deve definire con forza ciò che i responsabili ed i collaboratori vogliono dall'organizzazione. E' importante che ciascuno, tanto all'interno che all'esterno dell'organizzazione, comprenda chiaramente il messaggio. Esaminare una mission comune può essere una fonte di ispirazione per i membri della rete.

Appoggiandosi sui due denominatori comuni delle diverse attività della rete, consistenti nel contribuire alla garanzia dell'indipendenza della magistratura e all'ottimizzazione del funzionamento del potere giudiziario, una definizione di lavoro della mission di un consiglio potrebbe essere la seguente:

Un Consiglio, istituzione indipendente o autonoma dal potere esecutivo e dal potere legislativo, contribuisce a:

- garantire l'indipendenza della magistratura;
- assicurare l'efficacia e l'efficienza del funzionamento della giustizia, al servizio dei cittadini.

Quando il gruppo di lavoro, al termine di un'analisi più approfondita, presenterà gli elementi fondamentali di una missione comune, i membri della Rete che operano per una missione comune si ritroveranno in una delle seguenti situazioni :

- a) la missione comune è immediatamente realizzabile;
- b) la missione comune non sarà realizzabile che in una data futura. In attesa, ciascun membro lavorerà con una missione individuale, sia essa formale o no.

6.2 La "vision".

La "vision" da un'immagine di ciò che l'organizzazione intende perseguire nel lungo periodo

La “vision” indica dove vuole andare l’organizzazione. La “vision” non é solamente un sogno, é soprattutto un’immagine ambiziosa ma realizzabile in futuro.

Avere uno sguardo verso l’avvenire permette all’organizzazione di fare, rispetto all’ambiente nel quale essa opera, di decidere la direzione da intraprendere e fronteggiare rispetto agli avvenimenti che possono insorgere.

La visione aiuta l’organizzazione a contribuire continuamente alla realizzazione della sua missione. Può accadere, eccezionalmente, che la visione si mostri del tutto innovatrice ed arricchisca l’organizzazione, tanto che quest’ultima possa ritenere opportuna la revisione della sua missione.

La visione contribuisce a coinvolgere e a motivare l’insieme dell’organizzazione, ovvero ciò che suscita l’impegno e l’azione necessaria al conseguimento di risultati concreti.

Ecco perché essa deve essere formulata in modo tale che ciascuno possa trarne ispirazione.

Una visione concreta può fare riferimento a uno o più elementi: soprattutto agli obiettivi dell’organizzazione, ai suoi collaboratori, ai mezzi finanziari, alla sua evoluzione, al suo ambiente etc. Essa può anche poggiare su nuove funzioni o sul loro miglioramento.

Poiché ciascun membro della rete si trova in una differente costellazione, la rete non può offrire un’unica “vision” adatta ai differenti membri. Qui il gruppo di lavoro può aiutare i membri a darsene una.

7. Paesi in cui non è previsto un Consiglio di giustizia

I Paesi che appartengono a questo gruppo sono Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda e Regno Unito.

In Danimarca la Court Administration è un’autorità indipendente, istituita con atto legislativo, che ha competenza in materia di gestione amministrativa e finanziaria delle Corti. La presidenza è affidata ad un Board of Governors (un giudice della Corte suprema, due giudici della High Court, due giudici dei tribunali distrettuali, un “giudice delegato”, due funzionari, un praticante avvocato e due funzionari esperti di management) nominati dal Ministro della Giustizia, il quale, in caso di gravi inadempimenti può destituirli. La Court Administration ogni anno discute con il Ministero della Giustizia e con il Ministro delle Finanze l’ammontare complessivo della provvista per l’anno successivo. Ha competenza per la nomina dei “giudici delegati” (che durano in carica tre anni), mentre “i giudici permanenti” sono nominati da Independent Judicial Appointment Council.

Simile è la situazione dell’Irlanda in cui è previsto un Court Service, autorità indipendente che si occupa prevalentemente dell’amministrazione e della gestione delle corti di giustizia

(fornitura dei servizi di supporto ai magistrati, servizi per gli utenti, mantenimento e gestione delle infrastrutture). E' presieduto da un Board composto da 17 membri, 9 dei quali magistrati

In Finlandia i compiti di amministrazione della giustizia sono infatti affidati sia al Ministro della Giustizia che al *Judicial Appointment Board* (composto da 9 membri togati, 3 avvocati e due membri nominati dal Procuratore generale e dal Ministro) istituito con una legge ordinaria del 2000. Oltre ai compiti di programmazione, preparazione dell'attività e controllo di produttività degli uffici giudiziari il *Judicial Appointment Board* presenta le proposte di nomina dei magistrati al Consiglio di Stato, perché siano inviate al Capo dello Stato al quale spetta il potere di nomina.

Nel Regno Unito i poteri di nomina, rinnovo, revoca dei giudici delle giurisdizioni inferiori e di controllo sulla magistratura sono affidati al *Lord Chancellor*, che ha anche la direzione amministrativa delle Corti e gestisce il personale amministrativo. Le competenze di ciò che corrisponde al nostro Ministero della Giustizia sono gestite in parte per i giudici dal *Department of Constitutional Affairs* (Dipartimento per gli affari Costituzionali) e per l'aspetto della politica penale in senso lato dall'*Home Office* (Ministero dell'Interno). Il *Senior Salaries Review Board* è un organo indipendente dal governo che fornisce pareri sugli stipendi dei giudici.

E' anche previsto un *Judges's Council* che rappresenta i giudici e ha funzioni consultive nei confronti del *Lord Chancellor*. Nomina anche uno dei componenti della Commissione per la nomina dei giudici.

La situazione della Germania è molto articolata e diversa per l'intreccio delle regole diverse nei diversi Lander con quelle federali. A livello federale i giudici sono nominati dal Ministro, mentre a livello di Lander, bisogna distinguere quelli del nord in cui viene seguito il metodo di nomina da parte di apposite commissioni, da quelli del sud in cui la nomina spetta al Ministro regionale. Son anche previsto a livello locali tre diversi tipi di organi indipendenti ai quali partecipano i giudici: il consiglio presidenziale (che partecipa al procedimento di selezione e di nomina dei giudici), il consiglio dei giudici (che si occupa di questioni di carattere generale e sociale) e la presidenza della corte (composta da più giudici) che si occupa dell'assegnazione dei giudici ai collegi giudicanti e della distribuzione degli affari.

8. Conclusioni e proposte

Una prima conclusione alla quale il Gruppo di lavoro è pervenuto è che uno dei principali scopi del gruppo è quello di stimolare i Membri e gli Osservatori della Rete che non abbiano già fatto una "dichiarazione di mission" a esplicitare la propria "missione" e ad adottare una "vision", nonché a definire una "mission" comune e a impegnarsi verso un'organizzazione per la quale tale "mission" potrà valere.

Nelle riunioni del Gruppo di lavoro è stata richiamata l'attenzione oltre che sull'esigenza di individuare con quali strumenti e in che modo i Consigli di giustizia possono contribuire a diffondere la fiducia dei cittadini nella magistratura e la fiducia reciproca fra le magistrature dei diversi Paesi, su due problemi specifici: a) quale sia il significato e la portata della deontologia nelle magistrature dei diversi Paesi; b) come può articolarsi la funzione consultiva dell'Encj.

A) La deontologia della magistratura.

Una riflessione su questo tema avrebbe un'importanza fondamentale sull'*avvicinamento delle diverse culture ordinamentali* delle magistrature nazionali. Infatti, la deontologia, a differenza della materia della responsabilità disciplinare, possiede in sé una *funzione propulsiva* in grado di irradiarsi sui molteplici aspetti dell'esercizio della giurisdizione: con riguardo ai valori della indipendenza e dell'imparzialità, della fiducia e del rapporto con gli utenti, della consapevolezza del magistrato del proprio ruolo nella società. Si segnala, al riguardo, il parere n.3 del 2002 del *Consiglio consultivo dei Giudici europei*, che, sulla base di una panoramica dei diversi sistemi di deontologia giudiziaria, ha elaborato la proposta di distinguere gli ambiti della deontologia da quelli della responsabilità disciplinare del magistrato, riconoscendo ai principi deontologici un ruolo propulsivo e non sanzionatorio.

Il tema, quindi, della deontologia è particolarmente indicato come oggetto di studio propositivo da parte della Rete dei Consigli di giustizia. L'esigenza di tutela dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, che sta alla base della creazione della Rete comporta che le regole deontologiche non possano essere poste dall'esterno, in modo autoritativo, ma debbano trovare *elaborazione spontanea all'interno* della stessa categoria professionale, esprimendone il sentire comune. L'obiettivo appare pertanto particolarmente adatto ad un organismo che riunisce gli organi di garanzia e di rappresentanza istituzionale delle magistrature.

Una riflessione su questo tema avrebbe l'effetto di non poco momento di avvicinare sotto il profilo della *cultura della giurisdizione* i magistrati dei vari Paesi, che appaiono sempre più chiamati a cooperare tra loro e ad applicare norme comuni, in vista della creazione di quello spazio comune di Libertà, Sicurezza e Giustizia che il Consiglio Europeo di Tampere del 1999 ha indicato come una priorità dell'Unione Europea.

La Rete dei Consigli di Giustizia, come ha affermato il Presidente prof. Berlinguer, in occasione dell'intervento del 18 gennaio 2005 alla Commissione LIBE del Parlamento europeo, può giocare un ruolo importante nel rafforzamento dell'efficacia delle *politiche di cooperazione giudiziaria* in ambito europeo, incentrate sul principio del mutuo riconoscimento.

E quindi, l'attenzione che le iniziative della Rete sollecitano sui valori dell'autonomia e dell'indipendenza delle magistrature è fattore di crescita delle *fiducia reciproca* tra i magistrati dei

vari Paesi chiamati ad una diretta collaborazione, oltre che della fiducia di tutti gli attori del processo nei confronti dei provvedimenti e delle richieste delle Autorità giudiziarie degli altri Stati.

Il tema appare sentito sia dai magistrati che nel tessuto sociale, ove, specie negli ultimi anni, si assiste all'emergere di un bisogno diffuso di giustizia che non si arresta alla qualità estrinseca del prodotto giudiziario, ma che è particolarmente attento al *comportamento del magistrato*, al suo essere ed apparire nel modo di esercizio della sua funzione. Si può ricordare, in proposito, che in Italia, nel 1994, l'Associazione nazionale magistrati ha elaborato un proprio codice etico, e che, a livello europeo, il tema della deontologia professionale dei magistrati è stato oggetto della riunione plenaria tenutasi a Strasburgo del maggio 1996 della *Rete di Lisbona*, istituita presso il Consiglio d'Europa come organismo di collegamento tra le istituzioni nazionale responsabili della formazione dei magistrati. Più di recente il *Comitato dei Ministri del Consiglio di Europa* ha emanato la raccomandazione n.19 del 2000, con cui ha tracciato una mappa dei doveri del pubblico ministero. Mentre il documento del *Consiglio consultivo dei giudici europei* (Report of the 3rd meeting – Strasbourg, 13 – 15 novembre 2002) ha posto l'accento sul fatto che le moderne società democratiche sono caratterizzate da un progressivo crescente ricorso dei cittadini al sistema giudiziario e che essenziale alla effettività della risposta di giustizia ai bisogni delle società è la credibilità di cui i magistrati devono godere, da cui dipende la fiducia nell'Istituzione. In questo contesto i comportamenti dei magistrati, l'osservanza di un *alto livello di regole di condotta, informate ai valori dell'imparzialità e dell'indipendenza, è garanzia della fiducia dei cittadini* verso l'Istituzione giudiziaria. Fiducia nel sistema giudiziario che è condizione essenziale, tra tutte la più importante, per il *consolidamento di una dimensione sovranazionale* della giustizia.

La proposta, sul *piano attuativo*, intende promuovere una riflessione diretta alla enucleazione di una tavola di *valori deontologici comuni* cui deve ispirarsi l'attività giudiziaria ed il comportamento dei magistrati. Si tratta, pertanto, di individuare e fissare una serie di doveri deontologici afferenti l'esercizio della funzione, che possano essere riconosciuti come tali e quindi condivisi dai magistrati dei diversi Paesi, al di là delle differenze ordinamentali e della diversità dei sistemi processuali.

L'obiettivo dovrebbe essere perseguito anche affrontando i nodi più problematici che si pongono nel momento in cui tali principi debbono tradursi in *comportamenti concreti*: si pensi, ad esempio, alle implicazioni tra il valore della indipendenza e il diritto di manifestazione del pensiero o il diritto di associazione, ai rapporti del magistrato con la stampa, ecc. Ogni specificazione al riguardo dovrebbe tuttavia evitare nel contempo il rischio di prefigurare modelli di condotta precostituiti e troppo rigidi.

In questo contesto lo studio e l'approfondimento dei profili deontologici, in vista di una definizione di una piattaforma comune alle varie magistrature, può contribuire alla regolazione autonoma dei momenti di *collaborazione diretta* tra i magistrati dei diversi Paesi, senza che la diversità di collocazione ordinamentale nei rispettivi assetti istituzionali nazionali possa tradursi in un ostacolo ad una piena reciproca fiducia, pre-condizione di una fattiva collaborazione.

B) Funzione consultiva dell'ENCJ.

In base alla Carta fondamentale dell'ENCJ tra gli obiettivi della Rete descritti all'art 1 vi è la possibilità di fare *proposte* e fornire *esperienze alle istituzioni dell'Unione Europea* e alle altre organizzazioni nazionali ed internazionali.

Il che significa che la Rete dei Consigli di giustizia può svolgere una *funzione consultiva* in favore delle istituzioni comunitarie in occasione della preparazione di strumenti normativi, i più vari, volti al rafforzamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria.

A tal proposito si ricorda che della possibilità ed utilità di una siffatta funzione consultiva della Rete dei Consigli di giustizia si occupa il documento dal titolo "*Identification of possible initiatives by the ENCJ in the field of judicial cooperation*", che è stato presentato nel corso della riunione dello Steering Committee della Rete tenutasi a Dublino lo scorso 7 febbraio ad opera del Presidente Berlinguer.

La produzione a livello comunitario di norme in materia di cooperazione giudiziaria, di mutuo riconoscimento dei provvedimenti giudiziari o che, più in generale, introducono disposizioni sulla disciplina processuale (si pensi, ad esempio, al regolamento in materia di notificazioni) hanno di regola degli *effetti sulla organizzazione* dell'attività giudiziaria dei singoli Paesi, che non sempre, per la mancanza di canali idonei di conoscenza, vengono previamente conosciute e opportunamente ponderate. In ogni caso, l'analisi delle iniziative utili per adeguare i modelli organizzativi interni alle nuove norme o competenze è lasciata completamente alle istituzioni nazionali, che spesso intervengono in ritardo. La valutazione delle eventuali ricadute sulla organizzazione giudiziaria andrebbe invece condotta in via preventiva, al fine di poter validamente raccogliere il punto di vista degli organi competenti già nella fase di elaborazione della proposta di regolamento o di direttiva.

Si presenta pertanto la necessità di instaurare uno *stabile canale* di comunicazione e di consultazione con le istituzioni comunitarie in grado di rappresentare gli effetti derivanti dalla introduzione di nuove discipline, rendendone possibile la preventiva ponderazione e l'adozione, se del caso, di misure tese a favorirne l'applicazione.

La proposta, *sul piano operativo*, è volta a studiare le problematiche connesse alla formazione di un parere che può essere espressione della unanimità o di maggioranze qualificate,

che può arrestarsi o meno alla rappresentazione delle diverse opinioni, che deve, comunque, rispondere alle esigenze di tempestività imposte dalle Autorità richiedenti.

L'approfondimento delle modalità di produzione dei pareri è tematica di particolare urgenza in considerazione delle aspettative riposte dalle Istituzioni Europee nel ruolo e nelle attività dell'ENCJ, come testimoniato nell'incontro del 18.1.2005 col Parlamento Europeo e la Commissione, soprattutto alla luce di quanto previsto dal Programma dell'Aja, che ne ha sancito un riconoscimento di grande rilievo nel panorama europeo.

Wladimiro De Nunzio

Giuseppe Salmè

Roma 23 maggio 2005

Allegati:

- 1) Questionario generale.
- 2) Questionario per i Membri che non hanno Consiglio di giustizia.
- 3) Sintesi delle risposte ai questionari.
- 4) Glossario.