



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

**Project Team: Consigli di Giustizia – Riunione 13-14 dicembre 2010 ROMA
Verbale**

Roma, 13 e 14 dicembre 2010

Presenti

John Thornhill	Judges' Council [E&W]
Carlos Almela Vich	SGCJ [Spain]
Gracieuse Lacoste	CSM [France]
Juraj Sopoliga	SR [Slovakia]
Barbora Dorickova	SR [Slovakia]
Iwar Arnstad	Domstol [Norway]
Florica Bejinaru	CSM [Romania]
Jose Manuel Tome de Carvalho	CSM [Portugal]
Vittorio Borraccetti	CSM [Italy]
Nicola Zanon	CSM [Italy]
Mariarosaria Guglielmi	CSM [Italy]
Glauco Giostra	CSM [Italy]
Roberto Rossi	CSM [Italy]
Angelantonio Racanelli	CSM [Italy]
Hilde Derde	CSJ/HRJ [Belgium]
Paul Gilligan	Courts' Service [Ireland]
Anne Fitzpatrick	Courts' Service [Ireland]
Ryszard Pek	KRS [Poland]
Lucio Sarandrea	EU Legal Adviser per Bosnia e Erzegovina

13 dicembre 2010

Il Presidente Vittorio Borraccetti apre l'incontro dando il benvenuto ai membri del Team e illustrando gli argomenti che verranno trattati nel corso delle due giornate. Preliminarmente, non essendovi osservazioni, viene approvato all'unanimità il resoconto della riunione del Project Team di Leuven.

Il coordinatore passa quindi al primo tema in programma relativo alla "Composizione e alle competenze dei Consigli" ed espone brevemente le caratteristiche del CSM italiano. Richiamandosi alle priorità già espone nella fiche, sottolinea l'importanza

dei Consigli come presidio dell'indipendenza esterna dei magistrati rispetto alle possibili interferenze degli altri poteri.

Per quanto attiene alle competenze, sottolinea che alcune devono considerarsi indefettibili, come la salvaguardia dell'indipendenza interna e la tutela del singolo magistrato.

Il coordinatore invita quindi i membri a intervenire sul tema

Su proposta di Mr. Gilligan e del Prof. Glauco Giostra si stabilisce di trattare i temi della Presidenza e dei componenti del Consiglio congiuntamente.

I membri del PT espongono sinteticamente le caratteristiche del sistema giudiziario del proprio paese.

La dott.ssa Bejinaru espone le caratteristiche del CSM rumeno.

La dott.ssa Lacoste espone le linee della riforma costituzionale che entrerà in vigore il 22 gennaio 2011 relativamente alla composizione e alla presidenza del CSM francese, illustrate nel dettaglio nel documento che deposita.

Mr. Thornhill sottolinea l'importanza della dichiarazione programmatica della fiche del progetto riguardo all'impossibilità di delineare un modello "ideale" di Consiglio.

Il prof. Giostra afferma che l'obiettivo finale del lavoro non deve essere, a suo avviso, l'analisi ricognitiva dei vari sistemi ma l'individuazione di un denominatore comune del Consiglio come organo di presidio dell'indipendenza dei magistrati. Compito del gruppo sarà, quindi, quello di individuare dei tratti comuni ed evidenziare alcune variabili tra i vari sistemi. Tra i punti fermi indica la composizione dei Consigli a partire dalla rappresentanza paritetica dei magistrati: per la componente laica si possono prevedere alcune variabili; il punto "non negoziabile" è la presenza, nella percentuale di almeno il 50%, dei magistrati. La Presidenza dovrebbe essere laica. Rileva che è interessante l'esperienza di alcuni paesi, come la Romania, dove comunque è prevista una turnazione.

Il dott. Sarandrea ringrazia il Presidente per l'invito a partecipare all'incontro in qualità di rappresentante dell'UE per la Bosnia-Erzegovina, paese nel quale si sta procedendo alla revisione della legge sul Consiglio Superiore della Magistratura.

Il Presidente invita i partecipanti ad indicare gli “standard minimi” richiesti ai modelli di Consiglio rispetto agli interessi che il team ritiene fondamentali, in particolare quelli relativi al presidio dell’indipendenza dei magistrati.

Il dott. Sopoliga espone i caratteri del sistema slovacco e sottolinea l’importanza della presenza nel Consiglio di almeno metà dei magistrati. Tra questi andrebbe poi scelto il Presidente, preferibilmente il Presidente della Corte Suprema o di una Alta Corte.

Il dott. Arnstad descrive il sistema norvegese, nel quale sono previsti – in luogo del Consiglio di Giustizia- l’Amministrazione Nazionale delle Corti (National Courts Administration), simile ad un Consiglio di Amministrazione già a partire dalla sua composizione ristretta (9 membri, di cui alcuni “laici”), ed altre strutture che hanno competenze su aspetti della carriera dei giudici.

Sottolinea, inoltre, la centralità della dichiarazione di Budapest del 2008. Essa va approfondita e presa come riferimento nella fissazione di alcuni principi fondamentali sulla composizione dei Consigli. La presenza dei membri laici è, in ogni caso, fondamentale e funzionale alla legittimazione del Consiglio.

Il dott. Tome de Carvalho descrive le caratteristiche del Consiglio portoghese relativo alla carriera dei giudici. A tale proposito il prof. Zanon chiede chiarimenti sul ruolo del Pubblico Ministero nel sistema portoghese, sottolineando come sia attuale il dibattito sulla separazione delle carriere in Italia.

Il dott. Tome de Carvalho specifica che in Portogallo da anni esiste una netta separazione tra Magistratura e Pubblico Ministero, con due carriere separate: i giudici sono soggetti alla legge; i pubblici ministeri dipendono dall’Esecutivo e dal Ministero della Giustizia.

Esiste un Consiglio dei Pubblici Ministeri, che hanno comunque lo status di magistrati.

Il dott. Almela, nel delineare i tratti del sistema spagnolo, afferma che il tema della Presidenza dei Procuratori nei Consigli di giustizia è un tema rilevante che

sicuramente il gruppo deve affrontare, nell'obiettivo di individuare alcuni principi comuni, come precisato nella fiche.

Esprime la sua soddisfazione per la fiche preparata dal coordinatore, soprattutto per aver chiarito che lo scopo del gruppo non è quello di individuare un Consiglio ideale ma di delineare dei principi comuni che possono caratterizzare un Consiglio. Espone quindi le caratteristiche del sistema spagnolo.

Il Presidente, conclusi gli interventi dei partecipanti, procede all'approfondimento di alcuni temi.

Si uniscono ai lavori anche i consiglieri Rossi e Racanelli.

Il prof. Zanon chiede un chiarimento alla collega belga, Mrs. Derde, rispetto alla natura della componente laica del Consiglio.

La dott.ssa Derde spiega come l'affare Dutroux abbia posto un problema di fiducia dei cittadini nella giustizia. Si è per questo previsto un Consiglio Superiore di Giustizia (e non della Magistratura) e i membri laici provengono da particolari settori della società civile (psicologi, educatori, ecc.), allo scopo di dare voce all'opinione pubblica e garantire un'ampia rappresentanza ai cittadini.

La dott.ssa Lacoste riporta l'attenzione sulla funzione fondamentale dei Consigli anche come è stata concepita dai paesi fondatori della Rete europea ENCJ, che hanno parlato di Consigli di giustizia piuttosto che della magistratura. Magistratura è termine che rimanda in modo specifico alla carriera dei giudici; parlare di Consigli di giustizia significa ampliare l'orizzonte alla società civile e alla sua partecipazione nella attività del Consiglio. In questo senso occorre ripensare anche la separazione e collaborazione tra poteri, tenere conto della differenza tra sistemi dei paesi del Nord Europa e del Sud Europa, puntualizzare che la loro composizione deve essere in ogni caso una composizione democratica.

Altro punto fondamentale – sul quale approfondire la riflessione- è come rappresentare la società civile, facendo riferimento agli interventi dei colleghi del Belgio e della Norvegia.

Il dott. Thornhill invita a riflettere sulle funzioni che i Consigli, siano essi di giustizia/ della magistratura o Corti di amministrazione, debbono avere svolgere. La composizione generale può variare da paese a paese, ma le funzioni, i compiti dei Consigli devono avere una connotazione più marcata, che preveda un equilibrio tra magistrati e membri laici.

Il Presidente formula una proposta provvisoria di fissare un ulteriore incontro dopo quello già in programma a Bruxelles il 24 e 25 gennaio 2011. Ciò consentirebbe al gruppo di approfondire alcuni temi centrali come la composizione e il ruolo dei membri laici, quello del Ministro della Giustizia e anche di redigere in modo completo il documento finale del project team.

La dott.sa Lacoste ribadisce l'importanza di fissare alcuni principi precisi, anche metodologici. Innanzi tutto stabilire se si parla di Consigli di giustizia o della magistratura; occorre valutare quale ruolo deve avere il Ministro della Giustizia, se attivo o passivo. Invita a cercare un accordo altrimenti il rischio è quello di spingersi troppo oltre e a procedere alla trattazione, principio per principio.

Il Presidente conclude i lavori fissando dei punti principali per la discussione della seconda giornata dei lavori:

- distinzione tra sistemi con i consigli (della magistratura o della giustizia) e sistemi con Courts Administration/Service
- distinzione all'interno dei consigli della giustizia (modello belga) e della magistratura. Distinzioni, attribuzioni, composizione, separazione delle carriere.
- Distinzione e separazione tra Pubblici Ministeri e Giudici

Indica una seconda griglia di questioni all'interno di queste distinzioni, relativa alla composizione dei Consigli, il rapporto dei Magistrati e non Magistrati, la modalità di elezione, la qualificazione professionale dei laici, la Presidenza, il rapporto con il Ministro.

Propone di redigere una bozza di documento sui punti trattati con la ricerca delle convergenze e con l'indicazione dei possibili punti comuni. La bozza verrà diffusa in tempi brevi a tutti i componenti del gruppo e comunque prima dell'incontro di

14 dicembre

Il Presidente Borraccetti dà avvio alla seconda giornata dei lavori del team riprendendo i punti trattati nella sessione precedente sui quali è necessario un chiarimento:

- la composizione dei Consigli
 - componenti togati / componenti laici
 - provenienza dei membri laici/non magistrati (professioni legali, società civile, ecc.)
- la Presidenza (interna o esterna)
- il ruolo del Ministro della Giustizia

Il Presidente dà quindi la parola ai membri del gruppo.

COMPOSIZIONE DEI CONSIGLI

Mr. Gilligan richiama la Risoluzione di Budapest del 2008 e invita a tenere conto delle differenze tra i Consigli, che andranno indicate nel documento finale. In Irlanda la Presidenza è assegnata a un magistrato con maggiore anzianità, il Presidente della Corte Suprema o il Chief Justice. Ritiene che sia inopportuno nominare presidente del consiglio di giustizia un soggetto laico. Per quanto riguarda la composizione dei consigli sottolinea che su questo punto occorre tener presente la Risoluzione di Budapest, che di fatto afferma la necessità che il Consiglio sia composto dalla metà almeno dei togati, e il parere n. 10 del CCJE.

Per quanto riguarda il ruolo del Ministro rileva che effettivamente tale presenza potrebbe creare difficoltà per il Consiglio, anche se il Ministro avesse un mero ruolo passivo: occorre quindi elaborare una formula che tenga conto delle differenze tra i vari Consigli e paesi che fanno parte della Rete, all'interno dei quali la la posizione e il ruolo del Ministro variano.

Mr. Arnstad, concorda con Mr. Gilligan nel ribadire la centralità della Risoluzione 2008 di Budapest. Riguardo alla composizione, occorre tener conto delle esperienze positive che mostrano l'utilità della presenza non solo di esperti di diritto ma anche membri della società civile, o soggetti che hanno lavorato nell'amministrazione giudiziaria.

In relazione al tema della Presidenza, chiarisce che l'esperienza norvegese è stata positiva anche nel caso di una presidenza affidata a un avvocato e non a un giudice, e che non si può pertanto una soluzione ideale per tutte le esperienze.

Mr. Thornhill richiama la Risoluzione di Budapest, in particolare il paragrafo 2 relativo alle funzioni che devono essere svolte "dall'autorità di un Consiglio o da uno o più organi autonomi e indipendenti". Occorre tener presente se ci sono organi che lavorano già in questo modo e guardare alla loro esperienza, ma ritiene sia corretto tenere presente per ogni esperienza specifica l'opportunità di una composizione mista togati/laici.

Per quanto riguarda il ruolo del Ministro è compito dell'ENCJ affermare l'importanza di un dialogo, di un confronto e di una collaborazione tra il Ministro e la Magistratura: se questo è l'obiettivo, si può affermare che può essere raggiunto anche attraverso strumenti diversi nei vari sistemi, e che non occorre sostenere la presenza del Ministro nel Consiglio. Occorre ribadire la necessità di un confronto continuo con il Ministero come organo, come istituzione: stabilito il principio, la prassi può variare da Stato a Stato.

In merito al tema della Composizione, osserva che i componenti laici devono avere una esperienza valida, e una competenza utile per la funzione specifica dell'organismo, non necessariamente accademica e che può trattarsi anche di competenze più ampie, rappresentative della società civile. Il principio è guardare alle singole funzioni dei Consigli e stabilire quando devono essere presenti i membri non togati. Occorre fissare principi comuni; i meccanismi necessari ad implementare questi principi poi possono variare da Stato a Stato.

Mr. Sopoliga condivide quanto detto sulla presenza maggioritaria dei togati, o almeno del 50% della composizione. Richiama il rapporto della recente sessione plenaria (82[^]) della Conferenza di Venezia, che afferma che il Consiglio di giustizia dovrebbe avere una composizione più realistica ed una parte sostanziale, se non la maggioranza costituita da giudici. Richiama anche la Raccomandazione 12 del 1994 del Comitato dei Ministri relativa all'indipendenza, all'efficienza e alla responsabilità dei Giudici: è previsto che almeno la metà dei componenti dei Consigli debbano essere eletti da loro pari, da membri della magistratura.

Quanto ai Membri laici, osserva che dovrebbero provenire dalle professioni giuridiche perché possiedono le competenze giuste per esaminare ed affrontare i problemi della della magistratura.

In relazione al tema della Presidenza, osserva che il principio della tutela dell'indipendenza del consiglio richiede che la presidenza sia affidata ad un giudice e che la migliore soluzione sarebbe affidarla al presidente della Corte Suprema.

Sul punto relativo ai rapporti con il Ministro, fa riferimento al principio della divisione dei poteri e alla possibile soluzione di prevedere un ruolo di negoziazione del Ministro affidato al Consiglio su questioni rilevanti della magistratura: sottolinea che questione decisiva è la comunicazione fra il potere giudiziario e quello esecutivo per equilibrare i pareri o i punti di vista relativi al funzionamento della magistratura, e non per avere la presenza diretta del Ministro nel Consiglio.

Il cons. Borraccetti annuncia l'arrivo del Vice presidente del CSM italiano Michele Vietti e riassume i lavori fin qui svolti illustrando le finalità del project team.

L'on. Michele Vietti saluta i membri del gruppo e esprime le sue congratulazioni per il progetto ambizioso di trovare dei punti di convergenza tra i vari sistemi giudiziari europei. Ribadisce l'importanza del principio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura come garanzia per ogni sistema democratico. Afferma la necessità di non cedere a tentazioni da una parte di chiusure corporative, ma dall'altra di una totale dipendenza dal potere esecutivo.

La peculiarità del CSM italiano risiede nella sua autonomia e in particolare autonomia finanziaria, che è uno dei temi all'ordine del giorno dei lavori. Tale autonomia accresce l'indipendenza del consiglio.

Augura a tutti buon lavoro.

Mrs. Gracieuse Lacoste concorda con tutti i partecipanti che si sono richiamati alla Risoluzione di Budapest 2008, proprio perché è stata approvata dall'Assemblea generale. Questo deve essere il punto di partenza. Concorda anche con il collega slovacco sulla dichiarazione della Commissione di Venezia da proporre accanto alla Risoluzione di Budapest e con il presidente sul proposito di ampliare il dibattito.

In relazione al tema della Composizione, ribadisce la centralità del principio di indipendenza della magistratura, del Consiglio (che è un organo di alto livello, rango

costituzionale) e di conseguenza della giustizia. Occorre individuare dei meccanismi di collaborazione costituzionali nella nomina dei membri del Consiglio anche da parte degli altri poteri, ma conservando l'autonomia. Al di là della rappresentazione dei poteri, il Consiglio deve essere anche espressione della società civile: per questo l'idea portata avanti dal Belgio è innovativa. Infine osserva che è fondamentale salvaguardare il principio democratico in relazione al sistema di elezione dei giudici. Uno dei principi comuni potrebbe essere la composizione più pluralista e equilibrata del Consiglio.

Sul punto relativo ai rapporti con il Ministro, osserva che si tratta di argomento molto dibattuto in Europa, che rischia di impegnare il gruppo su meccanismi specifici riguardanti i singoli sistemi giudiziari.

In relazione alla Presidenza, osserva che se il Consiglio è un organismo veramente indipendente deve poter scegliere da sé il proprio presidente, al suo interno.

A questo punto interviene il **Vice Presidente Vietti** per ringraziare Mme Lacoste per il suo intervento. Saluta i partecipanti e lascia la sala.

Anche **il cons. Borraccetti** annuncia che dovrà allontanarsi dall'aula per un'ora per un impegno contemporaneo al gruppo di lavoro.

Assume la presidenza dei lavori il **prof. Zanon**

Interviene **Mrs. Derde** e illustra le caratteristiche del Consiglio belga che è un consiglio di giustizia e non della magistratura. L'indipendenza è garantita dal Parlamento, che elegge i membri laici; il Ministro non nomina componenti e ha solo la facoltà di richiedere indagini specifiche (come per es. su fatti accaduti al Tribunale di Commercio di Bruxelles). La presenza di altri membri laici rappresentanti della società civile è garanzia di apertura e trasparenza del Consiglio verso la società.

Illustra la sua opinione sui vari temi **Mr. Almela:** il Ministro non può far parte del Consiglio, e ciò risponde al principio della separazione dei poteri; circa la Composizione, concorda sulla centralità della Risoluzione 2008 di Budapest, e sul richiamo alla Racc. della Commissione di Venezia, e ricorda anche che la recente Magna Carta dei Giudici europei ha riaffermato il principio della composizione almeno per metà di membri togati. Quanto ai Membri laici, osserva che l'unico

modello avanzato è quello belga, ma invita il gruppo a limitarsi ad esprimere se debba esserci o meno la presenza di membri laici. Quanto alla Presidenza, osserva che la soluzione di affidarla al Presidente della Corte Suprema presenta alcuni vantaggi come facilitare i rapporti fra Consiglio e Corte Suprema. Osserva anche altre presidenze (come quella italiana ad esempio) appaiono puramente simboliche.

Mr. De Carvalho concorda con Mme Lacoste tranne per il punto sulla Presidenza. Precisa che la società civile è di fatto rappresentata nel CSM portoghese, una società civile “specializzata” perché si tratta di avvocati, professori di diritto, esperti in materia giuridica).

Il prof. Zanon fa il punto della situazione e propone di fissare dei principi sulla base dei temi fin qui analizzati. Composizione: alcuni punti di convergenza sono già emersi, ad esempio sulla proporzione membri togati/non togati che, partendo da quanto già stabilito nella Risoluzione di Budapest- deve essere tale da prevedere almeno la metà di componenti togati, provenienti dalla magistratura. Si potrebbe affrontare in seguito il tema delle modalità di elezione della componente togata, ma si tratta di un tema molto specifico e legato alla tradizione dei singoli paesi. Membr
laici: anche in caso di “provenienza politica” dei membri laici (nomina parlamentare) appare utile prevedere che abbiano competenze giuridiche e una “qualificazione” nell’ambito mondo delle professioni legali. Propone di lasciare aperta la possibilità del modello belga con la partecipazione di membri della società civile con una formula di compromesso. Presidenza: le esperienze sono molto diverse ma ha l’impressione che il punto di convergenza sia di quello di una Presidenza interna alla magistratura se non addirittura della attribuzione automatica, di diritto (Pres. Corte Suprema).

Sottolinea le caratteristiche del modello italiano, nel quale la Presidenza affidata al Capo dello Stato non equivale ad una diminuzione: al contrario, tale presidenza comporta un rafforzamento dell’indipendenza del Consiglio, perché il Capo dello Stato è nel nostro sistema un organo neutrale, super partes e garante della Costituzione. Propone come punto di convergenza l’opportunità di una Presidenza interna, senza escludere le esperienze di Presidenza esterna ma affidata ad un organo di garanzia.

Ministro: dopo aver richiamato la diversità delle esperienze nei vari sistemi che prevedono un ruolo meramente passivo, e il modello italiano, nel quale il Consiglio ha rapporti istituzionali con le Camere proprio attraverso il Ministro, osserva che la sua presenza attiva nel Consiglio potrebbe essere utile – in astratto- ad evitare contrapposizioni dell'organo con l'esecutivo. Propone di affermare il principio sostenuto già da Mr. Thornhill: individuare forme di dialogo, di confronto con il potere esecutivo in nome della comune esigenza di affrontare al meglio i problemi della giustizia, che è un servizio per i cittadini, anche evitando forme di chiusura.

Mr. Thornhill o Gilligan propone di stilare una lista di standard minimi su questa prima parte di argomenti – composizione e competenze dei Consigli – prima di passare all'altra tranche di temi previsti all'odg relativa all'autonomia finanziaria.

Mme Lacoste propone di riprendere l'art. 2 della Risoluzione di Budapest 2008 e di stilare una lista delle competenze dei Consigli, in modo da poter lavorare più rapidamente.

Mr. Thornhill è d'accordo con la collega francese perché l'art. 2 Ris. Budapest chiarisce quali sono le competenze e le funzioni dei Consigli da analizzare e quindi fornisce un metodo utile. Afferma che il dibattito della mattina è stato molto proficuo e che ci sia già una convergenza sullo scopo del Consiglio di Giustizia o della Magistratura. Occorre mettere a fuoco le finalità, individuate dall'art. 2 della Risoluzione di Budapest, e poi ampliare eventualmente la discussione con temi più specifici, ma la panoramica già individuata è ottima e occorre partire da questa.

Mr. Gilligan si dice d'accordo con Mr. Thornhill: la discussione è stata molto fruttuosa e consente già di redigere una bozza di documento. Per questo motivo propone di fissare un ulteriore incontro oltre quelli già previsti dalla fiche. Propone al coordinatore di preparare una bozza di documento da diffondere ai membri del PT in vista dell'incontro di Bruxelles, poi di discuterla in quella sede ed eventualmente fissare l'ulteriore incontro se gli argomenti portassero via troppo tempo. Propone di parlare delle competenze dopo la pausa caffè e di procedere in questo modo.

PAUSA

COMPETENZE DEI CONSIGLI

Prima di appare al tema della competenze, **il prof. Zanon** richiama l'attenzione su un ulteriore aspetto sulla questione della composizione, sottolineato da Mme Derde, relativo alla possibile nomina dei componenti togati da parte di organi politici come il Parlamento, invitando al confronto su tale questione e a precisare se debba essere valutato nel documento finale.

Mr. Almela riferisce sul punto che in Spagna il Parlamento elegge 12 membri togati del Consiglio da una lista di 36 candidati formulata dall'Associazione dei magistrati.

Il prof. Zanon chiede se questa modalità sia una garanzia per evitare una eccessiva ingerenza del Parlamento nella nomina dei magistrati e se nel documento del gruppo possa si formulare questa ipotesi.

In relazione alle Competenze e alla elaborazione degli standard minimi, richiama la Risoluzione di Budapest del 2008 che indica le competenze che in tutto o in parte devono essere proprie del Consiglio: propone di sentire i membri del gruppo intendono mantenere la lista così come è, oppure fare delle distinzioni tra le competenze ritenute essenziali, come minimo indispensabile per l'attività del Consiglio.

Mr. Almela afferma che due competenze rappresentano gli standard minimi: nomina e promozione dei magistrati; competenza disciplinare.

Il prof. Zanon interviene sottolinea che la competenza disciplinare del Consiglio è un tema molto interessante dal punto di vista della sistema italiano: è in corso un dibattito sulla opportunità di affidare la competenza disciplinare a un organo esterno al Consiglio, poiché c'è chi afferma che il Consiglio sia troppo indulgente nel settore disciplinare; è per questo interessante conoscere come viene trattata la stessa materia nei vari sistemi.

Mme Lacoste è d'accordo con la proposta di Mr. Almela e aggiunge che occorre individuare una gerarchia nella lista delle competenze, secondo il seguente ordine: 1)

garanzia dell'indipendenza e dell'immagine dell'indipendenza della Giustizia; 2) nomina e promozione dei magistrati, come strumento di garanzia di indipendenza; 3) "disciplinare". Come componente del gruppo della Rete che ha elaborato la Risoluzione del 2008, chiarisce che all'epoca si cercò prima di tutto di stilare un elenco di competenze; ora occorre dare un ordine e indicare delle priorità. Ritene che sia opportuno aggiungere tutte le competenze possibili, ma che ora è necessario dare un ordine di importanza.

Il tema della valutazione del funzionamento della giustizia ad esempio è stato anche per il Presidente Thomas molto importante e lo è tuttora in molti paesi europei; è importante che non diventi motivo di scontro del Ministro della giustizia con la magistratura. In Francia il tema ha dato vita a un dibattito molto acceso.

Mr. Arnstad ricorda che l'intento dell'Assemblea Generale era quello di dare delle linee guida per i Consigli. Propone di delineare sulla base dell'art. 2 della Ris. Budapest delle buone prassi rispetto ai vari Paesi, osservando che potrebbe essere anche un modo per descrivere una ipotetica composizione dei Consigli.

Interviene il **cons. Rossi**: è d'accordo con la proposta di stilare una lista di competenze e gerarchizzarla. Aggiunge che vi è necessità di valutare, competenza per competenza, le soluzioni che vengono date in ogni Paese cercando di capire gli effetti negativi e positivi della soluzione data, ma sottolineando allo stesso tempo i profili di carattere generale.

Occorre ribadire che le competenze elencate sono tutti aspetti dell'indipendenza della magistratura e che quindi sono aspetti nei quali deve esserci la parola dei magistrati, i quali devono poter controllare le modalità di gestione di tali competenze anche da parte di organi politici o comunque esterni al Consiglio.

L'elenco deve essere il più completo possibile, devono essere poste delle priorità/gerarchie, devono essere fatte delle verifiche sull'attuazione dei modelli descritti e valutarne gli aspetti positivi e negativi. Si deve tenere presente, infine, una generale competenza del Consiglio sulla gestione dell'intera carriera del magistrato.

Mr. Juraj Sopoliga indica due aree fondamentali di standard minimi: 1) le competenze sul personale; 2) la partecipazione alla definizione del bilancio della giustizia. Il Consiglio deve avere un ruolo decisivo nello status del magistrato

(nomina, promozione, rimozione, ecc.) e dovrebbe almeno poter partecipare alla definizione del bilancio. Per la formazione, il Consiglio dovrebbe almeno poter definire i contenuti del percorso formativo.

Il Prof. Zanon afferma che il tema dell'autonomia finanziaria, previsto all'odg del gruppo, già anticipato negli interventi.

LISTA DELLE COMPETENZE E AUTONOMIA FINANZIARIA

Mr. Thornhill propone di affermare con forza il principio di garanzia dell'indipendenza attraverso le competenze che il gruppo ritiene siano indefettibili. E' d'accordo con il cons. Rossi per quanto riguarda la formazione e con Mr. Sopoliga: il Consiglio deve svolgere un ruolo centrale nella scelta dei percorsi formativi.

In relazione al Budget, ritiene sia fondamentale il principio di negoziazione con il potere esecutivo e altri poteri dello Stato in materia finanziaria. Molte risorse vengono allocate dal Governo in maniera più o meno diversa nei vari sistemi. Il principio della negoziazione in tema di risorse finanziarie è un punto essenziale, una delle priorità da indicare nella lista come "definizione di un canale di comunicazione con le competenti autorità".

Concorda con Mr. Arnstad sulla necessità di fornire esempi in cui Paesi diversi hanno raggiunto, con strumenti diversi, lo stesso risultato.

Il Prof. Zanon riassume il lavoro fin qui svolto sulle competenze dei Consigli e la materia finanziaria.

Il cons. Borraccetti assume di nuovo la Presidenza dei lavori.

Mme Lacoste chiede a Mr. Almela di chiarire come viene stabilito ogni anno il budget del Consiglio in Spagna, e qual è il meccanismo di confronto con il Parlamento.

Mr. Almela spiega che in Spagna il Consiglio definisce completamente e autonomamente il bilancio, e che il bilancio preventivo deve comprendere ogni attività (come la formazione).

Il prof. Zanon chiede a Mr. Almela un chiarimento su chi accorda il budget, se il Consiglio negozia il bilancio o se il Parlamento semplicemente ratifica quello richiesto dal Consiglio.

Mr. Almela chiarisce che il Consiglio forma il budget in modo indipendente.

Mr. Sopoliga spiega che in Slovacchia, in base a delle recenti modifiche della normativa in tema di finanza, il Consiglio ha visto ridurre la sua autonomia in materia di bilancio.

Attualmente il Governo definisce il bilancio accordato, preventivo, per la magistratura; viene poi redatta una proposta separata, un parere del Consiglio, presentato per il Parlamento, che poi decide. La modifica normativa prevede la facoltà del Consiglio di fare osservazioni solo sulla soglia indicata dall'esecutivo per la magistratura, e che il Consiglio non potrà più dare indicazioni sulle voci di bilancio fondamentali per l'attività di giustizia.

Mr. Thornhill rileva che vi sono due temi aspetti in tema di bilancio: 1) i "negoziati" per la formazione del bilancio e 2) le modalità di gestione del bilancio da parte del Consiglio una volta assegnate le risorse. Propone di inserire questa distinzione nella lista delle competenze.

Mrs. Bejinaru descrive le caratteristiche del sistema rumeno in materia finanziaria. Il CSM ha il suo budget separato e il Presidente del CSM ha ampia discrezionalità, ma per le Corti e i Tribunali la gestione finanziaria è competenza del Ministero. Una regolamentazione del 2006 stabilisce che la gestione finanziaria delle risorse debba passare alla Corte di Cassazione, ma ogni anno il Governo proroga l'entrata in vigore di tale norma. Quest'anno l'Assemblea dei giudici ha votato all'unanimità di richiedere al Ministro della Giustizia di trasferire il budget delle Corti alla Corte di Cassazione. Il bilancio della Procura è gestito dal Procuratore Generale.

Il cons. Borraccetti fa notare che nella Ris. Budapest compare la voce "le finance du pouvoir judiciaire", "finanze del potere giudiziario" e che si tratta a suo parere di un termine un po' generico. Chiede di precisare questa espressione.

Accoglie la proposta di Mr. Gilligan di utilizzare la formulazione “ possibilità di un canale di comunicazione con le autorità competenti in materia di bilancio”.

Chiede se si tratti di una funzione da inserire nella lista delle competenze o se rientri tra i principi generali da affermare separatamente.

Mr. Thornhill afferma di voler includere tale funzione nella lista delle competenze e sottolinea il duplice aspetto, il negoziato per il bilancio e l'utilizzo del bilancio. Quest'ultimo appartiene al Consiglio direttamente, ma di fatto è legato al negoziato con il rappresentante dell'Esecutivo.

L'aspetto fondamentale emerso molto bene dalla discussione è proprio questo: la necessità di definire una procedura formale che è fondamentale per il funzionamento di qualsiasi organizzazione, anche se i sistemi sono diversi da paese a paese. Compito del gruppo è proprio di dare delle linee guida sul tema.

Il cons. Borraccetti chiede che si precisi il significato dell'espressione “*finance du pouvoir judiciaire*” utilizzata nella Risoluzione di Budapest. L'espressione è infatti troppo ampia e fa riferimento al finanziamento di tutta l'attività giudiziaria. Chiede chiarimenti sulla gestione risorse finanziarie nei vari paesi.

Mme Lacoste precisa che in Francia è il Ministero ad avere il controllo del bilancio. Nella Ris. Budapest la questione è stata risolta in due modi: al paragrafo 2 sono state elencate tutte le competenze che dovrebbe avere il Consiglio e al paragrafo 5 si specifica che ogni Consiglio deve gestire in modo autonomo il proprio bilancio.

L'espressione “potere giudiziario” rimane comunque ambigua, ma l'idea è quella del controllo, della gestione del bilancio della giustizia.

Ritiene che sia emersa un'idea molto importante dalla discussione: il Consiglio deve negoziare il bilancio con le autorità competenti. L'idea della negoziazione è importante anche per il rafforzamento della legittimità dei Consigli.

Il prof. Zanon ritiene sia importante affermare il diritto alla decisione sostanziale di merito e al tempo stesso un diritto “a livello procedurale” ad interloquire con il titolare della decisione, che può essere il Parlamento, quindi il potere democraticamente legittimato. Propone quindi di inserire nel documento il principio

dell'obbligo alla leale collaborazione da parte del Consiglio con le autorità competenti e titolari della formazione del bilancio.

Il cons. Borraccetti chiede se l'interlocuzione debba riguardare le risorse destinate al Consiglio o l'insieme delle risorse destinate all'attività giudiziaria.

Mme Lacoste si dice d'accordo con la sintesi proposta dal prof. Zanon: istituzionalmente l'organo preposto alla garanzia ha un diritto e il dovere anche di dare il proprio parere di fronte alle autorità in relazione ad una questione che ha a che fare con il funzionamento della giustizia, che a sua volta concorre a rafforzare l'indipendenza della magistratura.

Mr. Sopoliga concorda con la posizione di Mme Lacoste: lo standard minimo riguardo al bilancio è la possibilità di partecipare alla formazione del bilancio stesso, al fine di garantire l'indipendenza della magistratura. A questo proposito fa di nuovo riferimento ai documenti già citati, la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del 17 novembre 2010 (il Consiglio di giustizia deve partecipare alla definizione del bilancio per il funzionamento del sistema giudiziario), e il rapporto della Commissione di Venezia del marzo 2010 (il Consiglio di Giustizia deve partecipare alla discussione sul bilancio).

Per quanto riguarda la gestione del bilancio, la sua utilizzazione al fine di garantire l'indipendenza del Consiglio, deve essere di competenza esclusiva del Consiglio, senza ulteriori interferenze da parte dell'esecutivo.

Mr. Gilligan condivide quanto detto ma esorta a trarre delle conclusioni. Propone di seguire le linee guida che sono state suggerite e cercare una definizione elencando le competenze, stabilire le priorità, e poi stabilire se il Consiglio deve avere il diritto di negoziare il bilancio, stabilire infine l'esclusiva competenza del Consiglio l'utilizzo del bilancio.

Mme Lacoste è d'accordo con Mr. Gilligan: sull'individuazione delle priorità dall'elenco generale occorre maggiore precisione.

Il cons. Borraccetti intende concludere sulle competenze. Sul bilancio puntualizza i due aspetti emersi dalla discussione:

- 1) la rivendicazione dell'autonomia della gestione del proprio budget da parte del Consiglio per quanto riguarda le proprie competenze;
- 2) affermazione del "principio di negoziazione", vale a dire diritto del Consiglio di intervenire presso le autorità competenti per la definizione delle risorse finanziarie destinate non solo al Consiglio per le proprie attività ma anche in generale all'attività giudiziaria, considerata in tutte le sue articolazioni.

Chiede chiarimenti sull'ordine delle priorità per quanto riguarda la lista delle competenze.

Mr. Gilligan chiarisce che il gruppo aveva stabilito il seguente ordine:

- 1) la salvaguardia dell'indipendenza della magistratura;
- 2) il metodo di nomina dei magistrati;
- 3) la materia disciplinare;
- 4) la materia finanziaria.

Il cons. Borraccetti afferma che, a suo avviso, piuttosto che una competenza, la salvaguardia è la finalità istituzionale del Consiglio, e richiama a tale proposito il paragrafo 1 della Risoluzione di Budapest.

Mme Lacoste ribadisce che la collocazione al primo posto delle attribuzioni è in relazione alla possibilità per alcuni Consigli di formulare pareri sugli aspetti di garanzia dell'indipendenza.

Il cons. Borraccetti chiede quale termine specifico si vuole inserire nella lista.

Mr. Gilligan precisa "la salvaguardia" "to safeguard", salvaguardare l'autonomia o l'indipendenza della magistratura.

Per quanto riguarda il punto 3 dovrebbe essere "condotta e disciplina": la finalità è promuovere una buona condotta e in caso contrario poter consentire dei procedimenti disciplinari.

Il cons. Borraccetti chiede se allora non possa essere inserita "deontologia"

Mr. Gilligan si dice d'accordo sul termine "deontologia" ma crede che la condotta venga prima di tutto: la finalità è fornire ai magistrati dei principi in base ai quali operare per non indebolire il proprio ruolo.

Mme Lacoste sottolinea che non vi è equivalenza terminologica tra il francese déontologie e l'inglese judicial ethics. Ricorda il lavoro fatto per due anni dall'omonimo gruppo dell'encj.

Mr. Gilligan ribadisce l'importanza di intendersi sui principi e non sui termini.

Il team concorda nell'inserire “**condotta e disciplina**” al terzo posto della lista delle competenze.

I membri del team discutono sulla collocazione nella lista del tema della **formazione**, e, in particolare, se considerarlo unitamente alla deontologia (Gilligan) o un argomento separato (Lacoste).

A tale proposito **il cons. Borraccetti** ricorda che in alcuni sistemi (Italia, Francia) la formazione viene promossa da Istituti o organi diversi dal Consiglio (in Italia è stata istituita ma non ancora attivata la Scuola della Magistratura). Chiede di chiarire il punto laddove esistono le scuole della Magistratura al Consiglio non viene attribuita la competenza in materia di formazione. Osserva che comunque questo è uno dei punti dell'agenda dell'incontro di Bruxelles, 24-25 gennaio 2011.

Mr. Thornhill puntualizza che nella lista delle competenze può essere inserito il principio della esigenza di una formazione professionale da parte del Consiglio.

Anche **Mr. Sopoliga** richiama l'attenzione sulla gestione della formazione da parte di un organo indipendente e sulla necessità, in ogni caso, di inserire la formazione tra le principali attribuzioni del Consiglio, il quale deve avere come minimo standard un potere decisionale sulla definizione dei percorsi formativi, sui curricula dei magistrati, ecc.

Mr. Gilligan concorda con Mr. Sopoliga e afferma che la formazione deve essere inclusa nella lista delle competenze, come previsto dal parere n. 10 del CCJE e dalla risoluzione di Budapest, e che il team può formulare in un secondo momento in modo più corretto i contenuti del tema, anche in relazione agli aspetti finanziari in

considerazione dell'attribuzione della gestione effettiva (al Consiglio o ad soggetto esterno).

Mr. De Carvalho chiede di considerare il tema della valutazione dei magistrati.

Mme Lacoste esprime la sua soddisfazione per i primi risultati raggiunti dal team attraverso il dibattito: è stato chiarito il tema del bilancio, è stata data una gerarchia alle competenze. Afferma di voler mantenere il tema della formazione nell'elenco previsto dalla Ris. Budapest 2008.

Per quanto riguarda la valutazione, si tratta della valutazione del sistema giudiziario e rappresenta un tema delicato, che va mantenuto anch'esso tra le principali attribuzioni dei Consigli.

Infine ricorda che all'Assemblea di Budapest si parlò di “terza generazione dei Consigli di Giustizia”, ossia i Consigli come garanti dell'immagine della giustizia. E' un tema che va puntualizzato e inserito dopo la valutazione.

Mr. Thornhill ritiene che un principio fondamentale sia la garanzia da parte del Consiglio della fiducia dei cittadini nella giustizia. Per attuarlo si possono prevedere diverse modalità, da una struttura formale che riceve i reclami dei cittadini alla possibilità di espressione dell'opinione pubblica, ecc.

Il cons. Borraccetti concorda con questo principio e accenna al sistema del CSM italiano che riceve reclami ed esposti di cittadini, o associazioni di cittadini, etc. e che il Consiglio ha spazi di intervento al di là della rilevanza disciplinare delle condotte. Ma oltre a questi ci sono altri aspetti di protezione dell'immagine della giustizia (la Ris. Budapest parla di reclami da parte dei *justiciables*). Devono essere contemplati nelle attribuzioni dei Consigli.

Afferma che tra le funzioni indefettibili va anche inserito il potere del Consiglio di proposta o di parere sulle iniziative legislative in materia di giustizia.

Esprime dubbi sulle altre competenze come l'amministrazione delle Corti.

Mr. Sopoliga, Mr. Gilligan, Mr. Thornhill, Mr. Tome De Carvalho intervengono sul tema dell'amministrazione delle Corti descrivendo il sistema dei loro paesi.

CONCLUSIONI SULLA LISTA DELLE COMPETENZE

Il cons. Borraccetti riassume la lista delle competenze con il seguente ordine di priorità concordato dal team:

- 1) salvaguardia e indipendenza dell'autonomia della magistratura
- 2) nomina, promozione dei giudici
- 3) condotta e disciplina
- 4) formazione
- 5) autonomia finanziaria e interlocuzione nella determinazione delle risorse finanziarie
- 6) protezione dell'immagine della giustizia e trattamento dei reclami
- 7) formulazione di proposte e pareri al Parlamento
- 8) valutazione delle performances in generale del potere giudiziario, amministrazione degli uffici giudiziari, tenendo presente la distinzione tra sistemi in cui essa è di competenza del Governo/Ministro della Giustizia e sistemi in cui sono coinvolte le Istituzioni della magistratura (in tal caso si potrebbe prevedere una facoltà di negoziazione, interlocuzione tra Consiglio e organi politici nell'assegnazione di risorse umane, mezzi strumentali, o comunque di personale non magistratuale).

FONTI NORMATIVE

Il cons. Borraccetti introduce l'ultimo argomento all'odg dell'incontro e descrive il sistema italiano della gerarchia delle fonti, il quadro normativo in cui si colloca il CSM.

Invita il prof. Zanon a intervenire a tale proposito

Il prof. Zanon approfondisce alcuni aspetti del sistema italiano, delle fonti secondarie utilizzate dal Consiglio, delle procedure rigide di revisione delle leggi costituzionali che tutelano il Consiglio stesso, la rilevanza costituzionale del CSM: precisa in particolare che - trattandosi di organo previsto nella Costituzione - valgono speciali garanzie, perché le modifiche essenziali al Consiglio devono passare attraverso una procedura di revisione costituzionale estremamente complicata, che comporta un impegno dell'ordinamento molto rilevante.

Sottolinea che tale aspetto è considerato positivo, proprio in vista degli obiettivi del Consiglio, di garantire l'autonomia e l'indipendenza e che sarebbe interessante un confronto con la situazione di altri Paesi.

I partecipanti illustrano il sistema delle fonti normative e il ruolo del Consiglio nei loro paesi.

Mr. Iwar ARNSTAD precisa che è la ordinaria che disciplina il sistema.

Mr. José Manuel TOME DE CARVALHO precisa che in Portogallo, come in Italia, lo statuto del Giudice, lo status del Giudice è fissato in una legge che ha un valore superiore, e che per modificare questa legge occorre una maggioranza specifica in Parlamento, trattandosi non di legge ordinaria, ma di legge speciale.

Mrs. Hilde DERDE riferisce che anche in Belgio è la Costituzione che prevede il Consiglio, ed è la Costituzione che cita l'indipendenza dei Giudici, senza però indicare uno statuto specifico per i Giudici.

Mrs. Gracieuse LACOSTE riferisce che in Francia c'è il sistema di diritto scritto, ossia testi nella Costituzione e che nella Costituzione si garantisce l'indipendenza dell'Autorità Giudiziaria; c'è poi anche indicazione precisa sul Consiglio della Magistratura, sulla sua composizione, viene fissata l'inamovibilità dei Giudici e c'è un riferimento, nella Costituzione, secondo cui i Magistrati devono essere oggetto di status particolare. Questo è il testo scritto della Costituzione che cito.

Mrs. Florica BEJINARU chiarisce che anche in Romania la base giuridica per il Consiglio Superiore della Magistratura è rappresentata dalla Costituzione, che prevede due articoli che regolano la composizione del Consiglio ed alcune delle competenze del Consiglio. Vi è poi una legge specifica, che regola tutte le altre attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura; esiste anche un regolamento per quanto riguarda l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio.

Mr. John J. THORNHILL riferisce che in Inghilterra ed in Galles ci sono delle previsioni di legge per quanto riguarda per esempio il Court Service.

Mr. Paul GILLIGAN riferisce che in Irlanda esiste una disposizione costituzionale, in base alla quale tutti i Giudici devono essere indipendenti nell'esercizio delle loro funzioni giudiziarie e sono soggetti soltanto alla

Costituzione ed alla legge; esiste anche una disposizione che riguarda il salario dei Giudici: in particolare nella Costituzione è previsto che il salario, la remunerazione del Giudice non può essere ridotto durante l'esercizio della carica. Quindi, di fatto, l'indipendenza dei Giudici è tutelata dalla Costituzione, che tutela anche il salario del Giudice. Richiama il paragrafo 11 del Parere del Comitato Consultivo, dove si afferma che, qualora esista una Costituzione scritta, il Consiglio della Magistratura deve essere tutelato attraverso una norma di rango costituzionale; se invece non esiste una Costituzione scritta, tale garanzia va prevista attraverso una norma di legge: questo è quello che è avvenuto in Irlanda esiste la Costituzione che tutela la Magistratura, mentre il Court Service è regolamentato attraverso norme di legge ordinaria.

Mr. Lucio SARANDREA precisa che la questione è al centro dell'agenda politica in Bosnia-Erzegovina, perché il Consiglio Superiore della Magistratura non è previsto nella Costituzione, ma esiste una forte spinta affinché venga riconosciuto, anche per limitare gli attacchi al Consiglio Superiore della Magistratura.

Mr. Juraj SOPOLIGA riferisce che in Slovacchia il Consiglio Giudiziario è previsto dalla Costituzione, è stato istituito dalla Costituzione e la Costituzione ne disciplina la composizione e le competenze. C'è anche spazio per altre fonti normative, sotto forma di leggi, che disciplinano anche la possibilità di introdurre forme di autogoverno per quanto riguarda le Autorità Giudiziarie. La Costituzione, peraltro, disciplina anche le regole per la nomina e la rimozione dall'incarico, oltre a disciplinare anche il divieto di trasferimento in caso di azione di natura disciplinare.

Mr. Carlos ALMELA VICH precisa che in Spagna il Consiglio è previsto dalla Costituzione, nell'articolo 132, che definisce la composizione del Consiglio e le sue principali competenze.

Mr. Ryszard PEK riferisce che in Polonia è la Costituzione che si occupa del Consiglio.

Il cons. BORRACCETTI chiede ai partecipanti di precisare se esiste nei vari sistemi una disciplina normativa di grado inferiore alla legge, di provenienza dello stesso Consiglio (di Giustizia o della Magistratura).

Mme Lacoste riferisce che in Francia il Consiglio non ha alcun potere normativo

Mrs. Bejinaru afferma che in Romania il Consiglio può approvare delle Raccomandazioni, relative ad esempio alle risorse del personale e alla disposizione dei collegi nei tribunali, o alle modalità di risposta ai cittadini da parte degli uffici giudiziari su determinate questioni.

Mr. Tome de Carvalho afferma che in Portogallo il CSM ha potere di emanare pareri, circolari e vi è anche una produzione giurisprudenziale in materia disciplinare.

CONCLUSIONI INCONTRO

Il cons. Borraccetti esprime la sua soddisfazione per il lavoro svolto durante l'incontro. Comunica al team che verrà redatta una bozza di documento con l'individuazione delle conclusioni tratte dal gruppo, seppure provvisorie, nel senso di individuazione delle soluzioni possibili concordate dal gruppo.

Il documento/report verrà distribuito al gruppo entro il 15 gennaio in vista della riunione di Bruxelles in programma per il 24-25 gennaio 2011.

Il cons. Borraccetti chiede ai partecipanti di esprimere il loro parere sulla proposta di Mr. Gilligan di fissare un incontro ulteriore nel mese di febbraio.

I partecipanti stabiliscono di attendere il report e la riunione di Bruxelles per decidere se fissare un incontro ulteriore.

Il cons. Borraccetti ringrazia i membri del team per l'utile contributo apportato nelle due giornate di lavoro e sottolinea l'importanza dell'indipendenza dei giudici come presidio insostituibile della libertà e dei diritti dei cittadini e di ogni persona.

Mme Lacoste, in qualità di membro uscente del Comitato Esecutivo della Rete ENCJ, ringrazia calorosamente il CSM italiano per aver organizzato l'incontro e saluta i membri del team poiché non potrà partecipare più ai lavori per scadenza del mandato il 22 gennaio 2011.