

**Nota in data 4 ottobre 2005 del Consiglio giudiziario presso la Corte di appello di ...
concernente un quesito predisposto dalla sua Commissione per il Regolamento interno, in
materia di pubblicità delle sedute.**

(Deliberazione del 25 gennaio 2007)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 25 gennaio 2007, ha adottato la seguente delibera:

«1. La presente pratica ha per oggetto il quesito posto dal Consiglio giudiziario presso la Corte di appello di ..., in ordine a modifiche del proprio Regolamento interno in materia di pubblicità delle sedute.

La delibera con la quale il quesito è stato proposto in data 15 luglio 2005 richiama l'art. 9 del Regolamento interno del suddetto Consiglio giudiziario, modificato in senso conforme all'art. 16 del Regolamento interno del Consiglio superiore della magistratura. Nella disposizione citata viene stabilita la regola della pubblicità delle sedute al di fuori dei casi in cui ciò contrasti con norma di legge o di regolamento. Viene previsto altresì che la pubblicità delle sedute sia esclusa con delibera adottata a maggioranza semplice dal Consiglio su richiesta anche di uno solo dei suoi componenti “quando ricorrono motivi di sicurezza, ovvero quando sulle esigenze di pubblicità prevalgono ragioni di salvaguardia del segreto dell'indagine penale o di tutela della riservatezza della vita privata del magistrato o di terzi, in particolare nel caso di trattamento di dati sensibili”.

Nel c. 2 dello stesso articolo è stata invece mantenuta la segretezza delle sedute “che attengono alla progressione in carriera, al tramutamento di funzioni, al conferimento delle funzioni agli uditori, al conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, ad eventuali questioni disciplinari o di incompatibilità”, al fine di salvaguardare la libera espressione dell'opinione dei singoli componenti il Consiglio e l'omissione della indicazione nominativa dei consiglieri votanti, prevista dalla circolare n. P-1275 del 22 maggio 1985.

In conclusione il Consiglio giudiziario chiede se la pubblicità delle sedute possa essere estesa alla formulazione dei pareri disciplinati dalla circolare suddetta ed entro quali limiti ciò possa eventualmente avvenire.

A ben vedere il quesito pone due distinte questioni, una di sostanza, l'altra di metodo, riassumibili nei seguenti termini:

- 1) se con riferimento alle sedute del Consiglio giudiziario debba prevalere la regola della pubblicità o quella della segretezza;
- 2) se la determinazione puntuale dei casi nei quali la seduta debba essere segreta spetti al Consiglio superiore della magistratura oppure ai Consigli giudiziari nell'esercizio del proprio potere di autoregolamentazione.

2. Per dare risposta alla prima questione, pare opportuno in via preliminare ribadire come nel quadro di un ordinamento costituzionale democratico la pubblicità delle sedute degli organi collegiali costituisca la regola, finalizzata a garantire la trasparenza e la piena conoscibilità da parte degli interessati della attività da essi esplicata. Ciò è tanto più vero allorché si tratta di organi, in tutto o in larghissima parte, di origine elettiva, per i quali si pone con evidenza un'esigenza di conoscibilità dell'attività svolta da parte dei rispettivi elettori.

La regola della pubblicità non riguarda solo gli organi politici, ma si è affermata anche nell'ambito della azione amministrativa in seguito all'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990 che, al fine di garantirne lo svolgimento imparziale, ha stabilito il diritto di accesso ai documenti amministrativi a favore di chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridiche rilevanti.

D'altra parte occorre rimarcare che la regola della pubblicità non opera nell'ordinamento in termini assoluti ed esclusivi, dovendo essere bilanciata con altri valori meritevoli di tutela, come il diritto alla riservatezza, le esigenze di sicurezza, la necessità di assicurare la segretezza di determinati fatti. Ciò non può comportare la cancellazione del principio della pubblicità, ma può

giustificare l'adozione di deroghe puntuali ad esso quando la segretezza appaia indispensabile alla salvaguardia dei valori sopra richiamati.

Le considerazioni esposte in generale valgono a pieno titolo anche per l'amministrazione della giustizia. Già questo Consiglio ha improntato il proprio funzionamento alla regola della pubblicità delle sedute e della comunicazione agli interessati delle delibere consiliari (rispettivamente negli artt. 16 e 18 del proprio Regolamento interno), prevedendo tuttavia l'esclusione della pubblicità in presenza di cause ostative espressamente indicate ed apposite modalità per la visione o per il rilascio di copia dei verbali e degli atti e dei documenti formati o acquisiti nel corso del procedimento.

Anche per i Consigli giudiziari, in assenza di una regolamentazione normativa della materia, si deve ritenere che la pubblicità rappresenti la regola, mentre la segretezza costituisca l'eccezione, secondo quanto già affermato da questo Consiglio nella delibera del 19 febbraio 1992. In particolare non sembra sostenibile la tesi secondo la quale, nel silenzio della legge, debba avere la prevalenza l'opposta regola della segretezza delle sedute.

A ciò ostano non solo le considerazioni di ordine generale attinenti alla democraticità del nostro ordinamento, ma anche la natura stessa dei Consigli giudiziari. Questi svolgono certamente funzioni consultive e preparatorie rispetto a quelle deliberanti attribuite al Consiglio superiore della magistratura. Ma non vi è dubbio che i Consigli giudiziari siano organi indipendenti rispetto al Consiglio superiore della magistratura, la cui istituzione è stata giustificata per la loro maggiore vicinanza ai diretti interessati ed alle situazioni che devono essere oggetto di esame, come tali non comparabili alle Commissioni che si configurano come articolazioni interne dell'organo di autogoverno, la cui attività non assume alcuna autonoma rilevanza rispetto alle delibere dell'organo collegiale. Inoltre i Consigli giudiziari sono organi elettivi e quindi per essi la trasparenza delle decisioni adottate è finalizzata anche a garantire il controllo pubblico sulle modalità con le quali è stato esercitato il mandato.

Ciò non esclude che possano legittimamente essere stabilite eccezioni alla regola della pubblicità delle sedute, rispondenti ad una duplice esigenza: la salvaguardia della libertà di opinione e di voto dei componenti il Consiglio giudiziario, i quali non godono della prerogativa della insindacabilità prevista nella legge istitutiva a favore dei membri del Consiglio superiore della magistratura; la tutela della riservatezza nella formulazione dei giudizi e nella divulgazione di dati che riguardano singoli magistrati, come quelli relativi alla progressione in carriera e più in generale alla professionalità. Resta comunque fermo che la tutela della riservatezza non può pregiudicare il diritto, esercitabile in fase successiva alla adozione della delibera, da parte degli interessati titolari di una situazione giuridicamente rilevante, di chiedere l'acquisizione delle delibere e dei pareri non solo attinenti alla propria persona, ma anche di quelli che riguardano altri magistrati, nell'ambito di una procedura di valutazione comparativa che li coinvolge, anche al fine di poter eventualmente interloquire nelle forme consentite con il Consiglio superiore della magistratura.

3. Di diversa natura è la seconda questione, attinente alla individuazione dell'organo competente a stabilire deroghe puntuali alla regola della pubblicità delle sedute.

Questo Consiglio nella Risoluzione sul decentramento e sui Consigli giudiziari del 20 ottobre 1999 ha chiarito che la potestà di autoregolamentazione dei Consigli giudiziari discende direttamente dall'art. 97 c. 1 della Costituzione, essendo finalizzata a garantire il buon andamento dell'attività amministrativa svolta, e risulta conforme alla costante giurisprudenza costituzionale che riconosce la potestà degli organi pubblici di disciplinare le materie costituenti esercizio di un "potere implicito" strettamente connesso alle competenze ad essi espressamente attribuite.

Ne consegue pertanto che spetta ai Consigli giudiziari mediante l'esercizio della propria potestà di regolamentazione interna individuare espressamente le ipotesi in cui le sedute debbono essere segrete, pur sempre entro l'indirizzo generale che afferma la prevalenza della regola della pubblicità, anche con modalità parzialmente difformi rispetto alle previsioni del Regolamento

interno dell'organo di autogoverno, giustificate dalle specifiche e differenziali caratteristiche dei Consigli giudiziari.

A tal proposito occorre tuttavia constatare che ad una rassegna delle disposizioni in materia contenute nei regolamenti dei Consigli giudiziari attualmente vigenti, operata dall'Ufficio studi con la relazione n. 323 del 27 novembre 2006, si riscontra una notevole diversità di orientamento, riassumibile in tre diverse soluzioni:

a) esclusione della pubblicità delle sedute; b) ammissione alle sedute dei soli magistrati del distretto; c) tendenziale pubblicità delle sedute.

Va ulteriormente rilevato che l'ipotesi sub a), che è quella che più si distanzia dall'indirizzo generale quivi sostenuto, continua ad essere prevalente.

Appare quindi più che opportuno che sul tema i Consigli giudiziari rivedano i propri regolamenti interni, in modo da garantire una maggiore uniformità delle previsioni relative, sulla base di quanto precedentemente affermato circa la prevalenza della regola della pubblicità delle sedute e della configurabilità di deroghe puntuali giustificative del ricorso alla segretezza.

Alla luce delle considerazioni esposte, il Consiglio superiore della magistratura
delibera

di rispondere al quesito del Consiglio giudiziario presso la Corte di appello di ... nei sensi di cui in motivazione. Si dispone la trasmissione di copia della presente delibera a tutti i Consigli giudiziari.»