

Funzionamento dei Consigli giudiziari: risoluzione di indirizzo in relazione ad alcune problematiche comuni.

(Delibera del 18 marzo 2009)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 18 marzo 2009, ha adottato la seguente delibera:

«**1. I Consigli giudiziari ed il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, come delineati dal D.lgs. n. 25/2006 e successive modifiche.**

Il D. Lgs. n. 25 del 27 gennaio 2006, in attuazione della delega dettata dall'art. 1, comma 1, lett. c), L. 25 luglio 2005 n. 150, disciplina la composizione, le competenze e la durata in carica dei Consigli giudiziari ed istituisce il Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

Il Consiglio superiore della magistratura, nel parere sulla Riforma dell'Ordinamento giudiziario (*Deliberazione del 31 maggio 2007*) si è soffermato sulle significative innovazioni che hanno riguardato gli Organi territoriali di autogoverno, quali l'individuazione dei componenti non togati; la configurazione dei Consigli giudiziari come collegi imperfetti; la creazione della Sezione per i giudici di pace; ed ha chiarito che il Consiglio direttivo della Corte di cassazione si qualifica come *<organo ...corrispondente ai Consigli giudiziari presso la Corte di appello>*.

Il D.lgs. n. 25/2006, in seguito alle modifiche introdotte dalla legge 30 luglio 2007, n. 111 - che hanno riguardato il sistema elettorale, la struttura e la composizione degli organi - ha incrementato la rappresentatività degli organi collegiali decentrati.

Con riferimento alle modalità di elezione dei Consigli giudiziari, la riforma ha introdotto il sistema proporzionale con liste contrapposte¹. E' stato abrogato il sistema di rappresentanza per categorie di magistrati: la legge distingue ora unicamente, nell'ambito della componente togata di nomina elettiva, i magistrati che svolgono funzioni giudicanti da quelli che svolgono funzioni requirenti. Inoltre, sia i Consigli giudiziari che il Consiglio direttivo della Corte di cassazione si qualificano come *collegi imperfetti*: la legge determina, infatti, un *quorum* strutturale (artt. 8-bis e 9-bis, D.lgs. n. 25/2006) per la validità delle sedute; mentre le delibere sono valide se adottate a maggioranza dei presenti. La riforma ha poi previsto l'inserimento di una componente non togata (professori universitari ed avvocati) nei Consigli giudiziari; e, anche in ragione delle crescenti competenze in materia di magistratura onoraria, è stata istituita la Sezione del Consiglio giudiziario relativa ai giudici di pace.

Dette evenienze inducono a ritenere, sul piano funzionale, che i Consigli giudiziari riformati siano in grado di fornire al Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito della *compartecipazione nell'esercizio della amministrazione della giurisdizione*, un sempre più analitico e conferente contributo di conoscenza sulle diverse realtà giudiziarie locali.

2. La posizione dei Consigli giudiziari riformati e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione nel circuito dell'autogoverno.

Al fine di verificare quale sia, ad oggi, la posizione degli organi collegiali decentrati nel sistema di governo autonomo, si ritiene opportuno sinteticamente esaminare i compiti che l'ordinamento assegna ai Consigli giudiziari ed il Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

Detti organi svolgono un ruolo consultivo rispetto alle competenze deliberative che l'ordinamento riserva al Consiglio superiore della magistratura, nella amministrazione del corpo magistratuale; infatti, rendono pareri sulle tabelle organizzative degli uffici, sulla valutazione di professionalità dei magistrati e sulle materie attinenti alle diverse competenze attribuite ai medesimi organi collegiali.

¹ Il coordinamento delle disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari è stato attuato con il D.lgs. 28 febbraio 2008, n. 35.

Ai sensi dell'art. 7, D.lgs. n. 25/2006, il Consiglio direttivo della Corte di cassazione esercita le seguenti competenze²:

a) formula il parere sulla tabella della Corte di cassazione di cui all'articolo 7-bis, comma 3, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti di cui all'articolo 7-ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, proposti dal Primo presidente della Corte di cassazione, verificando il rispetto dei criteri generali;

b) formula i pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, e successive modificazioni;

g) formula pareri, su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti alle competenze ad esso attribuite;

h) può formulare proposte al Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione della attività didattica della Scuola.

Soffermandosi poi sui Consigli giudiziari, si rileva che l'art. 15, D.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25, come modificato dall'art. 4, comma 13, L. 30 luglio 2007, n. 111, assegna ai Consigli le seguenti competenze:

- formulazione dei pareri sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti, di cui all'art. 7-ter, commi 1 e 2, R.D. n. 12/1941, proposti dai capi degli uffici giudiziari, verificando il rispetto dei criteri generali direttamente indicati dal citato R.D. n. 12 del 1941 e dalla legge delega sulla norma dell'Ordinamento giudiziario (L. n. 150/2005);

- formulazione dei pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati ai sensi dell'art. 11, D.lgs. n. 160/2006;

- esercizio della vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto; nell'espletamento di tale funzione, il Consiglio giudiziario segnala direttamente al Ministero della Giustizia il rilevamento di eventuali disfunzioni;

- formulazione di pareri e proposte sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto;

- formulazione di pareri, anche su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, in ordine alla adozione, da parte del medesimo Consiglio superiore, dei provvedimenti inerenti a collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici e riammissioni in magistratura dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto o già in servizio presso tali uffici al momento della cessazione dal servizio medesimo;

- formulazione di pareri, su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti alle competenze ad essi attribuite;

- formulazione di proposte al Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell'attività didattica della Scuola.

Oltre a ciò, pure in osservanza delle disposizioni di normazione secondaria dettate dal Consiglio superiore della magistratura, i Consigli giudiziari formulano pareri: nei procedimenti volti all'assegnazione o al conferimento delle funzioni (anche direttive e semidirettive); nel caso di passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti e viceversa, ex art. 13, comma 3, D.lgs. n. 160/2006; sulle richieste di autorizzazione ad incarichi extragiudiziari; nelle procedure di nomina, conferma, revoca e decadenza dei magistrati onorari; sulle situazioni di possibile rilevanza ex artt.

² Si osserva che l'art. 15, comma 1, lett. f), d.lgs n. 160/2006 assegnava altresì ai Consigli giudiziari la competenza ad adottare provvedimenti <relativi allo status dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto riguardanti aspettative e congedi, riconoscimento di dipendenza di infermità da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate e concessione di sussidi>; dette competenze, di natura deliberativa e non consultiva, sono state eliminate per effetto dell'art. 4, comma 13, L. n. 111/2007, che ha abrogato la citata lett. f).

18 e 19 R.D. n. 12/1941³. I Consigli giudiziari possono svolgere attività istruttoria, funzionale all'adozione dei pareri di cui sono richiesti.

Come si vede, la legge ordinamentale assegna al Consiglio direttivo della Corte di cassazione ed ai Consigli giudiziari competenze di natura prevalentemente consultiva, nell'ambito delle diverse tipologie di procedimenti riguardanti i magistrati.

Inoltre, i Consigli giudiziari sono titolari del potere di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto; e, nell'espletamento di tale funzione, i Consigli segnalano direttamente al Ministero della giustizia il rilevamento di eventuali disfunzioni⁴.

Sulla scorta di tali rilievi, è dato pervenire al seguente approdo: il Consiglio superiore della magistratura, anche in seguito alla recente riforma ordinamentale, svolge la propria azione di amministrazione dei magistrati in *collegamento funzionale* con i Consigli giudiziari e con il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, organi che cooperano, con diversità dei ruoli, all'esercizio della funzione valutativa della professionalità dei magistrati ed alle diverse attività di amministrazione della giurisdizione.

Al fine di chiarire la natura giuridica del rapporto intercorrente tra organo centrale ed organi locali di autogoverno è dato, pertanto, richiamare le considerazioni svolte nella *Risoluzione sul decentramento* (Delibera del 20 ottobre 1999) e nella *Relazione al Parlamento sullo stato della Giustizia*⁵, licenziata nell'anno 2001. I Consigli giudiziari realizzano una forma di compartecipazione nell'esercizio della funzione valutativa rimessa al Consiglio superiore della magistratura; la relazione corrente tra i Consigli giudiziari ed il Consiglio superiore rientra *nello schema giuridico della funzione ausiliaria*; non appare configurabile un rapporto di sovraordinazione gerarchica, ma solo funzionale, tra il Consiglio superiore della magistratura e gli organi collegiali decentrati.

3. *L'autonomia dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione: il potere di autoregolamentazione.*

Il potere di autoregolamentazione da parte dei Consigli giudiziari trova il suo più sicuro fondamento nell'art. 97 della Costituzione. L'approvazione in sede collegiale delle regole e dei metodi di lavoro, infatti, non può che rendere più razionale ed ordinata l'attività dell'organo; e, quindi, più garantito, uniforme e trasparente, l'esercizio delle attività valutative e conoscitive che la legge di ordinamento giudiziario assegna ai Consigli distrettuali, attività che sono funzionali al buon andamento dell'organizzazione giudiziaria complessivamente intesa.

Il Consiglio superiore, nell'affrontare specificamente la questione, ha da tempo chiaramente affermato che i Consigli giudiziari sono titolari di un potere di autonormazione.

Per quanto riguarda il Consiglio direttivo della Corte di cassazione l'art. 3, comma 1, D.lgs. 25/2006 reca tra l'altro la previsione che quell'organo deve adottare "*le disposizioni concernenti l'organizzazione dell'attività e la ripartizione degli affari*", in tal modo anche nella norma di legge si riscontra un esplicito riferimento al potere di autoregolamentazione di questi organismi ed un significativo richiamo al fatto che essi debbano prevedere una modalità di ripartizione degli affari tra i singoli componenti.

Sul punto si è rilevato che il precetto costituzionale dettato dall'art. 97 della Costituzione vale cioè a legittimare, in assenza di specifiche controindicazioni normative o sistematiche ed a fronte di lacune dell'ordinamento, l'adozione, da parte del Consiglio giudiziario, di regole e metodi stabili di

³ Gli artt. 18 e 19 O.G. disciplinano, rispettivamente, l'incompatibilità di sede per rapporti di parentela o affinità con esercenti la professione forense e l'incompatibilità per rapporti di parentela o affinità con magistrati o ufficiali o agenti di polizia giudiziaria della stessa sede.

⁴ Si osserva che il potere di vigilanza sugli uffici giudiziari richiamato nel testo non implica un controllo sull'attività svolta dai singoli magistrati. La previsione di cui all'art. 15, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 160/2006, infatti, che assegnava ai Consigli Giudiziari <la vigilanza sul comportamento dei magistrati>, è stata abrogata dall'art. 4, comma 13, L. n. 111/2007.

⁵ Si fa riferimento alla *Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia*, in *Quaderni del C.S.M.*, anno 2001, n. 120.

lavoro collegialmente deliberati e diretti a rendere più razionale ed ordinata l'attività consiliare, più adeguato, garantito ed uniforme l'esercizio della funzione valutativa, più chiari e certi i criteri di formazione dei pareri, più efficaci le attività relative alle tabelle ed alla formazione dei magistrati.

Come sopra si è visto, il Consiglio superiore della magistratura ha pure rilevato la necessità, con la *Relazione al Parlamento* dell'anno 2001, che i Consigli giudiziari si dotino di regolamenti autonomi, volti a disciplinare gli aspetti fondamentali della vita degli organi periferici.

Deve considerarsi che i Consigli giudiziari, in concreto, hanno esercitato il potere di autoregolamentazione della propria attività, approvando regolamenti interni che disciplinano fasi ed aspetti dell'attività dell'organo, che diversamente resterebbero appannaggio di mere prassi; e che il Consiglio superiore della magistratura, in considerazione di tale evenienza, effettua periodici monitoraggi della multiforme situazione organizzativa che qualifica, nel suo insieme, l'assetto degli organi collegiali decentrati.

A seguito della recente riforma ordinamentale numerosi Consigli giudiziari hanno proceduto ad approvare nuovi regolamenti, così da aggiornare le regole di auto-organizzazione rispetto alla nuova cornice normativa. La Sesta Commissione, nella seduta del 1° luglio 2008, ha deliberato di richiedere ai Presidenti delle Corti di appello, in qualità di Presidenti dei Consigli giudiziari, di trasmettere copia dei rispettivi regolamenti⁶.

3.1 I limiti interni del potere di autoregolamentazione.

Verificata la sussistenza della potestà di autoregolamentazione in capo agli organi decentrati di autogoverno, si viene ora ad esaminare la questione relativa al contenuto ed ai limiti di tale potere.

I rilievi di ordine sistematico, sopra richiamati, idonei a fondare la stessa esistenza del potere di autoregolamentazione in capo ai Consigli giudiziari, conducono per altro verso ad individuare i limiti che connotano il potere auto-organizzativo degli organi locali di autogoverno.

Come rilevato, i regolamenti interni dei Consigli giudiziari intervengono sulle modalità di svolgimento della funzione istituzionale che l'ordinamento assegna all'organo collegiale. In particolare, il potere di autoregolamentazione colma i c.d. *spazi bianchi*; i regolamenti circoscrivono la discrezionalità organizzativa e procedurale dell'organo, regolando aspetti dell'azione amministrativa non espressamente disciplinati dalle fonti normative primarie.

La richiamata potestà regolamentare si colloca, cioè, a valle dell'attività di interpretazione del dato normativo, atteso che i regolamenti possono disciplinare - unicamente - gli ambiti non attinti dal precetto di legge.

I Consigli giudiziari, in applicazione del principio di legalità che informa l'attività degli organi amministrativi, possono quindi adottare regolamenti *secundum legem*, o *praeter legem*, - e non già *contra legem* - a seconda della natura dell'interpretazione adottata nell'indagine sul dato giuridico di fonte primaria.

In tali termini si sono evidenziati i c.d. *limiti interni* del potere di autoregolamentazione; detto potere può essere esercitato esclusivamente negli *spazi bianchi* dell'ordinamento ed in coerenza con le sue linee di fondo.

Chiarito che l'ambito di operatività del potere regolamentare dipende, logicamente, dall'interpretazione che viene data della norma primaria, occorre a questo punto dell'indagine domandarsi quale sia l'organo deputato a svolgere la preliminare attività ermeneutica delle fonti che regolano, in via generale, i Consigli giudiziari.

Le considerazioni sopra svolte, circa il potere di autoregolamentazione di cui sono titolari i Consigli giudiziari, portano a ritenere che siano gli stessi organi collegiali a svolgere l'attività di interpretazione delle disposizioni di legge che regolano il funzionamento dei Consigli giudiziari. In

⁶ Risultano pervenuti al Consiglio superiore i regolamenti approvati dai Consigli giudiziari delle seguenti Corti di appello: Ancona, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Catania, Firenze, Genova, L'Aquila, Milano, Napoli, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Torino, Trento, Trieste e Venezia.

particolare, il superamento del modello centralistico di autogoverno, conduce ad assegnare ai diretti destinatari dei precetti normativi che oggi regolano l'attività degli organi territoriali di amministrazione della giurisdizione, il potere di interpretare le norme giuridiche di riferimento.

Deve peraltro considerarsi che l'entità e la complessità delle disposizioni contenute nel D.lgs. n. 25/2006, che oggi regolano l'attività dei Consigli giudiziari e del *Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, pongono problemi di armonizzazione della autonomia interpretativa di cui sono titolari i diversi organi periferici. Questione che introduce l'esame dei limiti esterni del potere di autoregolamentazione e del corrispondente ruolo di indirizzo e di coordinamento svolto dal Consiglio superiore della magistratura.

3.2. I limiti esterni del potere di autoregolamentazione.

Le considerazioni sopra svolte, in ordine al potere di auto-organizzazione spettante ai Consigli giudiziari ed al Consiglio direttivo della Corte di cassazione, evidenziano la necessità di una attività di armonizzazione e di coordinamento da parte del Consiglio superiore della magistratura.

Si deve al riguardo considerare che il Consiglio superiore della magistratura è, infatti, l'unico destinatario di un costante flusso di apporti di conoscenza provenienti da una pluralità di organi periferici, espressione delle diverse realtà giudiziarie.

Il rispetto del principio di imparzialità dell'amministrazione, ex art. 97 Cost., sopra richiamato, pone pertanto l'esigenza di rendere omogenee le modalità operative dei diversi Consigli territoriali, di modo che l'Organo centrale sia messo in condizione di adottare decisioni realmente ispirate al canone della correttezza amministrativa, secondo uniformi parametri di valutazione.

La funzione di ausiliarità svolta dai Consigli giudiziari - e, deve ritenersi, dal Consiglio direttivo della Corte di cassazione, come chiarito - rispetto ai compiti deliberativi propri del Consiglio superiore della magistratura, pone pertanto la necessità che si realizzi un effettivo coordinamento ed una adeguata armonizzazione tra le modalità di funzionamento dei singoli Consigli giudiziari.

Il rapporto di subordinazione funzionale - e non gerarchico - corrente tra il Consiglio superiore e gli organi collegiali decentrati implica, cioè, il riconoscimento in capo all'organo ausiliato (il C.S.M.) del potere di dettare criteri di coordinamento organizzativo e funzionale della pluralità degli organi ausiliari (i Consigli giudiziari ed il Consiglio Direttivo della Corte di cassazione). Si tratta di criteri di coordinamento destinati a realizzare una sostanziale uniformità dei moduli operativi ed una relativa omogeneità degli apporti degli organismi decentrati.

I cenni che precedono consentono di addivenire al seguente approdo: il necessario raccordo tra l'organo ausiliato e gli organismi ausiliari implica, anche al fine di garantire effettività al canone di buona amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., che il primo si attivi per assicurare l'esercizio - efficace ed uniforme - della funzione ausiliaria. Deve, pertanto, ritenersi che il C.S.M. del tutto legittimamente possa orientare e conformare l'assetto operativo dei soggetti ausiliari e le loro peculiari attività.

Si osserva che i "precedenti" consiliari, e le "prassi" dell'autogoverno, evidenziano che il Consiglio superiore della magistratura ha realizzato detta attività di coordinamento senza dare indicazioni di carattere vincolante, rispetto ai moduli di auto-organizzazione degli organi collegiali decentrati.

Infatti il Consiglio ha realizzato e realizza la finalità di omogeneizzazione dell'attività dei Consigli giudiziari con risoluzioni programmatiche, risposte a quesiti, ovvero con circolari che disciplinano la forma di specifici atti adottati dai Consigli giudiziari, fissando così i criteri di coordinamento organizzativo e funzionale, relativi agli organismi decentrati di amministrazione della giurisdizione. In tali termini il C.S.M. realizza l'opera di armonizzazione delle modalità di organizzazione dei Consigli periferici (coordinamento organizzativo) ed indica ai medesimi organi i criteri per lo svolgimento delle diverse attività ausiliarie (coordinamento funzionale).

3.2.1 Il coordinamento organizzativo esercitato dal CSM.

I limiti esterni del potere di autoregolamentazione dei Consigli giudiziari sono fissati, come chiarito, dalla potestà dell'Organo centrale di autogoverno di dettare *criteri di coordinamento organizzativo*.

Atteso che, ad oggi, i Consigli giudiziari risultano dotati, nella maggioranza dei casi, di regolamenti interni, il potere di coordinamento organizzativo si esplicita principalmente nella predisposizione, da parte del C.S.M., di criteri di indirizzo che, nel rispetto della autonomia organizzativa dei Consigli giudiziari, fissano le linee guida per il processo di autoregolamentazione dei Consigli medesimi.

In tale contesto, il Consiglio superiore adotta risoluzioni programmatiche, che si soffermano sul contenuto dei regolamenti che vengono approvati dai diversi organi decentrati. Il potere di coordinamento organizzativo in esame si risolve in risoluzioni di indirizzo e di principio adottate dall'Organo centrale di governo autonomo della magistratura atteso che, in questo ambito, il C.S.M. incontra il limite rappresentato dalla autonoma potestà regolamentare di cui godono i Consigli giudiziari ed il Consiglio direttivo della Corte di cassazione.

Deve sul punto rilevarsi che la relazione tra i Consigli giudiziari riformati ed il C.S.M. rientra nello schema giuridico della funzione ausiliaria, di talché tra gli organi periferici e quello centrale si configura un rapporto di subordinazione funzionale e non gerarchica. L'Organo di autogoverno traccia quindi il quadro di compatibilità entro cui può esercitarsi il potere regolamentare dei singoli Consigli giudiziari, disegnando i confini non valicabili dell'autoregolamentazione ed una sorta di cornice della normazione interna degli organi decentrati.

Tanto chiarito, soffermandosi sul contenuto del potere organizzativo in oggetto, si osserva che le modalità di svolgimento dei lavori dei Consigli giudiziari riformati, che vengono in rilievo nell'ambito del potere di coordinamento di cui si tratta, involgono i seguenti settori di attività:

- modalità di convocazione delle sedute consiliari;
- criteri di formazione dell'ordine del giorno e trattazione degli affari urgenti;
- composizione dei Consigli rispetto a determinate competenze;
- forme di pubblicità dell'O.d.G.;
- pubblicità delle sedute dei Consigli;
- criteri di assegnazione degli affari ai componenti del Consiglio;
- modalità di verbalizzazione dei lavori consiliari;
- regime di accesso agli atti;
- nomina dei componenti della Commissione per il tirocinio dei magistrati ordinari, ai sensi dell'art. 9 D.P.R. 17 luglio 1998, della Commissione per la formazione permanente della magistratura onoraria (sino alla operatività della Scuola superiore della magistratura, prevista dal D.lgs. n. 26/2006); e della Commissione per l'analisi dei flussi e delle pendenze;
- operatività della Sezione autonoma dei Giudici di Pace;
- istituzione dei Comitati pari opportunità decentrati e predisposizione dei relativi regolamenti;
- modalità di esercizio della vigilanza sugli uffici giudiziari del distretto.

Oltre a tali *materie* il potere di coordinamento organizzativo involge, altresì, l'attività di interpretazione delle norme di fonte primaria, svolta autonomamente dai Consigli giudiziari.

Come sopra considerato deve ritenersi che l'interpretazione delle disposizioni di legge che regolano l'attività dei Consigli spetta ai medesimi organi collegiali periferici, che in tal modo procedono ad individuare gli spazi in cui può esercitarsi, in concreto, l'attività di autoregolamentazione. Conseguentemente, il potere di coordinamento organizzativo di cui si tratta - con cui il C.S.M. traccia i confini dell'autoregolamentazione - comprende anche una funzione di indirizzo ed armonizzazione dell'attività ermeneutica delle fonti primarie che viene svolta, in tale ambito, dagli organi locali dell'autogoverno.

Pertanto, le risoluzioni programmatiche possono involgere anche aspetti afferenti all'interpretazione della cornice ordinamentale, così da favorire orientamenti comuni e condivisi. Si osserva al riguardo che la questione appare di sicuro rilievo, tenuto conto della articolata disciplina recentemente introdotta dal D.lgs n. 25/2006, *Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei Consigli giudiziari*.

Si osserva che il C.S.M. è intervenuto nella materia del coordinamento organizzativo dell'attività degli organi periferici con l'elaborazione di delibere rese in risposta ai quesiti che vengono formulati dai Consigli stessi; e che, anche nell'ambito di tale specifica modalità, l'intervento del C.S.M. si sostanzia nella fissazione di criteri di indirizzo e nella elaborazione di soluzioni interpretative che fissano le linee guida dell'attività degli organi decentrati.

4. *La funzione servente dei Consigli giudiziari e del Consiglio Direttivo della Corte di cassazione.*

Nell'ambito dei limiti esterni che segnano l'autonomia organizzativa degli organi decentrati si colloca il potere di *coordinamento funzionale* esercitato dal C.S.M.

Detto potere è destinato a realizzare la sostanziale omogeneità degli apporti resi dagli organismi periferici, così da consentire al Consiglio superiore il proficuo impiego dei contributi conoscitivi provenienti dalle diverse realtà giudiziarie, nel momento in cui assume le decisioni amministrative di propria competenza.

Il coordinamento funzionale è cioè volto a conformare l'assetto operativo dei soggetti ausiliari. A differenza del potere di coordinamento organizzativo, destinato ad esercitarsi per linee esterne, il potere di uniformazione delle attività degli organi periferici ad opera dell'Organo centrale può essere esercitato con maggiore intensità e forza di penetrazione.

Il potere di coordinamento funzionale, volto a garantire l'interesse istituzionale ad una razionale ed uniforme amministrazione della giurisdizione, si esplicita con forme più precise e dettagliate rispetto a quelle del coordinamento organizzativo, tali da rendere *<visibile il carattere preparatorio e strumentale ed il nesso di finalizzazione degli atti dei Consigli giudiziari rispetto agli atti del C.S.M.>*⁷.

Nell'esercizio di tale potere il C.S.M., pertanto, detta agli organi ausiliari criteri uniformi ai quali essi devono attenersi nello svolgere le attività finalizzate ad informare, illuminare, consigliare, l'organo centrale di autogoverno. Si garantisce, così, l'omogeneità, e quindi la comparabilità, dei contributi resi dalla pluralità degli organismi ausiliari periferici.

Il coordinamento funzionale involge le attività dei Consigli giudiziari, che si risolvono nella formulazione di pareri o nell'espletamento di attività istruttorie, preparatorie o di informazione.

In tali termini, il C.S.M. realizza - e governa - il *<processo di decentramento operativo imperniato sui meccanismi della delega di funzioni endoprocedimentali ai Consigli giudiziari>*⁸; e ciò nell'ambito dei procedimenti amministrativi afferenti alle diverse materie di competenza consiliare.

Si osserva che il Consiglio ha, in concreto, realizzato il decentramento funzionale di cui si tratta. Si richiamano a titolo esemplificativo i seguenti settori di attività, interessati dal processo di decentramento funzionale:

⁷ *Risoluzione sul Decentramento dei Consigli giudiziari*, del 20 ottobre 1999, par. 4.3. Si osserva che la *Risoluzione* costituisce essa stessa espressione del potere di coordinamento funzionale di cui è titolare il Consiglio superiore.

⁸ *Risoluzione*, cit., p. 6.1. Il Consiglio di Stato, con riferimento alla previgente cornice ordinamentale, ha qualificato la relazione corrente tra i Consigli giudiziari ed il C.S.M. in termini di *<subordinazione e ausiliarità>*, tenuto conto della posizione di vertice attribuita dalla Costituzione al Consiglio superiore della magistratura nell'ordinamento amministrativo della magistratura ordinaria (Consiglio di Stato, Sez. IV, 31.3.1988, n. 287); occorre peraltro sottolineare che nella medesima decisione la Sezione ha rilevato che, nell'ambito dei procedimenti volti al conferimento di incarichi direttivi, il C.S.M. ben può *<richiedere ai consigli giudiziari di assolvere compiti istruttori e di formulare pareri in relazione alle decisioni che l'organo di governo della magistratura ordinaria si trova di volta in volta a dovere adottare>*.

- valutazioni periodiche di professionalità;
- conferimento di uffici direttivi e semidirettivi;
- progetti organizzativi degli uffici giudiziari giudicanti.

Nelle richiamate aree tematiche il C.S.M., al fine di garantire l'omogeneità dei contributi resi dagli organi periferici, nell'esercizio del potere di coordinamento funzionale, ha disciplinato le forme di intervento dei Consigli giudiziari, con specifiche *Circolari*.

Con la Circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007, recante *Nuovi criteri per la valutazione di professionalità dei magistrati*, il Consiglio superiore ha regolato - Capo XV - le modalità con le quali i Consigli giudiziari esprimono i pareri sui magistrati sottoposti a valutazione; la predetta Circolare, infatti, contiene specifiche disposizioni relative alle fonti di conoscenza utilizzabili e disciplina l'espletamento dell'attività istruttoria eventualmente ritenuta necessaria. Il Capo XVI della medesima Circolare detta poi specifiche disposizioni sulla *forma* dei pareri.

Di particolare rilievo è in questo ambito la "*Nuova circolare sull'acquisizione dei provvedimenti e verbali d'udienza a campione*", n. 16754/2008, che sulla scia di quella n. 2084/2005, detta regole generali sulle modalità dei prelievi di provvedimenti e verbali, affidando ai Consigli giudiziari ed al Consiglio direttivo della Corte di cassazione l'emanazione di una più specifica disciplina (che trova la sua collocazione nell'alveo del potere di autoregolamentazione).

E' d'obbligo menzionare in proposito la Circolare del C.S.M. 6 febbraio 1985 n. 1275 - se pure ormai abrogata - che, dettando prescrizioni ai Consigli giudiziari in tema di redazione dei pareri relativi alla valutazione di professionalità dei magistrati, aveva posto in luce come il rapporto di cooperazione tra Consigli e C.S.M. possa strutturarsi nella maniera più adeguata proprio a partire da una iniziativa ordinatrice del Consiglio Superiore.

Nel medesimo ambito funzionale si collocano le disposizioni dettate dalla "*Circolare per la formazione dei pareri per il conferimento di uffici direttivi e dei relativi rapporti informativi*", n. P-14757 del 22 giugno 2005, integrativa della *Circolare in materia di conferimento di uffici direttivi* P-13000/1999 e succ. mod. introdotte dalla *Deliberazione del 21 novembre 2007*, con riferimento ai pareri resi dai Consigli giudiziari, nell'ambito delle procedure concorsuali per il conferimento di uffici direttivi, nonché quelle della "*Risoluzione in tema di conferma per i magistrati che svolgono funzioni direttive e semidirettive ai sensi degli artt. 45 e 46 del D.Lvo. 160/2006*" che assolvono alla non meno importante funzione di consentire una valutazione adeguata del lavoro svolto dai magistrati cui sono stati affidati incarichi direttivi e semidirettivi. Si osserva che l'uniformità dei contributi di conoscenza resi dagli organi periferici, in tale contesto, risulta particolarmente rilevante, tenuto conto delle valutazioni di natura specificamente comparativa tra i profili professionali dei diversi aspiranti, che il Consiglio superiore è chiamato a svolgere, nella individuazione del candidato maggiormente idoneo a ricoprire l'incarico direttivo messo a concorso.

Si richiama, inoltre, la *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011 (Delibera del 17 luglio 2008 e succ. mod.)*, ove il Consiglio disciplina la formulazione del parere, da parte del Consiglio Giudiziario, sulla proposta tabellare.

Nella ricognizione degli ambiti in cui il Consiglio superiore ha esercitato il potere di coordinamento funzionale di cui si tratta, sembra opportuno altresì richiamare il Par. 70 della *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011*, ove il C.S.M. ha regolato: la materia dell'esonero parziale dal lavoro giudiziario ordinario dei componenti elettivi dei Consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione; ed il regime delle incompatibilità rispetto all'incarico di componente elettivo.

Si deve, infine, richiamare la delibera plenaria del 9 aprile 2008, recante *Istituzione dei Comitati Pari Opportunità decentrati presso i Consigli giudiziari*; invero, la creazione della rete dei Comitati per le pari opportunità in forma decentrata, presso ciascun Consiglio giudiziario, realizza un processo di decentramento funzionale nella realizzazione delle condizioni di parità professionale fra magistrati di genere diverso.

Preme sul punto sottolineare che la concreta costituzione dei Comitati decentrati, come pure la predisposizione dei regolamenti istitutivi dei nuovi organi - attività che la richiamata delibera rimette agli organi periferici - costituiscono espressione dell'autonomia regolamentare degli organi decentrati.

INTERVENTI DEL CSM

Si richiamano ora, nei termini che seguono, le risposte a quesiti rese dal Consiglio superiore, con cui l'Organo di autogoverno ha elaborato le soluzioni interpretative della cornice normativa di riferimento ed ha fissato i criteri di indirizzo dell'attività degli organi decentrati.

La pubblicità delle sedute

Deliberazione del 25.1.2007 (*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*) il Consiglio superiore ha affrontato il tema della pubblicità delle sedute dei Consigli giudiziari.

Il Consiglio ha rilevato che nel quadro di un ordinamento costituzionale democratico la pubblicità delle sedute degli organi collegiali costituisce la regola, finalizzata a garantire la trasparenza e la piena conoscibilità da parte degli interessati della attività da essi esplicata; e che 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. Pertanto, anche per i Consigli giudiziari, in assenza di una regolamentazione della materia, la pubblicità rappresenta la regola, mentre la segretezza costituisce l'eccezione. Il Consiglio superiore ha quindi chiarito che i regolamenti interni dei Consigli possono legittimamente stabilire 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; la tutela della riservatezza nella formulazione dei giudizi e nella divulgazione di dati che riguardano singoli magistrati.

Il diritto di accesso agli atti dei Consigli giudiziari

Risoluzione in data 2 maggio 2007, di risposta al *Quesito posto dal Consiglio giudiziario presso la Corte di appello di ..., con nota n. 14639, in data 30 maggio 2006, inteso a conoscere «se è possibile, per il Consiglio giudiziario che abbia emesso parere negativo sull'idoneità di un magistrato ad assumere un determinato ufficio direttivo, rilasciare a detto magistrato copia dei pareri emessi in relazione a tutti gli altri aspiranti al medesimo ufficio direttivo»*. Il Consiglio ha affermato che è riconosciuta la possibilità per un magistrato che abbia fatto domanda per il conferimento di un ufficio direttivo di accedere, anteriormente alla definizione del procedimento, ai pareri espressi nei confronti degli altri concorrenti; e che spetta al Consiglio superiore della magistratura il compito di pronunciarsi sulla domanda finalizzata ad ottenere, anteriormente alla definizione del procedimento, l'accesso ai pareri espressi nei confronti degli altri concorrenti al conferimento di un ufficio direttivo.

Risoluzione in data 11 marzo 2009, con cui il Consiglio ha proceduto all'analisi del quesito del Presidente del Consiglio giudiziario di ... *“sulla possibilità del Consiglio giudiziario - attesa la funzione consultiva - di rilasciare copia sia degli atti acquisiti nel corso dell'esame di qualsivoglia pratica sia dell'intero verbale ovvero soltanto dell'estratto della delibera, anche nell'ipotesi in cui con la stessa sia stata disposta un'istruttoria”*.

L'Organo di governo autonomo ha chiarito che il diritto di accesso - sia esso qualificato come interesse legittimo, ovvero come diritto soggettivo - è caratterizzato dalla sua natura strumentale

rispetto alla protezione di ulteriori posizioni soggettive; che è esclusa l'ammissibilità di istanze di accesso preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni; e che il diritto di accesso inerisce ai soggetti <interessati>, cioè a dire a coloro che sono titolari di una situazione giuridicamente protetta immediatamente collegata al documento al quale è chiesto l'accesso. Oltre a ciò si è rilevato che la legittimazione all'accesso incontra specifici limiti nel caso in cui il richiedente non sia titolare di una situazione giuridica immediatamente collegata all'atto amministrativo al quale è chiesto accesso, ovvero nel caso in cui il documento comunque contenga dati la cui divulgazione sia idonea a compromettere il diritto alla riservatezza dei terzi.

La composizione dell'Organo decentrato

Delibera in data 17 maggio 2007, di risposta al quesito in ordine alla composizione del Consiglio giudiziario, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 30 marzo 2007, n. 36. Il Consiglio si è soffermato sull'interpretazione del disposto di cui al D.L. 30 marzo 2007, n. 36, convertito in legge dall'art. 1, L. n. 66/2007, di proroga del mandato dei componenti dei Consigli giudiziari in carica alla data di entrata in vigore dello stesso decreto legge. Nel caso, il Consiglio ha affrontato la questione relativa alla operatività delle cause di decadenza dall'incarico dei componenti elettivi dei Consigli giudiziari, secondo la previgente cornice ordinamentale, per mutamento della categoria intervenuto nelle more della proroga disposta dal D.L. n. 36, citato. Ed ha rilevato che il legislatore ha introdotto una vera e propria proroga del mandato dei componenti in carica, soggettivamente intesi, con la conseguenza che per essi non valgono le cause di decadenza dalla carica per mutamento della categoria.

Risoluzione del 10 settembre 2008, di risposta al quesito in ordine alla interpretazione del D.lgs. n. 35/2008, in particolare *“se le problematiche relative alle componenti dei magistrati onorari diverse da quella dei giudici di pace siano demandate all'esame del Consiglio giudiziario in composizione ordinaria”*, il Consiglio superiore ha chiarito che le questioni afferenti ai magistrati onorari diversi dai giudici di pace non possono essere trattate dalla Sezione prevista dall'art. 10, D.lgs. n. 25/2006, strutturata con esclusivo riguardo alle funzioni dei giudici di pace.

Il Consiglio, richiamato il disposto di cui all'art. 16 D.lgs. 25/2006, ove si stabilisce che i componenti laici integrano la composizione del Consiglio giudiziario “esclusivamente” per le competenze di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), d) ed e) D.Lgs. 25/2006, ha rilevato che la legge ordinamentale limita espressamente l'intervento dei componenti non togati, giacché essa non prevede una loro competenza generale, con la conseguente esclusione di alcune delle materie devolute alla cognizione del Consiglio giudiziario, ma, all'opposto, limita a priori il loro intervento soltanto a tre delle sette categorie di affari indicate dall'art. 15 D.Lgs. 25/2006.

In ragione della formulazione dell'art. 16 D.Lgs., il Consiglio superiore ha considerato che appare preferibile che l'intera materia della magistratura onoraria sia trattata dal Consiglio giudiziario in composizione esclusivamente togata. Il C.S.M. ha pure rilevato che resta auspicabile, de iure condendo, un intervento legislativo che, in linea con quanto già previsto per i giudici di pace, consenta la partecipazione della componente non togata alle delibere in tema di magistratura onoraria.

Deliberazione del 12 marzo 2009, con cui il Consiglio ha analizzato il quesito formulato dal Presidente della Corte di appello di ... “in ordine alla composizione dei Consigli giudiziari nella trattazione delle diverse materie, al fine di individuare il relativo quorum strutturale; alle connesse questioni circa le modalità di convocazione e di invio degli ordini del giorno; ed all'eventuale diritto di “tribuna” vantato dai membri laici, rispetto alla discussione di pratiche non comprese nelle previsioni di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), d) ed e), D.lgs. n. 25/2006”.

Il Consiglio ha chiarito che i componenti laici integrano utilmente il *quorum* del Consiglio giudiziario, richiesto dall'art. 9-bis, D.lgs. n. 25/2006, solo con riguardo alle competenze di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), d) ed e), citato. E che è dato individuare due distinti ordini del giorno del Consiglio giudiziario, tenuto conto della diversa composizione dell'Organo, in ragione degli affari da trattare.

Al fine di garantire la trasparenza e la piena conoscibilità da parte degli interessati della attività svolta dai Consigli giudiziari, si è rilevata l'opportunità che la convocazione ed i relativi ordini del giorno siano comunicati, nelle forme specificamente dettate dai regolamenti interni, a tutti i componenti dei Consigli.

Il Consiglio superiore ha considerato che dette modalità di diffusione dell'OdG risultano funzionali all'esercizio del c.d. diritto di "tribuna", da parte dei membri laici, rispetto alla trattazione di pratiche non comprese nelle previsioni di cui all'art. 15, comma 1, lettere a), d) ed e), citato. Il diritto di "tribuna", infatti, discende dal principio generale di pubblicità delle sedute dei Consigli giudiziari. Peraltro, nel caso in cui i regolamenti interni dei Consigli disciplinino la materia della pubblicità delle sedute, escludendola in riferimento alla trattazione di determinati affari, si è chiarito che la possibilità di assistere ai lavori consiliari risulta in concreto esercitabile unicamente entro i limiti dettati dalle disposizioni di organizzazione di ciascun organo decentrato di autogoverno.

Dovere di astensione dei componenti

Risoluzione in data 23 luglio 2007, di risposta al quesito posto dal Capo dell'Ispettorato generale del Ministero della giustizia avente ad oggetto: "*Dovere di astensione di componenti dei Consigli giudiziari*". Al fine di contemperare l'imparzialità dell'organo decentrato e la funzionalità del Consiglio giudiziario, da qualificarsi come collegio perfetto ai sensi del previgente art. 6, R.D.L.vo 31 maggio 1946, n. 511, il Consiglio superiore chiarisce che il componente incompatibile può essere chiamato unicamente a garantire il *quorum* strutturale, fermo l'obbligo di astensione dalla votazione finale.

Le operazioni elettorali per il rinnovo dei Consigli giudiziari

Risoluzione del 19 marzo 2008, recante *Espletamento delle operazioni elettorali relative al rinnovo dei Consigli giudiziari ed alle elezioni del Consiglio Direttivo presso la Corte di cassazione*, il Consiglio superiore, esaminato il testo del D.lgs. 28 febbraio 2008, n. 35, recante *Coordinamento delle disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari, a norma dell'articolo 7, comma 1, della legge 30 luglio 2007, n. 111* si è soffermato sull'esame delle seguenti questioni interpretative controverse: - diritto di elettorato attivo e passivo; - dislocazione degli uffici elettorali nell'ambito di ciascun distretto di Corte di appello; - costituzione dell'Ufficio elettorale della Corte di cassazione e dell'ufficio elettorale Centrale; - presentazione delle liste; modalità di espressione del voto; - assegnazione dei seggi. Nella delibera in esame il Consiglio superiore chiarisce che l'esame delle predette questioni rappresenta un ausilio all'espletamento delle operazioni elettorali, nell'ambito del potere di coordinamento organizzativo, che si viene esaminando, e che resta ferma l'autonomia di ciascun ufficio elettorale nel risolvere i diversi problemi applicativi.