

Poteri di vigilanza dei Consigli giudiziari.

(Risoluzione del 1° luglio 2010)

Il Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 1° luglio 2010, ha adottato la seguente delibera:

«1. Il ruolo dei Consigli giudiziari nel circuito del governo autonomo della Magistratura

Il governo autonomo della Magistratura, affidato per dettato costituzionale al C.S.M., è lo strumento attraverso il quale si realizzano e, al contempo, si tutelano, le garanzie di autonomia ed indipendenza dell'ordine magistratuale, riconosciute dalla Carta fondamentale (artt. 101 e ss.) quale presidio indispensabile per attuare i diritti fondamentali del cittadino.

Nel corso del tempo l'attività svolta dal Consiglio superiore della magistratura si è arricchita dell'apporto dei Consigli giudiziari, organismi di antica tradizione nell'ambito ordinamentale divenuti oggi organi ausiliari indispensabili per l'efficacia dell'attività di amministrazione della giurisdizione.

La progressiva attuazione delle disposizioni di rango costituzionale e la lettura delle norme ordinamentali alla luce di esse hanno, infatti, contribuito a modificare l'originario ruolo dei Consigli giudiziari, trasformandoli da strumenti marginali dell'amministrazione giudiziaria a nuclei vitali ed indispensabili per il funzionamento dell'autogoverno.

La riforma del giudice unico segna, indubbiamente, un passaggio fondamentale nella direzione della rivisitazione complessiva della relazione funzionale intercorrente tra Consiglio superiore della magistratura e Consigli giudiziari. Tale riforma, infatti, incidendo sulla fisionomia organizzativa degli uffici giudiziari, rendeva necessario lo sviluppo di un più efficiente e moderno sistema di autoamministrazione della giurisdizione, attento alle peculiarità territoriali ed in grado di valorizzare i contributi di conoscenza e di giudizio provenienti dagli organi collegiali rappresentativi delle diverse realtà giudiziarie.

Il Consiglio superiore, cogliendo nella novella legislativa l'opportunità per la promozione di una visione moderna ed efficiente dell'amministrazione, nella *“Risoluzione sul decentramento dei consigli giudiziari”* deliberata il 20 ottobre 1999, ha rilevato che *“Il modello di autogoverno della magistratura sin qui sperimentato, imperniato su di un centro unico ed assolutamente preminente - il Consiglio superiore della magistratura - non è più sufficiente, da solo, a soddisfare le molteplici esigenze di una moderna ed efficiente amministrazione della giurisdizione. Non vi è dubbio che - riguardato nel suo complesso e in una prospettiva storica che supera la critica su singole decisioni o su specifici atteggiamenti o metodi - il modello di autogoverno incentrato sul Consiglio superiore è stato e rimane un fattore insostituibile di ordine, di trasparenza amministrativa, di corretta gestione. Ma, una volta riconosciuti i meriti storici ed i tanti risultati positivi dell'azione consiliare, bisogna anche rilevare che molti sono i fattori che hanno concorso e concorrono a mettere in crisi le pretese di esclusività e di autosufficienza di un autogoverno attuato “solo” dal centro”*.

Sulla base di tali considerazioni, il C.S.M., si è preoccupato di disegnare ruolo e competenza dei Consigli giudiziari, dei quali ha riconosciuto l'essenziale contributo per una efficace ed efficiente amministrazione del corpo magistratuale.

La recente riforma dell'ordinamento giudiziario che ha riguardato anche i Consigli giudiziari (modificandone la composizione e ampliandone le competenze) ha proseguito sul percorso innovativo avviato con la risoluzione sul decentramento del 1999.

Il decreto legislativo n. 25/2006, infatti, ha delineato con maggiore precisione il ruolo dei Consigli giudiziari - peraltro in parte recependo alcune disposizioni già introdotte in sede di normazione secondaria dal C.S.M. - e ne ha, così, rafforzato la posizione all'interno del sistema dell'autogoverno attraverso l'attribuzione ad essi di funzioni loro proprie e non più soltanto delegate dal Consiglio superiore.

Proprio in ragione del mutato assetto ordinamentale, il C.S.M., nel procedere alla necessaria novellazione della normazione secondaria, ha ulteriormente ampliato il ruolo dei Consigli giudiziari, i quali svolgono un'attività valutativa imprescindibile nell'ambito sia delle valutazioni di professionalità sia dei procedimenti tabellari.

Il Consiglio superiore, sempre in linea di ideale continuità con quanto affermato il 20 ottobre 1999 nella risoluzione sul decentramento, ha approvato il 18 marzo 2009 una nuova delibera, avente ad oggetto "*Funzionamento dei Consigli giudiziari: risoluzione di indirizzo in relazione ad alcune problematiche comuni*", con cui ha ulteriormente chiarito quale debba essere il contributo dei Consigli giudiziari nel complessivo circuito dell'autogoverno e secondo quali schemi debba articolarsi il rapporto degli stessi con il C.S.M.

I Consigli giudiziari riformati - secondo quanto affermato nella delibera appena richiamata - si rivelano in grado di fornire al Consiglio superiore, nell'ambito della compartecipazione nell'esercizio della amministrazione della giurisdizione, un sempre più analitico e conferente contributo di conoscenza sulle diverse realtà giudiziarie locali, ed anzi proprio la disciplina dettata in tema di articolazione ed attività degli stessi è funzionale ad assicurare la loro piena prossimità agli uffici ed ai magistrati dei singoli circondari.

Il C.S.M. 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.

Si è quindi di fronte ad una sorta di **compartecipazione** nell'esercizio della funzione valutativa assai più che ad una generica funzione consultiva dei Consigli giudiziari rispetto al Consiglio superiore. Tale conclusione risulta avvalorata dalle disposizioni contenute nell'art. 15 D.Lgs. 25/2006, che attribuisce ai Consigli giudiziari, come già sopra evidenziato, funzioni loro proprie e non più soltanto delegate dal Consiglio superiore.

Mantiene così piena validità e, anzi, risulta rafforzata la ricostruzione dei rapporti tra Consiglio superiore della magistratura e Consigli giudiziari in termini di ausiliarità, secondo quanto già prospettato nella richiamata risoluzione consiliare del 1999, con la consapevolezza che i Consigli coadiuvano l'Organo di governo autonomo nell'esercizio delle prerogative costituzionali, senza con ciò assumere una posizione servente di sott'ordinazione gerarchica.

In conclusione: nel circuito dell'autogoverno due organismi - entrambi formati in maggioranza da componenti eletti dagli stessi magistrati - cooperano, sia pure con ruoli ed a livelli diversi, all'esercizio della funzione valutativa del lavoro dei magistrati ed alle diverse attività di amministrazione della giurisdizione.

Le considerazioni svolte fino ad ora inducono ad affermare che l'innovativa prospettiva attraverso la quale rileggere i rapporti esistenti tra C.S.M. e Consigli giudiziari deve involgere la possibilità di attribuire a questi ultimi un ruolo sempre più attivo in chiave valutativo-decisionale, senza al contempo privare il Consiglio superiore di competenze e prerogative ad esso appartenenti in via esclusiva.

Perché ciò avvenga, è necessario garantire, in via preliminare, che l'attività dei Consigli giudiziari si svolga secondo modalità omogenee su tutto il territorio nazionale, affinché i magistrati non vengano danneggiati ovvero beneficiati dal *modus operandi* proprio di ciascuno di essi.

Al contempo, appare utile che tali modalità siano funzionali a garantire l'agilità delle procedure amministrative di competenza dei Consigli giudiziari, requisito indispensabile per l'efficace azione ad essi demandata.

Nella delineata prospettiva di intervento, il Consiglio superiore ritiene quanto mai opportuno indicare delle linee guida ai Consigli giudiziari in tema di esercizio del potere di vigilanza sugli uffici giudiziari del distretto, ad essi attribuito dall'art. 15, comma 1, lett. d) D.Lgs. 160/2006, che recita: essi "*esercitano la vigilanza sull'andamento degli uffici*

giudiziari del distretto. Il consiglio giudiziario, che nell'esercizio della vigilanza rileva l'esistenza di disfunzioni nell'andamento di un ufficio, le segnala al Ministro della giustizia".

Si tratta di un'attribuzione del tutto inedita, la quale consacra la progressiva centralità che i Consigli giudiziari hanno acquisito nel sistema complessivo dell'autogoverno. Infatti, l'esercizio della vigilanza sugli uffici, da sempre prerogativa dei dirigenti degli uffici giudiziari, implica il riconoscimento di una posizione ordinamentale di tutto rilievo, giacché presuppone competenze qualificate e decisivi poteri di intervento.

Dall'incontro con i rappresentanti dei Consigli giudiziari - svoltosi lo scorso 27 novembre 2009 presso la sede consiliare e promosso dalla Sesta Commissione referente proprio al fine di individuare nuove forme di compartecipazione al governo autonomo - è emerso come l'esercizio della vigilanza sia tema particolarmente delicato e, al contempo, di difficile attuazione, anche in ragione della costante preoccupazione di invadere ambiti di competenza non spettanti ai Consigli medesimi.

Risulta, allora, indispensabile chiarire il significato della previsione contenuta nell'art. 15 D.Lgs. 160/2006, in maniera tale da poter fornire utili indicazioni per la realizzazione concreta ed efficace del potere di vigilanza, attribuito ai Consigli giudiziari direttamente dalla legge.

2. La vigilanza sugli uffici giudiziari: contenuti normativi e prospettive ordinamentali.

Il potere di vigilanza attribuito ai Consigli giudiziari si innesta in un tessuto normativo ordinamentale che storicamente riconosce il potere di sorveglianza sugli uffici giudiziari e sui magistrati ai dirigenti degli uffici giudiziari, secondo le previsioni contenute nel Titolo II del R.D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511.

L'art. 14 del citato regio decreto attribuisce al Presidente della Corte di cassazione, al Presidente della Corte di appello ed al Presidente del Tribunale, la sorveglianza, rispettivamente, sugli uffici e sui magistrati della Corte di cassazione, sugli uffici della Corte di appello e sugli altri uffici giudiziari collocati nel distretto nonché su tutti i magistrati in essi in servizio, sugli uffici e sui magistrati del tribunale, come pure sui magistrati del tribunale dei minorenni e sugli uffici di conciliazione del circondario.

Il successivo art. 16 detta disposizioni analoghe in tema di sorveglianza sugli uffici requirenti e sui magistrati ad essi addetti. La norma in oggetto prescrive, infatti, che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione esercita la sorveglianza sui magistrati e sugli uffici della procura generale presso la Corte medesima. Al Procuratore generale spetta, invece, la sorveglianza sui magistrati e sugli uffici della procura generale, delle procure della Repubblica presso i tribunali ordinari e presso i tribunali per i minorenni, delle procure della Repubblica presso le preture del distretto, nonché sulle dipendenti procure generali presso le sezioni distaccate e sulle procure della Repubblica comprese nelle circoscrizioni di tali sezioni; l'avvocato generale presso la sezione distaccata della Corte di appello esercita la sorveglianza sui magistrati e sugli uffici del pubblico Ministero della circoscrizione della sezione. In base, infine, all'ultimo comma della norma *de qua*, il Procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario e il Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni esercitano la sorveglianza sui magistrati addetti ai rispettivi uffici.

Il quadro normativo si completa con la previsione contenuta nell'art. 13 R.D.Lgs. 511/1946, rubricato "*Poteri di sorveglianza spettanti al Ministro*", in base alla quale spetta al Ministro della giustizia l'esercizio dell'*alta sorveglianza* su tutti gli uffici giudiziari, su tutti i giudici e su tutti i magistrati del Pubblico ministero; tale sorveglianza, secondo le indicazioni di cui all'art. 56 D.P.R. 916/1958, risulta funzionale "*per l'esercizio dell'azione disciplinare, per l'organizzazione del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia nonché per l'esercizio di ogni altra attribuzione riservatagli dalla legge*".

La semplice lettura delle disposizioni contenute nel Titolo II del R.D. Lgs, 511/1946 consente di cogliere immediatamente come il potere sorveglianza costituisca – o meglio abbia costituito fino all’entrata in vigore del D.Lgs. 25/2006 - un *proprium* dei dirigenti degli uffici giudiziari, strettamente connesso e consequenziale ai loro compiti di direzione, organizzazione e gestione; si tratta di un potere composito dal punto di vista normativo e soprattutto, com’è stato acutamente rilevato in dottrina¹, “autonomo”, vale a dire non derivato dall’iniziativa dell’autorità centrale.

Infatti, il dirigente dell’ufficio “...oltre che adempiere alle richieste fatte al riguardo dal C.S.M., dal Consiglio giudiziario, dall’Ispettorato o dal Ministro, ha il potere-dovere di vigilare sull’adempimento dei compiti propri di magistrati, funzionari e personale dell’ufficio, operando accertamenti, eliminando pigrizie ed inettitudini, attivandosi ai fini del controllo ed informandone – se del caso – il Ministro e il Procuratore generale presso la Cassazione”².

Sempre in dottrina³ si è evidenziato come all’interno del potere di vigilanza/sorveglianza possono rilevarsi: un aspetto processuale, con la possibilità di avvalersi di strumenti volti ad ottenere un corretto svolgimento del giudizio, un aspetto ordinamentale diretto all’osservanza delle regole di correttezza da parte dei magistrati e sovente momento iniziale della procedura disciplinare, ed, infine, un aspetto organizzativo, cui vanno ricondotti gli strumenti per l’efficiente funzionamento degli uffici.

Gli interventi consiliari, succedutisi negli anni, hanno contribuito a definire i possibili contenuti del generico potere di sorveglianza, sostanzialmente inteso quale forma di controllo sull’attività dei magistrati, suscettibile di sviluppi di tipo disciplinare. Si pensi alla materia della pendenza di procedimenti penali a carico di magistrati⁴ (anche con riferimento ai casi in cui vi siano indagini in corso coperti da segreto⁵), al potere di inoltro di esposti a carico di magistrati⁶, alla pubblicità delle situazioni patrimoniali dei magistrati⁷: tutte questioni afferenti a situazioni suscettibili di valutazione in sede disciplinare, il che evidenzia lo stretto legame tra potere di vigilanza e settore disciplinare.

Non a caso in dottrina è stato sottolineato come “...il potere di vigilanza si ponga in posizione sussidiaria o servente rispetto ad un potere decisionale (...) che può essere esercitato dall’organo stesso che vigila, o da altro organo cui il vigilante è tenuto, o semplicemente può, riferire”⁸.

Conclusivamente può, dunque, rilevarsi che il contenuto e l’estensione del potere di sorveglianza previsto dagli artt.14 e 16 della legge sulle guarentigie ha decisa ampiezza ed

¹ Scotti, *I nuovi compiti del presidente del tribunale e dei presidenti di sezione nel decreto legislativo n.51*, in Documenti giustizia del 1998 n.6, col.935 e ss.; in generale sui poteri del presidente del tribunale a seguito dell’entrata in vigore del D.Lgs.51/98 Salvato, *Disposizioni sull’ordinamento giudiziario*, in Il giudice unico, a cura di Giorgio Lattanzi, Giuffrè, Milano, 2000, pagg.49 e ss.; sulle funzioni dei dirigenti degli uffici si veda anche Viazzi, *Le relazioni del dirigente con i magistrati, i funzionari, l’assemblea dell’ufficio ed il pubblico*, in Documenti giustizia del 1996 n.5, col.995 e ss.

² Così Scotti, *op. cit.*, col.941.

³ Vedi Donella, *I poteri di vigilanza*, Relazione introduttiva all’incontro di studi del C.S.M. “Norme e prassi in tema di direzione degli uffici giudiziari con particolare riferimento ai procedimenti tabellari, ai pareri per le progressioni in carriera, ai poteri di vigilanza”, tenutosi a Trevi 8-10 aprile 1988, pubblicata su Quaderni del C.S.M. n. 24, pag.158 e ss.

⁴ Circolari 29-11-1977 n.6704, 11-6-1981 n.5245, 3-7-1984, 5-10-1995 n.13682, 24-1-1996 n.1126; delibera del 15-7-1987.

⁵ Circolare 13-1-1994; delibere del 7-4-1983, 8-5-1991, 9-3-1994.

⁶ Delibera del 15-4-1987.

⁷ Risoluzione del 25-5-1998 e delibera dell’11-6-1998.

⁸ Così Cicala, *I poteri di vigilanza*, Relazione introduttiva all’incontro di studi del C.S.M. “Norme e prassi in tema di direzione degli uffici giudiziari con particolare riferimento ai procedimenti tabellari, ai pareri per le progressioni in carriera, ai poteri di vigilanza”, tenutosi a Trevi 8-10 aprile 1988 e pubblicata sui Quaderni del Consiglio superiore della magistratura n.24, pag.151.

appare configurarsi quale potere di carattere amministrativo, connesso all'esercizio di funzioni di amministrazione della giurisdizione, inteso a risolvere problemi di carattere organizzativo e funzionale nonché ad individuare eventuali comportamenti di magistrati qualificabili disciplinarmente ovvero penalmente, senza poter tuttavia in alcun modo interferire nell'esercizio della funzione giurisdizionale del magistrato, caratterizzata dall'autonomia e dall'indipendenza di matrice costituzionale⁹.

Il contenuto e le modalità di esercizio del potere di sorveglianza spettante ai dirigenti degli uffici giudiziari non trova la sua concreta esplicazione in norme primarie, bensì solo nella normativa secondaria costituita da deliberazioni, risposte a quesiti e circolari elaborate dal C.S.M.

Le modalità con le quali detto potere-dovere può svolgersi sono varie; sono state, infatti, ritenute legittime le visite del Capo dell'ufficio giudiziario presso l'ufficio sottoposto a sorveglianza, le acquisizioni dei dati desumibili dai fascicoli processuali e dai registri (anche in assenza del titolare), purché dette visite e acquisizioni di notizie non assumano di per sé carattere oggettivamente lesivo della dignità del magistrato o ingiustamente vessatorie, e comunque i relativi provvedimenti siano adeguatamente motivati (v. delibera del C.S.M. del 17 ottobre 1985).

Nel delineato contesto normativo, sia di fonte primaria sia di fonte secondaria, si colloca la nuova previsione contenuta nell'art. 15, comma 1, lett. g) D.L.gs 15/2006, che attribuisce ai Consigli giudiziari *“la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto”*. Un'attività, dunque, che fino all'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento giudiziario costituiva appannaggio esclusivo dei dirigenti degli uffici giudiziari - evidentemente in ragione del ruolo di vertice organizzativo loro riconosciuto - e che diventa oggi un compito di particolare pregnanza.

Le norme in esame utilizzano due sostantivi diversi, vale a dire vigilanza per i Consigli giudiziari e sorveglianza per i dirigenti; non sembra, tuttavia, che a tale diversità debba ricondursi concettualmente una vera e propria distinzione di contenuti. Essa discende piuttosto dai diversi aspetti funzionali che caratterizzano il potere di vigilanza, vale a dire dalla natura dell'organo a cui sono rispettivamente attribuite la vigilanza e la sorveglianza nonché dal diverso ruolo complessivamente delineato dall'ordinamento per i dirigenti e per i consigli giudiziari.

Pertanto, è possibile affermare che il potere di sorveglianza dei dirigenti ed il potere di vigilanza dei consigli giudiziari, limitatamente all'andamento degli uffici giudiziari del distretto, concorrano a pieno titolo. Preme sottolineare che la descritta concorrenza riguarda esclusivamente gli uffici giudiziari, giacché l'originaria previsione inerente l'attribuzione ai Consigli giudiziari anche della *“vigilanza sul comportamento dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto”*, contenuta alla lett. c) dell'art. 15 cit., è stata abrogata dall'art. 13 L. 111/2007. Si tratta di una precisazione di particolare rilievo, giacché risulta funzionale a caratterizzare e, al contempo, a limitare l'attività di vigilanza rimessa agli organi locali di governo autonomo.

Come già evidenziato in apertura, il riconoscimento del potere di vigilanza è indicativo del nuovo ruolo attribuito nell'organizzazione giudiziaria ai Consigli. Tali organi, infatti, hanno assunto una posizione sempre più rilevante nel complesso sistema del governo autonomo, tanto da essere parificati in un'attività delicata come quella in esame ai dirigenti degli uffici. La condivisibile scelta legislativa, che valorizza l'apporto che i Consigli giudiziari possono dare per una maggiore efficacia dell'azione di amministrazione della giurisdizione, va letta ed interpretata alla luce della nuova fisionomia del riformato ordinamento giudiziario e, in particolare, della temporaneità degli incarichi direttivi.

⁹ Così delibera C.S.M. del 20 gennaio 1999.

Il Consiglio giudiziario si rivela in grado di garantire la continuità nell'attività di vigilanza, la quale diviene naturalmente strumentale anche alle valutazioni, pure ad esso organo spettanti, in tema di conferma dei magistrati con incarichi direttivi. Il Consiglio giudiziario, in tal modo, garantisce un'attenzione costante e di prossimità agli uffici collocati nel distretto, diretta ad agevolarne la funzionalità nel corso del tempo.

Si tratta di una vigilanza connotata dal carattere della collegialità, che si rivela funzionale anche alla diffusione di buone prassi ed alla verifica periodica dell'andamento degli uffici giudiziari, **in una prospettiva che è non più soltanto di mero controllo ma è, soprattutto, di promozione di modelli organizzativi efficienti. In altri termini, ai Consigli giudiziari spetta, oltre che la verifica in ordine ad eventuali disfunzioni verificatesi nei singoli uffici, anche l'attivazione di meccanismi idonei a prevenire situazioni di disservizio, come pure la prospettazione di soluzioni possibili.**

La novità sottesa alla nuova competenza attribuita ai Consigli giudiziari sta proprio nel potere loro attribuito **di agire in prevenzione** su possibili problemi di funzionalità degli uffici appartenenti al distretto di competenza dell'organo, evitando, laddove possibile, che tali problematicità si trasformino in rilievi ad esempio in sede tabellare, di valutazione della professionalità ed altro.

Nell'esercizio della delicata attività in esame, i Consigli giudiziari devono valorizzare la loro dimensione distrettuale, che costituisce l'ottica attraverso la quale leggere ed inquadrare le peculiari condizioni di ciascuna realtà territoriale; **ciò comporta anche favorire l'adozione di soluzioni organizzative "distrettuali", che consentano ai singoli uffici giudiziari di superare la ristretta visuale della circoscrizione per accedere ad una visione d'insieme delle problematiche e delle risorse presenti nel distretto.**

Le considerazioni fino ad ora svolte dimostrano come al significativo potere di vigilanza oggi riconosciuto ai Consigli giudiziari corrisponda una considerevole responsabilità in tema di organizzazione della giustizia, non più pertinenza esclusiva dei dirigenti degli uffici giudiziari. Secondo modalità e ruoli distinti, infatti, gli uni e gli altri partecipano alla nevralgica attività di impostazione e coordinamento del servizio giustizia.

D'altra parte il Consiglio superiore della magistratura nella Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011 ha espressamente affermato che *"La cultura tabellare diffusasi negli ultimi anni costituisce principalmente l'espressione della scelta effettuata dal Consiglio di promuovere la gestione partecipata degli Uffici giudiziari, nella consapevolezza che l'autogoverno implica il contributo responsabile di tutti gli operatori del sistema-giustizia. Per altro verso proprio la condivisione delle scelte organizzative si traduce in garanzia di buon funzionamento ed efficienza degli Uffici giudiziari"*.

3. L'attuale esperienza della vigilanza nei regolamenti dei Consigli giudiziari.

L'incontro promosso dalla VI commissione con i rappresentanti dei Consigli giudiziari ha consentito di acquisire informazioni aggiornate sulle scelte adottate in sede di regolamentazione dagli organi decentrati di autogoverno per disciplinare le modalità di esercizio del potere di vigilanza, e di operare una ricognizione dei casi nei quali gli stessi hanno attuato interventi nell'ambito delle nuove competenze previste dall'art. 15 lett. d).

La regolamentazione dell'esercizio del potere di vigilanza ha riguardato essenzialmente le fonti di conoscenza, i poteri istruttori del Consiglio Giudiziario, i criteri per l'assegnazione degli affari ex art. 15 lett. d).

Fonti di conoscenza. In relazione alla competenza di cui all'art. 15 lett. d), taluni Consigli giudiziari hanno previsto l'acquisizione, anche d'ufficio, delle informazioni desumibili da: 1) dati elaborati dalla Commissione distrettuale per l'analisi dei flussi e delle pendenze con

periodicità annuale o anche a richiesta del Consiglio (CG di Catania, Palermo); 2) verbali delle riunioni trimestrali ex art. 15 dlvo 273/89 e delle riunioni previste dall'art. 47 quater ord. giud.; 3) programmi annuali delle attività di cui all'art. 4 dlvo 240/06; 4) provvedimenti di variazione tabellare per gli uffici giudicanti e di variazione dei criteri di organizzazione per gli uffici requirenti; 5) relazioni e/o determinazioni del Comitato Pari Opportunità istituito presso il Consiglio giudiziario; 6) ogni altra informazione utile, proveniente da ciascun componente del Consiglio, dai Consigli dell'Ordine, ovvero da ogni altra fonte di conoscenza (CG di Palermo), con esclusione delle segnalazioni e scritti anonimi.

Poteri istruttori. In sede di autoregolamentazione è stata disciplinata l'attività istruttoria finalizzata all'esercizio del potere di vigilanza, con la previsione di audizioni dei dirigenti degli uffici giudiziari, di magistrati, personale amministrativo, rappresentanti dei Consigli dell'ordine degli avvocati, richieste di atti e di informazioni.

Allo scopo di semplificare l'attività dell'organo collegiale ed evitare che sia per intero coinvolto negli adempimenti istruttori, è stata prevista la possibilità di delegare i componenti designati come relatori sugli affari relativi all'attività di vigilanza.

L'esercizio del potere di vigilanza.

La ricognizione sulle prassi e sulla disciplina regolamentare adottata in relazione all'art. 15 lett. d) evidenzia come sia fortemente avvertita l'esigenza di valorizzare l'esercizio del potere di vigilanza, come attività istituzionale propria dei Consigli giudiziari, finalizzata a promuovere il buon andamento degli uffici anche mediante interventi propositivi per prevenire possibili disfunzioni organizzative.

A tale esigenza rispondono le esperienze degli organi locali di autogoverno che hanno previsto un "programma di verifica dell'andamento degli uffici giudiziari", la creazione di una articolazione interna al Consiglio giudiziario (Commissione per la vigilanza) stabilmente preposta – per un periodo massimo di due anni- all'attuazione di tale programma e all'attività istruttoria strumentale a tale compito esecutivo, con il compito di redigere una relazione annuale da sottoporre all'approvazione del Consiglio (CG di Napoli). Alcuni Consigli giudiziari, come quello di Milano, hanno optato consapevolmente per una scelta diversa al fine di evitare di cristallizzare in capo alle stesse persone il potere di vigilanza e di creare strutture ad hoc, da istituire solo se richiesto dalla complessità del caso.

Nella stessa prospettiva si muovono le disposizioni regolamentari che prevedono una o più sedute all'anno riservate alla vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto (CG di Bari, Salerno, Firenze), preceduta dall'invito ai dirigenti, magistrati e Consiglio dell'Ordine degli avvocati a segnalare le eventuali disfunzioni organizzative, e/o la programmazione di sedute presso gli uffici giudiziari del distretto (CG di L'Aquila e Roma) e di incontri tra i componenti relatori degli affari in materia di vigilanza e i magistrati dell'ufficio interessato, al fine di raccogliere informazioni sull'andamento dell'ufficio, con i Consigli dell'Ordine forense e le rappresentanze del personale amministrativo, e – ricorrendone la necessità- l'esercizio delle competenze di cui all'art. 15 lett.d) anche al di fuori delle attività programmate.

Coerenti a tale impostazione sono le disposizioni regolamentari che prevedono la segnalazione al Capo dell'Ufficio delle disfunzioni di cui il Consiglio giudiziario sia venuto a conoscenza, con riferimento a fatti che hanno incidenza sull'andamento dell'ufficio e agli obiettivi indicati nelle relazioni allegate al progetto tabellare, e la comunicazione – contestuale a quella inoltrata al Ministro – al CSM e ad ogni altro organo competente dei fatti rilevanti emersi dal concreto esercizio del potere di vigilanza.

La casistica.

Sulla base della ricognizione effettuata, può dirsi che in concreto l'attività di vigilanza si è sino ad ora più di frequente indirizzata verso la individuazione e la verifica di disfunzioni connesse all'attuazione del progetto e delle previsioni tabellari: in questo settore, gli interventi

dei Consigli giudiziari si sono spesso sviluppati nel corso dell'esame di affari specifici (variazioni tabellari, applicazioni endo- distrettuali, interlocuzione sulla ripartizione degli affari e composizione di collegi) e in parallelo all'esercizio delle competenze dell'organo locale di autogoverno in materia tabellare.

Nell'esperienza dei Consigli giudiziari che hanno predisposto un "programma di verifica dell'andamento degli uffici", l'esercizio del potere di vigilanza ha consentito di far emergere specifiche anomalie, come quelle connesse al ricollocamento dei direttivi e semidirettivi decaduti ex lege, che sono risultati titolari di ruoli di consistenza notevolmente inferiore rispetto agli altri componenti dell'ufficio (CG di Napoli).

Altro settore rispetto al quale è emersa l'esigenza di valorizzare l'intervento preventivo dell'organo locale di autogoverno in funzione di vigilanza è quello della magistratura onoraria e, in questa prospettiva, alcuni Consigli giudiziari hanno deliberato di richiedere ai Presidenti di ciascun Tribunale una relazione informativa sulle caratteristiche quantitative e qualitative dell'attività della magistratura onoraria.

Specifici interventi sono stati attuati, spesso con esiti positivi, a seguito di segnalazioni relative a disfunzioni organizzative o dei servizi amministrativi, sovente riguardanti uffici periferici e sezioni distaccate.

4. Linee guida per l'esercizio uniforme della vigilanza.

Il ruolo dei Consigli giudiziari e la relazione ordinamentale intercorrente tra essi ed il Consiglio superiore della magistratura legittima - secondo quanto costantemente affermato dal C.S.M. - il loro potere di autoregolamentare le modalità di svolgimento del proprio lavoro come un corollario naturale ed uno sviluppo fisiologico delle loro competenze istituzionali¹⁰.

Ciò nondimeno, il rispetto del principio di imparzialità dell'amministrazione ex art. 97 Cost., pone 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.

L'imprescindibile esigenza di armonizzare la complessiva azione svolta dai Consigli giudiziari comporta la fissazione, da parte dell'Organo di governo autonomo, di criteri di coordinamento organizzativo e funzionale, al fine di armonizzare le modalità di organizzazione dei Consigli (coordinamento organizzativo) nonché i criteri per lo svolgimento delle diverse attività ausiliari (coordinamento funzionale).

Ferma restando, dunque, l'autonoma potestà regolamentare dei Consigli giudiziari, il Consiglio superiore si preoccupa di prospettare agli organi decentrati possibili soluzioni uniformi dirette ad indirizzare sia la loro organizzazione sia l'attività ermeneutica delle fonti primarie, così da favorire strutture organizzative ed orientamenti interpretativi comuni e condivisi.

In tale prospettiva va, dunque, letta l'odierna risoluzione in tema di vigilanza sugli uffici giudiziari.

Preme, ancora una volta, sottolineare come la vigilanza rimessa alla competenza dei Consigli giudiziari riguardi esclusivamente l'*"andamento degli uffici giudiziari del distretto"*, il che vale a delineare l'ambito e la finalità dell'intervento dei Consigli, che non può risolversi in forme di controllo sui singoli magistrati, rimesse in via esclusiva dalle norme primarie ai dirigenti degli uffici giudiziari ed al Ministro della giustizia.

Tanto premesso, appare imprescindibile che i Consigli giudiziari uniformino le proprie attività e, dunque, i propri regolamenti in tema di analisi periodiche dell'andamento degli uffici giudiziari.

¹⁰ Così par. 3.3 Risoluzione del 1999

Non sfugge che i Consigli giudiziari già dispongono dei progetti tabellari e dei programmi organizzativi, a loro trasmessi triennialmente in base alle disposizioni dettate dal C.S.M.

Proprio da tale conoscenza scaturisce la necessità di una verifica periodica in ordine all'attuazione degli obiettivi indicati come primari negli atti organizzativi generali degli uffici, sia giudicanti sia requirenti e, conseguentemente, in relazione all'andamento dei flussi e delle pendenze.

Giova ribadire, come già detto sub 2, che la vigilanza deve avere come obiettivo non soltanto il mero controllo della funzionalità degli uffici ma, soprattutto, **la promozione di modelli organizzativi efficienti**. Si comprende, allora, come la suddetta analisi periodica sia strumentale a favorire l'efficienza e l'efficacia dell'azione dei singoli uffici giudiziari.

In tale prospettiva appare utile invitare i Capi di Corte a riversare nei Consigli giudiziari ogni elemento, positivo o negativo, rilevante per garantire il buon andamento degli uffici di cui hanno avuto conoscenza nell'esercizio del loro potere di sorveglianza.

Può essere, inoltre, prevista un'interlocuzione periodica con tutti i dirigenti del distretto (che si può ipotizzare con cadenza biennale) nel corso della quale i Presidenti o i Procuratori illustrano le proprie scelte organizzative ed il loro stato di attuazione rispetto a quanto programmato nelle tabelle e nei programmi organizzativi. Del pari, in tale sede, potranno essere indicate eventuali difficoltà operative venutesi a creare in concreto e rivelatesi di ostacolo alla suddetta attuazione.

I Consigli giudiziari potranno, altresì, farsi promotori, ove ne ravvisino l'utilità, di incontri congiunti tra il Presidente ed il Procuratore della medesima sede giudiziaria ovvero, più in generale tra i dirigenti del distretto, tutte le volte in cui vadano promosse soluzioni organizzative idonee a potenziare la risposta di giustizia, che involge uffici giudiziari tra loro strutturalmente posti in regime di collegamento funzionale (si pensi al necessario coordinamento tra Tribunale e Procura per lo svolgimento delle udienze penali ovvero alla possibile collaborazione tra uffici giudiziari anche in vista dell'attuazione delle tabelle infradistrettuali).

Sul piano operativo, attesa la delicatezza e la complessità della funzione in esame, appare opportuno che l'esercizio del potere di vigilanza, quanto meno nella parte deliberativa, sia rimesso al Consiglio giudiziario nella sua collegialità, in maniera tale che il contributo di ciascuno sia adeguatamente valorizzato, conformemente alla natura rappresentativa dell'organo medesimo.

Nello svolgimento della funzione in oggetto ed ancor prima in sede di autoregolamentazione, gli organi decentrati di governo autonomo possono utilmente avere presente tutta la produzione consiliare in tema di vigilanza dei dirigenti sugli uffici giudiziari e da essa trarre proficue indicazioni in ordine ai contenuti ed alle forme di detta funzione, atteso che – come sopra si è già evidenziato – il potere di vigilanza e quello di sorveglianza sugli uffici giudiziari si risolvono, nei rispettivi ambiti, nel controllo sul corretto funzionamento degli stessi.

Ai Consigli giudiziari è rimessa la redazione di una breve relazione di sintesi, nella quale venga dato atto di quanto verificato sull'andamento degli uffici, eventualmente previa acquisizioni di dati dalla Commissioni Flussi e Pendenze, e siano pure suggeriti, se del caso, possibili correttivi organizzativi ovvero buone prassi già utilmente sperimentate in altri uffici e calibrate sulle esigenze dell'ufficio in oggetto. È opportuno che tale relazione vada, poi, conservata in un apposito fascicolo destinato all'ufficio giudiziario di riferimento (ivi compresi gli uffici del giudice di pace), all'interno del quale far confluire le relazioni periodiche e tutta la documentazione inerente all'ufficio ed attinente alla vigilanza su di esso.

Nel caso in cui, all'esito delle espletate attività di vigilanza, emergano disfunzioni nell'andamento dell'ufficio interessato, il Consiglio giudiziario procede a segnalare quanto

rilevato al Ministro della giustizia, nella misura in cui le stesse incidano negativamente sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici giudiziari, così coinvolgendo le attribuzioni che la stessa Costituzione assegna al Guardasigilli ex art. 110 Cost.

In tal modo l'art. 15 lett. d) D.Lgs. 25/2006 risulta realizzare proprio i principi costituzionali in tema di competenze assegnate al C.S.M., quale organo preposto al governo autonomo della Magistratura, ed al Ministro della Giustizia, investito della responsabilità politica dell'amministrazione dell'apparato servente all'esercizio dell'attività giurisdizionale: entrambi sono titolari di poteri non incidenti sull'attività giurisdizionale ma solo sull'attività amministrativa benché la stessa sia funzionale all'esercizio della giurisdizione.

In altri termini, la Costituzione distingue le rispettive attribuzioni, prevedendo che al Consiglio spetta tutto quanto attiene al governo del corpo dei magistrati mentre al Ministro compete la cura dei servizi relativi alla giustizia unitamente all'iniziativa disciplinare nei riguardi dei magistrati.

La delineata ripartizione costituzionale delle competenze, seppure esclude ogni intervento del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo *status* dei magistrati - rientranti nelle attribuzioni esclusive del C.S.M. - impone che l'Organo di governo autonomo ed il Ministro, nel pieno rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, collaborino lealmente nel concorrere a realizzare le condizioni più idonee per un efficiente funzionamento del sistema Giustizia.

In tale prospettiva risulta coerente prevedere che le eventuali segnalazioni da parte dei Consigli giudiziari siano inviate, contestualmente, al Consiglio superiore della magistratura, affinché il vertice organizzativo dell'amministrazione giudiziaria sia reso edotto di circostanze rilevanti nell'andamento degli uffici giudiziari e sia, così, posto in condizione di azionare gli strumenti necessari per correggere eventuali distorsioni ed assicurare in tal modo il corretto funzionamento del governo autonomo .».