

Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari - (Delibera 20 ottobre 1999)

Il Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 20 ottobre 1999, esaminati i vari quesiti concernenti il funzionamento dei Consigli Giudiziari ha approvato la seguente delibera.

“INDICE

Premessa: le ragioni del decentramento del sistema di autogoverno; le perplessità da superare; l'itinerario proposto.

1. I Consigli giudiziari: la realtà attuale.

- 1.1. Il monitoraggio sui Consigli giudiziari promosso dal Consiglio Superiore della Magistratura.
- 1.2. I principali risultati dell'indagine.
 - 1.2.1. Un'osservazione di metodo.
 - 1.2.2. La prima disomogeneità: Consigli giudiziari dotati di regolamento e Consigli giudiziari che ne sono sprovvisti.
 - 1.2.3. La convocazione delle sedute del Consiglio giudiziario e la calendarizzazione dei lavori.
 - 1.2.4. Le modalità di partecipazione ai lavori consiliari dei membri supplenti .
 - 1.2.5. La formazione dell'ordine del giorno.
 - 1.2.6. I criteri adottati per l'assegnazione degli affari ai componenti del Consiglio giudiziario.
 - 1.2.7. Le modalità di verbalizzazione delle deliberazioni assunte.
 - 1.2.8. Il regime di pubblicità delle attività del Consiglio giudiziario.
 - 1.2.9. La pubblicità dell'ordine del giorno.
 - 1.2.10. La pubblicità delle sedute.
 - 1.2.11. Le forme di pubblicità degli atti adottati.
 - 1.2.12. L'esonero parziale dal lavoro giudiziario dei componenti dei Consigli Giudiziari.
 - 1.2.13. La frequenza, il numero complessivo e la durata media delle sedute del Consiglio giudiziario nella presente consiliatura.
 - 1.2.14. I dati quantitativi sull'attività dei Consigli giudiziari.
- 1.3. Osservazioni conclusive.

2. I Consigli giudiziari: il quadro di riferimento istituzionale.

- 2.1. La struttura dei Consigli giudiziari.
 - 2.1.1. Membri di diritto e membri elettivi dei Consigli giudiziari. In particolare : la posizione istituzionale del presidente del Consiglio giudiziario.
 - 2.1.2. Il ruolo dei componenti supplenti.
- 2.2. Cenni sulle funzioni dei Consigli giudiziari.
 - 2.2.1. L'area della formazione professionale di magistrati.
 - 2.2.2. Le valutazioni di professionalità.
 - 2.2.3. I pareri sulle tabelle .
 - 2.2.4. Il settore della magistratura onoraria .
 - 2.2.5. I pareri in tema di conferimento di incarichi extragiudiziari ed i compiti residuali..
- 2.3. I Consigli giudiziari come organo di conoscenza e di valutazione professionale.
- 2.4. La posizione dei Consigli giudiziari nel circuito dell'autogoverno e la responsabilità dei loro componenti.

3. Il potere di autoregolamentazione dei Consigli.

- 3.1. Una verifica preliminare.
- 3.2. Il tema del regolamento interno dell'organo collegiale.
- 3.3. I dati istituzionali che fondano il potere di autoregolamentazione.

4. La relazione tra Consigli giudiziari e Consiglio Superiore della Magistratura.

- 4.1. Consigli giudiziari e Consiglio Superiore: l'esigenza di un coordinamento organizzativo e funzionale.
- 4.2. La relazione intercorrente tra Consigli giudiziari e CSM : ausiliarità di una pluralità di organismi collegiali decentrati verso un organo collegiale centrale.
- 4.3. Il potere del CSM di dettare criteri di coordinamento dei lavori e delle attività dei Consigli giudiziari.

5. I criteri di coordinamento organizzativo.

- 5.1 Gli obiettivi essenziali del coordinamento organizzativo del Consiglio Superiore sui Consigli giudiziari.
- 5.2 Sui contenuti minimi, imprescindibili dei regolamenti dei Consigli giudiziari.

6. I criteri di coordinamento funzionale.

- 6.1 Contenuti e modalità di esercizio del potere di coordinamento funzionale del Consiglio Superiore sui Consigli giudiziari.
- 6.2 Alcune indicazioni (meramente esemplificative) sulle attività decentrabili.
- 6.3 Sul potere di proposta dei Consigli giudiziari.

7. L'attività svolta dai componenti dei Consigli giudiziari.

- 7.1 Le attività amministrative connesse e funzionali alla giurisdizione svolte da magistrati e comportanti esonero dal lavoro giudiziario.
- 7.2 La posizione dei componenti dei Consigli giudiziari.

8. Risposta ai quesiti (nei sensi di cui in motivazione) e risoluzione sul decentramento.

Premessa: le ragioni del decentramento del sistema di autogoverno; le perplessità da superare; l'itinerario proposto.

Le ragioni del decentramento del sistema di autogoverno.

La risoluzione prende le mosse da una realtà evidente e da una consapevolezza diffusa.

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.

In questa direzione rilevano innanzitutto *i nuovi modelli di intervento legislativo in materia di organizzazione giudiziaria.*

Il moderno legislatore non pretende più di imporre a tutti gli uffici giudiziari, a prescindere dalle dimensioni o dai compiti concreti, lo stesso uniforme schema organizzativo e gestionale ma – in nome del realismo e dell'efficienza – è orientato a lasciare uno spazio ampio e crescente alla flessibilità ed alla autonoma capacità di organizzazione del lavoro dei dirigenti degli uffici e dei singoli magistrati.

Cresce perciò il numero delle decisioni e delle scelte amministrative, organizzative e operative da compiere a diretto contatto con le situazioni locali.

In particolare il decreto legislativo 19 febbraio 1998 n. 51 ed il complesso di leggi ed i provvedimenti che lo accompagnano trasformeranno la mappa degli uffici giudiziari e la loro fisionomia organizzativa ed incideranno sull'organizzazione del lavoro giudiziario e sull'esercizio della funzione di direzione degli uffici. Con l'effetto di rendere necessari interventi amministrativi più attenti alle specificità delle diverse strutture organizzative ed alle peculiarità territoriali.

Alle tendenze legislative di cui si è ora accennato si affiancano poi *altri fattori istituzionali, di diversa natura, che sottolineano la necessità di realizzare una amministrazione della giurisdizione più articolata e decentrata*

di quella attuale in direzione della creazione di un sistema a responsabilità diffusa, che abbia il suo punto iniziale nell'impegno di ciascun magistrato per il funzionamento del suo ufficio, si sviluppi nell'azione dei dirigenti degli uffici e dei Consigli giudiziari e trovi infine nel Consiglio Superiore della Magistratura un terminale sensibile ed un punto di raccordo tra le diverse istanze dell'autogoverno operanti nei distretti giudiziari.

Proviamo ad elencare queste linee di movimento e di trasformazione.

In questi anni si è verificata una *rilevante espansione dei settori di intervento della giurisdizione ordinaria* ed è continuamente e notevolmente *cresciuto il numero dei magistrati ordinari* che il Consiglio Superiore amministra. Né il semplice dato quantitativo basta, da solo, a rappresentare la complessità dei compiti dell'autogoverno poiché occorre considerare che, *nel corpo della magistratura ordinaria coesistono ruoli professionali estremamente diversificati*, ciascuno dei quali presenta caratteristiche e problematiche differenti anche sotto il profilo organizzativo e gestionale.

Si sono poi progressivamente *intensificate le esigenze connesse alla formazione professionale dei magistrati*, formazione che ha assunto un carattere permanente e che, nella perdurante assenza di una scuola della magistratura, è stata assicurata dalla permanente iniziativa del Consiglio Superiore.

Si è inoltre grandemente accentuata *l'attenzione verso le valutazioni di professionalità dei magistrati*, giudicanti e requirenti; ed è appena il caso di ricordare i numerosi progetti di legge all'esame del Parlamento miranti a rendere più accurate e frequenti le verifiche di professionalità.

Infine, la ricordata espansione del controllo di legalità e dell'intervento giurisdizionale e la richiesta di trasparenza e di correttezza che una società esigente indirizza nei confronti dei propri giudici e dei magistrati del pubblico ministero hanno determinato, tra l'altro, anche *un sensibile incremento degli esposti nei confronti dei magistrati*, investendo l'organo di autogoverno di accertamenti lunghi e spesso assai complessi, ma necessari per assicurare la credibilità e la legittimazione della giurisdizione.

Un rapido sguardo di assieme è dunque sufficiente per identificare alcune (solo alcune) delle cause del costante sovraccarico del Consiglio Superiore e per cogliere *il dato di fondo* sotteso alle diverse situazioni di inadeguatezza e di affanno: *l'insufficienza del modello centralistico a fronteggiare e soddisfare i bisogni di "amministrazione" posti da una "giurisdizione" divenuta sempre più complessa e rilevante nella vita del paese.*

L'ultimo tassello del mosaico è infine rappresentato dalla *presenza di una magistratura onoraria che ormai supera di numero* – almeno in termini di organico - *la magistratura ordinaria* e che viene oggi integralmente amministrata dal sistema di autogoverno della magistratura professionale.

Qui le cifre sono davvero ragguardevoli e danno il senso della sproporzione tra i mezzi e le capacità di conoscenza concreta del Consiglio e la realtà professionale ed umana da amministrare.

Una realtà variegata nella quale convivono (come per la magistratura ordinaria) figure professionali assai diverse tra di loro: i giudici di pace, i giudici onorari aggregati, i vice pretori ed i vice procuratori onorari, i componenti privati dei tribunali minorili, gli esperti dei tribunali di sorveglianza.

Nel complesso si tratta di un organico che alla data del 16\12\1998 risultava composto da 11.086 magistrati onorari: 4700 giudici di pace, 1000 giudici onorari aggregati, 2507 vicepretori, 1508 vice procuratori, 346 esperti di sorveglianza, 1025 esperti minorili.

Il fatto che tale organico sia allo stato scoperto per oltre un terzo (e più precisamente nella misura del 35,98 % alla data del 16\12\1998) riduce a 7097 il numero dei magistrati onorari effettivamente in servizio ed amministrati dal Consiglio Superiore che risultano così distribuiti: 2788 giudici di pace, 399 giudici onorari aggregati, 1592 vice pretori, 1098 vice procuratori, 67 esperti di sorveglianza, 943 esperti minorili.

Ma, nonostante la ridotta entità dei magistrati onorari in attività rispetto ai posti in organico, resta imponente il numero dei provvedimenti da adottare in relazione a tali magistrati non professionali e cresce, con il numero delle domande, la complessità delle procedure concorsuali e selettive da porre in essere alle scadenze dei mandati.

Del resto la più ampia, anche se solo indiretta, ammissione della rilevata sproporzione tra mezzi e compiti del Consiglio Superiore della Magistratura in questo ambito è contenuta in un recente progetto di revisione costituzionale che interviene in materia di amministrazione della giurisdizione.

Il disegno di legge costituzionale “Ordinamento federale della Repubblica” (n. 5830 Camera dei deputati) presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali prevede all’art.14 l’istituzione, presso ciascuna Regione, di un Consiglio regionale di giustizia, organo composto da giudici di pace eletti e da rappresentanti della professione forense e delle autonomie. Ed a tale Consiglio, in applicazione della disciplina statale, sono attribuite tutte le funzioni concernenti l’organizzazione e il funzionamento della giustizia demandata ai giudici di pace ed i provvedimenti concernenti lo stato giuridico degli stessi.

In sostanza si pensa di introdurre una pluralità di organismi operanti su base regionale per affidare loro i compiti di amministrazione dei giudici di pace. Ora è sin troppo evidente che il significato istituzionale di un siffatto progetto non può essere ridotto alla sola dimensione amministrativa e burocratica e non va valutato solo sotto il profilo del carico di lavoro amministrativo; ma, nonostante ciò, non si può fare a meno di constatare che la soluzione prospettata dovrebbe servire a svolgere il 50% dell’attuale carico di lavoro della sola Ottava Commissione del Consiglio, che istruisce e cura tutti gli affari relativi ai magistrati onorari di cui i giudici di pace sono all’incirca la metà.

Le considerazioni sin qui svolte rendono evidente che *il tema del decentramento del sistema di autogoverno va posto con serietà e determinazione al centro dell’attenzione e dell’iniziativa del Consiglio Superiore della Magistratura.*

Ed è opportuno che ciò avvenga tempestivamente senza più rinviare il rinnovamento necessario ad interventi legislativi certamente auspicabili ma al momento futuri e del tutto incerti.

Se il legislatore prenderà l’iniziativa su questo terreno il compito istituzionale dell’organo di autogoverno sarà naturalmente quello di seguire le innovazioni proposte con la dovuta apertura ed attenzione e di accompagnarle nella loro attuazione concreta con tutte le misure amministrative che appariranno utili.

Ma, al tempo stesso, bisogna riconoscere che non ci si può più limitare ad attendere - come è avvenuto per decenni - una riforma organica perennemente in cantiere e che si allontana sempre più nei tempi di realizzazione concreta.

Occorre, al contrario, porre subito mano al *decentramento possibile nell’attuale contesto normativo*, naturalmente procedendo nel pieno rispetto delle compatibilità istituzionali e dei limiti delle competenze consiliari ma valorizzando tutte le possibilità che la legislazione vigente offre alla luce della elaborazione giurisprudenziale e dottrina che su di essa si è sviluppata.

Le perplessità da superare per la promozione del decentramento.

La determinazione di procedere sulla via del decentramento e dell’articolazione del sistema di autogoverno non impedisce naturalmente al Consiglio Superiore della Magistratura di cogliere tanto le ragioni di perplessità e le remore all’avvio di tale processo quanto le numerose difficoltà operative che si incontreranno su tale terreno.

Tra le ragioni di (legittima) perplessità figurano in particolare: l’attuale sistema di elezione dei componenti dei Consigli giudiziari; la estrema “vicinanza” esistente tra eletti ed elettori soprattutto nei distretti di piccole dimensioni; un atteggiamento di relativo scetticismo nei confronti della capacità dei Consigli giudiziari di esprimere all’occorrenza giudizi severi in tema di professionalità o pareri improntati ad assoluta obiettività su aspetti particolarmente delicati della vita dell’organizzazione giudiziaria che coinvolgono fortemente i magistrati amministrati. (¹)

In altri termini quando si indica la via del decentramento vengono al pettine i nodi dell’attuale assetto istituzionale dei Consigli e della “responsabilità” dei loro componenti.

¹ Le perplessità sono state avanzate, nel dibattito in seno alla VI Commissione, da numerosi Consiglieri e segnatamente dai Consiglieri Santi Consolo, Vito Caferra e Paolo Angeli.

Su ciascuno di questi temi si sofferma analiticamente la presente relazione (cfr. in particolare le considerazioni svolte nella nota n.2 e nel par. n. 2.1. sul sistema elettorale maggioritario per l'elezione dei componenti dei Consigli , con l'avvertenza che comunque, per scelta di principio e di metodo, la relazione non investe su questo aspetto che può essere adeguatamente affrontato solo dal legislatore in una prospettiva di riforma dell'istituto; cfr. anche – in relazione al profilo dell'assunzione di responsabilità - le osservazioni formulate sulla posizione dei membri eletti nel Consiglio giudiziario al par. 7.2).

Già nell'ambito di questa premessa va chiarito che gli ostacoli o gli inconvenienti prospettati - valutati singolarmente o nel loro complesso - non possono essere considerati di portata tale da bloccare un itinerario di decentramento e di valorizzazione del ruolo dei Consigli giudiziari.

Non può essere paralizzante il timore che vicinanza e contiguità tra elettori ed eletti impediscano l'obiettività dell'attività consultiva e la necessaria severità di giudizio.

Non vi è dubbio che la "vicinanza" alle situazioni (di volta in volta professionali, organizzative, gestionali) su cui pronunciarsi è un fattore ambivalente. Da un lato essa garantisce la piena conoscenza della realtà effettuale e la massima aderenza ai bisogni da soddisfare; dall'altro lato genera il rischio di lassismo, di compiacenze, di indebite indulgenze.

Ma quest'ultimo aspetto, indubbiamente negativo, può essere efficacemente contrastato proprio attribuendo ai magistrati eletti nei Consigli una crescente responsabilità nelle scelte che condizionano la vita e la funzionalità dell'istituzione giudiziaria.

Gli eletti (ed i loro elettori) potranno e dovranno rendersi pienamente conto che l'accresciuto rilievo della loro funzione ed il peso esercitato nella amministrazione della giurisdizione hanno come risolto necessario una ampia e visibile assunzione di responsabilità nell'ambito della collettività di riferimento per le valutazioni errate o dettate da compiacenza, per le nomine di dirigenti inadeguati, per la sopravvivenza di situazioni negative che spesso si ripercuotono su tutti i magistrati del distretto.

E' questa, del resto, la logica dell'autogoverno che chiama ciascuno alla responsabilità e che su tale responsabilità fonda la più sicura garanzia del mantenimento dell'indipendenza.

Non si è di fronte perciò ad una irrazionale "scommessa" (dal momento che una parte cospicua delle incognite del processo di decentramento è connessa ai comportamenti da tenere - come elettori e come eletti - degli stessi magistrati) ma dinanzi ad una calcolata "sfida" che può essere vinta se si adottano, in sede locale, comportamenti virtuosi e coerenti all'obiettivo che tutti dicono di volere di un autogoverno efficiente e responsabile.

Brevissime considerazioni meritano infine le perplessità che nascono dall'attuale sistema di elezione dei Consigli giudiziari.

Se resta aperta ed attuale la discussione sulla validità di un sistema elettorale di tipo maggioritario e modellato per categorie per la formazione dei Consigli giudiziari, si deve anche riconoscere che il sistema elettorale vigente non costituisce un ostacolo insormontabile sulla strada di una valorizzazione del ruolo e dell'apporto dei Consigli giudiziari; e ciò sia perché consapevoli e meditati comportamenti degli elettori possono temperare il rigore maggioritario del meccanismo elettorale, sia perché anche nei Consigli giudiziari attuali si realizzano i requisiti fondamentali di investitura democratica e rappresentatività che consentono loro di armonizzarsi con il C.S.M.).

L'itinerario proposto.

Da questo complesso di considerazioni deriva l'iniziativa di adottare una *risoluzione sul decentramento* che mira ad avviare un processo di articolazione del sistema di autogoverno che appare indilazionabile, tracciando la cornice e fissando le coordinate istituzionali del *decentramento possibile*.

Nella relazione illustrativa della risoluzione sono affrontati i principali problemi di carattere teorico e pratico posti dal processo di decentramento che si intende promuovere.

La relazione prende perciò le mosse da una ricognizione dell'esistente compiuta grazie ad un monitoraggio della regolamentazione e delle prassi in atto presso i Consigli giudiziari (Cap. I); procede all'analisi del quadro di riferimento normativo relativo ai Consigli ed alla loro attività (Cap. II); affronta il nodo cruciale del potere di autoregolamentazione dei Consigli giudiziari giungendo a riconoscere l'esistenza e la legittimità di tale potere (Cap. III); identifica la relazione intercorrente tra Consiglio Superiore della magistratura e Consigli giudiziari come relazione di ausiliarità di una pluralità di organismi collegiali decentrati verso un organo collegiale centrale e fonda su tale rapporto la potestà del Consiglio Superiore – nella sua veste di organo ausiliato- di dettare criteri di coordinamento organizzativo e funzionale dell'operato dei Consigli giudiziari – suoi organi ausiliari - tracciando nel contempo i limiti di tale potestà (Cap. IV); indica quali devono essere i criteri di coordinamento organizzativo dei Consigli giudiziari, delineando alcuni contenuti minimi imprescindibili dei regolamenti consiliari (Cap. V); fissa i criteri di uniformazione delle attività dei Consigli giudiziari ad opera del C.S.M. individuando le condizioni ed i limiti (anche di natura costituzionale) della facoltà del C.S.M. di delegare singoli atti o segmenti di procedimenti e disegna infine le linee di svolgimento del processo di decentramento che si intende promuovere chiarendo il ruolo che in tale processo sono chiamate a svolgere le singole Commissioni del C.S.M. (Cap. VI); affronta da ultimo il delicato problema della qualificazione come "lavoro giudiziario" dell'attività dei componenti dei C.G. con tutti relativi corollari (carattere professionale di tale lavoro, sua valutazione, connesse responsabilità, sua natura di presupposto per forme di esonero parziale dall'attività giudiziaria variabili a seconda dei carichi di lavoro dei diversi Consigli) (Cap. VII).

Al termine della analisi di cui si sono ora tratteggiate le linee essenziali si colloca la *proposta di una risoluzione sul decentramento*.

Il risultato che ci si propone di realizzare consiste nel delineare la cornice di principi, regole e procedure di un processo di decentramento che richiederà una serie di passaggi successivi e l'attiva cooperazione tanto delle diverse Commissioni consiliari (unici soggetti in grado di dire quali e quante delle loro attività sono utilmente decentrabili, con quali limiti ed a quali condizioni) quanto dei Consigli giudiziari ai quali si chiede di assumere un ruolo di protagonisti.

La sinteticità della risoluzione vera e propria ne segnala il carattere di atto iniziale, di primo passo di un itinerario destinato a svolgersi in tappe successive tutte destinate ad essere collegialmente verificate e discusse.

1) I Consigli giudiziari: la realtà attuale.

1.1. Il monitoraggio promosso dal Consiglio Superiore della Magistratura.

A partire dal 1995 il Consiglio Superiore della Magistratura è stato investito da numerosi quesiti - in prevalenza proposti da presidenti e componenti dei Consigli giudiziari - concernenti l'organizzazione e le modalità di svolgimento dei lavori dei Consigli stessi.

In particolare i quesiti si sono appuntati sulle modalità di partecipazione dei componenti supplenti ai lavori consiliari; sulla formazione dell'ordine del giorno delle sedute; sulle forme di verbalizzazione delle deliberazioni assunte e di pubblicità degli atti adottati.

Inoltre alcuni Presidenti di Corte di Appello hanno inviato al Consiglio Superiore i testi dei regolamenti approvati dai Consigli giudiziari accompagnati da osservazioni e ulteriori quesiti.

Al fine di rispondere adeguatamente ai quesiti posti e di fornire linee guida e indicazioni utili a coloro che sono impegnati nelle molteplici e rilevanti attività dei Consigli giudiziari è apparso necessario acquisire informazioni aggiornate sul modo di operare e sulle prassi di tali organismi e disporre di un quadro completo dei regolamenti e degli altri atti adottati per regolare i lavori consiliari

A tale scopo sono state rivolte ai Presidenti di Corte di Appello le seguenti richieste:

- a) rendere noto se siano stati adottati regolamenti o altri atti finalizzati a regolare lo svolgimento dei lavori dei Consigli giudiziari; in caso di risposta affermativa trasmettere il testo di tali atti;

- b) illustrare le modalità di partecipazione dei componenti supplenti ai lavori consiliari ed i criteri adottati per l'assegnazione degli affari ai componenti del Consiglio giudiziario;
- c) esporre le modalità di verbalizzazione delle deliberazioni assunte e le forme di pubblicità degli atti adottati nonché la procedura di formazione dell'ordine del giorno;
- d) informare se siano state adottate forme di alleggerimento dei carichi di lavoro o forme di esonero parziale dal lavoro giudiziario dei componenti dei Consigli giudiziari;
- e) fornire dati sul numero complessivo, sulla frequenza e sulla durata media delle sedute del Consiglio giudiziario nella consiliatura in corso di svolgimento;
- f) elaborare il dato globale relativo agli affari trattati dal Consiglio giudiziario nella consiliatura in corso di svolgimento, scomponendo poi tale dato globale in dati parziali riguardanti: f1) gli atti relativi alla valutazione degli uditori giudiziari in tirocinio; f2) gli atti relativi alle valutazioni dei magistrati in promozione ed alle valutazioni attitudinali per i passaggi dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa; f3) gli atti relativi alla composizione degli uffici ed alle tabelle; f4) gli atti relativi ai magistrati onorari; f4) gli atti di altra natura.

1.2. I principali risultati dell'indagine.

Le risposte fornite dai Consigli giudiziari sono state analizzate, ordinate ed organicamente elaborate dall'Ufficio Studi su richiesta del Presidente della Sesta Commissione (cfr. l'ampia, accurata e pregevole relazione redatta dal Cons. Giovanni Diotallevi, corredata da numerosi allegati, relazione alla quale si farà più volte riferimento nel presente capitolo dedicato all'esame delle prassi dei Consigli giudiziari).

Il quadro dell'attuale realtà consiliare che ne deriva costituisce necessario ed utile punto di partenza di una più ampia riflessione sull'operato dei Consigli giudiziari e sulle loro modalità di funzionamento nonché sul coordinamento della loro attività (in special modo dell'attività consultiva) alle esigenze del Consiglio Superiore della Magistratura.

1.2.1. Una preliminare osservazione di metodo.

Si premette che *la lettura ragionata dei dati relativi ai Consigli giudiziari è stata resa meno agevole dalla notevole disomogeneità delle realtà osservate.*

Disomogeneità che trova la sua causa principale nella circostanza che non tutti i Consigli si sono dotati di un regolamento diretto a disciplinare lo svolgimento dei propri lavori.

Nei casi in cui risulta adottato un testo regolamentare è stato possibile operare una comparazione delle disposizioni regolatrici delle varie attività prese in esame e sono state acquisite informazioni più dettagliate ed analitiche sul modo di operare di tali organismi.

Invece nei Consigli giudiziari dove non risulta essere stato adottato alcun regolamento le risposte al questionario della Sesta Commissione scontano necessariamente l'esistenza di modalità operative più evanescenti o comunque incentrate sulla "consuetudine" e sulla "flessibilità". L'interpretazione di tali risposte e la loro comparazione hanno perciò reso necessaria un'opera di relativa "forzatura", per qualche verso discutibile, ma necessaria per disegnare un quadro di insieme.

Più lineare è risultata infine la lettura degli aspetti quantitativi dell'attività svolta dai Consigli giudiziari, i cui dati verranno esposti nelle tabelle e nei quadri grafici del presente capitolo.

1.2.2. La prima disomogeneità: Consigli giudiziari dotati di un regolamento e Consigli giudiziari che ne sono sprovvisti

Dall'esame delle risposte pervenute emerge che *su 26 Consigli giudiziari, esattamente la metà, e cioè 13, ha adottato un regolamento* relativo allo svolgimento dell'attività consiliare.

I Consigli giudiziari dotati di regolamento sono quelli di Bari, Bologna, Brescia, Catanzaro, Firenze, L'Aquila, Lecce, Napoli, Potenza, Roma, Torino, Venezia. Il Consiglio giudiziario di Salerno ha deliberato su alcuni criteri di svolgimento dei suoi lavori.

I Consigli giudiziari sprovvisti di un regolamento sono quelli di Ancona, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Genova, Messina, Palermo, Perugia, Reggio Calabria, Trento, Trieste. Il Consiglio giudiziario di Milano, pur sprovvisto di un regolamento, ha allegato delibere in tema di formazione dell'ordine del giorno ed un verbale del Consiglio in tema di progressione in carriera dei magistrati.

La mancata adozione del regolamento è stata giustificata in un caso con il richiamo al "buon senso dei componenti e alla reciproca lealtà" e in un altro con i criteri mutuati dallo svolgimento dei lavori in camera di consiglio, in quanto "l'adozione di eventuali regolamenti, oltre che essere frutto di determinazioni locali e dunque estremamente variabili, spesso caratterizzate da indirizzi associativi ed oggetto di compromessi, appesantisce il funzionamento dell'organo, che in difetto di fonte normativa, finisce con l'assumere poteri di cui non dispone, essendo la sua precipua attività quella di fornire i pareri richiesti".

1.2.3. La convocazione delle sedute del Consiglio giudiziario e la calendarizzazione dei lavori.

In ossequio alla regola generale riguardante tutti gli organi collegiali, i Consigli giudiziari vengono convocati dal Presidente.

E' stata rilevata *una prassi sostanzialmente uniforme in tutti i Consigli giudiziari* dotati o meno di un regolamento, prassi che prevede che la convocazione avvenga di regola ogni due settimane.

Nei Consigli giudiziari che operano sulla base di un regolamento, il potere presidenziale di convocazione delle sedute è però esercitato in conformità a decisioni ed a linee collegialmente elaborate in ordine ai tempi ed alle modalità della convocazione dell'organo.

In altri termini esistono regole concordate - di solito nella prima seduta consiliare- che configurano una precisa calendarizzazione dei lavori e di conseguenza il presidente del collegio convoca le sedute in applicazione della predeterminata programmazione dei lavori.

Le modalità della calendarizzazione rispondono a loro volta a criteri oggettivi e predeterminati, come, ad esempio, il riferimento al II e IV lunedì di ogni mese, fatte salve le convocazioni d'urgenza e quelle diversamente concordate.

1.2.4. Le modalità di partecipazione ai lavori consiliari dei membri supplenti.

Come è noto il R.D. 31 maggio 1946, n. 511 all'articolo 6 stabilisce che il Consiglio giudiziario è costituito da otto membri di cui tre con funzione di supplente. Esso opera come collegio perfetto, che delibera con la presenza dei cinque componenti effettivi e dei due membri di diritto; con la conseguenza che l'assenza di uno dei membri, unita a quella del supplente, impedisce la regolare costituzione del Consiglio.

Affrontando la questione del ruolo dei supplenti, il CSM con la delibera del 15 luglio 1987, pubblicata in Not. C.S.M. 1987, n. 12, ha affermato che i supplenti possono (e non devono) essere convocati, congiuntamente ai membri titolari, per le sedute del Consiglio giudiziario, all'esclusivo scopo di assicurare la loro disponibilità immediata in caso di assenza, impedimento e vacanza del titolare e garantire la continuità dell'attività dell'organo.

Ciò premesso, dall'esame delle risposte pervenute è emerso che in dodici Consigli giudiziari i membri supplenti vengono convocati solo per la sostituzione dei titolari in caso di assenza, impedimento e astensione di questi ultimi, mentre nei restanti Consigli giudiziari i membri supplenti vengono di regola convocati e possono partecipare alla seduta, oltre che nel caso di sostituzione del membro titolare, in aggiunta in posizione paritetica e con facoltà di intervento.

La tabella che segue rappresenta analiticamente le modalità di partecipazione dei supplenti alle sedute consiliari.

1.2.5. La formazione dell'ordine del giorno.

I criteri di formazione dell'ordine del giorno trovano una puntuale e specifica previsione laddove i Consigli giudiziari si sono dotati di un regolamento.

In tal caso, dall'esame delle risposte pervenute emerge come - ferma restando la regola generale della formazione dell'ordine del giorno da parte del Presidente della Corte d'appello nella sua qualità di Presidente del Consiglio giudiziario - sono previste griglie di riferimento più o meno articolate, che regolano i poteri per la definizione conclusiva dell'ordine del giorno stesso.

Soltanto otto Consigli giudiziari fanno riferimento in modo diretto o indiretto al "momento" in cui le pratiche possono essere inserite nell'ordine del giorno, salva comunque la possibilità della trattazione di pratiche in base al requisito dell'urgenza (requisito richiamato da quindici consigli giudiziari).

Peraltro quattordici Consigli giudiziari - pur tenendo fermo il punto della competenza del Presidente in materia di formazione dell'ordine del giorno - forniscono risposte non omogenee in ordine alle modalità di formazione dello stesso.

In alcuni casi è prevista la possibilità per uno o più membri del Consiglio giudiziario di chiedere l'inserimento di specifiche pratiche nell'ordine del giorno; e sull'inserimento decide l'organo collegiale.

Più specificamente *la possibilità di richiedere l'inserimento di pratiche* è contemplata sostanzialmente in tutti i casi in cui il Consiglio giudiziario si è dotato di uno specifico regolamento. In un caso è stato previsto l'inserimento automatico ove la richiesta sia "qualificata", e cioè provenga da tre componenti. In due casi, infine, è stata prevista la possibilità di richiedere per iscritto l'inserimento di una pratica all'ordine del giorno anche per tutti i magistrati del distretto.

Sulla decisione di un inserimento di pratiche per così dire "aggiuntivo" rispetto al potere presidenziale è comunque prevista, in almeno sei casi, la decisione finale del Consiglio giudiziario.

Soltanto in quattro casi le note pervenute non forniscono alcun riferimento sui criteri di formazione dell'ordine del giorno. E si tratta di un silenzio singolare in quanto una procedura o una prassi razionale e conosciuta di formazione dell'ordine del giorno rappresenta il presupposto fondamentale e imprescindibile perché il Consiglio giudiziario sia posto nella condizione di poter correttamente espletare i propri compiti.

La dettagliata rappresentazione delle diverse prassi in tema di formazione dell'ordine del giorno e di procedure per l'inserimento di pratiche è contenuta nel quadro che segue:

QUADRO 2

Ordine del giorno: formazione, inserimento di una pratica e pubblicità

	A N C O I N A	B A C R L O S G N I A A	B O R E L O S C I A R I I	C A G L T P A N B I A S S E T T A	C A M T P A N B I A S S O	C A T A N N Z A R O	F I R E N Z E	G E N O V V A	L ' A C C E S S I N O	M E S S A L I N O	M I S E R I C O R D I	N A P O L I T I C I	P A L E S T I N I S T I C I	P E R U R G E N Z I A	P O T E N Z I A L I	R E G I O N A L I	R O M A N O	S A L E R N O	T O R I N O	T R E N T I N O	T R E N T I N O	V E N E Z I A	TOTALE
FORMAZIONE																							
Il Pres. ha il potere di escludere dalla comunicazione gli argomenti la cui diffusione possa pregiudicare la dignità o la riservatezza delle persone coinvolte						1			1	1													3
Secondo un ordine prestabilito sul tipo di affare da trattare		1						1	1				1										4
Viene formato anche sulla base dell'urgenza degli affari		1		1		1	1	1	1	1	1	1	1		1		1		1			1	1
5																							
Vengono inserite le pratiche che risultano pervenute																							
fino alla data di convocazione		1				1			1								1						4
fino circa una settimana prima				1			1	1			1			1									5
Altro (le informazioni fornite non rientrano nei casi precedenti o vaghe)		1		1		1		1	1	1		1	1	1	1	1				1	1	1	1
4																							
La nota o il regolamento non fornisce informazioni a riguardo				1						1							1	1					4
INSERIMENTO DI UNA PRATICA																							
Prima della seduta:																							
Ogni componente può chiederne per iscritto l'inserimento e il Presidente decide		1	1	1	1				1	1		1	1	1			1		1			1	1
2																							

1.2.6. I criteri adottati per l'assegnazione degli affari ai componenti del Consiglio giudiziario.

Come è noto non vi sono norme di legge che regolano la materia.

Le soluzioni che emergono dall'esame delle risposte pervenute spaziano all'interno di *una forbice che va dalla attribuzione del potere di nomina del relatore al Presidente della Corte d'Appello alla nomina del relatore secondo criteri obiettivi e predeterminati*, differenziati anche per materia.

In particolare, un Consiglio giudiziario non fornisce indicazioni al riguardo, in tre Consigli giudiziari le pratiche vengono assegnate secondo un criterio meramente quantitativo mentre in un quarto caso viene adottato un criterio assolutamente casuale; in tutte queste ipotesi, quindi, i criteri di assegnazione degli affari devono ritenersi assolutamente casuali anche per i relatori.

In altri casi le pratiche vengono affidate ai relatori differenziando la tipologia delle stesse. Così le pratiche aventi per oggetto la progressione in carriera dei magistrati, di regola, vengono assegnate a componenti del Consiglio giudiziario aventi la stessa qualifica. Le altre pratiche o vengono assegnate in numero paritetico tra i componenti del Consiglio oppure con riferimento alle funzioni espletate (requirente o giudicante) o tenendo conto dell'ufficio di appartenenza, con riguardo ad eventuali incompatibilità, senza l'adozione di ulteriori criteri, ovvero adottando un generico criterio di rotazione o di una non meglio specificata "conoscenza dei problemi locali".

Vi sono infine Consigli giudiziari nei quali le pratiche vengono distribuite seguendo criteri obiettivi e predeterminati (l'iscrizione nel registro istituito presso la segreteria del Consiglio giudiziario e l'abbinamento per ordine di anzianità a scalare dei singoli componenti, ovvero l'ordine alfabetico dei cognomi dei componenti e la data d'iscrizione nel registro, o, infine, il sorteggio corretto da regole fissate in precedenza, al fine di evitare incompatibilità o conflitto d'interessi).

In conclusione si può affermare che *l'assegnazione degli affari avviene secondo tre modelli: la casualità* (che coincide con il massimo di discrezionalità del Presidente che procede all'assegnazione), *una discrezionalità presidenziale* destinata ad esercitarsi seguendo determinati binari, *l'adozione di criteri certi e verificabili* nella loro effettiva applicazione.

Anche qui un quadro grafico fornisce la descrizione più fedele della realtà osservata.

1.2.7. Le modalità di verbalizzazione delle deliberazioni assunte.

Assume in primo luogo rilievo la individuazione dei mezzi con cui viene redatto il verbale e cioè *l'utilizzazione o meno di supporti informatici.*

Sotto questo aspetto va osservato che soltanto nove Consigli giudiziari risultano avvalersi di supporti automatici per la scrittura e l'ascolto, e, in base alle risposte pervenute, risultano collegati in modo biunivoco i dati relativi ad una redazione del verbale contestuale alla seduta con l'utilizzazione del supporto informatico.

In ogni caso appare *prevalente la redazione contestuale del verbale* delle sedute (diciannove Consigli giudiziari).

Le modalità di redazione del verbale assumono una particolare rilevanza in quanto si riverberano sulla forma dello stesso, sintetica o estesa, limitata alle votazioni o con le dichiarazioni e le opinioni dissenzienti, completate con le motivazioni dello stesse.

In base ai dati acquisiti appare interessante notare come almeno nove Consigli giudiziari curino con particolare attenzione la riproduzione in forma estesa delle singole opinioni ove ne sia stato richiesto lo specifico inserimento a verbale da parte degli interessati, mentre soltanto cinque Consigli giudiziari redigono i verbali sempre in forma sintetica, scelta spiegata in un caso con "ovvie ragioni di riservatezza".

Nei *casi in cui il verbale non venga redatto contestualmente*, in genere viene depositato nella segreteria del Consiglio giudiziario alcuni giorni prima della seduta successiva (3-5-7 giorni), ovvero viene trasmesso in via riservata ai componenti prima della nuova seduta, per la successiva approvazione.

In ordine al contenuto dei verbali si osserva che - anche nei casi in cui sia stato adottato un regolamento - *raramente si prevede l'indicazione delle modalità con cui è stato espresso il voto* (all'unanimità o a maggioranza con l'indicazione nominativa dei consiglieri votanti).

In genere è assolutamente *trascurata la regolamentazione del metodo delle votazioni*: per appello nominale, a scrutinio segreto, voto palese.

Il quadro che segue illustra analiticamente le diverse prassi in tema di verbalizzazione in uso presso i Consigli giudiziari.

1.2.8 Il regime di pubblicità delle attività del Consiglio giudiziario.

Si premette che la “pubblicità” intesa nella sua accezione più ampia (cioè come presenza del pubblico alle sedute del Consiglio giudiziario) si pone su di un piano diverso rispetto alle dimensioni della pubblicità che non investono direttamente ed immediatamente i lavori del Consiglio giudiziario, ma riguardano la preventiva conoscibilità dell’ordine del giorno, la pubblicazione di delibere e verbali (pubblicità differita o pubblicazione) e la presa di conoscenza di pareri da parte dell’interessato (pubblicità interna o accesso dell’interessato).

I diversi temi verranno perciò esaminati partitamente.

1.2.9. La pubblicità dell’ordine del giorno.

Il primo aspetto da verificare riguarda *il regime di pubblicità dell’ordine del giorno delle sedute del Consiglio giudiziario.*

In base alle informazioni ricevute è emerso che in tredici casi l’ordine del giorno della seduta del Consiglio giudiziario è inviato a tutti i capi degli uffici del distretto.

In sette casi, pur non essendo state indicate le eventuali modalità di accertamento della diffusione della conoscenza dello stesso tra tutti i magistrati, è stata sottolineata l’incombenza che a tal fine spetta ai capi degli uffici giudiziari. (In tre casi è stata prevista la possibilità di modificare la pubblicità delle pratiche trattate per ragioni di riservatezza da parte del presidente del Consiglio giudiziario). Quasi tutti gli uffici che adottano questo sistema provvedono altresì a depositare alcuni giorni prima (3-5-7 giorni) l’ordine del giorno presso la segreteria del Consiglio giudiziario.

E’ poi emerso che in quattordici casi l’ordine del giorno viene inviato anche ai componenti supplenti.

In un regolamento è stata espressamente prevista la comunicazione dell’ordine del giorno ai Consigli dell’Ordine degli avvocati del distretto limitatamente ai punti riguardanti l’organizzazione degli uffici giudiziari (in particolare nei casi che riguardano la formazione delle tabelle degli uffici e l’organizzazione degli uffici dei giudici di pace).

Due consigli giudiziari hanno espressamente dichiarato l’assenza di qualsiasi forma di pubblicità, (giustificando tale scelta, in un caso, con la necessità di tutelare la serenità che deve informare i lavori della seduta), mentre dieci Consigli hanno fornito informazioni non qualificanti o non hanno fornito indicazioni al riguardo.

Il quadro grafico riportato in precedenza al paragrafo 1.2.5. contiene una dettagliata descrizione delle diverse forme di pubblicità dell’ordine del giorno.

1.2.10 La pubblicità delle sedute.

Dall’esame delle risposte inviate emerge che soltanto tre consigli giudiziari hanno escluso espressamente la pubblicità delle sedute dei lavori del Consiglio, mentre diciannove Consigli non hanno fornito alcuna risposta.

Tale dato può essere interpretato come la conseguenza della mancanza nel questionario di una specifica domanda sul punto o, più verosimilmente, come una implicita conclusione negativa rispetto ad ipotesi di eventuali aperture all’esterno.

Appare peraltro degno di attenzione il fatto che tra i diciannove Consigli giudiziari che non hanno fornito risposta è compreso anche quello di Genova, che con un quesito molto articolato, già nel 1990 si era posto il problema della pubblicità degli atti del Consiglio giudiziario ed aveva stimolato l’adozione di una delibera del C.S.M. sul regime di pubblicità dei lavori consiliari.

Soltanto due Consigli giudiziari, invece, hanno previsto, sulla base del loro potere di autoregolamentazione, la regola della pubblicità delle sedute del consiglio, salvo prevedere possibilità più o meno articolate di decidere in ordine alla segretezza delle medesime.

La tabella che segue rappresenta la situazione sin qui riassunta.

QUADRO 5

Modalità di pubblicità delle sedute del
Consiglio Giudiziario

	A N C O N A	B A R I	B O L O G N A	B R E S C I A	C A G L I A R I	C A L T A N I S S E T T A	C A M P O B A S S O	C A T A N I B A	C A T A N Z A R O	F I R E N Z E	G E N O V A	L A Q U I L A	L E C C E	M E S S I N A	M I L A N O	N A P O L I	P A L E R M O	P E R U G I A	P O T E N Z A	R E G G I O C.	R O M A	S A L E R N O	T O R I N O	T R E N T O	T R I E S T E	V E N E Z I A	T O T A L E		
Usualmente le sedute NON sono pubbliche		1													1						1	1						4	
Le sedute sono pubbliche nei seguenti casi:																													
previa autorizzazione																1												1	
solo per i magistrati nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti																1												1	
per i magistrati del distretto								1										1										2	
per i magistrati togati e onorari																1												1	
se l'argomento NON riguarda il singolo magistrato								1																				1	
se l'argomento è relativo all'org.ne e funz.nton degli uffici giudiziari																			1									1	
Altro (le informazioni fornite non rientrano dei casi precedenti)		1														1			1									3	
Il regolamento o la nota di trasmissione non fornisce informazioni a riguardo	1		1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1			1	1		1			1	1	1	1	1	19	

1.2.11. Le forme di pubblicità degli atti adottati.

Tra i soggetti che possono prendere visione degli atti del Consiglio giudiziario appare necessario operare *una prima distinzione tra gli appartenenti all'ordine giudiziario e gli esterni* a tale ordine.

Nell'ambito di questa seconda categoria sembra rilevante individuare le possibilità di accesso previste per gli appartenenti all'Ordine degli avvocati.

Orbene per l'Ordine degli avvocati soltanto in due casi è prevista una possibilità d'accesso a tutti gli atti o delibere del Consiglio giudiziario se autorizzata, mentre in altri due casi il coinvolgimento dell'ordine forense è previsto solo nell'ipotesi in cui le delibere riguardino l'organizzazione e il funzionamento degli Uffici.

Tra i soggetti appartenenti all'ordine giudiziario occorre distinguere:

- a) la previsione di un diritto d'accesso per i componenti del Consiglio, prevista espressamente e senza alcuna autorizzazione in cinque casi, mentre per tutti gli altri casi il regolamento o la nota di accompagnamento non forniscono alcuna indicazione al riguardo;
- b) una "pubblicità interna" per i diretti interessati, prevista espressamente in sette casi;
- c) una "pubblicità differita", per gli altri magistrati comunque interessati, prevista espressamente in dieci casi, previa autorizzazione del presidente o del Consiglio giudiziario o del Segretario.

In dieci casi è prevista comunque la possibilità di segretezza degli atti ove lo richiedano ragioni di sicurezza o più generiche ragioni di riservatezza.

Deve sottolinearsi, infine, come in almeno undici casi il problema della pubblicità degli atti e delibere del Consiglio, nei diversi profili individuati, non è comunque affrontato nei regolamenti o nelle note pervenute.

Si confronti, per un quadro analitico della situazione, la tabella che segue:

QUADRO 6

Modalità di accesso
agli atti

	A N C O N A	B R O S G I A N I A	B O L E S C I A R I	C A L T A N B I S S E T T A	C A M P A N B I S S E O	C A T A N N Z A R O	F I R E N O V A	G E N O V A	L E C C I N A	M E S S A N O	M A L P O R T A N T E	N A P O L I	P A R T E R E N O	P R O C E D U R E	P R O C E D U R E	R E G I S T R A Z I O N E	S E R V I Z I O N I	T R E S O R I E R I E	T R E S O R I E R I E	V E N D I T A	TOTAL
Accesso agli atti per i componenti																					
Diretto e senza autorizzazione	1							1	1						1	1					5
Previo richiesta autorizzata										1											1
Il regolamento o la nota di trasmissione non fornisce informazioni a riguardo		1	1	1	1	1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
																					9
Accesso agli atti per magistrati appartenenti al distretto																					
Diretto e senza autorizzazione																			1		1
Previo richiesta autorizzata	1															1					2
Il regolamento o la nota di trasmissione non fornisce informazioni a riguardo		1		1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1	1	1			1
																					5
Accesso agli atti per magistrati non appartenenti al distretto																					
Diretto e senza autorizzazione																				1	1
Previo richiesta autorizzata	1					1															2
Il regolamento o la nota di trasmissione non fornisce informazioni a riguardo		1		1	1	1		1	1		1	1	1	1	1	1	1	1	1		1
																					6
Accesso agli atti per i magistrati direttamente coinvolti																					
Diretto e senza autorizzazione	1					1		1	1		1			1						1	7
Previo richiesta autorizzata		1														1					2

1.2.12. L'esonero parziale dal lavoro giudiziario dei componenti dei Consigli giudiziari.

Per nessun Consiglio giudiziario risultano, allo stato, previste forme stabili di esonero parziale dal lavoro per i componenti.

Auspici in tal senso figurano nel regolamento di cui si è dotato il Consiglio giudiziario della Corte d'appello di Catanzaro e nelle note di accompagnamento dei Presidenti della Corte d'appello di Lecce, di Potenza, di Roma e di Venezia.

Neppure si riscontrano, attualmente, particolari forme di riduzione dei carichi di lavoro per i componenti dei Consigli giudiziari.

L'esposizione analitica di questo stato di cose si ricava dalla tabella che segue:

QUADRO 7

Adozione di misure per la modifica del carico di lavoro dei magistrati impegnati nell'attività consiliare

CONSIGLIO GIUDIZIARIO	Riduzione del Esonero parziale carico di lavoro		Note
ANCONA	No	No	
BARI	No	No	
BOLOGNA	No	No	
BRESCIA	No	No	
CAGLIARI	No	No	
CALTANISSETTA	No	No	
CAMPOBASSO	No	No	
CATANIA	No	No	
CATANZARO			Il presidente del CG riferisce di non essere a conoscenza di eventuali iniziative adottate dai singoli uffici per la riduzione del carico di lavoro dei magistrati impegnati nei CG
FIRENZE	No	No	
GENOVA	No	No	
L'AQUILA	No	No	
LECCE	No	No	
MESSINA	No	No	
MILANO			La nota non fornisce informazioni a riguardo
NAPOLI	No	No	
PALERMO	No	No	
PERUGIA	No	No	
POTENZA	No	No	I dirigenti degli uffici terranno conto degli argomenti assegnati ai relatori per i necessari gravi di lavoro... (art.3 c.2 del Regolamento)
REGGIO CALABRIA	No	No	
ROMA	No	No	Auspicio

SALERNO	No	No	
TORINO	No	No	
TRENTO	No	No	
TRIESTE	No	No	
VENEZIA	No	No	Motivazione: Distogliere risorse dalla produzione giudiziaria per formare dei semiprofessionisti de controllo sul comportamento dei colleghi

1.2.13. La frequenza, il numero complessivo e la durata media delle sedute del Consiglio giudiziario nella presente consiliatura.

Per i dati relativi alla frequenza, al numero complessivo e alla durata media delle sedute del Consiglio giudiziario nella consiliatura appena conclusa si rimanda integralmente al prospetto riportato di seguito, sottolineando che, in media, le riunioni dei consigli giudiziari si tengono ogni quindici giorni ed hanno una durata di circa tre ore.

QUADRO 8

Statistiche sull'attività consiliare nel periodo aprile 1997 - fine 1998

CONSIGLIO GIUDIZIARIO	N° sedute	Frequenza delle sedute	Durata media delle sedute	Periodo di riferimento
ANCONA	36	15 gg	3 - 4 ore	
BARI	30	15 gg	4 - 5 ore	
BOLOGNA		15 gg	10 ore mensili comprese le sedute straordinarie	
BRESCIA	26	30 gg	3 - 4 ore	16/4/1997 - 30/10/1998
CAGLIARI	28	15 gg	4 ore	aprile 1997 - 02/11/1998
CALTANISSETTA			3 ore	aprile 1997 - 18/10/1998
CAMPOBASSO	23		3 ore	15/4/1997 - 6/11/1998
CATANIA	36	15 g	3 ore	aprile 1997 - 28/11/1998
CATANZARO	25	15 gg	3 - 4 ore	aprile 1997 - 1/12/1998
FIRENZE	15	30 gg		aprile 1997 - 27/10/1998
GENOVA	?	15 gg	3 ore	aprile 1997 - 2/11/1998
L'AQUILA	21	30 gg	5 ore	6/4/1997 - 30/10/1998
LECCE	34	15 gg	3 ore	21/4/1997 - 20/11/1998
MESSINA	39	15 gg	2 - 3 ore	aprile 1997 - 22/10/1998
MILANO	La nota non fornisce dati	La nota non fornisce dati	La nota non fornisce dati	La nota non fornisce dati

NAPOLI	42	15 gg	5	aprile 1997 - 30/11/1998
PALERMO	33			6/4/1997 - 30/11/1998
PERUGIA	29	15 gg	3	aprile 1997 - 30/11/1998
POTENZA	42	15 gg	4	aprile 1997 - 29/10/1998
R E G G I O CALABRIA	28	15 gg		17/4/1997 - 5/11/1998
ROMA	32	15 gg	almeno 4 ore	aprile 1997 - 17/11/1998
SALERNO	39	15 gg	3 - 4 ore	
TORINO	37		3 ore	21/4/1997 - 19/10/1998
TRENTO	20	30 gg	2 ore	aprile 1997 - 27/11/1998
TRIESTE		15 - 20 gg	3 - 4 ore	
VENEZIA	29		3 ore	16/4/1997 - 4/11/1998

1.2.14. I dati quantitativi sull'attività dei Consigli giudiziari.

Nel quadro grafico posto al termine di questo paragrafo sono rappresentati, per ciascun Consiglio giudiziario, i dati statistici relativi alle seguenti categorie di atti: valutazioni degli uditori in tirocinio; valutazioni dei magistrati in promozione; valutazioni attitudinali per i passaggi dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa; atti relativi alla composizione degli uffici e alle tabelle; atti relativi ai magistrati onorari.

Le statistiche delle attività consiliari esibiscono naturalmente profonde differenze che rispecchiano la diversa ampiezza dei distretti e del numero dei magistrati, di professione od onorari, amministrati.

Un dato, questo, che messo a confronto con la struttura e la composizione dei Consigli giudiziari, identica in tutti i distretti, rivela uno squilibrio di fondo del settore in esame, non rimediabile se non attraverso una riforma legislativa che diversifichi il numero dei membri del Consiglio giudiziario a seconda del numero degli amministrati, dando vita ad organismi più ampi per le fasce di distretti con una "popolazione" più numerosa e a strutture più snelle per i distretti minori.

Il riepilogo statistico attesta di una attività comunque intensa in tutti i distretti con le punte più elevate nelle sedi maggiori di Roma, Napoli e Palermo.

QUADRO 9**Dati per la valutazione dell'attività dei Consigli Giudiziari**

CONSIGLIO GIUDIZIARIO	N° Atti relativi alla valutazione degli uditori giudiziari in tirocinio	N° Atti relativi alla valutazione dei magistrati in promozione ed alle valutazioni attitudinali per i passaggi dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa	N° atti relativi alla composizione degli uffici e alle tabelle	N° atti relativi ai magistrati onorari	Altri atti	Total
ANCONA	62	62	43	50	101	318
BARI	63	126	100	900	218	1407
BOLOGNA						
BRESCIA	21	81	75	67	205	449
CAGLIARI	19	87	73	477	84	740
CALTANISSETTA	6	64	91	49	33	243
CAMPOBASSO	3	36	28	25	86	178
CATANIA	6	102	205	576	259	1148
CATANZARO	4	36	126	483	87	736
FIRENZE	14	75	67	70	10	236
GENOVA	44	86	77	169	204	580
L'AQUILA	7	71	15	16	107	216
LECCE						0
MESSINA	11	55	67	26	88	247
MILANO	25	166	182	80	952	1405
NAPOLI	145	465	270	547	758	2185
PALERMO	48	205	93	288	191	825
PERUGIA	13	23	12	238	35	321
POTENZA	5	65	98	26	149	343
REGGIO CALABRIA	35	27	35	73	103	273
ROMA	180	326	227	511	512	1756
SALERNO	20	104	170	137	476	907
TORINO	15	184	81	230	538	1048
TRENTO	11	28	47	67	141	294
TRIESTE	3	34	47	71	338	493
VENEZIA	17	164	114	1801	398	2494

1.3 Osservazioni conclusive.

Sin qui il quadro risultante dal monitoraggio.

Tale quadro conferma innanzitutto la vastità ed il peso dei compiti assolti dai Consigli giudiziari, il loro obiettivo carico di lavoro, l'essenzialità della loro funzione in campi delicati della amministrazione della giurisdizione.

Per altro verso la rappresentazione fornita fa emergere la varietà dei problemi teorici e pratici posti dal funzionamento dei Consigli.

Senza entrare ancora nel merito delle diverse prassi e delle diverse soluzioni adottate in sede locale si deve qui ancora una volta rimarcare che *la prima e fondamentale linea di discriminare corre tra i Consigli giudiziari che si sono date regole certe e predeterminate di funzionamento ed i Consigli che operano esclusivamente secondo prassi.*

Infatti, solo in presenza di un insieme coerente di regole di funzionamento dei Consigli giudiziari, si esalta la loro collegialità, si delineano con nettezza alcune elementari garanzie per i magistrati interessati e per gli utenti del servizio giustizia e divengono possibili per il Consiglio Superiore – naturale destinatario degli atti dei Consigli giudiziari – comparazioni e controlli sull'operato degli organismi ausiliari.

L'anomia ed il dominio delle mere prassi rischiano invece di determinare - soprattutto nel lungo periodo ed al di là di ogni buona intenzione e della correttezza soggettiva dei componenti del Consiglio giudiziario - una condizione di complessiva opacità del modo di operare dei Consigli ed una loro minore legittimazione agli occhi dei magistrati e, per altro verso, riduce il peso ed il valore del loro apporto al Consiglio Superiore giacché lascia incertezze sull'itinerario procedurale seguito per giungere a determinati risultati.

Naturalmente una siffatta riflessione può sin qui aspirare solo ad una validità in fatto.

Occorre infatti ancora interrogarsi - e lo si farà nel prosieguo della presente relazione - sulla legittimità e sulla rispondenza al sistema dell'autogoverno dei regolamenti dei Consigli giudiziari.

2. I Consigli giudiziari: il quadro di riferimento istituzionale.

2.1. La struttura dei Consigli giudiziari.

L'attuale struttura dei Consigli giudiziari è quella delineata dall'art. 6 del R.D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura) che, al suo primo comma, recita:

“Presso ogni Corte d'appello è costituito un Consiglio giudiziario presieduto dal primo presidente della Corte d'appello e composto dal procuratore generale della Repubblica nonché da otto membri di cui tre con funzioni di supplente, letti ogni due anni da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto con voto personale e segreto nelle seguenti proporzioni: un magistrato effettivo e uno supplente tra i magistrati di cassazione; due effettivi ed uno supplente tra i magistrati di Corte d'appello; due effettivi ed uno supplente tra i magistrati di Tribunale”.

Le norme in vigore per le elezioni dei Consigli giudiziari sono poi dettate dal D.Lgs.C.P.S. 13 settembre 1946, n. 264, come modificato dal D.P.R. 4 aprile 1967, n. 214, che disciplina le complessive modalità di svolgimento delle procedure elettorali ed il sistema di voto.

La dottrina che si è occupata dei Consigli giudiziari (cfr. in particolare la monografia di C. Azzali, I Consigli giudiziari, Padova , 1988 e la vasta bibliografia in essa richiamata) ha ripercorso con attenzione la vicenda storica di questi organismi a partire dal R.D. 7 gennaio 1904 n. 2 attraverso gli interventi riformatori succedutisi nel tempo.

Naturalmente in questa sede non devono né possono essere affrontati i temi relativi al sistema di elezione dei membri dei Consigli giudiziari , che pure sono stati oggetto di ripetute analisi da parte di studiosi e di magistrati.

Né sembra opportuno prendere posizione nel vivace dibattito sviluppatosi in questi anni non solo sulle prospettive di riforma dei meccanismi elettorali ma anche sulle prassi di comportamento elettorale spesso adottate dai magistrati per temperare o correggere in senso proporzionalistico il sistema in vigore.

E', questa, una tematica di estremo rilievo e per più versi decisiva per il funzionamento dell'intero sistema di autogoverno.

Ma essa non rientra nella sfera di azione e di intervento del Consiglio Superiore giacché le prospettive e le proposte di riforma sono di competenza del Parlamento mentre è proprio delle aggregazioni stabili od occasionali tra i magistrati svolgere un'opera di influenza sul comportamento elettorale degli elettori nell'ambito del sistema elettorale vigente (influenza che, come l'esperienza di questi anni insegna potrà essere di volta in volta finalizzata alla pura e semplice competizione nel quadro maggioritario o alla correzione in senso proporzionalistico dei risultati della votazione tramite accordi preventivi tra i gruppi associativi ed alla conseguente presentazione di una lista unitaria o, infine, alla introduzione di elezioni primarie che consentano ai magistrati di manifestare le loro preferenze prima delle votazioni ufficiali).(2)

(2) La magistratura italiana è stata sempre pienamente avvertita del ruolo essenziale del Consigli giudiziari (anche se non sempre è stata altrettanto coerente sul terreno della ordinaria gestione di tali organismi).

Una prova eloquente di tale sensibilità è stata rappresentata dall'attenzione prestata dall'associazionismo giudiziario alla composizione dell'organismo ed al sistema elettorale (maggioritario) previsto dalla legge per la sua formazione.

In questa sede si è scelto di non affrontare questa tematica anche perché il suo esame è apparso incompatibile con la prospettiva qui adottata di promuovere l'articolazione del sistema di autogoverno ed il decentramento verso i Consigli giudiziari restando rigorosamente nel quadro del diritto vigente.

La stessa impostazione, del resto, preclude l'esame di altre problematiche non meno rilevanti (come ad esempio quella della introduzione di un Consiglio giudiziario anche presso la Corte di cassazione).

Ci si limiterà perciò a ricordare un dato di fatto: e cioè che il sistema elettorale previsto per i Consigli giudiziari viene ritenuto dalla grande maggioranza della magistratura associata inadeguato sia in ragione della sua struttura di rappresentanza per categorie di magistrati (di tribunale, d'appello, di cassazione) sia in ragione del suo carattere spiccatamente maggioritario.

A sostegno di siffatte valutazioni si è affermato che se il Consiglio giudiziario è organo che valuta la professionalità di tutti i giudici, organizza la formazione dei giovani magistrati, concorre a garantire il rispetto del principio del giudice naturale e partecipa all'amministrazione della giurisdizione attraverso la formulazione di giudizi informati, veritieri, persuasivi e controllabili sul lavoro professionale dei magistrati, allora *comporro secondo un criterio rigorosamente maggioritario e privarlo di quel pluralismo delle idee e delle culture che in magistratura ha ancora una cittadinanza e una dignità, equivale a depotenziarlo ed a comprometterne la funzione.*

Sempre nell'ottica ora ricordata si ritiene che la professionalità non si valuti a maggioranza ma tramite una discussione che tenga conto dei fatti e dei dati, delle differenti sensibilità istituzionali e delle specificità professionali; e si aggiunge che una tale discussione può meglio svolgersi tra rappresentanti di diversi orientamenti ideali e culturali.

Da analisi e riflessioni di questa natura è scaturita la ricerca di metodi per temperare e correggere in senso proporzionalistico il carattere maggioritario del sistema di scelta dei membri elettivi dei Consigli giudiziari e l'adozione di prassi di comportamento elettorale idonee a garantire la rappresentanza in seno al Consiglio giudiziario di tutte le componenti associative che sono rappresentate in seno al C.S.M. (per effetto del relativo sistema elettorale, avente carattere tendenzialmente proporzionale).

In particolare si è spesso (ma non sempre) fatto ricorso alla presentazione di una lista unitaria di candidati al Consiglio giudiziario, formata in modo da rispecchiare più o meno fedelmente il peso in sede locale delle diverse componenti associative (come risultante dalle lezioni per il C.S.M.) e poi votata dai magistrati del distretto che partecipano alle elezioni per il rinnovo del Consiglio giudiziario. Un sistema che ha garantito il pluralismo ma ha prodotto una scarsa affluenza alle urne data l'assenza di una reale competizione tra candidati.

Anche per ovviare a tale inconveniente e per evitare che la scelta dei candidati derivi da accordi tra gruppi associativi in taluni casi si sono sperimentate elezioni "primarie" promosse dai gruppi associati dal fine di individuare i magistrati che godono dei maggiori consensi tra la base elettorale.

E' evidente che, in una sede istituzionale di riflessione, ci si deve rigorosamente limitare a prendere atto della situazione descritta senza ulteriori commenti; si tratta, infatti, di scelte e di condotte che si pongono sul terreno dell'associazionismo giudiziario, in una fase fluida anteriore a quella del funzionamento dell'organo collegiale e su cui non è possibile influire in assenza di interventi legislativi di riforma.

Allo stesso modo non è questa la sede per discutere ed analizzare ipotesi di riforma dei Consigli giudiziari che prevedano un mutamento della loro composizione e la partecipazione ai lavori consiliari di membri laici in rappresentanza dell'avvocatura e delle istituzioni locali.

Su tutti questi temi il Consiglio Superiore della Magistratura potrà soffermarsi con adeguato approfondimento e con il necessario respiro nella Relazione al Parlamento in corso di elaborazione che avrà come specifico oggetto la riflessione sul sistema di autogoverno.

Qui è sufficiente la considerazione che i Consigli giudiziari costituiscono la prima cellula del sistema di autogoverno della magistratura e che in virtù della loro natura di organi locali elettivi appaiono come le strutture più idonee ad intessere un rapporto con gli enti locali, i sindacati, gli organismi rappresentativi dell'avvocatura finalizzato alla ricerca delle migliori soluzioni ai problemi di organizzazione degli uffici giudiziari. (3)

2.1.1. Membri di diritto e membri elettivi. In particolare la posizione del presidente del Consiglio giudiziario.

Conviene invece riflettere sulla struttura del Consiglio giudiziario nell'attuale quadro ordinamentale ed in particolare sulla compresenza, all'interno di tale organismo, di membri di diritto – il Presidente della Corte d'appello ed il Procuratore generale presso tale Corte – e dei membri eletti da tutti i magistrati del distretto.

In particolare viene in rilievo la normativa (il citato art. 6 del D. Lgs. 31 maggio 1946 n. 511) che, nel delineare la composizione dell'organo collegiale, stabilisce che il Consiglio giudiziario è presieduto dal Presidente della Corte d'appello.

In virtù di questa normativa il Presidente della Corte d'appello è, di diritto, il presidente del Consiglio giudiziario; con tutte le prerogative che ciò comporta e con la naturale conseguenza di porsi - all'interno dell'organo collegiale ed ai fini dello svolgimento delle funzioni ad esso affidate - nella ben nota posizione di "primus inter pares" che spetta al presidente di ogni organo collegiale.

Al tempo stesso sembra di dover rimarcare che la posizione rivestita nell'ambito del distretto giudiziario non attribuisce al Presidente della Corte d'appello nessun potere ulteriore, nessuna primazia (gerarchica o di altra natura) all'interno del Consiglio giudiziario.

In definitiva, nel Presidente della Corte d'appello si realizza una sorta di "unione personale" di due cariche distinte, di due funzioni egualmente delicate ed importanti ma diverse ed autonome l'una dall'altra e perciò insuscettibili di sommarsi e di contaminarsi.

Se mai tale "unione personale" di cariche e la duplicità di funzioni che ne deriva può creare, in taluni casi limite, questioni di incompatibilità a partecipare ad una discussione o ad una deliberazione, può consigliare un'astensione o, all'opposto, può determinare l'acquisizione di cognizioni rilevanti per il migliore svolgimento dei due diversi compiti.

Essa non si risolve, invece, in una somma indistinta di poteri in capo allo stesso soggetto; e ciò mentre solo su di un diverso piano, non più strettamente giuridico ed istituzionale, sembra destinata ad operare l'autorevolezza del Presidente nel seno del collegio, autorevolezza che si misura sul metro della capacità di persuasione e di giudizio nonché del positivo orientamento dell'attività collegiale.

Perciò, per affrontare e risolvere i numerosi problemi relativi al ruolo ed ai poteri del presidente del Consiglio giudiziario non vi è altra possibilità che interrogare sistematicamente la teoria degli organi collegiali e la giurisprudenza sul tema che sono giunte entrambe ad un livello di notevole precisione e raffinatezza.

E' infatti sulla scorta di questi riferimenti che si possono impostare correttamente le questioni dei poteri del presidente nella formazione dell'ordine del giorno o nella disciplina dei lavori consiliari e dei rapporti - paritari- fra membri di diritto e membri elettivi dell'organismo consiliare.

Paritario all'interno dell'organismo consiliare , il ruolo dei due componenti di diritto (il Presidente di Corte d'appello ed il Procuratore Generale) riacquista una particolare pregnanza sul versante dei compiti di sorveglianza che ad essi spettano; è evidente infatti che il complesso di informazioni che i componenti di diritto acquisiscono all'interno del Consiglio giudiziario dovrà da essi essere utilizzato anche per svolgere in modo efficace e responsabile la delicata funzione di sorveglianza sulle condotte professionali dei magistrati del distretto. (4)

In conclusione alla prospettiva di una guida illuminata o paternalistica del Consiglio giudiziario da parte dei componenti di diritto va integralmente sostituita quella - più consona ad un organismo elettivo - della dialettica e del pluralismo culturale ed ideale (5) mentre ai "capi di Corte" si deve chiedere di svolgere il loro compito istituzionale esclusivo di sorveglianza anche facendo leva sul patrimonio di informazioni derivante dalla loro permanente partecipazione ai lavori dell'organismo consiliare.

2.1.2. Il ruolo dei componenti supplenti.

Un altro punto nodale ai fini di una corretta descrizione ed analisi della struttura dei Consigli giudiziari e delle loro essenziali modalità di funzionamento (aspetto che interessa più da vicino nel quadro della presente relazione) è rappresentato dalla posizione e dal ruolo dei membri elettivi supplenti.

Al riguardo va sottolineato che la comune matrice elettiva colloca membri effettivi e membri supplenti del Consiglio giudiziario sullo stesso piano dal punto di vista della legittimazione.

La prassi seguita da alcuni Consigli giudiziari di far partecipare i membri supplenti allo svolgimento dei lavori consiliari anche in assenza di specifiche esigenze di sostituzione di componenti effettivi assenti (naturalmente senza diritto di voto) si è quindi innestata su di una solida base di principio costituita dalla *identità di legittimazione di tutti i componenti*.

Inoltre tale prassi ha trovato sostegno in serie valutazioni di opportunità: la costante partecipazione ai lavori consente infatti ai supplenti di approfondire le tematiche proprie dell'attività consiliare e di conoscere orientamenti e linee di condotta dell'organo e conseguentemente rende più agevole e proficuo il loro inserimento nel processo di formazione della volontà collegiale nei casi di assenza o di impedimento dei membri effettivi.

Si è pertanto di fronte ad una prassi che si è formata e vive *praeter legem*, in uno spazio vuoto e libero da prescrizioni normative, in una sfera non pregiudicata da espliciti divieti o da controindicazioni di ordine sistematico alla partecipazione dei membri supplenti.

2.2. Cenni sulle funzioni dei Consigli giudiziari.

Passando poi ad esaminare le *funzioni svolte dai Consigli giudiziari* è utile in questa sede solo tratteggiare per grandi linee le principali aree di intervento di tali organismi.

2.2.1. L'area della prima formazione professionale di magistrati.

Innanzitutto vi è *l'area della prima formazione professionale e della delicatissima valutazione iniziale dei giovani che entrano in magistratura* (art. 129 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 ; art. 48 del D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916; art. 10 del D.P.R. 23 maggio 1977, n. 315; D.P.R. 17 luglio 1998).

Un ambito, questo, in cui il Consiglio giudiziario cumula funzioni di organizzazione e coordinamento della formazione professionale degli uditori e compiti di giudizio sugli esiti del tirocinio e delle prime esperienze di lavoro professionale.

Attività finalizzata alla formazione e attività valutativa si intrecciano nella fase di ingresso dei giovani magistrati nella professione.

L'organizzazione e la gestione della prima fase di formazione - il tirocinio - è infatti affidata ai Consigli giudiziari che operano uniformandosi a direttive generali del Consiglio Superiore della Magistratura, si avvalgono dell'apporto di magistrati collaboratori, approvano i piani di formazione da questi ultimi proposti, ricevono le relazioni finali da essi elaborate, formano il fascicolo personale dell'uditore, formulano conclusivamente il parere sul conferimento delle funzioni giurisdizionali.

A questa stessa sfera di competenze è poi riconducibile anche l'attività di "aggiornamento professionale" dei giudici di pace che l'art. 6 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace) assegna ai Consigli giudiziari.

2.2.2. Le valutazioni professionali sui magistrati.

Vi è poi l'area della raccolta di informazioni e del giudizio motivato, argomentato sulla vita professionale dei magistrati, e cioè sulle competenze e capacità (o sulle incompetenze e incapacità), sulle attitudini e sui meriti (o sulle inettitudini od i demeriti) dimostrati dai magistrati nel corso della loro attività lavorativa; ed è in quest'area che si collocano i molteplici pareri che i Consigli giudiziari sono chiamati ad esprimere in occasione dei passaggi dall'una all'altra qualifica, dalla funzione giudicante alla funzione requirente, dall'attività giudiziaria ordinaria a funzioni di direzione (in assenza di valutazioni sull'aspirante nell'ultimo triennio come previsto dalla circolare 19\11\1991 del C.S.M.).

Più specificamente va ricordato che un *parere* motivato del Consiglio giudiziario è richiesto *per la nomina a magistrato di tribunale* (art. 1 della legge 2 aprile 1979, n. 97); *per l'attribuzione della qualifica di magistrato di appello* (art. 1, commi 1 e 2, della legge 25 luglio 1966, n. 570); *per il conferimento della qualifica di consigliere di cassazione* (art. 1 della legge 20 dicembre 1973, n. 831); *per il passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e da queste a quelle* (art. 190 R.D. 30 gennaio 1941, n.12, come modificato dall'art. 29 del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449).

Ed accanto a questi pareri, tutti previsti da norme di legge, si collocano i numerosi pareri contemplati da circolari del Consiglio Superiore della Magistratura aventi carattere facoltativo o resi su richiesta del C.S.M. (ad esempio in occasione della dichiarazione di idoneità ad essere ulteriormente valutati ai fini della nomina a funzioni direttive superiori, del conferimento di uffici direttivi etc.).

2.2.3. I pareri sulle tabelle

Il terzo settore di intervento dei Consigli, di crescente importanza, è rappresentato dalla *valutazione della composizione degli uffici e della costituzione del giudice* (che è giudice naturale nel senso forte voluto dalla nostra Costituzione solo se è formato nel rispetto di canoni oggettivi, in aderenza a criteri solo professionali e non di altra natura, in ossequio a regole certe, verificabili, controllabili dagli stessi destinatari della giustizia). Ed in questa sfera rientrano i pareri dei Consigli sulle proposte di tabelle biennali di composizione degli uffici e sulle relative variazioni nonché sui criteri di assegnazione degli affari (cfr. art 7 bis del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, "Tabelle degli uffici giudicanti", inserito dall'art. 3 del D.P.R. 22 settembre 1988, n. 449).

Anche in materia di formazione delle tabelle infradistrettuali (art. 6 della legge 4 maggio 1998, n. 133) è stato attribuito ai Consigli giudiziari un ruolo consultivo di notevole importanza in quanto tali organismi sono in grado di valutare adeguatamente, dal loro angolo visuale, la situazione della pluralità di uffici ricompresi nella medesima tabella infradistrettuale.

2.2.4. Il settore della Magistratura Onoraria

I Consigli giudiziari intervengono inoltre attivamente nel settore delle *valutazioni sui requisiti professionali e personali dei magistrati onorari* ai fini del loro reclutamento e della loro permanenza in servizio.

Ci si riferisce, tra l'altro, ai pareri sulle proposte di nomina dei Vice pretori e Vice procuratori onorari ed alla formulazione in composizione integrata con i rappresentanti del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori del distretto delle proposte di nomina dei Giudici di pace nonché al complesso di valutazioni relative alle altre figure di magistrati onorari previste dall'ordinamento.

2.2.5. I pareri in tema di conferimento di incarichi extragiudiziari ed i compiti residuali.

Da ultimo va registrata la presenza di un consistente settore per così dire residuale di competenze nel quale si collocano i pareri dei Consigli Giudiziari sul conferimento di incarichi extragiudiziari, sulle incompatibilità ambientali, sulle dispense dal servizio.

Ipotesi, queste, in cui, su richiesta del Consiglio Superiore, i Consigli giudiziari sono chiamati a fornire un apporto di conoscenza e di valutazione tanto più prezioso in quanto normalmente scaturente da una diretta conoscenza e percezione delle persone, delle situazioni locali, dei contesti organizzativi.

2.3. I Consigli giudiziari, organi di conoscenza e di valutazione professionale.

Da questa sommaria elencazione e descrizione di compiti e funzioni emerge con estrema chiarezza un dato: *la centralità del Consiglio giudiziario nell'opera di sistematica rilevazione, conoscenza, descrizione, misurazione, documentazione e valutazione del lavoro professionale dei magistrati.* (6)

I Consigli giudiziari sono i destinatari naturali ed i collettori di tutte le informazioni e valutazioni provenienti da altri soggetti che a loro volta hanno il compito di osservare il magistrato nel suo percorso di formazione o nella sua attività lavorativa o che di fatto lo osservano (i magistrati collaboratori per gli uditori giudiziari; i dirigenti degli uffici per i magistrati in servizio etc.).

Così che si può sostenere che molte delle ulteriori e rilevanti attribuzioni dei Consigli giudiziari, derivanti dalla legge o volute dal C.S.M., rappresentano una sorta di naturale prolungamento e completamento della fisionomia di organi di giudizio e di autocontrollo professionale dei Consigli stessi.

(6) Naturalmente la quantità, la tempestività, la correttezza e la qualità del lavoro professionale dei magistrati possono essere oggetto e di fatto sono oggetto anche di altri controlli e misurazioni, di altre verifiche nell'ordinamento.

Ma o si tratta di verifiche che investono solo indirettamente l'attività professionale dei magistrati o si tratta di controlli episodici o di approfondimenti originati dal sospetto di patologie.

Così le ispezioni generali del Ministro della Giustizia sugli uffici giudiziari, triennali o straordinarie (art. 7, commi 1 e 2 della legge 12 agosto 1962 n. 1311 "Organizzazione e funzionamento dell'Ispettorato generale presso il Ministero di grazia e giustizia") possono investire sia pure indirettamente le prestazioni professionali dei magistrati degli uffici oggetto dell'ispezione stessa. Ma al centro dell'ispezione generale sta o dovrebbe stare il servizio giudiziario, il complessivo funzionamento dell'ufficio nel quale il magistrato presta servizio; di modo che il controllo sulle prestazioni professionali è solo indiretto, eventuale, di riflesso.

Allo stesso modo le ispezioni ministeriali parziali (art. 7, 3 comma, della legge n. 1311 del 1962 come sostituito dall'art. 1 della legge 16 ottobre 1988 n. 432) possono appuntarsi sul lavoro dei giudici (la legge parla di ispezione diretta a verificare oltre che la produttività dell'ufficio anche l'entità e la tempestività del lavoro di singoli magistrati).

Ma si tratta pur sempre di un controllo eventuale, episodico, potestativo e, appunto, parziale.

Questi, infatti sono i tratti dell'ispezione introdotta dalle legge Vassalli nel 1988; e proprio per questi tratti l'istituto è stato oggetto di critiche in articoli e scritti su riviste giuridiche nei quali si è messo in luce come un siffatto tipo di ispezione fosse destinato a fornire dati assai poco significativi in assenza di validi elementi di comparazione e raffronto tratti dalla generale situazione dell'ufficio e come l'ispezione parziale si prestasse a torsioni e ad utilizzazioni strumentali e "parziali", nel senso, questa volta, di essere ispirate da spirito di parte. Accanto alle ispezioni generali e parziali sinora richiamate sta, infine, l'inchiesta amministrativa (regolata professionalmente ma con tutti i limiti derivanti dalla sua natura di procedura finalizzata alla decisione sul promovimento o meno dell'azione disciplinare in ordine a fatti specifici.

Ora - come si è già accennato - in tutti questi casi si è di fronte a indagini, verifiche, controlli che possono riguardare anche le modalità di svolgimento del lavoro professionale (senza naturalmente investire il merito dei provvedimenti); e però tali controlli o non sono specificamente mirati sulle prestazioni professionali dei magistrati o sono controlli meramente eventuali ed episodici o sono originati dalla denuncia di situazioni patologiche e perciò rilevanti sotto il profilo disciplinare.

Così è, intuitivamente, per le attribuzioni del Consiglio giudiziario in materia di tirocinio degli uditori e di aggiornamento professionale dei giudici di pace.

E così è - anche se in maniera meno evidente - per i pareri del Consiglio giudiziario in tema di tabelle, per i compiti di selezione o consultivi riguardanti la magistratura onoraria, per il complesso delle attività dirette alla raccolta di informazioni sui magistrati in occasioni di decisioni in tema di incompatibilità, dispense etc.

E' infatti in ragione del suo "sapere" in tema di lavoro professionale e di organizzazione giudiziaria, che il Consiglio superiore ha coinvolto, con proprie circolari, il Consiglio giudiziario nel procedimento tabellare e lo ha investito di altre funzioni consultive facoltative mentre il legislatore gli ha conferito compiti di valutazione e di controllo professionale riguardanti i magistrati onorari.

In conclusione: sul suo terreno di elezione - quello della professionalità - il Consiglio Giudiziario opera come organo di conoscenza, di giudizio, di selezione, di proposta, di valutazione centrale ed insostituibile.

2.4. La posizione dei Consigli giudiziari nel circuito dell'autogoverno e la responsabilità dei loro componenti.

Che nella logica dell'ordinamento il patrimonio di conoscenze del Consiglio giudiziario debba servire essenzialmente ad "illuminare" il C.S.M., unico organo formalmente investito del potere decisionale, non toglie nulla - sul piano della osservazione realistica e della stessa ricostruzione giuridica - a quanto detto sin qui.

E' un fatto che, *senza l'apporto effettivo e costante del Consiglio Giudiziario, il C.S.M. non è in grado di acquisire conoscenze effettive e serie sul magistrato*, sul suo reale valore professionale, sulle sue attitudini e vocazioni, sulla sua quotidiana dedizione all'attività di ufficio.

In sostanza si può affermare che non vi è nessuna decisione del Consiglio Superiore in tema di carriera o di vita professionale del magistrato che non sia direttamente o indirettamente ricollegabile ad una preventiva informazione o valutazione del Consiglio giudiziario, giusta o sbagliata, meditata o affrettata, puntuale o generica che sia.

Non mancano rilevanti implicazioni sul piano giuridico-sistematico della situazione descritta.

Alla luce dei dati normativi e di fatto ricordati vanno *ripensate o quanto meno rese meno schematiche le categorie giuridiche impiegate per rappresentare natura e funzioni dei Consigli Giudiziari e per lumeggiare i rapporti tra questi organismi ed il C.S.M.* Ripensate, e perciò non stravolte ma arricchite e verificate.

Lo schema della funzione consultiva - normalmente utilizzato per descrivere l'attività di valutazione professionale dei Consigli giudiziari ed il rapporto tra tale attività e quella decisionale del C.S.M. - *resta valido ma va integrato* da altre considerazioni indotte dalla realtà effettuale.

Ancora: il riferimento alla figura del parere obbligatorio (o facoltativo) ma non vincolante per designare i principali atti di valutazione posti in essere dai Consigli è ancora essenziale e resta astrattamente corretto, ma a patto di sapere (e di dire) che sotto la veste generica del parere si cela una realtà più complessa che fa registrare delle sensibili modificazioni rispetto al modello tipico dell'attività consultiva in genere.

In presenza di una progressione nelle qualifiche quale quella attualmente esistente e di una selezione di carattere "negativo", le informazioni raccolte dai Consigli giudiziari sui magistrati ed i pareri da essi resi finiscono con l'essere le principali fonti di conoscenza ed i principali atti di effettivo, meditato e puntuale giudizio professionale che vengono emessi sul magistrato. Fonti di conoscenza e giudizi che sono poi sostanzialmente decisivi per la progressione in carriera del magistrato.

E la valutazione del Consiglio giudiziario può essere contraddetta, smentita, disattesa solo dal controllo critico dei materiali forniti ed elaborati dallo stesso organismo o da diverse informazioni provenienti dall'esterno su casi e fatti quasi sempre singolari, eclatanti, eccezionali.

Se si ragiona in termini di realismo giuridico si deve allora riconoscere che, nella grande maggioranza dei casi, il C.S.M. svolge - in materia di giudizio sulla capacità professionale e di progressione del magistrato - più che una funzione decisionale in senso assoluto ed esclusivo, un ruolo di controllo critico e di meditata ratifica di valutazioni del Consiglio giudiziario, ratifica cui il C.S.M. si può sottrarre solo ove disponga di altre fonti di informazioni

credibili e degne di fede contrastanti con l'opinione dell'organismo decentrato (ad es. precedenti disciplinari e paradisciplinari, fatti notori almeno nell'ambiente giudiziario e simili).

In materia di progressione professionale e di selezione negativa il rapporto tra C.S.M. (organo investito di poteri decisionali) e il Consiglio giudiziario (organo consultivo) è perciò del tutto particolare.

In sostanza *il C.S.M. ha la scelta tra convalidare le valutazioni del Consiglio giudiziario o correggerle*; e la vera alternativa si istituisce tra l'avallo dell'operato del Consiglio giudiziario o l'intervento per così dire in seconda istanza per modificare, con i mezzi di conoscenza diretta che ha a disposizione, la posizione del Consiglio giudiziario, vero controllore di prima istanza della professionalità del magistrato.

Si è quindi di fronte ad una *una sorta di compartecipazione nell'esercizio della funzione valutativa* assai più che ad una generica funzione consultiva dei Consigli giudiziari rispetto al Consiglio superiore.

E se il rapporto dei Consigli giudiziari con il C.S.M. rientra, come si dirà più avanti, nello schema giuridico della funzione ausiliaria, occorre sin d'ora precisare che si tratta di funzione ausiliaria ma non meramente servente, non apparendo configurabile un rapporto di sovraordinazione gerarchica (ma solo funzionale) tra C.S.M e gli organi collegiali decentrati.

In conclusione: nel circuito dell'autogoverno due organismi -entrambi formati in maggioranza da membri 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.

A ben guardare ciò che impedisce di configurare molti atti del Consiglio Superiore della Magistratura nei quali sono coinvolti i Consigli giudiziari come veri e propri "atti a formazione progressiva"^(7) è il dato costituzionale; l'art. 104 Cost., infatti, stabilendo che "spettano al C.S.M., secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni... nei riguardi dei magistrati", sottolinea la competenza esclusiva del Consiglio Superiore per tutti i provvedimenti finali e conclusivi relativi allo status giuridico dei magistrati ordinari.

Ed è, questo, un primo punto di approdo della ricognizione strutturale e funzionale sui Consigli giudiziari che costituisce la base della successiva analisi e delle proposte che verranno avanzate in tema di decentramento.

Naturale conseguenza di un siffatto stato di cose è rappresentata dalla *rilevante "responsabilità"* che i membri del Consiglio giudiziario assumono nello svolgimento e per lo svolgimento del loro lavoro.

Responsabilità istituzionale essenzialmente, soggetta al giudizio della collettività di riferimento ed alla verifica in sede elettorale, come ogni responsabilità di questo tipo; ma anche *responsabilità in senso lato professionale*, dell'attività svolta dai membri del Consiglio giudiziario.

3. Il potere di autoregolamentazione dei Consigli.

3.1. Una verifica preliminare.

Nel procedere al monitoraggio della situazione organizzativa dei Consigli giudiziari si è constatato che numerosi Consigli hanno, in questi anni, provveduto ad approvare un loro regolamento interno, disciplinando così fasi ed aspetti dell'attività consiliare che altrimenti sarebbero stati rimessi a mere prassi.

Nel prosieguo della presente relazione saranno svolte specifiche valutazioni sulle singole soluzioni adottate.

Preliminarmente occorre però verificare la legittimità e la validità della scelta - che allo stato è ancora solo di alcuni Consigli - di dotarsi di un regolamento interno che disciplini i lavori consiliari.

3.2. Il tema del regolamento interno dell'organo collegiale.

In linea generale *la dottrina che più di recente ha affrontato il tema dei collegi amministrativi individua nel regolamento interno "uno strumento operativo che dovrebbe costituire l'ordinario corredo di ogni*

organismo collegiale” e ritiene indispensabile, per assicurare efficienza e duttilità all’attività interna del collegio, la configurazione di un ambito discrezionale dell’organo “nel definire le modalità di funzionamento non condizionate dalle indicazioni del legislatore”. (F. Zuelli, *Le collegialità amministrative tra regolamentazione e autoregolamentazione*, in *Le Regioni*, XVIII, n. 5, 1990, pag. 1397 - 1399).

Le ricerche condotte sul campo e le ricostruzioni del regime giuridico della “amministrazione per collegi” sono giunte alla conclusione che *l’autoregolamentazione è il canale attraverso il quale i collegi amministrativi circoscrivono la loro discrezionalità organizzativa e procedurale e razionalizzano la propria azione* rendendola più certa nelle sue modalità di svolgimento, più regolare nelle sue cadenze ed in definitiva meglio conoscibile dagli interessati, più trasparente e controllabile da tutti (Su questa tematica cfr. M. Cammelli, *L’amministrazione per collegi*, Bologna, 1980; F. Zuelli, *Le collegialità amministrative*, Milano, 1985).

Di qui il riconoscimento della legittimità (nonché della utilità e della opportunità) dei regolamenti interni delle collegialità amministrative, naturalmente alla condizione che tali atti non contraddicano la normativa istitutiva dei collegi stessi e la sua ratio ispiratrice e vengano posti in essere *secundum legem o praeter legem* e non *contra legem*.

Tali indicazioni in tema di regolamento interno *sembrano pienamente applicabili anche ai Consigli giudiziari* che - nella loro qualità di organi di amministrazione della giurisdizione - sono regolati dai principi comuni a tutte le altre forme di organizzazione amministrativa (In questi termini A. Pizzorusso, Voce “Organi giudiziari” in *Encicl. Dir.*, XXXI).

3.3. *I dati istituzionali che fondano il potere di autoregolamentazione.*

Ma non sono solo le indagini empiriche e le riflessioni sistematiche sui collegi amministrativi a giustificare e convalidare la scelta dell’autoregolamentazione.

Il potere del Consiglio giudiziario di dotarsi di un regolamento interno che disciplini i suoi lavori (negli aspetti su cui il legislatore ha taciuto) trova il suo più sicuro fondamento nella Costituzione ed in alcune elaborazioni della giurisprudenza costituzionale.

In primo luogo *il precetto costituzionale dettato dall’art. 97 della Costituzione* vale 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 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.

Darsi regole predeterminate, certe, da tutti conosciute e da tutti controllabili, per il regolare espletamento dei propri compiti istituzionali rappresenta per il Consiglio giudiziario, come per ogni collegio amministrativo, un dovere del tutto fisiologico da esercitare al fine di garantire buon andamento e imparzialità dell’attività amministrativa svolta.

Per fondare il potere di autoregolamentazione dei Consigli giudiziari va poi richiamato, accanto al principio costituzionale di buon andamento e di imparzialità, *quell’importante filone della giurisprudenza costituzionale che ha svolto, con ricchezza di argomenti e finezza interpretativa, i concetti di “potere implicito” e di “attribuzioni strumentali”*.

In numerose sentenze (la n. 547 del 1989; le pronunce n. 139, 332 e 348 del 1990; la decisione n. 4 del 1991) la Corte costituzionale - decidendo ricorsi dello Stato avverso leggi regionali in materia di informazione, di attività statistica, di credito, di poteri di inchiesta degli enti regionali, leggi che erano state impugnate perché eccedenti i limiti delle materie di competenza regionale - ha escluso la violazione dell’art. 117 Cost.; e lo ha fatto sostenendo che attività come l’informazione, la statistica, l’inchiesta non possono essere considerate come “materie” di competenza della Regione o dello Stato ma costituiscono invece il prodotto di un “potere implicito” collegato alle varie competenze attribuite ai soggetti ed agli organi pubblici (così, in particolare, la sentenza n. 139 del 1990) e in quanto tali possono costituire oggetto di regolamentazione ad opera delle Regioni anche in assenza di specifiche previsioni della Costituzione.

Ora, se l’attribuzione di una competenza sostanziale attribuisce ad un soggetto pubblico la facoltà di organizzare e regolare l’attività conoscitiva necessaria ad esercitarla, se ne deve dedurre che - a maggior ragione - quando la

competenza dell'organismo pubblico è specificamente quella cognitiva, consultiva e valutativa, questo è abilitato a organizzare e regolare secondo canoni razionali la propria attività finalizzata alla conoscenza ed alla valutazione, beninteso nelle sfere non interessate da specifiche previsioni di rango superiore.

In definitiva, *il precetto di cui all'art. 97 Cost., le ampie argomentazioni della Corte costituzionale in tema di "potere implicito", le acquisizioni della teoria degli organi collegiali, costituiscono altrettanti elementi che concorrono a qualificare il potere dei Consigli giudiziari di autoregolamentare le modalità di svolgimento dei propri lavori come un corollario naturale ed uno sviluppo fisiologico delle loro competenze istituzionali.* (8)

4. Le relazioni tra Consigli giudiziari e Consiglio Superiore della Magistratura. Il potere del Consiglio Superiore della Magistratura di dettare criteri di coordinamento organizzativo e funzionale dei Consigli giudiziari.

4.1. *Consigli giudiziari e Consiglio Superiore: l'esigenza di un coordinamento organizzativo e funzionale.*

La riconosciuta esistenza di un potere dei singoli Consigli giudiziari di dotarsi di un regolamento interno, al fine di garantire uno svolgimento ordinato e razionale dei propri lavori, introduce un ulteriore tema, centrale nella presente riflessione: *la obiettiva necessità e la opportunità di un effettivo coordinamento e di una adeguata armonizzazione delle modalità di funzionamento e delle attività dei singoli Consigli giudiziari con i modi di essere e di operare del Consiglio Superiore della Magistratura.*

8

Un ulteriore argomento idoneo a legittimare l'esperienza dell'autoregolamentazione dei Consigli giudiziari può essere infine tratto proprio dalle vicende istituzionali del Consiglio Superiore e dal dibattito che le ha accompagnate.

Si ricorderà che agli inizi degli anni 90 - da una parte della dottrina e del mondo politico era stata insistentemente mossa al Consiglio Superiore della Magistratura l'accusa di espansionismo, di esorbitanza dai propri compiti e dalle proprie funzioni.

Più precisamente veniva addebitato al Consiglio un espansionismo in tre direzioni: la fissazione di regole, l'attività di conoscenza, la manifestazione di orientamenti.

In altre parole: le circolari, le indagini conoscitive, le esternazioni del C.S.M. furono sottoposte a critiche perchè tutte considerate, anche se in misura diversa, manifestazioni di invadenza, contrastanti con i principi dell'ordinamento.

A questa invadenza si contrapponeva - da parte dei critici dell'operato del Consiglio Superiore - un ritorno alla normalità istituzionale e costituzionale affidato a tre passaggi: a) una interpretazione rigorosa della riserva di legge sancita dalla Costituzione in materia di ordinamento giudiziario da considerare come riserva assoluta; b) una lettura delle attribuzioni consiliari come strettamente vincolate all'osservanza delle leggi sull'ordinamento giudiziario; c) una restituzione del Consiglio al ruolo di organo che applica le disposizioni di legge sullo status dei magistrati.

Senonché questo auspicato "ritorno allo Statuto", alla purezza astratta del modello - identificato nel continuum "riserva assoluta di legge- ordinamento giudiziario - ruolo esecutivo del C.S.M." - non teneva nel debito conto un dato istituzionale di estrema importanza : e cioè che nel continuum che si intendeva ripristinare c'è un anello debole rappresentato dall'ordinamento giudiziario, corpo normativo disomogeneo e carente, mai organicamente riformato dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e in più punti ancora privo di garanzie effettive tanto per i diritti dei magistrati quanto per gli interessi e i diritti dei cittadini.

Allorquando questa tematica divenne oggetto di una approfondita riflessione in sede istituzionale - ad opera della Commissione Paladin investita dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga - i risultati furono largamente positivi. La Commissione riconobbe che una parte consistente e preminente della attività regolatrice del Consiglio Superiore era stata indirizzata a colmare vuoti e lacune gravi dell'ordinamento giudiziario (con la conseguenza che la supplenza consiliare era stata necessitata e meritoria se confrontata all'inerzia ed al disinteresse dimostrato dal legislatore).

La Commissione affermò inoltre che il Consiglio Superiore, con la sua attività regolatrice e con la sua attività conoscitiva, aveva teso a razionalizzare la sua attività ed a limitare la discrezionalità spesso amplissima lasciatagli dall'ordinamento ancorando l'esercizio di tale discrezionalità a regole predeterminate, a parametri visibili e certi. Nella maggior parte dei casi non c'era stata quindi - da parte del C.S.M. - una invasione di altrui sfere ma al contrario una limitazione del suo stesso potere altrimenti amplissimo e suscettibile di divenire arbitrario se esercitato in assenza di regole; non c'era stata una diminuzione di garanzie ma un loro aumento per i soggetti amministrati; non c'era stata pretesa di insindacabilità ma anzi l'accettazione di un più penetrante sindacato di legittimità ad opera del giudice amministrativo.

Evidentemente non tutte le riflessioni valide per il C.S.M. sono meccanicamente trasferibili ai Consigli giudiziari.

E però è indubbio che valgono anche per il Consiglio giudiziario le considerazioni sulla opportunità di introdurre regole e limiti certi dove c'è solo potere discrezionale e sulla necessità di accrescere il grado di conoscibilità e di trasparenza degli atti posti in essere, soprattutto a fronte delle gravi lacune dell'ordinamento giudiziario. In quest'ambito, appunto, può correttamente esercitarsi il potere dei Consigli giudiziari di dotarsi di regolamenti interni, introducendo regole là dove attualmente dominano incontrastate e incontrollate le mere prassi e conformando l'operato dei Consigli a canoni operativi improntati a ragionevolezza, funzionalità, certezza e prevedibilità.

Naturalmente i dati istituzionali che legittimano e fondano il potere di autoregolamentazione dei Consigli giudiziari valgono anche a segnarne i limiti.

Limiti interni, in primo luogo, giacché si tratta di un potere destinato ad esercitarsi in stretta aderenza alle funzioni conoscitive e valutative proprie dei Consigli stessi e suscettibile di essere esercitato esclusivamente negli spazi bianchi dell'ordinamento ed in coerenza con le sue linee di fondo.

Limiti esterni, inoltre, fissati da un lato dall'esistenza di un potere di coordinamento organizzativo e funzionale del consiglio Superiore nei confronti dei Consigli giudiziari (di cui si dirà diffusamente in seguito) e, dall'altro, dai diritti e dagli interessi dei singoli magistrati amministrati come regolati dalla legge.

Come si è ricordato in precedenza i Consigli giudiziari sono organismi decentrati, operanti nei diversi distretti giudiziari, che hanno il nucleo centrale e quantitativamente preminente delle loro attribuzioni nell'esercizio di funzioni consultive nei confronti del Consiglio Superiore della Magistratura.

Esiste quindi un flusso costante di apporti - di conoscenza, di valutazione e di giudizio - che promana da una pluralità di organismi collegiali distribuiti sul territorio e si indirizza verso un organo collegiale centrale, a sua volta investito del compito di adottare decisioni ispirate a canoni di correttezza amministrativa e di eguale valutazione delle situazioni oggetto di esame.

Ed è da una siffatta situazione che scaturisce, in termini di assoluta evidenza, l'esigenza di coordinare e armonizzare le modalità operative dei Consigli giudiziari con quelle del Consiglio Superiore.

4.2. La relazione intercorrente tra Consigli giudiziari e Consiglio Superiore: ausiliarità di una pluralità di organismi collegiali decentrati verso un organo collegiale centrale.

La dottrina e la giurisprudenza che si sono occupate di questo tema hanno posto le basi per una corretta impostazione dei problemi di coordinamento organizzativo e funzionale tra i diversi organismi.

In una sua significativa decisione (Sez. IV, 31 marzo 1988, n. 287 in Riv. Giur. Lav. 1989, II, 136) *il Consiglio di Stato ha ricostruito la relazione intercorrente tra i Consigli giudiziari ed il Consiglio Superiore in termini di ausiliarità.*

In particolare, il supremo organo di giustizia amministrativa ha rilevato come “le norme primarie esistenti, le quali prevedono che i Consigli giudiziari svolgano un'attività consultiva nei confronti del C.S.M..... e la posizione di vertice attribuita dalla Costituzione al Consiglio Superiore della Magistratura nell'ordinamento amministrativo della magistratura ordinaria, del quale fanno parte anche i Consigli giudiziari, importino che la relazione fra i Consigli giudiziari e C.S.M. debba essere qualificata di subordinazione e di ausiliarità”.

E *sull'esistenza di un rapporto di ausiliarità rispetto al Consiglio Superiore ha insistito anche la dottrina che ha affrontato specificamente l'argomento dei Consigli giudiziari, individuando in essi “organi con un'attività finalizzata strettamente a consentire al Consiglio Superiore di assolvere le proprie competenze” (C. Azzali, I Consigli giudiziari, Padova, 1988, pag. 304) ed identificando l'esistenza di una chiara “subordinazione funzionale, e conseguentemente di un vincolo, implicito ma essenziale di ausiliarità fra i Consigli giudiziari (o qualsiasi altra struttura chiamata a partecipare in qualsiasi modo, alla gestione dell'ordine giudiziario) ed il Consiglio Superiore della Magistratura” (ibidem, pag. 217).*

La riflessione dottrina e giurisprudenziale delinea quindi in termini chiari ed univoci il modello di relazioni intercorrenti tra Consigli giudiziari e Consiglio Superiore configurandolo in termini di *ausiliarità verso un centro unitario e di subordinazione (non gerarchica ma) funzionale degli organismi decentrati rispetto al C.S.M.*

4.3. Il potere del Consiglio Superiore di dettare criteri di coordinamento dei lavori e delle attività dei Consigli giudiziari.

Il corollario naturale delle elaborazioni sin qui ricordate è rappresentato dal *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).*

Criteri di coordinamento destinati a realizzare una sostanziale *uniformità dei moduli operativi* ed una relativa omogeneità degli apporti degli organismi territorialmente decentrati, la *comparabilità in sede centrale di tali apporti* e conseguentemente la loro piena e proficua utilizzabilità ai fini delle decisioni amministrative di competenza del Consiglio Superiore.

In altri termini il necessario raccordo tra l'organo ausiliario e gli organismi ausiliari reclama che il primo si attivi per assicurare l'esercizio -efficace ed uniforme- della funzione ausiliaria ed a tale scopo orienti e conformi l'assetto operativo dei soggetti ausiliari e le loro peculiari attività.

Del resto non solo dottrina e giurisprudenza ma *anche i “precedenti” e le “prassi” dell'autogoverno sono costantemente in questo senso.*

E' d'obbligo menzionare in proposito l'importante circolare del C.S.M. 6 febbraio 1985 n. 1275 che, dettando prescrizioni ai Consigli giudiziari in tema di redazione dei loro pareri, ha 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.

Inoltre va ricordato che in numerosi atti del Consiglio sono contenuti criteri di omogeneizzazione delle esperienze e dell'azione dei Consigli giudiziari, inviti rivolti a tali organismi perché adottino determinate forme di redazione dei loro pareri, risposte a quesiti sul regime giuridico più consoni per la realizzazione delle finalità loro proprie.

E ciò sul presupposto, più volte esplicitamente ribadito, dell'esistenza di un *"indubbio interesse ad un'uniformità di condotte"* (Così la deliberazione del C.S.M. 20 febbraio 1992 di risposta ad un quesito relativo alla pubblicità delle deliberazioni e dei verbali del Consiglio giudiziario).

In conclusione sul punto: se non appare configurabile in capo al Consiglio Superiore un vero e proprio potere di dettare norme sulla organizzazione e sulle attività dei Consigli giudiziari, la finalizzazione di detti organismi e della loro complessiva azione all'attività del Consiglio Superiore consente e per più versi reclama la fissazione da parte dell'organo di autogoverno di criteri di coordinamento organizzativo e funzionale relativi agli organismi decentrati di amministrazione della giurisdizione.

E lo svolgimento di tale funzione rientra di pieno diritto nel quadro della potestà di normazione secondaria riconosciuta al Consiglio Superiore.

Coordinamento organizzativo e coordinamento funzionale non appaiono però destinati a svolgersi negli stessi termini.

Il coordinamento organizzativo - ovvero l'opera di armonizzazione delle modalità di organizzazione e di svolgimento dei lavori dei Consigli giudiziari da parte del Consiglio Superiore - dovrà infatti assumere cadenze e forme più elastiche, di indirizzo e di principio.

In quest'ambito, infatti, il Consiglio Superiore incontra il limite rappresentato dalla autonoma potestà regolamentare dei Consigli giudiziari ed è inoltre portatore di un interesse solo mediato e per così dire di secondo grado al coordinamento (l'interesse all'uniformità dello svolgimento dei lavori dei Consigli come presupposto e garanzia dell'uniforme svolgimento delle loro attività).

All'organo di autogoverno spetterà quindi di tracciare solo 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.

Il coordinamento funzionale tra Consiglio Superiore e Consigli giudiziari potrà invece essere attuato dall'organo di autogoverno in forme più precise e dettagliate essendo più stretto e visibile il carattere preparatorio e strumentale ed il nesso di finalizzazione degli atti dei Consigli giudiziari rispetto agli atti del C.S.M..

Su entrambi i piani comunque il Consiglio Superiore è abilitato a fissare solo criteri di razionalizzazione e di armonizzazione e ad impartire direttive operative più o meno analitiche per la migliore realizzazione dei risultati cui è finalizzato l'intero sistema di autogoverno e per il soddisfacimento dell'interesse istituzionale ad una razionale ed uniforme amministrazione della giurisdizione. Ed è in questi limiti che il Consiglio Superiore intende operare anche nell'emanazione della presente risoluzione.

5. I criteri di coordinamento organizzativo.

5.1. Gli obiettivi essenziali del coordinamento organizzativo del Consiglio Superiore nei confronti dei Consigli giudiziari.

Alla luce di quanto detto sulle relazioni intercorrenti tra il Consiglio Superiore ed i Consigli Giudiziari si osserva che il potere dell'organo centrale di autogoverno di dettare criteri di coordinamento organizzativo indirizzati agli organismi che sono suoi ausiliari si fonda sull'interesse pubblico ad una razionale ed omogenea amministrazione della giurisdizione.

Il suddetto potere di coordinamento si risolve nella individuazione delle finalità essenziali da realizzare attraverso un meditato esercizio del potere di autoregolamentazione e conseguentemente dei contenuti minimi del regolamento, in assenza dei quali non potrebbe dirsi realmente esercitato il potere di autoregolamentazione.

In altri termini, una volta riconosciuta (e fondata sul piano dell'argomentazione giuridica) la legittimità del potere di autoregolamentazione dei singoli Consigli giudiziari è *compito del Consiglio Superiore*:

- a) *evitare in primo luogo che si prolunghi oltre una situazione che vede la metà dei Consigli giudiziari operare sulla base di un regolamento e l'altra metà secondo prassi tutt'altro che certe, mutevoli e difficilmente conoscibili dai destinatari degli atti di tali organismi.* Un tale stato di cose è infatti foriero di gravi disarmonie sul piano della concreta attività amministrativa, rischia di compromettere i valori di razionalità e di eguaglianza che devono ispirare l'azione dei diversi Consigli giudiziari, rende problematica la stessa posizione dell'organo ausiliato che, in assenza di regole procedurali minime degli organismi ausiliari, incontra difficoltà nel conoscere e nel controllare attraverso quali itinerari e regole procedurali siano elaborati gli apporti consultivi ad esso forniti.
- b) *far sì che il potere di autoregolamentazione sia esercitato in termini tali da assicurare che i regolamenti dei Consigli giudiziari - pur nelle legittime differenze e nella eventuale diversa ampiezza e minuziosità - realizzino alcuni scopi fondamentali e abbiano alcuni contenuti minimi imprescindibili, la cui presenza costituisce garanzia essenziale di un modo di operare relativamente uniforme degli organismi ausiliari ed è presupposto della più volte richiamata comparabilità degli atti da questi elaborati.*

Da tali premesse derivano *due ordini di conseguenze*.

La prima conseguenza è *la piena legittimità e la razionalità di un formale invito rivolto dal Consiglio Superiore ai Consigli giudiziari che siano ancora sprovvisti di un regolamento ad adottare in un ragionevole arco di tempo lo strumento regolamentare*.

Si propone pertanto che il Consiglio Superiore formuli prioritariamente un siffatto invito nella sua risoluzione sul decentramento.

Il secondo corollario della impostazione sin qui prospettata consiste *nell'individuare, sia pure in termini rispettosi della sfera di autonomia organizzativa dei Consigli giudiziari, i temi essenziali ed imprescindibili della regolamentazione in questione*.

E ciò sulla base tanto degli elementi di esperienza quanto dei dati di fatto e giuridici sin qui richiamati, costituiti dalla situazione organizzativa rilevata attraverso il monitoraggio, dalle elaborazioni teoriche generali sul funzionamento degli organi collegiali, dalla ricognizione della funzione istituzionale dei Consigli giudiziari, dalla identificazione della rete di relazioni giuridiche che lega i Consigli al Consiglio Superiore.

5.2. Sui contenuti minimi imprescindibili dei regolamenti dei Consigli giudiziari.

In quest'ottica *si propone che il Consiglio Superiore - nella risoluzione sul decentramento - inviti i Consigli giudiziari, impegnati nella redazione ex novo di un loro regolamento o nell'apportare modifiche al regolamento in vigore, a:*

- a) *prevedere modalità di convocazione delle sedute consiliari tali da garantire una regolare e costante periodicità delle stesse e una programmazione dei lavori almeno di medio periodo (obiettivi, questi, che potrebbero essere perseguiti attraverso una calendarizzazione a data fissa delle sedute o attraverso altri metodi di adeguata pianificazione dei lavori su base annua);*
- b) *introdurre criteri di formazione dell'ordine del giorno dei lavori delle sedute che - ferme le prerogative del presidente del collegio in materia - consentano a ciascun componente del Consiglio di chiedere l'inserimento nell'ordine del giorno di questioni ritenute di competenza del collegio e di ottenere la loro effettiva trattazione a seguito di una valutazione collegiale positiva sull'ammissibilità e sulla pertinenza delle stesse;*

- c) disciplinare la *procedura per l'inserimento nell'ordine del giorno e la trattazione degli affari ritenuti urgenti* (essenzialmente regolando i modi ed i tempi della richiesta di trattazione urgente e la procedura per la deliberazione sull'urgenza);
- d) individuare *criteri predeterminati e controllabili per l'assegnazione degli affari* ai componenti del Consiglio giudiziario;
- e) prevedere *modalità di verbalizzazione dei lavori consiliari* che assicurino – sia pure in forme di estrema sintesi – una genuina e fedele rappresentazione dello svolgimento dei lavori, con la garanzia di verbalizzazione, a richiesta dei componenti interessati, di eventuali opinioni di minoranza;
- f) adottare *forme di pubblicità interna* nei confronti dei magistrati dell'ordine del giorno delle sedute consiliari (ad esempio attraverso un meccanismo di deposito preventivo dell'ordine del giorno presso le cancellerie e segreterie dei capi degli uffici giudiziari e la previsione di un breve periodo di tempo di deposito durante il quale i magistrati abbiano facoltà di prendere visione dell'ordine del giorno oppure attraverso meccanismi analoghi a quello indicato a titolo di esempio e che risultino egualmente semplici e non onerosi);
- g) richiamare, in tema di *pubblicità degli atti adottati*, le norme in vigore nella legislazione specifica riguardante i magistrati e nella legislazione generale sul procedimento amministrativo;
- h) esplicitare *le modalità prescelte di partecipazione dei componenti supplenti ai lavori consiliari*.

Dato il loro carattere elementare le singole indicazioni fornite non hanno bisogno di specifiche motivazioni o commenti.

Nel loro complesso esse prefigurano le *condizioni minime per un ordinato svolgimento dei lavori consiliari* che, in ragione della loro crescente mole e della loro obiettiva delicatezza, non tollerano più una condizione di anomia procedurale e richiedono invece di essere svolti all'interno di una cornice organizzativa e procedurale definita e conoscibile sia dai magistrati oggetto di valutazioni, pareri, informazioni sia dal destinatario finale di tali atti, il Consiglio Superiore della Magistratura.

Nell'adottare tale impostazione il Consiglio si rappresenta con realismo l'obiezione secondo cui il percorso delineato e la fissazione di linee guida per il processo di "autoregolamentazione" dei Consigli giudiziari potrebbe finire per costituire un "comando paradossale" (al pari della esortazione "Sii spontaneo" rivolta da un docente al suo allievo e ovviamente capace di paralizzarne la spontaneità).⁽⁹⁾

Ma l'obiezione appare superabile se si considera che il Consiglio Superiore della Magistratura interviene quando ormai il processo di autoregolamentazione dei Consigli giudiziari è già da anni iniziato e si è creata una situazione di rilevante difformità organizzativa ed operativa tra i Consigli che si sono dati un regolamento e quelli che ne sono ancora sprovvisti.

In questa fase, dunque, l'esigenza di gran lunga preminente è quella di armonizzare le iniziative e le prassi ed è perciò una esigenza non più di favorire la spontaneità quanto di regolarla (in termini non uniformi ma almeno relativamente omogenei).

6. I criteri di coordinamento funzionale.

6.1. *Contenuti e modalità di esercizio del potere di coordinamento funzionale del Consiglio superiore sui Consigli giudiziari.*

A differenza del potere di coordinamento organizzativo, destinato ad esercitarsi per linee esterne, *il potere di coordinamento funzionale* e di uniformazione delle attività dei Consigli giudiziari ad opera del consiglio Superiore può essere esercitato con maggiore intensità e forza di penetrazione.

Non sembra dubbio, alla luce delle considerazioni sin qui svolte, che il Consiglio Superiore sia legittimato a dettare ai suoi organi ausiliari criteri uniformi ai quali essi debbono attenersi nello svolgere le attività finalizzate ad informare, illuminare, consigliare l'organo centrale di autogoverno.

E ciò in quanto solo l'omogeneità del modo di procedere dei diversi Consigli giudiziari può assicurare al Consiglio Superiore di ottenere contributi significativi e comparabili dalla pluralità degli organismi ausiliari periferici.

Ciò vale per tutti i pareri che i Consigli giudiziari devono fornire al Consiglio Superiore in base a norme di legge o di regolamento all'organo di autogoverno.

Ma eguale discorso è da farsi *anche per le attività istruttorie, preparatorie o di informazione* per le quali il Consiglio Superiore attui una delega ai Consigli giudiziari o proceda secondo il diverso schema che prevede l'avvalersi degli organi ausiliari decentrati per lo svolgimento di attività di sua competenza.

Per inciso va sottolineato che la delega ai Consigli giudiziari e l'avvalersi di tali organismi da parte del C.S.M. potranno riguardare esclusivamente attività istruttorie, preparatorie, informative o consultive e quindi segmenti o fasi dei procedimenti di competenza del Consiglio Superiore.

Il coinvolgimento dei Consigli giudiziari esclusivamente in attività e compiti endoprocedimentali comporterà che non venga in alcun modo messa in discussione la competenza costituzionalmente sancita del Consiglio Superiore ad emettere i provvedimenti finali in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni dei magistrati.

Si tratta in sostanza di *avviare un processo di decentramento operativo* imperniato sui meccanismi della delega di funzioni endoprocedimentali ai Consigli giudiziari o sull'avvalimento da parte del Consiglio Superiore dei Consigli giudiziari per compiti istruttori e che sia caratterizzato da una definizione da parte del Consiglio Superiore di regole e criteri di svolgimento delle funzioni decentrate.

Naturalmente un siffatto processo può essere in questa sede solo prefigurato nei suoi termini generali e non definito in tutti i suoi contenuti.

La varietà e la complessità del decentramento funzionale da promuovere richiede infatti che *ciascuna Commissione referente del Consiglio Superiore*:

- a) *individui, nell'ambito della sua specifica sfera di azione, gli atti e gli adempimenti da attribuire ai Consigli giudiziari* nonché le condizioni e le procedure di tali attribuzioni;
- b) *preveda comunque il potere delle Commissioni del Consiglio Superiore di svolgere autonomamente e centralmente tutti gli atti e gli incumbenti istruttori nei casi in cui la delega di funzioni o l'avvalersi dei Consigli giudiziari non appaiano in concreto utili, tempestivi, efficaci e produttivi*, regolamentando nel contempo il *potere sostitutivo del Consiglio Superiore nei casi di inerzia dei Consigli giudiziari o di inadeguato espletamento dei compiti decentrati*;
- c) *proponga al plenum del Consiglio Superiore, all'esito del suo lavoro, l'approvazione di circolari* che identifichino le attività suscettibili di svolgimento in sede periferica ad opera dei Consigli giudiziari e regolino tempi, modi e criteri uniformi per l'espletamento di tali attività da parte degli organismi ausiliari decentrati.

6.2. Alcune indicazioni (meramente esemplificative) sulle attività decentrabili.

Una volta chiarito che il processo di decentramento funzionale di cui si discute può scaturire solo da un attento lavoro di analisi e di proposta di (quasi) tutte le Commissioni si possono elencare sin d'ora (a mero titolo esemplificativo ed al fine di evitare critiche di astrattezza alla relazione ed alla risoluzione che viene proposta) alcune funzioni ed attività che già ad un primo esame appaiono utilmente decentrabili (Cfr. per questo aspetto, C. Viazzi, Appunti sul decentramento ai Consigli giudiziari, Ciclostilato) previa una accurata regolamentazione delle modalità di loro svolgimento in sede *periferica*

In relazione alle attività della Prima Commissione referente del Consiglio Superiore: le attività istruttorie relative agli esposti, ricorsi, rapporti e doglianze concernenti magistrati.

In relazione alle attività della Seconda Commissione referente: le istruttorie su tutte le pratiche di incompatibilità e di incarichi extragiudiziari di qualsiasi tipo, con predisposizione di un parere al Consiglio Superiore.

In relazione alle attività della Terza Commissione referente: i pareri sulle sedi da mettere a concorso per i trasferimenti ordinari, i pareri sui trasferimenti “inopportuni”, i pareri ex art. 190 dell’Ordinamento giudiziario.

In relazione alle attività della Quarta Commissione referente: le istruttorie su tutte le pratiche in materia di aspettative e congedi, cause di servizio, collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze, pensioni privilegiate.

In relazione alle attività della Quinta Commissione referente: i pareri speciali per il conferimento degli uffici direttivi soprattutto nella prospettiva di una loro futura obbligatorietà.

In relazione alle attività della Ottava Commissione referente: le istruttorie su tutte le pratiche relative a nomine, conferme e revoche dei magistrati onorari e componenti privati del distretto, con l’obiettivo di garantire effettivi controlli professionali e l’effettiva indipendenza di tali soggetti.

In relazione alle attività della Nona Commissione referente : l’organizzazione della formazione professionale decentrata in una linea di sviluppo del processo di decentramento già in atto.

In relazione alle attività della Decima Commissione referente: pareri e proposte relative alle problematiche concernenti la criminalità organizzata.

In tale quadro andrebbero ovviamente tenute *ferme tutte le attuali competenze dei Consigli giudiziari* in materia di progressione in carriera, di tabelle, di applicazioni ed altro, competenze sulle quali si dovrebbe intervenire al solo fine di precisarne ulteriormente, ove ritenuto necessario, contenuti essenziali e forme di esercizio.

6.3. Il potere di proposta dei Consigli giudiziari.

Un capitolo a sé stante in questo contesto è costituito dalla necessità di valorizzare e di regolare il potere di proposta dei Consigli giudiziari in tutte le materie nelle quali tali organismi esercitano funzione consultiva.

L’attribuzione ad opera del legislatore o del C.S.M. di una funzione consultiva al Consiglio giudiziario presuppone una valutazione istituzionale di competenza ed idoneità ad intervenire sui temi attinenti alle valutazioni di professionalità ed all’organizzazione giudiziaria, fornendo apporti di conoscenza e di giudizio tanto più preziosi in quanto scaturenti da una cognizione ravvicinata e puntuale delle situazioni.

Ed analogo discorso è da farsi per le funzioni istruttorie attribuite ai Consigli giudiziari.

Ora è evidente che un organismo abilitato ad intervenire o ad agire in ambiti delicati dell’amministrazione della giurisdizione in ragione della sua collocazione istituzionale e delle sue competenze specifiche deve essere ammesso ad esercitare negli stessi ambiti - a partire dalla sua peculiare esperienza - anche un potere di impulso nei confronti dell’organo ausiliato, il Consiglio Superiore della Magistratura, finalizzato alla adozione di misure o alla ricerca di soluzioni di segno generale di determinati problemi.

Di qui l’utilità di riconoscere ai Consigli giudiziari - al di là della sfera delle attività consultive o istruttorie puntualmente procedimentalizzate - un più ampio potere di proposta su tematiche generali attinenti l’amministrazione della giurisdizione, potere avente come destinatario naturale ed esclusivo il Consiglio Superiore.

7. L’attività svolta dai componenti dei Consigli giudiziari.

7.1. Le attività amministrative connesse e funzionali alla giurisdizione svolte da magistrati e comportanti esonero dal lavoro giudiziario.

Si premette che l’organizzazione giudiziaria conosce e sperimenta da tempo diverse attività amministrative connesse alla giurisdizione che vengono svolte da magistrati, per le quali sono state introdotte specifiche ipotesi di esonero dal lavoro giudiziario.

Restando nell’ambito della posizione dei magistrati non collocati fuori ruolo (l’unica che qui interessa) si ricorda che:

- a) *in relazione ai c.d. referenti informatici*, la circolare n.8873 del 21 maggio 1997 in tema di formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari per il biennio 1998-1999 stabilisce al paragrafo Q che “Nelle proposte tabellari dovrà essere indicata la misura dell’effettivo esonero parziale dalla attività giudiziaria di questa figura, riduzione che deve essere preordinata e commisurata all’ampiezza del distretto e potrà consistere in una percentuale non inferiore al 10% e non superiore al 50% del carico di lavoro o nell’esenzione da specifiche attività”;
- b) *in relazione ai magistrati investiti di funzioni direttive e semidirettive*, la stessa circolare al paragrafo D n. 10 dispone che in base ai criteri di ripartizione degli affari, una parte delle controversie deve essere assegnata al pretore titolare ed ai consiglieri pretori, nelle preture circondariali, ai presidenti delle sezioni civili ed ai presidenti e presidenti aggiunti delle sezioni G.I.P., nei tribunali, ai presidenti delle sezioni civili nelle Corti di appello, a meno che la particolare onerosità delle funzioni di organizzazione e di controllo non consiglino di esonerare dalla predetta assegnazione il magistrato ad esse preposto ed aggiunge che, in tal caso, le ragioni dell’esonero dovranno essere specificate con adeguata motivazione;
- c) la deliberazione consiliare del 9 gennaio 1998 ha affrontato la situazione di alcuni *componenti del Comitato Scientifico* che nei propri uffici versavano in situazioni di particolare aggravio del lavoro;
- d) la deliberazione consiliare del 17 dicembre 1998 ha disposto, per tutto l’anno 1999, l’esonero parziale dal lavoro giudiziario dei *componenti della Commissione per la tenuta dell’archivio dei quesiti per il concorso di uditore giudiziario* (art. 4 D.L.G.S. 17.11.1997 n. 398).

7.2. La posizione dei componenti del Consiglio giudiziario.

Con specifico riguardo alla posizione dei *componenti dei Consigli giudiziari* va poi ricordato che, nel parere espresso dal Consiglio Superiore il 14.10.1998 sul disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia avente per oggetto “Norme sui Consigli giudiziari...” si leggeva tra l’altro: “Sarebbe, quindi, essenziale prevedere la presenza dei componenti supplenti e la possibilità di un parziale esonero (limitatamente ai distretti di Corte di appello con più alto numero di magistrati) dall’ordinario lavoro giudiziario dei magistrati componenti dei Consigli giudiziari, o, al più del magistrato designato alle funzioni di segretario sul quale graverebbe l’oneroso compito della predisposizione dei lavori e del ponderoso carteggio con il C.S.M. e gli uffici dipendenti”.

In precedenza il Consiglio, nella seduta del 18.7.1990, rispondendo ad un quesito avente per oggetto i rapporti tra lavoro giudiziario e quello di componente del Consiglio giudiziario osservava che “pur in difetto di una norma che disponga l’esonero anche parziale dei componenti del Consiglio giudiziario dall’espletamento del lavoro ordinario, è dovere, imposto dall’art. 97 della Costituzione, delle autorità responsabili di regolare i compiti (nel lavoro ordinario e nel Consiglio giudiziario) del magistrato componente in modo da rendere possibile un compiuto e corretto svolgimento di entrambi senza determinare disservizi”.

E di recente, nella seduta del 20.1.1999, il Consiglio ha riconosciuto la possibilità di un esonero parziale dagli incumbenti di istituto per i membri del Consiglio giudiziario in relazione all’aggravio derivante dalle attività del concorso per la nomina dei giudici di pace.

Il quadro che scaturisce da questa breve ricognizione è sufficientemente chiaro.

In assenza di norme di legge in tema di esonero parziale dei componenti dei Consigli giudiziario, il Consiglio Superiore si è orientato verso un cauto sforzo di razionalizzazione di tale stato di cose, sottolineando innanzitutto l’esigenza di armonizzare - in situazioni ordinarie - i carichi di lavoro giudiziario dei membri del Consiglio giudiziario con il carico scaturente dagli incumbenti di natura amministrativa e giungendo poi a sollecitare l’adozione di forme di esonero per fronteggiare situazioni temporanee ed eccezionali (quali l’espletamento del concorso per la nomina di oltre quattromila giudici di pace).

Il presupposto comune delle citate deliberazioni consiliari è comunque rappresentato dal riconoscimento della importanza, ai fini di un corretto funzionamento della giurisdizione, di uno svolgimento attento e scrupoloso dei compiti del Consiglio giudiziario, compiti che rientrano tra quelli di amministrazione della giurisdizione e reclamano di essere svolti in condizioni adeguate di serenità, serietà e responsabilità.

Contribuire a che la giurisdizione sia esercitata in condizioni di regolarità, di efficienza operativa, di trasparenza non è meno importante dell’esercizio della stessa funzione giurisdizionale in conformità ai suddetti principi.

Garantire il rispetto del principio del giudice naturale; lavorare perché i magistrati operino in condizioni di effettiva e visibile indipendenza da pressioni, insidie e lusinghe; partecipare al processo di formazione professionale della magistratura; contribuire alla valutazione di professionalità di tutti i magistrati in servizio ed alle scelte in tema di nomina dei dirigenti di vertice ed intermedi: tutte queste funzioni, formalmente amministrative, sono a ben guardare parte integrante di una moderna giurisdizione e della sua legittimazione agli occhi dei cittadini e risultano non meno rilevanti, in una corretta ottica istituzionale, delle funzioni giurisdizionali vere e proprie.

Da queste considerazioni deriva che *il lavoro svolto nel Consiglio giudiziario quale impegno aggiuntivo sempre più consistente, connesso all'amministrazione della giurisdizione* deve essere oggetto di *adeguata considerazione al momento delle valutazioni sul merito, sull'equilibrio e sulla professionalità* del magistrato e deve essere *espletato con equilibrio, competenza e senso di responsabilità non minori di quelli cui il magistrato fa ricorso quando esercita funzioni giudicanti o requirenti*.

In questa direzione si muove la risoluzione proposta che da un lato mira a garantire, da subito riconoscimento pieno, in termini di quantità e qualità, al lavoro svolto nei Consigli giudiziari e , dall'altro, pone le basi per successive eventuali scelte concrete del Consiglio Superiore in tema di esonero parziale dal lavoro giudiziario dei membri dei Consigli giudiziari che risultino dettate dalla concreta necessità di fronteggiare situazioni eccezionali oppure dalla esigenza di assicurare (soprattutto nei distretti di Corte d'appello con maggior numero di magistrati) che l'amministrazione della giurisdizione sia svolta in modo congruo e serio.

In conclusione sul punto: al pari di quanto avviene per altre funzioni amministrative svolte da magistrati e direttamente connesse al positivo esercizio della giurisdizione (si pensi ad esempio all'informatica giudiziaria o al settore del reclutamento e della formazione professionale dei magistrati) – *l'attività "ausiliaria" di amministrazione della giurisdizione propria dei componenti dei Consigli giudiziari merita di essere quantificata e valutata in tutte le sedi di giudizio sulla entità e sul valore professionale dell'attività del magistrato*.

8. Risposte ai quesiti e proposta di risoluzione sul decentramento.

La riflessione generale svolta a partire dai quesiti prospettati rappresenta la naturale e più significativa risposta ai singoli interrogativi sul funzionamento degli organismi collegiali e sulla posizione dei loro componenti che sono stati avanzati da singoli magistrati, dirigenti degli uffici ed appartenenti ai Consigli giudiziari.

Attraverso tale riflessione il Consiglio Superiore indica il decentramento di specifiche attività ai Consigli giudiziari e la più ampia articolazione del sistema dell'autogoverno che ne deriva come la strada più idonea per raggiungere l'obiettivo di una moderna amministrazione della giurisdizione , partecipata, diffusa ed esercitata a tutti i livelli con crescente senso di responsabilità e con la piena consapevolezza della sua dignità istituzionale.

Per questi motivi

il Consiglio delibera di approvare la seguente risoluzione, rispondendo ai quesiti proposti nei sensi di cui in motivazione.

Risoluzione sul decentramento e sui Consigli Giudiziari

Il Consiglio Superiore della Magistratura

invita i Consigli giudiziari che non ne siano ancora provvisti ad approvare un regolamento dei propri lavori che disciplini i seguenti oggetti: modalità di convocazione delle sedute, criteri di formazione dell'ordine del giorno, criteri per l'assegnazione degli affari ai diversi componenti, modalità di verbalizzazione delle deliberazioni assunte, regime di pubblicità dell'ordine del giorno e degli atti, forme di impiego dei componenti supplenti;

invita inoltre i Consigli giudiziari, impegnati nella redazione *ex novo* di un loro regolamento o nell'apportare modifiche al regolamento in vigore, a:

- a) prevedere *modalità di convocazione delle sedute consiliari* tali da garantire una regolare e costante periodicità delle stesse e una programmazione dei lavori almeno di medio periodo (attraverso la calendarizzazione a date fisse delle sedute o attraverso altri metodi di adeguata pianificazione dei lavori su base annua);

- b) introdurre *criteri di formazione dell'ordine del giorno dei lavori* delle sedute che - ferme le prerogative del presidente del collegio in materia - consentano a ciascun componente del Consiglio di chiedere l'inserimento nell'ordine del giorno di questioni ritenute di competenza del collegio e di ottenere la loro effettiva trattazione a seguito di una valutazione collegiale positiva sull'ammissibilità e sulla pertinenza delle stesse;
- c) disciplinare *la procedura per l'inserimento nell'ordine del giorno e la trattazione degli affari ritenuti urgenti* (essenzialmente regolando i modi ed i tempi della richiesta di trattazione urgente e la procedura per la deliberazione sull'urgenza);
- d) individuare *criteri predeterminati e controllabili per l'assegnazione degli affari* ai componenti del Consiglio giudiziario;
- e) prevedere *modalità di verbalizzazione dei lavori consiliari* che assicurino – sia pure in forme di estrema sintesi – una genuina e fedele rappresentazione dello svolgimento dei lavori, con la garanzia di verbalizzazione, a richiesta dei componenti interessati, di eventuali opinioni di minoranza;
- f) adottare *forme di pubblicità interna nei confronti dei magistrati* dell'ordine del giorno delle sedute consiliari (attraverso un meccanismo di deposito preventivo dell'ordine del giorno presso le cancellerie e segreterie dei capi degli uffici giudiziari e la previsione di un breve periodo di tempo di deposito durante il quale i magistrati hanno facoltà di prendere visione dell'ordine del giorno oppure attraverso meccanismi analoghi che risultino egualmente semplici e non onerosi);
- g) *richiamare*, in tema di pubblicità degli atti adottati, *le norme in vigore* nella legislazione specifica riguardante i magistrati e nella legislazione generale sul procedimento amministrativo;
- h) esplicitare le *modalità prescelte di partecipazione dei componenti supplenti ai lavori consiliari*.
- i) prevedere modalità di consultazione periodica con i locali Consigli dell'Ordine Forense e con rappresentanze del personale amministrativo ai fini della soluzione dei problemi di carattere organizzativo coinvolgenti le rispettive categorie.

impegna le singole Commissioni del Consiglio Superiore ad esaminare, nell'ambito delle rispettive competenze, la possibilità e l'opportunità di delegare ai Consigli giudiziari specifiche attività endoprocedimentali di loro spettanza o di avvalersi di tali organismi ausiliari per il compimento di atti preparatori o istruttori;

impegna le Commissioni competenti allo studio delle prospettive di riforma in senso proporzionalistico del meccanismo elettorale dei Consigli Giudiziari ;

impegna altresì le Commissioni del Consiglio Superiore a proporre all'assemblea plenaria - in caso di esito positivo di un tale esame - l'approvazione di circolari dirette a fissare modalità e procedure per l'attribuzione ai Consigli giudiziari del compito di svolgere attività informative, istruttorie e preparatorie di deliberazioni di competenza del Consiglio Superiore e per l'espletamento di tali compiti in condizioni di uniformità operativa e di comparabilità dei risultati;

stabilisce che l'attività istituzionale svolta dai componenti eletti e dai membri di diritto dei diversi Consigli giudiziari sia oggetto da parte del Consiglio Superiore di specifica quantificazione in termini di impegno lavorativo con delibera da adottare su proposta della Quarta Commissione che individui per ciascun Consiglio giudiziario il carico di lavoro ordinario dei suoi membri anche ai fini dell'eventuale esonero dal lavoro giudiziario;

delibera che il lavoro svolto dai componenti dei Consigli giudiziari - nella misura risultante dalle delibere di cui al capo che precede - venga considerato in tutte le sedi di valutazione professionale;

dispone che presso la Sesta Commissione sia aperta una pratica per il monitoraggio permanente sugli sviluppi del processo di decentramento e segnatamente sull'adozione dei regolamenti da parte dei Consigli giudiziari che ne siano ancora sprovvisti nonché sull'andamento dei lavori delle Commissioni consiliari aventi ad oggetto il tema del decentramento ai Consigli giudiziari e, infine, sulle possibili linee di riforma dei consigli giudiziari”