

I nuovi consigli giudiziari: problemi interpretativi, prospettive operative e legislazione vigente, proposte di modifica.

I consigli giudiziari come “organi di amministrazione della giurisdizione”; cenni sulla loro evoluzione nella storia dell'ordinamento giudiziario italiano.

I Consigli giudiziari sono “organi di amministrazione della giurisdizione”¹: svolgono compiti di carattere amministrativo ed organizzativo strumentali rispetto all'esercizio delle funzioni giurisdizionali vere e proprie, ma comunque connessi con lo *status* dei magistrati².

I Consigli giudiziari hanno una lunga tradizione nella storia dell'ordinamento

1 Per tale definizione, nella quale rientrano anche il CSM (esclusa la sezione disciplinare, che è organo giurisdizionale) ed i dirigenti degli uffici, v. in particolare A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, 3° ed., Torino, 1990, 95 e seg., che tra l'altro osserva: “quando si tratti di esercitare funzioni di amministrazione della giurisdizione valgono in generale i principi comuni a tutte le altre forme di organizzazione amministrativa”; “nei rapporti tra organi di amministrazione della giurisdizione ben può stabilirsi una gerarchia”; l'Autore sottolineava inoltre l'opportunità di “rendere sempre più democratici gli organi di amministrazione della giurisdizione mediante il concentramento di questo tipo di funzioni nel Consiglio superiore ed in organi decentrati di analoga struttura (quali potrebbero essere i consigli giudiziari, una volta rinnovati per composizione e funzioni, o i “consigli regionali di giustizia”, progettati da alcuni) e la corrispondente riduzione dei poteri dei dirigenti”.

2 Vedi G. SILVESTRI, *L'organizzazione giudiziaria*, relazione al congresso 2004 della Associazione Italiana Costituzionalisti, reperibile sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it. L'Autore, nel riprendere la “felice espressione” di A. PIZZORUSSO, rileva che in essa “si compendiano i due valori fondamentali cui si deve ispirare l'ordinamento giudiziario: l'indipendenza dei magistrati e l'efficienza del servizio giustizia”, osservando inoltre: “se si guarda al complesso delle norme costituzionali che disciplinano il sistema giudiziario, si possono distinguere tre livelli di attività diverse, ma complementari: a) la giurisdizione in senso stretto; b) l'amministrazione della giurisdizione; c) la gestione dei servizi relativi alla giustizia, che potremmo definire l'amministrazione per la giurisdizione. La linea di demarcazione tra le funzioni, di cui ai punti b) e c), si può tracciare se si pensa che la Costituzione ha scorporato dalle funzioni amministrative strumentali all'esercizio della giurisdizione quelle direttamente connesse allo *status* dei magistrati e le ha quindi opportunamente affidate ad un organo di garanzia”.

giudiziario italiano³: dopo l'esperienza delle “commissioni locali”⁴, furono istituiti con R.D. 7 gennaio 1904 n. 2 ed avevano la funzione di formulare pareri per la progressione in carriera ed i trasferimenti, da trasmettere alla “commissione consultiva” centrale che, a sua volta, presentava le proposte al Ministro; operavano sia presso i tribunali (per lo scrutinio dei pretori) che presso le Corti di appello (per lo scrutinio dei giudici); quest'ultimi avevano anche una componente elettiva⁵.

Con l'ordinamento Oviglio (R.D. 30 dicembre 1923 n. 2786) fu eliminata ogni componente elettiva e furono soppressi i Consigli giudiziari presso i tribunali; l'ordinamento Grandi del 1941 confermò tale assetto, con composizione integralmente “gerarchica” (primo presidente della Corte, procuratore generale, un presidente di sezione della Corte nominato dal primo presidente, il presidente del tribunale capoluogo di distretto ed il procuratore presso il medesimo tribunale).

Dopo la caduta del fascismo con la “legge sulle guarentigie” fu reintrodotta una (maggioritaria) componente elettiva (R.D. Lgs. 31 maggio 1946 n. 511; D. Lgs. C.P.S. 13 settembre 1946, ratificato con L. 10 febbraio 1953 n. 73).

Alcune proposte presentate durante i lavori della Assemblea Costituente facevano espresso riferimento ai consigli giudiziari; in particolare nel progetto Calamandrei erano previsti, oltre al Consiglio Superiore della Magistratura, anche “Consigli giudiziari regionali con sede nel capoluogo di ogni regione”, con compiti di “amministrazione dell'ordine giudiziario” in tema di vigilanza, giurisdizione disciplinare, promozioni.

3 Per una dettagliata ricostruzione storica vedi C. AZZALI, *I consigli giudiziari*, Padova, 1988.

4 Le “commissioni locali” furono istituite con R.D. 3 ottobre 1873 n. 1595: avevano sede presso ogni Corte di appello ed erano composte dal primo presidente, dal procuratore generale e dal presidente di sezione anziano; avevano il compito di formulare le proposte relative alla nomina, promozione e trasferimento dei magistrati e, secondo AZZALI, *op. cit.*, 45, “rappresentarono un primo e, per quanto parziale, promettente tentativo per rendere più ampia ed effettiva l'indipendenza della magistratura dall'esecutivo” Le commissioni furono soppresse con R.D. 5 gennaio 1879 n. 4686 “e la magistratura ritornò, così, sotto il controllo, diretto ed immediato, del Governo” (vedi ancora AZZALI, *op. cit.*, 52).

5 Erano composti dal primo presidente della Corte, dal procuratore generale, da un presidente di sezione nominato per turno di anzianità e da due consiglieri eletti dall'assemblea della Corte; una componente elettiva fu successivamente introdotta anche per i Consigli giudiziari presso i tribunali con l'ordinamento Orlando (legge 14 luglio 1907 n. 511): vedi AZZALI, *op. cit.*, 87, 104 e seg.

Dal 1966 i consigli giudiziari sono composti dal presidente della Corte di appello, dal procuratore generale e da 8 membri (cinque titolari e tre supplenti⁶), eletti ogni due anni, nel mese di aprile, da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto (L. 12 ottobre 1966 n. 825; D.P.R. 4 aprile 1967 n. 214).

Oltre alla competenza “storica” (e fondamentale) di formulazione dei pareri in merito alla professionalità dei magistrati del distretto ai fini della progressione in carriera o per il mutamento di funzioni⁷, ai consigli giudiziari sono stati progressivamente attribuiti compiti ulteriori:

- a) l'organizzazione del tirocinio degli uditori giudiziari (vedi, da ultimo, art. 8 D.P.R. 17 luglio 1998 “Regolamento per il tirocinio degli uditori giudiziari”);
- b) gli adempimenti istruttori, le proposte od anche i provvedimenti relativi ai

6 Nelle seguenti proporzioni: 1 effettivo ed 1 supplente tra i magistrati di Cassazione; 2 effettivi ed 1 supplente tra i magistrati di Corte di appello; 2 effettivi ed 1 supplente tra i magistrati di Tribunale.

7 Un parere motivato del consiglio giudiziario è attualmente richiesto dalla legge: per la nomina a magistrato di tribunale (ex art. 1 della legge 2.4.79 n. 97); per l'attribuzione della qualifica di magistrato d'appello (ex art. 1, co. 1 e 2, della legge 25.7.66 n. 570); per il conferimento della qualifica di magistrato di cassazione (ex art. 1 della legge 20.12.73 n. 831); per il passaggio del magistrato dalle funzioni giudicanti alle funzioni requirenti e viceversa (ex art. 190 del r.d. 30.1.41 n. 12 e successive modificazioni). Le circolari del CSM richiedono inoltre un parere del Consiglio giudiziario anche per altri passaggi della vita professionale, ad esempio per il conferimento degli uffici direttivi (vedi, da ultimo, circolare N. P-14757 del 22 giugno 2005 “*Circolare per la formazione dei pareri per il conferimento di uffici direttivi e dei relativi rapporti informativi*”). Sulle modalità di redazione dei pareri e di acquisizione degli elementi conoscitivi vedi, diffusamente, le circolari del CSM N.P-1275/1985 del 22 maggio 1985 e successive modifiche (“*Criteri per la formulazione dei pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati*”), N. 17003 del 24 settembre 1999 (“*Circolare sulla verifica periodica della professionalità dei magistrati*”) e N. P-2084 del 1° febbraio 2005 (“*Criteri di valutazione della professionalità dei magistrati. Provvedimenti da acquisire a campione, significativi per le varie funzioni del magistrato*”); cfr anche la “risposta a quesito” del 22 febbraio 2001 (“*Modalità di redazione dei pareri da parte del Consiglio Giudiziario*”) e la deliberazione del 20 aprile 2000 (“*Quesito proposto dal dott., giudice del Tribunale di Venezia, in merito all'applicazione della circolare n. 1275 del 22.5.85 C.S.M., oltre che ai pareri del Consiglio Giudiziario, come organo collegiale, anche ai pareri espressi da ciascun singolo membro. Nota in data 26.4.99*”).

magistrati onorari e la loro formazione; in particolare: per i giudici di pace: le proposte di ammissione al tirocinio, nomina e conferma, i provvedimenti disciplinari, di decadenza e dispensa, l'organizzazione del tirocinio e della formazione (vedi art. 4, 4 bis, 6, 7, 9 della legge 21 novembre 1991 n. 374 come modificati dalla legge 24 novembre 1999 n. 468; D.P.R. 10 giugno 2000 n. 198; circolari del CSM n. P-1436 del 21 gennaio 2000, n. P-1207/2001 del 18 gennaio 2001, P-23482/2002 del 23 dicembre 2002); per i giudici onorari di tribunale (“GOT”) ed i vice procuratori onorari (“VPO”): le proposte di nomina, cessazione, decadenza e revoca, il giudizio di idoneità per la conferma (art. 42 *ter*, 42 *quinquies*, 42 *sexies*, 71 R.D. 30 gennaio 1941 n. 12; circolari del CSM n. P-10358/2003 e P-10370/2003 del 26 maggio 2003); per i giudici onorari aggregati (“GOA”): le proposte di nomina (vedi art. 3 della legge 22 luglio 1997 n. 267; circolare CSM n. P-98-24192 dell'11.12.1998)⁸;

c) la formulazione di pareri sulle le tabelle biennali degli uffici giudiziari (vedi art. 10 *bis* legge 24 marzo 1958 n. 195; art. 7 *bis* R.D. 30 gennaio 1941 n. 12)⁹.

⁸ Vedi sul tema G. MAMMONE, *Consigli giudiziari e Magistratura onoraria*, relazione all'incontro di studio del CSM del 27-29 maggio 1999, in www.csm.it.

⁹ Sull'argomento vedi in particolare S. PANIZZA, *Sistema tabellare e ordinamento giudiziario*, in *Nomos*, 1992, fasc. 2, 55 ed adesso anche in S. PANIZZA- A. PIZZORUSO, R. ROMBOLI (a cura di), *Ordinamento giudiziario e forense*, Pisa 2002, 17; F. TERRUSI, *Prospettive di riforma dei consigli giudiziari*, *Dir. pen, proc.*, 1999, 247. Vedi inoltre, da ultimo, il paragrafo 8 della “*Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007*”, deliberata dal CSM in data 15 dicembre 2005: è stata tra l'altro prevista l'istituzione, presso ciascun consiglio, di una apposita “commissione per l'analisi dei flussi e delle pendenze”, al fine di valutare la correttezza dei dati esposti dai dirigenti nel programma organizzativo dell'ufficio e la possibilità di raggiungere gli obiettivi indicati. Nel caso in cui il Consiglio giudiziario accolga le osservazioni eventualmente formulate dai magistrati ovvero esprima, comunque, un iniziale parere negativo, il presidente della Corte di appello, valutate le controdeduzioni del dirigente dell'ufficio, può modificare le proposte tabellari prima dell'invio al CSM. E' opportuno rilevare che, come chiarito dal CSM, il Consiglio giudiziario ha anche la facoltà di controllare l'effettivo rispetto delle prescrizioni tabellari, esprimendo il proprio parere sui provvedimenti assunti dai dirigenti degli uffici (vedi la “risposta a quesito” del 25 luglio 2000: “*Quesito posto dal Consiglio giudiziario presso la Corte di Appello di Catanzaro sulla necessità per il Consiglio giudiziario di esprimere un parere, pur non previsto, su provvedimenti dei dirigenti degli uffici giudiziari, che abbiano determinato osservazioni e contrasti*”)

Il ruolo dei consigli giudiziari nel c.d. “circuito dell'autogoverno” : la necessità (ed i rischi) del decentramento; i rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura.

In relazione alla loro composizione (quantomeno prevalentemente) elettiva e, quindi, alla loro struttura (quantomeno tendenzialmente) rappresentativa e democratica, i consigli giudiziari sono considerati parte (integrante ed essenziale) del cosiddetto “circuito dell'autogoverno” della magistratura ¹⁰.

E' chiaro da tempo che “il modello di autogoverno della magistratura ... 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”¹¹, da qui la “la centralità del Consiglio giudiziario nell’opera di sistematica rilevazione, conoscenza, descrizione, misurazione, documentazione e valutazione del lavoro professionale dei magistrati”: “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”, “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

10 Sul ruolo e le funzioni dei Consigli giudiziari prima della riforma vedi, diffusamente, le relazioni di A. COSTANZO, F. TERRUSI e G. DIOTALLEVI, *Il governo autonomo della magistratura. I Consigli giudiziari e il decentramento*, svolte agli incontri di studio organizzati dal CSM per il tirocinio ordinamentale degli uditori, Roma, 15 luglio, 9 e 30 settembre 2002, reperibili sul sito www.csm.it

11 Da tale “realtà evidente” e “consapevolezza diffusa” “prende le mosse” la “*Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*”, adottata dal CSM con delibera del 20 ottobre 1999, reperibile (come le altre circolari) sul sito www.csm.it. Si tratta di una risoluzione assai articolata, con la dichiarata finalità di “avviare un processo di articolazione del sistema di autogoverno che appare indilazionabile, tracciando la cornice e fissando le coordinate istituzionali del decentramento possibile”. Vedi anche G. DIOTALLEVI, *Autogoverno e decentramento: la risoluzione del CSM sui consigli giudiziari*, *Dir. Pen. Proc.*, 2000, 113.

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"; "si è quindi di fronte ad una sorta di compartecipazione nell'esercizio della funzione valutativa assai più che ad una generica funzione consultiva dei Consigli giudiziari rispetto al Consiglio superiore"¹².

Il carattere locale e la struttura (tendenzialmente) rappresentativa degli organi decentrati di "autogoverno", da un lato rappresentano un utile (e indispensabile) presupposto per l'effettiva e reale conoscenza della concreta situazione degli uffici giudiziari, delle loro necessità organizzative, delle capacità professionali dei singoli; dall'altro possono, tuttavia, essere fonte di valutazioni non del tutto obbiettive: certamente si conoscono bene i vizi e le virtù di chi ci lavora "a fianco" ed è tra coloro che hanno contribuito (o meno) ad eleggerci, ma non sempre si è franchi (in un senso o nell'altro) nel momento in cui è chiesto di mettere per iscritto le nostre valutazioni.¹³

12 Vedi ancora la delibera del 20 ottobre 1999, in precedenza citata.

13 Vedi sul punto le condivisibili considerazioni contenute nella "*Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*". Tra le "perplexità da superare per la promozione del decentramento" sono indicate: "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". Nella medesima risoluzione, tuttavia, si evidenzia: "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 risvolto 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,

I consigli giudiziari sono stati definiti “organi appartenenti all'ordinamento giudiziario ed ausiliari del Consiglio superiore”, con “funzioni consultive e di informazione”, “in posizione non di dipendenza (non esistendo vincoli gerarchici), ma di collaborazione”¹⁴.

Nell'ambito delle attività nelle quali i consigli sono chiamati a svolgere la loro funzione “ausiliare” (consultiva, informativa, propositiva, di controllo o vigilanza), il CSM ha indubbiamente un potere di direttiva, ovvero di indicare, mediante circolari od altri atti di indirizzo, le regole procedurali ed i criteri generali ai quali i consigli dovranno attenersi, sia per garantire la rispondenza dei contributi informativi o comunque procedimentali alle effettive esigenze dell'organo “attivo” di

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.”

14 Così G. VOLPE, *Ordinamento giudiziario generale, Enc. dir.*, XXX, 1980. Per la configurazione dei consigli giudiziari quali organi “ausiliari” del CSM vedi anche C. AZZALI, *op. cit.*, p. 250 e seg., che rileva: “si è, infatti, in presenza di un rapporto in cui la totale separatezza strutturale ed organizzativa, sul piano formale, di due organi viene superata dal collegamento che nasce dalla circostanza che le attività dell'uno sono finalizzate a consentire il legittimo e consapevole formarsi ed esprimersi della volontà dell'altro”. In generale sulla nozione di organo ausiliare vedi G. FERRARI, *Organi ausiliari (dir. cost.)*, *Enc. dir.*, IV, 1959, che parla di “organo non agente, collegato ad un organo agente mediante un rapporto di collaborazione pertinenziale a scopo di garanzia”, ed indica, quali “elementi che contribuiscono alla configurazione dell'organo ausiliario”: “distinzione di attività dal principale, autonomia strutturale e funzionale, scopo di garanzia”. Il Consiglio di Stato nella sentenza 31 marzo 1988 n. 287, *Cons. Stato*, 1998, 285, considerando “le norme primarie esistenti, le quali prevedono che i Consigli giudiziari svolgano una 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”, ha qualificato la “relazione tra i Consigli Giudiziari ed il C.S.M.” in termini di “sottoordinazione ed ausiliarità”, con la precisazione che “indipendentemente dalla esistenza di una espressa fonte normativa primaria, qualora non vi sia una norma primaria contraria ... il CSM può richiedere ai Consigli giudiziari di assolvere compiti istruttori e di formulare pareri in relazione alle decisioni che l'organo di autogoverno della Magistratura ordinaria si trova di volta in volta a dover adottare”

amministrazione della giurisdizione, sia per esigenze di omogeneità ed uniformità¹⁵

Nella “Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari” adottata dal CSM nell'ottobre 1999 si osserva : “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”¹⁶.

15 V. ancora C. AZZALI, *op. cit.*, che ritiene sussistente una “posizione di sovraordinazione del Consiglio superiore rispetto ai Consigli giudiziari”, osservando: “è, in particolare, alla luce dell'esigenza di poter contare su contributi documentati, obbiettivi ed omogenei che trova giustificazione e fondamento quel potere di direttiva di cui il Consiglio superiore ha fatto spesso uso, con lo strumento della circolare”; “essendo i Consigli giudiziari chiamati ad esprimere pareri che hanno lo scopo di consentire al Consiglio superiore di conoscere e di decidere sulle materie di sua competenza, si instaura con la fase deliberativa del Consiglio superiore un rapporto di strumentalità così stringente che i primi non possono non essere, implicitamente, ma non per questo meno strettamente, vincolati e, dunque, soggetti alle necessità, alle logiche, alle scelte procedurali del secondo ... l'organo ausiliario è, naturalmente e necessariamente, vincolato alle logiche di funzionamento di quello ausiliato”.

16 Nella medesima risoluzione, opportunamente, si evidenzia come il potere normativo e di direttiva del CSM abbia intensità e contenuto diverso, a seconda dell'oggetto (organizzazione interna e modalità di funzionamento dei Consigli, ovvero contenuto e modalità di formazione degli apporti consultivi o procedimentali). In particolare: “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 ... 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”, mentre “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

Quantomeno per le (assolutamente prevalenti) funzioni di carattere consultivo, istruttorio, di proposta o, comunque, di partecipazione procedimentale attribuite agli organi decentrati di amministrazione della giurisdizione, il rapporto tra i Consigli giudiziari ed il CSM può dunque qualificarsi in termini di ausiliarità, collaborazione, sottoordinazione funzionale, con possibilità per l'organo centrale di amministrazione attiva di stabilire, mediante atti di indirizzo, le regole ed i criteri generali ai quali i Consigli devono attenersi¹⁷.

La relazione di sottoordinazione funzionale e la possibilità di emanare direttive viene meno con riferimento ai (limitati) casi nei quali la legge ha attribuito ai Consigli giudiziari autonome funzioni di amministrazione attiva, competenze provvedimentali proprie.

Il metodo: l'analisi del D Lgs. 27 gennaio 2006 n. 25; le prospettive operative a legislazione vigente; le possibili modifiche de iure condendo.

In questo contributo si intende, in primo luogo, analizzare la riforma dei consigli giudiziari così come attuata con la legge delega 25 luglio 2005 n. 150 e con il relativo D. Lgs. 27 gennaio 2006 n. 25 (di seguito “decreto legislativo”), evidenziando i principali problemi interpretativi come già enucleati nei primi commenti¹⁸.

carattere preparatorio e strumentale ed il nesso di finalizzazione degli atti dei Consigli giudiziari rispetto agli atti del C.S.M.”

17 Ciò trova adesso un espresso (anche se particolare) riconoscimento normativo nell'art. 15, comma primo lettera a) del D. Lgs. 25/2006, che prevede la formulazione di pareri, tra l'altro, “nei casi previsti da disposizioni generali del Consiglio superiore della magistratura”.

18 Tra i primi commenti alla legge delega vedi G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto e Acquisiti poteri di amministrazione*, Guida al diritto, 2006, n. 7, p. 70 e p. 75; M. BARBUTO, *Pieni poteri ai 'piccoli CSM' decentrati*, *ivi*, 2005, n. 32, p. 113, ID, *Consigli giudiziari: un maggioritario che si presta a manovre di aggiramento*, *ivi*, 2006, n. 7, p. 64; G. DIOTALLEVI G., *I consigli giudiziari ed il consiglio direttivo della Cassazione*, *Dir. pen. proc.*, 2006, 32; B. GIANGIACOMO, *I consigli giudiziari ed il consiglio direttivo della Cassazione*, *Foro it.*, 2006, V, 40; ID., *I consigli giudiziari*, *Questione giustizia*, 2006, 93; E. SACCHETTINI, *Consigli giudiziari aperti all'Avvocatura*, Guida al diritto, 2005, n. 32, p. 109; ID, *Legali: entrano in scena i presidenti locali e Geometria variabile in base alla delibera*, *ivi*, 2006, n. 7, p. 83 e p. 86; G. SANTALUCIA, *Consigli giudiziari: ecco i due modelli*, *Diritto e Giustizia*, 2006, n. 7, XXX (inserto). Vedi inoltre il

Si cercherà poi, per quanto possibile, in relazione a taluni aspetti particolari, di evidenziare i possibili interventi integrativi o correttivi, da attuarsi senza necessità di una nuova legge (“*a legislazione vigente*”), nell'ambito delle deleghe già conferite (e, in particolare, della delega per le “disposizioni correttive” da emanarsi entro “entro due anni dalla data di acquisto di efficacia di ciascuno dei decreti legislativi”, ex art. 1, comma sesto, legge 150/2005) ovvero con norme di rango non primario (regolamenti, circolari del CSM, altri atti amministrativi)¹⁹.

Infine saranno indicate le possibili modifiche “*de jure condendo*”, tenendo in considerazione anche le indicazioni programmatiche esposte dal Ministro della Giustizia in un recente convegno ²⁰.

In sostanza deve essere condivisa la “esigenza di una alternativa non solo alla controriforma ma anche a un passato insoddisfacente”, con l'impegno a formulare proposte concrete e ragionevolmente realizzabili, ovvero indicando “ciò che è utile” e che “può esser fatto in tempi estremamente contenuti e ravvicinati”²¹

Le (condivisibili) linee generali di riforma: apertura a componenti “laici”; aumento delle competenze. Le (non condivisibili) soluzioni normative concretamente adottate. Lo “svuotamento” del governo autonomo, anche in sede decentrata.

documento “*Per un nuovo ordinamento giudiziario*”, elaborato per l'associazione ASTRID da un gruppo di lavoro coordinato da E.PACIOTTI, sul sito www.astrid.it; il capitolo relativo ai consigli giudiziari è stato curato da F. DAL CANTO, A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI e contiene tredici proposte di massima di riforma.

19 Sul carattere “relativo” della riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario “analogamente a quella di cui all'art. 97, I° comma, Cost., in tema di organizzazione della pubblica amministrazione”, vedi A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, op. cit., 26; vedi inoltre R. ROMBOLI, S. PANIZZA, voce *Ordinamento giudiziario* in *Digesto disc. Pubbl.*, X, Torino 1995 ed adesso anche in *Ordinamento giudiziario e forense*, op. cit., spec. 33-35; F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. CARAVITA, Milano, 1996, 36.

20 Vedi l'intervento del 28 novembre 2006 dell'On. Mastella al convegno “*L'ordinamento giudiziario: esperienze e prospettive*” organizzato dall'università Roma Tre sul sito www.giustizia.it.

21 Per tali indicazioni vedi N. ROSSI, *Il futuro dell'ordinamento giudiziario* (relazione svolta al XXVIII congresso dell'ANM), anche in *Questione giustizia*, 2006, 223.

Il CSM nel primo parere sul disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario ha in generale espresso “piena condivisione di una prospettiva di decentramento che è considerata valida tanto al fine di realizzare maggiore efficienza e celerità dell’azione amministrativa quanto allo scopo di garantire la migliore qualità di tale azione per effetto di valutazioni compiute a più stretto contatto con le realtà locali e quindi con una più adeguata percezione delle situazioni su cui intervenire e degli interessi in gioco”, osservando: “la delega si caratterizza - sul versante della composizione dei Consigli giudiziari - per l’apertura ai componenti non togati e - sul versante delle funzioni – per un ampliamento delle funzioni degli organismi periferici”; “si tratta di scelte di fondo condivisibili che richiedono però di essere attentamente calibrate”²²

L'Associazione Nazionale Magistrati ha giudicato la disciplina relativa ai consigli giudiziari “una delle meno criticabili del nuovo ordinamento”, anche se inserita in un contesto di “svuotamento del governo autonomo”²³.

²² Vedi parere in data 12 giugno 2002. I pareri resi dal CSM sulla legge delega e sui decreti delegati di riforma dell'ordinamento giudiziario sono raccolti nella Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia in data 27 luglio 2006, “*Il Consiglio superiore della magistratura e le modifiche dell’ordinamento giudiziario*”, sul sito www.csm.it. I pareri sugli schemi dei decreti legislativi sono inoltre pubblicati in *Foro it.* 2006, III, 11 e seg. ed 86 e seg., con note di richiami di A IACOBONI.

²³ Vedi Associazione Nazionale Magistrati, *Osservazioni allo schema di decreto legislativo recante: “Disciplina della composizione, delle competenze e della durata in carica dei consigli giudiziari ed istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, in attuazione della delega di cui agli articoli 1, comma 1, lettera c) e 2, comma 3, della legge 25 luglio 2005, numero 150.”*, sul sito www.associazionemagistrati.it. Questi alcuni passaggi delle “osservazioni conclusive”: “se è vero che la parte relativa ai Consigli è una delle meno criticabili del nuovo ordinamento (anche se resta nettissima la critica al sistema elettorale prescelto ed al carattere verticistico del CD della Corte di cassazione) non si può dimenticare che i nuovi Consigli sembrano destinati ad operare in un ambiente istituzionale complessivamente negativo, contrassegnato dalla mortificazione e da un duplice svuotamento del governo autonomo ... Ne deriva che anche le misure in sé positive contenute nella legge delega e nel decreto sull’assetto e sulle funzioni dei CG perdono di effettiva incidenza e rischiano di apparire - e di essere- astratte razionalizzazioni di organismi privati della loro naturale centralità nel campo della valutazione professionale e della vigilanza ed inseriti in un circuito di autogoverno di ridotta autonomia”. Nel documento conclusivo del XXVIII Congresso Nazionale

In effetti la dottrina e la stessa magistratura associata da tempo avevano concordato sulla necessità di “aprire” i consigli giudiziari anche alla partecipazione di membri laici, sul modello del CSM e, contemporaneamente, di accrescerne le competenze; era poi già stato ipotizzato il possibile funzionamento “a geometria variabile”, con partecipazione dei membri non togati solo relativamente all'esercizio di determinate attribuzioni; impostazioni che erano state recepite in varie proposte di legge presentate nel corso degli anni ²⁴.

dell'Associazione Nazionale Magistrati, svoltosi a Roma il 24-26 febbraio 2006 si legge: “l'istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e la riforma dei Consigli Giudiziari contengono alcuni aspetti positivi che la magistratura non ha mancato di riconoscere”. Valutazioni critiche in merito alla presenza di “laici” nei consigli giudiziari e nel consiglio direttivo della Corte di Cassazione erano state invece inizialmente espresse dalla sezione ANM presso la Corte di Cassazione nel documento del 27 marzo 2002, in *Foro it.*, 2002, V, 136: “la Costituzione prevede analiticamente altre forme di partecipazione dei laici all'amministrazione della giustizia, ma non contempla in alcun modo la forma di partecipazione qui ipotizzata, il che induce a ritenere che tale innovazione, estranea alla previsione costituzionale, rappresenti una indebita limitazione dell'autonomia dell'ordine giudiziario”; il richiamo ad una “simmetria” con la composizione del Consiglio superiore era ritenuto “sfornito di senso giuridico e di una apprezzabile giustificazione razionale”, in relazione alla diversa natura e ruolo dei due organi ed alle modalità di elezione ed incompatibilità previste per i membri laici del Consiglio superiore. Vedi, infine, le considerazioni svolte nel documento “*Temi di discussione e proposte per la riforma dell'ordinamento giudiziario*” del 1° febbraio 2006, elaborato dal Gruppo di Studio dell'ANM sull'Ordinamento Giudiziario, in www.associazionemagistrati.it.

24 In dottrina vedi, per tutti, A. PIZZORUSSO, *op. cit.*, 109, che riteneva “inadeguato” l'assetto legislativo previgente, “sotto un duplice punto di vista: dal punto di vista della struttura pare infatti necessario che essi, esercitando un ruolo sostanzialmente analogo a quello del Consiglio superiore, abbiano una struttura simile a quella dettata dalla Costituzione per questo organo; dal punto di vista delle funzioni, sembra che i loro poteri debbano essere ampliati”; “ferma restando, in ogni caso, la presenza di componenti laici del tipo di quelli che fanno parte del Consiglio superiore per assicurare il collegamento fra il mondo della giustizia e la società civile nel suo complesso, meriterebbe una attenta considerazione la prospettiva di prevedere composizioni diverse per l'esercizio di funzioni o gruppi di funzioni diverse”. Per i vari progetti di riforma vedi, diffusamente, C. AZZALI, *op. cit.*, 261 e seg.; vedi inoltre il disegno di legge S/2955 approvato dalla Commissione Giustizia della Camera il 30 luglio 1991 con il commento di A. GIUSTI, *Luci ed ombra nella riforma dei consigli giudiziari*, in *Corr. Giur.*, 1992, 333; lo “*Schema preliminare di progetto di legge sullo statuto del giudice*”

Se le linee direttrici della riforma dei consigli giudiziari sono certamente condivisibili (e, di fatto, generalmente condivise anche dalla magistratura associata), molto meno condivisibili sono, nel dettaglio, le soluzioni normative concretamente adottate, che spesso appaiono incoerenti, irrazionali o lacunose. Si tratta, in molti casi, di veri e propri “errori tecnici”, verosimilmente dovuti alla volontà politica di giungere comunque all'approvazione della legge delega ed all'emanazione dei decreti delegati prima della fine della legislatura ed ad un atteggiamento di pregiudiziale “chiusura” verso le istanze ed i rilievi (anche meramente propositivi e “politicamente neutri”) della magistratura.

Alle non condivisibili soluzioni normative di dettaglio del D. Lgs. 25/2006 (in particolare in merito alla composizione dei nuovi Consigli giudiziari) si sommano, poi, gli effetti indiretti delle altre parti della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Lo “svuotamento del governo autonomo” per gli organi decentrati di amministrazione della giurisdizione si è in particolare concretizzato:

A) nella sottrazione di ogni competenza in merito alla formazione iniziale e tirocinio degli uditori giudiziari, interamente affidati alla neoistituita Scuola superiore della magistratura, i cui “comitati di gestione” provvederanno anche alla formulazione del giudizio di idoneità all'assunzione delle funzioni giudiziarie (vedi art. 2, comma primo, lettera a) ed art. 18-22 del D. Lgs. 30 gennaio 2006 n. 26)²⁵;

B) nella forte limitazione del ruolo per quanto concerne la progressione in carriera dei magistrati: i pareri dei consigli giudiziari dovranno ancora essere acquisiti, ma avranno un peso del tutto limitato, essendo la progressione prevalentemente incentrata sul sistema dei concorsi, con giudizi di idoneità formulati da “verticistiche”

predisposto da un gruppo di studio coordinato da N. PICARDI, in *Giust. civ.*, 1981, II, 37.

25 Vedi le condivisibili considerazioni di P. FILIPPI, *Se la Scuola è un organo di valutazione*, *Diritto e Giustizia*, 2006, n. 7, XX (estratto): “in realtà la Scuola, come articolata nel decreto, non è una scuola, bensì un organo di valutazione che emette decisioni riguardo le promozioni dei magistrati e lo fa senza le sufficienti garanzie costituzionali. La formazione professionale finalizzata alla crescita professionale e specializzata del giudice è soppiantata da un centro di elaborazione di valutazioni”. Il D. Lgs. 26/2006 è divenuto efficace dal 4 maggio 2006 e non è stato “sospeso” dalla recente legge 24 ottobre 2006 n. 269.

commissioni e “votazioni” conseguite all'esito di appositi “corsi” presso la Scuola superiore della magistratura (vedi il D Lgs. 5 aprile 2006 n. 160 e, in particolare, gli art. 20, comma terzo; 21, comma terzo; 23, comma terzo; 24, comma terzo; art. 43 comma secondo; art. 44 comma secondo)²⁶; i pareri dei Consigli giudiziari non sono neppure previsti (quantomeno espressamente) per le valutazioni periodiche di professionalità dei magistrati che sceglieranno di non fare “carriera”, essendo necessario, a tal fine, solo il “giudizio” della Scuola, all'esito degli appositi corsi di aggiornamento e formazione (vedi art. 29-34 del D. Lgs. 26/2006)²⁷;

C) nella esclusione di ogni valutazione in merito agli assetti organizzativi ed ai criteri di assegnazione degli affari all'interno degli uffici di procura, non più affidati alle “tabelle” ma alle determinazioni “verticistiche” del procuratore della Repubblica (vedi art. 1, comma sesto ed art. 4 del D. Lgs. 20 febbraio 2006, n. 106): al Consiglio giudiziario residua la formulazione di pareri solo “sulle tabelle degli uffici giudicanti” (art. 15, comma primo, lettera a) del D Lgs 25/2006);

D) nella sottrazione delle attuali competenze in tema di “formazione decentrata” dei magistrati nell'ambito del distretto di appartenenza²⁸: i nuovi Consigli giudiziari potranno solo avanzare delle proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura (art. 15, comma primo, lettera i) del D. Lgs. 25/2006), Scuola configurata come “struttura didattica autonoma”, con “competenza in via esclusiva in materia di aggiornamento e formazione dei magistrati” (così l'art. 1 del D. Lgs. 26/2006).

La composizione dei nuovi consigli giudiziari. Alcuni preliminari rilievi “matematici”: le anomalie nella proporzione togati/laici; la (insufficiente) diversificazione in relazione alle dimensioni del distretto; il mancato adeguamento

²⁶ L'art. 1 della legge 24 ottobre 2006 n. 269 ha stabilito che “l'efficacia delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 5 aprile 2006 n. 160 è sospesa sino alla data del 31 luglio 2006”.

²⁷ Da rilevare che il parere obbligatorio dei Consigli giudiziari è invece richiesto, con aggravio procedimentale del tutto superfluo, per i semplici trasferimenti di sede (vedi art. 17, comma secondo, del “sospeso” D. Lgs. 160/2006).

²⁸ In merito alle finalità ed alle modalità di organizzazione della “formazione decentrata” vedi, tra le altre, le delibere del CSM 26 novembre 1998 (“Formazione decentrata dei magistrati”) e del 28 luglio 1999 (“Criteri per la formazione decentrata. Interpello referenti”).

del numero dei componenti in relazione alle accresciute competenze.

I nuovi consigli giudiziari sono composti da tre membri di diritto (ai due “tradizionali” membri togati: il presidente della corte di appello ed il procuratore generale, si aggiunge un nuovo membro non togato: il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto ²⁹) e da dieci “membri effettivi” (dodici, per i distretti di maggiori dimensioni): cinque magistrati (che salgono a sette per i distretti nei quali prestano servizio oltre 350 magistrati), quattro componenti non togati (un professore universitario in materie giuridiche, un avvocato e due persone nominate dal consiglio regionale) ed un rappresentante dei giudici di pace; sono poi previsti cinque “membri supplenti” (due magistrati, un professore universitario, un avvocato): complessivamente 18 (o 20) membri: 3 di diritto, altri 10 (o 12) “effettivi”, 5 “supplenti” (vedi art. 9 e 10 del decreto legislativo).

Prime notazioni di carattere “matematico”:

A) non è rispettata la proporzione tra membri “togati” e membri “laici” prevista dalla costituzione per l'organo principale di “amministrazione della giurisdizione”, ovvero il CSM (2/3-1/3), con uno squilibrio a favore della componente “non togata” (che, avuto riguardo ai membri effettivi, computando tra i “laici” anche il rappresentante dei giudici di pace, rappresenta i 6/13 nei distretti minori ed i 6/15 nei distretti maggiori);

B) la proporzione membri togati/membri laici non è fissa, ma è variabile in relazione alle dimensioni del distretto.

Si tratta di due anomalie che solo in parte possono trovare una loro giustificazione razionale.

Il mancato rispetto della proporzione costituzionalmente stabilita per il CSM può

²⁹ E. SACCHETTINI, *Consigli giudiziari aperti all'Avvocatura*, op. cit., esprime talune perplessità sull'individuazione di tale membro di diritto: “la scelta obbligata di tale soggetto, quale unico rappresentante degli ordini del distretto, può suscitare non indifferenti malumori negli altri ordini professionali forensi, periferici, non aventi sede nel capoluogo del distretto, non potendosi qualificare costui in alcun modo quale loro emanazione, neppure indiretta. Perciò, a parte ogni attenzione ai probabili campanilismi locali, fra province e metropoli, sorgono dubbi anche sulla correttezza di una tale impostazione normativa sotto il profilo della rappresentatività della classe forense”.

trovare una “attenuante” nella circostanza che, a differenza dell'organo “centrale” di amministrazione della giurisdizione, gli organi “periferici” o “decentrati” operano, come sarà meglio di seguito esposto, con composizioni variabili e, con riferimento alle determinazioni che incidono più direttamente sullo *status* dei singoli magistrati, i “laici” sono “estromessi” dalle sedute, con una garanzia di c.d. “autogoverno” ancora maggiore. E' tuttavia indubbio che pure alcune delle competenze esercitate in composizione “integrale” (in particolare quelle in materia tabellare, ma anche in tema di “vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari”) rivestono particolare rilievo ai fini dell'autonomia ed indipendenza e pare francamente inopportuno (se non, addirittura, costituzionalmente opinabile)³⁰ che la componente “non togata” raggiunga quasi la metà dell'organo di amministrazione della giurisdizione (6/13 nella maggioranza dei distretti). Giova ricordare che lo stesso ministro Castelli, nelle dichiarazioni programmatiche rese dinanzi alla Commissioni Giustizia di Camera e Senato il 24 e 26 luglio 2001 aveva affermato: *“la composizione dei Consigli giudiziari deve rispettare la proporzione prevista fra membri laici e togati del Consiglio Superiore della Magistratura”*³¹.

La seconda anomalia indicata (variabilità della proporzione togati/laici con riferimento alle dimensioni del distretto) potrebbe essere in parte spiegata con con la

30 Vedi, sul punto G. SILVESTRI, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, in BRUTI LIBERATI (a cura di), *Giustizia più efficiente e indipendenza dei magistrati a garanzia dei cittadini. Atti del XXVII Congresso nazionale dell'Associazione nazionale magistrati*, Milano, 2004, p. 138, “mi sembra però che il rapporto interno tra componenti fissato dalla Costituzione per il Csm (due terzi togati, un terzo “laici”, con i membri di diritto esclusi dal conteggio) assurga alla dignità di principio generale nella materia, con la conseguenza che la sua alterazione crea uno scompenso nel sistema e indebolisce la tenuta complessiva delle garanzie”.

31 Le dichiarazioni programmatiche sono reperibili sul sito www.giustizia.it. Questo il testo contenuto nel paragrafo “Raccordo tra magistratura e sovranità democratica” : “L'accresciuta complessità sociale, la necessità di rappresentare le esigenze dei diversi operatori di giustizia, il crescente interesse delle regioni per l'amministrazione della sicurezza e della giustizia nel loro territorio, impongono un ampliamento della composizione dei Consigli giudiziari con l'intervento delle Regioni cui deve spettare la nomina dei componenti laici. La composizione dei Consigli giudiziari deve rispettare la proporzione prevista fra membri laici e togati del Consiglio Superiore della Magistratura, prevedendo inoltre nuove attribuzioni da assegnare ai Consigli e il trasferimento a questi di una serie di funzioni”.

circostanza che il maggior “carico di lavoro” per i consigli giudiziari riguarda le competenze “riservate” alla composizione “ristretta” e, quindi, l'aumento dei componenti dell'organo in relazione al numero dei magistrati “amministrati” deve, in primo luogo, riguardare i membri “togati”; tuttavia resta privo di razionale giustificazione che i laici “contino” di più (e troppo, secondo quanto in precedenza esposto) per l'approvazione delle tabelle e la vigilanza sugli uffici dei distretti minori e “contino” di meno (ma comunque troppo) per le tabelle e la vigilanza sugli uffici dei distretti più grandi ³².

A prescindere dall'anomalo (ed irrazionale) aumento della sola componente togata, la graduazione del numero dei membri in relazione alle dimensioni dei singoli distretti e, quindi, dei magistrati (ordinari od onorari) da “amministrare” è certamente una innovazione opportuna e condivisibile, ma, come altre, è stata attuata in modo incongruo e con scarsa attenzione alla realtà fattuale ed alle effettive esigenze organizzative.

In primo luogo può essere fonte di dubbi interpretativi il parametro adottato, ovvero non il numero dei magistrati previsto in organico, ma quello dei “magistrati in servizio”³³.

Inoltre tra i distretti con oltre 350 magistrati vi sono realtà profondamente differenti: dal distretto di Venezia (che ha “solo” 408 magistrati) a quelli di Roma e Napoli (con organici di circa mille magistrati: 1.029 e 953); anche i distretti al di sotto della “soglia

32 Vedi ancora G. SILVESTRI, *op. ult. cit.*, : “mentre avrebbe avuto un senso razionale prevedere un diverso numero complessivo di componenti, a seconda della numerosità dei distretti, nessun senso sembra avere il cambiamento di rapporto interno, giacché non si capisce per quale motivo nei distretti più numerosi i togati dovrebbero avere, nei Consigli giudiziari, un peso maggiore di quello di cui disporrebbero in quelli meno numerosi”.

33 Vedi sul punto le condivisibili considerazioni di G. SANTALUCIA, *Consigli giudiziari: ecco i due modelli*, *Dir. Giust.*, 2006, fasc. 7, p. XXXI dell'inserito: “la prestazione del servizio, infatti, evoca una situazione di fatto nella sua contingente attualità, che ben può discostarsi in eccesso od in difetto dal dato numerico complessivo dei posti di pianta organica degli uffici del distretto”. L'Autore ritiene comunque preferibile la “conclusione che, pur con formula imprecisa, il legislatore abbia inteso fare riferimento al dato sufficientemente stabile dei posti in pianta organica”.

350” hanno una consistenza numerica assai variabile (da Campobasso con 65 magistrati a Catania con 344).

Infine, sempre ragionando in termini meramente “numerici” e “matematici” (e, quindi, obbiettivi e “politicamente neutri”), deve rilevarsi che all'aumento delle competenze dei consigli giudiziari (ai quali sono state anche attribuite autonome funzioni provvedimentali) non ha, in realtà, fatto riscontro un adeguato e proporzionato aumento dei membri. Infatti, posto che, come già evidenziato, il “carico di lavoro” maggiore dovrà essere concretamente “smaltito” dal consiglio giudiziario in composizione “ristretta”, con i soli magistrati ordinari, in questo ambito si è passati dai precedenti 10 membri (2 di diritto, 5 titolari e 3 supplenti) agli attuali 9 (od 11, per i distretti “maggiori”: 2 di diritto, 5 o 7 effettivi e 2 supplenti, non computando, per le ragioni che saranno di seguito esposte il membro laico di diritto, ovvero, il presidente del consiglio dell'ordine capoluogo di distretto) ³⁴.

Giova ricordare che da tempo in numerosi distretti è seguita la prassi di far partecipare alle sedute del consiglio giudiziario anche i membri supplenti, pur in assenza di specifiche esigenze di sostituzione di componenti effettivi, talvolta anche quali relatori di singole pratiche, proprio al fine di ripartire il carico di lavoro ³⁵.

34 Per tali rilievi vedi ancora G. SANTALUCIA, *op. cit.*: “si consideri, poi, che nella fascia dei distretti giudiziari più grandi si hanno, ad oggi, distretti di rilevanti dimensioni, come Napoli e Roma ... e distretti che, pur grandi, sono sensibilmente più piccoli ... forse sarebbe stato opportuno articolare con maggiore flessibilità le previsioni sul numero dei componenti”; “tenendo conto che per alcune materie si prevede una composizione ristretta ai soli membri togati, si rileva che rispetto all'attuale situazione per i distretti con un numero di magistrati inferiore a trecentocinquanta non si ha alcun aumento del numero dei componenti e che, per i distretti giudiziari con un numero di magistrati superiore, l'aumento è di appena due unità” (l'Autore computa i soli membri effettivi).

35 Vedi la “*Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*” del 20 ottobre 1999: “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”; nella risoluzione si rileva che si tratta di una “prassi che si è formata e vive *praeter legem*, in uno spazio vuoto e libero da prescrizioni normative, in una

De iure condendo.

La proporzione tra membri “togati” e quelli “laici” dovrebbe essere corrispondente a quella dell'organo centrale di amministrazione della giurisdizione, ovvero 2/3-1/3.

Ferma tale proporzione, il numero dei componenti dovrebbe essere graduato proporzionalmente in relazione al numero dei magistrati in organico, con previsione di 4 o 5 “fasce” o scaglioni ed aumento congruo e progressivo dei componenti in relazione ai prevedibili carichi di lavoro. Ad esempio, riprendendo le “fasce” attualmente previste dal CSM per determinare le percentuali di esonero dei componenti elettivi dal lavoro giudiziario ordinario (vedi *infra*) potrebbero essere previsti 12 membri (8 togati e 4 laici) per i distretti con meno di 150 magistrati in organico (Bolzano, Campobasso, Perugia, Potenza, Caltanissetta, Trento); 15 membri (10 togati e 5 laici) per i distretti con pianta organica tra i 150 e 250 magistrati (Messina, Trieste, Ancona, L’Aquila, Reggio Calabria, Salerno, Brescia); 18 (12 togati e 6 laici) per i distretti con pianta organica compresa tra i 251 e 500 magistrati (Cagliari, Lecce, Catanzaro, Genova, Bari, Catania, Venezia, Bologna, Firenze, Palermo); 21 (14 togati e 7 laici) per i distretti con oltre 500 magistrati (Torino, Milano, Roma, Napoli) ³⁶.

Merita quindi piena condivisione l'innovazione preannunciata dal Ministro, tendente

sfera non pregiudicata da espliciti divieti o da controindicazioni di ordine sistematico” e che 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”. In sostanza, come ricorda B. GIANGIACOMO, *I consigli giudiziari, op. cit.*, 97, “la sostituzione prescindeva da un reale impedimento ... ed era ricondotta ad un accordo preventivo tra tutti i componenti del consiglio giudiziario con la predisposizione di una sorta di programmata turnazione di presenza tra componenti effettivi e componenti supplenti”. Secondo G. SANTALUCIA, *op. cit.*, dovrebbe ritenersi legittima “anche per il futuro la prassi, da tempo instaurata presso molti uffici giudiziari e da ultimo fatta oggetto di previsioni dei relativi regolamenti interni, della contestuale partecipazione anche dei membri supplenti, in modo da consentire l'espletamento di un maggior numero di affari”.

36 Senza membri supplenti (a seguito dell'abbandono della configurazione del Consiglio come “collegio perfetto”) e valutando anche la soppressione della figura dei “membri di diritto”: vedi *infra*.

alla “introduzione di un rapporto laici-togati analogo a quello previsto per il C.S.M. da adattarsi alle varie conformazioni dei Consigli giudiziari, previste in relazione alla dimensione dei distretti”, con “aumento del numero dei componenti”.

Le modalità di nomina dei membri “laici”: i dubbi in merito alla (mancata) qualificazione professionale dei componenti nominati dal consiglio regionale; la necessità (o meno) che gli avvocati ed i professori esercitino la loro attività all'interno del distretto.

Due membri “laici” effettivi ed uno supplente sono eletti dal consiglio regionale ove ha sede il distretto (o nel quale rientra la maggiore estensione di territorio sul quale hanno competenza gli uffici del distretto), a maggioranza qualificata, tra “persone estranee” al consiglio regionale (art. 9 e 10 del decreto legislativo).

La legge delega non aveva previsto od imposto, tra i criteri direttivi, alcun particolare requisito professionale (esercizio della professione forense, insegnamento di materie giuridiche, servizio prestato come magistrato ordinario od onorario, semplice laurea in giurisprudenza, etc); il (frettoloso) legislatore delegato (che pure poteva comunque farlo) non ha pensato di introdurli.

La mancata previsione di una necessaria qualifica professionale per i membri eletti dal consiglio regionale è stata da più parti criticata ³⁷. Personalmente non ritengo che si

37 Vedi G. SANTALUCIA, *op. cit.*, XXXII; G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto*, *op. cit.*, 71; G. DIOTALLEVI, *op. cit.*, 36; B. GIAGIACOMO, *I consigli giudiziari*, *op. cit.*, 99: “si tratta di una lacuna che desta forti perplessità, se si valuta che le attribuzioni del Consiglio giudiziario sono puramente tecniche ed esclusivamente rivolte all'amministrazione della giurisdizione; in buona sostanza l'apertura dei Consigli giudiziari all'apporto di persone estranee all'ordine giudiziario non può essere indiscriminato, tanto da immettere per la prima volta nel circuito del governo autonomo della magistratura eletti anche privi di qualsiasi esperienza professionale rispetto all'incarico da ricoprire”; vedi inoltre le considerazioni svolte nel documento “*Temi di discussione e proposte per la riforma dell'ordinamento giudiziario*” del 1° febbraio 2006, elaborato dal Gruppo di Studio dell'ANM, *op. cit.*, : “la previsione di componenti designati dal Consiglio regionale, anch'essi ‘competenti’ in materia tabellare e sull'andamento degli uffici giudiziari, poteva essere un'innovazione non priva di possibili utili prospettive: basti pensare alla possibilità di coinvolgere l'ente regionale nella risoluzione dei problemi dovuti alla carenza cronica di mezzi e risorse, anche di personale, che lo Stato centrale non riesce a provvedere adeguatamente. Ma anche in questo caso la soluzione della Riforma è carente

tratti, di per sé, di un aspetto censurabile: la presenza di membri “laici” con specifica competenza tecnica e professionale nei nuovi consigli giudiziari è certamente garantita dal membro di diritto (presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto) e dagli altri membri (avvocato, professore universitario, rappresentante dei giudici di pace); un volta garantita tale presenza, un (eventuale)³⁸ apporto di persone “estrane” può anche contribuire, in generale, ad una maggiore “apertura” verso la società civile: da un lato può talvolta fornire un contributo utile e concreto alla ricerca di determinate soluzioni (in fin dei conti per le tabelle e la vigilanza sugli uffici si tratta di esercitare compiti di carattere sostanzialmente “organizzativo” e “gestionale”) e, dall'altro, può forse meglio rappresentare le esigenze dei comuni cittadini che si trovano, a vario titolo, ad essere “utenti” degli uffici giudiziari (si pensi alla necessità, troppo spesso trascurata, di organizzare l'attività giudiziaria nel rispetto delle esigenze e dei bisogni non solo di magistrati ed avvocati, ma anche e soprattutto delle parti private, dei testimoni, etc.). A volte i giuristi possono aver bisogno della concretezza, del buon senso e dell'esperienza dei “non giuristi”.

L'elezione dei membri laici da parte del consiglio regionale con maggioranze necessariamente qualificate (3/5 dei componenti e, dopo il secondo scrutinio, 3/5 dei

e approssimativa: è grave che nulla si dica della professionalità e competenza che dovrebbe caratterizzare i componenti eletti (vi è solo il dato negativo della non appartenenza al Consiglio regionale), con il rischio concreto che l'incarico venga considerato null'altro che l'ennesima occasione per attribuire un gettone di presenza a ‘personale del sottogoverno’, quando non la possibilità di ingerenza ‘politica’ nel governo locale della Magistratura”.

38 Secondo B. GIANGIACOMO, *op cit.*, “sarà eventualmente rimesso solo al saggio apprezzamento dell'organo elettivo la valutazione di nominare persone in possesso della capacità tecnico-giuridica richiesta per assolvere ad un incarico di indubbia delicatezza”; per G. SANTALUCIA, *op. cit.*, “la legge non vieta che siano nominati magistrati ordinari, anche in servizio ... come non è impedito al consiglio regionale di nominare avvocati o professori universitari in materie giuridiche, così non pare che gli si possa fare divieto di nominare soggetti che ricoprono l'ufficio di giudice di pace o che siano appunto magistrati professionali”. A mio avviso la nomina di magistrati da parte del consiglio regionale, pur nell'assenza di un espresso divieto di legge, sarebbe comunque contraria alla *ratio* della previsione di una componente “laica” (e quindi “non togata”) ed alla natura elettiva e rappresentativa dei magistrati non membri di diritto.

votanti)³⁹ può condurre, come da più parti sottolineato, a ritardi nelle nomine e quindi nell'insediamento dei consigli giudiziari. In assenza di precise disposizioni in merito ai tempi dell'elezione, sarebbe certamente opportuno che il Ministero (o, al limite, anche i singoli presidenti delle Corti di appello) inviassero per tempo, almeno alcuni mesi prima, un formale invito al presidente del consiglio regionale, per invitarlo a provvedere con sollecitudine a porre la elezione all'ordine del giorno.

I componenti avvocato (effettivo e supplente) devono avere almeno quindici anni di esercizio della professione e sono nominati dal Consiglio nazionale forense, su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto⁴⁰. Non è prevista la necessaria appartenenza ad uno dei consigli con sede nel distretto e quindi, almeno teoricamente, potrebbero essere legittimamente nominati avvocati che esercitano la professione in diverso territorio.

I componenti professore universitario (effettivo e supplente) devono essere docenti in “materie giuridiche” e sono nominati dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno competenza, in tutto od in parte, gli uffici del distretto. Anche per i professori non è prevista la necessaria appartenenza ad una delle università con sede nel distretto; può inoltre trattarsi anche di professori “di seconda fascia”, che insegnino in facoltà diverse da giurisprudenza⁴¹.

39 Si tratta delle medesime maggioranze previste per l'elezione dei membri laici del CSM: v. art. 22 L. 24 marzo 1958, n. 195.

40 Per alcuni rilievi critici vedi E. SACCHETTINI, *Consigli giudiziari aperti all'Avvocatura*, op. cit., 112: “si lascia per gli avvocati carta bianca al Consiglio nazionale forense, limitandosi a concedere ai consigli degli ordini del distretto di effettuare le indicazioni. Ne risulta un meccanismo verticistico che assai poco può risentire delle esigenze della base della classe forense”.

41 Vedi G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto*, op. cit., p. 71: “non sembra posta come condizione quella della corrispondenza tra il nominato e chi lo sceglie, onde l'indicazione dei presidi potrebbe legittimamente cadere anche su professori (in materie giuridiche) che insegnino in facoltà diverse da quelle di giurisprudenza”; “Vista l'indeterminatezza della delega si è persa .. anche l'occasione di chiarire se tali professori possano o no essere scelti laddove insegnino in università collocate fuori della regione”; cfr anche G. SANTALUCIA, op. cit., XXXII: “per quanto possa sembrare anomalo la legge non vieta ... che i componenti avvocato e professore siano scelti senza che

Per i componenti laici dei consigli giudiziari non è stabilita alcuna incompatibilità⁴²; quale retribuzione è corrisposto unicamente un gettone di presenza per ogni singola seduta .

A legislazione vigente.

I requisiti di qualificazione professionale per i membri laici eletti dal consiglio regionale così come la necessaria appartenenza dei membri avvocato e professore universitario a consigli dell'ordine o facoltà (anche diverse da giurisprudenza) aventi sede nel territorio del distretto ben potrebbero essere introdotti esercitando la delega per le disposizioni correttive ex art. 1, comma sesto, legge 150/2005. Con il medesimo strumento potrebbero anche dettarsi disposizioni tendenti a garantire una tempestiva designazione od elezione dei membri laici (ad esempio stabilendo che il consiglio regionale debba esser convocato almeno due o tre mesi prima rispetto alla data stabilita per le elezioni dei componenti togati).

De iure condendo.

Esigenze di semplificazione e di “parallelismo” con l'organo centrale di amministrazione della giurisdizione potrebbero consigliare la integrale elezione dei membri laici da parte del Consiglio regionale, tra soggetti “qualificati” che svolgono la loro attività nel territorio del distretto, anche sulla base di candidature o “rose” di nomi fornite dagli ordini professionali e dall'università⁴³, magari senza “quote” fisse, ma con previsione di una presenza minima per ciascuna categoria (ad esempio stabilire, in caso di elezione di 4 membri, che almeno uno debba essere un avvocato scelto tra un certo numero di candidati indicati dai consigli dell'ordine del distretto, almeno uno un professore universitario scelto tra candidati indicati dalle università).

Il sistema elettorale dei membri togati: la mancata garanzia della reale

esista alcun collegamento col territorio di riferimento”.

42 Vedi sul punto le considerazioni critiche del documento del 27 marzo 2002 della sezione ANM presso la Cassazione, *cit.*: “i laici eletti al Consiglio superiore della magistratura sono messi fuori dagli albi e dal ruolo universitario ...: non sembra che si possa ipotizzare altrettanto per i componenti laici dei consigli, ma è ovvio che la possibilità per un avvocato di continuare ad esercitare la professione forense mentre partecipa al governo dei magistrati non può non destare serie perplessità”.

43 Vedi in tal senso il già citato documento predisposto dal gruppo di studio dell'associazione ASTRID.

rappresentatività e del pluralismo ideologico. L'esonero parziale dal lavoro giudiziario.

I membri togati elettivi sono ripartiti secondo categorie, in relazione alle funzioni (giudicanti o requirenti) ed all'anzianità. I cinque membri effettivi (sette, per i distretti con oltre 350 magistrati) devono appartenere alle seguenti categorie: un magistrato giudicante con anzianità di servizio non inferiore a venti anni; due magistrati giudicanti (tre per i distretti maggiori); due magistrati requirenti (tre per i distretti maggiori); i membri supplenti sono comunque due, indipendentemente dalle dimensioni del distretto: un giudicante ed un requirente (art. 9 e 10 del decreto legislativo).

L'elezione “da parte dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto” avviene in un unico collegio distrettuale, con sistema maggioritario “puro”: ogni elettore riceve tre schede (una per il giudicante “anziano”; una per i giudicanti, effettivi e supplenti; una per i requirenti, effettivi e supplenti) e può esprimere il proprio voto solo per un magistrato, per ciascuna delle cinque tipologie di componente da eleggere (giudicante “anziano”, giudicante titolare, giudicante supplente, requirente titolare, requirente supplente); sono proclamati eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, in numero pari a quello dei posti da assegnare a ciascuna categoria” (vedi art. 12 del decreto legislativo).

A differenza del sistema elettorale per CSM (vedi art. 25, L. 24 marzo 1958, n. 195) non è prevista la necessità di alcun adempimento preliminare per la presentazione delle candidature: tutti sono al contempo elettori e possibili candidati (con la sola esclusione, limitatamente all'elettorato passivo, degli uditori giudiziari in tirocinio, senza funzioni)⁴⁴

44 Quanto all'elettorato attivo il riferimento, genericamente, ai “magistrati in servizio” nel distretto dovrebbe condurre a comprendere tra gli elettori anche gli uditori giudiziari senza funzioni (che, certamente, rientrano tra i magistrati: vedi art. 4 R.D. 12/1941 e prestano comunque “servizio”, pur non avendo ancora ricevuto l'attribuzione delle funzioni): vedi sul punto, condivisibilmente, G. SANTALUCIA, *op cit*, XXXV. Un ulteriore argomento sistematico potrebbe essere dedotto, *a contrario*, dall'art. 25, comma primo, L. 195/1998 (“all'elezione dei magistrati componenti il Consiglio superiore della magistratura partecipano tutti i magistrati con la sola esclusione degli uditori giudiziari”). Gli uditori giudiziari senza funzioni, pur potendo essere elettori dei Consigli giudiziari, non potranno, tuttavia, essere eletti, essendo a tal fine richiesto l'effettivo esercizio delle funzioni,

Le modalità di elezione dei membri togati sono state da più parti sottoposte a critiche (del tutto fondate), sotto diversi profili.

In primo luogo la rigida e prestabilita “ripartizione per categorie” (giudicante anziano, giudicanti e requirenti) non è rappresentativa in modo corretto ed equilibrato delle funzioni e dell'anzianità degli elettori.

Certamente vi è una sovrarappresentazione dei magistrati requirenti, che in nessun distretto raggiungono i 2/5 (o, addirittura, i 3/7) dei magistrati in servizio. Questo eccessivo e squilibrato “peso” attribuito ai pubblici ministeri risulta peraltro in contrasto con gli orientamenti della maggioranza politica che ha approvato la riforma.

Inoltre nella maggior parte dei distretti (quantomeno in quelli meridionali, nei quali vi è una forte componente di giovani magistrati, spesso uditori con funzioni) i magistrati con venti anni di anzianità difficilmente raggiungono la “quota” di 1/5.

Sarebbe stato certamente più opportuno non operare alcuna rigida predeterminazione per categorie dei membri o, al limite, prevedere solo delle “quote minime riservate” (ad esempio almeno due giudicanti, almeno un requirente, senza alcuna distinzione di anzianità) ⁴⁵.

In secondo luogo il sistema elettorale maggioritario puro, come da tempo denunciato dalla magistratura associata e dalla dottrina, “ignora e comprime il pluralismo ideale e culturale della magistratura e risulta del tutto inadatto per la provvista di un organismo che non ha funzioni di governo (che possono richiedere maggioranze omogenee e coese) ma compiti di valutazione della professionalità e funzioni consultive (che per loro natura richiedono giudizi puntuali e differenziati e non voti di maggioranze predeterminate)” ⁴⁶

giudicanti o requirenti.

45 V. G. SANTALUCIA, *op cit*, XXXV, “il dato della mera anzianità di servizio senza diversità funzionale non può giustificare una divisione in categorie. Si consideri, infatti, che l'art. 107 della Costituzione, secondo la lettura data dalla Consulta con la sentenza 86/1982, vieta 'qualsiasi tipo di arbitraria categorizzazione dei magistrati stessi, non sorretta da alcuna ragione di ordine funzionale’; secondo l'Autore, quindi, la riserva di un seggio a favore del magistrato giudicante con almeno 20 anni di anzianità “è seriamente sospettabile di illegittimità costituzionale”.

46 Così, tra gli altri, N. ROSSI, *Il futuro dell'ordinamento giudiziario*, *op cit.*, 232. Vedi inoltre, anche

La assoluta non rappresentatività è, rispetto al sistema elettorale del CSM, ulteriormente accentuata ed “aggravata” dal ristretto numero di magistrati da eleggere per ciascuna categoria ⁴⁷. In sostanza nei distretti con meno di 350 magistrati (che sono la maggioranza) la “corrente” (o l'alleanza tra “correnti”) che ha la maggioranza relativa potrà far eleggere tre dei cinque membri togati effettivi ed entrambi i membri supplenti; gli altri due membri effettivi saranno appannaggio del gruppo associativo secondo per preferenze; le altre correnti od alleanze associative saranno escluse da ogni rappresentanza ⁴⁸.

per ulteriori riferimenti, M. BARBUTO, *Pieni poteri ai 'piccoli CSM' decentrati*, op. cit.; ID, *Consigli giudiziari: un maggioritario che si presta a manovre di aggiramento*, op. cit.; G. DIOTALLEVI, op. cit., 34-35. Cfr pure le considerazioni svolte nella delibera del CSM del 25 ottobre 2001 (“Parere ai sensi dell’art. 10 della l. 24 marzo 1958, n. 195 sullo schema del disegno di legge recante “Modifiche al sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura”): “non sembra giusto sostenere che un sistema elettorale in uso per elezioni politiche od amministrative sia “collaudato” anche per elezioni di rappresentanze professionali che rispondono a realtà, logiche e dinamiche strutturalmente diverse”. Anche il sistema elettorale attualmente in vigore per l’elezione dei Consigli giudiziari è di tipo maggioritario puro, ma, nella prassi, è stato da tempo introdotto, con l’accordo di tutte le componenti dell’ANM, una “proporzionale di fatto”, normalmente attraverso ufficiose elezioni primarie che precedono le elezioni vere e proprie: vedi, da ultimo, il deliberato del Comitato Direttivo Centrale dell’ANM in data 22 gennaio 2005 (reperibile sul sito www.associazionemagistrati.it): “in vista delle prossime elezioni dei Consigli giudiziari, che dovranno tenersi alla scadenza stabilita dalla legge, il Comitato Direttivo Centrale raccomanda di adottare in tutte le Corti di Appello, in coerenza con la prassi degli ultimi anni, le iniziative necessarie ad assicurare in tali organismi la rappresentanza pluralistica e proporzionale (non assicurata dal sistema elettorale vigente) delle posizioni espresse dall’associazionismo, valore che deve essere assolutamente salvaguardato in organismi di autogoverno e di garanzia come i C.G.; tra i sistemi diretti ad assicurare tale finalità in alcune sedi è stato utilmente posto in essere quello delle elezioni primarie, articolate con modalità tali da garantire, come sopra indicato, una rappresentanza pluralistica e proporzionale”.

47 Vedi il già citato parere del CSM reso il 12 luglio 2002, laddove si rileva che il sistema elettorale dei Consigli giudiziari “avrà un connotato assolutamente maggioritario che esso non ha in sede nazionale ove l’elezione riguarda un numero maggiore di rappresentati”.

48 Considerando i tre schieramenti elettorali che si sono presentati alle ultime due elezioni del CSM (UNICOST; alleanza tra Magistratura Democratica e Movimento per la Giustizia; Magistratura Indipendente) e la diversa forza delle “correnti” nei vari distretti, potrebbe quindi verificarsi la

A ciò si aggiunga che l'esperienza delle ultime due elezioni del CSM ha concretamente dimostrato che un tale sistema elettorale non attenua ma anzi esalta il peso ed il ruolo delle “correnti”: con il maggioritario puro vi è, infatti, l'esigenza primaria di non “disperdere” in alcun modo i voti, che devono quindi essere indirizzati e concentrati solo sui candidati concretamente eleggibili; tali candidati sono nominati e decisi dai “vertici” delle “correnti”, in numero limitato, corrispondente alle aspettative di elezione (alle ultime elezioni del CSM c'erano 19 candidati per 16 posti)⁴⁹.

Si tratta quindi di un aspetto che deve essere assolutamente riformato.

Il decreto legislativo non ha espressamente previsto l'esonero parziale dal lavoro giudiziario per i magistrati componenti l'ufficio giudiziario; tale esonero, tuttavia, ben può essere previsto (in modo flessibile ed articolato) da circolari del CSM, come già avviene attualmente⁵⁰.

esclusione “a macchia di leopardo” di ciascuno dei tre schieramenti nei vari Consigli.

49 Sul punto vedi, tra gli altri, S. PANIZZA, *Osservazioni sulla legge 28 marzo 2002 n.44, di modifica delle norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Ordinamento giudiziario e forense*, op. cit., 244: “lungi dal riuscire nell'intento di ridurre il peso delle correnti, l'applicazione delle nuove disposizioni ha forse addirittura finito per rafforzarle, dal momento che non sono risultati eletti candidati ad esse estranei o da esse comunque svincolati... Al riguardo vi è chi ha parlato di un vero e proprio “effetto boomerang” che la riforma del sistema elettorale ha avuto in termini di riduzione dell'incidenza del peso delle correnti della magistratura nella composizione del Consiglio ... il legislatore dovrebbe essere indotto (anche in futuro) ad un atteggiamento, quanto meno, più coerente con i dati oggettivi, e lontano, soprattutto, dall'illusione di cancellare per via normativa una realtà che - nei suoi vari aspetti, sicuramente più, ma talora anche meno positivi- ha rappresentato, e continua ad essere, un vero e proprio snodo dell'evoluzione del modo di essere della magistratura ordinaria nel nostro Paese”

50 Vedi, in particolare, la Circolare n. P5566/2002 del 19 marzo 2002 “*Esonero parziale dal lavoro giudiziario ordinario dei componenti elettivi dei Consigli giudiziari*”: i consigli giudiziari sono ripartiti in quattro “fasce” a seconda dei magistrati in organico (meno di 150; tra 151 e 250; da 251 a 500; oltre 500), con previsione crescente di percentuali di esonero parziale massimo dal lavoro giudiziario ordinario per i componenti effettivi (rispettivamente: 10%; 20%; 30%; 40%); per i componenti supplenti è rimesso ai consigli giudiziari “l'adozione, con proprie determinazioni, di eventuali forme di esonero parziale dal lavoro giudiziario.. tenendo conto della entità della loro effettiva partecipazione alle attività del Consiglio giudiziario e nel rispetto dei limiti massimi previsti

De iure condendo.

Le linee di riforma preannunziate lo scorso 28 novembre dal Ministro prevedono la “esclusione della distinzione dei candidati con riferimento alle funzioni ricoperte”. Forse, al fine di garantire comunque un utile apporto (anche solo conoscitivo ed informativo) sia per la funzione giudicante che quella requirente, sarebbe opportuno, come in precedenza accennato, mantenere una differenziazione minima, eventualmente con il sistema delle “quote di riserva”; certamente condivisibile è invece la preannunziata riforma del sistema elettorale “attraverso l’introduzione del sistema proporzionale con liste contrapposte”⁵¹.

per i componenti effettivi”. vedi anche il paragrafo 81 della circolare n. P-27060 del 19 dicembre 2005 sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007 (che, tra l'altro precisa: “il provvedimento di esonero, da emanarsi anche in assenza di specifica richiesta, deve indicare le modalità relative alla concreta applicazione della riduzione del lavoro ordinario e deve essere riprodotto tra i criteri di assegnazione della sezione ove risulti assegnato il magistrato. L’esonero non è rinunciabile. Il dirigente dell’ufficio deve assicurare la concreta applicazione dell’esonero”).

51 In sostanza potrebbe adottarsi, quale utile schema di riferimento, il sistema elettorale che era stato delineato nel già citato disegno di legge approvato dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati il 30 luglio 1991, che, dopo aver previsto elezioni “in collegio unico mediante sistema proporzionale, sulla base di liste concorrenti”, con voti di preferenza (art. 11 e 12) stabiliva che, qualora a seguito dell'applicazione del metodo del quoziente con più alto resto, non fosse stato attribuito alcun seggio ad un magistrato con funzioni requirenti (o giudicanti), il candidato che, nella lista maggioritaria, sarebbe stato eletto con il minor numero di voti era sostituito, nell'ambito della medesima lista, dal candidato con funzioni giudicanti (o requirenti) che aveva riportato il maggior numero di voti tra i “non eletti” (art. 13). Sul sistema delle quote “minime” (o “massime”) vedi anche le considerazioni del già citato parere del 25 ottobre 2001 sulle modifiche del sistema di elezioni del CSM: “a chi poi paventasse il rischio di un elevato squilibrio tra requirenti e giudicanti nell’ambito della rappresentanza dei magistrati si potrebbe ricordare che tale rischio, ove il legislatore lo ritenesse effettivamente esistente, potrebbe essere scongiurato adottando un semplice rimedio tecnico pienamente compatibile con la permanenza di un unico collegio elettorale per l’elezione di tutti i magistrati con funzioni di merito. Basterebbe, infatti, fissare una quota massima invalicabile per la rappresentanza dei magistrati con funzioni requirenti, pari alla loro incidenza percentuale sul totale dell’organico; con la conseguenza che, una volta raggiunto il tetto prefissato, non dovrebbero più essere presi in considerazione ai fini della elezione i candidati provenienti dalle fila dei magistrati

Il problema dell'eventuale “conflitto di interessi” dei capi della corte e degli altri membri togati; le difficoltà connesse alla natura di “collegio perfetto”.

E' stato evidenziato che nel Presidente della corte di appello “vengono delicatamente ed ambigualmente a convivere le funzioni di *primus inter pares* all'interno del collegio e la posizione di vertice del distretto giudiziario, con compiti di sorveglianza dei magistrati e degli uffici giudiziari, di segnalazione di condotte di rilevanza disciplinare, di proposta delle tabelle”⁵².

In sostanza il presidente della Corte di appello, in quanto dirigente dell'ufficio giudiziario di maggior rilievo del distretto e titolare di altre attribuzioni (proposta delle “tabelle”, applicazioni e supplenze infradistrettuali, etc.) può sovente presiedere il Consiglio in sedute dedicate all'esame e valutazione di provvedimenti ed iniziative a lui stesso riferibili e ciò può porre problemi di opportunità se non di incompatibilità. Considerazioni analoghe possono essere svolte per l'altro membro di diritto togato, il procuratore generale.

La natura di “collegio perfetto” con rigida ripartizione per categorie può poi rendere problematico il funzionamento del Consiglio giudiziario nei casi di impedimento o incompatibilità contestuale di un membro effettivo e del corrispondente membro supplente. Si tratta di ipotesi concretamente verificatisi; in una delibera del 19 gennaio 2000 il CSM ha ad esempio affrontato il caso del componente magistrato di cassazione e del relativo supplente che, avendo presentato domanda per un posto direttivo del svolgenti funzioni requirenti”.

52 Così il documento ASTRID. Vedi sul punto anche le considerazioni della “*Risoluzione sul decentramento dei consigli giudiziari*” del 20 ottobre 1999: dopo aver sottolineato che il presidente della Corte di appello si pone “nella ben nota posizione di '*primus inter pares*' che spetta al presidente di ogni organo collegiale”, senza “nessun potere ulteriore, nessuna primazia (gerarchica o di altra natura) all'interno del Consiglio giudiziario”, si osserva che “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”; in ogni caso “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”.

circondario, erano chiamati ad esprimere il parere su altri candidati alla medesima carica e la soluzione suggerita (assai discutibile, ma in qualche modo obbligata) è stata quella di consentire comunque la partecipazione alla discussione anche del componente “incompatibile”, con astensione al momento del voto⁵³.

De jure condendo. Sarebbe opportuno abbandonare il criterio della automatica presidenza del consiglio giudiziario da parte del presidente della corte di appello . Il presidente del Consiglio giudiziario dovrebbe quindi essere eletto tra i membri togati, nel corso della prima seduta, con la partecipazione anche dei membri laici⁵⁴.

In una prospettiva più radicale (ma coerente con quanto in precedenza esposto) potrebbe anche stabilirsi una composizione integralmente elettiva del Consiglio giudiziario: per evitare sovrapposizioni ed incompatibilità ma, al contempo, garantire un coordinamento ed un opportuno apporto conoscitivo e procedimentale, al presidente della Corte di appello ed al procuratore generale potrebbe riconoscersi la possibilità di partecipare ad ogni seduta del Consiglio, senza diritto di voto ma con facoltà di intervenire nelle discussioni, avanzare proposte, etc.⁵⁵. Analogo diritto di “tribuna”, di intervento e di proposta potrebbe essere riconosciuto (limitatamente alle sedute in composizione “aperta”) al presidente del consiglio dell'ordine capoluogo di distretto o, forse meglio, ad un avvocato designato, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine del territorio.

Il Consiglio dovrebbe poi abbandonare la natura di “collegio perfetto”, stabilendosi il quorum di costituzione e quelli deliberativi.

Il progetto preannunciato dal Ministro Mastella mantiene (discutibilmente) la

53 V. delibera del CSM del 19 gennaio 2000: “*Quesito in ordine alla composizione del Consiglio Giudiziario di Lecce che deve esprimere parere sull’idoneità al conferimento di ufficio direttivo di quattro magistrati - tra cui il componente effettivo e supplente, eletti tra i magistrati di cassazione - che hanno inoltrato domanda per il posto di Presidente del Tribunale di Lecce. Nota in data 16 novembre 1999 n. 2854/99 C.G. del Presidente della Corte Vicario*”.

54 Nel già citato disegno di legge S/2955 approvato dalla Commissione Giustizia della Camera il 30 luglio 1991 il presidente, il vicepresidente ed il segretario del Consiglio erano eletti a scrutinio segreto “tra i magistrati componenti elettivi”.

55 Vedi, in tal senso, la proposta avanzata nel documento dell'associazione ASTRID.

presidenza del consiglio giudiziario da parte del presidente della Corte; prevede (condivisibilmente) la “eliminazione della qualità di collegio perfetto, e di conseguenza anche della figura dei supplenti”, “la possibilità di deliberare con la presenza della maggioranza dei componenti”.

L'incerto ruolo del vicepresidente “laico”.

Nella prima seduta il consiglio giudiziario elegge, a scrutinio segreto, un vicepresidente, scelto tra i componenti non togati ed un segretario, scelto tra i componenti togati.

Il ruolo e le funzioni effettive del vicepresidente “laico” non sono facilmente identificabili. E' da escludere che il vicepresidente possa svolgere funzioni propriamente vicarie, sostituendo il presidente della Corte di appello e presiedendo il Consiglio in sua vece, in caso di mancanza od impedimento: la natura di “collegio perfetto” (con presenza necessaria dell'intero numero dei componenti), l'impossibilità per i membri “laici” di partecipare alle (maggiormente frequenti) sedute di trattazione degli affari riguardanti lo *status* dei magistrati e la chiara disposizione di cui all'art. 10, comma secondo del D. Lgs. 25/2006 (“*in caso di mancanza o di impedimento, i membri di diritto del consiglio giudiziario sono sostituiti da chi ne esercita le funzioni*”) conducono inequivocabilmente a ritenere che il ruolo vicario, anche nei compiti di presidenza del Consiglio giudiziario, debba essere svolto dal magistrato designato tabellarmente per la supplenza ex art. 108 R.D. 12/1941 (normalmente il presidente di sezione più anziano). La carica di vicepresidente sembra quindi priva di valore effettivo e funzionale; un eventuale ruolo non meramente onorifico potrebbe essere previsto nel regolamento interno del Consiglio (ad esempio nella assegnazione o coassegnazione delle pratiche ai componenti “laici”) ⁵⁶.

56 V. B. GIANGIACOMO, *I consigli giudiziari, Questione Giustizia*, 2006, 99-100, che parla di una “figura che pone non pochi problemi sia di inquadramento costitutivo che funzionale”, osservando: “nel momento in cui al vice presidente del Consiglio giudiziario non si attribuiscono specifiche funzioni si deve ritenere che egli possa svolgere le funzioni di vicepresidente in sua vece, ma proprio questo non può verificarsi in un collegio perfetto”; vedi anche G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto, op cit.*, 72: “una interpretazione ragionevole ... dovrebbe portare a ritenere che il presidente della Corte di appello impedito od assente possa e debba essere sostituito, necessariamente,

De iure condendo. Nelle proposte di modifica illustrate dal Ministro è prevista la soppressione della figura del vicepresidente, ritenuta “non compatibile con la possibilità di delega da parte del Presidente della Corte d’appello”.

Forse sarebbe maggiormente opportuno che, eliminata la presidenza di diritto ed introdotta una presidenza elettiva (comunque non del presidente della Corte di appello, per le ragioni in precedenza esposte), fosse prevista l'elezione di due vicepresidenti, uno “laico” ed uno “togato”, destinati a sostituire il presidente in caso di assenza od impedimento, rispettivamente per le sedute aperte alla partecipazione dei laici e per le sedute riservate ai soli togati.

La composizione a “geometrie variabili”; la posizione del membro laico di diritto.

Recependo le indicazioni di parte della dottrina, la legge delega 150/2005 ed il D. Lgs.25/2006 hanno previsto che il consiglio giudiziario operi, come indicato nella stessa relazione governativa “secondo un assetto a geometria variabile”: “i componenti designati dal consiglio regionale ed i componenti avvocati e professori universitari nonché il componente rappresentante dei giudici di pace partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'art. 15, comma 1, lettere a), d) ed e)” (art. 16 del decreto legislativo), ovverosia i pareri sulle “tabelle”, la vigilanza sull'andamento sugli uffici giudiziari del distretto, i pareri e le

dal vicario o da altro magistrato all'uopo designato. In questa prospettiva, al vicepresidente potrà essere ritagliato solo un compito di collaborazione con il presidente nelle materie rientranti nelle competenze dei 'non togati' (formazione dell'ordine del giorno, assegnazione delle pratiche)”. Secondo G. SANTALUCIA, *op. cit.*, XXXIV, invece, il vicepresidente “laico” sostituirebbe il presidente in caso di assenza od impedimento e spetterebbe agli stessi consigli giudiziari, nell'ambito del loro potere di autoregolamentazione, stabilire a chi debbano essere affidate le funzioni di vicepresidente per le sedute di trattazione di affari riguardanti lo *status* dei magistrati; secondo E. SACCHETTINI, *Legali, entrano in scena i presidenti locali, Guida al diritto*, 2006 n. 7, 84, la scelta del vicepresidente dovrebbe necessariamente ricadere sul presidente del Consiglio dell'ordine della sede distrettuale”, che, secondo l'Autore, sarebbe “l'unico non togato ammesso a partecipare anche alle discussioni riservate ai togati” (sul punto, per una diversa soluzione, vedi *infra*), con “l'assurdo di un tipo di elezione con un solo candidato che può venir validamente votato, per giunta beffardamente 'a scrutinio segreto', e dunque a fondato sospetto di incostituzionalità di una normativa così maldestramente congegnata”.

proposte sull'organizzazione ed il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto.

Tale soluzione normativa è stata generalmente valutata positivamente, in quanto da un lato opera una necessaria ed imprescindibile “apertura” degli organi decentrati di amministrazione della giurisdizione verso la classe forense, il mondo universitario ed, in generale, la società civile, in particolare per i compiti di carattere organizzativo, attinenti al funzionamento degli uffici; dall'altro evita il rischio che tale “apertura”, considerato anche il carattere “locale” dell'organo, possa tradursi in condizionamenti, più o meno diretti, sui singoli magistrati ⁵⁷. Del resto, considerate le funzioni prevalentemente “ausiliarie” dei Consigli giudiziari, la partecipazione ed il

57 V. G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto*, *op. cit.*, 70: “criticabile sarebbe stata invece la previsione indifferenziata della composizione 'integrata' agli esterni del consiglio giudiziario senza una più rigorosa considerazione dell'inopportunità della partecipazione dei componenti laici anche alle delibere relative allo status dei magistrati. Ciò deve dirsi non per un vuoto sentimento corporativo, ma perché la soluzione diversa avrebbe fatto correre il rischio che in una materia oltremodo delicata potessero finire con l'influire istanze portatrici, magari involontariamente, di interessi locali e settoriali dirette solo a contrastare un magistrato 'scomodo' ... Né sarebbe valso opporre una sorta di parallelo con quella che è la composizione del CSM giacché è fin troppo evidente la diversità della posizione dei componenti 'laici' dell'organo di autogoverno, per il rilievo dell'incarico, per le incompatibilità che a esso si accompagnano, per il rilievo costituzionale dell'organo che provvede alla loro nomina”; M. BARBUTO, *Consigli giudiziari, un maggioritario che si presta a manovre di aggiramento*, *op. cit.*, 69: “l'allarme dei settori più tradizionalisti della magistratura sulla presenza di estranei (soprattutto dei politici) nell'organo decentrato di autogoverno è -ora- del tutto ingiustificato è dunque ampiamente salvaguardata la serenità dei magistrati 'sotto inchiesta' perché destinatari di segnalazioni disciplinari e di quelli 'sotto promozione' perché in attesa di pareri sulla loro carriera”; G. SANTALUCIA, *op. cit.*, XXXII: “la scelta legislativa merita condivisione perché rivela lo sforzo di dare una soddisfacente risposta sia all'esigenza di apertura verso l'esterno che a quella di preservare il valore costituzionale dell'indipendenza dell'ordine giudiziario e quindi di ciascun magistrato”; B. GIANGIACOMO, *I consigli giudiziari*, *op. cit.*, giudica “apprezzabile il ricorso a questa geometria variabile nella composizione dell'organo, soprattutto per calibrare . Per alcune considerazioni critiche vedi invece E. SACCHETTINI, *Geometria variabile in base alla delibera*, *op. cit.*, 88, secondo il quale “la componente laica trova ingresso assai limitato nella gamma di attività demandata ai nuovi consigli”.

coinvolgimento dei laici nei provvedimenti relativi allo *status* dei singoli magistrati sono comunque garantiti, salve marginali eccezioni, presso l'organo centrale “ausiliato”, ovvero presso il CSM. La riforma ha inoltre (opportunamente) introdotto, per l'esercizio della (fondamentale e tuttora prevalente) competenza consultiva relativa ai pareri sulla professionalità, un significativo apporto procedimentale da parte delle istituzioni rappresentative della classe forense, con la necessità di acquisire le “motivate e dettagliate valutazioni” dei consigli dell'ordine (vedi art. 15, comma primo lettera b) del decreto legislativo)⁵⁸.

E' controversa la partecipazione o meno del membro laico di diritto (ovvero il presidente del consiglio dell'ordine avente sede nel capoluogo di distretto) anche alla sedute relative allo *status* dei magistrati⁵⁹. A me pare che la limitazione della partecipazione dei “*componenti avvocati*” solo all'esercizio delle competenze espressamente individuate, prevista dall'art. 16 del decreto legislativo (in piena conformità, anche testuale, con l'art. 2, comma terzo, lettera v) della legge delega

58 Non si comprende il motivo per il quale la disposizione prevede che debbano essere acquisite, oltre alle valutazioni del “consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel luogo dove il magistrato esercita le sue funzioni”, anche quelle, “se non coincidente”, “del “consiglio dell'ordine degli avvocati sede del capoluogo di distretto”. Per un tentativo di giustificazione vedi E. SACCHETTINI, *Consigli giudiziari aperti all'Avvocatura*, op. cit., 111: “può solo in parte giustificarsi col rilievo che colà si trova la Corte d'appello, e dunque il capoluogo può presentarsi come punto di osservatorio più appropriato al vaglio dei provvedimenti del magistrato di cui trattasi, anche se non sempre, perché l'argomento non vale ove siano state costituite sedi distaccate”. In precedenza il CSM, rispondendo ad un quesito aveva precisato che doveva “escludersi la possibilità di una richiesta da parte del magistrato al Consiglio dell'Ordine degli avvocati perché lo stesso formuli un parere in ordine alla sua operosità, alla sua diligenza ed al suo equilibrio, in quanto lo stesso risulterebbe assolutamente improprio rispetto all'iter procedimentale vigente ai fini della valutazione per la nomina a magistrato di corte di appello” (vedi delibera del 21 settembre 2000, “*Valutazione della professionalità del magistrato. Pareri formulati dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati. Esclusione*”).

59 Per la tesi della necessaria partecipazione del presidente del consiglio dell'ordine capoluogo di distretto ad ogni seduta vedi M. BARBUTO, *Consigli giudiziari: un maggioritario che si presta a manovre di aggiramento*, op. cit., 69; E. SACCHETTINI, *Legali: entrano in scena i presidenti locali*, op. cit., 83. Per la tesi contraria v. G. SANTALUCIA, op. cit., XXXII.

150/2005⁶⁰) debba necessariamente valere anche per il membro laico di diritto, che certamente è un “componente avvocato”, pur se se chiamato a far parte dell'organo non per una designazione od elezione ma in relazione alla carica ricoperta. L'interpretazione testuale è poi confermata dall'interpretazione teleologica: la *ratio* della disposizione è chiaramente quella di escludere i “laici” dalle determinazioni relative ai singoli magistrati del distretto⁶¹.

Resta inoltre ferma la ulteriore modalità di composizione del consiglio giudiziario prevista per le principali deliberazioni relative ai giudici di pace, giudici onorari di tribunale (“GOT”) e viceprocuratori onorari (“VPO”), come prevista dall'art. 4 L. 21 novembre 1991, n. 374, ovverosia con la “integrazione” di “cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai consigli dell'ordine degli avvocati del distretto” e la partecipazione del rappresentante dei giudici di pace ex art. 16 comma secondo D. Lgs. 25/2006; è invece da escludere, per questa modalità di composizione, l'intervento degli altri membri laici, la cui presenza è limitata dal primo comma del medesimo art. 16 “esclusivamente” “all'esercizio delle competenze di cui all'art. 15, comma 1, lettere a), d) ed e)”⁶².

Sono quindi individuabili tre modalità di composizione e funzionamento dei Consigli giudiziari:

60 Questo il testo sul punto della legge delega: “prevedere che gli avvocati, i professori ed il rappresentante dei giudici di pace che compongono il consiglio giudiziario possano prendere parte solo alle discussioni e deliberazioni concernenti le materie di cui alla lettera r), numeri 1), 4) e 5)”

61 V. sul punto le giuste considerazioni di G. SANTALUCIA, che pure, a differenza di chi scrive, giudica “ambiguo” il dato letterale: “il fatto che per il presidente del consiglio dell'Ordine il titolo di partecipazione sia la legge non ne giustifica il coinvolgimento deliberativo negli affari che attengono alla carriera dei magistrati. Il fine che la legge intende perseguire, con la diversificazione della composizione, è proprio evitare che soggetti diversi dai magistrati professionali, al di là del titolo di partecipazione al consiglio giudiziario, concorrano alla formulazione di pareri, all'adozione di deliberazioni e all'esercizio di compiti di vigilanza, che incidono direttamente sui profili di status dei magistrati”.

62 Per le competenze che devono essere esercitate in tale composizione “integrata” vedi in particolare art. 4, 4 bis, 7, 9 della legge 21 novembre 1991 n. 374; art. 42 *ter*, 42 *quinqies*, 42 *sexies*, 71 R.D. 30 gennaio 1941 n. 12.

A) “ristretta”, con i soli membri “togati”: presidente della corte di appello, procuratore generale, giudicante “anziano”, due (o tre) giudicanti, due (o tre) requirenti;

B) “aperta”, con i membri “togati ed i membri laici di cui agli art. 9 e 16 comma primo D Lgs. 25/2006: il presidente del consiglio dell'ordine capoluogo di distretto, l'altro componente avvocato, il professore universitario, i due membri eletti dal consiglio regionale, il rappresentante dei giudici di pace (per i pareri sulle tabelle, la vigilanza sull'andamento degli uffici, pareri e proposte sull'organizzazione ed il funzionamento degli uffici del giudice di pace);

C) “integrata”, con i membri togati, il rappresentante del giudice di pace ed i cinque rappresentanti designati dai consigli dell'ordine del distretto (per le deliberazioni relative a giudici di pace, “GOT” e “VPO”).

E' opportuno precisare che la composizione “ristretta” sub A) è anche la composizione “ordinaria” (o, se si preferisce, “residuale”), nella quale il consiglio giudiziario è chiamato ad operare qualora non sia diversamente stabilito; le composizioni “aperta” ed “integrata” sub B) e C) sono, viceversa, “eccezionali”, previste a fronte dell'esercizio di specifiche competenze, espressamente indicate dalla legge.

De iure condendo.

Le linee di riforma preannunziate il 28 novembre dal Ministro prevedono la costituzione di una “apposita sezione, all'interno dei Consigli giudiziari, composta da tre giudici di pace, oltre che da cinque magistrati, per la trattazione dei pareri sui giudici onorari e sui provvedimenti organizzativi relativi agli uffici dei giudici di pace”.

Ciò dovrebbe comportare la soppressione della attuale “composizione integrata”. In effetti tale modalità di composizione è criticabile sotto vari punti di vista. In primo luogo la consistente partecipazione di avvocati per le determinazioni relative allo *status* dei singoli non appare rispettosa dell'autonomia ed indipendenza della magistratura onoraria: ferma la possibilità di apporti procedurali da parte della classe forense (ad esempio acquisizione, ai fini dell'ammissione al tirocinio ovvero del giudizio di idoneità alla conferma, delle “motivate e dettagliate valutazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel luogo dove il magistrato esercita le funzioni”, sul modello di

quanto previsto per i “togati” dall'art. 15, comma primo, lettera b) del decreto legislativo), le decisioni riguardanti i singoli dovrebbero comunque essere assunte da un organo composto esclusivamente da magistrati, sia professionali che onorari⁶³.

La apposita “sezione” potrebbe essere una soluzione praticabile; sarebbe però opportuno garantire una qualche rappresentanza anche a GOT e VPO (pur se tecnicamente non facile, considerata anche la durata dell'incarico)⁶⁴.

Durata in carica, prorogatio.

63 In merito alla “necessità di individuare adeguate modalità di partecipazione dei giudici onorari all'autogoverno della magistratura” vedi, anche per ulteriori riferimenti, P.P. SABATELLI, *La magistratura onoraria tra evoluzione e prospettive di riforma*, in *Ordinamento giudiziario e forense*, *op. cit.*, 136-138. Vedi inoltre sul sito www.asociazionemagistrati.it gli atti del convegno *Ruolo della magistratura onoraria e prospettive future*, Roma 19 ottobre 2005 e della *Prima conferenza nazionale sulla magistratura onoraria*, organizzata da ANM ed AIGA il 16-17 maggio 2003. Nell'intervento di C. VIAZZI al primo convegno (“*Le magistrature onorarie: dalla critica dell'esistente ad alcune proposte concrete di riforma*”) si rileva: “a Costituzione invariata ... la soluzione più semplice e realistica della questione appare quella di riformare i Consigli giudiziari prevedendo presso di essi un'apposita sezione, composta da componenti elettivi rappresentanti della categoria dei GdP, della magistratura professionale e dell'avvocatura, competente per tutte le pratiche inerenti i GdP del distretto, con un forte parallelo decentramento di compiti anche di amministrazione attiva da parte del CSM”; nel documento conclusivo della conferenza nazionale è sottolineata l'opportunità di un progetto di riforma che preveda “termini e modalità di coinvolgimento di rappresentati della magistratura onoraria nella funzione dell'autogoverno”.

64 Nella bozza di disegno di legge elaborato nel giugno 2002 dalla commissione di studio istituita presso il Ministero della Giustizia e presieduta da M. ACONE, all'art. 3 (proposta alternativa), era previsto: “Il consiglio giudiziario, per tutte le deliberazioni che riguardano la magistratura onoraria, è integrato da due giudici di pace, un giudice onorario di tribunale, ed un vice procuratore onorario eletti nell'ambito delle rispettive categorie”. Certo è che, come rileva P.P. SABATELLI, *op cit.*, 119, “esistono ormai due magistrature onorarie aventi poco o nulla in comune tra loro: da un lato vi sono i giudici di pace, aventi competenza propria fissata per legge e separata da quella della magistratura professionale con la quale non condividono neppure gli uffici giudiziari, dall'altro lato ci sono dei giudici che possono essere definiti come una sorta di 'tappabuchi', goa, got, vpo, figure temporanee istituite presso gli uffici giudiziari retti da magistrati professionali originariamente previsti come meri supplenti degli stessi, ma che, in attesa di un intervento riformatore da parte del legislatore, sono diventate stabili presenze nei tribunali, elementi indispensabili per evitare la paralisi della giustizia”.

Alla attuale durata biennale è stata sostituita una (più congrua ed adeguata) durata quadriennale; è stato poi chiarito che “finché non è insediato il nuovo consiglio giudiziario continua a funzionare quello precedente” (art. 13 del decreto legislativo).

Il problema della (omessa) disciplina transitoria e del (mancato) coordinamento normativo; le lacune sulle modalità di svolgimento delle operazioni elettorali.

Le disposizioni contenute nel D. Lgs. 25/2006 sono divenute “efficaci” 90 giorni dopo la pubblicazione sulla gazzetta ufficiale (avvenuta il 3 febbraio 2006), ovverosia dal 4 maggio 2006.

La recente legge 24 ottobre 2006 n. 269 non è intervenuta sul D. Lgs 25/2006, che non è stato né “sospeso” (come invece accaduto per il D. Lgs. 160/2006 sull'accesso e la progressione), né modificato (come invece accaduto per il D. Lgs. 106/2006 sulla riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero e per il D. Lgs. 109/2006 relativo agli illeciti disciplinari).

Il decreto legislativo di riforma dei consigli giudiziari non contiene alcuna disposizione transitoria.

Il Consiglio Superiore della Magistratura con una delibera del 21 giugno 2006, argomentando dai principi generali (esigenza di garantire la continuità funzionale degli organi collegiali elettivi; necessità di una apposita disposizione per lo scioglimento di un organo eletto per una durata prefissata) e dall'art. 13, comma quinto, del decreto legislativo relativo alla *prorogatio*, ha (condivisibilmente) ritenuto che “i i consigli giudiziari nominati nell'aprile 2005 continueranno a svolgere le loro funzioni fino alla scadenza fissata dalla legge vigente al momento della loro elezione”.

Le elezioni per i “nuovi” consigli giudiziari si dovrebbero quindi tenere nel prossimo aprile 2007, ma il CSM, nella medesima delibera del 21 giugno 2006, ha ritenuto che le consultazioni non potranno di fatto svolgersi in mancanza di un nuovo intervento normativo; è stato infatti evidenziato che il decreto legislativo, pur introducendo un nuovo sistema elettorale, non ha abrogato o modificato il precedente D. Lgs. C.P.S. 13 settembre 1946 e la sovrapposizione tra le due normative determinerebbe “numerosi punti di incompatibilità sistemica”, con lacune (“mancata individuazione dell'organo deputato a dare avvio alle operazioni elettorali; mancata indicazione

dell'epoca delle elezioni dei consigli giudiziari; incertezza circa le modalità di espressione del voto; mancanza di un modello di scheda per l'elezioni dei componenti dell'organo collegiale"); lacune che non potrebbero essere "colmate dal C.S.M. in sede di normazione secondaria, vertendosi in materia elettorale già disciplinata da fonte primaria".

In realtà a me pare che, sia pure faticosamente una (anacronistica, criticabile ma concretamente attuabile) disciplina delle modalità di svolgimento delle operazioni elettorali potrebbe essere ricavata dalla "combinazione" tra il D. Lgs. 25/2006 ed il precedente D. Lgs. C.P.S. 13 settembre 1946 n. 264 (non abrogato se non tacitamente, nei limiti di incompatibilità con le nuove disposizioni): le elezioni dovrebbero tenersi ogni quattro anni (art. 13, primo comma del D. Lgs. 25/2006), nella prima domenica del mese di aprile (art. 1 del D. Lgs. 264/1946), senza necessità (come avviene attualmente) di una apposita convocazione; l'ufficio elettorale è costituito dai magistrati che si trovano nella sede della Corte, nell'aula della prima sezione (art. 2 D. Lgs. 264/1946)⁶⁵; ogni elettore riceve "tre schede, una per ciascuna delle categorie" di magistrati da eleggere (giudicante con anzianità non inferiore a venti anni; giudicante; requirente), potendo esprimere il proprio voto "per un solo magistrato componente effettivo e per un solo magistrato componente supplente" (art. 12 D. Lgs. 25/2006); ciascuna delle tre schede dovrà essere "predisposta con le indicazioni di ogni componente effettivo e supplente" (art. 3 D. Lgs. 264/1946); le schede, abrogato per incompatibilità il modello allegato al D.Lgs. 264/1946, ben potranno essere "predisposte" dallo stesso ufficio elettorale, trattandosi di operazione semplice e vincolata dalle indicazioni legislative⁶⁶.

⁶⁵ In merito alla opportunità, *de iure condendo*, di istituire seggi elettorali presso ciascun tribunale vedi, tra gli altri, B. GIANGIACOMO, I consigli giudiziari, *op. cit.*, 95, il documento *Per un nuovo ordinamento giudiziario* dell'associazione ASTRID. Lo spoglio potrebbe poi avvenire in sede centrale, nel capoluogo di distretto, sul modello di quanto previsto per le elezioni del CSM (vedi art. 25 L. 195/1958).

⁶⁶ Ad esempio:

"ELEZIONE DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI ...";
"SCHEDA PER L'ELEZIONE DEI COMPONENTI EFFETTIVI E DEL COMPONENTE SUPPLENTE
CHE ESERCITANO FUNZIONI GIUDICANTI";

L'auspicio è, tuttavia, che prima del prossimo aprile 2007 si riesca ad approvare una nuova disciplina; se il tempo non fosse sufficiente potrebbe ipotizzarsi una “sospensione” anche per il D. Lgs. 25/2006, con espressa proroga dei consigli giudiziari attualmente in carica.

Luigi Nannipieri

“COMPONENTE EFFETTIVO CHE ESERCITA FUNZIONI GIUDICANTI: _____;
COMPONENTE SUPPLENTE CHE ESERCITA FUNZIONI GIUDICANTI: _____”

TESTO PROVVISORIO, DA COMPLETARE, IN PARTICOLARE CON LA ANALISI, NEL DETTAGLIO, DELLE SINGOLE COMPETENZE DEI CONSIGLI GIUDIZIARI (ART. 15 COMMA PRIMO DEL D. LGS. 25/2006).