

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA



TESI DI LAUREA

I CONSIGLI GIUDIZIARI

DOPO LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Relatore: CH.MO PROF. SANDRO DE NARDI

Laureando: PIER FRANCESCO BAZZEGA

Matricola n. 526953

ANNO ACCADEMICO 2011-2012

INDICE SOMMARIO

	<i>pag.</i>
Introduzione	5
Capitolo I	
L'EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DEI CONSIGLI GIUDIZIARI	9
I.1. Premessa. Il contesto normativo ed istituzionale dell'Italia unita e la posizione, al suo interno, della magistratura.	9
I.2. L'evoluzione storico-normativa dei Consigli giudiziari: le origini e il periodo dello Stato liberale.	14
I.3. <i>Segue</i> : il periodo della dittatura fascista.	21
I.4. Il r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511 e il dibattito in seno all'Assemblea costituente.	23
I.5. La legislazione repubblicana (dalla l. 24 marzo 1958 n. 195 in poi). La normazione di carattere secondario del Consiglio superiore della magistratura.	34
I.6. La riforma dell'Ordinamento giudiziario di cui alla legge delega 25 luglio 2005 n. 150. Il d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25 e la l. 30 luglio 2007 n. 111.	39
Capitolo II	
LA NATURA GIURIDICA DEI CONSIGLI GIUDIZIARI. PRINCIPI APPLICABILI E POTESTA' DI AUTOREGOLAMENTAZIONE	42
II.1. Premessa.	42
II.2. I Consigli giudiziari quali organi territoriali decentrati.	46
II.3. <i>Segue</i> : la relazione tra Consiglio superiore della magistratura e Consigli giudiziari.	48
II.4. I Consigli giudiziari quali organi collegiali amministrativi.	57

II.5. <i>Segue</i> : il potere di autoregolamentazione. Profili di legittimità di tale potere.	60
II.5.1. <i>Segue</i> : profili contenutistici dei regolamenti interni dei Consigli giudiziari.	63

Capitolo III

LA COMPOSIZIONE E LA STRUTTURA DEI CONSIGLI GIUDIZIARI 73

III.1. Considerazioni introduttive. La c.d. “riforma Castelli”.	73
III.1.1. <i>Segue</i> : la “riforma della riforma”.	77
III.2. I componenti di diritto. Gli organi del Consiglio giudiziario.	82
III.3. L’introduzione del <i>quorum</i> strutturale.	90
III.4. Le modalità di elezione dei componenti togati.	92
III.5. I componenti c.d. “laici”. Premessa.	97
III.5.1. <i>Segue</i> : gli avvocati.	101
III.5.2. <i>Segue</i> : i professori universitari.	107
III.5.3. <i>Segue</i> : i componenti “nominati” dal Consiglio regionale.	113
III.6. La sezione autonoma relativa ai Giudici di pace. Cenni.	116
III.6.1. cenni sulle attribuzioni del C.G. relative alle altre magistrature onorarie.	122
III.7. Le articolazioni del Consiglio giudiziario per commissioni. Elementi essenziali.	126
III.7.1. <i>Segue</i> : la Commissione flussi e il Comitato pari opportunità.	129

Capitolo IV

LE COMPETENZE DEI CONSIGLI GIUDIZIARI 134

IV.1. Premessa.	134
IV.2. Le funzioni di amministrazione attiva. Cenni <i>de jure condendo</i> .	137
IV.3. I poteri di proposta e di vigilanza.	139
IV.4. I compiti consultivi.	143
IV.4.1. <i>Segue</i> : nella materia tabellare.	147
IV.4.2. <i>Segue</i> : nelle valutazioni dei magistrati.	152
IV.5. La composizione dei Consigli giudiziari in relazione alle competenze.	162
IV.5.1. <i>Segue</i> : il “diritto di tribuna”.	167
IV.6. Il “trattamento” dei componenti del Consiglio giudiziario: l’esonero parziale del lavoro giudiziario e i “compensi” dei componenti non togati.	172

Capitolo V	
IL CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA CORTE DI CASSAZIONE	177
V.1. Premessa. Dal Gruppo consultivo al Consiglio direttivo della Corte di cassazione.	177
V.2. La composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.	182
V.2.1. In particolare: i membri di diritto.	183
V.2.2. <i>Segue</i> : l'elezione dei componenti togati.	184
V.2.3. <i>Segue</i> : i componenti laici.	188
V.3. Le competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione.	191
V.3.1. In particolare: le competenze in materia tabellare e nella valutazione dei magistrati.	194
Conclusioni	200
Bibliografia	206
Appendice	217

INTRODUZIONE.

Il 25 luglio 2005 l'allora Capo dello Stato¹ ha promulgato la legge n. 150, recante “delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza, della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico”².

Tale legge è stata approvata dal Parlamento con l'intento di pervenire ad una riforma complessiva ed unitaria dell'Ordinamento giudiziario³ da “condensare” in un testo unico in realtà, com'è noto, mai adottato, cosicché ancora una volta si è persa l'occasione per dare piena e formale attuazione alla VII disposizione transitoria e finale della Costituzione⁴. È indubbio, ciò nonostante, che la legge delega citata, i decreti attuativi, nonché le rilevanti modifiche ad essi apportate in conseguenza del mutamento di maggioranza parlamentare⁵, costituiscono, nel complesso, il più ampio intervento

¹ Carlo Azeglio Ciampi (Presidente della repubblica dal 1999 al 2006).

² Pubblicata in G.U. n. 175 del 29 luglio 2005 - supplemento ordinario n. 134.

³ Come sottolineato dalla previsione di delega per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia, nel quale riunire e coordinare fra loro le disposizioni della stessa l. 150/2005, quelle contenute nei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega relativa alla riforma dell'O.G., e tutte le altre disposizioni legislative vigenti al riguardo: cfr. art. 2, co. 19, della l. 150/2005.

⁴ Secondo il primo comma della quale, “fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme sull'ordinamento vigente”.

⁵ Al mutamento della maggioranza parlamentare, e quindi di Governo, seguita alle elezioni politiche del 9 e 10 aprile 2006, si è intervenuto sul complessivo disegno riformatore dell'Ordinamento giudiziario delineato dalla legge delega 150/2005 e dai relativi decreti attuativi, modificandolo in più punti con la legge 30 luglio 2007 n. 111, che perciò è stata spesso decritta come una “controriforma” o “riforma della riforma”.

riformatore in materia di Ordinamento giudiziario che sia mai stato realizzato dall'entrata in vigore della Carta costituzionale.

I decreti attuativi della delega sono stati dieci, tutti adottati nei primi sette mesi del 2006⁶: tra questi, il d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25 ha delineato la nuova disciplina dei Consigli giudiziari ed ha istituito il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, sui quali si è concentrato il lavoro che si va ora introducendo.

Semplificando, si tratta di organi elettivi, aventi competenze di carattere prevalentemente consultivo nei confronti del Consiglio superiore della magistratura, decentrati rispetto a quest'ultimo, poiché costituiti presso ciascun distretto di Corte di appello (i Consigli giudiziari), ovvero presso la Suprema Corte di cassazione (il Consiglio direttivo). Organi forse non molto conosciuti da parte dei non appartenenti all'ordine giudiziario⁷, eppure di indubbia rilevanza all'interno del c.d. sistema di governo autonomo della Magistratura, al vertice del quale la Costituzione ha inteso porre il Consiglio superiore.

L'obiettivo di questo lavoro vuole essere quello di delineare, all'interno di una cornice unitaria, il quadro complessivo della normativa attualmente disciplinante gli

⁶ Per la precisione, si tratta dei dd.lgs. nn. 20 (disciplina transitoria del conferimento degli incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità, nonché di primo e secondo grado, a norma dell'articolo 2, comma 10, della legge 25 luglio 2005, n. 150), 24 (modifica all'organico dei magistrati addetti alla Corte di cassazione, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera e), della legge 25 luglio 2005, n. 150), 25 (istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150), 26 (istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 25 luglio 2005, n. 150), 35 (pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera g) e 2, comma 8, della legge 25 luglio 2005, n. 150), 62 (modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della Giustizia amministrativa, a norma dell'articolo 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005, n. 150), 106 (disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera d), della legge 25 luglio 2005, n. 150), 109 (disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica della disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento di ufficio dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera f), della legge 25 luglio 2005, n. 150), 160 (nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150), 240 (individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera a), e 2, comma 1, lettere s) e t) e 12, della legge 25 luglio 2005, n. 150).

⁷ Vale la pena ricordare che, ai sensi dell'art. 4 r.d. 12/1941, "l'ordine giudiziario è costituito dagli uditori [oggi magistrati ordinari in tirocinio], dai giudici di ogni grado dei tribunali e delle corti e dai magistrati del pubblico Ministero. Appartengono all'ordine giudiziario come magistrati onorari i giudici conciliatori, i vice conciliatori [figure oggi assorbite da quella del Giudice di pace], i giudici onorari di tribunale, i vice procuratori, gli esperti del tribunale ordinario e della sezione di corte di appello per i minorenni ed, inoltre, gli assessori della corte di assise [oggi, giudici popolari] [...]. Il personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie di ogni gruppo e grado fa parte dell'ordine giudiziario".

organi citati, e quindi in prima istanza proprio il d.lgs. 25/2006, come modificato dalla l. 111/2007, dedicando poi specifica attenzione alle questioni che, sia *de jure condito* che *de jure condendo*, si ritengono più interessanti per comprendere la loro posizione ed il loro ruolo all'interno dell'Ordinamento giudiziario.

La suddivisione in capitoli (cinque) rispecchia l'individuazione di altrettanti ambiti, contenutisticamente omogenei, di approfondimento della materia.

In particolare, si ritiene opportuno prendere le mosse, con il capitolo I, da una concisa ricostruzione storica dell'evoluzione normativa relativa ai Consigli giudiziari, che sarà condotta lungo tutto l'arco temporale dell'Italia unita. Essa servirà a mettere in luce l'esistenza, sin dal 1864, di organismi decentrati, comunque denominati, dotati di una struttura e di competenze *lato sensu* riconducibili, in una linea di ideale continuità, a quelle degli attuali Consigli giudiziari, e ad evidenziare l'antiorità cronologica di questi ultimi, o meglio dei loro "antenati", rispetto a quelli del Consiglio superiore della magistratura.

All'interno del capitolo I un apposito spazio verrà dedicato alla considerazione che i Consigli giudiziari ebbero nei lavori dell'Assemblea costituente, che poi, com'è noto, si conclusero senza che alcun riferimento a tali organismi fosse inserito nella Carta, rendendoli così organi "costituzionalmente eventuali".

Il capitolo II sarà invece rivolto all'analisi della natura giuridica dei Consigli giudiziari, da condurre lungo due direttrici: verranno anzitutto evidenziati la loro dimensione "territoriale" e "decentrata", e quindi i rapporti con il Consiglio superiore della magistratura, in un'ideale dialettica tra "centro" e "periferia"; in secondo luogo, ci si soffermerà sulla loro natura di organi collegiali chiamati a svolgere funzioni di "amministrazione della giurisdizione", approfondendo la questione della potestà di autoregolamentazione, con taluni richiami al modo in cui quest'ultima è stata in concreto esercitata.

Nel capitolo III verranno analizzate la composizione e la struttura dei Consigli giudiziari, prendendo le mosse, essenzialmente, dal dato normativo contenuto nel Titolo II, Capo I, del d.lgs. 25/2006. Una considerazione particolare verrà rivolta ad una delle

principali innovazioni della riforma dell'Ordinamento giudiziario, e cioè la previsione di una componente “laica”, non togata, all'interno di tali organismi.

Il capitolo IV sarà invece dedicato all'esame delle competenze dei Consigli giudiziari, muovendo ancora una volta dal testo del d.lgs. 25/2006, per poi richiamare alcune altre fonti normative necessarie per comprendere appieno il ruolo dei Consigli e l'attività da essi in concreto esercitata. Sarà possibile appurare, in tale sede, quale sia il contributo che la componente laica, ed in particolare quella forense, può fornire all'interno del sistema di governo autonomo della Magistratura. A tal fine, si ritiene opportuno soffermarsi sulla questione della composizione “variabile” del Consiglio, in ragione delle competenze esercitate, e sul discusso c.d. “diritto di tribuna” per i componenti laici.

Infine, si è scelto di dedicare un apposito capitolo, il V ed ultimo, al Consiglio direttivo della Corte di cassazione, introdotto con carattere di assoluta novità dalla riforma dell'Ordinamento giudiziario. Verrà dato spazio ai peculiari profili di disciplina di tale organismo per i quali non è possibile operare un mero rinvio, ancorché *mutatis mutandis*, alla disciplina, ed alla sua analisi ed interpretazione, dei Consigli giudiziari.

È opportuna una precisazione: il lavoro che segue sarà incentrato sull'analisi del ruolo dei Consigli giudiziari all'interno del sistema di governo autonomo della magistratura *ordinaria*. Tali organismi (non, evidentemente, il Consiglio direttivo della Cassazione), vantano una serie di rilevanti competenze anche nei confronti della magistratura onoraria (e del Giudice di pace in particolare, per espressa volontà legislativa e sin dall'epoca dell'istituzione di tale figura professionale); ci si limiterà ad illustrare sommariamente tali competenze, in occasione della trattazione della disciplina riguardante la “sezione autonoma relativa ai giudici di pace”, istituita *ex novo* dalla l. 111/2007, quale articolazione interna ai Consigli giudiziari (e perciò descritta nel capitolo III)⁸.

⁸ Sia consentita un'ulteriore precisazione, di carattere “formale”: nella stesura di questo lavoro, i nomi composti da più di una parola, relativi ad uffici giudiziari o ad altri organi interni all'Ordinamento giudiziario (per es. “Corte di appello”, “Consigli giudiziari”) saranno redatti utilizzando l'iniziale maiuscola solo in riferimento al primo termine, od al sostantivo. Ciò non toglie che, in caso di citazione di testi di legge o di contributi di dottrina, si sia riportata la forma utilizzata dal singolo autore, senza modificazioni.

Capitolo I

L'EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DEI CONSIGLI GIUDIZIARI

SOMMARIO: I.1. Premessa. Il contesto normativo ed istituzionale dell'Italia unita e la posizione, al suo interno, della magistratura. - I.2. L'evoluzione storico-normativa dei Consigli giudiziari: le origini e il periodo dello Stato liberale. - I.3. *Segue*: il periodo della dittatura fascista. - I.4. Il r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511 e il dibattito in seno all'Assemblea costituente. - I.5. La legislazione repubblicana (dalla l. 24 marzo 1958 n. 195 in poi). La normazione di carattere secondario del Consiglio superiore della magistratura. - I.6. La riforma dell'Ordinamento giudiziario di cui alla legge delega 25 luglio 2005 n. 150. Il d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25 e la l. 30 luglio 2007 n. 111.

I.1. PREMESSA. IL CONTESTO NORMATIVO ED ISTITUZIONALE DELL'ITALIA UNITA E LA POSIZIONE, AL SUO INTERNO, DELLA MAGISTRATURA.

Lo studio dell'evoluzione storica dell'Ordinamento giudiziario italiano e, in particolare, di quella che potrebbe chiamarsi la struttura giudiziaria nei suoi aspetti più concretamente organizzativi, evidenzia la presenza più o meno costante “di consessi giudiziari, decentrati, che, pur con denominazioni talora diverse, hanno avuto una struttura e delle competenze sicuramente riconducibili, in una linea di sostanziale

continuità, a quelle degli attuali Consigli giudiziari”¹.

Nel procedere ad una (per quanto sintetica) esposizione delle tappe fondamentali che hanno contraddistinto l’evoluzione storico-normativa dei Consigli giudiziari², risulta utile premettere qualche considerazione di carattere generale.

Nel complesso, emerge la relazione stretta sussistente tra la composizione e le attribuzioni di questi organi, da un lato, e i diversi livelli di coinvolgimento e responsabilizzazione dei magistrati stessi nella gestione dell’ordinamento giudiziario, dall’altro, con intuibili riflessi sulla effettiva concretizzazione dei principi di autonomia ed indipendenza della magistratura. Infatti, si può rilevare come l’intervento sulla struttura dei medesimi (in particolare sulla loro componente elettiva) sia stato uno degli strumenti di “interferenza” del potere politico sulla indipendenza dell’ordine giudiziario. A quest’ultima è essenziale prestare costante attenzione nel condurre la suddetta ricostruzione storica, posto che l’obiettivo avuto di mira sin dai primi interventi in materia, risalenti alla seconda metà del XIX° secolo, fu, almeno nelle dichiarate intenzioni dei protagonisti politici dell’epoca, proprio quello di migliorare le condizioni di indipendenza della magistratura.

Il punto di partenza può individuarsi nel r.d. 25 ottobre 1864 (s.n.), con il quale, su proposta dell’allora Guardasigilli Giuseppe Vacca, furono istituite le “Commissioni di sindacato” che, in ogni circondario del Regno, erano composte dai dirigenti degli uffici³ ed avevano il compito di informare il Ministro sul modo in cui i magistrati dell’ufficio esercitavano la loro funzione⁴.

Per adeguatamente comprendere perché le Commissioni di sindacato vadano poste a capo del lento processo evolutivo sfociato nei C.G., è indispensabile però - per le ragioni suesposte - illustrare il contesto istituzionale ed ordinamentale di riferimento: esso è dato dallo Statuto del Regno, da un lato, e dalla legge fondamentale di Ordinamento giudiziario (r.d. 6 dicembre 1865 n. 2626), dall’altro. Nel complesso si rileva come la

¹ Così C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, Padova, 1988, p. 5.

² D’ora in avanti, per brevità, “C.G.”.

³ Presidente, procuratore generale e capo ufficio istruzione del Tribunale.

⁴ Tali commissioni rientravano nell’ambito di un più complessivo sistema di supporto informativo all’azione di controllo del Ministro, comprendente i primi presidenti e i procuratori generali delle Corti di appello e di quelle di Cassazione ai quali spettava un compito identico nei rispettivi ambiti di competenza (Cfr. C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 30 ss.).

struttura dell'ordine giudiziario⁵, e quindi della magistratura, fosse rigidamente gerarchica, non diversa da quella di un qualunque corpo amministrativo dello Stato, e al suo vertice, pur senza farne parte formalmente, fosse posto il Guardasigilli; come la disciplina delle c.d. "guarentigie" e degli aspetti tipicamente riguardanti lo *status* dei magistrati (nomina, carriera, promozioni, trasferimenti) non assicurasse all'ordine sufficienti autonomia ed indipendenza dal potere esecutivo, e come anzi tale soggezione, segnatamente al Ministro della giustizia, fosse confermata dalle norme in materia di disciplina dei magistrati ed indirettamente da quelle riguardanti il Pubblico Ministero⁶.

Nello specifico, anzitutto la debolezza nei confronti del governo affondava le proprie radici già nello Statuto albertino⁷, e non solo per il fatto che, trattandosi di costituzione flessibile, le sue disposizioni erano liberamente derogabili dal legislatore ordinario. Il disposto dell'art. 68, secondo cui "la giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo nome dai giudici *che egli istituisce*"⁸, stava a sottolineare, almeno nello spirito originario della concessione regia, la prerogativa reale nel rendere giustizia e l'idea di una magistratura composta di funzionari nominati dall'esecutivo⁹. È ben vero che lo Statuto prevedeva, accanto a quella appena descritta, altre disposizioni "di garanzia", sia per il funzionamento del potere giudiziario nel suo complesso, sia per i singoli giudici, affinché adempissero con serenità (*sine spe, sine metu*) alla loro funzione¹⁰. L'interpretazione e la concreta applicazione che se ne diedero, però, portarono ad un

⁵ v. art. 6, r.d. 2626/1865.

⁶ In tal senso C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., pp. 9 ss. ed ivi ampi riferimenti bibliografici; P. MAROVELLI, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, 1967, spec. p. 72 ss.; E. PIOLA-CASELLI, voce *Magistratura*, in *Digesto Italiano*, vol. XIV, Torino, 1903, pp. 237 ss.; L. MORTARA, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Firenze, 1896, spec. pp. 18 ss. e 58 ss.; F.S. MERLINO, *L'Italie telle qu'elle est*, Paris, 1890 (trad. it. di S. Spellanzon, *Questa è l'Italia*, Milano, 1953, pp. 116 ss.); A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, III ed. 1990, pp. 29 ss. e relativa bibliografia.

⁷ Che dedicava all'ordine giudiziario gli artt. da 68 a 73.

⁸ Corsivo nostro.

⁹ Cfr. E. PIOLA-CASELLI, voce *Magistratura*, cit., p. 238. L'interpretazione non è stata condivisa però dalla maggiore dottrina costituzionalistica dell'epoca: v. a questo proposito C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 10 in nota.

Con la progressiva trasformazione della forma di governo dello stato sabaudo da monarchia costituzionale a monarchia parlamentare, tale previsione finì col sancire la subordinazione della magistratura non tanto al Re, quanto al governo ed *in primis* al Ministro della giustizia.

¹⁰ Così il principio di una riserva di legge per le modiche in tema di organizzazione giudiziaria (art. 70), il principio del giudice naturale, sorretto dal divieto di istituzione di tribunali e commissioni straordinarie (art. 71), quello della pubblicità delle udienze (art. 72) e dell'attribuzione esclusiva al legislatore dell'interpretazione autentica della legge (art. 73) si affiancavano alla garanzia dell'inamovibilità prevista dall'art. 69 ("I giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio").

allontanamento dalle potenzialità garantistiche di origine. Emblematico in tal senso è lo sviluppo dato al canone della inamovibilità *ex art. 69*¹¹.

In secondo luogo, lo Statuto nulla disponeva circa assunzioni, promozioni, responsabilità disciplinare, rimozione dagli incarichi dei singoli magistrati, cosicché il potere-dovere di gestire la carriera dei medesimi ricadeva sul governo, e sul Guardasigilli in particolare¹². Questi, pur senza poter intervenire direttamente sulle singole decisioni, venne acquisendo¹³ un ampio ventaglio di poteri di condizionamento della funzione giurisdizionale, che esercitava o attraverso i decreti reali, adottati però dietro sua proposta e sotto la sua responsabilità politica, o direttamente con provvedimenti ministeriali sotto

¹¹ La questione interpretativa centrale riguardava la portata da riconoscere al concetto stesso di inamovibilità: se, cioè, riferirla solo alla funzione oppure anche alla sede. Ora, l'interpretazione più ampia, e quindi maggiormente garantista, nonché l'unica, secondo la dottrina, in grado di salvaguardare la portata dell'istituto dell'inamovibilità nel suo autentico significato giuridico di effettiva "guarentigia" per la magistratura, conobbe una traduzione normativa limitata nel tempo grazie alla l. 19 maggio 1851 n. 1186 (c.d. legge Siccardi, dal nome del Guardasigilli proponente; essa ricomprendeva, oltre al diritto alla conservazione del grado gerarchico raggiunto, delle funzioni e dello stipendio, anche quello alla stabilità della sede di esercizio della funzione); risale però già al 1853 un progetto di legge dell'on Rattazzi mirante, come si evince dalla relazione del proponente, nella quale egli esplicita l'intento di "rendere al potere esecutivo quella maggiore autorità che di ragione gli appartiene" (Cfr. *Documenti della Camera e del Senato*, sess. 1853-1854. Stralci della relazione in questione, ai quali si è fatto riferimento, sono riportati da P. MAROVELLI, *L'indipendenza e l'autonomia*, cit., pp. 48 ss. e 72, e da E. PIOLA-CASELLI, voce *Magistratura*, cit., p. 239), a limitare l'indipendenza della magistratura anche restringendo l'inamovibilità al grado ed escludendo *expressis verbis* quella di sede. Tale progetto venne tradotto in norma di legge nel 1859, divenuto Rattazzi Ministro della giustizia, con il d.lgs. 13 novembre 1859 n. 3781, il cui contenuto fu sostanzialmente riprodotto, dopo le annessioni delle varie province italiane al Regno di Sardegna, nella legge fondamentale di Ordinamento giudiziario *ex r.d.* 2626/1865. Al suo interno, il nuovo regolamento della inamovibilità era contenuto negli articoli 199 ("i funzionari dell'ordine giudiziario che hanno, a termini dell'art. 69 dello Statuto, acquistato l'inamovibilità, non possono essere privati del loro grado, o sospesi, né posti, senza il loro consentimento, in disponibilità, in aspettativa o riposo, anche con pensione, salvo nei casi previsti dalla presente legge, e secondo le forme in essa prescritte. Possono bensì, per l'utilità del servizio, essere tramutati da una Corte o da un Tribunale ad altra Corte o Tribunale, con parità di grado e di stipendio") e 200 ("se il tramutamento di un giudice inamovibile ha luogo senza che ne abbia fatto la domanda e senza promozione, il giudice tramutato ha diritto ad una indennità, la quale è determinata dal regolamento"), ed è evidente come esso limitasse fortemente l'effetto della garanzia statutaria, sia per l'estrema genericità del concetto di "utilità di servizio" (nemmeno la *necessità*), sia per il fatto che la timida previsione di un indennizzo non valeva comunque a limitare l'ampissima discrezionalità con la quale il Guardasigilli apprezzava l'utilità stessa, senza doverne rendere conto ad alcuno, se non al Parlamento, privo però in materia di un efficace sindacato (Cfr. L. MORTARA, *Istituzioni*, cit., p. 64).

¹² Efficacemente, ancorché con i toni enfatici della polemica politica che si fa critica sociale, F.S. MERLINO, *Questa è l'Italia*, cit., p. 117, denunciava: "Come può esservi indipendenza della magistratura se non c'è nella sua compagine? Il suo capo supremo, il Ministro, ha facoltà, sia di ricompensare un magistrato docile con una promozione, sia di punirne uno recalcitrante, dimenticandolo e, peggio, di privarlo di incarichi e di compensi; [...] egli ha il potere più temibile, più frequentemente esercitato, di strappare un magistrato alla sua residenza, ai suoi colleghi, alla sua famiglia, al luogo in cui sono i suoi interessi e dove forse fa educare i suoi figli per sbatterlo, stigmatizzato da colpe, in un tribunale, in montagna, o in un angolo sperduto della penisola, costringendolo così quasi sempre a dare le dimissioni, in dispregio alla legge che lo proclama inamovibile."

¹³ Segnatamente, con il citato *r.d.* 2626/1865 e relativo regolamento di esecuzione, c.d. regolamento generale giudiziario, di cui al *r.d.* 14 dicembre 1865 n. 2641.

la sua firma: dalla nomina di tutti i membri dell'ordine giudiziario¹⁴, alle decisioni definitive su tutte “le ricompense materiali e morali dell'ordine giudiziario”¹⁵ (promozioni, trasferimenti, congedi, incarichi speciali, onorificenze, indennità); dalla sorveglianza e direzione sugli uffici e servizi, alla sorveglianza e al potere disciplinare sulla magistratura.

Circa quest'ultimo aspetto, infine, il sistema dell'ordinamento giudiziario del 1865¹⁶ prevedeva un potere di sorveglianza, precedente e strumentale rispetto a quello disciplinare, strutturato secondo uno schema rigidamente piramidale, analogo e collegato a quello della gerarchia interna dell'ordine giudiziario¹⁷. Al vertice, il Ministro esercitava l'“alta sorveglianza” su tutte le Corti, i Tribunali, e i giudici dello Stato, potendo chiamare a sé ogni giudice “affinché rispond[esse] sui fatti ad esso imputati”¹⁸ (c.d. diritto di *veniat*) e, correlativamente, applicare loro l'ammonizione, cioè il primo dei possibili provvedimenti disciplinari, accanto alle vere e proprie “pene disciplinari”¹⁹. Per queste ultime, invece, era necessario un vero e proprio giudizio disciplinare²⁰, che veniva instaurato dal Pubblico Ministero quale titolare in via esclusiva dell'azione disciplinare²¹. Senonché, il P.M. era definito dall'art 129 “il rappresentante del potere esecutivo presso l'autorità giudiziaria”, ed era posto “sotto la direzione del ministro della giustizia”, come confermato dalle norme in materia di costituzione e di responsabilità disciplinare dello stesso²².

Naturale conseguenza di ciò era l'ulteriore rafforzamento della posizione di supremazia gerarchica e non solo politica, che il governo, tramite il Guardasigilli,

¹⁴ V. art. 8 r.d. 2626/1865. In base agli artt. 63 ss. r.d. 2641/1865, ai capi degli uffici giudiziari era concesso un generico diritto di proposta, senza che a questo corrispondesse obbligo alcuno, men che meno motivazionale in caso di dissenso, in capo al Ministro.

¹⁵ Cfr. E. PIOLA-CASELLI, voce *Magistratura*, cit., p. 239.

¹⁶ V. gli artt. 213 ss., r.d. 2626/1865.

¹⁷ V. *ibidem*, in part. gli artt. 215-219.

¹⁸ V. *ibidem*, art. 216.

¹⁹ V. *ibidem*, artt. 214 e 221.

²⁰ V. *ibidem*, artt. 225 ss.

²¹ L'azione era promovibile dal P.M. “anche sull'eccitamento di chi è investito del diritto di sorveglianza”, v. *ibidem*, art. 231. Si v. a questo proposito il giudizio molto critico di E. PIOLA-CASELLI, *op. cit.*, p. 246.

²² V. artt. 129 ss. e 243, r.d. 2626/1865. Conseguenza di ciò era una netta separazione tra le carriere del P.M. e della magistratura giudicante: v. art. 135. A ciò si aggiunga che, in base all'art. 245, “l'autorità giudicante non può esercitare censura sugli uffiziali del Pubblico ministero, salve le attribuzioni dei presidenti per la polizia delle udienze”, cosicché, se da un lato i membri del P.M. avevano competenza disciplinare nei confronti dei giudici, un potere analogo di questi ultimi nei confronti dei primi veniva esplicitamente escluso.

attraverso i “funzionari” del Pubblico Ministero, poteva esercitare sui magistrati, con possibili condizionamenti nei loro comportamenti giudiziari²³.

Tale assetto dato all'organizzazione interna della magistratura dal r.d. 2626/1865 rimase inalterato, almeno nei suoi elementi caratterizzanti, fin quasi alla fine della monarchia, risultando compatibile con le innovazioni dell'epoca fascista, e venendo sostituito solo con il r.d. 30 gennaio 1941 n. 12 (c.d. ordinamento Grandi, dal nome del Ministro della giustizia). I diversi schieramenti politici succedutisi al governo non seppero rinunciare all'utilità data dal controllo sulla magistratura, e di conseguenza il confronto politico-ideologico si rivolse al ruolo e alle garanzie della funzione giurisdizionale piuttosto che alla sua articolazione strutturale.

I.2. L'EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DEI CONSIGLI GIUDIZIARI: LE ORIGINI E IL PERIODO DELLO STATO LIBERALE.

Fu in tale contesto che iniziò a farsi strada l'esigenza di istituire organismi, composti da magistrati, per orientare l'esercizio dei (penetranti) poteri del Ministro, allo scopo di rafforzare le condizioni di indipendenza della categoria.

Le Commissioni di sindacato, di cui al r.d. 25 ottobre 1864, vanno sicuramente considerate in un tale contesto: se ancora lontane dall'esprimere la volontà di assicurare una posizione indipendente ed autonoma al magistrato, esse costituirono però una prima, ancorché embrionale e precaria, attuazione normativa dell'idea di un sistema informativo, ed implicitamente valutativo delle esigenze dell'ordinamento giudiziario, decentrato ai vari gradi di esercizio della giurisdizione, funzionale a che i principali provvedimenti sulla carriera dei magistrati fossero preceduti, accompagnati e, di fatto, spesso suggeriti dalle notizie fornite da altri magistrati²⁴. Esse ebbero scarsa incidenza, non solo perché abolite appena un anno dopo la loro istituzione, con l'approvazione del nuovo ordinamento giudiziario del Regno, ma soprattutto perché i magistrati componenti le commissioni erano tutti indistintamente in balia delle determinazioni ministeriali, né il

²³ Cfr. C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 25.

²⁴ Cfr. *ibidem*, p. 31.

supporto informativo fornito aveva una configurazione giuridica tale da poter risultare effettivamente condizionante le scelte governative.

Un orientamento politico e culturale maggiormente sensibile alle garanzie di indipendenza e autonomia iniziò a rafforzarsi negli anni successivi, esprimendosi sia in via di proposta legislativa²⁵, sia con provvedimenti effettivi.

Il Ministro Paolo Onorato Vigliani, con il r.d. 3 ottobre 1873 n. 1595, riformò, rispetto al regolamento generale giudiziario, la disciplina delle nomine, promozioni e trasferimenti dei magistrati. Se precedentemente le proposte in materia spettavano al presidente ed al procuratore generale della Corte di appello nel cui distretto il magistrato operava, con tale decreto esse vennero affidate ad apposite “Commissioni locali”, in rapporto diretto con il Ministro della giustizia. Istituite presso ogni Corte di appello e di cassazione, erano composte di soli magistrati²⁶.

Seppure espressione di una concezione dell’ordinamento giudiziario come struttura articolata su diversi livelli decisionali con la partecipazione attiva degli stessi magistrati, la riforma Vigliani presentava gli stessi limiti di fondo delle Commissioni di sindacato del 1864: i componenti erano solo i magistrati più alti in grado (a scapito della c.d. indipendenza interna all’ordine giudiziario), e il Ministro non risultava in alcun modo vincolato alle proposte così formulate, mantenendo intatta la sua discrezionalità.

In ogni caso, anche le Commissioni locali vennero *tout court* abolite, ad opera del

²⁵ In particolare con le proposte Vacca e De Falco, datate 1870 e 1871. La prima prevedeva la sottrazione della vigilanza gerarchica al Ministro attraverso l’istituzione di “Commissioni consultive di giustizia” (con il compito di raccogliere informazioni su comportamento e professionalità dei magistrati) presso ogni Tribunale, e di un “Consiglio superiore di giustizia” presso la sede governativa in Roma, chiamato a raccogliere le informazioni locali e a prestare consulenza tecnica al Ministro, che lo presiedeva. La seconda andava oltre, incrementando ampiezza e natura delle attribuzioni (non più solo raccolta di informazione e formulazione di giudizi su singoli magistrati, ma una generale attività consultiva nei confronti del Ministro, su tutti gli aspetti dell’andamento della giustizia, negli ambiti territoriali di pertinenza, e la formulazione di un parere, con valore meramente consultivo, sul trasferimento coatto di magistrati inamovibili ex art. 69 St.) ma soprattutto introducendo (oltretutto, per la prima volta, la denominazione “Consigli giudiziari”) il criterio della eleggibilità di una parte dei componenti (due consiglieri della Corte, di appello o di cassazione, presso cui erano istituiti i Consigli, avrebbero dovuto essere eletti annualmente dall’assemblea generale della stessa Corte). Così facendo, “si accettava, implicitamente, l’idea di un vincolo, sia pure generico e esclusivamente morale, di questi componenti elettivi alle esigenze ed aspettative di coloro che, attraverso il voto, li avevano designati a ricoprire quel ruolo”: v. C. AZZALI, *op. cit.*, p. 40.

²⁶ Precisamente dai seguenti magistrati: primo presidente, procuratore generale e presidente di sezione anziano o, in sua assenza, il consigliere anziano della Corte. Da notare l’introduzione di particolari garanzie in caso di trasferimento di un magistrato inamovibile senza il suo consenso, prevedendone l’audizione di persona o per iscritto (v. l’art. 66, r.d. 2641/1865, riformato).

Ministro Diego Tajani²⁷, con r.d. 5 gennaio 1879 n. 4686, determinando così il ritorno ad un controllo diretto ed immediato dell'esecutivo sulla magistratura.

Ora, l'eliminazione di un qualsiasi "filtro", anche solo apparente, ad un uso potenzialmente arbitrario dei poteri del Guardasigilli, strideva con il rafforzamento, nella cultura politica e giuridica degli ultimi vent'anni dell'ottocento, dei principi liberal-democratici (*in primis*, quello della separazione dei poteri), cosicché il successore di Tajani, il Ministro Tommaso Villa, provvide già col r.d. 4 gennaio 1880 n. 5230 a correggerla mediante l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, di una "Commissione consultiva centrale", cui furono sostanzialmente attribuite, unificandole, le competenze delle precedenti Commissioni locali. Essa però, non riuscì a diventare garanzia autentica per la magistratura, sia per il carattere esclusivamente consultivo delle sue attribuzioni, sia per la stretta dipendenza dalla volontà del Ministro della giustizia, che la convocava e presiedeva con diritto di voto, e che comunque manteneva il potere di decisione definitivo²⁸.

Il problema di accrescere il ruolo di organi rappresentativi dei magistrati nella gestione degli aspetti organizzativi dell'ordinamento giudiziario rimase sostanzialmente irrisolto, benché protagonista nel dibattito politico²⁹, fino al 1904, quando, con r.d. 7

²⁷ Formalmente, con tale intervento si intese evitare il duplice rischio di un eccessivo allungamento dei tempi per l'adozione delle decisioni relative a nomine, promozioni e trasferimenti, e di una regionalizzazione della organizzazione giudiziaria. In realtà, come rileva P. MAROVELLI, *L'indipendenza*, cit., p.101, le reali intenzioni del ministro Tajani possono scorgersi considerando che nel periodo 29 dicembre 1878-30 giugno 1879 furono trasferiti d'ufficio 122 magistrati.

²⁸ Oltre al Guardasigilli, componevano la Commissione quattro consiglieri e un membro del Pubblico Ministero della Corte di cassazione di Roma, eletti annualmente dall'assemblea plenaria della medesima. La Commissione ebbe, nondimeno, un'esistenza relativamente lunga, e fu ripetutamente riformata per migliorarne il funzionamento: v. *amplius*, C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., pp. 55 (nota 15) e 86 (nota 44).

²⁹ Con le leggi 30 marzo e 8 giugno 1890 il Ministro Zanardelli riuscì bensì ad incidere sull'ordinamento giudiziario, migliorandone l'efficienza. Con la prima delle due leggi furono ridefinite le circoscrizioni giudiziarie, ridotto il numero delle Preture ed incrementati gli stipendi dei magistrati. Con la seconda, furono ridefiniti i criteri per l'ammissione e la promozione dei magistrati (tutti: la medesima legge unificò i ruoli di giudici e membri del P.M. prevedendo che le carriere, pur distinte nelle funzioni, avessero uguali organizzazione gerarchica, criteri di promozione e livelli stipendiali) in funzione di una maggiore garanzia di professionalità. Temi, questi ultimi, che acquisiranno particolare rilevanza nella determinazione delle attribuzioni dei futuri Consigli giudiziari. Dal 1890 al 1904 vari sono i progetti di legge presentati, alcuni dei quali, peraltro, contenevano aspetti innovatori: p.es. il progetto "Guarentigie per la magistratura", presentato nel 1897 dal Min. Costa, prevedeva per la prima volta, nell'ambito di un sistema di organi articolato su due livelli territoriali e di competenza diversi (i "Consigli locali", presso le Corti di appello, e un "Consiglio superiore", presso la Corte di cassazione romana), pareri obbligatori per discostarsi dai quali il Ministro avrebbe dovuto formalmente assumersene la responsabilità politica dando conto del contrasto nel formalizzare la propria decisione; il progetto Bonasi (1900), prevedeva pareri addirittura vincolanti, in tema di trasferimenti, da parte di organi (Consiglio superiore della magistratura e Commissione per le promozioni e i trasferimenti) solo centrali. Su tutto ciò, v. C. AZZALI, *op. cit.*, pp. 69 ss.

gennaio, n. 2, il Ministro Ronchetti ottenne l'istituzione di "Consigli giudiziari", operanti su livelli territoriali differenti e con composizioni diverse a seconda della posizione del magistrato da giudicare nella gerarchia giudiziaria³⁰, i cui pareri, destinati a sostituire quelli non sempre imparziali dei capi gerarchici, avrebbero dovuto fornire la base per le decisioni della Commissione consultiva centrale. Una funzione esclusivamente tecnico-strumentale, la loro, che trovava conferma nel fatto che, in caso di dissenso tra i componenti dei Consigli, non si procedeva ad alcuna deliberazione collegiale (cui eventualmente allegare il dissenso del singolo o del gruppo minoritario), ma ciascuno di essi doveva inviare il proprio parere alla Commissione centrale, aspetto quest'ultimo che pone dei dubbi su di una effettiva soggettività, o natura unitaria e collegiale, dei Consigli medesimi.

Un'attenzione al profilo della autonomia, intesa tradizionalmente come "autogoverno", oltre a quello della indipendenza della magistratura, caratterizza inoltre il dibattito politico-parlamentare sfociato nella c.d. "riforma Orlando" dell'ordinamento giudiziario, attuata con le leggi 14 luglio 1907 n. 511 e 24 luglio 1908 n. 438. Riforma di ampio respiro³¹, della quale qui interessano alcuni aspetti in particolare.

Anzitutto, la l. 511/1907 riscrisse la disciplina dell'ammissione, tirocinio, promozione e collocamento a riposo o in aspettativa dei magistrati, ed è proprio in relazione a questi aspetti che fu valorizzato il ruolo dei Consigli giudiziari come di organi di autogestione della carriera da parte dei membri dell'ordine giudiziario: al C.G. istituito presso il Tribunale³² spettava, in particolare, formulare una dichiarazione di abilitazione alle funzioni giudiziarie, indispensabile per la nomina ad aggiunto giudiziario dell'uditore che avesse concluso il periodo di tirocinio, nonché un "giudizio di classificazione", per ogni anno fino alla promozione dei giudici aggiunti del circondario alle funzioni

³⁰ Erano costituiti sia presso i Tribunali che presso le Corti di appello e comunque composti da giudici e membri del Pubblico Ministero. V. art. 7, r.d. 2/1904, e cfr. C. AZZALI, *op. cit.*, p. 87.

³¹ I profili oggetto di intervento furono: l'inamovibilità di sede, che fu concesso almeno ai giudici (con ciò sposando l'interpretazione ampia dell'art. 69 St. che la dottrina auspicava sin dall'abrogazione della l. Siccardi); la fusione (quanto a gradi e prerogative, non alle funzioni) di pretore e giudice; l'incremento dell'autogoverno e l'istituzione del Consiglio superiore (v. *infra* nel testo); la nuova regolamentazione del procedimento disciplinare (*ibidem*); la concessione di alcune garanzie al P.M. Per approfondimenti, *inter alios*, P. MAROVELLI, *L'indipendenza*, cit., pp. 225 ss.

³² Composto da: presidente del Tribunale, con funzioni di presidente, procuratore del Re, eventuale presidente anziano di sezione, due giudici eletti annualmente dall'Assemblea generale dell'ufficio. V. art. 18, l. 511/1907.

giudicanti o requirenti, sulla base del merito per capacità, dottrina, operosità e condotta³³.

La l. 438/1908, invece, oltre ad estendere la garanzia dell'inaamovibilità dal grado alla sede³⁴, si occupò della materia disciplinare³⁵, introducendo i "Consigli disciplinari" presso ogni Corte di appello e la "Suprema Corte disciplinare" presso il Ministero (i quali altro non erano, almeno nella composizione prevista per i procedimenti disciplinari nei confronti della magistratura giudicante, che i C.G. e il C.S.M., esclusi i membri del P.M. e con la partecipazione, nella Suprema Corte, di alcuni senatori), organi composti da magistrati cui sarebbe spettato applicare i provvedimenti disciplinari diversi dall'ammonizione³⁶.

La riforma Orlando segnò, si può dire, il punto di arrivo di un processo di riorganizzazione dell'assetto interno dell'ordinamento giudiziario che interessò i primi 50 anni dello Stato unitario. Essa non abbandonò, ma anzi riaffermò, il principio di una sostanziale subordinazione della magistratura, considerata un ramo dell'amministrazione dello Stato, al potere esecutivo³⁷; nondimeno, rappresentò un passo in avanti nella ricerca di un equilibrio tra concessione alla magistratura di indipendenza ed autonoma capacità di autoorganizzazione, e riconoscimento delle prerogative ministeriali, sul presupposto che

³³ V., *ibidem*, artt. 15 e 19 ss. Entro un sistema in cui le promozioni in carriera si ottenevano o per turno di anzianità o per merito (previo superamento di un apposito concorso), spettava inoltre, nel primo caso, al C.G. istituito presso la Corte di appello (composto da: primo presidente della Corte, con funzioni di presidente, procuratore generale, eventuale presidente anziano di sezione o presidente della sezione distaccata, due consiglieri eletti annualmente dall'Assemblea generale. V. *ibidem*, art. 18) formulare un giudizio di promovibilità, che presupponeva a sua volta, se promozione del giudice aggiunto, un favorevole giudizio di classificazione; nel secondo caso, all'istituendo Consiglio superiore della magistratura (presso il Ministero della giustizia, era composto da: primo presidente e procuratore generale della Cassazione di Roma, sei consiglieri e tre procuratori generali di Corte di cassazione designati dalle Corti e nominati dal Ministro, nove alti magistrati nominati con regio decreto su proposta del Ministro deliberata in consiglio dei ministri; tranne i membri di diritto, i componenti erano rinnovati ogni biennio e non erano immediatamente rieleggibili. V. *ibidem*, art. 34. Sulle affinità del Consiglio superiore con la Commissione consultiva centrale, nel senso di una sostituzione del primo alla seconda, v. P. MAROVELLI, *op. cit.*, pp. 237 ss.), giudicare i magistrati partecipanti al concorso, peraltro sempre presupponendo un favorevole giudizio di classificazione del C.G. competente. La legge affidava al Consiglio superiore, inoltre, il potere di decidere sui ricorsi contro i giudizi di promovibilità espresso dai C.G. presso la Corte di appello o sulle richieste di riesame di questi ultimi presentate dal Ministro, così inequivocabilmente configurando i rapporti tra il primo ed i secondi in termini di sovraordinazione funzionale/ausiliarità ed impedendo ai C.G. di divenire organi con proprie competenze autonome.

³⁴ V. art. 1, l. 438/1908, pur se con i criticati limiti posti dallo stesso art. 1 e dai successivi artt. 3 e 4 (casi speciali di incompatibilità che legittimavano il trasferimento coatto). Cfr. P. MAROVELLI, *op. cit.*, p. 235 ss. e, nel senso della "soppressione" dell'art. 199 (r.d. 2626/1865, su cui v. *supra*, nel testo e in n. 11), p. 245.

³⁵ Riconoscendo che "non poteva parlarsi d'indipendenza finché la disciplina giudiziaria restava nelle mani del governo, ma bisognava che fosse affidata alla magistratura": P. MAROVELLI, *op. cit.*, p. 228.

³⁶ V. artt. 11 ss., l. 438/1908. Per la disciplina della magistratura requirente, v. C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 110.

³⁷ Basti ricordare l'art. 20, co. 1, l. 438/1908: "l'azione disciplinare è promossa dal pubblico ministero per ordine del ministro della giustizia." Dal confronto con l'art. 231, r.d. 2626/1865 (v. *supra* in nota 21) emerge anzi un rafforzamento, sotto tale aspetto, della posizione del Guardasigilli rispetto all'Ordinamento giudiziario del 1865.

la responsabilità politico-costituzionale e burocratica della quale non si dubitava fosse investito il governo con riguardo a tutto l'operato dello Stato, ivi compresa l'amministrazione della giustizia, dovesse comportare per il Guardasigilli, competente *ratione materiae*, una certa libertà di azione, di stimolo e indirizzo, sull'ordine giudiziario.

Da questo momento, i Consigli giudiziari divennero un elemento stabile nel sistema di "governo" della magistratura, e si caratterizzarono come espressione, a livello locale, delle loro necessità ed interessi, anche se la loro capacità di rappresentanza subì l'influenza degli alterni equilibri politici, come dimostrano le ripetute modifiche apportate ai criteri di composizione.

Le forze politiche tradizionali ed ancora ampiamente maggioritarie in Parlamento mantennero un orientamento riformatore ispirato ad una concezione accentratrice dell'organizzazione dell'apparato statale³⁸, essendo quello centrale il livello di governo nel quale meglio esercitare un controllo effettivo, pur nel contemporaneo sviluppo e diffondersi nella società di ideologie liberal-democratiche ispirate al principio del mandato diretto governanti-governati, anche in materia di amministrazione della giustizia.

Se con la legge 19 dicembre 1912 n. 1311³⁹ il tema dei C.G. fu del tutto ignorato, intervenendo però, nell'ottica appena esposta, sulla composizione del C.S.M. affidando la nomina di tutti i membri al potere regio su proposta del Guardasigilli, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Ministro Giulio Rodinò, con r.d. 14 dicembre 1921 n. 1978⁴⁰ (l'ultimo intervento in tema di ordinamento giudiziario dello Stato liberale prima dell'avvento del regime fascista), prestò alla questione rinnovata attenzione⁴¹:

³⁸ L'unità nazionale era da poco stata conquistata e non ancora completata: la creazione di una struttura e di una mentalità unitaria si poneva come obiettivo primario ed essenziale.

³⁹ Proponente il Ministro della giustizia Camillo Finocchiaro Aprile.

⁴⁰ Si noti il ritorno all'uso dello strumento del decreto reale anziché della proposta legislativa. L'art. 1, l. 1080/1921, demandava al governo la semplificazione ed il riordino dell'amministrazione dello Stato, ivi compresa, appunto, la magistratura.

⁴¹ Va detto che l'ordinamento Rodinò sintetizzò principi e modifiche già proposte in precedenza all'attenzione del Parlamento, in part. con il progetto del Ministro Fera, datato 1920, del quale peraltro non recepì l'aspetto più originale ed interessante, che circa un secolo dopo, avrebbe configurato uno degli aspetti più rilevanti della riforma di ordinamento giudiziario ex l. 150/2005 e relativi decreti delegati: l'apertura dei C.G. al mondo accademico e forense. Si prevedeva infatti che del C.G. presso il Tribunale facesse parte il presidente del Consiglio degli avvocati locali, e di quello presso la Corte di appello, il presidente del Consiglio distrettuale dell'Ordine degli avvocati, con la previsione di una composizione "variabile" in ragione delle diverse attribuzioni, e comunque della possibilità di escludere la partecipazione della componente laica nei casi in cui questa apparisse inopportuna o controproducente (i quattro membri laici del C.S.M. avrebbero dovuto invece essere due professori, il presidente dell'istituendo

reintroducendo il principio della legittimazione elettiva dei soggetti investiti, ai vari livelli, della potestà di indirizzare, pur se non di condizionare, il potere decisionale del Ministro, seppe incontrare il favore della magistratura e della dottrina maggioritarie dell'epoca. Tale principio fu, però, declinato con diversa intensità per la preoccupazione, particolarmente avvertita per i Consigli giudiziari per ovvie ragioni logistiche di maggiore lontananza dal centro e contiguità con i magistrati, che un'eccessiva influenza dei componenti elettivi (e quindi il formarsi di interessi ad influenzare la scelta elettiva) potesse minare il vincolo della gerarchia interna, su cui si fondava il potere di condizionamento dell'esecutivo, o determinare il formarsi di consorterie locali. Così, la cautela con cui si dava ingresso a membri elettivi nei C.G. presso Tribunali e Corti di appello, tornando sostanzialmente all'assetto della riforma Orlando⁴², si accompagnò alla scelta di rendere elettivi tutti i membri del C.S.M.⁴³, eliminando i componenti di diritto e per la prima volta aprendo l'organo al contributo del mondo scientifico, prevedendo che quattro di essi fossero professori universitari, eletti in seno alla facoltà giuridica di Roma⁴⁴.

Per il resto, l'impianto rimase quello già delineato dalla riforma Orlando⁴⁵: i C.G. erano chiamati a svolgere esclusivamente un ruolo consultivo in materia di promozioni e avanzamento in carriera dei magistrati, quali meri organi di raccolta e rielaborazione delle informazioni, sostanzialmente privi di un proprio potere di incidenza sulla situazione dei magistrati degli uffici giudiziari presso cui funzionavano, in funzione servente rispetto a un Consiglio superiore che, seppur obbligato a procedere previo loro parere, manteneva una totale discrezionalità nella formulazione del giudizio finale circa la promovibilità o meno dei candidati.

Consiglio superiore degli avvocati e il presidente del Consiglio distrettuale degli avvocati di Roma). Cfr., a tal proposito, C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., pp. 146 ss. e 155 ss.

⁴² Per la composizione, v. *retro*, note 32 e 33.

⁴³ Quattordici, di cui quattro professori e dieci alti magistrati eletti con un procedimento di secondo grado che estese l'elettorato attivo a tutti i magistrati, esclusi gli uditori. V. art. 112, r.d. 1978/1921.

⁴⁴ L'art. 112, co. 1, richiedeva, ribadendo quanto già previsto nel progetto Fera, quale condizione per una valida elezione che gli professori non esercitassero anche l'avvocatura: si v. quanto si dirà, circa l'attuale composizione dei C.G., nel cap. III, § 5.

⁴⁵ Quanto a ricorribilità dei pareri dei C.G. davanti al(la competente sezione del) C.S.M., parametri su cui esprimere il parere per la promozione, necessità di trasmissione delle dichiarazioni di ciascuno dei membri del C.G. in caso di disaccordo. V. artt. 97 ss. r.d.1978/1921 e art. 15 r.d. 15 settembre 1922 n. 1284 (uno dei decreti attuativi).

I.3. *SEGUE*: IL PERIODO DELLA DITTATURA FASCISTA.

Illustrate sommariamente le caratteristiche dei Consigli giudiziari e il loro rapporto con il Consiglio superiore della magistratura al tramonto dello Stato liberal-democratico postunitario, va constatato come l'avvento del fascismo e la rapida trasformazione dello Stato in autoritario non comportarono, in materia, alcuna radicale soluzione di continuità.

Più in generale, la nuova disciplina dell'ordinamento giudiziario, sollecitamente posta dal primo governo Mussolini⁴⁶ con r.d. 30 dicembre 1923 n. 2786 (che, avendo forma e contenuto di Testo Unico di "ordinamento degli uffici giudiziari e del personale della magistratura", sostituì *in toto* la normativa precedente), configurò, almeno sul piano formale, un mero perfezionamento dell'assetto esistente, una "razionalizzazione" delle norme già in vigore attraverso la quale, nella sostanza, il partito fascista poté perseguire l'obiettivo di assoggettare anche l'ordine giudiziario alla propria volontà di una gestione accentratrice ed autoritaria, rivitalizzando il principio di subordinazione gerarchica come unico criterio organizzativo interno e riconquistando al Guardasigilli la posizione di unico vertice politico-burocratico⁴⁷.

Per quanto qui interessa, venne escluso ogni ricorso al metodo elettivo per la composizione (e legittimazione) degli organi investiti della funzione di sostegno informativo e valutativo delle decisioni del Ministro, rafforzando invece il peso della posizione gerarchica dei componenti e limitandone le attribuzioni ad una mera attività ausiliaria rispetto alle esclusive competenze ministeriali. I C.G. costituiti presso i tribunali, cioè quelli più "pericolosamente" lontani dal controllo centrale, furono soppressi, mentre quelli presso le Corti di appello solo parzialmente ristrutturati: oltre al primo presidente e al procuratore generale della Corte (o chi ne faceva le veci), ne facevano parte il presidente del Tribunale locale e due magistrati, un presidente di sezione

⁴⁶ Ministro della Giustizia deputato Aldo Oviglio.

⁴⁷ Anche in questo caso basti ricordare l'art. 103, co. 2, r.d. 2786/1923: "non sono ammessi [al concorso per uditore giudiziario] coloro che, per le informazioni fornite, non risultino *al ministero della giustizia* di moralità e condotta incensurabili" (corsivo nostro). L'arresto del processo, faticosamente avviatosi, di miglioramento delle condizioni di indipendenza ed autonomia della magistratura, intesa quest'ultima, si ripete, come partecipazione diretta alla gestione dell'ordinamento giudiziario, e la riconduzione al pieno controllo dell'esecutivo, furono affidati essenzialmente all'esercizio della potestà disciplinare, anche in tal caso senza nulla innovare nel panorama normativo: l'art. 193, co. 1 riproduceva alla lettera l'art. 20, l. 438/1908 (v. *retro*, nota 37).

e un consigliere, designati annualmente dal primo presidente⁴⁸. Era prevista una competenza solo consultiva e solo in materia di promozioni⁴⁹, da esercitare sulla base delle informazioni ricevute dai capi gerarchici con delibera comunque non definitiva, perché ricorribile, dall'interessato, o rivedibile, su richiesta del Ministro, dal C.S.M., la cui composizione veniva contestualmente ridotta a soli cinque alti magistrati "di fiducia" governativa, poiché nominati con decreto reale, sentito il Consiglio dei Ministri⁵⁰.

Dopo il decreto Oviglio, non si rimise di nuovo mano alla riforma generale di ordinamento giudiziario se non a quasi vent'anni di distanza, con il r.d. 30 gennaio 1941 n. 12, noto come "ordinamento Grandi" (dal nome del Ministro della giustizia proponente), che è a tutt'oggi ancora formalmente in vigore (pur con tutte le numerosissime modifiche che sono state apportate ad opera di legislatore e Corte costituzionale), con il quale peraltro si confermò nuovamente l'impianto organizzativo ereditato dal periodo liberale.

La disciplina di C.G. e C.S.M. rimase pressoché identica a quella del decreto Oviglio: quanto alla composizione, l'ordinamento Grandi aggiunse, tra i componenti del C.G., il procuratore del Re Imperatore presso il Tribunale locale⁵¹, e riscrisse quella del C.S.M., prevedendo, accanto al primo presidente e al procuratore generale presso la Suprema Corte di cassazione, otto magistrati di grado non inferiore a consigliere di cassazione nominati con decreto reale su proposta del Guardasigilli, sentito il Consiglio dei Ministri⁵². Nulla di nuovo, quindi, quanto a valorizzazione delle posizioni gerarchiche e ad assenza del metodo elettivo. Quanto alle attribuzioni, confermò la natura dei C.G. quali organi esclusivamente burocratici, meri collettori delle informazioni dei capi gerarchici in funzione delle determinazioni ministeriali⁵³, attribuendo al solo C.S.M. i

⁴⁸ Cfr. art. 150 r.d. 2786/1923. Il presidente dell'unica sezione chiamato a sostituire il primo presidente era a sua volta sostituito dal consigliere più anziano o, trattandosi di magistrati della sezione distaccata, dal presidente della medesima.

⁴⁹ Il C.G. esprimeva un giudizio di promovibilità da cui dipendeva la nomina dei giudici aggiunti (cioè, nell'ordinamento Oviglio, gli uditori nominati tali dopo due anni di tirocinio e il superamento di un esame) a giudice o sostituto procuratore del Re, e dichiarava se un giudice fosse o meno meritevole di essere ammesso allo scrutinio per la promozione a consigliere di Corte di appello. V. *ibidem*, artt. 112 e 116.

⁵⁰ V. *ibidem*, art. 151.

⁵¹ V. art. 212 r.d. 12/1941.

⁵² V. *ibidem*, art. 213.

⁵³ V. *ibidem*, art. 139: "la deliberazione del consiglio giudiziario, nell'esaminare il merito di ciascun candidato, deve riassumere i rapporti dei superiori gerarchici, e porre in evidenza le particolari attitudini (...) (corsivo nostro).

caratteri, talvolta, di organo ausiliario, “su tutti gli affari sui quali [...] è chiamato a pronunciarsi dal ministro di grazia e giustizia”⁵⁴.

I.4. IL R.D.LGS. 31 MAGGIO 1946 N. 511 E IL DIBATTITO IN SENO ALL'ASSEMBLEA COSTITUENTE.

Nel convulso periodo di tempo che seguì il 25 luglio 1943 ed il crollo del regime fascista⁵⁵, all'interno del (multiforme) regime di transizione, di “Costituzione provvisoria”, che precedette l'entrata in vigore della nuova Costituzione repubblicana (il 1° gennaio 1948)⁵⁶, non si mancò di intervenire normativamente sulla materia dei C.G. e in generale sulle forme di “autogoverno” dei magistrati, entro una cornice ridefinitoria delle “guarentigie della magistratura” che correggesse, od eliminasse, alcune delle più evidenti storture dell'ordinamento Grandi, pur nella consapevolezza che la convocanda Assemblea costituente avrebbe dovuto, nella costruzione dei pilastri sui quali il nuovo Stato democratico si sarebbe fondato, occuparsi della questione attentamente e con adeguato respiro.

Infatti, sebbene, come è stato osservato, le forze politiche avessero incentrato il dibattito e la campagna elettorale antecedenti la convocazione della Costituente “sulla questione istituzionale, sui poteri della Costituente e sul programma di risanamento economico della nazione, mentre minima fu l'attenzione dedicata agli aspetti più tecnici della riorganizzazione statale, fra i quali certamente si poneva la riforma dell'ordinamento giudiziario”⁵⁷, tra i provvedimenti che, oltre a disciplinare l'assetto costituzionale transitorio, “anticiparono alcuni effetti del nuovo assetto istituzionale definitivo”⁵⁸, deve ricordarsi il noto r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511 (anch'esso ancora parzialmente in

⁵⁴ V. *ibidem*, art. 216, co. 2.

⁵⁵ La data è quella del c.d. “colpo di Stato” con il quale il Re Vittorio Emanuele III, approfittando dell'o.d.g. votato dal Gran Consiglio del fascismo con il quale, in sostanza, venne sfiduciato il Capo del governo, convocò Mussolini, lo revocò dalla carica di Capo del governo sostituendolo col maresciallo Badoglio, e lo fece arrestare.

⁵⁶ Sia consentito, per un utile e chiaro resoconto della storia costituzionale di quel periodo, rinviare a, *inter alia*, P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* (diretto da P. Calamandrei e A. Levi), Firenze, 1950, pp. LXXXIX ss., in cui l'A. insiste sulla rottura di ogni continuità costituzionale, anche puramente formale, con il regime statutario precedente, e a V. ONIDA, voce *Costituzione provvisoria*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. IV, Torino, 1989, pp. 339 ss.

⁵⁷ Così F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982, p. 1.

⁵⁸ Cfr. V. ONIDA, voce cit., p. 342.

vigore), elaborato dal Ministro della giustizia dell'epoca, Palmiro Togliatti.

È stato sottolineato in dottrina⁵⁹ come questo primo intervento abbia “percorso solo in parte il cammino verso l'indipendenza del potere giudiziario”⁶⁰ poiché non in grado di distaccarsi da schemi organizzativi tradizionali ormai consolidati, nei quali il Ministro manteneva la posizione di sovraordinazione burocratica e controllo gerarchico sull'ordine giudiziario⁶¹. Indubbiamente, però, esso ha introdotto taluni elementi di netta rottura anche rispetto all'esperienza del tardo Stato liberale unitario⁶², riempiendo il concetto di indipendenza di un significato ed un contenuto più ampi e concreti rispetto al passato⁶³.

Vanno sicuramente in questa direzione le modifiche apportate alla struttura e alle competenze di C.G. e C.S.M., a partire dalla reintroduzione del principio di elettività dei componenti, espressione di democraticità ancora più evidente considerando che i membri eletti erano ampiamente maggioritari rispetto ai membri di diritto. In base all'art. 6, infatti, i C.G., istituiti presso ogni Corte di appello, erano presieduti dal presidente della

⁵⁹ Cfr. C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., pp. 197 ss.; C. GIANNATTASIO, *La magistratura*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* (diretto da P. Calamandrei e A. Levi), Firenze, 1950, p. 172; R. CANOSA – P. FEDERICO, *La magistratura in Italia dal 1945 a oggi*, Bologna, 1974, pp. 102 ss.; A. GIULIANI – N. PICARDI, *La responsabilità del giudice*, Milano, 1995, pp. 145 ss., dove gli AA. affermano che “venne riproposto il ritorno alla legge Orlando”.

⁶⁰ Così C. GIANNATTASIO, *op. cit.*, *ibidem*.

⁶¹ Al Ministro rimasero infatti le nomine, in particolare degli alti vertici (v. art. 41), le promozioni, le applicazioni, l'alta sorveglianza sui magistrati (art. 13), il potere di trasferire i magistrati, oltre che nelle ipotesi ex artt. 16,18,19 r.d. 12/1941, anche quando non potessero amministrare giustizia “nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario” (art. 2, co. 2), pur se previo parere del C.S.M., vincolante solo per i magistrati giudicanti, e in un contesto in cui la garanzia dell'inamovibilità veniva comunque estesa, rimanendone esclusi solo gli uditori. V. anche, *infra*, le considerazioni in n. 63.

Si ricordi inoltre la diffusa pratica, che venne anche in tale periodo mantenuta, dell'invio di circolari ministeriali ai dirigenti degli uffici giudiziari, dal contenuto delle quali emerge, nemmeno tanto velato, il tentativo di ingerenza governativo nell'esercizio dell'attività giudiziaria. Alcuni interessanti esempi sono riportati da CANOSA-FEDERICO, *La magistratura*, cit., pp. 97 ss.

Lo stesso Ministro Togliatti, durante la discussione sulla composizione del futuro C.S.M. in adunanza plenaria della Commissione dei settantacinque (seduta del 30 gennaio 1947), sostenendo l'opportunità di attribuirne la vicepresidenza (anche) al Ministro della giustizia, cui si sarebbe dovuto riconoscere “una funzione preminente” in un organismo chiamato ad assumere una “funzione particolare, per impedire la completa autonomia del potere giudiziario come tale”, ebbe modo di ricordare che il r.d.lgs. 511/1946, recante la sua firma, conteneva bensì norme diverse (v. art. 7), ma, pur spingendosi “sino al limite estremo (*sic*) delle garanzie dell'indipendenza e dell'autonomia, non faceva della Magistratura un potere autonomo dello Stato, che è cosa diversa da un potere che si governa esclusivamente da sé”: v. intervento di TOGLIATTI, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. VI, Roma, 1976, p. 241.

⁶² Secondo F. RIGANO, *Costituzione*, cit., p. 43, invece, “con Togliatti riprese corso il rinnovamento in senso liberale della organizzazione giudiziaria, che era stato interrotto dal fascismo.”

⁶³ Oltre all'estensione della garanzia dell'inamovibilità (*supra*, n. 61), due interventi “chirurgici”, ma di ampio significato politico, furono quelli operati dagli artt. 27, in base al quale il P.M. esercitava l'azione disciplinare “su richiesta (e non già più ‘su ordine’: cfr. *retro*, n. 37) del ministro per la grazia e giustizia”, e 39, che sostituì, all'art. 69 dell'ordinamento giudiziario, il termine “vigilanza” a “direzione”, per significare l'abbandono della impostazione, di matrice napoleonica, che ne faceva un rappresentante dell'esecutivo presso gli organi giurisdizionali (ed infatti v. artt. 129 r.d. 2626/1865, 77 r.d. 2786/1923, nonché 69 r.d. 12/1941 formulazione originaria).

Corte, e composti dal procuratore generale presso la stessa e da cinque membri di grado non inferiore a consigliere di Corte di appello, di cui due con funzioni di supplente, eletti ogni due anni da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto⁶⁴. In base al successivo art. 7, il C.S.M., con sede in Roma, era presieduto dal primo presidente della Corte suprema di cassazione, ed era composto dal procuratore generale presso la medesima, nonché da undici membri effettivi e sei supplenti, tutti magistrati, appartenenti a diversi gradi gerarchici⁶⁵. La durata in carica dei componenti non di diritto era parimenti biennale, ed era previsto che alla loro elezione provvedessero i medesimi C.G.⁶⁶.

Proprio l'attribuzione ai C.G. di tale funzione elettiva, unitamente al conferimento di una qualche competenza disciplinare⁶⁷, e al mantenimento dei tradizionali compiti consultivi in materia di progressione in carriera dei magistrati, contribuì ad assegnare loro un peso diverso e maggiore rispetto all'esperienza passata: essi assunsero un ruolo di "collegamento, e allo stesso tempo di filtro, fra le esigenze, le spinte ideologiche [della] 'base' dell'ordine giudiziario, e le logiche e gli indirizzi politici [...] dei componenti gli organi di vertice"⁶⁸, per introdurre un sistema che, da un lato, ampliasse e rendesse effettiva la partecipazione di tutto l'ordine giudiziario alla formazione di organi in grado

⁶⁴ Le previsioni dell'art. 6 r.d.lgs. 511/1946 hanno trovato pratica attuazione con d.lgs.c.p.s. 13 settembre 1946 n. 264, con il quale è stata posta la normativa di dettaglio per il procedimento elettorale per C.G., C.S.M., e Corti disciplinari.

⁶⁵ Per la precisione, degli undici componenti effettivi, cinque dovevano essere primi presidenti di Corte d'appello o presidenti di sezione di Cassazione, due procuratori generali di Corte di appello o avvocati generali di Cassazione, tre consiglieri di Cassazione o magistrati giudicanti di grado equiparato, e uno sostituto procuratore generale di Cassazione o magistrato requirente di grado equiparato; I sei componenti supplenti, invece, dovevano rivestire il grado di consigliere di Cassazione o parificato, ed appartenere quattro alla carriera giudicante e due alla requirente: art. 7, co. 2 e 3. Si tentava così di tener conto, nella formazione degli organi di gestione interna, delle diverse componenti di grado e di funzione dell'ordine giudiziario. Si noti, però, come, in base al già ricordato art. 41, di modifica dell'art. 188 r.d. 12/1941, le promozioni al grado 3° (nel quale erano ricompresi primi presidenti e procuratori generali di Corte di appello, presidenti di sezione ed avvocati generali di Cassazione) erano conferite su delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della giustizia, previo parere del C.S.M.; se si comprendono i due componenti di diritto (la cui nomina, in base al non modificato art. 189 r.d. 12/1941, avveniva su delibera del Consiglio dei Ministri dietro proposta del Ministro della giustizia), nove dei tredici membri effettivi del C.S.M. erano sostanzialmente scelti dal Ministro.

⁶⁶ Integrati, come collegio elettorale di secondo grado, da cinque magistrati di Cassazione e cinque magistrati in servizio presso il Ministero di grazia e giustizia eletti a loro volta, a questo scopo, da tutti i magistrati della Cassazione o del Ministero.

⁶⁷ Confermando l'impianto dell'ordinamento Grandi quanto a potere di sorveglianza, iniziativa disciplinare e provvedimenti applicabili, il r.d.lgs. 511/1946 introduceva un nuovo sistema di tribunali disciplinari articolato su due livelli: la giurisdizione disciplinare spettava ai C.G. (con la presenza di un presidente o consigliere anziano di Corte di appello al posto del procuratore generale) sui magistrati di grado non superiore a giudice; ad una Corte disciplinare centrale (composta da primo presidente di Cassazione e da otto magistrati, diversi dai componenti del C.S.M., eletti secondo le norme di elezione di quest'ultimo) sui magistrati di grado più elevato: v. artt. 22 ss.

⁶⁸ Così C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 203.

di assicurare una corretta gestione dei provvedimenti sullo *status* dei magistrati, dall'altro, evitasse un rapporto diretto tra la generalità dei magistrati elettori e i membri eletti del C.S.M., per evitare i rischi di corporativismo entro un organo composto di soli magistrati⁶⁹.

Com'è noto, la nostra Costituzione non menziona i Consigli giudiziari, avendo demandato al solo C.S.M. il c.d. "autogoverno" della magistratura⁷⁰. Risulta però interessante, ai fini della presente trattazione, ricordare che nel dibattito interno ai lavori dell'Assemblea costituente, non sono mancati riferimenti, più o meno circostanziati, a tali organi, ad opera di taluno, in particolare, dei componenti l'Assemblea (primo fra tutti, sicuramente, l'on. Calamandrei)⁷¹.

Ora, ciò è avvenuto esclusivamente in sede di dibattito per la formazione del progetto di Costituzione da sottoporre all'Assemblea, da parte della seconda sottocommissione, sezione seconda, della Commissione dei settantacinque⁷², competente

⁶⁹ V. quanto riportato *supra*, in n. 61, sulle posizioni del Ministro Togliatti (che poi saranno quelle sostenute dal suo partito, il P.C.I., in Assemblea costituente).

⁷⁰ A questo punto, e a questo proposito, è necessario un chiarimento. Nonostante l'uso del termine "autogoverno" sia invalso ormai nel linguaggio comune come in quello specialistico di dottrina e giurisprudenza (cfr., *ex multis*, Cass. civ. SS.UU. nn. 20935 e 23302 del 2011, C. Cost. 380/2003, Cons. di St., sez. IV, 2355/2012, in *dejure.giuffrè.it*), devono essere condivisi i rilievi critici di chi (S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964, pp.1 ss.) ne ha rilevato equivocità ed a-tecnicità, soprattutto in considerazione del fatto che la composizione mista prevista dall'art. 104, co. 4, Cost., in ciò discostandosi e superando quanto previsto dalla legge sulle guarentigie del 1946, impedisce, per un terzo dei componenti l'organo, di riscontrare "la caratteristica principale dell'istituto dell'autogoverno, cioè la derivazione dalla collettività interessata dei titolari degli organi ad essa preposti". L'espressione "autogoverno" va accolta "piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica" anche secondo C. Cost., sent. 18 luglio 1973, n. 142 (rel. Crisafulli), in *www.giurcost.org*, essendo preferibile quella di "governo autonomo".

⁷¹ Si ritiene sin d'ora necessaria una precisazione di carattere bibliografico: gli atti dell'Assemblea costituente cui si farà riferimento (i resoconti stenografici per le discussioni in adunanza plenaria, i resoconti sommari per quelle nella Commissione dei settantacinque e relative sottocommissioni) sono stati pubblicati, a cura del Segretariato generale della Camera dei Deputati, nel volume dal titolo "*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*", in VIII volumi, Roma, 1971. Si utilizzerà qui, con la sigla "*Atti A.C.*", la ristampa dell'edizione originale, avvenuta in Roma nel 1976.

Il testo del progetto di Costituzione, predisposto dalla Commissione dei settantacinque, è stato reperito nel già cit. *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* (diretto da P. Calamandrei e A. Levi), Firenze, 1950, pp. XI ss.

Il testo dei tre progetti (Calamandrei, Leone, Patricolo) cui si farà riferimento *infra* nel testo, è stato riprodotto nel volume, in bozze di stampa, "*A.C. Atti della Commissione per la Costituzione, II, Relazioni e proposte*", Roma, 1946. Quello del progetto elaborato dalla commissione Miraulo fu pubblicato in "*La Costituente*", novembre-dicembre 1946, n.8-9, pp. 215-216. Tutti e quattro i progetti da ultimo citati sono stati poi pubblicati in appendice al vol. di F. RIGANO, *Costituzione e potere giudiziario*, cit., al quale, per comodità di consultazione, si farà riferimento nelle note successive.

⁷² Com'è noto, in seno all'Assemblea costituente si decise di dar vita ad un'apposita commissione, poi detta "dei settantacinque" dal numero dei suoi componenti, avente il compito di redigere un progetto di costituzione su cui sviluppare la discussione e le deliberazioni in sede di adunanza plenaria. A sua volta la Commissione decise di suddividersi in tre sottocommissioni, ciascuna delle quali si sarebbe dovuta occupare di una parte del redigendo

per materia.

Quanto all'attività dell'Assemblea in adunanza plenaria, la lettura dei verbali delle sedute (a partire da quella del 6 novembre 1947) dedicate al titolo IV ("La Magistratura") del progetto⁷³, rivelano infatti una sostanziale indifferenza alla questione⁷⁴, tanto in sede di discussione generale (dove pure il dibattito fu molto ampio ed articolato, anche stilisticamente, e numerosi i temi trattati) quanto in sede di presentazione, svolgimento e votazione degli emendamenti; il che, se da un lato è comprensibile, considerando che lo stesso testo del progetto di Costituzione sottoposto all'Assemblea risultava, sul punto, del tutto silente⁷⁵, dall'altro è stato in dottrina⁷⁶ ricondotto alle resistenze, presenti anche in Assemblea, nei confronti di un'apertura al decentramento delle strutture burocratiche serventi l'attività giudiziaria, che si percepiva foriero di rischi di sfaldamento della compagine statutale unitaria e della stessa giurisprudenza⁷⁷.

Con buona approssimazione si può affermare che, quando l'Assemblea intese discutere dei profili dell'autonomia della magistratura, del suo "governo", in funzione della tutela dell'indipendenza dell'ordine giudiziario (con maggiore attenzione al profilo esterno della medesima, nei confronti degli altri poteri dello Stato, rispetto a quella interna), ciò avvenne avendo esclusivo riguardo al C.S.M., ed in particolare alla sua composizione e alle competenze da attribuirgli⁷⁸.

progetto: alla seconda di queste ("Ordinamento costituzionale della Repubblica") spettò il lavoro maggiore, tanto che stabili poi di suddividersi in due ulteriori sezioni, una prima per il potere esecutivo, una seconda per quello giudiziario.

⁷³ V. *Atti A.C.*, vol. V, pp. 3659 ss.

⁷⁴ Né, peraltro, questa indifferenza è stata sottolineata o anche solo considerata dalla dottrina che, a vario titolo, si è occupata del dibattito sul titolo IV alla Costituente ed in particolare del profilo dell'autonomia ed autogoverno della magistratura: cfr. S. BARTOLE, *Autonomia*, cit., pp.; L. DAGA, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, 1973, pp. 161 ss.; F. BONIFACIO – G. GIACOBBE, *La magistratura, tomo II*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca – Art. 104-107*, Bologna-Roma, 1986, pp. 18 ss. e 41 ss.; A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura alla costituente*, in *Diritto e società*, 1997, pp. 157 ss. e 291 ss.

⁷⁵ V. in part. l'art. 97 che, occupandosi dei profili di indipendenza, autonomia e quindi anche "autogoverno" della magistratura, menzionava soltanto il Consiglio superiore della magistratura.

⁷⁶ C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 205.

⁷⁷ A questo proposito si possono ricordare le parole di BETTIOL nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 7 novembre 1947, in *Atti A.C.*, vol. V, p.3716, quando, pur dibattendo sulla proposta di un ritorno alle Cassazioni regionali, ebbe a contestare le posizioni di quanti invocavano "l'applicazione del decentramento in un settore [quello dell'amministrazione della giustizia] col quale non ha nulla a che vedere e nel quale anzi ci si deve ispirare al principio opposto".

⁷⁸ I costituenti discussero ampiamente sulle ipotesi di un C.S.M. composto di soli magistrati, o anche di membri eletti dall'Assemblea nazionale, e in tal caso secondo quali proporzioni; nonché sulle questioni della presidenza e della vicepresidenza, in particolare sull'opportunità di attribuire quest'ultima al Ministro della giustizia

In sede di Commissione dei settantacinque (seconda sezione della seconda sottocommissione), invece, vi furono degli stimoli alla discussione sui C.G., ma, com'è evidente, questi non furono adeguatamente sviluppati.

Alla base dei lavori della Commissione sull'assetto da dare alla nuova Repubblica, per quanto riguarda l'ordine giudiziario e la giurisdizione, vi furono alcuni progetti e contributi di studio, predisposti da singoli componenti o da commissioni appositamente istituite. Procedendo con ordine, si deve ricordare che con d.lgs.lgt 31 luglio 1945 n. 435 venne istituito il Ministero per la Costituente, con il compito, oltretutto di preparare la convocazione della Costituente, di "predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione" anche attraverso la istituzione di apposite commissioni di studio⁷⁹. In attuazione di tale previsione normativa, il Ministro Pietro Nenni nominò una commissione, presieduta dal prof. Ugo Forti, "per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato"⁸⁰, la quale si occupò di ordinamento giudiziario prendendo le mosse da una relazione preliminare di Calamandrei⁸¹. In essa l'illustre giurista già ebbe modo di esprimere le posizioni che poi furono tradotte nel progetto "Potere giudiziario e suprema Corte costituzionale", presentato in Commissione dei settantacinque, affermando che " il principio della indipendenza del potere giudiziario deve essere praticamente attuato mediante la *autonomia amministrativa* della magistratura; ossia mediante quello che si suol chiamare l'*autogoverno della magistratura*.[...] l'indipendenza dal potere esecutivo rimane un voto puramente platonico, fino a che il potere esecutivo anche se tecnicamente sprovvisto di ogni diretta ingerenza sulla funzione giurisdizionale, conserva però una ingerenza anche indiretta sulla "carriera" dei magistrati, cioè sulle loro nomine, promozioni, trasferimenti, assegnazioni di incarichi e di uffici direttivi. [...] Praticamente, gli organi amministrativi della magistratura potrebbero essere: in ogni regione *un Consiglio regionale amministrativo e disciplinare della magistratura*, presieduto dal Primo Presidente della Corte d'Appello; al centro *un Consiglio centrale amministrativo e disciplinare della magistratura*, presieduto dal Primo Presidente della Corte di

Cfr., in part., A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura alla costituente (II parte): il dibattito in assemblea plenaria*, in *Diritto e società*, 1997, pp. 291 ss.

⁷⁹ V. artt. 2 e 5, d.lgs.lgt. 435/1945.

⁸⁰ Sull'origine, composizione e lavori di tale commissione, si v. G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, spec. pp. 15 ss.

⁸¹ Reperibile in G. D'ALESSIO, *ibidem*, pp. 620 ss.

Cassazione; parrebbe opportuno inoltre costituire, accanto alla Corte di Cassazione, un *Consiglio amministrativo e disciplinare della Corte di Cassazione*⁸². I componenti di questi Consigli dovrebbero essere periodicamente nominati dagli stessi magistrati, con elezioni regionali o nazionali. Ne potrebbero far parte magistrati di qualunque grado, colla sola eccezione che del Consiglio della Corte di Cassazione potrebbero far parte solo appartenenti alla stessa Corte”. A tali organi, Calamandrei riteneva doveroso demandare, oltre alle competenze suddette in materia di *status* dei magistrati, anche, in via esclusiva, l’esercizio del potere disciplinare e una sorta di autonomia di spesa, nell’ambito dei fondi stanziati nel bilancio dello Stato, quantomeno per la determinazione delle retribuzioni dei magistrati⁸³.

Ad un’altra commissione di nomina ministeriale, presieduta dal dott. Gaetano Miraulo e composta di soli magistrati, si deve l’elaborazione di un vero e proprio progetto, sottoposto in sede costituente all’attenzione della seconda sottocommissione-sezione seconda, nel quale pure era contenuto un riferimento ai C.G. (definiti in tale ambito “Consigli Distrettuali”): secondo l’art 15⁸⁴ del progetto, infatti, “la magistratura provvede per mezzo di un Consiglio Superiore e di Consigli Distrettuali, nell’ambito delle rispettive competenze, senza alcuna ingerenza del potere esecutivo, all’ammissione agli uffici giudiziari, all’assegnazione delle sedi e degli incarichi, alle promozioni, alle nomine alle cariche direttive, alla giurisdizione disciplinare, alla deliberazione delle spese nei limiti dei fondi a propria disposizione”, ma non si precisava in base a quale criterio dovesse determinarsi l’“ambito delle rispettive competenze”. Il progetto aggiungeva che la presidenza dei Consigli Distrettuali sarebbe spettata al primo Presidente della Corte di Appello⁸⁵, e che la competenza disciplinare avrebbe dovuto essere esercitata da “Corti Disciplinari”, e cioè, presumibilmente, da articolazioni di tali organi i cui componenti sarebbero stati eletti dai magistrati⁸⁶.

Si può dire, però, che il lavoro della Costituente si sviluppò in massima parte sui

⁸² Non si può mancare di sottolineare che, con l’idea di un Consiglio presso la Cassazione, Calamandrei sfiorava una questione che si è poi riproposta nel dibattito, come meglio si vedrà, soprattutto dagli ultimi anni del Novecento, e che ha infine trovato considerazione nel d.lgs. 25/2006 di esercizio della l. delega 150/2005, con la creazione *ex novo* del Consiglio direttivo presso la Corte di cassazione.

⁸³ V. G. D’ALESSIO (a cura di), *Alle origini*, cit., pp. 623 ss.

⁸⁴ In F. RIGANO, *Costituzione*, cit., p. 308.

⁸⁵ In corrispondenza alla presidenza del C.S.M. affidata al primo Presidente della Cassazione.

⁸⁶ V. artt. 17 e 18, in F. RIGANO, *Costituzione*, cit., p. 309.

progetti presentati da componenti dell'Assemblea medesima. Per quanto riguarda il potere giudiziario, essi furono tre: "Potere giudiziario e Suprema Corte Costituzionale", elaborato da Calamandrei per il Partito d'Azione; "Potere giudiziario e Corte di garanzia costituzionale", predisposto da Leone per la Democrazia Cristiana; "Potere giudiziario e Suprema Corte Costituzionale", approntato da Patricolo per l'Uomo Qualunque. Per quel che qui interessa, solo i primi due si occuparono, con accenti diversi, dei C.G., e solo ad essi, quindi, si farà riferimento.

Nel proprio progetto, Calamandrei, riprendendo i contenuti della relazione presentata alla commissione Forti, attribuiva ai C.G. un ruolo definito e per certi versi autonomo rispetto al C.S.M.: infatti, in base all'art. 17, gli "organi amministrativi della magistratura" avrebbero dovuto essere il Consiglio superiore e i Consigli giudiziari regionali, con sede nel capoluogo di ogni regione⁸⁷; composizione e modi di scelta dei componenti, "per ragione del loro ufficio o per elezione fatta dai magistrati", venivano demandate alla legge sull'ordinamento giudiziario, anche se Calamandrei più volte manifestò la propria convinzione che un "autogoverno" funzionale ad un'indipendenza effettiva, richiedesse una composizione di tali organi da parte di soli magistrati⁸⁸. Quanto alle attribuzioni, nel quadro della partecipazione all'"autogoverno"⁸⁹, ai C.G. venivano attribuiti compiti in materia disciplinare⁹⁰ ed una competenza non meramente consultiva

⁸⁷ Rispetto alla relazione per la commissione Forti, quindi, oltre al mutamento di denominazione, si segnala l'abbandono dell'ipotesi di creazione di un apposito organo per la trattazione delle questioni di autogoverno della Suprema corte di cassazione. Si noti, inoltre, che l'art. in questione lasciava sospesa la questione della sede per il C.S.M.: Calamandrei, strenuo sostenitore della unicità della Cassazione come garanzia dell'unicità del diritto, condivideva l'idea che l'insediamento della stessa in una città diversa da Roma, sede del potere esecutivo, avrebbe favorito una maggiore imparzialità della giurisprudenza. Le stesse considerazioni erano svolte quanto alla sede del C.S.M.: cfr. F. RIGANO, *Costituzione*, cit., p. 142.

⁸⁸ V., ad es., *Atti A.C.*, vol. VIII, p. 1897 e 1969.

⁸⁹ Che, ribadiva l'art. 16, co. 2, comprende: il potere di prendere tutti i provvedimenti amministrativi sullo stato giuridico degli appartenenti alla magistratura, la giurisdizione disciplinare sui medesimi; il potere di deliberare le spese, nei limiti dell'assegnazione iscritta annualmente nel bilancio dello Stato per il funzionamento del potere giudiziario.

⁹⁰ "Il Consiglio Superiore della Magistratura, coadiuvato dai Consigli giudiziari regionali, vigila sulla disciplina dei magistrati e ne assicura l'indipendenza. Per l'esercizio della giurisdizione disciplinare sui medesimi è istituita, nei modi e colla competenza determinati dalla legge sull'ordinamento giudiziario, una Corte disciplinare regionale presso ogni Consiglio giudiziario regionale ed una Suprema Corte disciplinare presso il Consiglio superiore della Magistratura. L'azione disciplinare contro i magistrati è esercitata presso ogni Corte disciplinare regionale dal procuratore generale della Corte d'appello della stessa regione, e presso la Suprema Corte disciplinare dal procuratore generale Commissario della giustizia": cfr. art. 18, in F. RIGANO, *Costituzione*, cit., p. 267.

in materia di promozioni⁹¹.

Nel progetto presentato da Leone, vi era pure un richiamo all'esistenza dei C.G., ma, in una prospettiva nettamente meno ampia ed articolata, esso si limitava a prevedere che "le assegnazioni ed i mutamenti di sede degli organi del potere giudiziario sono disposti nell'ambito del distretto della Corte di appello dal Consiglio giudiziario e fuori di tale ambito da una particolare sezione del Consiglio Superiore"⁹².

La seconda sezione della seconda sottocommissione dedicò a tali aspetti le sedute del 5 dicembre 1946, nella quale Calamandrei e Leone, in veste di relatori, illustrarono i rispettivi progetti, e dell' 8 e 9 gennaio 1947, leggendo i resoconti delle quali si possono intuire le ragioni della scomparsa dei C.G. dal dibattito successivo.

Prendendo subito la parola, nella seduta dell'8 gennaio, Leone propose di unificare in un unico articolo quelli proposti da lui stesso e da Calamandrei in materia di autogoverno, attribuendo ad un "Consiglio superiore giudiziario" "l'alta sorveglianza sugli uffici giudiziari, la giurisdizione disciplinare, l'emanazione dei provvedimenti concernenti lo stato giuridico degli organi del potere giudiziario, le deliberazioni sulle spese nei limiti dell'assegnazione iscritta nel bilancio, i bandi dei concorsi per l'assunzione dei giudici, le promozioni, le assegnazioni ed i mutamenti di sede"⁹³. Il silenzio sui C.G. fu subito sottolineato da Calamandrei ("sull'articolo proposto dall'on. Leone, osserva innanzi tutto che, quando si parla del Consiglio Superiore della Magistratura, non bisogna dimenticare di dire che, oltre ad esso, esistono i Consigli giudiziari regionali"⁹⁴) provocando il chiarimento di Leone, secondo il quale si era trattato di "un'omissione puramente formale, essendo implicita l'ammissione della sopravvivenza dei Consigli regionali". Tuttavia, precisava, "sarà necessario stabilire successivamente quali compiti assegnati al Consiglio Superiore debbano essere attribuiti anche ai Consigli regionali"⁹⁵, così implicitamente rivelando "una concezione fondata non su di una pari ordinazione dei due organi (fatte salve la diversa estensione, natura, rilevanza delle

⁹¹ "Alle promozioni dei magistrati da un grado all'altro provvedono i Consigli giudiziari regionali o il Consiglio Superiore della Magistratura, in base all'anzianità o in base a concorso [...]": Cfr. art. 22, co. 1, in F. RIGANO, *Costituzione*, cit., p. 269.

⁹² V. art. 6, co. 1, in F. RIGANO, *Costituzione*, cit., p. 285.

⁹³ V. *Atti A.C.*, vol. VIII, p. 1968.

⁹⁴ V. *ibidem*, p. 1970.

⁹⁵ V. *ibidem*, p. 1970.

competenze), ma su di una posizione residuale e, quindi, [...] subordinata dei Consigli regionali al Consiglio superiore”⁹⁶; impressione, questa, che pare confermata dalle precisazioni dello stesso Leone, in chiusura di seduta, che il resoconto riporta in tal modo: “per i Consigli regionali nota che già esiste una particolare disciplina: a suo avviso però, si dovrebbe evitare di stabilire dei collegi disciplinari aventi larga autonomia e a tal fine sarebbe necessario fissarne i poteri, specie per la parte riguardante il loro decentramento, in quanto, ad esempio, per le promozioni è bene che le decisioni vengano dall’alto e siano sottratte alle influenze locali”⁹⁷.

Nella stessa seduta, cenni al ruolo dei C.G. provennero anche dal comunista Laconi, secondo il quale, prima di deciderne la composizione, “se ne dovrebbero stabilire i poteri e le funzioni, in quanto, ove si decidesse di concedere loro l’autonomia, si porrebbe inevitabilmente l’esigenza di non comporli esclusivamente di magistrati”⁹⁸, e dal liberale Bozzi, il quale propose di affidare ai Consigli regionali, costituiti in base ad elezione di magistrati di qualsiasi grado (a tutela del profilo di indipendenza interna del singolo giudice nei confronti dei superiori), l’elezione della componente togata del C.S.M. e talune competenze, solo consultive, in ordine a promozioni, trasferimenti e “fatti disciplinari”⁹⁹.

Nella successiva seduta del 9 gennaio, Calamandrei tentò di ricondurre i Consigli regionali nel dibattito della sezione, dapprima proponendo che la questione dell’enunciazione in forma di principio programmatico dell’“autogoverno” della magistratura venisse temporaneamente accantonata per “studiare un primo articolo che dicesse che la magistratura è governata da Consigli giudiziari regionali e dal Consiglio superiore; un secondo articolo che stabilisse la composizione dei Consigli regionali (con magistrati eletti fra essi stessi, secondo le norme sull’ordinamento giudiziario) e del Consiglio Superiore; e un terzo articolo che ne fissasse i poteri”¹⁰⁰; in seguito, constatato che il confronto si era sviluppato soltanto sul Consiglio superiore, chiedendo all’on. Cappi, autore con l’on. Uberti di un emendamento di riepilogo sulle competenze di

⁹⁶ Così C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 212.

⁹⁷ V. *Atti A.C.*, vol. VIII, p. 1974.

⁹⁸ V. *ibidem*, p. 1973.

⁹⁹ V. *ibidem*, pp. 1971 e 1974.

¹⁰⁰ V. *ibidem*, p. 1976.

quest'organo, un chiarimento sul perché non si facesse cenno ai Consigli regionali. La replica *tranchant* dell'on. Cappi fu così riportata: “per quanto riguarda i Consigli regionali, ritiene che la materia non sia da inserire nella Costituzione, ma nella legge sull'ordinamento giudiziario”¹⁰¹. Una manifestazione di sostanziale disinteresse, confermata anche dall'on. Ambrosini quando, alla proposta nuovamente avanzata da Calamandrei di affidare ai Consigli regionali l'elezione dei magistrati del C.S.M., fece notare che “fino ad ora dei Consigli regionali non si è parlato”¹⁰², che sembrava significare la mancanza di idee precise su cosa i Consigli regionali dovessero essere o fare¹⁰³.

Alla luce di tale ricostruzione dei lavori preparatori, quindi, emerge chiaramente che l'ipotesi di un ampliamento delle forme di partecipazione attiva dei magistrati alle scelte di funzionamento del loro ordine, attraverso un decentramento ad organi periferici di competenze funzionali, venne di fatto ignorata, o subordinandola alla soluzione di questioni connesse alla disciplina del C.S.M., o rinviandola alle statuizioni della legge sull'ordinamento giudiziario.

Conseguenza dell'assenza di riferimenti ai C.G. nella Costituzione non è certamente l'esclusione della loro possibilità di esistenza e di funzionamento, che però viene demandata al legislatore ordinario; al contrario, in dottrina si è sostenuto che essi abbiano trovato un “indiretto riconoscimento *di rilievo costituzionale*”¹⁰⁴ nella VII disposizione transitoria e finale della Costituzione¹⁰⁵ (sulla base della loro considerazione già nell'ordinamento Grandi del 1941), e per questo, che si possa attribuire loro “un ruolo essenziale nella struttura dell'ordinamento giudiziario”¹⁰⁶.

È difficile negare, però, che da tale silenzio derivi “un'insuperabile subordinazione funzionale, e conseguentemente un vincolo, implicito ma essenziale, di ausiliarietà fra i C.G. e il C.S.M.”, posto che solo a questo la Costituzione “riconosce, formalmente, il

¹⁰¹ V. *ibidem*, p. 1978-1979.

¹⁰² V. *ibidem*, p. 1979-1980.

¹⁰³ Così C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 214.

¹⁰⁴ Così C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, in E. ALBAMONTE- P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 91 (il corsivo è nostro).

¹⁰⁵ “Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente”. Per i dubbi interpretativi cui tale disposizione ha dato adito, v. A. PIZZORUSSO (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, 1974, pp. 485 ss.

¹⁰⁶ Così A. COSTANZO, *Il Consiglio giudiziario: struttura, rapporti con il C.S.M. e poteri di autoregolamentazione*, in *Doc. Giust.*, 1997, p. 2079.

ruolo di garante delle condizioni per un esercizio legittimo ed imparziale della giurisdizione, mediante l'attuazione dei due principi dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario"¹⁰⁷, definendone le attribuzioni all'art. 105¹⁰⁸.

I.5. LA LEGISLAZIONE REPUBBLICANA (DALLA L. 24 MARZO 1958 N. 195 IN POI). LA NORMAZIONE DI CARATTERE SECONDARIO DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, il 1° gennaio 1948, la disciplina dei C.G. dettata dal r.d.lgs. 511/1946 avrebbe dovuto essere complessivamente rivista, in ragione dei compiti che il nuovo C.S.M. era chiamato, una volta entrato in funzione, a svolgere nel panorama del governo autonomo della magistratura.

Com'è noto, l'attuazione delle previsioni costituzionali relative al Consiglio superiore trovarono faticosamente attuazione solo dieci anni dopo, con la l. 24 marzo 1958 n. 195¹⁰⁹ e con il d.p.r. 16 settembre 1958 n. 916. Con l'entrata in vigore di questi due primi interventi normativi, venne immediatamente meno la competenza disciplinare dei C.G. costituiti in Corte disciplinare (per il trasferimento della stessa alla sezione disciplinare presso il C.S.M.¹¹⁰), la loro funzione di collegi elettorali di secondo grado, essendosi introdotto il criterio dell'elezione diretta del Consiglio superiore¹¹¹; fu eliminato il parere, attribuito dal r.d.lgs. 511/1946 al C.G., in ordine al trasferimento dei magistrati con il grado di uditore¹¹², mentre le residue competenze consultive furono mantenute, ma "diversamente orientate": non più all'azione del Guardasigilli, ma a quella del nuovo

¹⁰⁷ Così C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 218.

¹⁰⁸ Secondo il quale "spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati". Basti ricordare che, come meglio si vedrà nel prosieguo del presente lavoro, uno degli aspetti più innovativi del d. lgs. 25/2006 (con il quale si è esercitata, nella materia di Consigli giudiziari, la delega contenuta nella l. 150/2005 di riforma dell'ordinamento giudiziario), e cioè la attribuzione di una funzione decisoria, di "amministrazione attiva" ai C.G. in materia di *status* dei magistrati, nei limiti indicati dall'art. 15, co. 1, lett. f), ha suscitato dubbi di legittimità costituzionale proprio in relazione all'art. 105 Cost, e all'interpretazione estensiva che solitamente se ne è data. Cfr. C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, cit., pp. 128 ss.

¹⁰⁹ Che nella sua formulazione originaria suscitò aspre critiche da parte della dottrina e della magistratura associata, che denunciarono uno stravolgimento dello spirito delle previsioni costituzionali, e l'intervento della Corte costituzionale: v. a questo proposito A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, cit., pp. 40 ss.

¹¹⁰ V. art. 4 e 10, co. 1, n. 3), l. 195/1958.

¹¹¹ V. *ibidem*, art. 23, nonché artt. 1 ss., d.p.r. 916/1958.

¹¹² V. art. 55, co. 2, d.p.r. 916/1958.

C.S.M.

Com'era inevitabile, per le regioni dette sopra, prese avvio un processo di ridefinizione dei C.G. che, se sotto il profilo della composizione sfociò nella l. 12 ottobre 1966 n. 825¹¹³, che dette loro una struttura rimasta poi inalterata per un quarantennio, sotto il profilo della competenza, lungi dal tradursi in una disciplina organica ed unitaria, ha prodotto quella che a ragione si è definita una “sedimentazione alluvionale dei compiti e delle funzioni”¹¹⁴.

Sotto il primo aspetto, si è prevista¹¹⁵ la costituzione di un C.G. presso ciascuna Corte di appello, composto da primo presidente della Corte, con funzioni di presidente, procuratore generale presso la medesima, e altri otto magistrati, di cui tre con funzioni di supplente, eletti ogni biennio da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto con voto personale e segreto, in proporzione di un membro effettivo ed un supplente tra i magistrati di Cassazione, due effettivi ed un supplente tra i magistrati di Corte di appello, due effettivi ed un supplente tra i magistrati di Tribunale¹¹⁶; in tal modo si otteneva, grazie alla presenza dei magistrati di Tribunale, il risultato di un “allargamento” delle categorie rappresentate rispetto alla normativa previgente, e quindi, in prospettiva, una maggiore capacità, per il C.G., di farsi portatore delle diverse esigenze di questi¹¹⁷. Sotto il secondo aspetto, accanto ai numerosi interventi del legislatore ordinario, va ricordato che spesso lo stesso C.S.M. è intervenuto, attraverso lo strumento della circolare, per non solo meglio definire e precisare le disposizioni di legge, ma anche per incrementare il patrimonio di competenze via via attribuite ai C.G.

Senza pretese di completezza, si possono ricordare le principali aree nelle quali è stato in vario modo richiesto l'intervento di tali organi, a cominciare da quella legata alla

¹¹³ E relativo d.p.r. 4 aprile 1967 n. 214.

¹¹⁴ Così C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 229.

¹¹⁵ Cfr. art. 1 della l. 825/1946, di sostituzione dell'art. 6 r.d.lgs. 511/1946.

¹¹⁶ Si prevede inoltre la sostituzione dei membri di diritto mancanti od impediti con coloro i quali ne esercitano le funzioni; la sostituzione dei membri eletti con coloro che, per numero di suffragi raccolti, seguono in ordine di quoziente elettorale; la clausola “*simul stabunt simul cadent*” per tutti i componenti, anche se sostituiti, allo scadere del biennio: v. art. 6 r.d.lgs. 511/1946 come mod. dalla l. 825/1966.

¹¹⁷ Il procedimento elettorale trovava disciplina, nel dettaglio, nel d.lgs.c.p.s. 264/1946, così come emendato dal d.p.r. 216/1967: quanto a costituzione degli uffici elettorali (art. 2 e 2 bis), modalità di votazione (art. 3), di scrutinio e proclamazione dei risultati (artt. 7 e 8), di eventuali contestazioni (art. 9), o reclami (art. 10), tempi e modalità di rinnovazione delle elezioni annullate (art. 11).

prima formazione professionale dei giovani magistrati¹¹⁸. In tale ambito, al C.G. erano attribuite sia funzioni di organizzazione e coordinamento professionale degli uditori, quali la scelta dei magistrati collaboratori cui affidare il tirocinio, l'approvazione dei piani di formazione individuali predisposti da costoro, la formazione del fascicolo personale dell'uditore; sia compiti di giudizio sugli esiti del tirocinio e sulle prime esperienze professionali, dovendo esprimere un parere (obbligatorio ma non vincolante) sulla idoneità dell'uditore giudiziario alla funzione giurisdizionale, sulla cui base il C.S.M. avrebbe dovuto fondare le proprie decisioni.

Quantitativamente assai rilevante era poi l'area di intervento dei C.G. in materia di valutazione della professionalità dei magistrati in occasione degli "avanzamenti in carriera", cioè dei passaggi di qualifica, di quelli dalla funzione giudicante alla funzione requirente, o di conferimenti di uffici direttivi. Così era richiesto un parere motivato del competente C.G. in occasione della nomina a magistrato di Tribunale¹¹⁹, per l'attribuzione della qualifica di magistrato di Corte di appello¹²⁰, per quella di magistrato di Cassazione¹²¹, a proposito dei quali va ricordata la circolare n. 1275 del 22 maggio 1985 (modificata nel luglio 2003), in tema di "pareri dei Consigli Giudiziari", con la quale il C.S.M. ha meglio definito il contenuto di tali pareri, anche al fine di renderli omogenei su tutto il territorio nazionale, il procedimento da seguire per la loro adozione nonché i parametri di valutazione (preparazione, capacità professionale, laboriosità, diligenza, equilibrio) che la legge si limitava ad elencare, senza precisarne il contenuto; analogamente, il parere del C.G. veniva richiesto per il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa¹²², per il conferimento di uffici direttivi ai magistrati di Corte di appello¹²³ e da una serie di circolari del C.S.M. che ne prevedevano la formulazione, in via facoltativa o necessaria, in base a disposizioni di carattere generale o su specifica richiesta del Consiglio superiore medesimo¹²⁴.

¹¹⁸ V. art. 129 r.d. 12/1941; art. 48 d.p.r. 916/1958; art. 3 ss. d.p.r. 23 maggio 1977 n. 315.

¹¹⁹ V. art. 1 l. 2 aprile 1979 n. 97.

¹²⁰ V. art. 1, co. 1 e 2, l. 25 luglio 1966 n. 570.

¹²¹ V. art. 1 l. 20 dicembre 1973 n. 831.

¹²² V. art. 190 r.d. 12/1941 modificato dall'art. 29 d.p.r. 22 settembre 1988 n. 449.

¹²³ In tal caso si trattava di un parere meramente facoltativo: v. art. 5 l. 25 luglio 1966 n. 570.

¹²⁴ Tra queste, merita di essere ricordata la circolare n. 13000 dell'8 luglio 1999, e successive modificazioni, con la quale si generalizzava la formulazione di un parere da parte del C.G. in caso di conferimento di ogni ufficio

Un terzo settore di intervento dei C.G., che è venuto acquisendo un'importanza via via crescente, era, ed è tuttora, quello della valutazione della composizione degli uffici giudiziari e della costituzione del giudice: al suo interno, il C.G. è chiamato a formulare un parere sulle proposte di tabelle biennali, nonché sulle relative variazioni, sui criteri di assegnazione degli affari e in materia di formazione delle tabelle infradistrettuali, predisposte dalle Corti di appello, che viene poi inviato, assieme alla proposta, al C.S.M. (VII commissione) per le sue deliberazioni¹²⁵.

Di indubbia rilevanza è sicuramente anche il settore relativo alla magistratura onoraria, ed in particolare l'aspetto delle valutazioni sui requisiti professionali e personali dei magistrati onorari, nel quale varie disposizioni normative¹²⁶ hanno previsto l'intervento consultivo dei C.G. sulle proposte di nomina dei Vice pretori e Vice procuratori onorari e, in un'innovativa composizione integrata da cinque rappresentanti designati dai Consigli degli Ordini degli avvocati del distretto¹²⁷.

Infine, ed in via residuale, si possono ricordare le ipotesi in cui i C.G. sono chiamati, su richiesta del C.S.M., a rendere pareri in materia di conferimento di incarichi extragiudiziari¹²⁸, di incompatibilità ambientali *ex artt.* 18 e 19 r.d. 12/1941¹²⁹, di applicazioni e supplenze¹³⁰ di magistrati.

Da una rapida analisi delle competenze che, nel corso dei decenni di esperienza repubblicana, i C.G. sono venuti acquisendo, emerge un dato valutativo di sintesi: il costante incremento del ruolo di questi organi nel sistema del governo autonomo della magistratura. Ciò è avvenuto, come si è visto, in un contesto costituzionale che non ha preso posizione sulla loro esistenza, e risulta facilmente comprensibile considerando che la loro intrinseca vicinanza alle multiformi realtà locali li ha resi destinatari naturali e

direttivo, nel caso in cui il magistrato interessato non fosse stato, nel triennio anteriore, valutato sotto i profili di attitudine e merito ai fini del conferimento di un ufficio analogo a quello richiesto.

¹²⁵ V. art. 7bis, r.d. 12/1941, introdotto dal d.p.r. 449/1988.

¹²⁶ La l. 21 novembre 1991 n. 374 (modificata dalla l. 29 novembre 1999 n. 468), istitutiva dei Giudici di pace; la l. 22 luglio 1997 n. 276, istitutiva dei Giudici onorari aggregati; il d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51 di istituzione del giudice unico di primo grado, che ha però istituito anche le figure dei Vice pretori e Vice procuratori onorari.

¹²⁷ V. artt. 4 e 4 bis, l. 374/1991 e quanto si dirà sul punto nel cap. III.

¹²⁸ V. circolare del C.S.M. n. 15207 del 16 dicembre 1987 e successive modificazioni.

¹²⁹ Ancorché il C.S.M., con delibera 18 maggio 1989, abbia precisato che le osservazioni rese dal C.G. al Consiglio superiore, prevista dalla circolare 15207/1987 nel procedimento per l'autorizzazione di cui all'art 16, co. 2, r.d. 12/1941, non costituiscono parere in senso tecnico.

¹³⁰ V. artt. 110, co. 2 e 3, e 7ter, r.d. 12/0941

collettori di tutta quella massa di informazioni delle quali necessita il Consiglio superiore per espletare il ruolo di vertice dell'organizzazione amministrativa dell'ordine giudiziario che la Costituzione gli ha attribuito.

Lo stesso C.S.M., nella fondamentale “Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari”, adottata con delibera del 20 ottobre 1999¹³¹, ha espresso piena consapevolezza di ciò, sottolineando “la centralità del Consiglio giudiziario nell'opera di sistematica rilevazione, conoscenza, descrizione, misurazione, documentazione e valutazione del lavoro professionale dei magistrati”. Prendendo le mosse dalla constatazione che “il modello di ‘autogoverno’ della magistratura sin qui sperimentato, imperniato su di un centro unico ed assolutamente preminente - il Consiglio Superiore della Magistratura - non è più sufficiente, da solo, a soddisfare le molteplici esigenze di una moderna ed efficiente amministrazione della giurisdizione”¹³², si è evidenziata “la necessità di realizzare una amministrazione della giurisdizione più articolata e decentrata di quella attuale in direzione della creazione di un sistema a responsabilità diffusa, che abbia il suo punto iniziale nell'impegno di ciascun magistrato per il funzionamento del suo ufficio, si sviluppi nell'azione dei dirigenti degli uffici e dei Consigli giudiziari e trovi infine nel Consiglio Superiore della Magistratura un terminale sensibile ed un punto di raccordo tra le diverse istanze dell'‘autogoverno’ operanti nei distretti giudiziari”¹³³.

A tal fine, il C.S.M. si è fatto carico di percorrere la via del “decentramento operativo”, nella misura possibile in base al contesto normativo vigente prima delle riforme del biennio 2005-2007, nell'ottica di una cooperazione e compartecipazione allo svolgimento dell'attività valutativa, pur nel rispetto del vincolo derivante dall'art. 105 Cost. Così, impegnando le singole commissioni ad esaminare, nell'ambito delle rispettive competenze, la possibilità e l'opportunità di delegare ai Consigli giudiziari specifiche attività endoprocedimentali di loro spettanza o di avvalersi di tali organi ausiliari per il compimento di atti preparatori o istruttori, già suggeriva taluni settori “utilmente decentrabili”, quali le istruttorie sulle pratiche per il conferimento di incarichi extragiudiziari, i pareri per il conferimento di uffici direttivi, le istruttorie su tutte le

¹³¹ Reperibile sul sito web www.csm.it. Ai contenuti di tale risoluzione si farà più volte riferimento nel prosieguo di questo lavoro.

¹³² V. la delibera citata, nella *Premessa*.

¹³³ *Ibidem*.

pratiche relative a nomine, conferme e revoche dei magistrati onorari, l'organizzazione della formazione professionale decentrata, la formulazione di pareri e proposte relative alle problematiche concernenti la criminalità organizzata¹³⁴.

La volontà di valorizzare il contributo dei C.G. da parte del C.S.M. (pur in presenza di interne, "legittime", perplessità, prima fra tutte quella che una maggior vicinanza alle situazioni su cui pronunciarsi provochi rischi "di lassismo, di compiacenze, di indebite indulgenze"¹³⁵) ha consentito di attribuire ai pareri resi da tali organi, per rimanere alla loro funzione prevalente, cioè quella consultiva, un peso sempre maggiore sia sul procedimento, sia sul contenuto deliberativo del Consiglio superiore.

I.6. LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO DI CUI ALLA LEGGE DELEGA 25 LUGLIO 2005 N. 150. IL D.LGS. 27 GENNAIO 2006 N. 25 E LA L. 30 LUGLIO 2007 N. 111.

Nel corso della XIV legislatura, il Parlamento ha approvato (Ministro della giustizia sen. Roberto Castelli) un disegno di legge volto ad attuare la riforma dell'ordinamento giudiziario che ha avuto un percorso, parlamentare e politico, molto tormentato¹³⁶, suscitando da più parti critiche ed avversioni.

La legge 25 luglio 2005 n. 150, infatti, ha delegato il Governo ad adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della medesima (cioè entro il 30 luglio 2006), uno o più decreti delegati aventi ad oggetto talune specifiche tematiche dell'ordinamento giudiziario. L'imminente scadenza della legislatura ha determinato la concentrazione di questi decreti nei primi mesi del 2006; tra questi, in tale sede interessa principalmente il d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25, con il quale, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150, è stato istituito il Consiglio direttivo della Corte di cassazione e si è posta una nuova disciplina dei Consigli giudiziari.

¹³⁴ V. la delibera citata, § 6.2.

¹³⁵ V. *ibidem*, nella *Premessa*. Si è visto, d'altronde, nei paragrafi che precedono che, spesso, nel corso dell'evoluzione storico-normativa dei C.G., questa stessa preoccupazione abbia frenato lo sviluppo del ruolo e delle competenze di tali organi.

¹³⁶ Andando incontro, tra l'altro, alle critiche dell'allora Presidente della Repubblica Ciampi, che con messaggio del 16 dicembre 2004 rinviò alle Camere la prima delibera legislativa intervenuta in materia.

Nella successiva, XV legislatura, la nuova maggioranza parlamentare di centro-sinistra, con il nuovo Guardasigilli che ne era espressione, on. Clemente Mastella, si fece carico delle acute critiche che, in sede di opposizione parlamentare al precedente Governo Berlusconi, erano state rivolte al complessivo disegno di riforma dell'ordinamento giudiziario e, risultando imminente la scadenza dei termini di acquisizione di efficacia dei decreti delegati, approvò un disegno di legge, sfociato nella l. 24 ottobre 2006 n. 269, con la quale si sospendeva l'efficacia del d.lgs. 160/2006 (in materia di accesso in magistratura, progressione economica e funzioni dei magistrati), si apportavano alcune modifiche ad altri decreti e se ne lasciavano intatti, invece, altri. Tra questi ultimi, il d.lgs. 25/2006, che quindi entrò in vigore nei termini originariamente previsti, ma che non fu risparmiato da modifiche, anche piuttosto rilevanti, introdotte con la l. 30 luglio 2007 n. 111, di "riforma dell'ordinamento giudiziario" che, almeno nelle intenzioni originarie, avrebbe dovuto limitarsi a correggere il d.lgs. 160/2006, del quale si era sospesa l'entrata in vigore.

Le principali novità introdotte dal d.lgs. 25/2006, *in primis* l'istituzione di un organo, "parallelo" ai C.G. distrettuali, presso la Corte di Cassazione, per consentire una maggiore ponderazione delle peculiari esigenze di tale ufficio e dei magistrati che lo compongono, e l'apertura dei C.G. ad una componente "laica", di estrazione universitaria e forense, allo scopo di ricerca di un più efficace collegamento con le categorie professionali interessate al buon funzionamento della giustizia e dotate di competenze adeguate per contribuirvi, sono state mantenute nell'intervento correttivo della l. 111/2007, la quale ha, peraltro, provveduto ad eliminare *ab origine* taluni aspetti problematici posti dal d.lgs. 25/2006: introducendo un da tempo auspicato sistema elettorale di tipo proporzionale per l'elezione dei componenti togati; incrementando il numero dei componenti in ragione delle dimensioni del distretto, consentendo così un più proficuo fruttuoso lavoro dell'organo; eliminando la configurazione dei C.G. quali collegi perfetti attraverso l'introduzione di un *quorum* costitutivo e di uno deliberativo che, parimenti, ne consentiranno un'attività più fluida e quantitativamente rilevante; ed intervenendo infine sulla definizione delle competenze di tali organi, anche sulla base delle critiche che erano state rivolte al d.lgs. 25/2006 quanto al rispetto delle attribuzioni

costituzionali del C.S.M., comportando però, nei fatti, una parziale chiusura nei confronti di quel “decentramento” auspicato dallo stesso Consiglio superiore.

Si ritiene sufficiente, in questa sede, limitarsi ad una illustrazione superficiale e sommaria dei contenuti della recente riforma dell’ordinamento giudiziario, posto che essa sarà oggetto di analisi nei capitoli che seguono. Ad essi, pertanto, sia qui consentito fare rinvio.

Capitolo II

LA NATURA GIURIDICA DEI CONSIGLI GIUDIZIARI. PRINCIPI APPLICABILI E POTESTÀ DI AUTOREGOLAMENTAZIONE

SOMMARIO: II.1. Premessa. - II.2. I Consigli giudiziari quali organi territoriali decentrati. - II.3. *Segue*: la relazione tra Consiglio superiore della magistratura e Consigli giudiziari. - II.4. I Consigli giudiziari quali organi collegiali amministrativi. - II.5. *Segue*: il potere di autoregolamentazione. Profili di legittimità di tale potere. - II.5.1. *Segue*: profili contenutistici dei regolamenti interni dei Consigli giudiziari.

II.1. PREMESSA.

Come si è visto in conclusione del primo capitolo, i Consigli giudiziari hanno costituito uno dei principali settori di intervento da parte della recente riforma dell'ordinamento giudiziario, attuata con legge delega 150/2005 e relativi decreti delegati.

Prima di addentrarsi nell'analisi della attuale disciplina normativa di tali organi (con particolare riferimento alla composizione ed alle competenze), e quindi, principalmente, del d.lgs. 25/2006 e successive modificazioni, si possono svolgere talune considerazioni in ordine alla natura giuridica dei C.G. in quanto tali, e ai principi giuridici ad essi applicabili.

Per fare ciò, può essere utile prendere le mosse da talune delle definizioni proposte per indicare i C.G., poiché esse, pur nella limitatezza di qualunque tentativo definitorio, consentono di evidenziare gli elementi attorno ai quali ragionare nell'ottica sopra indicata.

Si intende qui fare riferimento, da un lato, ai modi in cui i C.G. sono stati autorevolmente qualificati dal Consiglio nazionale forense¹, l'organo di rappresentanza della categoria professionale dell'avvocatura², e dal Consiglio superiore della magistratura, e cioè, rispettivamente, come "organi periferici decentrati del C.S.M."³ e "organi territoriali dell'autogoverno"⁴; dall'altro, alla nota definizione fornita dal prof. Alessandro Pizzorusso nell'ormai lontano 1981, di "organi di amministrazione della giurisdizione"⁵.

Tale ultima, in particolare, ha incontrato un vastissimo favore, non soltanto in dottrina⁶, poiché capace di condensare le caratteristiche delle attività svolte da tali organi all'interno del complessivo sistema di governo autonomo della magistratura, quali "attività amministrative strumentali rispetto all'esercizio di funzioni giurisdizionali"⁷. Essa può essere utilizzata anche in tale sede, risultando sostanzialmente applicabile anche ai C.G. odierni, posto che, almeno sotto il profilo delle competenze ad essi attribuite, il d.lgs. 25/2006 e poi soprattutto gli interventi correttivi della l. 111/2007, non hanno comportato evidenti modifiche qualitative rispetto al sistema previgente; cionondimeno, sono opportune almeno un paio di precisazioni, per evitare fraintendimenti.

Anzitutto, l'uso contiguo dei concetti di "amministrazione" e "giurisdizione", non deve comunque provocare confusione tra quelle che, tradizionalmente, si considerano come due delle funzioni fondamentali dello Stato⁸: lo stesso Autore, infatti, distingue le

¹ D'ora in avanti, C.N.F.

² Così si è espressa Cass. civ. Sez. Unite 14 febbraio 1992, n. 1811, in *Giust. civ. Mass.* 1992, f. 2.

³ La definizione è contenuta in C.N.F., *Vademecum sui consigli giudiziari*, Roma, 2010, p. 16. Il documento è reperibile nel sito web www.consiglionazionaleforense.it.

⁴ La definizione è contenuta in C.S.M., *Il sistema giudiziario italiano*, Roma, s.d., p. 27. Il documento è reperibile sul sito web www.csm.it. E' singolare che il termine "autogoverno" (sulla scorrettezza del quale si v. supra, cap. I, § 4, p. 22, n. 68) venga utilizzato ufficialmente dallo stesso C.S.M.: v. anche la *Risoluzione sul decentramento* 20-10-1999, *passim*.

⁵ La definizione è contenuta nella voce *Organi giudiziari*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, p. 92 e in A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990 (1^a ed. 1982), pp. 95 ss.

⁶ Infatti, è stata utilizzata esplicitamente anche dal C.S.M., nella citata *Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari*, adottata con delibera del 20 ottobre 1999, in *Quaderni del C.S.M.*, n. 116, Roma, 2001, pp. 115 ss.

⁷ V. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione*, cit., p. 97.

⁸ V., tra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1969, pp. 349 ss.

funzioni di “amministrazione della giurisdizione” da quelle giurisdizionali vere e proprie (quelle cui ci si riferisce quando, nel linguaggio corrente, si parla di “amministrare la giustizia”), sottolineando che gli organi giudiziari possano perciò distinguersi in due gruppi in base alle funzioni esercitate, andando soggetti, sotto diversi profili, ad un diverso regime giuridico.

In secondo luogo, nel riempire di contenuto il concetto di “amministrazione della giurisdizione”, l’Autore elenca, a fini esemplificativi, una serie di funzioni, “da quelle di carattere prevalentemente burocratico, concernenti l’impiego dei locali, del personale ausiliario, ecc., fino a quelle capaci di ripercuotersi in modo specifico sull’esercizio della giurisdizione, come la fissazione del calendario delle udienze, la distribuzione degli affari fra gli organi giudicanti, la formazione dei collegi, ecc.”.

Come risulta evidente, quindi, e quale che sia la soluzione interpretativa preferibile circa la *vexata quaestio* dei rapporti tra C.S.M. e Ministro della giustizia sul piano delle competenze secondo il disegno costituzionale tracciato dagli artt. 105 e 110 Cost.⁹, vengono ricomprese tra quelle di “amministrazione della giurisdizione” anche funzioni che non si dubita siano comunque di spettanza ministeriale, quali quella della predisposizione dei locali e in generale dei mezzi materiali per lo svolgimento delle funzioni degli uffici giudiziari (suppellettili, strumenti informatici, e così via), e quella di

Utile, ai fini della migliore comprensione del prosieguo del discorso, ricordare, con l’A., che mentre i caratteri dell’attività amministrativa sono, essenzialmente, quello della sua funzione strumentale rispetto alla concreta realizzazione del fine pubblico perseguito, e la posizione di parte ricoperta dal soggetto che la esplica (senza che ciò contrasti col requisito di imparzialità ex art. 97 Cost., posto che “l’imparzialità esige che l’amministrazione [...] non solo si sottragga ad ogni influenza perturbatrice che provenga da maggioranze parlamentari o da gruppi di pressione, ma anche effettui nell’esercizio del potere discrezionale una sufficiente valutazione di tutti gli elementi di giudizio necessari per giungere ad un’equa decisione”), il *proprium* della giurisdizione deve riscontrarsi nella indipendenza e nella terzietà del giudice.

⁹ Si può ricordare, semplificando, che accanto ad una posizione “restrittiva” circa le competenze del Ministro, secondo cui gli spetterebbe un ruolo meramente servente rispetto all’esercizio della giurisdizione, demandandosi tutto quanto attenga allo *status* dei magistrati all’esclusiva competenza del C.S.M. (tesi, questa, che valorizza la clausola di riserva che apre l’art. 110 “ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura”, e interpreta estensivamente l’elencazione contenuta nell’art. 105), ve n’è un’altra, estensiva, che, valorizzando invece la previsione dell’art. 107, co. 2, Cost. (che attribuisce al Ministro la facoltà di promuovere l’azione disciplinare) e la circostanza che il Ministro risponde politicamente del modo di impiego delle risorse pubbliche destinate alla giustizia, gli attribuisce una competenza di carattere generale in ordine a qualunque provvedimento per il quale non sussista una esplicita ed esclusiva attribuzione al Consiglio superiore. Lungo tale seconda direttrice si è mossa la legge 195/1958, istitutiva del C.S.M., e, pur correggendone le previsioni più discusse e discutibili, la stessa Corte costituzionale, che ha confermato una lettura non restrittiva delle competenze ministeriali ma nel contesto di un rapporto di “leale collaborazione” con il C.S.M.: v. sentt. 168/1963, 142/1973, 379/1992, 380/2003 e, da ultimo, 136/2011. Per tutto questo, e relativi rimandi bibliografici, cfr. F. BIONDI, *Art. 110*, in BARTOLE S. – BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, 2008, pp. 955 ss.

amministrazione del personale ausiliario (cancellieri, segretari del P.M., ufficiali giudiziari, ecc.).

Di questo deve tenersi conto quando si ragiona di una “struttura burocratica preposta all’amministrazione della giurisdizione” nella quale il C.S.M. ricoprirebbe una posizione di vertice¹⁰. Può tranquillamente ribadirsi che la via di rottura rispetto al passato scelta dai Costituenti¹¹ è stata percorsa trasferendo dal Ministro al C.S.M. le funzioni amministrative di gestione del personale della magistratura, secondo uno schema nel quale l’autonomia dell’ordine, proclamata nell’art. 104 Cost., è affidata ad un organo *ad hoc* ed è funzionale a garantire l’indipendenza, dell’ordine come del singolo magistrato (artt. 104 e 101, co. 2 Cost.), e di conseguenza l’imparzialità nell’amministrazione della giustizia; e da questo desumersi che l’elencazione contenuta nell’art. 105 Cost. non esaurisca, tassativamente, le attribuzioni del C.S.M., ma consenta una estensione delle medesime ad altre che, se attribuite al potere esecutivo, provocherebbero il rischio di erosione delle garanzie costituzionali sopra elencate¹² (tra le quali, indubbiamente, la materia dell’organizzazione degli uffici giudiziari e il c.d. “sistema tabellare”). Ma allora, e conseguentemente, è preferibile mantenere distinte, anche terminologicamente, le competenze comunque esercitate dal C.S.M. all’interno e al vertice di un “circuito del governo autonomo” nel quale vanno ricompresi anche i Consigli giudiziari e i magistrati titolari di funzioni direttive e semidirettive (in quanto comportanti lo svolgimento di compiti di carattere amministrativo “per obbiettive ed imprescindibili esigenze di servizio al solo scopo di rendere possibile il funzionamento ed agevolare l’efficienza” dell’ufficio giudiziario¹³), da quelle spettanti al Ministero della giustizia: differenziando le funzioni di

¹⁰ Cfr. D. CARCANO, *Governo e amministrazione della giurisdizione. Direzione degli uffici*, in *Cass. Pen.*, 1993, II, pp. 2149 ss., il quale sottolinea come “il termine ‘amministrazione della giurisdizione’ sia il più significativo e ricco di contenuti per definire nel suo complesso le funzioni costituzionalmente attribuite al C.S.M.” (corsivo nostro), ma non presta attenzione al profilo evidenziato nel testo.

¹¹ Che, con specifico riguardo ai C.G., è stata ricostruita *supra*, cap. I, § 4.

¹² Altra questione è quella della possibilità di attribuire funzioni in materia di *status* dei magistrati ad organi diversi dal C.S.M., purché anch’essi indipendenti dal potere politico (p.es. la Scuola superiore della magistratura, istituita con l. delega 150/2005 e d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 26), nonché quella del se l’integrazione dell’elenco *ex art.* 105 Cost. debba avvenire con legge o anche con atti di normazione secondaria del C.S.M.: cfr. a tal proposito F. BIONDI, *Art. 105*, in *Commentario*, cit., p. 933, e quanto si dirà nel cap. IV, § 2.

¹³ Così si è espressa la C.Cost. nella sent. 143/1973. Oggi l’elencazione delle funzioni direttive e semidirettive è contenuta nell’art. 10 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, parimenti attuativo, *in parte qua*, della delega *ex l.* 150/2005.

“amministrazione *della* giurisdizione”, attribuite al Consiglio, da quelle di “amministrazione *per* la giurisdizione”, attribuite al Ministro¹⁴.

In conclusione, dalle definizioni richiamate emerge come, trattando dei Consigli giudiziari, si debba prestare attenzione anzitutto ad un profilo di territorialità, in un’ottica di decentramento che, presupposta logicamente l’idea di un “centro” (in tal caso, il C.S.M.) e di una “periferia” (i C.G., appunto), consideri i rapporti esistenti tra i due livelli; e come si abbia a che fare con organi collegiali, chiamati a svolgere funzioni di natura sostanzialmente amministrativa, ancorché peculiari perché strumentali rispetto all’esercizio di funzioni giurisdizionali.

II.2. I CONSIGLI GIUDIZIARI QUALI ORGANI TERRITORIALI DECENTRATI.

Si è scritto in passato che “nell’amministrazione della giustizia a livello distrettuale vi sono esigenze di decentramento, di democratizzazione nella conduzione degli uffici giudiziari e di collegamento con gli interessi locali in materia di organizzazione giudiziaria periferica meritevoli di essere accolte per il valore intrinseco come per la compatibilità con i valori di fondo del sistema costituzionale”¹⁵. Tra questi valori di fondo, per l’appunto, vi è quello del decentramento amministrativo. “L’ampia portata del principio contenuto nell’art. 5 [Cost.], di chiara natura programmatica, impegna il legislatore alla realizzazione di un’amministrazione distribuita tra una pluralità di centri di governo in modo da favorire l’effettiva capacità di governarsi ed amministrarsi delle collettività locali, vincolando il legislatore stesso all’osservanza di principi e ad un metodo conseguente: riconoscere e soddisfare le esigenze dell’autonomia e del decentramento”¹⁶; si tratta di esigenze che all’evidenza emergono anche nell’ambito della amministrazione

¹⁴ La chiave di lettura è di G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, p. 175.

¹⁵ E. SPAGNA MUSSO, *Rapporti fra potere politico e potere giudiziario e riforma del pubblico ministero e dei consigli giudiziari*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1981, p. 83.

¹⁶ V. L. FERRARIS, voce *Decentramento amministrativo (I aggiornamento)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 2000, versione on line in www.studiolegale.leggiditalia.it.

della giurisdizione, come lo stesso C.S.M. ha inequivocabilmente affermato nella già citata Risoluzione sul decentramento dei C.G. del 20 ottobre 1999¹⁷.

L'opportunità di attuare *in subiecta materia* il principio del decentramento attraverso la valorizzazione dell'apporto dei C.G. è stata sottolineata dalla dottrina, oltreché dal C.S.M., anche con l'obiettivo, comprensibile, di una deflazione del carico di lavoro gravante sull'organo centrale¹⁸; se ne è ravvisata l'utilità per scongiurare il pericolo di "separatezza dell'ordine giudiziario, [collegando] i problemi della giustizia con quelli della società, secondo l'indicazione che proviene dal principio costituzionale che associa le forze politiche alla magistratura nella gestione dell'apparato amministrativo della giustizia"¹⁹, e si è ritenuto "controproducente non trarre pieno beneficio dalla ricchezza di culture della legalità distribuite sul territorio [...] accanto ad una visione della *governance* della magistratura in modo verticale". Da ciò, "si farebbe strada l'idea che sul piano degli assetti istituzionali e organizzativi, i consigli giudiziari dovrebbero ricoprire un ruolo cruciale proprio nel rendere possibile, da un lato, la piena integrazione del punto di vista del foro locale nella gestione dell'ufficio come unità di *governance* e, dall'altro, la piena interazione con le istituzioni locali, attraverso la condivisione di problemi e soluzioni soprattutto quando questi attengono all'utilizzo di risorse umane e materiali di tipo pubblico"²⁰.

All'interno del circuito di governo autonomo della magistratura ordinaria, perciò, la territorialità dei C.G. valorizza il loro già ricordato ruolo di "destinatari naturali" e di "collettori" delle informazioni delle quali abbisogna il C.S.M. in sede centrale per le deliberazioni di carattere amministrativo di sua competenza, in una posizione quasi di "filtro" senza la quale, anche per le dimensioni dell'attività richiesta al C.S.M.²¹, questa risulterebbe eccessivamente dispendiosa, e forse praticamente inattuabile.

¹⁷ V. cap. I, § 5.

¹⁸ V. la più volte citata *Risoluzione sul decentramento*, nella *Premessa*.

¹⁹ Così V. DENTI, *Il potere giudiziario*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, p.197.

²⁰ Cfr. D. PIANA, *Il rapporto con il territorio: la dimensione locale nella governance multi-livello della magistratura*, in *la Magistratura*, 1/2, Roma, Gennaio-Giugno 2010, pp. 57 e 58. Le ultime considerazioni citate saranno utili anche nella descrizione della competenza degli attuali C.G., quando si tratterà della originaria previsione del d.lgs. 25/2006 di componenti "nominati dal Consiglio regionale": v. cap. III.

²¹ Il quale è chiamato ad "amministrare" più di sedicimila magistrati: la pianta organica della magistratura ordinaria (prevista dalla l. 13 novembre 2008 n. 181) conta 10.151 unità, con una scopertura di circa il 14%; la pianta

II.3. *SEGUE*: LA RELAZIONE TRA CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA E CONSIGLI GIUDIZIARI.

A questo punto, è giustificato interrogarsi sulle relazioni intercorrenti tra il “centro” e la “periferia” del sistema descritto. Va subito detto che l’ormai risalente orientamento dominante in dottrina e nella giurisprudenza amministrativa, qualifica tale rapporto in termini di “ausiliarità”, dove evidentemente ai C.G. spetta il ruolo di ausiliari nei confronti del C.S.M.; negli ultimi anni, cionondimeno, si evidenzia in dottrina l’opportunità di “ripensare”, alla luce dei dati normativi e, soprattutto, di fatto, ed arricchire i termini di tale relazione²². E’ utile ricostruire brevemente i termini della questione.

Anzitutto, si è ritenuto di escludere la configurabilità di una relazione gerarchica tra i due organi, non solo e non tanto perché, secondo la tesi prevalente nel diritto amministrativo, la gerarchia non può ricorrere tra organi collegiali²³, ma soprattutto perché, in primo luogo, difettano in capo al C.S.M. i poteri tipici del superiore gerarchico nei confronti del subordinato, quali la potestà di avocazione e sostituzione nell’esercizio delle competenze, revisione e annullamento degli atti compiuti dai C.G., controllo e ispezione dell’operato, e più in generale le possibilità di fortemente condizionarne il funzionamento attraverso l’esercizio del potere di ordine, secondo l’ottica di una

organica della magistratura onoraria conta addirittura 11.933 unità, ma la scopertura qui supera il 38%. (i dati sono reperiti dal sito www.csm.it).

²² In questo senso C. VIAZZI, *Il Consiglio giudiziario: struttura e funzionamento. Autoregolamentazione e rapporto con il Consiglio Superiore della Magistratura*, relazione tenuta all’Incontro di studio sul tema “le competenze e l’attività dei Consigli Giudiziari”, tenutosi a Roma il 19 e 20 maggio 2003 (il testo della relazione è reperibile nel sito www.csm.it); analogamente si è espressa C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, in E. ALBAMONTE - P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 166.

²³ “Gli organi collegiali sono estranei all’ordinamento gerarchico, nel senso che la logica inerente alla loro struttura e al loro funzionamento rigetta come contraddittoria ogni possibilità di obbedienza da parte loro a determinati, specifici, ordini”: così si è pronunciato il Consiglio di Stato nella sent. 16 dicembre 1975 n. 1233; in dottrina ancora oggi si afferma che l’organo collegiale è “per definizione sottratto ad ogni gerarchia, in considerazione dei modi di formazione della volontà collegiale, attraverso la dialettica maggioranza-minoranza che esclude qualsiasi interferenza esterna”: F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino 2006, p. 496. Non mancano opinioni diversificate, tra le quali si ricorda quella di A. PIZZORUSSO, *L’organizzazione*, cit., p. 99, secondo il quale proprio la distinzione tra funzioni giurisdizionali e funzioni di amministrazione della giurisdizione consentirebbe, esclusa la possibilità di configurare un rapporto gerarchico tra gli uffici chiamati a svolgere le prime, di configurarlo invece nei rapporti tra organi di amministrazione, pur denunciandone i rischi per l’indipendenza (interna) dei giudici.

competenza del superiore comprensiva anche di quella del subordinato, senza nette separazioni; in secondo luogo, si tratta pur sempre di organi reciprocamente distinti ed autonomi, che rimangono tali in funzione ed a maggiore garanzia del corretto proficuo apporto, soprattutto conoscitivo, dei C.G. nei confronti dell'attività di amministrazione attiva svolta dall'organo centrale: in ciò ravvisandosi l'essenza del concetto, ormai acquisito, di ausiliarità²⁴.

Per tale ragione, in una nota sentenza del Consiglio di Stato, si è affermato che “le norme primarie esistenti, le quali prevedono che i Consigli giudiziari svolgano un'attività consultiva nei confronti del C.S.M. [...], e la posizione di vertice attribuita dalla Costituzione al C.S.M. nell'ordinamento amministrativo della Magistratura ordinaria, del quale fanno parte anche i Consigli giudiziari, [importano] che la relazione fra i C.G. e C.S.M. debba essere qualificata di sottoordinazione e ausiliarità”²⁵.

D'altra parte, ausiliarità, sui presupposti e con le caratteristiche ricordate, non significa assenza di qualunque possibilità di incidere, da parte del C.S.M., sul funzionamento (e sull'organizzazione) dei C.G.²⁶; lo stesso Consiglio di Stato, nella medesima occasione, proseguiva così: “da tale relazione deriva dunque che, indipendentemente dall'esistenza di una espressa fonte normativa primaria, qualora non vi sia una norma primaria contraria [...], il C.S.M. possa richiedere ai Consigli giudiziari di assolvere compiti istruttori e di formulare pareri in relazione alle decisioni che l'organo di governo della Magistratura ordinaria si trova di volta in volta a dover adottare”²⁷.

²⁴ In tal senso C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, Padova, 1988, pp. 250 ss., il quale in questi termini richiama, ritenendola perfettamente spendibile in *subiecta materia*, la nozione di organo ausiliario data da G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, p. 332: “organo non agente, collegato ad un organo agente mediante un rapporto di collaborazione pertinenziale con funzione di garanzia”, a patto di intendere “in senso ampio” la “funzione di garanzia” (v. l'*op. cit.*, spec. p. 254); per tale ragione, maggiore sicurezza comporta l'utilizzo di un concetto più ampio di ausiliarità, qual è quello formulato da C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 549: “organico e stabile collegamento di una funzione non attiva (e quindi di solito di consulenza o di controllo) con una attiva, allo scopo di meglio assicurare il conseguimento dei fini di pubblico interesse cui quest'ultima è rivolta”, che appare, ancor oggi, perfettamente utilizzabile con riguardo ai Consigli giudiziari. Cfr. anche B. GIANGIACOMO – V. MACCORA – I. MANNUCCI PACINI, *L'organizzazione della giurisdizione dopo le riforme*, Rimini, 2000, p. 28; A. COSTANZO, *Il Consiglio giudiziario: struttura, rapporti con il C.S.M. e poteri di autoregolamentazione*, in *Doc. giust.*, 1997, p. 2082 ss.; C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, cit., p. 99 ss.; B. GIANGIACOMO, *La nuova organizzazione e i compiti degli organi di autogoverno*, in *Foro it.*, 2010, V, col. 77.

²⁵ Consiglio di Stato, sez. IV, decisione 31 marzo 1988, n. 287, in *Riv. giur. del lavoro*, 1989, II, 138.

²⁶ V. per es. C. AZZALI, *op. cit.*, p. 255: “sempre che l'azione di indirizzo non miri a sostituire la volontà dell'ausiliato a quella dell'ausiliario”.

²⁷ Consiglio di Stato, sez. IV, n. 287/1988, cit.

Lungo la stessa direttrice, il C.S.M., nella risoluzione sul decentramento adottata il 20 ottobre 1999, ha, più in generale, affermato che “corollario naturale” delle elaborazioni sopra descritte è il “riconoscimento in capo all’organo ausiliato del potere di dettare criteri di coordinamento organizzativo e funzionale della pluralità di organi ausiliari”, criteri “destinati a realizzare una sostanziale uniformità dei moduli operativi ed una relativa omogeneità degli apporti degli organismi territorialmente decentrati, la comparabilità in sede centrale di tali apporti e conseguentemente la loro piena e proficua utilizzabilità ai fini delle decisioni amministrative di competenza del Consiglio Superiore”²⁸.

Un auto-riconoscimento di potere di indirizzo, quindi, giuridicamente giustificato in funzione del migliore espletamento dei compiti costituzionali fissati dall’art. 105 Cost., che si pone come estrinsecazione del ruolo sovra-ordinato di “direzione” del C.S.M., secondo un “modulo organizzativo rinvenibile allorché un organo, pur senza avere altri organi alle proprie dipendenze, come nel rapporto gerarchico perfetto, sovrintenda ad un certo settore amministrativo mediante poteri di propulsione, coordinamento, direttiva e controllo meno penetranti dei poteri tipici del superiore gerarchico, ma pur sempre basati su un rapporto organizzativo che lega materialmente i vari elementi del complesso al suo perno centrale”²⁹, tant’è vero che la principale estrinsecazione del potere esercitato dal C.S.M. non è l’ordine gerarchico ma, generalmente, anche quando esercita un potere di non approvazione (come per es. in materia tabellare) la direttiva, la risposta ai quesiti, l’invito a rivalutare, la raccomandazione, con le quali indica obiettivi da perseguire, lasciando di regola in capo ai destinatari una certa sfera di autonoma determinazione³⁰.

Il Consiglio, nella stessa occasione, ha poi distinto tra coordinamento “organizzativo” e “funzionale”, consapevole del diverso grado di autonomia da riconoscere ai C.G., a seconda che l’opera di armonizzazione riguardi le modalità di organizzazione e svolgimento dei lavori dei C.G. ovvero il contenuto delle loro attività: nel primo caso, l’intervento centrale deve rispettare cadenze più elastiche, di principio, incontrando il limite fondamentale del riconoscimento in capo ai singoli C.G. di

²⁸ V. *Risoluzione*, cit., § 4.3.

²⁹ Così C. VIAZZI, *Il Consiglio giudiziario*, cit., § 5 lett. a). Si noti, *incidenter tantum*, che l’A. è stato membro togato del C.S.M. durante la consiliatura 1998-2002: conseguentemente, quindi, il suo contributo (vedilo cit. anche *infra*) presenta l’utile profilo dato dall’esperienza diretta.

³⁰ V. *Ibidem*.

autonoma potestà di autoregolamentazione³¹; nel secondo caso, esso può svolgersi con maggiore intensità, com'è in effetti avvenuto, anche prima dell'ultima riforma di respiro dell'ordinamento giudiziario (che ha per es. definito con maggiore ampiezza e specificità i poteri del C.G. per la formulazione del parere sulla professionalità del magistrato: art. 11, d.lgs. 160/2006), per es. con la circolare n. 1275 del 1985, che ha dettato modalità di redazione dei pareri dei C.G. che fossero richiesti come obbligatori da norme di legge ovvero da disposizioni generali o particolari del Consiglio superiore.

Come si è accennato *supra*, la relazione di ausiliarità, con le implicazioni che si sono descritte, è oggetto di ripensamento in dottrina, sulla base di una considerazione, fattuale, di fondo: e cioè che lo schema della funzione consultiva, nel riferirsi al complesso delle funzioni dei C.G., se pure tuttora valido, dovrebbe essere quantomeno integrato. Ora, va detto che tutto questo non è da ascrivere tra le conseguenze dirette della riforma operata con il d.lgs. 25/2006, che, come si è già anticipato e come si avrà modo di verificare, non ha comportato uno “stravolgimento” qualitativo sotto il profilo delle competenze dei C.G. (oltre ai tradizionali compiti consultivi, che pure vengono rafforzati ed ampliati, se ne introducono altri di vigilanza e di proposta, mentre l'intervento correttivo della l. 111/2007 ha eliminato la previsione di una competenza di amministrazione attiva in taluni settori riguardanti lo *status* dei magistrati³²), ma è frutto di una evoluzione della realtà fattuale, sotto certi aspetti avallata dalla giurisprudenza amministrativa, verificatasi nell'ultimo decennio, e d'altronde perfettamente in linea con gli auspici e le linee direttrici di fondo tracciate dal C.S.M. nella citata risoluzione sul decentramento.

“E' indubbio che i C.G. hanno acquisito ormai una responsabilità sempre più grande nell'organizzazione giudiziaria dal momento che il loro contributo conoscitivo costituisce ormai la fonte/presupposto pressoché immancabile e determinante di ogni provvedimento del C.S.M., il cui controllo, in assenza di specifiche doglianze dell'interessato o di controinteressati ovvero di dati informativi *aliunde* acquisiti di segno contrario o comunque non del tutto omogenei, si riduce in pratica a zero, con il che la sostanziale

³¹ Sulla quale v. *amplius* il paragrafo successivo.

³² V., in argomento, il cap. IV.

ratifica del parere dell'organo ausiliario rende tale atto decisivo ai fini della delibera finale"³³.

Insomma, risulta, nei fatti, "eventuale se non eccezionale"³⁴ che il C.S.M. vada di contrario avviso rispetto al giudizio espresso dall'organo periferico, ragion per cui non stupiscono le affermazioni, all'apparenza "dirompenti" della giurisprudenza amministrativa, secondo cui "il 'parere' in questione è un provvedimento di valutazione della capacità professionale del magistrato destinato a valere in perpetuo, per tutta la durata della carriera, come giudizio in relazione a qualunque provvedimento del Consiglio Superiore della Magistratura riguardante lo status del magistrato medesimo (promozioni, trasferimenti e altro). Ciò risulta dalla circostanza che il suddetto 'parere' viene inserito nel fascicolo personale, e lì rimane, e che le circolari del Consiglio Superiore della Magistratura ne sanciscono l'efficacia e l'ultrattività (n. 13531 del 28 settembre 1996 e n. 13000 dell'8 luglio 1999). Pertanto, il cosiddetto parere di cui trattasi è un provvedimento definitivo e, come tale, immediatamente ed autonomamente impugnabile"³⁵.

Da queste premesse, l'Autore citato afferma che "definire i pareri come atti definitivi ed impugnabili appare giuridicamente non solo una ricostruzione plausibile ma addirittura un modo per valorizzare (e responsabilizzare) enormemente l'attività dei C.G.", deducendo da tale rilievo la necessità di superare l'idea di ausiliarietà fondata sulla natura essenzialmente consultiva dei compiti dei C.G., per valorizzarne l'attività in termini di "compartecipazione nell'esercizio della funzione valutativa"³⁶ dei magistrati ordinari", spingendosi a qualificarla come "attività amministrativa attiva", in un circuito di "autogoverno diffuso proprio di un ordinamento giudiziario davvero conforme al dettato costituzionale"³⁷.

La riforma del biennio 2005-2007 ha dato un ulteriore argomento a ricostruzioni di questo tipo dei rapporti C.G.-C.S.M., e cioè l'introduzione, da tempo auspicata in magistratura, e talora introdotta in via di fatto attraverso diversi *escamotages*, di un

³³ Così si esprime C. VIAZZI, *Il Consiglio giudiziario*, cit., § 5 lett. d).

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Così si è espresso il Consiglio di Stato, sez. IV, decisione n. 1141 del 1 marzo 2001, confermando sul punto la sent. del TAR Lombardia n. 4081 del 29 novembre 1999.

³⁶ Sulla scorta, peraltro, di quanto già statuito dal C.S.M. nella *Risoluzione*, cit., § 2.4.

³⁷ Così ancora C. VIAZZI, *op. cit.*, *ibidem*.

sistema elettorale di tipo proporzionale per l'elezione della componente togata dei C.G.³⁸ (com'è noto, la stessa riforma ne ha allargato la composizione a membri non togati), che ha accentuato e valorizzato la rappresentatività dell'organo. Infatti, si è parlato di una "funzione collaborativa, espressa attraverso una struttura dell'organo dotato di rappresentatività e collegialità ed un atto deliberativo, che sfuma il suo carattere strettamente tecnico-giuridico per assumere un ruolo più complesso, di vero e proprio concorso nell'amministrazione attiva riservata al C.S.M. D'altra parte, un organo solo tecnicamente qualificato non richiede essere elettivo, non deve cioè essere anche rappresentativo di una compagine, come appunto sono i consigli giudiziari, e rappresentatività e collegialità sono le caratteristiche qualificanti di questi organismi e del C.S.M."³⁹.

Ora, si può precisare che l'indirizzo giurisprudenziale sopra ricordato, è stato di recente confermato, ancora una volta dall'organo di vertice della Giustizia amministrativa, in termini piuttosto netti, nella decisione n. 5836 del 28 settembre 2009⁴⁰, con la quale si è accolto *in parte qua* il ricorso proposto contro la sentenza del giudice amministrativo di primo grado⁴¹ che aveva negato l'ammissibilità del ricorso proposto avverso un parere del C.G., anche in tal caso formulato in occasione del conferimento di incarichi direttivi, qualificandolo, peraltro non isolatamente⁴², atto "endoprocedimentale" e quindi, incapace di definire il procedimento amministrativo e di manifestare alcuna diretta lesività, sottratto al diretto sindacato giurisdizionale in base ai principi generali del processo amministrativo⁴³.

³⁸ Com'è noto, la stessa riforma ne ha allargato la composizione a membri non togati: si v. il cap. III.

³⁹ Così B. GIANGIACOMO, *La nuova organizzazione*, cit., col. 77, che aggiunge in nota: "d'altra parte il C.S.M. non ha bisogno di un organo tecnico, giuridicamente qualificato, per la sua attività perché ha già l'ufficio studi, che lo aiuta nella trattazione delle pratiche che pongono problemi giuridici".

⁴⁰ E ancora dal T.A.R. Lazio, sez. I, sent. 5 gennaio 2012, n. 119.

⁴¹ Si tratta del T.A.R. Brescia, sent. 22 febbraio 2008 n. 141.

⁴² V. Consiglio di Stato, sez. IV, decisione n. 2921 del 7 giugno 2005; T.A.R. Puglia sez. Lecce, sent. 11 ottobre 1985, n. 471 ("Il parere espresso dal consiglio giudiziario presso la corte d'appello in materia di formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari è atto endoprocedimentale, non autonomamente impugnabile").

⁴³ In breve: il T.A.R. aveva qualificato il parere come "atto endoprocedimentale, inserendosi, con significato in buona sostanza istruttorio, nel procedimento con il quale il Consiglio superiore della Magistratura, competente in materia, delibera sulle domande dei magistrati che aspirano a coprire un incarico direttivo vacante e decide se accoglierle o no"; in base al generale principio del processo amministrativo secondo cui per proporre ricorso è necessario avervi interesse (e tale interesse sussiste quando l'atto è concretamente lesivo di una situazione giuridica soggettiva avente consistenza di interesse legittimo), e al rilievo per cui tale situazione difetta nelle ipotesi di atto endoprocedimentale, la lesività del quale essendo destinata ad emergere per forza di cose soltanto con la chiusura del procedimento e nel provvedimento definitivo eventualmente recettivo del contenuto del primo, aveva concluso per

Alla luce del dato normativo vigente, qualificare *sic et simpliciter* il parere del C.G. provvedimento *definitivo* e come tale immediatamente ed autonomamente impugnabile, ed inquadrarlo nell'attività amministrativa *attiva*, appare difficoltoso e rischioso alla luce dell'art. 105 Cost. (su cui v. *infra* considerazioni). Si può certamente convenire sul fatto che, essendo il parere negativo sulla professionalità di un magistrato destinato a rimanere in futuro all'interno del fascicolo personale, esso presenti quei connotati di diretta lesività di posizioni giuridiche soggettive che ne suggeriscono una diretta impugnabilità (e quindi una diretta rimovibilità), ma, essendo ormai consentito impugnare davanti al giudice amministrativo anche il provvedimento amministrativo non definitivo⁴⁴, qualificarlo diversamente comporta la presa di posizione su di un'altra questione: l'assetto costituzionale che i Costituenti hanno ritenuto di dare al sistema di governo autonomo della magistratura ordinaria.

Al di là delle diverse opzioni interpretative⁴⁵, è un dato di fatto che l'art. 105 Cost. contiene una riserva costituzionale a favore del C.S.M. di competenza in materia, spettandogli la parola definitiva e restando ferma sul piano formale l'attribuzione a quest'organo della titolarità dei provvedimenti in materia di *status*. Lo stesso C.S.M., nella più volte citata risoluzione sul decentramento, ha puntualizzato che il maggior coinvolgimento dei C.G. potesse riguardare "esclusivamente attività istruttorie, preparatorie, informative o consultive e quindi segmenti o fasi dei procedimenti di competenza del Consiglio Superiore. Il coinvolgimento dei C.G. esclusivamente in attività e compiti endoprocedimentali comporterà che non venga in alcun modo messa in

l'inammissibilità del ricorso, aggiungendo: "si tratta però di un parere non vincolante, perché il Consiglio superiore non è tenuto ad acquisirlo di necessità, e comunque, con l'onere di motivazione sulle risultanze dell'istruttoria che è proprio di qualunque atto amministrativo, lo può senz'altro disattendere. Ne segue quindi che il parere in questione non è idoneo, qualora negativo, a determinare l'arresto del procedimento, e quindi non è di per sé impugnabile, dovendosi quindi pronunciare come da dispositivo". Il Consiglio di Stato, nel richiamare interamente le motivazioni della decisione richiamata *supra* nel testo (la n. 1141/2001), aveva aggiunto che "definitività e impugnabilità del provvedimento non sono certo escluse dalla mera eventualità dell'accadere in futuro che il Consiglio superiore della magistratura, nelle valutazioni di sua competenza, vada in contrario avviso rispetto ai giudizi sfavorevoli espressi nel provvedimento medesimo dal Consiglio giudiziario nei confronti del magistrato interessato (cfr. in termini, dec. n. 1141 cit.; IV sez. n. 2921 del 2005). Certamente all'Autorità procedente, allorché disattende un parere necessario, incombe un particolare, obbligo motivazionale." Per ulteriori implicazioni della giurisprudenza citata, in particolare con riguardo alla motivazione del parere del C.G. e del conseguente provvedimento del C.S.M., v. cap. IV.

⁴⁴ V. art. 20, l. 6 dicembre 1970 n. 1034. Peraltro, tale articolo è stato abrogato dal recente "codice del processo amministrativo" (d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104), provocando sul punto una lacuna sulla quale si attende il pronunciamento della giurisprudenza.

⁴⁵ V. *supra*, § 1.

discussione la competenza costituzionalmente sancita del Consiglio Superiore ad emettere i provvedimenti finali in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti e promozioni dei magistrati”⁴⁶.

Il punto è capire se l’art. 105 Cost., oltre a riguardare il C.S.M. “in forma nominativa”, lo riguardi anche “in forma esclusiva”⁴⁷: se cioè esso intenda affermare, in buona sostanza, che *solo* il C.S.M. può (e deve) adottare *qualunque* decisione in materia di *status* dei magistrati ordinari, o almeno quelle rigorosamente riconducibili ad “assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni”.

Argomento di discussione, infatti, è anzitutto l’elenco contenuto nell’art. 105 Cost.: accanto alla tesi secondo cui trattasi di una lista di attribuzioni essenziali dotata di naturale capacità espansiva in funzione della tutela dell’autonomia e dell’indipendenza dell’ordine magistratuale, vi è quella che lo considera un elenco chiuso, suscettibile di essere integrato solo da disposizioni di legge⁴⁸. Quest’ultima è la tesi accolta nella legge istitutiva del C.S.M.⁴⁹: “il fatto che spetti alla legge scegliere se attribuire al C.S.M. funzioni ulteriori rispetto a quelle stabilite dalla Costituzione giustifica, dal punto di vista costituzionale, la scelta di conferire funzioni sullo *status* dei magistrati anche ad organi diversi dal C.S.M., purché anch’essi indipendenti dal potere politico”⁵⁰ ed autonomi⁵¹.

In seconda battuta, anche limitando l’attenzione ai provvedimenti specificamente considerati nell’art. 105 Cost. (assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni), è pur vero che la Carta dispone che essi spettino al C.S.M. “secondo le norme dell’ordinamento giudiziario”⁵².

⁴⁶ V. la *Risoluzione*, cit., § 6.1.

⁴⁷ Così A. COSTANZO, *Il Consiglio giudiziario*, cit., p. 2088.

⁴⁸ Cfr. F. BIONDI, *Art. 105*, in *Commentario*, cit., p. 933.

⁴⁹ L’art. 10, u.c., l. 195/1958 dispone che il Consiglio deliberi “su ogni altra materia ad esso attribuita dalla legge”.

⁵⁰ Così F. BIONDI, *op. cit.*, p. 933.

⁵¹ Che è poi il ragionamento seguito per giustificare l’istituzione di una Scuola superiore della magistratura cui demandare il profilo, pure rilevante in tema di *status*, della formazione: in tal senso si v. G. SANTALUCIA, *La scuola della magistratura*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, 2006, p. 202.

⁵² A conferma della riserva di legge *ex art.* 108 Cost. Ulteriore problema, non ancora risolto, è “la corretta individuazione del confine tra le attribuzioni del C.S.M. e i margini di intervento del legislatore, ossia se la Costituzione imponga o meno alla legge la salvaguardia di uno spazio decisionale sostanziale e non vincolato del C.S.M. nell’applicazione puntuale delle scelte legislative”: cfr. F. BIONDI, *Art. 105*, in *Commentario*, cit., p. 934.

Come si è avuto modo di descrivere⁵³, il dibattito interno all'Assemblea costituente rivela sì che la questione dei C.G. venne accantonata e sostanzialmente demandata alla futura legge sull'ordinamento giudiziario, ma non può dirsi che da esso emerga una presa di posizione così netta a favore della radicale esclusione di qualsivoglia competenza decisionale definitiva dei C.G.: al contrario, si avanzarono dubbi sul decentramento della competenza in materia (soltanto) di promozioni⁵⁴ così come si affermò che per concedere loro l'autonomia, fosse opportuno prevederne una composizione mista e non solo togata⁵⁵, in un'ottica, quindi, "possibilista".

Il conferimento di funzioni in materia di *status* ad organi diversi dal C.S.M. ben potrebbe riguardare, quindi, in prospettiva *de jure condendo*, anche i Consigli giudiziari. Tanto più che una posizione di vertice, di controllo, di "ultima istanza" potrebbe (dovrebbe) legislativamente mantenersi in capo al C.S.M., per esempio prevedendo la possibilità, per gli interessati ed i contro-interessati, di proporre "reclamo" in sede centrale avverso provvedimenti adottati in sede locale: in tal modo il Consiglio superiore manterrebbe "l'ultima parola", ma il suo intervento sarebbe solo eventuale, concentrato sulle questioni maggiormente delicate che un sistema di amministrazione della giurisdizione sempre più complesso e quantitativamente impegnativo pone⁵⁶.

Questa apparendo la corretta impostazione per ragionare nella prospettiva di un effettivo decentramento, funzionale ad un (auspicabile) obiettivo di efficiente organizzazione giudiziaria che possa dirsi conforme all'esigenza di buon andamento indicata in Costituzione⁵⁷, deve ricordarsi che nell'originaria formulazione del d.lgs.

⁵³ V. il cap. I, § 4.

⁵⁴ V. LEONE, seduta dell'8 gennaio 1947, in *Atti A.C.*, vol. VIII, p. 1974.

⁵⁵ V. LACONI, *ibidem*, p. 1973.

⁵⁶ Secondo D. CARCANO, *Governo e amministrazione della giurisdizione*, cit., p. 2154, "è principio generale di diritto amministrativo che il potere di decidere su reclami proposti avverso provvedimenti emessi da organi appartenenti alla stessa struttura burocratica, tra i quali vi sia un rapporto di sovraordinazione, è da ritenere espressione del potere di emanare direttive e di vigilare sulla corretta osservanza delle stesse ed è, dunque, da considerare rimedio di carattere generale ammesso indipendentemente da una norma che espressamente lo preveda": posizione che, come fa l'A., si può applicare anche all'amministrazione della giurisdizione, con la precisazione però che, nonostante riecheggi la sostanza del ricorso amministrativo gerarchico (art. 1 ss. d.p.r. 24 novembre 1971 n. 1199), in tal caso, come *supra* affermato, un rapporto gerarchico non sussiste tra C.G. e C.S.M.; al più si tratterebbe di una ipotesi di "ricorso gerarchico improprio": v. F.G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, cit., p. 502.

⁵⁷ A tal proposito si può ricordare come in dottrina (cfr. M. ROMEI PASETTI, *L'art. 111 Cost. e il principio di efficienza dell'organizzazione giudiziaria*, in *Giust. civ.*, 2001, p. 507 ss.) si sia richiamato, a sostegno, anche il nuovo art. 111 Cost., che al co. 2, come inserito dalla l. cost. 23 novembre 1999 n. 2, enuncia ora il principio della ragionevole durata del processo. Dopo aver rilevato che il nucleo precettivo del nuovo art. 111 Cost. "non riguarda soltanto la materia del processo, ma investe anche l'ordinamento giudiziario e la disciplina dell'organizzazione degli

25/2006, l'art. 15, lett. f) apriva la strada all'attribuzione di compiti, questi sì propriamente di "amministrazione attiva", ai C.G. in materia di *status* dei magistrati: com'è noto, però, la l. 111/2007 ha preferito risolvere in radice le problematiche che pure erano state prospettate, disponendo l'abrogazione della disposizione in questione e quindi ridimensionando, almeno sul punto, le indubbie potenzialità della riforma⁵⁸.

Se invece, tornando al dibattito sull'interpretazione dell'art. 105 Cost. e traendo le conclusioni, si ritiene che dall'art. in questione discenda anche un vincolo di esclusività per le competenze attribuite al C.S.M., allora a poco servirebbe l'intervento del legislatore ordinario per attribuire poteri decisionali ai C.G.⁵⁹: sarebbe necessario l'intervento del legislatore costituzionale⁶⁰.

II.4. I CONSIGLI GIUDIZIARI QUALI ORGANI COLLEGIALI AMMINISTRATIVI.

Si è detto che i C.G. sono organi collegiali che svolgono funzioni di amministrazione della giurisdizione: questo è l'altro profilo cui pare opportuno prestare attenzione.

uffici" (*ivi*, p. 507), e che la legge è in grado di garantire la ragionevole durata del processo "in quanto predispone strutture organizzative e processuali capaci di funzionare" (così invece A. PROTO PISANI, nella sua relazione conclusiva al convegno dal titolo *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, svoltosi all'Elba, 9-10 giugno 2000, poi pubblicata nell'omonimo volume n. 21 dei *Quaderni di "Questione giustizia"*, a cura di M. G. CIVININI e C. M. VERARDI, Milano, 2001), si è scorta nella disposizione citata l'attribuzione di diretta (e non più indiretta, desumibile da altre disposizioni costituzionali) rilevanza al canone dell'efficienza, anche dell'organizzazione giudiziaria, contribuendo peraltro a riempire di contenuto il criterio generalissimo del "buon andamento" di cui all'art. 97 Cost. (M. ROMEI PASETTI, *op. cit.*, p. 508; v. anche *infra*, § 4). Conseguentemente, per evitare che il C.S.M. gestisca direttamente ogni e qualsiasi scelta di organizzazione, alimentando così "un apparato burocratizzato e centralizzato, incapace di prestare attenzione alle peculiarità delle differenti situazioni locali e, per ciò stesso, scarsamente flessibile ed in contrasto con il canone di efficienza" si è sottolineata la necessità di prendere consapevolezza del fatto che "l'esigenza di efficienza impone, in prospettiva, un decentramento dei compiti mediante la valorizzazione delle funzioni attribuite ai Consigli giudiziari e [...] la rivitalizzazione dei compiti direttivi" (*Ivi*, p. 519. L'A., infatti, in tale contributo, concentra l'attenzione sul ruolo della dirigenza degli uffici nella rinnovata prospettiva efficientista, in part. in materia tabellare: "se un senso ha il sistema tabellare, esso è appunto quello di assicurare la flessibilità dell'organizzazione, la sua adattabilità alle differenti esigenze locali". Per le competenze dei C.G. in materia tabellare, si rinvia al cap. IV).

⁵⁸ La lett. cit. prescriveva: "adottano i provvedimenti relativi allo status dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto riguardanti aspettative e congedi, riconoscimento di dipendenza di infermità da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate e concessione di sussidi". Si rinvia sul punto al cap. IV.

⁵⁹ Così sembra esprimersi A. COSTANZO, *Il Consiglio giudiziario*, cit., p. 2088.

⁶⁰ Magari riscoprendo l'attualità della posizione espressa in Assemblea costituente dal Calamandrei: v. cap. I, §4.

Anzitutto, la natura sostanzialmente amministrativa dell'attività esercitata comporta che la disciplina del loro operare debba essere informata ai principi generali in tema di funzioni ed organizzazione amministrative, e non necessariamente a quelli in materia di formazione e funzionamento degli organi giurisdizionali.

Primariamente, trova applicazione anche in tale ambito il principio-cardine dettato dall'art. 97 Cost. del "buon andamento" della pubblica amministrazione, posto che l'applicabilità del principio all'amministrazione "della giustizia" è un dato ormai acquisito sulla scorta di una stabile e più che trentennale giurisprudenza costituzionale⁶¹.

Se pure risulta complicato, nell'attuale panorama normativo, qualificare l'attività dei C.G. in termini di amministrazione attiva, con il che la loro attività si estrinseca in "sub-procedimenti" rispetto a quella del C.S.M., cionondimeno si ritengono soggetti ai principi contenuti nella l. 7 agosto 1990, n. 241 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi. In particolare, le disposizioni della legge citata che presentano maggiore attitudine a trovare applicazione in tale sede, anche sulla scorta dei rilievi del C.S.M. formulati in occasione della definizione dei criteri di coordinamento organizzativo della pluralità dei C.G.⁶², sono quelle che prevedono il diritto di avviso dell'interessato circa la pendenza del procedimento, e conseguentemente ne legittimano l'intervento, il diritto di prendere visione degli atti del procedimento, e la partecipazione alla formazione della volontà dell'organo attraverso la produzione di memorie scritte o documenti ritenuti utili, nonché quelle in materia di diritto di accesso agli atti adottati dal Consiglio⁶³.

⁶¹ V., *ex plurimis*, C. Cost. sentenze n. 84 del 11 marzo 2011, n. 56 del 18 febbraio 2010, e gli ampi richiami giurisprudenziali in esse contenuti. Peraltro, oltre a notare che più corretto sarebbe forse parlare di "amministrazione della giurisdizione" per quanto detto *supra*, tale giurisprudenza fermamente ritiene che il principio sia applicabile all'organizzazione degli uffici ma non anche alla funzione giurisdizionale in sé, ispirata invece ai diversi principi dell'indipendenza e dell'imparzialità. E. VASSALLO, *Il principio di buon andamento è estraneo per definizione alla funzione giurisdizionale?*, commento a C.Cost. 376/1993 in *Giur. it.*, 1994, I, p. 242, rileva però che "esistono casi in cui non è possibile tracciare un confine: l'organizzazione più o meno efficiente degli uffici può incidere sulla legittimità, indipendenza e imparzialità della giurisdizione".

Il principio di buon andamento ha oggi acquisito in questo campo un contenuto maggiormente definito grazie alla desumibilità del principio di efficienza dall'art. 111, co. 2 Cost., secondo l'opinione dottrinale richiamata *supra*, in nota 57.

⁶² Nella cit. *Risoluzione sul decentramento*, § 5: sul punto si v. *infra*, nel testo, quanto al potere di autoregolamentazione riconosciuto in capo ai C.G.

⁶³ V. artt. 7, 9, 10, 22, 25, l. 241/1990.

Si tratta di norme funzionali ad un effettivo ed informato coinvolgimento dei singoli magistrati interessati, che acquisiscono pertanto rilevanza particolare nelle ipotesi in cui l'attività dei C.G. più direttamente interessa questi ultimi, e quindi per la formulazione dei pareri sulla professionalità, anche in funzione del conferimento di incarichi direttivi, o di pareri sulla adozione, da parte del C.S.M., di provvedimenti inerenti a collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, riammissioni in magistratura dei magistrati del distretto⁶⁴, e la cui applicazione risulta evidentemente prodromica rispetto alla diretta ricorribilità davanti al giudice amministrativo, ormai riconosciuta in giurisprudenza⁶⁵.

Spesso il contenuto di tali disposizioni viene riportato o richiamato dai regolamenti dei singoli C.G., ma la riforma ha da ultimo attribuito a talune, almeno, di esse specifica rilevanza legislativa: infatti, l'art. 11, co. 5, d.lgs. 160/2006, come modificato dalla legge 111/2007, nel disciplinare le nuove valutazioni di professionalità a cadenza quadriennale, ha esplicitamente previsto che nell'esercizio dei poteri istruttori strumentali riconosciutigli, il C.G. possa assumere informazioni su fatti specifici segnalati dai suoi componenti, dai dirigenti degli uffici o dai Consigli dell'ordine degli avvocati, *dando tempestiva comunicazione dell'esito all'interessato, che ha diritto ad avere copia degli atti*, e possa procedere alla sua audizione, *che è sempre disposta se il magistrato ne fa richiesta*.

In ogni caso, anche al di là di tale ultima disposizione, “deve ritenersi principio di generale applicazione, sulla base della l. 241/1990, assicurare la pienezza e l'eshaustività degli elementi posti a fondamento dei pareri formulati dal C.G. consentendo all'interessato la tempestiva conoscenza di tutti gli atti presi in esame e la formulazione di deduzioni a difesa affinché anche queste possano rientrare tra gli elementi di valutazione sottesi al parere”⁶⁶.

⁶⁴ Cfr. art. 15, lett. b) e g), d.lgs. 25/2006; art. 11, co. 3, 4, 5, e 12, co. 10 e 11, d.lgs. 160/2006.

⁶⁵ V. *supra*, § 3.

⁶⁶ Così C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, cit., p. 98.

II.5. *SEGUE*: IL POTERE DI AUTOREGOLAMENTAZIONE. PROFILI DI LEGITTIMITÀ DI TALE POTERE.

In quanto organi collegiali, ai C.G. è stato riconosciuto il potere di organizzare il proprio funzionamento attraverso l'autoregolamentazione.

Sul tema, una fonte di primaria importanza è la più volte citata risoluzione sul decentramento dei C.G. adottata dal C.S.M. con delibera 20 ottobre 1999: in essa il Consiglio ha operato una ricognizione sullo stato del funzionamento dei C.G. al 1999, rilevando che solo la metà di essi si era all'epoca dotata di un apposito regolamento interno; ha poi ricostruito le rigorose argomentazioni adducibili a sostegno del riconoscimento di tale potere, invitando *expressis verbis* i C.G. che ancora ne fossero privi a dotarsene; infine, in esecuzione del potere di dettare criteri di coordinamento organizzativo che il C.S.M. ha riconosciuto in capo a se medesimo quale corollario naturale della posizione di ausiliarità-sottoordinazione funzionale dei C.G.⁶⁷, ha individuato taluni contenuti minimi imprescindibili che, pur nel rispetto della sfera di autonomia dei C.G., tutti i regolamenti (quelli da adottarsi *ex novo* e quelli già esistenti, in esito ad apposite modifiche) avrebbero dovuto rispettare in funzione della tutela dell'interesse pubblico ad una razionale ed omogenea amministrazione della giurisdizione.

Un rinnovato interesse nei confronti della questione è dovuto sicuramente alla riforma del biennio 2005-2007: la riqualificazione delle competenze, il rafforzamento del ruolo dei C.G., le innovazioni in punto di composizione (l'inserimento dei componenti laici, la previsione di una composizione differenziata in ragione delle diverse competenze, l'introduzione di una Sezione autonoma per i Giudici di pace), hanno evidenziato l'importanza di regole di funzionamento certe preventivamente determinate (e hanno inevitabilmente suggerito emendamenti ai regolamenti già adottati).

Curiosamente, il legislatore della riforma ha esplicitato la sussistenza di tale potere solo con riferimento al Consiglio direttivo della Corte di cassazione, omettendo ogni

⁶⁷ V. *supra*, § 3.

riferimento in proposito con riguardo ai C.G.⁶⁸. Ciò sembra da imputarsi ad una mera svista, non sussistendo particolari ragioni per giustificare una disciplina differenziata: anzitutto perché, nonostante qualche originario dubbio manifestato in dottrina⁶⁹, C.G. e Consiglio direttivo della Corte di cassazione risultano essere organi sostanzialmente assimilabili, almeno sotto il profilo della natura giuridica, pur nelle innegabili diversità (al di là di quella terminologica, il Consiglio direttivo non afferisce ad alcun “distretto”, ma ad un ufficio giudiziario, la Corte di cassazione, che si differenzia dagli altri quantomeno per le funzioni di legittimità esercitate)⁷⁰; e comunque perché sarebbe semplicemente assurdo desumere dalla lettera della legge una *voluntas legis* diretta a riconoscere il potere di autoregolamentazione del Consiglio direttivo e non anche dei C.G., cui sono tuttora applicabili le considerazioni che seguono.

In primo luogo, le elaborazioni dottrinali circa la teoria dei collegi amministrativi, che hanno qualificato il regolamento interno come uno “strumento operativo che dovrebbe costituire l’ordinario corredo di ogni organismo collegiale”, capace di “assicurare efficienza e duttilità all’attività interna”⁷¹, specialmente in mancanza di indicazioni legislative, e di razionalizzare l’azione del collegio, all’ovvia condizione che tutto avvenga *secundum o praeter legem* ma non *contra legem*⁷². Poiché i C.G. sono organi collegiali che svolgono funzioni di “amministrazione”, tali considerazioni sono ad essi estensibili.

⁶⁸ Si confrontino gli artt. 3, co. 1 e 11, d.lgs. 25/2006, nel testo modificato dalla l. 111/2007: il primo recita “Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione è presieduto dal primo presidente della Corte. Nella prima seduta il Consiglio elegge al suo interno, con votazione effettuata a scrutinio segreto, tra i componenti togati, il segretario *ed adotta le disposizioni concernenti l’organizzazione dell’attività e la ripartizione degli affari*”; il secondo invece “Il consiglio giudiziario è presieduto dal presidente della corte di appello. Nella prima seduta il consiglio elegge al suo interno, con votazione effettuata a scrutinio segreto, tra i componenti togati, il segretario.”

⁶⁹ V. M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, cit., p. 155, dove afferma: “la legge delega [...] contiene principi ispiratori comuni [...] e pare, quindi, presupporre una sostanziale assimilabilità tra i due organismi, che sono in realtà profondamente diversi”.

⁷⁰ V. la stessa M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, II ed., Milano, 2009, pp. 383 ss.; G. DIOTALLEVI, *I Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, I, pp. 32 ss.; B. GIANGIACOMO, *La nuova organizzazione*, cit., § 5: “la previsione legislativa di un consiglio direttivo della Corte di cassazione costituisce un’assoluta novità nel sistema del governo autonomo, perché finalmente quest’organo giurisdizionale viene assimilato agli altri riguardo a questo importante aspetto ordinamentale”.

⁷¹ Si è citato F. ZUELLI, *Le collegialità amministrative tra regolamentazione e autoregolamentazione*, in *Le regioni*, a. XVIII, n. 5, ottobre 1990.

⁷² Cfr. F. ZUELLI, *Le collegialità amministrative*, Milano, 1985; M. CAMMELLI, *L’amministrazione per collegi*, Bologna, 1980.

Inoltre, un avallo costituzionale a tale potere è stato rinvenuto nell'art. 97 Cost.: in assenza di controindicazioni normative ed a fronte di lacune dell'ordinamento (e, nel caso dell'ordinamento giudiziario, non è seriamente contestabile che il quadro normativo di riferimento sia "confuso, contraddittorio, disorganico, frammentario e lacunoso"⁷³), l'adozione, da parte del C.G., "di regole e metodi stabili di lavoro collegialmente deliberati e diretti a rendere più razionale ed ordinata l'attività consiliare, più adeguato, garantito ed uniforme l'esercizio della funzione valutativa, più chiari e certi i criteri di formazione dei pareri, più efficaci le attività relative alle tabelle ed alla formazione dei magistrati"⁷⁴ è sicuramente funzionale a garantire buon andamento e imparzialità dell'attività amministrativa svolta.

Infine, sono stati utilizzati dal C.S.M.⁷⁵ e richiamati dalla dottrina⁷⁶, con valenza legittimante il potere regolamentare dei C.G., anche i principi di "potere implicito" e "attribuzioni strumentali", pure ritenuti di applicazione generale agli organi amministrativi, sviluppati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di leggi regionali⁷⁷: l'attribuzione di competenze sostanziali implica la facoltà di regolare e organizzare l'attività conoscitiva necessaria ad esercitarla, beninteso nelle sfere non interessate da specifiche previsioni di rango superiore⁷⁸.

⁷³ Così S. DE NARDI, *L'ordinamento giudiziario italiano tra passato, presente e futuro: verso una tardiva attuazione dei principi costituzionali?*, in *Il diritto della regione*, 2003, I, p. 97

⁷⁴ V. C.S.M., *Risoluzione*, cit., § 3.3.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Cfr. B. GIANGIACOMO – V. MACCORA – I. MANNUCCI PACINI, *L'organizzazione della giurisdizione dopo le riforme*, cit., p.22; C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, cit., p. 98.

⁷⁷ Cfr., ad es., C.Cost. sentt. 547/1989, 139/1990, 4/1991, nelle quali, decidendo su ricorsi dello Stato avverso leggi regionali, la Corte costituzionale ha escluso la violazione dell'art. 117 Cost. ritenendo attività come quelle di informazione, inchiesta, indagine statistica non "materie" riservate allo Stato ma il prodotto di un "potere implicito" collegato alle varie competenze attribuite agli organi pubblici.

⁷⁸ Peraltro il C.S.M., nella stessa risoluzione (§ 3.3, in nota n. 8), ha ritenuto in parte utilizzabili a sostegno del potere regolamentare dei C.G. le riflessioni conclusive svolte dalla c.d. Commissione presidenziale nominata a suo tempo dal Capo dello Stato Cossiga e presieduta dal prof. Paladin (reperibile in AA.VV., *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 986 ss.) che, circa la relazione tra i poteri "paranormativi" esercitati dal C.S.M. tramite la fissazione di regole generali e la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario stabilita dall'art. 108 Cost., ebbe a rilevare come, in presenza di vuoti e lacune gravi dell'ordinamento giudiziario, l'attività regolatrice del Consiglio superiore avesse consentito di razionalizzare, limitare, ancorare a regole predeterminate la discrezionalità che da tale lacunosità derivava. Così il C.S.M.: "valgono anche per il Consiglio giudiziario le considerazioni sulla necessità di accrescere il grado di conoscibilità e di trasparenza degli atti posti in essere" introducendo regole là dove permangono mere prassi, e "conformando l'operato dei Consigli a canoni operativi improntati a ragionevolezza, funzionalità, certezza e prevedibilità".

II.5.1. *Segue: profili contenutistici dei regolamenti interni dei Consigli giudiziari.*

Come detto, nel 1999 il C.S.M. rilevava che solo la metà dei C.G. si fosse dotata di un apposito regolamento interno, mentre i rimanenti si affidavano a “prassi tutt’altro che certe, mutevoli e difficilmente conoscibili dai destinatari degli atti di tali organismi”, che ponevano a rischio gli obiettivi di razionalità ed efficienza: di qui l’“invito” a correggere tale “non più tollerabile anomia”⁷⁹.

Oggi, tutti i C.G. si sono dotati di tale strumento organizzativo⁸⁰, all’interno del quale i profili che, di fatto e nel silenzio del legislatore, rivestono maggiore rilievo, sono in parte gli stessi che già la risoluzione sul decentramento aveva individuato come contenuto minimo imprescindibile: le modalità di convocazione delle sedute, la formazione dell’ordine del giorno, i criteri di assegnazione degli affari, le forme di pubblicità, in senso ampio, dell’attività dell’organo, nonché, in seguito alla riforma, il ruolo del segretario del C.G. e la disciplina del c.d. “diritto di tribuna”⁸¹. Peraltro, l’importanza delle scelte organizzative compiute attraverso il regolamento, emerge anche dal fatto che, con l’introduzione di una componente “laica” nei C.G., lo stesso C.N.F. ha ritenuto opportuna la fissazione di talune “linee guida per la predisposizione delle norme regolamentari dei Consigli giudiziari”⁸².

Quanto al primo profilo, la convocazione delle sedute spetta, in conformità alle regole generali di funzionamento degli organi collegiali, al presidente⁸³; si è però diffusa la predeterminazione di regole oggettive sui tempi e modalità di convocazione (ad es., l’individuazione di un giorno settimanale da dedicare alle sedute con cadenza quindicinale)⁸⁴, pur mantenendo ferma la possibilità di convocazioni straordinarie⁸⁵.

⁷⁹ Cfr. la *Risoluzione*, cit., § 5.

⁸⁰ I regolamenti sono stati raccolti dal C.N.F., e sono reperibili in www.consiglionazionaleforense.it.

⁸¹ Per gli ultimi due profili accennati, si rinvia, per affinità, alla trattazione della composizione (cap. III, in part. il § 2) e delle attribuzioni (cap. IV, in part. il § 5.1) dei C.G..

⁸² V. C.N.F., *Vademecum sui consigli giudiziari*, cit., p. 215 ss. Ad esso si farà riferimento nel prosieguo del testo. Il documento è reperibile anche in www.consiglionazionaleforense.it.

⁸³ Quindi il presidente della Corte di appello nei C.G., il primo presidente della Corte di cassazione nel Consiglio direttivo.

⁸⁴ In tal senso dispongono i regolamenti dei C.G. di Venezia (art. 2.1), Bari (art. 1.2), Bologna (art. 1.1), Palermo (art. 1.1), Roma (art. 1.1); il regolamento del C.G. di Milano prevede in via ordinaria una convocazione settimanale (art. 1.1).

⁸⁵ Che è prevedibile aumentino in ragione della dilatazione dei tempi di lavoro dovuta ai nuovi compiti del C.G.: si pensi alla vigilanza sull’andamento degli uffici giudiziari del distretto e alla formulazione dei pareri sulla

L'avvocatura, dal canto suo, ha auspicato che la convocazione avvenga secondo un programma delle sedute predeterminato, magari prevedendo sedute itineranti presso le sedi dei Tribunali del distretto (in particolare per la trattazione di questioni organizzative), e comunque con un preavviso congruo per consentire ai Consigli dell'ordine del distretto di interloquire e fare le proprie segnalazioni⁸⁶.

Quanto al secondo profilo, la formazione dell'ordine del giorno pure spetta, in via di principio, al presidente; anche a tal riguardo, però, sono spesso previsti dei temperamenti: di solito consentendo a singoli consiglieri di richiedere l'inserimento di specifiche pratiche⁸⁷, provocando una pronuncia collegiale sulla richiesta in caso di diniego da parte del presidente, ovvero talora prevedendo l'inserimento automatico se la richiesta è "qualificata" (proviene, cioè, da un numero determinato di componenti)⁸⁸; definendo criteri per la materiale redazione dell'o.d.g. da parte del presidente, quali l'ordine cronologico con cui gli atti pervengono alla segreteria, oppure la tipologia di pratiche da trattare; prevedendo la possibilità, per un numero determinato di consiglieri, di opporsi alla trattazione di argomenti inseriti in via di urgenza con preavviso minore rispetto a quello ordinario⁸⁹.

Quanto al terzo profilo, la designazione dei relatori secondo criteri predeterminati è auspicio dello stesso C.N.F., ma se ne è rilevata, più in generale, la diretta incidenza sull'effettivo "buon andamento" ex art. 97 Cost.⁹⁰. La questione della "ripartizione degli affari" è stata espressamente considerata nell'art. 3, co. 1, d.lgs. 25/2006, come

professionalità dei magistrati nel contesto del sistema di valutazione a cadenza quadriennale introdotto dalla riforma. V. art. 15, co. 1, lett. d), d.lgs. 25/2006; art. 11, d.lgs. 160/2006. Prevedono esplicitamente tale possibilità i regolamenti dei C.G. di Messina (art. 1.1), Milano (art. 1.1), Roma (art. 1.3).

⁸⁶ Prevedono l'ipotesi di sedute "itineranti" i regolamenti dei C.G. di Venezia (art. 2.2) e Brescia (art. 1.3).

⁸⁷ In analogia, pertanto, con l'art. 46, co. 1 del Regolamento interno del C.S.M.: "Ciascuno dei componenti del Consiglio può chiedere al Vicepresidente che un determinato argomento sia posto all'ordine del giorno. Se il Vicepresidente, sentito il Comitato di Presidenza, non ritenga di accogliere la richiesta, ne informa nella successiva riunione il Consiglio, che delibera in proposito e, se accolla la richiesta, fissa la data della discussione. Quando la richiesta sia sottoscritta da almeno un quarto dei componenti del Consiglio, il Vicepresidente fissa la data della discussione non oltre quindici giorni". Il regolamento è reperibile in www.csm.it.

⁸⁸ La previsione di una richiesta "qualificata" che determina l'inserimento automatico della pratica nell'o.d.g. ricorre per es. nei regolamenti dei C.G. di Brescia (art. 3.3), Perugia (art. 3.2), Messina (art. 4.5), Bologna (art. 2.4), Palermo (art. 2.3) e Milano (art. 3.2).

⁸⁹ Quest'ultima previsione è contenuta per es. nei regolamenti dei C.G. di Bologna (art. 2.3) e Perugia (art. 3.3).

⁹⁰ Cfr. C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, cit., p. 159; E. AGHINA, *Il nuovo ruolo dei Consigli giudiziari*, relazione tenuta all'incontro di studio organizzato dal C.S.M. sul tema *I Consigli giudiziari*, tenutosi a Roma il 19 e 20 giugno 2008, § 1, in www.csm.it.

modificato dalla l. 111/2007, con riguardo al Consiglio direttivo della Corte di cassazione: *nulla quaestio* sull'applicabilità anche ai C.G., come *supra* rilevato, ma la disposizione vale comunque a chiarire che si tratta di un'attribuzione collegiale, “confinando nell'eccezione (certamente da non imitare) l'esercizio di poteri discrezionali nella scelta dei relatori da parte del Presidente della Corte”⁹¹.

I criteri più frequentemente utilizzati sono, da un lato, l'abbinamento degli affari secondo l'ordine cronologico ai vari relatori secondo l'ordine alfabetico o di anzianità, oppure mediante sorteggio⁹²; dall'altro, la suddivisione degli stessi per tipologie omogenee o gruppi di materie: in particolare, nella materia tabellare, da un lato la complessità suggerisce di derogare alla regola del relatore individuale assegnando l'affare ad un gruppo di consiglieri (di composizione mista, togata e non), dall'altro l'esigenza di specializzazione comporta spesso il ricorso ad “abbinamenti” tra uffici del distretto e singoli consiglieri relatori⁹³. Sotto quest'ultimo aspetto, peraltro, si è rilevata l'opportunità di prevedere dei meccanismi di rotazione, maggiormente praticabili data la durata quadriennale dei C.G. introdotta dalla riforma⁹⁴, per evitare “il rischio di un'eccessiva personalizzazione ‘territoriale’”⁹⁵, ed ha avuto una diffusione generalizzata la previsione di un'incompatibilità che impedisce di assegnare ai consiglieri pratiche relative alla Sezione o all'Ufficio di appartenenza⁹⁶.

⁹¹ V. E. AGHINA, *op. cit.*, *ibidem*.

⁹² Tali modalità sono frequenti soprattutto con riguardo ai pareri sulla professionalità dei magistrati, come auspicato dal C.N.F., ove peraltro sono tendenzialmente esclusi dall'assegnazione i membri di diritto.

⁹³ Per fare qualche esempio, il regolamento del C.G. di Venezia utilizza il criterio del sorteggio per le pratiche relative alle valutazioni di professionalità e quello della rotazione basato sull'ordine di anzianità per le restanti; le pratiche tabellari sono assegnate a gruppi di tre consiglieri (art. 3). Il regolamento del C.G. di Perugia pone quale criterio generale quello del sorteggio (art. 4), mentre quello del C.G. di Milano contiene una previsione assai articolata di criteri per l'assegnazione degli affari: da quelli alfabetico e a rotazione per le pratiche relative alla magistratura onoraria o al conferimento di incarichi extragiudiziari, a quello del sorteggio nelle valutazioni di professionalità, a quello dell'abbinamento di gruppi di consiglieri variamente determinati con singoli uffici giudiziari, salve le incompatibilità, per le pratiche in materia tabellare (art. 4). Non mancano soluzioni “originali”, come quella del C.G. di Bari, il cui regolamento prevede per le valutazioni di professionalità un meccanismo di assegnazione a rotazione sulla base dell'anzianità del consigliere abbinata ai diversi bimestri di nascita dei magistrati valutandi, con slittamento periodico di un bimestre per ridurre al minimo il rischio di personalizzazione delle pratiche (art. 3).

⁹⁴ V. artt. 5, co.1 e 13, co.1, d.lgs. 25/2006.

⁹⁵ V. E. AGHINA, *op. cit.*, *ibidem*.

⁹⁶ Seppure si sia rilevato che “si tratta di una previsione che irrigidisce eccessivamente il sistema di assegnazione, sembrando sufficiente a superare eventuali situazioni di effettivo (e non solo potenziale) conflitto d'interesse il ricorso all'istituto generale dell'astensione, che, come è noto, trova applicazione anche nel procedimento amministrativo”: così G. SALME', *Il consiglio direttivo della Corte di cassazione e i consigli giudiziari*, relazione tenuta all'incontro di studio organizzato dal C.S.M. sul tema *I Consigli giudiziari*, tenutosi a Roma il 12 giugno 2008, § 3.

Più in generale, la questione dell'incompatibilità in caso di "conflitto di interessi" dei singoli relatori si pone anche con riguardo all'operato dei C.G.; in assenza di indicazioni legislative, può ritenersi operante l'istituto dell'astensione all'interno dell'organo collegiale, e applicarsi il principio generale per cui chi ha un interesse personale alla deliberazione si astiene in conformità al buon funzionamento dell'organo ed al principio di imparzialità sancito dall'art. 97 Cost.⁹⁷. In seguito alle correzioni apportate dalla l. 111/2007 al d.lgs. 25/2006, eventuali casi di incompatibilità divengono più semplicemente risolvibili dato che, con l'introduzione di un *quorum* costitutivo e di uno deliberativo per il funzionamento dell'organo (che ha perso la connotazione di "collegio perfetto"), il componente interessato può risultare assente, essendo sufficiente la presenza della metà più uno dei membri⁹⁸.

Una volta riconosciuta la pratica utilizzabilità dell'istituto dell'astensione, peraltro, ci si potrebbe interrogare sull'applicabilità del diverso istituto della riconsueta, che con il primo viene solitamente considerato. Se l'astensione è "l'obbligo e, correlativamente, il diritto del funzionario, in presenza di specifici presupposti di incompatibilità, di non esercitare la funzione pubblica in relazione ad un affare determinato"⁹⁹, la riconsueta è invece "il diritto del destinatario della funzione pubblica a sottrarre la trattazione di un determinato affare al funzionario, al verificarsi dei presupposti d'incompatibilità"¹⁰⁰; dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenerli entrambi applicabili non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a quelli amministrativi, anche oltre i casi specificamente considerati da norme di legge, in applicazione del principio generale di imparzialità enunciato dall'art. 97 Cost.¹⁰¹.

Per quanto attiene ai C.G., potrebbe immaginarsi il caso di un magistrato (tale essendo la categoria dei "destinatari della funzione pubblica" per quanto riguarda questi organi) che, direttamente coinvolto nella singola attività del C.G.¹⁰², intenda far valere,

⁹⁷ Cfr. C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, cit., p. 160.

⁹⁸ V. artt. 9 bis e 10, co.1bis, d.lgs. 25/2006, introdotti dalla l. 111/2007. V. anche il cap. III, § 3.

⁹⁹ Cfr. A. PUBUSA, voce *Riconsueta e astensione nel diritto amministrativo*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 1997, in studiodigitale.leggiditalia.it.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ Per una ricostruzione dei termini della questione si v. *ibidem*.

¹⁰² L'esempio immediato è quello del magistrato soggetto ad una delle periodiche valutazioni di professionalità. Ma si pensi anche al magistrato che richieda un trasferimento, ovvero l'attribuzione di un incarico direttivo od extragiudiziario, su cui il C.G. debba formulare il proprio parere.

nei confronti di alcuno dei componenti il C.G., quei medesimi profili¹⁰³ che potrebbero condurre quest'ultimo ad astenersi.

I regolamenti dei C.G. non contengono discipline espresse dell'istituto, il che forse sta ad indicare come si tenda a prevenire ipotesi come quella immaginata, e conseguentemente a prevenire il rischio di incremento di un già acceso contenzioso davanti al giudice amministrativo¹⁰⁴, attraverso la rigorosa applicazione dell'istituto dell'astensione¹⁰⁵, ovvero attraverso l'uso di altri strumenti: in particolare prevedendo l'ipotesi di audizione personale del singolo magistrato in via "preventiva" rispetto all'adozione dell'atto amministrativo, consentendogli di manifestare in sede consiliare le sue doglianze e di evidenziare (anche) i profili che a suo dire suggerirebbero come opportuna l'astensione del singolo componente¹⁰⁶.

Quanto, infine, al profilo della pubblicità delle attività dell'organo, esso investe più risvolti dell'attività del C.G., essendo stata comunque auspicata, sia dal C.S.M. che dal C.N.F., la maggiore pubblicità possibile. Oggi tutti i regolamenti contengono una

¹⁰³ Di incompatibilità, od anche solo di opportunità: non escluso il caso di una qualche forma di "rancore" o di "inimicizia", quale che ne sia la ragione, con uno dei componenti, in particolare con i colleghi togati, quando assumano la funzione di relatori nelle pratiche coinvolgenti magistrati.

¹⁰⁴ È chiaro che, sempre ragionando in astratto, quelle stesse situazioni di interesse personale di uno dei componenti nei singoli affari del Consiglio, che suggeriscono a costui di astenersi, e possono determinare il destinatario dell'attività amministrativa del collegio a "ricusarlo", possono trasformarsi, qualora tali istituti non vengano praticamente utilizzati ovvero non correggano la situazione di incompatibilità, in altrettanti motivi di doglianza avverso l'atto consigliare, e quindi sorreggere altrettanti ricorsi proposti al giudice amministrativo per ottenere l'annullamento dell'atto in questione. È parimenti noto che, per tutto quanto attiene alla valutazione della professionalità dei magistrati (specie se si tratta di valutazione negativa), ivi compresa la materia degli incarichi direttivi, il contenzioso risulta essere quantitativamente rilevante.

¹⁰⁵ Spesso per ragioni di mera opportunità, anche oltre i casi in cui a stretto rigore sussisterebbero ragioni giuridiche determinanti un vero obbligo di astensione e, correlativamente, il diritto alla ricusazione (*in primis*, la sussistenza di rapporti di parentela od affinità, o delle ipotesi *ex art. 36 c.p.p. e 51 c.p.c.*).

¹⁰⁶ In tal modo, fra l'altro, si consentirebbe al magistrato interessato di "giocare a carte scoperte": la scelta di non usufruire dell'occasione di audizione, o di non sollevare in tale sede alcun profilo di incompatibilità, riduce in prospettiva il rischio di contenzioso davanti al giudice amministrativo, ripercuotendosi sull'effettiva sussistenza di un interesse ad impugnare. L'ipotesi di audizione personale del magistrato interessato è prevista in pressoché tutti i regolamenti interni, ma, in particolare, quelli dei C.G. di Venezia e Trento contengono una disposizione particolarmente utile in funzione degli obiettivi "deflattivi" accennati *supra*: "Quando emergono elementi che possono portare alla formulazione di un parere negativo o non positivo in ordine alla valutazione della professionalità, il Consiglio Giudiziario, prima di formulare il parere, dispone la comunicazione degli atti al magistrato interessato, assegnando un termine per l'eventuale deposito di una memoria e di documenti, con facoltà dell'interessato di richiedere di essere sentito personalmente" (art. 8.5 reg. Venezia e 5.5 reg. Trento).

disciplina più o meno articolata della questione, spesso richiamando disposizioni di legge (*in primis* la l. 241/1990)¹⁰⁷.

Anzitutto, la pubblicità deve poter riguardare le sedute dell'organo. Il C.S.M., nella delibera consiliare di risposta a quesito del 25 gennaio 2007¹⁰⁸, ha affermato che in tali casi la pubblicità deve costituire la regola, la segretezza (che pure caratterizza, come ha rilevato un apposito monitoraggio contestualmente compiuto, molti dei regolamenti dei C.G.) l'eccezione, in analogia a quanto stabilisce l'art. 16, co.1 del regolamento interno del C.S.M.¹⁰⁹: non solo perché questo corrisponde ad un'esigenza di ogni organo collegiale nel contesto di un ordinamento costituzionale democratico, ma anche perché, essendo i C.G. organi elettivi, “per essi la trasparenza delle decisioni adottate è finalizzata anche a garantire il controllo pubblico sulle modalità con le quali è stato esercitato il mandato”¹¹⁰.

Il principio, però, deve essere coordinato con altri interessi parimenti meritevoli di tutela: anzitutto la necessità di salvaguardare la libertà di opinione e di voto dei componenti il Consiglio giudiziario, i quali non godono della prerogativa della insindacabilità prevista nella legge istitutiva a favore dei membri del Consiglio superiore della magistratura¹¹¹; in secondo luogo, il diritto alla riservatezza, in caso di deliberazioni concernenti “dati sensibili” (specie in materia di valutazione dei magistrati)¹¹² e la tutela del segreto investigativo o di esigenze di “sicurezza dei magistrati, degli edifici, degli impianti e dei servizi”¹¹³. Nei limiti in cui non sia negata in conseguenza della esclusione della pubblicità delle sedute, la pubblicità interessa anche i verbali delle medesime, per i

¹⁰⁷ Un esplicito richiamo alla l. 241/1990 è contenuto per es. nel regolamento del C.G. di Messina (art. 12.3), mentre un richiamo implicito alla “normativa vigente” in materia di diritto di accesso agli atti è contenuta nel regolamento del C.G. di Venezia (art. 6.3).

¹⁰⁸ Reperibile nel sito www.csm.it.

¹⁰⁹ “Le sedute del Consiglio sono pubbliche”. Non così per quanto riguarda le Commissioni interne: cfr. co.5.

¹¹⁰ V. la cit. *Delibera*; la tesi è stata poi ribadita nella *Risposta a quesito* del 12 marzo 2009, che si può leggere in C.N.F., *Vademecum*, cit., p. 221.

¹¹¹ V. art. 32 *bis*, l. 195/1958: “i componenti del Consiglio Superiore non sono puniti per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, e concernenti l'oggetto della discussione”.

¹¹² La cit. *Delibera* del C.S.M. precisa: “Resta comunque fermo che la tutela della riservatezza non può pregiudicare il diritto, esercitabile in fase successiva alla adozione della delibera, da parte degli interessati titolari di una situazione giuridicamente rilevante, di chiedere l'acquisizione delle delibere e dei pareri non solo attinenti alla propria persona, ma anche di quelli che riguardano altri magistrati, nell'ambito di una procedura di valutazione comparativa che li coinvolge, anche al fine di poter eventualmente interloquire nelle forme consentite con il Consiglio superiore della magistratura”.

¹¹³ Cfr. C.N.F., *Linee guida*, in *Vademecum*, cit., p. 217.

quali i regolamenti prevedono il deposito in cartaceo presso la segreteria o, preferibilmente, la trasmissione telematica ai magistrati del distretto o la pubblicazione sul sito web della Corte di appello¹¹⁴.

Questione in qualche modo connessa alla precedente è quella relativa alle modalità ed alla pubblicità delle votazioni in seno al Consiglio. Il dato legislativo di riferimento è alquanto scarno, ragion per cui anche in tale ambito potrà esplicitarsi il potere autoregolamentare dei C.G.: esso è rappresentato dai già citati artt. 3, co.1 e 11, d.lgs. 25/2006, nei quali si dispone che l'elezione del Segretario del C.G. avvenga a scrutinio segreto. Null'altro essendo disposto, si potrebbe dedurre che la votazione palese rappresenti la regola, con la conseguenza che "la votazione segreta può essere prevista solo in relazione a specifiche situazioni e non può essere rimessa alla pura discrezionalità del collegio, svincolata da ogni presupposto oggettivo"¹¹⁵; tale lettura troverebbe sostegno nel "carattere elettivo dell'organo, che rende necessario il controllo degli elettori sull'operato degli eletti e [nella] più forte rappresentatività che gli eletti [hanno assunto] a seguito del nuovo sistema elettorale a liste contrapposte" introdotto dalla riforma del 2006¹¹⁶. Il voto segreto dovrebbe essere perciò limitato alle ipotesi in cui il libero esercizio del voto da condizionamenti esterni non sarebbe altrimenti tutelabile.

Inoltre, la pubblicità riguarda anche gli ordini del giorno; a tale proposito, accanto al deposito presso la segreteria, si è diffuso l'utilizzo di strumenti informatici e telematici per ottenere tale obiettivo stabilendone l'invio a capi degli uffici giudiziari e/o ai magistrati del distretto, ovvero, raramente, prevedendone la pubblicazione sul sito web

¹¹⁴ Per quanto riguarda lo strumento del sito web, che indubbiamente rappresenterebbe il mezzo di comunicazione oggi più immediato ed efficace per garantire un'effettiva apertura e trasparenza dell'attività complessiva dei C.G., va detto che il panorama attuale è desolante: delle ventisei Corti di appello italiane, ben tre risultano ancora del tutto prive di un sito web specifico (Caltanissetta, Reggio Calabria, Trento); delle rimanenti, poco più della metà dedica all'interno del sito una pagina specifica all'attività del C.G., e di queste appena dieci riempiono la medesima di contenuti effettivi: nello specifico, è possibile reperire *on line* i regolamenti dei C.G. di Bari, Brescia, Messina, Perugia, Bologna, Palermo, Milano, Roma e Napoli (gli altri, come detto, sono stati comunque raccolti dal C.N.F. e pubblicati nel sito di quest'ultimo); la pubblicazione sul web degli o.d.g. delle sedute viene effettuata dai C.G. di Messina, Bologna, Palermo, Roma e Napoli, mentre la pubblicazione dei verbali (di sedute ovviamente non segrete) è effettuata soltanto dai C.G. di Bologna e Palermo (Milano pubblica o.d.g. e verbali in un'area riservata non accessibile al pubblico). Il Consiglio direttivo della Cassazione, invece, persegue un obiettivo di piena pubblicità dell'o.d.g. e dei verbali delle sedute pubbliche, omesse le parti riguardanti singoli magistrati (v. art. 10).

¹¹⁵ Così G. SALME', *Il consiglio direttivo della Corte di cassazione e i consigli giudiziari*, cit., § 5 c).

¹¹⁶ V. *Ibidem*.

della Corte di appello¹¹⁷. Anche in tal caso le esigenze di riservatezza possono giustificare la facoltà che presidente o collegio dispongano l'esclusione, anche parziale, dalla pubblicazione. Il C.N.F. ha auspicato che nei regolamenti si preveda la trasmissione integrale dell'o.d.g. anche ai Consigli dell'ordine del distretto¹¹⁸: ciò è tanto più giustificabile, non solo nell'ottica di un maggiore coinvolgimento della componente laica, ma soprattutto in relazione alle nuove previsioni di legge che prevedono un più sostanzioso apporto conoscitivo da parte di quest'ultima, segnatamente in materia di valutazione della professionalità dei magistrati¹¹⁹.

Infine, la pubblicità non può non riguardare anche gli atti e i documenti utilizzati o prodotti dai C.G.: anzitutto, con riferimento agli atti istruttori, il che risulta evidentemente connesso con il regime di pubblicità da riconoscere all'o.d.g.; a tale proposito, il C.N.F. ha auspicato che la documentazione istruttoria di tutte le pratiche sia resa conoscibile anche ai consiglieri non togati (magari prevedendone la digitalizzazione, la trasmissione in tale forma alla segreteria del C.G. e di qui l'ulteriore trasmissione su supporto informatico ai consiglieri)¹²⁰, argomentando sulla base di un loro riconosciuto "non condizionato diritto di accesso a tutti gli atti che possono essere d'utilità all'espletamento del loro mandato"¹²¹, anche considerando che essi, al pari di tutti i consiglieri, sono vincolati all'osservanza del segreto.

Il richiamo al diritto di accesso consente di correttamente inquadrare la questione della pubblicità degli atti adottati dal C.G.: infatti, in più occasioni lo stesso C.S.M. ha riconosciuto al diritto sancito dagli artt. 22 ss., l. 241/1990¹²², il valore di principio

¹¹⁷ Si rinvia a quanto detto *supra*, in nota 106.

¹¹⁸ La comunicazione ai Consigli dell'ordine forense non è diffusa quanto auspicato dal C.N.F.: è comunque prevista, per es., dai regolamenti dei C.G. di Venezia (art. 1.2), Brescia (art. 2.4), Palermo (art. 2.7). Si può ricordare a proposito che nel "libro bianco" predisposto dal C.N.F. per raccogliere i risultati di un questionario rivolto ai Consigli dell'ordine ed agli avvocati consiglieri giudiziari per monitorare l'effettiva partecipazione dell'avvocatura nell'attività dei C.G. (vedilo in www.consiglionazionaleforense.it; si rinvia sul punto al cap. IV, § 4.1), emerge come circa il 20% dei Consigli dell'ordine non riceva l'o.d.g. dei C.G., e un altro 20% riceva solo quello relativo alle sedute in composizione non ristretta ai soli togati.

¹¹⁹ Ai sensi degli artt. 11, co. 4 lett. f), (che prevede tra le fonti di conoscenza del C.G. anche le segnalazioni provenienti dal Consiglio dell'ordine degli avvocati), e 13, co. 3, d.lgs. 160/2006 (che prevede la facoltà di acquisire le osservazioni del presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati ai fini della formulazione del giudizio di idoneità ivi previsto per il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti o viceversa), come sostituiti dalla l. 111/2007.

¹²⁰ Per es. ciò è previsto dal C.G. di Brescia (art. 3.6).

¹²¹ Cfr. C.N.F., *Linee guida*, in *Vademecum*, cit., p. 216.

¹²² E poi specificato nel Regolamento in materia di diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al d.p.r. 12 aprile 2006, n. 184.

generale, applicabile anche *in subiecta materia*. Peraltro, si è distinto un profilo di c.d. “pubblicazione interna” da quello di “pubblicazione differita od esterna”¹²³: la prima riguarda il singolo magistrato interessato, che è pacificamente riconosciuto titolare del diritto di accesso in questione¹²⁴; la seconda invece riguarda terzi interessati, di solito altri magistrati coinvolti in una medesima procedura di valutazione comparativa. A tale ultimo proposito, il C.S.M., in particolare nella delibera adottata il 5 maggio 2007, ha riconosciuto costoro, con argomentazioni estendibili anche oltre lo specifico caso preso in considerazione, titolari di una situazione giuridicamente rilevante ai sensi dei medesimi artt. 22 e 25, l. 241/1990; di conseguenza affermando il loro diritto di ottenere l’acquisizione delle delibere del C.G., anche se riguardanti altri magistrati, per poter scientemente formulare le osservazioni necessarie davanti al C.S.M. chiamato ad adottare il provvedimento definitivo. Conseguentemente alcuni C.G. hanno esplicitato tale diritto dei terzi nei loro regolamenti, prevedendo la necessità della formulazione di un’apposita richiesta e della decisione sulla stessa da parte del collegio o del suo presidente¹²⁵.

In realtà, il Consiglio superiore, sulla base di quanto disposto dall’art. 2, co.2, d.p.r. 184/2006¹²⁶, ha ritenuto che, essendo il diritto di accesso esercitato successivamente alla redazione del parere da parte del C.G.¹²⁷, quando ormai è esaurita la fase valutativa di pertinenza del C.G., l’autorità che forma l’atto definitivo deve individuarsi nello stesso C.S.M., che è quindi chiamato a pronunciarsi sulle richieste secondo la disciplina fissata per il rilascio di copia di atti endoprocedimentali¹²⁸: la giustificazione del diverso regime giuridico per la formulazione delle richieste di accesso riguardanti gli istanti o terzi risiederebbe nel fatto che il C.G. non svolge valutazioni di carattere “comparativo” tra candidati diversi, essendo queste di competenza del C.S.M., per cui solo innanzi a

¹²³ Cfr. C. PEDRELLI, *I consigli giudiziari*, cit., p. 164.

¹²⁴ Cfr. già la delibera del C.S.M. adottata in data 19 febbraio 1992, richiamata dalle *Delibere di risposta a quesiti* adottate il 25 gennaio 2007 e il 5 maggio 2007, entrambe reperibili in www.csm.it. Cfr. *supra*, § 4.

¹²⁵ Così il regolamento del C.G. di Venezia per le delibere comunque importanti valutazioni delle qualità soggettive dei magistrati (art. 6.1), lasciando libero il diritto di accesso agli altri atti. Analogamente dispone il regolamento del C.G. di Palermo (art. 5).

¹²⁶ “Il diritto di accesso si esercita [...] nei confronti dell’autorità competente a formare l’atto conclusivo o a detenerlo stabilmente”.

¹²⁷ Si ricorda che la situazione concreta alla base del quesito rivolto al C.S.M. riguardava la richiesta di accesso al parere formulato dal C.G. in materia di conferimento di incarico direttivo formulata da un magistrato terzo aspirante al medesimo incarico.

¹²⁸ V. art. 18, co. 4, del Regolamento interno del C.S.M.; la competenza del C.S.M. è stata ribadita anche nella delibera dell’ 11 marzo 2009.

quest'ultimo si riscontrerebbe quell'interesse "diretto, concreto e attuale" che deve sorreggere la richiesta di accesso *ex art. 22, co.1 lett. b), l. 241/1990*.

DIRITTI RISERVATI©

Capitolo III

LA COMPOSIZIONE E LA STRUTTURA DEI CONSIGLI GIUDIZIARI

SOMMARIO: III.1. Considerazioni introduttive. La c.d. “riforma Castelli”. - III.1.1. *Segue*: la “riforma della riforma”. - III.2. I componenti di diritto. Gli organi del Consiglio giudiziario. - III.3. L’introduzione del *quorum* strutturale. - III.4. Le modalità di elezione dei componenti togati. - III.5. I componenti c.d. “laici”. Premessa. - III.5.1. *Segue*: gli avvocati. - III.5.2. *Segue*: i professori universitari. - III.5.3. *Segue*: i componenti “nominati” dal Consiglio regionale. - III.6. La sezione autonoma relativa ai Giudici di pace. Cenni. - III.6.1. cenni sulle attribuzioni del C.G. relative alle altre magistrature onorarie. - III.7. Le articolazioni del Consiglio giudiziario per commissioni. Elementi essenziali. - III.7.1. *Segue*: la Commissione flussi e il Comitato pari opportunità.

III.1 CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE. LA C.D. “RIFORMA CASTELLI”.

Per comprendere le innovazioni introdotte dalle riforme del biennio 2005-2007 in punto di competenza dei C.G. è utile richiamare la disciplina previgente, contenuta nell’art. 6 del r.d.lgs. 511/1946¹. Esso stabiliva che i C.G. fossero composti da:

¹ L’art. citato è stato sostituito dalla l. 825/1966, ed è a quel testo che si intende qui fare riferimento. L’abrogazione è avvenuta ad opera dell’art. 18, d.lgs. 25/2006.

- presidente della Corte di appello presso la quale erano costituiti (con funzioni di presidente dell'organismo), e procuratore generale presso la medesima (quali membri di diritto)
- otto membri, dei quali tre con funzioni di supplente, eletti ogni due anni da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto con voto personale e segreto nelle seguenti proporzioni: un magistrato effettivo ed uno supplente tra i magistrati di Cassazione; due effettivi ed uno supplente tra i magistrati di Corte d'appello; due effettivi ed uno supplente tra i magistrati di Tribunale. Laddove non fosse possibile eleggere magistrati di Cassazione, la loro "quota" era coperta da magistrati di Corte di appello.

Il d.lgs.c.p.s. 264/1946² conteneva la disciplina delle operazioni di voto, delineando un sistema elettorale di tipo maggioritario³.

Con l. 21 novembre 1991 n. 374, istitutiva del Giudice di pace, il C.G. ha acquisito competenze fondamentali per quanto riguarda l'accesso alla carica⁴ e la vita professionale di tale categoria di magistrati onorari: in quell'occasione, si è stabilito che il C.G. svolgesse tali nuovi compiti in composizione "integrata" da cinque rappresentanti designati, d'intesa tra loro, dai Consigli dell'ordine degli avvocati del distretto, ovvero anche, a seconda delle diverse competenze, da un rappresentante eletto da e tra i Giudici di pace del distretto⁵.

In questo contesto, la riforma dell'ordinamento giudiziario, dapprima attraverso il d.lgs. 25/2006⁶, e poi con la l. 111/2007, ha radicalmente riscritto la composizione dei C.G., diversificandola in ragione delle dimensioni dei distretti di Corte di appello.

Nella versione originaria del d.lgs. citato⁷ le categorie di distretti di Corte di appello considerate erano due: quelli in cui prestassero servizio fino a trecentocinquanta magistrati, e quelli in cui il numero di magistrati fosse superiore a tale soglia. Le

² Come modificato dal d.p.r. 214/1967. Il d.lgs.c.p.s. 264/1946 è stato abrogato dall'art. 4, co.20, l. 111/2007; la l. 825/1966 e il d.p.r. 214/1967 sono stati abrogati espressamente dal d.lgs. 13 dicembre 2010 n. 212.

³ V. *infra* § 4.

⁴ Pur deliberato definitivamente dal C.S.M.

⁵ L'elezione del rappresentante dei Giudici di pace era disciplinata dall'art. 16, d.p.r. 10 giugno 2000 n. 198, che prevedeva un eletto membro effettivo e due supplenti. V. *infra* § 6.

⁶ Emanato su proposta del Ministro guardasigilli sen. Castelli (governo di centro-destra presieduto dall'on. Berlusconi), in attuazione degli artt. 1, co.1, lett. c) e 2, co.3 della legge delega 150/2005 che, redatta in termini alquanto analitici e minuziosi, non ha lasciato al legislatore delegato sostanziali margini di intervento autonomo.

⁷

differenze di composizione tra i C.G. costituiti nei distretti delle due fasce riguardavano i componenti elettivi, posto che in entrambi i casi i membri di diritto erano tre, e cioè:

- presidente della Corte di appello;
- procuratore generale presso la stessa Corte;
- presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto.

I C.G. costituiti nei distretti di prima fascia avrebbero dovuto essere poi composti da dieci membri elettivi, di cui:

- cinque magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto;
- quattro componenti non togati (un professore universitario in materie giuridiche, un avvocato con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione, e due nominati dal Consiglio regionale della Regione ove ha sede il distretto eletti a maggioranza qualificata tra persone estranee allo stesso Consiglio);
- un rappresentante eletto dai Giudici di pace del distretto nel proprio ambito;

Nei C.G. costituiti nei distretti di seconda fascia, invece, il numero dei componenti elettivi sarebbe salito a dodici, di cui:

- sette magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto;
- quattro componenti non togati (nelle stesse proporzioni sopra descritte);
- un rappresentante dei Giudici di pace⁸.

Veniva mantenuta la configurazione del C.G. quale collegio perfetto (cioè validamente funzionante solo con la presenza di tutti i suoi componenti, tanto di diritto quanto elettivi) così come non ci si discostava da un sistema elettorale, per quanto riguarda le elezioni dei componenti magistrati professionali, rigidamente maggioritario; le elezioni avrebbero dovuto effettuarsi in un unico collegio distrettuale, nel quale ciascun elettore era chiamato ad esprimere il voto per un solo magistrato componente effettivo o supplente per ciascuna delle categorie da eleggere⁹, e sarebbero stati proclamati eletti i

⁸ Erano poi previsti, indipendentemente dalle dimensioni distrettuali, cinque membri supplenti, di cui due magistrati che esercitassero, rispettivamente, funzioni giudicanti e requirenti nel distretto e tre componenti non togati (un professore universitario, un avvocato e uno nominato dal Consiglio regionale, in possesso dei medesimi requisiti richiesti per i componenti effettivi).

⁹ Seppure abbandonando la individuazione delle categorie dei magistrati eleggibili sulla base della qualifica raggiunta nell'ambito della progressione in carriera (magistrati di Tribunale, di Corte di appello, di Cassazione), in coerenza con la volontà di abolire il sistema di progressione previgente, l'art 12, contenente la disciplina elettorale,

candidati che avessero ottenuto il maggior numero di voti, in pari numero rispetto ai posti da assegnare a ciascuna categoria.

Si è usato il condizionale perché il d.lgs. 25/2006, così come pubblicato in Gazzetta ufficiale¹⁰, seppure “risparmiato” dalla l. 269/2006¹¹ e formalmente entrato in vigore nei termini previsti¹², non ha mai trovato pratica attuazione: non si è mai proceduto alle elezioni dei nuovi C.G. nel rispetto delle norme (e quindi con la composizione e le competenze) ivi contenute. Come parte della dottrina che si è subito occupata del d.lgs. 25/2006 ha rilevato¹³, infatti, la lacunosità del testo normativo in materia di modalità di svolgimento delle elezioni della componente togata elettiva, in uno con l’assenza di disposizioni transitorie o finali che espressamente considerassero le sorti del d.lgs.c.p.s. 264/1946, unico testo normativo a disciplinare con la dovuta analiticità tutti gli aspetti “tecnici” delle operazioni elettorali¹⁴ avevano provocato dubbi di carattere molto pratico, ma non per questo meno rilevanti, circa la possibilità di procedere al rinnovo dei C.G., previsto per il 1° aprile 2007, con la nuova normativa, tanto da far auspicare l’intervento chiarificatore del legislatore e, nel frattempo, la permanenza in carica dei C.G. esistenti¹⁵.

Tutto questo si è poi effettivamente verificato, dato che il Consiglio dei ministri¹⁶, riunitosi il 30 marzo 2007, ha approvato il d.l. 36/2007¹⁷, il cui art. 1 ha disposto la

individuava gli eleggibili in base al tipo di funzione esercitata e all’anzianità di servizio, prevedendo che, nella prima fascia di distretti (quelli ove prestassero servizio fino a trecentocinquanta magistrati), si sarebbero dovuti eleggere un magistrato con funzioni giudicanti con anzianità non inferiore a venti anni, due magistrati che esercitassero funzioni giudicanti senza ulteriori specificazioni, e due magistrati con funzioni requirenti; nei distretti di seconda fascia saliva a tre il numero dei magistrati con funzioni giudicanti e requirenti. Si cfr. anche l’art. 2, co.3, lett. o) della l.150/2005.

¹⁰ G.U. del 3 febbraio 2006, n. 28.

¹¹ V. *supra*, cap. I § 6.

¹² Art. 19, co.1: “a far data dal novantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana”, e quindi dal 4 maggio 2006.

¹³ Cfr. E. DI DEDDA, *I Consigli giudiziari riformati*, in M. ABRUZZESE (et al.), *Guida alla riforma dell’ordinamento giudiziario*, Milano, 2007, spec. pp. 329 ss.; B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in *Quest. giust.*, 2006, f. 1, p. 98; ID., *I consigli giudiziari e il consiglio direttivo della Cassazione*, in *Foro it.*, 2006, p. V, col. 40 ss.; ID., *I consigli giudiziari e il consiglio direttivo della Cassazione*, in *Foro it.*, 2008, p. V, col. 113; G. DIOTALLEVI, *I Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo presso la Corte di cassazione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, I, p. 35. Ha espresso i medesimi dubbi anche il C.S.M. nel parere reso il 9 novembre 2005 (reperibile in www.csm.it).

¹⁴ Convocazione delle elezioni, costituzione dei seggi, forma e contenuto delle schede, svolgimento delle operazioni elettorali: il tutto, però, con riferimento alle categorie di magistrati eleggibili previste dall’art. 6, r.d.lgs. 511/1946.

¹⁵ Quelli, cioè, il cui insediamento risaliva all’aprile 2005.

¹⁶ Il nuovo Governo di centro-sinistra, presieduto dall’on. Prodi, Ministro guardasigilli il sen. Mastella si è insediato il 17 maggio 2006 a seguito delle consultazioni elettorali politiche del 9-10 aprile 2006.

¹⁷ Poi convertito in legge 23 maggio 2007 n. 66.

proroga dei componenti dei C.G. in carica alla data di entrata in vigore del decreto¹⁸ e ha contestualmente fissato le prime elezioni del Consiglio direttivo e quelle per il rinnovo dei C.G. per la prima domenica e successivo lunedì di aprile 2008, motivando i requisiti di necessità ed urgenza proprio con la mancata disciplina delle operazioni elettorali in relazione alle novità legislative del d.lgs. 25/2006.

Nel frattempo sono però intervenuti la legge 111/2007, che ha in più parti modificato il d.lgs. 25/2006 e il d.lgs. 28 febbraio 2008 n. 35¹⁹, che ha definito la necessaria disciplina delle modalità elettorali e fissato come regola generale quella delle elezioni da tenersi la prima domenica e il successivo lunedì di aprile, salvo lo slittamento di una settimana in caso di coincidenza con le festività pasquali. In tal modo, i nuovi C.G. sono venuti a giuridica esistenza con la composizione, le competenze, e più in generale nel rispetto della disciplina posta dal d.lgs. 25/2006, come modificato dalla l. 111/2007.

III.1.1. *Segue: la “riforma della riforma”*²⁰.

La l. 111/2007 ha confermato, anzitutto, l'estensione della durata temporale dei C.G. già disposta dal d.lgs. 25/2006, a quattro anni contro i due precedenti²¹. La modifica è stata generalmente salutata con favore, sulla base del rilievo per cui già in precedenza si era diffusa la prassi di determinare l'automatica rielezione degli stessi componenti per il secondo mandato biennale, considerando il quadriennio come un lasso di tempo sufficiente per garantire continuità nell'operato del Consiglio e per consentire un adeguato sviluppo dell'esperienza da parte dei singoli componenti e quindi un più efficace funzionamento dell'organo.

Il limite di durata, che com'è ovvio non si riferisce ai membri di diritto, è associato al divieto di immediata rieleggibilità o rinominabilità per gli altri componenti²², ed è

¹⁸ Il giorno stesso della pubblicazione nella G.U. 30 marzo 2007 n. 75.

¹⁹ In attuazione della delega conferita al Governo per l'adozione di norme di coordinamento in materia di ordinamento giudiziario dall'art. 7 della medesima legge.

²⁰ Cfr. *La riforma della riforma*, contributi di A. PIZZORUSSO *et alii*, in *Foro it.*, 2008, p.V, coll. 87 ss.

²¹ V. art. 13, d.lgs. 25/2006.

²² V. art. 13, cit., al co. 2, ove si continua a fare riferimento al “componente rappresentante dei giudici di pace” pur dopo la costituzione, da parte della riforma del 2007, di una apposita sezione relativa ai giudici di pace (art. 10 d.lgs. riformato, su cui v. *infra* § 6), solo nella quale si trova ora la rappresentanza di tale magistratura onoraria, peraltro cresciuta numericamente.

temperato dalla previsione per cui fino all'insediamento del nuovo Consiglio, rimane funzionante quello precedente²³, a tutela, ancora una volta, della continuità nell'operato dell'organismo.

Se uno dei componenti cessa dalla carica per qualsiasi ragione nel corso del quadriennio, non si procede a nuove elezioni, qualora trattasi di magistrato professionale²⁴, ma è prevista la sua sostituzione da parte del magistrato che segue per numero di voti nell'ambito della stessa categoria²⁵; se si tratta di componenti c.d. laici, invece, gli organi competenti devono provvedere alla sostituzione con le medesime modalità previste per la nomina²⁶.

In ogni caso, alla scadenza del quadriennio tutti i componenti cessano dalla carica, ivi compresi, per espressa previsione di legge²⁷, i sostituti: risulta spontaneo interrogarsi sulla ragionevolezza di quest'ultima regola, dato che anche nei riguardi di costoro pare necessario prevedere un tempo di permanenza sufficiente per lo sviluppo di un'adeguata esperienza personale, a tutela del migliore funzionamento del Consiglio²⁸. Una soluzione avrebbe potuto essere quella di recuperare il limite biennale quale "spartiacque" per l'applicazione della regola citata: in caso di sostituzione intervenuta nel secondo biennio di funzionamento del collegio, il sostituto avrebbe potuto, se del caso, essere rieletto o rinominato.

Con l'art. 13 appena descritto nel suo contenuto, si sono in sostanza avvicinati i C.G. al C.S.M.²⁹; peraltro, le vicende politiche sopra descritte, che hanno posticipato l'elezione dei C.G. alla primavera del 2008, hanno determinato quello "sfasamento" biennale tra

²³ È il 5° co. dello stesso art. 13.

²⁴ Lo stesso, però, deve ritenersi valga anche per i rappresentanti dei Giudici di pace nella sezione autonoma ex art. 10 riformato, posto che il legislatore del 2007 ha sostanzialmente modellato le elezioni di questi ultimi su quelle dei magistrati professionali. V. *infra*, § 6.

²⁵ Si v. però quanto si dirà *infra* nel § 4.

²⁶ L'art. 13, co. 3, fa letteralmente riferimento ai soli componenti togati. Se ne può dedurre che si sia inteso specificare che, solo per costoro, la sostituzione infra-quadriennale non debba attivare tutta la procedura elettorale *ex novo*, mentre, per i componenti laici (si pensi alla cancellazione dall'albo di uno degli avvocati, o al collocamento a riposo del professore universitario, o semplicemente alle volontarie dimissioni da consigliere giudiziario) il procedimento di nomina debba necessariamente ripetersi.

²⁷ Si tratta del 4° co. dell'art. 13.

²⁸ Immaginando, per es., il caso di un componente che per una qualche ragione cessi dalla carica decorso il terzo anno del suo mandato: è difficile credere che, nell'anno rimanente, il sostituto riesca a maturare un'esperienza tale da consentirgli di comprendere appieno il funzionamento dell'organo e di svolgere efficacemente le proprie mansioni.

²⁹ V. gli artt. 30 (cessazione del Consiglio al termine del quadriennio), 32 (durata della carica), 39 (sostituzione dei componenti eletti dai magistrati) della l. 195/1958.

elezioni del Consiglio superiore³⁰ e dei C.G. distrettuali che il C.S.M. stesso aveva auspicato nel parere reso sul futuro d.lgs. 25/2006 il 9 novembre 2005: se da un lato il contestuale ed integrale rinnovo di tutta la “filiera dell’autogoverno” avrebbe potuto favorire la più alta partecipazione al voto da parte dei magistrati, dall’altro avrebbe potuto provocare effetti negativi in termini di continuità e buon andamento nell’amministrazione della giurisdizione³¹.

Per quanto riguarda più strettamente la composizione dei C.G., la l. 111/2007 è anzitutto intervenuta sulla componente di diritto, eliminando la figura del presidente del Consiglio dell’ordine degli avvocati del capoluogo del distretto; si è comunque proseguito nell’ottica della variabilità del numero dei componenti in ragione del numero dei magistrati da amministrare nel distretto di riferimento, scelta già positivamente valutata perché capace di adeguare la capacità operativa dell’organo alle reali necessità di intervento³². Peraltro si è, con l’occasione, provveduto ad articolare diversamente le “fasce” di distretti, prevedendone l’aumento da due a tre, essendo stata rilevata la disomogeneità della seconda delle due precedenti³³, ed a risolvere in radice i problemi interpretativi suscitati dal precedente riferimento al numero di magistrati che “prestano servizio” nel distretto³⁴, sostituito con le quello all’organico complessivo degli uffici distrettuali.

³⁰ Tenutesi nell’estate 2006, e poi quindi nell’estate 2010.

³¹ In tal senso cfr. C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, in E. ALBAMONTE – P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p.109; G. DIOTALLEVI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 36.

³² Si può qui ricordare come già nella ormai nota risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari (delibera 20 ottobre 1999) il C.S.M. avesse sottolineato l’opportunità, per correggere uno “squilibrio di fondo del settore”, di “una riforma legislativa che diversifichi il numero dei membri del Consiglio giudiziario a seconda del numero degli amministratori, dando vita ad organismi più ampi per le fasce di distretti con una ‘popolazione’ più numerosa e a strutture più snelle per i distretti minori”: cfr. il § 1.2.14 della delibera.

³³ Quella in cui prestassero servizio più di trecentocinquanta magistrati, che veniva a ricomprendere, per es., il distretto di Napoli, con i suoi 1043 magistrati in organico, e quello di Venezia, con 415 magistrati in organico (i dati citati sono tratti da www.csm.it, in data 20 giugno 2012) con le ben intuibili difformità di carico di lavoro amministrativo. Cfr. G. SANTALUCIA, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, 2006, p.182.

³⁴ Cfr. G. SANTALUCIA, *op. cit.*, p. 180, il quale ha rilevato l’incertezza provocata da tale espressione, che se interpretata letteralmente avrebbe comportato l’irrazionale affidamento ad una situazione fattuale precaria anziché al dato sufficientemente stabile dei posti in pianta organica: infatti, in un dato periodo temporale il numero di magistrati in servizio può scendere al di sotto dell’organico per fisiologiche e frequenti quote di scopertura, ma può anche superarlo se, in situazioni di pieno organico, vi siano applicazioni di magistrati provenienti da altri distretti.

In definitiva, l'attuale composizione dei C.G. è la seguente. Oltre ai due componenti di diritto, nei distretti i cui uffici abbiano un organico complessivo inferiore od uguale a trecentocinquanta magistrati³⁵, il Consiglio è composto da nove membri, e cioè da:

- sei magistrati (quattro addetti a funzioni giudicanti e due a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto);
- tre componenti non togati (un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, e due avvocati, con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all'interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei Consigli dell'ordine degli avvocati del distretto).

Nei distretti i cui uffici abbiano un organico complessivo compreso tra trecentocinquanta e seicento magistrati³⁶, il numero di componenti elettivi sale a quattordici, di cui:

- dieci magistrati (sette addetti a funzioni giudicanti e tre a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto);
- quattro componenti non togati (un professore universitario e tre avvocati, con i medesimi requisiti e modalità di nomina sopra detti).

Nei distretti, infine, i cui uffici abbiano un organico complessivo superiore a seicento magistrati³⁷, i componenti non di diritto divengono venti, di cui:

- quattordici magistrati (dieci addetti a funzioni giudicanti e quattro a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto);
- sei componenti non togati (due professori universitari e quattro avvocati, con i medesimi requisiti e modalità di nomina sopra detti)³⁸.

Dal complesso dell'art. 9 riformato, emerge subito che la l. 111/2007 ha inteso ridefinire, da un punto di vista generale, tutte le proporzioni interne dei C.G.; anzitutto, il

³⁵ Utilizzando ancora una volta i dati richiamati in nota 33, si tratta dei distretti di Ancona, Bari, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Genova, L'Aquila, Lecce, Messina, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Salerno, Trento, Trieste.

³⁶ Si tratta dei distretti di Bologna, Firenze, Palermo, Torino, Venezia.

³⁷ Si tratta dei distretti di Milano, Roma, Napoli.

³⁸ V. i nuovi co. 2, 3, 3bis dell'art. 9, d.lgs. 25/2006.

numero dei magistrati professionali viene incrementato: il distretto di prima fascia conta oggi sei componenti togati nel Consiglio, contro i 5 precedenti (pur nella riduzione del numero complessivo dei componenti da tredici agli attuali undici), e ciò consente una migliore capacità dell'organo di far fronte alle numerose incombenze (tramite la distribuzione degli affari ai singoli), soprattutto quando sia prevista la composizione ristretta ai soli componenti togati³⁹; in secondo luogo, è stato ritoccato il rapporto tra componenti togati e c.d. laici, che numerose critiche aveva provocato nella versione originaria del decreto⁴⁰, anche da parte del C.S.M.⁴¹: considerando una sorta di “regola generale” la proporzione togati-laici posta direttamente dalla Costituzione per l'organo apicale del sistema di governo autonomo della magistratura, e cioè quella di due terzi ad un terzo, esclusi i componenti di diritto, si evidenziava come essa fosse stata disattesa specie nei distretti di minori dimensioni, nei quali una sostanziale parità tra i cinque togati ed i cinque non togati (comprendendo qui il Giudice di pace) faceva inevitabilmente riaffiorare tutti i dubbi sulle garanzie che un organo così composto, e destinatario delle rilevanti competenze previste dalla riforma Castelli, potesse fornire al rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario. Con la l. 111/2007 tale rapporto è stato salvaguardato, e risulta anzi maggiore, nei distretti più grandi, a vantaggio della componente togata⁴²: schematizzando ed escludendo dal computo i membri di diritto, nei distretti di prima fascia il rapporto è di sei togati a tre laici; nei distretti di seconda fascia il rapporto è di dieci a quattro; nei distretti di terza fascia il medesimo è di quattordici a sei.

³⁹ Per es., il C.G. opera in tale composizione ristretta per formulare il parere in materia di valutazione della professionalità dei magistrati: v. art. 16 d.lgs. 25/2006 e, a proposito, il cap. IV.

⁴⁰ Si rinvia agli autori citati in nota 13 ed inoltre a G. SANTALUCIA, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 181; ID., *Consigli giudiziari: ecco i due modelli*, in *D&G*, 2006, n. 7, p. 75; G. SILVESTRI, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Giur. it.*, 2004, f. 4, p. 899.

⁴¹ V. il parere reso sul testo del futuro d.lgs. 25/2006 il 9 novembre 2005.

⁴² Rimane peraltro non del tutto comprensibile la differenziazione dello stesso al variare dei distretti: la si sarebbe potuta ovviare prevedendo un numero di componenti elettivi sempre divisibile per tre, ovvero, fermo il numero dei togati (che, come si è detto nel testo, è stato complessivamente “rivisto al rialzo” per consentire un migliore adempimento dei compiti del Consiglio), aumentando proporzionalmente quello dei laici (a cinque nei distretti di seconda fascia, a sette in quelli di terza fascia). È particolarmente critico nei confronti di tale variabilità G. SILVESTRI, *op. cit.*, p. 899, il quale ritiene che in organi “di garanzia” quali i C.G. “l'equilibrio interno tra le varie componenti deve rimanere uguale, anche se la ‘base’ di una di esse [nella specie, il numero di magistrati amministrati] sia più o meno numerosa. Non si tratta di registrare rapporti di forza, ma di mantenere integre le garanzie di indipendenza”.

Concludendo, questo capitolo è dedicato all'analisi della composizione e della struttura degli attuali C.G., ragion per cui la disciplina di base cui fare riferimento è quella contenuta nel d.lgs. 25/2006 come modificato dalla l. 111/2007.

Ulteriori elementi di novità di tale intervento normativo, alcuni dei quali già si saranno notati sulla base di quanto sommariamente illustrato *supra*, sono l'eliminazione, tra i componenti laici, dei "nominati" dal Consiglio regionale; il venir meno di ogni riferimento a componenti supplenti, il che si accompagna all'introduzione di un *quorum* strutturale e al superamento della configurazione del C.G. come collegio perfetto; l'assenza del rappresentante del Giudice di pace nella composizione individuata dall'art. 9, il che a sua volta è legato alla introduzione⁴³ di una apposita sezione, interna al C.G., relativa a tale magistratura onoraria, e composta da magistrati ed avvocati, eletti dal Consiglio al proprio interno, e da rappresentanti dei Giudici di pace del distretto.

A tali aspetti della riforma, unitamente all'introduzione di un sistema elettorale di tipo proporzionale per l'elezione dei componenti togati, verrà dedicata specifica attenzione. Non mancheranno peraltro richiami alla disciplina della c.d. riforma Castelli, nella misura in cui l'analisi delle scelte allora compiute, o il confronto con la disciplina attuale, conservi interesse ed utilità per ragionare intorno alla prospettiva del migliore funzionamento di tali organi.

III.2. I COMPONENTI DI DIRITTO. GLI ORGANI DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO.

Con la legge 111/2007 i componenti di diritto del C.G. sono tornati ad essere quelli già previsti dall'art. 6, r.d.lgs. 511/1946: due togati, massima espressione della magistratura giudicante e requirente del distretto, e cioè il presidente ed il procuratore generale della Corte di appello. È venuto meno, invece, il riferimento al presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto, che era stato introdotto dal d.lgs. 25/2006 quale terzo membro (laico) di diritto⁴⁴.

Ai sensi dell'art. 11, sono organi del C.G.:

⁴³ V. art. 10, d.lgs. 25//2006 modificato dalla l. 111/2007.

⁴⁴ V. art. 9, co. 1, nelle versioni originaria e modificata dalla l. 111/2007.

- il presidente, che per legge è il presidente della Corte di appello;
- un segretario scelto tra i componenti togati, eletto dal Consiglio al proprio interno, nella prima seduta e con votazione segreta.

Si ritiene opportuna la trattazione comune di questi due profili dei C.G. perché sotto più di un aspetto interconnessi, a cominciare, come risulta *ictu oculi*, dal cumulo, in capo al presidente della Corte, della natura di membro di diritto e del ruolo di presidente del Consiglio.

Più correttamente, anziché di cumulo, occorrerebbe parlare di “unione personale” di due cariche che rimangono però distinte ed autonome, e quindi insuscettibili di contaminazione⁴⁵: in quanto presidente del C.G., spettano al presidente della Corte gli ordinari poteri che la teoria degli organi collegiali riconosce a tale figura, e quindi *in primis* quello di convocare il Consiglio, formare l’ordine del giorno, dirigere ed organizzare i lavori durante le sedute, come peraltro confermato dalla lettura dei regolamenti interni dei singoli Consigli⁴⁶; tutto ciò gli conferisce una posizione di *primus inter pares* che non si accompagnerebbe ad alcuna primazia (gerarchica o di altra natura) nei confronti degli altri componenti⁴⁷. Se è innegabile che, nei fatti, una qualche forma di primazia possa sussistere in ragione dell’autorevolezza normalmente riconosciuta al presidente, va anche notato che oggi un diverso punto di vista è legittimato dal nuovo art. 9 bis, co. 2, introdotto dalla l. 111/2007 il quale, fissando nella maggioranza dei presenti il *quorum* di validità delle deliberazioni, prevede pure che in caso di parità prevalga il voto del presidente, così attribuendogli, giuridicamente, una valenza particolare.

Un aspetto che interessa entrambi i componenti di diritto è quello della loro necessaria partecipazione alle sedute del Consiglio. *Nulla quaestio* vigente il d.lgs. 25/2006 nella sua versione originaria, posto che la qualificazione del C.G. come collegio perfetto determinava la necessaria presenza di tutti i componenti, nessuno escluso, a

⁴⁵ Cfr. C.S.M., risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari, al § 2.1.1, e F. TERRUSI, *Il governo autonomo della magistratura: i Consigli giudiziari e il decentramento*, relazione all’incontro di studi organizzato dal C.S.M. a Roma il 9-12 settembre 2002, p. 5; G. SALMÈ, *Il consiglio direttivo della corte di cassazione e i consigli giudiziari*, relazione all’incontro di studi organizzato dal C.S.M. a Roma il 12 giugno 2008, p. 2 (entrambi reperibili nel sito del Consiglio superiore www.csm.it); C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 113.

⁴⁶ Pur con le differenze ed i correttivi già sommariamente descritti (p.es. in tema di modifica dell’o.d.g. richiesta da componenti del C.G.): v. cap. II, § 5.1.

⁴⁷ Secondo un auspicio già manifestato dal C.S.M. nella risoluzione sul decentramento citata, di sostituire “alla prospettiva di una guida illuminata o paternalistica del Consiglio giudiziario da parte dei componenti di diritto [...] quella – più consona ad un organismo elettivo – della dialettica e del pluralismo culturale ed ideale”.

ciascuna delle sedute. Peraltro, il legislatore delegato aveva ritenuto di precisare che in caso di mancanza (*sic*) o di impedimento, i membri di diritto del C.G. venissero sostituiti da chi ne esercita le funzioni.

Tale disposizione è stata confermata dalla l. 111/2007⁴⁸, per cui rimane pacifica l'osservazione secondo cui, non essendo intervenute modifiche agli artt. 108 e 109 del r.d. 12/1941, a questi debba farsi rinvio per la individuazione del sostituto dei due magistrati componenti di diritto: precisamente, quanto al presidente, si tratta del c.d. vicario, vale a dire il magistrato annualmente designato a presiedere la Corte in caso di assenza od impedimento del titolare, oppure, in mancanza della designazione, il più anziano dei consiglieri della Corte⁴⁹; quanto al procuratore generale, si tratta dell'avvocato generale della Corte, ove presente⁵⁰, oppure del sostituto procuratore generale più anziano, sempre che il procuratore medesimo non abbia esercitato la prerogativa, oggi prevista dal d.lgs. 20 febbraio 2006 n. 109⁵¹, di designare tra gli aggiunti un vicario, con il compito di esercitare le medesime funzioni del procuratore per il caso di assenza o impedimento di questi (o quando l'incarico risulti vacante).

L'art. 9, co. 3^{ter}, unitamente al già citato art. 9 *bis*, co. 2, che attribuisce prevalenza al voto del presidente in caso di parità, consente di ritenere ancor oggi necessaria la loro presenza, pena l'invalidità della seduta, nonostante il nuovo art. 9 *bis*, co.1, che (in modo non del tutto chiaro) dispone la necessaria presenza della metà più uno dei componenti, "in essi [e non *in essa*] computati anche i membri di diritto"⁵².

Tutto ciò trova conferma anche nella considerazione del ruolo, delle responsabilità, delle competenze dei Capi di Corte, poiché, se è vero che ad essi è attribuito in via generale un potere di sorveglianza sugli uffici e sui magistrati del distretto⁵³, ciò li rende destinatari naturali di informazioni spesso non facilmente conoscibili dagli altri

⁴⁸ V. art. 9, co. 3^{ter}, inserito dalla legge 111/2007, che riproduce l'art. 10, co.2, d.lgs. 25/2006.

⁴⁹ Art. 108, co. 1 e 2, r.d. 12/1941.

⁵⁰ L'avvocato generale, come è noto, è il magistrato che esercita le funzioni di procuratore generale presso le sezioni distaccate di Corte di appello (che sono tre: Bolzano, sezione distaccata di Trento; Sassari, sezione distaccata di Cagliari; Taranto, sezione distaccata di Lecce), ai sensi degli artt. 59, co.3, e 70, co.2, del r.d. 12/1941. Si ricorda che, in base all'art. 15, co.2, d.lgs. 25/2006, il C.G. costituito presso la Corte di appello esercita le proprie competenze anche in relazione alle eventuali sezioni distaccate della Corte.

⁵¹ In particolare, dall'art. 1, co. 3. Anche tale decreto è stato adottato in attuazione della delega contenuta nella l. 150/2005, e recante "disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero".

⁵² Cfr. *infra*, § 3.

⁵³ V. gli artt. 14, co. 2, e 16, co. 2, r.d.lgs. 511/1946

componenti del C.G., il che sottolinea l'importanza dell'apporto conoscitivo fornito da costoro per la migliore funzionalità del Consiglio⁵⁴. In assenza di esplicita previsione normativa, inoltre, non pare possa ricorrersi ad ipotesi di delega, intesa come manifestazione di volontà discrezionalmente volta a trasferire ad altri una facoltà o un potere (nella specie, partecipare al C.G.)⁵⁵.

Posta la necessaria presenza dei membri di diritto alle sedute del C.G., ci si può chiedere come debbano essere risolte le ipotesi di incompatibilità che si presentino allorché l'attività consultiva del Consiglio verta su atti di cui siano formalmente autori i Capi di Corte⁵⁶: ciò può più frequentemente interessare il presidente, nel caso in cui egli adotti un provvedimento (per es. di assegnazione di un magistrato ad una sezione della Corte di appello) in via di urgenza, e quindi immediatamente esecutivo, che, derogando alla tabella già approvata, debba andare soggetto all'intero *iter* previsto dai co. 1 e 2, art. 7 *bis*, r.d. 12/1941, e quindi essere anche oggetto di parere del C.G.⁵⁷; oppure quando proponga al C.G. la dichiarazione di decadenza, la dispensa, ovvero l'applicazione di una sanzione disciplinare nei confronti di un Giudice di pace del distretto⁵⁸. Questione diversa

⁵⁴ Peraltro lo "scambio" di informazioni funziona anche in senso inverso: vale a dire che ben può la partecipazione ai lavori del C.G. consentire ai suoi membri di diritto di venire a conoscenza di fatti che giustificano l'esercizio dei poteri di sorveglianza suddetti, e magari, se dotati di specifica rilevanza disciplinare, comportino anche l'obbligo di comunicazione al Ministro della giustizia ed al procuratore generale presso la Corte di cassazione in funzione dell'avvio del procedimento disciplinare, oggi disciplinato dagli artt. 14 e ss. del d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109 (parimenti uno dei decreti attuativi della l. delega 150/2005). Con specifico riguardo al presidente, ciò costituisce conferma ulteriore della delicatezza della convergenza delle funzioni di Capo ufficio e di presidente del C.G. nella medesima persona. La sussistenza di poteri di sorveglianza in capo ai membri di diritto è stato peraltro motivo di critica delle competenze in materie di vigilanza attribuite al C.G. dall'art. 15, co. 1, lett. c) e d), d.lgs. 25/2006, sulle quali si rinvia al cap. IV.

⁵⁵ Così C. PEDRELLI, *op. cit.*, p. 115.

⁵⁶ Circostanza che ha condotto F. MAZZA GALANTI, *Una stagione di rinnovato interesse per i Consigli giudiziari?*, in *Quest. giust.*, 1988, n. 3, p. 565 ad affermare: "in punto di composizione va sottolineata l'esigenza di escludere dai Consigli il Presidente della Corte d'appello e il Procuratore generale, in modo da rendere effettiva e proficua la dialettica tra Consiglio giudiziario e capi di Corte".

⁵⁷ V. art. 7 *bis*, co. 2 *quinquies*, r.d. 12/1941.

⁵⁸ V. art. 9, co. 4, l. 374/1991.

Per taluni in dottrina più difficilmente può ritenersi causa di incompatibilità la presentazione al C.G. del progetto tabellare di base, essendo provvedimento di portata generale pur se formalmente predisposto dal presidente della Corte, nonché dei rapporti informativi che sono richiesti, questa volta ai capi degli uffici sia giudicanti che requiranti, nel caso di valutazione di professionalità di magistrati appartenenti al loro ufficio o di passaggio di funzioni (v. rispettivamente artt. 11, co. 4, lett. f) e 13, co. 3, d.lgs. 160/2006): a favore della possibilità di una normale partecipazione alle discussioni ed alle deliberazioni si adducono il fatto che la legge stessa scandisca le tappe del procedimento in cui tali atti si inseriscono, l'opportunità del contributo informativo proveniente dal presidente per l'ottimale funzionamento del C.G., lo stesso senso di responsabilità che è a tali membri richiesto per la posizione apicale ricoperta: cfr. C. PEDRELLI, *op. cit.*, p. 116; *contra* B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 366, in nota. Una conferma di tale interpretazione proviene dalla lettura di taluni regolamenti interni: emblematico quello del C.G. di Brescia, il cui art.

eppure connessa è quella delle pratiche che invece riguardino i Capi di Corte personalmente, come nel caso delle valutazioni della loro professionalità, o di variazioni tabellari che li coinvolgano direttamente.

Se è vero che una composizione più allargata del Consiglio riduce il peso dei componenti di diritto e quindi ridimensiona i problemi di inopportunità, rimane ferma l'utilizzabilità dell'istituto dell'astensione⁵⁹ e, in ogni caso, la possibilità per i singoli C.G., nel silenzio del legislatore, di affrontare la questione nel regolamento interno: a tal proposito, ricorre spesso la previsione in base alla quale i Capi di Corte sono esclusi dall'assegnazione di affari del Consiglio in qualità di relatori, del tutto ovvero limitatamente alle pratiche relative alle valutazioni di professionalità⁶⁰. In dottrina è stata proposta come soluzione di compromesso quella di consentire la partecipazione alla discussione (facendo salva la validità della seduta), ma prevedendo l'astensione dalla materiale votazione⁶¹.

Il legislatore del 2007 è inoltre intervenuto eliminando dal testo del d.lgs. 25/2006 due figure che avevano suscitato vivaci critiche nei primi commenti (alla legge delega,

6.3 vieta la designazione come relatori, la partecipazione alla discussione ed alla votazione dei componenti che abbiano adottato o formato l'atto oggetto di valutazione, o quando quest'ultimo li riguardi specificamente; tutto ciò però non vale per coloro che siano, nei confronti dell'atto, "semplici proponenti".

Più delicata è invece la questione per il Consiglio direttivo della Corte di cassazione: qui il membro di diritto che formalmente predispone il progetto tabellare per tale ufficio (il primo presidente della Cassazione), non solo partecipa alla formulazione del parere sul medesimo, ma è pure membro di diritto dell'organo, il C.S.M., chiamato ad approvare definitivamente la tabella medesima (che verrà poi recepita in D.M.): v. cap. V.

⁵⁹ E, nei limiti già descritti, di quello della ricusazione: v. cap. II, § 5.1. In taluni casi i regolamenti prevedono che l'astensione del componente di diritto comporti la necessità di sostituzione del medesimo, oltre i casi di legge di "mancanza o impedimento" (art. 9, co. 3ter, d.lgs. 25/2006): così il regolamento del C.G. di Genova, art. 2.3, e quello di Brescia (art. 6.2, sul quale v. anche *supra*, nella nota precedente).

Qualche problema può porre invece l'ipotesi in cui il regolamento interno preveda, in caso di astensione di un componente del C.G., una qualche competenza deliberativa del presidente, e non del collegio (per es. il regolamento del C.G. di Perugia dispone che in caso di astensione di un componente il presidente emetta un "provvedimento di deroga" ai criteri predeterminati di assegnazione degli affari): in tal caso, però, si può ritenere che tali competenze, per l'ipotesi di astensione del presidente, siano esercitate dal Consiglio con deliberazione collegiale.

Del tutto peculiare è la previsione del regolamento del C.G. di Bologna (art. 7.2), secondo cui: "per i membri del consiglio giudiziario, i pareri verranno redatti dal Presidente della Corte d'Appello nel caso di magistrati requiranti e dal Procuratore Generale nel caso di magistrati giudicanti". In tal modo il collegio non è coinvolto negli affari che riguardino personalmente i Capi di Corte, ma si tratta di una previsione di assai dubbia legittimità, posto che arbitrariamente sostituisce il parere di un magistrato, pur se Capo di Corte, a quello del Consiglio, richiesto invece esplicitamente dalla legge ordinaria (v. ad es. art. 11, d.lgs. 160/2006).

⁶⁰ Esempi nel primo senso sono i regolamenti del Consiglio direttivo della Cassazione (art. 5.1), del C.G. di Messina (art. 3.4) e, sembra, quello di Bari (il cui art. 5 fissa i criteri per l'assegnazione degli affari ai "relatori di nomina elettiva"); l'esclusione dall'assegnazione delle pratiche in materia di valutazione di professionalità è disposta invece dai regolamenti dei C.G. di Venezia (art. 3.2, lett. a), Salerno (art. 8.5), Palermo (art. 3.1).

⁶¹ V. C. PEDRELLI, *op. cit.*, p. 116, dove si richiama un orientamento conforme del C.S.M. espresso nella delibera consiliare del 23 luglio 2007.

che già era esaustiva sul punto, ed) al decreto⁶²: quella del vice presidente, che ai sensi dell'art. 11 avrebbe dovuto essere eletto dal C.G., a scrutinio segreto, tra i componenti non togati, e quella di un terzo membro di diritto, che come si è visto avrebbe dovuto essere il presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto. Basti qui ricordare che la configurazione del C.G. in termini di collegio perfetto rendeva arduo individuare le funzioni che sarebbero spettate al vice presidente, sul presupposto dell'applicabilità degli artt. 108 e 109, r.d. 12/1941, sopra citati⁶³; inoltre, una volta configurato il funzionamento del Consiglio secondo uno schema "a geometria variabile"⁶⁴, si poneva il problema di chi potesse effettivamente ricoprire tale carica, posto che nelle materie in cui la partecipazione dei laici era esclusa, uno dei tre organi del Consiglio non avrebbe potuto dirsi mai presente.

Si era perciò ritenuto⁶⁵ che il d.lgs. non lasciasse altra soluzione che quella di considerare eleggibile a vice presidente il componente laico di diritto, l'unico in quanto tale a potersi considerare autorizzato a partecipare anche alle sedute del Consiglio in composizione ristretta⁶⁶: così ragionando, però, si dava per pacifica e presupposta una lettura interpretativa tutt'altro che condivisa in dottrina, posto che si era diversamente sostenuto che la *ratio* sistematica della c.d. "geometria variabile" fosse quella di evitare che soggetti diversi dai magistrati professionali, indipendentemente dal titolo di partecipazione al C.G. (la nomina del C.N.F., ovvero la legge), partecipassero a competenze direttamente incidenti su profili di *status* dei magistrati professionali⁶⁷.

⁶² Si cfr., ad es, E. SACCHETTINI, *Consigli giudiziari aperti all'avvocatura*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 32, p. 109; ID., *Legali: entrano in scena i presidenti locali*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 84; G. DIOTALLEVI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 36; B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in *Quest. giust.*, cit., *passim*; G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 71; S. DE NARDI, *Un'apposita sezione per i giudici di pace*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 43, p. 9, il quale ritiene però non condivisibile la riforma laddove elimina, anziché riformularne la previsione, il componente laico di diritto.

⁶³ Cioè: se il Consiglio giudiziario è un collegio perfetto, non può riunirsi senza tutti i suoi componenti; nel caso di assenza del presidente, l'art. 108 r.d. 12/1941 prevede la sostituzione del vicario; in assenza di funzioni specificamente attribuite al vice, gli dovrebbe spettare in via generale lo svolgimento delle funzioni del presidente in sua vece, ciò che non può verificarsi in un collegio perfetto, e comunque andrebbe incontro ad una sovrapposizione di ruoli con il vicario del presidente.

⁶⁴ In questi termini la stessa Relazione governativa al d.lgs. 25/2006, pubblicata in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 34 ss.

⁶⁵ Cfr. E. SACCHETTINI, *Consigli giudiziari aperti all'avvocatura*, cit., p. 110. Se però questa è l'unica soluzione – prosegue l'A. – il fatto che si preveda legislativamente una elezione (addirittura a scrutinio segreto) in cui uno solo può logicamente essere il candidato, espone "a fondato sospetto di incostituzionalità una normativa così maldestramente congegnata".

⁶⁶ Si rinvia a questo proposito al cap. IV, § 5.

⁶⁷ Cfr. G. SANTALUCIA, *op. cit.*, p. 183.

Se è vero che spesso la riforma del 2007 è intervenuta eliminando in radice alcuni dei dubbi suscitati dal d.lgs. 25/2006, anziché tentare di risolverli riformulandone le previsioni normative, con riguardo a questo aspetto della composizione l'intervento sembra condivisibile. Nel complesso, infatti, non risulta chiara quale fosse la *ratio* della ricomprensione del presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati della città sede della Corte di appello tra i componenti di diritto⁶⁸: difficile sostenere che costui potesse, in quanto tale, garantire rappresentatività alla classe forense del distretto, o che potesse farlo in misura maggiore o diversa rispetto ai presidenti degli altri Consigli dell'ordine⁶⁹, ovvero che assicurasse un contributo conoscitivo in sé più rilevante rispetto a costoro; inoltre, voler attribuire alla componente forense tramite tale rappresentante un ruolo anche qualitativamente più rilevante, consentendone la partecipazione al C.G. senza limiti di materia, avrebbe in effetti prodotto qualche attrito con le ragioni che stanno alla base dell'idea della "geometria variabile": in un ideale compromesso tra le esigenze di apertura del sistema di governo autonomo alle esperienze professionali diverse dalla magistratura e quelle alla garanzia di piena indipendenza dei magistrati amministrati, l'esclusione della componente non togata dalle votazioni in alcune materie non ha senso se fatta *pro parte*, per taluni dei componenti laici e non per tutti⁷⁰.

Rimane da considerare la figura del segretario del C.G., che l'art. 11 prevede venga eletto dal Consiglio nella prima seduta, con votazione effettuata a scrutinio segreto, e scelto al suo interno tra i componenti togati. In precedenza, era la legge⁷¹ che individuava il segretario nel magistrato meno anziano per servizio; oggi invece, egli è "investito di un mandato fiduciario mediante l'elezione"⁷². Questo mutamento di natura si accompagna alla possibilità di una sorta di "competizione elettorale", attraverso la presentazione di

⁶⁸ Sarebbe semplicemente ridicolo richiamare anche in tal caso l'intento di avvicinare la composizione dei C.G. a quella del C.S.M.: qui il terzo membro (laico) di diritto è il Presidente della Repubblica, che peraltro lo presiede in quanto garante dell'unità nazionale e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario.

⁶⁹ Anzi, secondo E. SACCHETTINI, *Legali*, cit., p. 83 era ipotizzabile che la scelta normativa potesse provocare malumori tra gli altri Consigli professionali forensi del distretto, periferici, non potendosi qualificare il presidente del Consiglio "distrettuale" quale loro emanazione, neanche indiretta.

⁷⁰ Tanto più che un effettivo coinvolgimento della classe forense nel complesso del governo autonomo della magistratura è ottenibile valorizzando, anche in via interpretativa, il dato normativo vigente (in particolare per il c.d. diritto di tribuna e per i contributi degli ordini nella valutazione di professionalità dei magistrati): v. cap. IV, §§ 4.2 e 5.

⁷¹ Art. 6, u.c., r.d.lgs. 511/1946.

⁷² Così G. SALMÈ, *Il consiglio direttivo*, cit., p. 2.

candidature diverse e la formulazione di osservazioni prima della votazione a scrutinio segreto. La sussistenza di un rapporto fiduciario tra segretario e il collegio di elettori, può in astratto comportare che, ove tale rapporto venga meno, il Consiglio possa revocare la nomina e procedere alla elezione sostitutiva⁷³.

Si è accennato nel capitolo II⁷⁴ all'interesse che i regolamenti interni dei C.G. hanno manifestato nei confronti di tale figura, la quale, nell'ottica della generale riqualificazione del ruolo istituzionale e delle competenze dei C.G., è stata resa destinataria di compiti ulteriori rispetto a quello tradizionale di verbalizzazione delle sedute: dalla cura della pubblicità dell'o.d.g. e dei verbali di seduta, nonché del rispetto del diritto di accesso agli atti del Consiglio, all'assistenza al presidente, e talora anche alla esecuzione delle delibere⁷⁵.

Si può notare che, rispetto a quanto previsto nella legge delega⁷⁶, il d.lgs. abbia precisato che l'elezione debba avvenire alla prima seduta e la scelta debba ricadere su un componente togato. Entrambe le integrazioni sono opportune: la prima, perché consente l'ordinato svolgimento dei lavori del Consiglio sin dall'inizio; la seconda, perché la funzione di segretario è essenziale, ed è bene venga svolta con continuità dallo stesso soggetto, in ogni seduta, indipendentemente dagli affari trattati, e quindi anche nelle ipotesi di riunione del collegio in composizione "ristretta"⁷⁷. A questo proposito, è stato posto il problema, nel silenzio della legge, se il segretario debba essere comune anche per la sezione autonoma relativa ai Giudici di pace ex art. 10 riformato: per quanto detto, e per la necessità di tale organo anche nelle riunioni del C.G. in tale articolazione interna, la risposta non può essere che positiva. Ci si è inoltre chiesti con quale composizione il Consiglio debba adempiere a tale particolare funzione di elezione; la sussistenza del rapporto fiduciario sopra descritto e le considerazioni svolte parteggiano anche in tal caso per la soluzione più ampia: non solo il segretario, opportunamente unico per tutto il funzionamento del collegio, deve avere la fiducia, e quindi essere espressione, della

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ V. § 5.1 del Cap. II.

⁷⁵ Cfr. G. SALMÈ, *op. cit.*, p. 3; C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 156. Contengono una specifica ed articolata elencazione delle attività demandate al componente segretario, per es., i regolamenti dei C.G. di Bari (art. 7 e 11), Perugia (art. 2), Palermo (art. 6) Salerno (art. 5) e Milano (art. 2). È individuato come "responsabile del procedimento di accesso" dal C.G. di Venezia (art. 6.3 del regolamento).

⁷⁶ V. art. 2, co. 3, lett m), l. 150/2005.

⁷⁷ Cfr. G. SANTALUCIA, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 188.

componente laica, ma anzi si può ritenere che una (inedita) composizione “plenaria”, non altrimenti considerata dalla legge, comprensiva anche dei Giudici di pace componenti della sezione autonoma, sia la più indicata per rendere tale organo espressione effettiva di tutte le componenti del Consiglio⁷⁸.

III.3. L'INTRODUZIONE DEL QUORUM STRUTTURALE.

Si è più volte fatto riferimento all'inserimento del *quorum* strutturale da parte della l. 111/2007, che ha eliminato la configurazione del C.G. quale collegio perfetto: l'art. 9 *bis* del d.lgs. 25/2006, introdotto *ex novo*, dispone che “le sedute del Consiglio giudiziario sono valide con la presenza della metà più uno dei componenti, in essi computati anche i membri di diritto. Le deliberazioni sono valide se adottate a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del presidente”. Ebbene, anche tale aspetto della riforma è stato valutato positivamente, per una serie di ragioni⁷⁹.

Premesso che, tendenzialmente, la struttura di collegio perfetto è tipica degli organi giurisdizionali in quanto garanzia di autorevolezza della decisione, ed è invece piuttosto rara nel settore dell'amministrazione, o comunque legata ad una particolare significatività, quale l'esiguo numero di componenti che, se non salvaguardato, può eccessivamente penalizzare la collegialità dell'organo, o, nel caso specifico, la peculiarità delle funzioni di amministrazione della giurisdizione svolte, la disciplina previgente⁸⁰ determinava un'asimmetria ed una incongruenza di sistema, poiché sembrava rimarcare l'autorevolezza della decisione dell'organo ausiliario rispetto a quella dell'organo ausiliato, il C.S.M.⁸¹. Seppure (forse) dovuta all'incremento del numero complessivo di

⁷⁸ Cfr. C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 157. Spetterà evidentemente ai singoli C.G. provvedere in questi termini nei rispettivi regolamenti interni. Il regolamento del C.G. di Palermo già dispone che il segretario sia eletto “da tutti i componenti” (art. 6), che è espressione idonea a ricomprendere anche i componenti della sezione G.d.P.

⁷⁹ Cfr. B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO, *op. cit.*, pp. 364 ss.

⁸⁰ Risalente sul punto al 1946 e non modificata *in parte qua* dalla riforma Castelli.

⁸¹ Per il quale la l. 195/1958, all'art. 5, così si esprime: “Per la validità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura è necessaria la presenza di almeno dieci magistrati e di almeno cinque componenti eletti dal Parlamento. Le deliberazioni sono prese a maggioranza di voti e, in caso di parità, prevale quello del Presidente”.

componenti del Consiglio, tale innovazione ha risolto anche tale criticità, fornendo un ulteriore elemento di assimilazione al Consiglio superiore.

L'abbandono della struttura del collegio perfetto comporta innanzitutto, com'è evidente, una maggiore agilità di funzionamento del collegio, non essendo sempre necessaria la presenza di tutti i componenti, e quindi comportando anche minori difficoltà di convocazione delle sedute a data fissa.

In secondo luogo, tale innovazione si accompagna al venir meno della categoria dei componenti supplenti, eliminando così i dubbi che avevano suscitato le prassi seguite da alcuni C.G., in particolare quelli di maggiori dimensioni⁸², in cui l'esiguo numero di componenti⁸³ non consentiva di far adeguatamente fronte al notevole carico di lavoro: valorizzando la pari legittimazione tra membri effettivi e supplenti in virtù della comune estrazione elettiva, i secondi partecipavano costantemente alle sedute anche in assenza di effettive esigenze di sostituzione, quali assegnatari di affari al pari degli effettivi, con possibilità di intervento alla discussione e diritto di voto, per le pratiche di cui fossero relatori, al posto del componente effettivo corrispondente per categoria, pur presente alla seduta⁸⁴.

In terzo luogo, l'introduzione di un *quorum* strutturale consente di risolvere più facilmente potenziali conflitti di interesse che vengano ad interessare singoli componenti, senza distinzione tra laici e togati.

Si possono però sottolineare un paio di criticità di tale parte della riforma. Anzitutto, l'infelice formula utilizzata ("in essi computati anche i membri di diritto"), che provoca i dubbi di cui si è dato conto poco sopra circa la perdurante necessità della presenza dei componenti di diritto alle sedute del C.G.⁸⁵, pure risolvibili con una interpretazione

⁸² Distretti di Corte di appello di Milano, Napoli, Roma.

⁸³ Quello fisso, nella vigenza dell'art. 6, r.d.lgs. 511/1946, ovvero quello corrispondente ai distretti di seconda fascia previsti dalla versione originaria del d.lgs. 25/2006.

⁸⁴ Cfr. B. GIANGIACOMO – V. MACCORA – I. MANNUCCI PACINI, *L'organizzazione della giurisdizione dopo le riforme*, Rimini, 2000, pp. 16 ss.; C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 127.

⁸⁵ Dubbi peraltro presenti in dottrina: si v. M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 389, in cui l'A., pur con riferimento alla corrispondente disposizione inserita nell'art. 8 bis, d.lgs. 25/2006, per quanto riguarda il Consiglio direttivo della Cassazione (e che, per il profilo che qui interessa, è anche più precisamente formulata, disponendo che "le sedute del Consiglio direttivo della Corte di cassazione sono valide con la presenza di sette componenti, in essi computati anche [i membri di diritto]": corsivo nostro), non esita ad affermare che "la presenza dei membri di diritto non è indispensabile nella prospettiva della valida costituzione della seduta del Consiglio direttivo". Eppure, anche per il

sistematica che consideri il complesso delle disposizioni contenute nel d.lgs. 25/2006, ed introduce una precisazione invece assente nella disciplina del funzionamento del C.S.M.⁸⁶.

Inoltre, l'indicazione del *quorum* non distingue tra componenti togati e laici, diversamente da quanto vale per il C.S.M.: ne consegue “una sorta di contraddizione tra l'apertura degli organismi di governo autonomo ad una componente laica e la possibilità di prescindere da questa per l'adozione delle decisioni”⁸⁷, se si considera che il *quorum* così determinato è sempre raggiungibile con i soli componenti togati, anche grazie alla necessaria ricomprensione dei membri di diritto i quali sono oggi, come si è visto, essi pure solo magistrati professionali⁸⁸. Forse la previsione della necessità di una minima rappresentanza della componente laica sarebbe stata più coerente con il complessivo disegno riformatore, anche considerando il venir meno del componente laico di diritto⁸⁹.

III.4. LE MODALITÀ DI ELEZIONE DEI COMPONENTI TOGATI.

Un aspetto della disciplina antecedente la riforma del 2007 spesso oggetto di critica da parte sia del C.S.M. che dell'Associazione Nazionale Magistrati, è stato quello del sistema elettorale previsto per l'elezione dei membri togati dei C.G., di stampo fortemente maggioritario e perciò accusato di non garantire adeguata rappresentatività al pluralismo di impostazioni ideali interne alla magistratura stessa, esigenza particolarmente sentita in

Consiglio direttivo l'art. 2, co. 2, riproduce letteralmente la disposizione oggi contenuta nel co. 3^{ter} dell'art. 9, citato *supra* nel § 3.

⁸⁶ L'indicazione delle quote di laici e togati che devono essere rispettate nel *quorum* in base all'art. 5, l. 195/1958, non fa riferimento ai membri di diritto, pur precisandosi nel co. 2 che in caso di parità prevalga il voto del presidente.

⁸⁷ Così B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO, *op. cit.*, p. 367.

⁸⁸ Nei distretti di prima fascia (undici componenti di cui due di diritto, sei magistrati, tre laici) il *quorum* è di sei componenti e i membri togati sono complessivamente otto; nei distretti di seconda fascia (sedici componenti di cui due di diritto, dieci magistrati, quattro laici) il *quorum* è di nove componenti e i membri togati sono complessivamente dodici; nei distretti di terza fascia (ventidue componenti di cui due di diritto, quattordici magistrati, sei laici) il *quorum* è di dodici componenti e i membri togati sono complessivamente sedici. Cfr. cap. IV, § 5.1.

⁸⁹ *Contra* G. MELIADÒ, *Il sistema dell'autogoverno nella legge di riforma*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 60, secondo cui “in realtà, anche sotto questo aspetto sono apparse prevalenti esigenze di funzionalità, del tutto compatibili, peraltro, con le peculiarità che, nel disegno costituzionale, si registrano solo rispetto alla disciplina del C.S.M.”.

organismi rappresentativi di una realtà comunque limitata territorialmente qual è quella distrettuale, e a causa dei delicati compiti loro demandati⁹⁰.

La riforma Castelli aveva confermato un sistema elettorale maggioritario puro, privo di correttivi e perciò “atomistico”⁹¹, in cui ciascun magistrato del distretto poteva auto-candidarsi senza il tramite di presentatori o di liste, ed in cui risultava eletto chi prendeva più voti. Un sistema all’apparenza ispirato dalla volontà di ridimensionare il peso delle correnti associative⁹², ritenute responsabili della lottizzazione delle candidature e degli eletti, e dall’intento di incoraggiare e valorizzare candidati, per così dire, indipendenti o comunque “outsider”. Maggioritario puro era infatti anche il sistema di elezione previsto dal previgente d.lgs.c.p.s. 264/1946, come modificato dal d.p.r. 214/1967, ed esso determinava tutti gli inconvenienti derivanti dalle caratteristiche di un corpo elettorale via via aggregatosi in “gruppi” associativi concorrenti⁹³; inevitabile che tutte le correnti, con comprensibile realismo, si fossero ormai da anni organizzate per la ricerca di metodi per temperare e correggere in senso proporzionalistico il sistema: l’A.N.M., in occasione delle elezioni biennali dei C.G. invitava espressamente all’adozione di prassi quali la presentazione di un’unica lista di candidati, precostituita e concordata dalle segreterie, in modo da rispecchiare il peso locale delle diverse componenti associative⁹⁴, il che però, se da un lato garantiva il pluralismo tra gli eletti, dall’altro provocava (comprensibilmente) un elevato astensionismo, che si era cercato di correggere prevedendo lo svolgimento di elezioni “primarie” ufficiose ed informali, per l’individuazione dei magistrati che sarebbero stati inseriti nella lista bloccata.

⁹⁰ In particolare per quanto riguarda la professionalità dei magistrati, che non si può valutare “a maggioranza ma tramite una discussione che tenga conto [...] delle differenti sensibilità istituzionali e delle specificità professionali, [la quale] può meglio svolgersi tra rappresentanti di diversi orientamenti ideali e culturali” (così il C.S.M. già nella citata risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari); cfr. il parere fornito dal C.S.M. con delibera 9 novembre 2005 sul futuro d.lgs. 25/2006.

⁹¹ Così M. BARBUTO, *Consigli giudiziari: un maggioritario che si presta a manovre di aggiramento*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 65 ss.; dello stesso A. si v. anche *Pieni poteri ai «piccoli Csm» decentrati*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 32, pp. 113 ss.

⁹² Le famose correnti dell’A.N.M., oggi quattro ad avere diffusione nazionale (Magistratura Democratica, Movimento per la Giustizia, Unità per la Costituzione-Unicost, Magistratura Indipendente).

⁹³ Cfr. i contributi di M. BARBUTO cit. in nota 91. L’A. ragiona (non tanto per assurdo) sull’evenienza che, con un tale sistema, potesse verificarsi l’elezione di un C.G. “monocolore” pur espressione di poco più di un quarto del corpo elettorale, ovvero potessero più frequentemente determinarsi accordi fra due gruppi, di sicura vittoria finale, a scapito di ogni minima rappresentanza degli altri.

⁹⁴ Determinato avendo riguardo alle precedenti elezioni del C.S.M., che si svolgevano secondo un sistema proporzionale risalente al 1975, oggi peraltro anch’esso sostituito da uno di stampo maggioritario dalla l. 44/2002.

Sulla base delle premesse evidenziate, si è ritenuto che la situazione di fatto non sarebbe mutata nemmeno dopo la riforma Castelli⁹⁵, ragion per cui l'introduzione di un sistema proporzionale ad opera della l. 111/2007 è parsa una scelta quasi obbligata. La disciplina di dettaglio delle operazioni elettorali (costituzione degli uffici elettorali, consegna delle schede, presentazione delle liste, modalità di svolgimento del voto, risoluzione delle contestazioni elettorali, decisioni sui reclami proposti), come si è visto nella premessa, è oggi contenuta nel d.lgs. 35/2008⁹⁶, al quale si fa rinvio per tali aspetti. Qui pare opportuno concentrare l'attenzione sui profili che hanno suscitato qualche dubbio di carattere interpretativo, basandosi sui rilievi effettuati dallo stesso C.S.M. in un'apposita risoluzione approvata il 19 marzo 2008, in occasione delle prime elezioni dei C.G. riformati⁹⁷.

Va premesso che oggi le "categorie" di magistrati eletti nei C.G. sono individuate dall'art. 9 con esclusivo riferimento alle funzioni esercitate (in piena aderenza, quindi, al disposto dell'art. 107, co. 3, Cost.), distinguendo il settore giudicante da quello requirente, poiché già con la riforma Castelli si è abbandonato il precedente sistema fondato sulle qualifiche funzionali delle progressioni di carriera (magistrati di Tribunale, di Corte di appello, di Cassazione): ciò in coerenza con la volontà di abolire il previgente sistema di avanzamento in carriera⁹⁸ e con la disciplina dell'elettorato passivo del C.S.M. che prevede una riserva di eletti per la magistratura requirente⁹⁹. La riforma del 2007 ha ulteriormente corretto l'originaria previsione di una riserva di seggi per i magistrati giudicanti con almeno venti anni di anzianità di servizio, che era stata sospettata nientemeno che di illegittimità costituzionale¹⁰⁰. Oggi la "quota" riservata alla

⁹⁵ Cfr. M. BARBUTO, *Consigli giudiziari*, cit., p. 66.

⁹⁶ In realtà l'art. 18 bis, d.lgs. 25/2006, aggiunto nel 2007, rinvia ad un regolamento governativo per la disciplina del procedimento elettorale, suscitando dubbi di compatibilità con la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario ex art. 108 Cost., fortunatamente risolti col d.lgs. 35/2008. Cfr. B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO, *op. cit.*, p. 352, in nota e il parere del C.S.M. sulla futura l. 111/2007, approvato il 31 maggio 2007, e reperibile nel sito www.csm.it.

⁹⁷ Anche questa risoluzione è reperibile nel sito www.csm.it. I C.G. ed il Consiglio direttivo sono stati rinnovati in data 1 e 2 aprile 2012.

⁹⁸ Tramite il d.lgs. 160/2006.

⁹⁹ V. art. 23, l. 195/1958, modificato dalla l. 44/2002.

¹⁰⁰ Cfr. G. SANTALUCIA, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento*, cit., p. 190: il dubbio era prospettato proprio in riferimento all'art. 107, co. 3, Cost.

magistratura requirente è piuttosto corposa¹⁰¹, e comunque sbilanciata rispetto al rapporto interno all'intero corpo magistratuale, ancorché si sia ritenuto che, per le peculiarità della funzione requirente, una sovrarappresentanza della medesima consente di meglio apprezzare l'attività svolta, specie nella materia delle valutazioni di professionalità¹⁰².

Non sono quindi richiesti altri requisiti per essere eletti componenti togati dei C.G., se non quello (peraltro, abbastanza ovvio) che gli eletti si trovino "in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto"¹⁰³. Nella risoluzione citata, il C.S.M. ha precisato che il requisito dell'esercizio delle funzioni (giudicanti o requirenti), deve sussistere al momento della presentazione delle liste¹⁰⁴, da cui si desume che esso debba permanere per tutto il periodo di durata della carica di consigliere giudiziario: se dovesse esserci un mutamento di funzioni, ricorrerebbe una ipotesi di cessazione dalla carica ex art. 13, co. 3, d.lgs. 25/2006¹⁰⁵.

Nel complesso, il nuovo sistema elettorale¹⁰⁶ è basato su di una competizione elettorale tra liste (solitamente corrispondenti a, e quindi presentate da, le correnti associative interne alla magistratura), ciascuna delle quali è presentata da almeno venticinque elettori (le cui firme sono autenticate dal capo dell'ufficio giudiziario, o dal coordinatore dell'ufficio del Giudice di pace) e non può essere composta da un numero di candidati superiore a quello degli eleggibili; nessun candidato può essere inserito in più di una lista, e ciascun elettore non può presentare più di una lista¹⁰⁷; ogni elettore riceve due

¹⁰¹ Circa un terzo dei seggi complessivi: due su sei nei distretti di prima fascia; tre su dieci in quelli di seconda fascia; quattro su quattordici in quelli di terza fascia.

¹⁰² Cfr. B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO, *op. cit.*, p. 357.

¹⁰³ V. art. 9, d.lgs. 25/2006 riformato.

¹⁰⁴ Con esclusione dall'elettorato passivo (ma anche di quello attivo) dei magistrati già trasferiti ad altro ufficio e ad altra funzione che non abbiano ancora preso possesso dei medesimi.

¹⁰⁵ Il C.S.M., nella stessa risoluzione, ha precisato che la sostituzione *ivi* prevista debba avvenire, pur nel silenzio del legislatore, all'interno della medesima lista di provenienza del membro cessato e non attingendo a liste diverse, dovendosi procedere ad elezioni suppletive nel caso in cui ciò non sia possibile: sul sistema delle liste contrapposte, v. nell'immediato prosieguo del testo.

¹⁰⁶ Che trova la sua disciplina di base negli artt. 12 e 12 bis, d.lgs. 25/2006 come modificati dalla l. 111/2007 (e, in modo sostanzialmente identico, negli artt. 4 e 4 bis, per il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, e negli artt. 12 ter e 12 quater, per quanto riguarda l'elezione dei rappresentanti dei Giudici di pace nella sezione autonoma ex art. 10: nel termine indicato dall'art. 1, d.lgs. 35/2008, si svolgono infatti le elezioni dei magistrati dei C.G. e del Consiglio direttivo, quelle dei rappresentanti dei Giudici di pace, e devono essere nominati i componenti avvocati e professori universitari).

¹⁰⁷ Qui la risoluzione del C.S.M. citata ha ritenuto che debba desumersi la necessità di presentazione di liste diverse per le due categorie di eleggibili (magistrati giudicanti e requirenti) anche se aventi lo stesso gruppo di riferimento (cioè, pur se espressione della stessa "corrente"), consentendo al singolo elettore di presentare, come sottoscrittore, una lista di magistrati giudicanti ed una di requirenti non "legate", di poter conseguentemente esprimere il proprio voto, utilizzando le due schede separate, in modo per così dire "disgiunto", interpretando il

schede, una per ciascuna delle categorie di magistrati (non, ovviamente nel caso dell'elezione dei Giudici di pace, unica essendo la categoria in tal caso), ed esprime il voto di lista "ed una sola preferenza nell'ambito della lista votata". A quest'ultimo proposito, il C.S.M., nella stessa risoluzione del 19 marzo 2008, ha evidenziato una parziale discrasia tra due norme: l'art. 12, co. 3, d.lgs. 25/2006 appena citato, nel quale l'uso della congiunzione "e" farebbe propendere per la necessaria espressione del voto sia di lista, sia di preferenza, e l'art. 4, co. 3, d.lgs. 35/2008, nel quale invece si prevede la sola "possibilità" del voto di preferenza oltre a quello di lista. Ferma la validità del voto espresso solo per la lista, cui entrambe le norme fanno riferimento, si è ritenuto che, pur al di fuori delle previsioni di legge, il voto espresso tramite la sola preferenza possa tenersi valido in ossequio al generale principio di favore per l'espressione di voto.

Previsione di rilievo è quella contenuta nell'art. 3, d.lgs. 35/2008, che consente l'articolazione di uffici elettorali plurimi entro il distretto, se l'organico di quest'ultimo superi le trecento unità¹⁰⁸, e con il limite in base al quale non possono essere ammessi al voto presso il singolo ufficio più di trecento aventi diritto. Essa viene incontro agli auspici spesso formulati di costituzione di uffici elettorali nei circondari (come avviene per le elezioni del C.S.M. a livello nazionale) per rendere più agevole, e quindi più partecipato, l'esercizio del diritto di voto¹⁰⁹, ma nel contempo evita che la costituzione di uffici elettorali con un numero di votanti troppo esiguo possa compromettere le garanzie di segretezza del voto¹¹⁰.

All'ufficio elettorale spetta l'assegnazione dei seggi e la proclamazione degli eletti: il sistema introdotto è quello del c.d. quoziente naturale, che si ottiene dividendo prima il numero dei voti validamente espressi nel collegio distrettuale relativi a ciascuna categoria di eleggibili per il numero di seggi disponibili, e poi il numero di voti ottenuto dalla

limite di presentazione di un'unica lista come riferito alle sole liste tra loro concorrenti, quali possono essere solo quelle di candidati che esercitano funzioni omogenee (così che non può dirsi concorso tra liste di giudicanti e di requirenti).

¹⁰⁸ Il che avviene in meno della metà dei distretti: usando ancora i dati citati in nota 33, si tratta di quelli di Bari, Bologna, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia.

¹⁰⁹ Cfr. per es., il parere del C.S.M. sul testo del futuro d.lgs. 25/2006 espresso in data 9 novembre 2005.

¹¹⁰ Cfr. la citata risoluzione del C.S.M. del 19 marzo 2008 ed il preambolo al d.lgs. 35/2008.

singola lista per il quoziente base; sono proclamati eletti, nell'ambito dei posti attribuiti alla singola lista, i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di preferenze¹¹¹.

Qualche problema ha posto, infine, l'individuazione dell'elettorato attivo dei C.G.: la versione dell'art. 12, precedente la l. 111/2007, specificava che l'elezione avrebbe dovuto avvenire "da parte dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto", richiamando la stessa formula¹¹² utilizzata nell'art. 9 per individuare le diverse fasce di distretti cui commisurare il numero di componenti. L'intervento della l. 111/2007 ha eliminato ogni esplicito riferimento all'elettorato attivo, cosicché oggi l'unica disposizione utilizzabile è l'art. 9 riformato, ed in particolare il suo attuale riferimento al numero di magistrati in organico¹¹³.

III.5. I COMPONENTI C.D. "LAICI". PREMESSA.

Una delle novità di maggiore impatto del processo riformatore avviato dalla l. delega 150/2005 è sicuramente l'apertura, stabile e definitiva, dei C.G. ad esperienze e professionalità esterne rispetto alla magistratura, attraverso l'inserimento di una quota rilevante di componenti c.d. "laici".

Si può ricordare che l'opportunità di un'apertura dell'ordine giudiziario al contributo di idee proveniente, soprattutto, dal mondo accademico e da quello forense, ha, nel

¹¹¹ V. art. 12 *bis*, d.lgs. 25/2006. È inoltre previsto che eventuali seggi non attribuiti siano distribuiti alle liste cui corrispondono i maggiori resti in ordine decrescente: il C.S.M. ha precisato che debbono essere considerate a tal fine anche le liste che non abbiano raggiunto il quoziente base, e che quindi ottengano seggi solo grazie al calcolo dei resti. Si è ritenuta applicabile una soluzione interpretativa formulata dalla giurisprudenza amministrativa in riferimento alla previgente disciplina elettorale (proporzionale) per il C.S.M.: cfr. T.A.R. Lazio, 19 giugno 1991 n. 1090, in *Tribunali amministrativi regionali*, 1991, I, pp. 2121 ss.

¹¹² Su cui v. *supra*, § 1.1.

¹¹³ Cfr. B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO, *op. cit.*, p. 357 e la risoluzione del C.S.M. del 19 marzo 2008, nella quale il Consiglio superiore ha da ciò dedotto l'esclusione dei magistrati ordinari in tirocinio (gli ex uditori giudiziari) senza funzioni giudiziarie, i quali si considerano facenti parte dell'organico solo con l'assunzione delle funzioni e la dismissione della qualifica di magistrato in tirocinio. Nella stessa sede si sono risolte ulteriori questioni in tema di elettorato attivo e passivo: i magistrati ordinari in tirocinio sono stati esclusi anche da quello passivo, poiché non li si può considerare "in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto" come richiesto dall'art. 9, d.lgs. 25/2006; i Giudici onorari di Tribunale ed i Vice procuratori onorari sono stati esclusi *in toto* dalla possibilità di eleggere od essere eletti; i magistrati in applicazione extradistrettuale devono votare nel seggio dell'ufficio nella cui pianta organica sono inseriti e non in quello ove svolgono le funzioni in applicazione, poiché "la legge intende privilegiare, sul piano dell'elettorato attivo, il dato dell'ufficio di appartenenza del magistrato, atteso che è questo il criterio per il quale il singolo magistrato è sottoposto alla competenza del Consiglio giudiziario".

dibattito politico e legislativo, radici lontane nel tempo, risalendo a quasi un secolo fa (per la precisione al 1920) un progetto di legge ministeriale in materia di ordinamento giudiziario che prevedeva la presenza di rappresentanti degli avvocati e dei professori universitari in materie giuridiche all'interno degli organi di un sistema di "governo autonomo" della magistratura ancora in via di consolidazione¹¹⁴. La questione ha avuto, come si è visto¹¹⁵, un (seppur fugace) accenno anche in seno all'Assemblea costituente, ma è soprattutto in epoca repubblicana che essa è stata periodicamente ripresa nelle varie proposte legislative, di maggiore o minore respiro riformatore dell'ordinamento giudiziario, che venivano ad interessarsi (anche) di consigli giudiziari¹¹⁶. Le argomentazioni che venivano spese per sostenere, ovvero per contrastare, queste proposte erano omogenee: da un lato la consapevolezza che "un adeguato funzionamento dell'attività giudiziaria non riguarda soltanto i magistrati ma, da un punto di vista generale, tutti i cittadini e, da un punto di vista specifico, tutte le diverse categorie di soggetti che svolgono un qualche ruolo nell'ambito di tale attività"¹¹⁷, ragion per cui, la tendenza all'accrescimento delle competenze attribuite ai C.G.¹¹⁸ si accompagnava necessariamente all'esigenza di avvicinare i C.G., organi decentrati del sistema di governo autonomo della magistratura, allo specifico modello di composizione "mista" tra togati e laici disegnato dall'art. 104 Cost. per l'organo fondamentale e di vertice dello stesso sistema; dall'altro, l'obiettivo, sempre ben presente negli ambienti "istituzionali" interni alla magistratura, della piena salvaguardia dei valori di indipendenza ed autonomia dell'ordine giudiziario fissati nella Carta fondamentale¹¹⁹.

¹¹⁴ Si tratta del progetto del Ministro Fera: v. cap. I, § 3, in nota n. 41.

¹¹⁵ V. cap. I, § 4.

¹¹⁶ Ne dà conto per es. L. MANFELLOTTO, voce *Consiglio Giudiziario*, in *Noviss. Dig. It., App., II*, Torino, 1980, p. 426. V. anche E. SPAGNA MUSSO, *Rapporti fra potere politico e potere giudiziario e riforma del pubblico ministero e dei consigli giudiziari*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1981, pp. 83 ss.; A. COSTANZO, *Il Consiglio giudiziario: struttura, rapporti con il C.S.M. e poteri di autoregolamentazione*, in *Doc. giust.*, 1997, p. 2089. Richiamano (e commentano) specifici progetti di legge anche C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, Padova, 1988, pp. 278 ss. e 292 ss.; D. CARCANO, *Governo e amministrazione della giurisdizione. Direzione degli uffici*, in *Cass. Pen.*, 1993, II, p. 2156.

¹¹⁷ Così A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, III ed., Torino, 1990, p. 110.

¹¹⁸ Si pensi, nel corso degli anni Ottanta del secolo scorso, al peso via via crescente assunto dal sistema tabellare, ovvero alla "razionalizzazione" dei compiti dei C.G. operata dal C.S.M. con la circolare n. 1275 del 22 maggio 1985 (vedila in www.csm.it).

¹¹⁹ Si possono ricordare, quasi a mo' di reazione ai progetti di legge richiamati dagli autori citati in nota 93, il "progetto normativo concernente la riforma dei Consigli giudiziari" deliberato dal C.S.M. il 18 dicembre 1981, di cui dà conto C. AZZALI, *op. cit.*, p. 284; la relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per il 1991, richiamata da D. CARCANO, *op. cit.*, p. 2156, nella quale il Consiglio superiore afferma di essere in maggioranza contrario

Non stupisce, quindi, che nel corso della XIV legislatura (2001-2006), nel contesto di una più generale volontà di riforma dell'intero ordinamento giudiziario (peraltro non concretizzatasi, essendosi proceduto ancora una volta per singoli provvedimenti e per modifiche settoriali all'ordinamento vigente), le proposte riguardanti i nuovi C.G. abbiano previsto l'inserimento di una componente laica al loro interno: il dato di rilievo è, semmai, che finalmente una proposta in tal senso si sia tradotta in un provvedimento vigente.

Non che questo abbia carattere di assoluta novità, poiché, come si è visto nella premessa, nel corso degli anni Novanta del secolo scorso la legislazione in materia di magistratura onoraria¹²⁰ ha introdotto una composizione c.d. integrata (e già questo ne sottolineava il carattere di specialità rispetto all'ordinaria composizione esclusivamente togata) per le competenze in tema di tirocinio, nomina, procedimenti disciplinari dei magistrati onorari. L'elemento di rilievo è però che la l. 150/2005 e in sua attuazione il d.lgs. 25/2006 abbiano riformulato la composizione dei C.G. prevedendo stabilmente i componenti esterni¹²¹.

Va detto che l'idea in sé dell'apertura ai componenti non togati ha riscontrato ampia condivisione tra le forze politiche (essendo prevista anche nei progetti predisposti nello stesso periodo dalle forze di opposizione parlamentare), è stata salutata positivamente nei commenti dottrinali, ed ha finanche conosciuto una cauta apertura, pur con qualche eccezione¹²², da parte della stessa magistratura, la quale ha concentrato le proprie critiche sui diversi aspetti delle proporzioni interne tra togati e laici e soprattutto sul novero delle

all'inserimento di una componente laica nei C.G. e di ritenere che il raccordo di tali organi con la società in cui operano sia ottenibile "attraverso periodiche riunioni [...] con delegazioni delle altre amministrazioni interessate e, se del caso, con rappresentanti della società civile".

¹²⁰ In part. la l. 374/1991 istitutiva del Giudice di pace.

¹²¹ Ciò peraltro non ha sopito i dubbi sulla qualificabilità di tale nuova composizione come quella "ordinaria" del C.G.: v. a questo proposito quanto si dirà trattando del funzionamento a c.d. geometria variabile del Consiglio, nel cap. IV, § 5.

¹²² Cfr. A.N.M. - Sezione della Corte di cassazione, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Giur. it.*, 2004, f. 7, p. 1541, che, con toni francamente un po' eccessivi, muove la "critica più grave [...] alla composizione dell'organo ed in particolare alla presenza in esso di componenti 'laici' nominati da altre autorità istituzionali. [...] Non si comprende inoltre quale funzione avrebbero i laici nominati nei Consigli giudiziari, che cosa essi dovrebbero rappresentare, e nel contesto di quale funzione dell'organo si collocerebbe il loro apporto". Va comunque precisato che tale critica era rivolta al testo del d.d.l., ancorché già oggetto di "maxiemendamento", che non prevedeva la netta esclusione dei laici dalle delibere riguardanti lo status dei magistrati. Nel documento si denuncia peraltro un limite oggettivo, rimasto anche dopo la l. Mastella, e cioè quello della mancata previsione di una incompatibilità dei consiglieri giudiziari con la professione esercitata e la permanente iscrizione all'albo degli avvocati.

competenze che a tale nuova componente si sarebbero volute attribuire, evidenziando come, da un lato il mantenimento della prevalenza numerica di componenti togati, secondo il rapporto due terzi-un terzo fissato dalla Costituzione per il C.S.M., dall'altro l'esclusione dei laici dalle deliberazioni del Consiglio in materia di *status* dei magistrati, dovevano considerarsi dei "punti fermi" per garantire che la riforma non pregiudicasse le garanzie costituzionali di autonomia ed indipendenza dell'ordine¹²³.

L'approvazione definitiva della l. delega 150/2005 e del relativo d.lgs. 25/2006 ha confermato un accoglimento solo parziale di questi rilievi: l'introduzione di una componente laica quantitativamente molto rilevante¹²⁴ si è accompagnata alla previsione di un funzionamento del C.G. c.d. "a geometria variabile", con una differenziazione della composizione in ragione delle diverse competenze, prevedendo in particolare l'esclusione dei laici dalle deliberazioni che più delicatamente coinvolgono il profilo professionale dei magistrati del distretto. Quanto alle categorie tra le quali scegliere i componenti non togati, la riforma Castelli si è distinta per aver condensato un po' tutte le soluzioni che negli anni erano state proposte, prevedendo membri laici sia di diritto (nella persona del presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo di distretto), sia "elettivi", e tra questi ultimi, sia rappresentanti dell'avvocatura e dell'accademia, sia due membri "nominati dal consiglio regionale della regione ove ha sede il distretto"¹²⁵. L'intervento della riforma Mastella ha riguardato, sul punto, la correzione del rapporto tra togati e laici¹²⁶ e l'eliminazione del componente laico di diritto e dei membri designati dai Consigli regionali.

¹²³ Cfr. il parere reso dal C.S.M. nella seduta del 12 giugno 2002 sull'originario d.d.l. delega approvato dal C.d.M. il 14 marzo 2002, contenuto in *Ordinamento giudiziario. Pareri del C.S.M. sulle proposte governative di modifica*, Quaderno n. 136, Roma, 2003 (nel volume è riportato anche il testo del d.d.l. governativo 1296/S e dei relativi emendamenti), reperibile anche in www.csm.it. Una ricostruzione dettagliata dei primi passi della riforma e delle reazioni accennate è contenuta in V. PEZZELLA, *L'oggetto misterioso dalle molte funzioni: i Consigli giudiziari*, in *D&G*, 2003, n. 13, spec. XVII ss.

¹²⁴ V. *supra*, § 1.

¹²⁵ È stato peraltro giustamente rilevato in dottrina che l'opzione legislativa rimane una delle tante astrattamente possibili, poiché sarebbe tutt'altro che destituita di fondamento l'idea dell'inserimento nel C.G. di rappresentanti delle altre categorie di persone che collaborano con i magistrati nello svolgimento delle attività giudiziarie, *in primis* i funzionari di cancelleria che possono dare importanti contributi informativi sulle concrete qualità professionali e lavorative del singolo magistrato (e degli stessi avvocati): cfr. G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto*, cit., p. 70; C. CITTERIO, *La partecipazione dell'avvocatura al governo autonomo della magistratura nei consigli giudiziari*, documento pubblicato nel sito www.movimentoperlagiustizia.it, § 4.2.

¹²⁶ *Ibidem*

In base a quanto sopra evidenziato, è evidente che un'effettiva apertura del sistema di governo autonomo della magistratura si commisuri non solo sul piano della composizione astratta degli organi che ad esso appartengono, ma anche (e soprattutto) sul profilo degli strumenti predisposti per rendere effettivo il contributo di esterni alle decisioni dei medesimi. In questa sede si affronta solo il primo dei due profili, rinviando alla descrizione delle competenze dei C.G. l'analisi del secondo aspetto¹²⁷.

III.5.1. *Segue: gli avvocati.*

Quanto detto in chiusura del precedente paragrafo risulta particolarmente evidente a proposito dell'avvocatura, che con la riforma Castelli entra stabilmente a far parte dei C.G.: “chi, meglio degli avvocati, conosce i magistrati?”¹²⁸, ma la domanda, ovviamente, potrebbe essere formulata anche al contrario.

La questione dei rapporti tra magistratura ed avvocatura e, per quanto qui interessa, quella della partecipazione della seconda al governo autonomo della prima, è da sempre questione delicata. La riforma Mastella ha confermato i limiti già previsti nell'originario d.lgs. 25/2006 alla possibilità di partecipazione dell'avvocatura all'attività dei Consigli tramite voto diretto, ma d'altro canto, seppur con qualche modifica di cui si darà conto, conferma anche la classe forense, tramite i Consigli dell'ordine, tra le fonti legittime e specifiche di conoscenza degli elementi su cui basare la valutazione della professionalità del magistrato¹²⁹. Tutto ciò presuppone evidentemente la piena consapevolezza del nuovo ruolo “istituzionale” che l'avvocatura è chiamata ad assumere nel perseguimento dell'obiettivo comune di un miglior funzionamento del sistema giustizia, e della maggiore responsabilità che ne deriva, ed evidenzia l'importanza della individuazione di avvocati

¹²⁷ Con un'ulteriore precisazione: quando si parla di componenti “laici” ci si riferisce evidentemente ai “non togati”, categoria idonea a ricomprendere i magistrati onorari, oltre ad avvocati, professori universitari, esponenti della società civile. In questo paragrafo l'attenzione è rivolta solo a questo secondo gruppo, mentre la questione della rappresentanza della magistratura onoraria nei C.G. verrà affrontata nel successivo § 6.

¹²⁸ Così C. TINELLI (membro laico del C.S.M. nella consiliatura 2006-2010) apre il suo contributo dal titolo *Il nuovo ruolo dell'avvocatura nei Consigli Giudiziari: opportunità e incertezze*, pubblicato in *la Magistratura* (organo dell'A.N.M.), 2008, n. 1, pp. 64 ss.

¹²⁹ V. artt. 11, co. 4 e 5, e 13, co. 3, d.lgs. 160/2006. A questo proposito si rinvia come detto al cap. IV, § 4.2.

che siano ritenuti i più “idonei a ricoprire l’importante incarico”¹³⁰ di consigliere giudiziario.

A questo proposito la disciplina del d.lgs. 25/2006 è piuttosto scarna: l’art. 9 riformato si limita a disporre che i componenti avvocati, in numero di due, tre o quattro a seconda della fascia di distretto di riferimento, siano nominati dal C.N.F. su indicazione dei Consigli dell’ordine degli avvocati del distretto, tra coloro che esercitino effettivamente la professione da almeno dieci anni con iscrizione all’interno del medesimo distretto.

Rispetto alla formulazione originaria della norma, si è ridotto il numero degli anni di esperienza professionale da quindici a dieci, allargando conseguentemente la platea dei nominabili, e si è precisata la necessaria “localizzazione endodistrettuale” dei componenti; quest’ultima modifica è particolarmente opportuna posto che la versione precedente consentiva, se intesa alla lettera, la (anomala) scelta di avvocati esercenti la professione in un diverso distretto, il che, oltre a sminuire la più volte sottolineata dimensione “territoriale” e decentrata del C.G., se pure avrebbe consentito di eliminare pressoché del tutto le ipotesi di incompatibilità, d’altro canto avrebbe disperso tutte le potenzialità in termini di bagaglio conoscitivo che il componente laico avrebbe potuto e dovuto esprimere.

Questa essendo la disciplina, si può anzitutto rilevare come la legge preveda che gli avvocati siano “nominati” dall’organo rappresentativo della categoria professionale forense, il C.N.F., e non invece “eletti” da determinate collettività di riferimento; questo può giustificarsi con la volontà legislativa di garantire uniformità nella scelta dei consiglieri giudiziari, anche se, considerato il profilo “territoriale” di tali organismi, non sembrano da escludere altre ipotesi: per esempio l’elezione da parte del Consiglio regionale, in una sorta di (per quanto impreciso) parallelismo con quella dei componenti laici del Consiglio superiore.

La nomina del C.N.F. è effettuata sulla base delle indicazioni dei Consigli dell’ordine del distretto; si è auspicato¹³¹ che tali indicazioni seguano criteri il più

¹³⁰ Così si è espresso il presidente del C.N.F. (Avv. Prof. Guido Alpa) nella circolare 11-C-2008 del 17 marzo 2008, che è reperibile nel sito www.consigionazionaleforense.it.

¹³¹ *Ivi*, § 4.5.

possibile omogenei, al fine di privilegiare l'alto livello deontologico e di esperienza dei designati, ed in effetti, il C.N.F. ha provveduto in tal senso con apposite circolari, rispettivamente la n. 11-C-2008 del 17 marzo 2008 e la n. 11-C-2012 del 26 marzo 2012¹³²: il confronto tra le due è interessante.

Nel 2008 il presidente del C.N.F. “suggeriva” che le indicazioni dei Consigli dell'ordine assicurassero:

- la scelta di candidati con competenze diversificate e con conoscenza dell'Ordinamento giudiziario;
- la concertazione tra tutti i Consigli dell'Ordine del Distretto e, possibilmente, la rappresentanza dell'Ordine distrettuale;
- una verifica dell'insussistenza di situazioni di incompatibilità.

Anche per assicurare ciò, era richiesto che i nominativi indicati fossero correlati da un sintetico *curriculum*.

Oltre a ciò, nella stessa occasione il C.N.F. ha reso noti i criteri oggettivi¹³³ seguiti per effettuare le nomine finali di sua competenza, cosicché:

- nei distretti di prima fascia, dei due componenti avvocati nominandi si è stabilito che uno fosse un rappresentante indicato dal Consiglio dell'Ordine distrettuale e l'altro un rappresentante indicato dai Consigli dell'Ordine circondariali, tenuto conto del rilievo provinciale della sede dell'ufficio giudiziario¹³⁴ e, in caso di pluralità di indicazioni, si è deciso di privilegiare i presidenti dei Consigli e l'anzianità professionale;
- nei distretti di seconda fascia, si è disposta la nomina, utilizzando i medesimi parametri, di un rappresentante indicato dal Consiglio dell'Ordine distrettuale e di due rappresentanti indicati dai Consigli dell'Ordine circondariali;
- nei distretti di terza fascia, infine, quella di due componenti indicati dal Consiglio dell'ordine distrettuale, privilegiando i presidenti o i componenti del medesimo Consiglio e tenendo conto della eventuale precedente esperienza nei

¹³² In occasione delle prime nomine dei componenti avvocati nei C.G. riformati, previste per il 6 e 7 aprile 2008, sia, di recente, per il rinnovo dei medesimi del 1 e 2 aprile 2012.

¹³³ Il testo dei “Criteri seguiti dal CNF per la designazione dei Consiglieri Giudiziari” è reperibile in www.consiglionazionaleforense.it.

¹³⁴ Il riferimento è ai Consigli dell'ordine degli avvocati costituiti nei circondari di Tribunali non aventi sede in capoluoghi di provincia: per es., quanto al distretto di Corte di appello di Venezia, quello di Bassano del Grappa.

Consigli giudiziari, laddove segnalata, e della anzianità professionale, e di due componenti indicati dai Consigli dell'ordine circondariali, ancora una volta privilegiando i presidenti e tenendo conto dell'anzianità.

Nel 2012, il presidente¹³⁵ ha ribadito l'auspicio della indicazione di avvocati con competenze diversificate, conoscitori della "peculiare materia dell'Ordinamento giudiziario", e possibilmente rappresentativi dell'ordine distrettuale, ma ha anche eliminato l'esplicito riferimento alla concertazione tra tutti i Consigli dell'ordine del distretto ed aggiunto una precisazione: "poiché il prezioso incarico richiederà un importante onere in termini di responsabilità, di dedizione e di tempo, il Consiglio nazionale forense chiede, altresì, che vengano proposti colleghi che non siano anche componenti dei Consigli dell'ordine o che non rivestano cariche all'interno dello stesso".

La rimozione del riferimento alla concertazione¹³⁶ è forse dovuto alla volontà di eliminare motivi di contenzioso in materia di nomina pure verificatosi¹³⁷, mentre il nuovo riferimento all'opportunità di evitare il cumulo di incarichi da parte dei consiglieri dell'ordine rende superati quegli stessi criteri oggettivi sopra richiamati, almeno nella parte relativa alla preferenza accordata a tali componenti. In effetti si poteva sostenere che l'esperienza maturata nei Consigli dell'ordine rappresentasse una garanzia oggettiva (o comunque avrebbe dovuto esserlo) di consapevolezza della funzione, *lato sensu* istituzionale, di rappresentanza dell'avvocatura (del distretto) cui sopra si faceva

¹³⁵ Avv. Prof. Guido Alpa

¹³⁶ Da notare che è lo stesso art. 9, d.lgs. 25/2006 a disporre che la nomina avvenga su indicazione dei Consigli dell'ordine, laddove l'uso del plurale evidenzia comunque l'opportunità di un coinvolgimento collettivo di tutti costoro.

¹³⁷ Il riferimento è al caso del ricorso proposto dal Consiglio dell'ordine degli avvocati di Terni per l'annullamento dell'atto del C.N.F. (del 3 aprile 2008, di nomina dei componenti avvocati dei C.G.), nella parte relativa alla nomina, per il distretto di Corte di appello di Perugia, di un avvocato indicato dal Consiglio dell'ordine di Orvieto. Il Consiglio ricorrente denunciava un vizio nel procedimento di nomina poiché non era stato coinvolto nella "concertazione" prevista dalla circolare del C.N.F. 11-C-2008, ragion per cui aveva inviato le proprie indicazioni direttamente al C.N.F., che le aveva però disattese. Il T.A.R. Umbria, con sent. 586/2008 accoglieva il ricorso; contro la sentenza proponeva appello al Consiglio di Stato il Consiglio dell'ordine di Orvieto. Il Consiglio di Stato, sez. IV, si è pronunciato con decisione del 5 febbraio 2009, n. 648 (reperibile nella banca dati *on line* dejure.giuffre.it), accogliendo l'appello. In motivazione, esso ha affermato che la circolare citata "non può essere intesa come volta a dettare una disciplina per regolamentare in maniera vincolante ed inderogabile le designazioni di cui si tratta" perché manca una norma primaria che attribuisca tale potere prescrittivo al C.N.F.; perché letteralmente essa esprimeva l'intento di dare un mero suggerimento ai Consigli; perché, soprattutto, non potrebbe comunque ipotizzarsi "una specifica funzione dell'Ordine distrettuale di promuovere in via gerarchica la formale concertazione con gli Ordini circondariali, tenuto conto del rapporto di "pariordinazione" degli Ordini stessi e della inconfigurabilità, nell'ipotesi di mancato concerto, di un qualsiasi pregiudizio per gli Ordini circondariali, ai quali va senz'altro riconosciuta la facoltà di proporre in piena autonomia le proprie opzioni al Consiglio nazionale".

riferimento e che deve caratterizzare l'attività dei consiglieri giudiziari; d'altro canto, tale precisazione costituisce la riprova di come il nuovo ruolo disegnato dalla riforma per i C.G. sia oggettivamente più impegnativo e richieda una partecipazione attenta e responsabile da parte di tutti i componenti¹³⁸.

Le altre indicazioni rimangono invece attuali, cosicché è prevista la possibilità di una indicazione plurima da parte dei Consigli degli ordini dei distretti, in modo da rendere la scelta del C.N.F. effettiva e non, di fatto, "obbligata"; certo, l'indicazione di un numero di avvocati pari a quelli da nominare, che sia effettivamente frutto di accordo tra i Consigli del distretto è certamente preferibile. Si deve comunque ritenere che il C.N.F. possa discostarsi dalle indicazioni ricevute, anche se solo per gravi motivi¹³⁹ (non escluso, all'apparenza, il radicale difetto dei requisiti sopra "suggeriti").

Vi sono altre due questioni poste da un procedimento di nomina così descritto: anzitutto, quella delle modalità di individuazione degli avvocati da segnalare al C.N.F. da parte dei Consigli dell'ordine. Il punto è se sia possibile ricorrere a meccanismi elettorali democratici per consentire una partecipazione attiva degli iscritti all'ordine: in dottrina si è ritenuto che ciò sia implicitamente escluso dalla missiva del presidente del C.N.F. *supra* ricordata¹⁴⁰, forse perché ciò renderebbe più difficoltoso il rispetto dei criteri ivi suggeriti; è indubbio però che una soluzione di questo tipo renderebbe effettiva la rappresentatività della categoria dei consiglieri giudiziari così designati. In ogni caso, sarebbe opportuno che il Consiglio dell'ordine coinvolgesse gli iscritti quantomeno *ex post*, dando loro notizia delle scelte effettuate, per consentire una valutazione del proprio operato ai fini della riconferma o meno dei propri componenti alle elezioni successive¹⁴¹.

Nulla è disposto, inoltre, quanto ai rapporti tra i Consigli dell'ordine "indicanti" e i consiglieri giudiziari designati. Il profilo è duplice: "non c'è dubbio che il Consigliere giudiziario avvocato debba relazionarsi e confrontarsi costantemente con i Consigli dell'Ordine del Distretto, ma deve altrettanto tranquillamente essere riconosciuta la sua

¹³⁸ Il che conferma la rilevanza di questioni come il compenso previsto per i membri laici e l'esonero dal lavoro giudiziario per i membri togati, su cui v. cap. IV, § 6.

¹³⁹ Cfr. C. TINELLI, *op. cit.*, p. 66.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*.

autonomia di funzione all'interno del Consiglio Giudiziario"¹⁴²; quindi, salvaguardando la libertà di pensiero e la discrezionalità di azione del consigliere (cui consegue la responsabilità per le decisioni assunte), sono opportune forme di collegamento, anzitutto informativo, posto che "un apporto originale ed autorevole dei componenti avvocati presuppone la piena conoscenza di tutte le informazioni utili, che non possono che provenire dagli Ordini nei casi in cui i componenti avvocati non svolgano attività professionale nel circondario interessato"¹⁴³, ma anche di confronto e verifica sull'attività svolta, essendo il consigliere espressione rappresentativa di più ordini all'interno del distretto¹⁴⁴.

In conclusione, si può ricordare che il d.lgs. 25/2006 non prevede alcuna forma di incompatibilità tra la carica di componente laico del C.G. e l'iscrizione agli albi professionali nel distretto, come invece, *mutatis mutandis*, dispone l'art. 104, co. 7 Cost. per i componenti laici del Consiglio superiore. Ora, va sicuramente precisato che il parallelo con il Consiglio superiore in tal caso regge poco, dato che in tale sede non vi è traccia dei (netti) limiti di competenza posti ai membri laici dall'art. 16, d.lgs. 25/2006, che già di per sé prevengono l'insorgere di numerose ipotesi di incompatibilità; d'altro canto, è incontestabile che la tradizionale tendenza ad escludere l'avvocatura dall'ambito del governo autonomo della magistratura ordinaria deriva dal "costante unanime riconoscimento della palese non compatibilità della partecipazione al potere di governo dei magistrati con l'esercizio della professione davanti agli stessi magistrati"¹⁴⁵: in una prospettiva che può essere allo stato solo *de jure condendo*, se da un lato non è certo pensabile ridurre le ipotesi di incompatibilità nominando consiglieri giudiziari esercenti la professione forense fuori del distretto per le ragioni dette *supra*, dall'altro, la previsione di tali forme di incompatibilità (eventualmente funzionali ad un incremento delle attribuzioni della componente laica), dovrebbe necessariamente accompagnarsi alla riconsiderazione, profilo questo di non secondaria rilevanza, dei compensi previsti per i

¹⁴² Così il C.N.F., nel *Vademecum sui Consigli Giudiziari*, Roma, 2010, p. 31. Il documento è reperibile sul sito web www.consigionazionaleforense.it.

¹⁴³ V. C. CITTERIO, *op. cit.*, § 4.5.

¹⁴⁴ Cfr. C.N.F., *Vademecum*, cit., p. 31, ove si auspica che i consiglieri giudiziari siano presentati ai singoli Consigli dell'ordine e se possibile ai collegi, per favorire maggior coesione e collegamento; v. anche C. TINELLI, *op. cit.*, p. 66.

¹⁴⁵ C. TINELLI, *op. cit.*, p. 64.

componenti non togati, oggi astrattamente previsti dall'art. 14, d.lgs. 25/2006 nei soli termini di un gettone di presenza per seduta, ma nella realtà inesistenti, a causa della mancata pratica attuazione di tale disposizione¹⁴⁶.

III.5.2. *Segue: i professori universitari.*

Tra i componenti c.d. laici dei C.G. il d.lgs. 25/2006 ricomprende, come si è visto, anche rappresentanti del mondo universitario. Sul punto, la l. 111/2007 è intervenuta soltanto sull'aspetto numerico, nell'ambito della più generale ridefinizione della composizione dei C.G. in ragione dell'appartenenza alle diverse categorie di distretti di Corte di appello, prevedendo che in quelli con organico complessivo superiore ai seicento magistrati, i componenti professori universitari siano due, e non più uno; non ha subito modifiche la lettera della legge, invece, laddove è richiesto si tratti di "un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale"¹⁴⁷ su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto"¹⁴⁸.

A proposito di tale formulazione, in dottrina¹⁴⁹ si è rilevato come essa lasci inesplorati alcuni profili, che meritavano maggiore attenzione in sede di traduzione delle (pur minuziose) disposizioni della legge delega (l. 150/2005) nel testo del decreto delegato.

In particolare ci si è chiesti se i professori universitari "in materie giuridiche", che devono essere indicati dai "presidi delle facoltà di giurisprudenza", possano essere nominati dal C.U.N. anche qualora insegnino in facoltà diverse da quelle di giurisprudenza, e se in ogni caso, tali professori possano essere nominati anche laddove

¹⁴⁶ E del corrispondente art. 6, d.lgs. 25/2006, per il Consiglio direttivo della Cassazione: v. cap. IV, § 6.

¹⁴⁷ D'ora in avanti, "C.U.N."

¹⁴⁸ Art. 9, co. 2 ss., d.lgs. 25/2006. Le disposizioni riproducono *in parte qua* la legge delega, in particolare le lettere f), g) e i) dell'art. 2, co. 3.

¹⁴⁹ Cfr. G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 71. V. anche G. SANTALUCIA, *Consigli giudiziari: ecco i due modelli*, in *D&G*, 2006, n. 7, p. 76.

insegnino in facoltà collocate fuori della regione o delle regioni sulle quali hanno in tutto o in parte competenza gli uffici giudiziari del distretto. “Non essendo stata espressamente codificata una corrispondenza assoluta tra i nominandi e i soggetti che devono provvedere alla nomina”¹⁵⁰, non sussisterebbero ragioni formali per contrastare una interpretazione estensiva della disposizione in esame, almeno per la prima delle due questioni ricordate. Quanto alla seconda, invece, vi sarebbero altre ragioni a favore di una soluzione restrittiva: anzitutto, la valorizzazione della dimensione territoriale del C.G. suggerisce di preferire, nella scelta dei componenti, chi sia capace di farsi portatore di esperienze maturate nel territorio di riferimento, anche sulla scorta di quanto rilevato in tema di nomina dei componenti avvocati¹⁵¹; in secondo luogo, l’art. 14 del d.lgs. 25/2006 prevede, in materia di “compensi”, che ai componenti non togati del C.G. spetti unicamente un gettone di presenza per ciascuna seduta, per cui, se si ammettesse la possibilità di nomina di professori “fuori distretto”, essi non potrebbero comunque avanzare richieste di rimborso delle spese di trasferimento.

In materia di nomina di professori universitari nei C.G., però, vi sono un paio di altre questioni che meritano attenzione.

La prima riguarda l’organo cui il legislatore ha scelto di demandare la nomina in questione, e cioè il C.U.N., che, nell’adunanza del 6 aprile 2011, ha approvato una mozione¹⁵² con la quale chiede formalmente ai presidi delle facoltà di giurisprudenza, chiamati ad indicare al Consiglio i professori nominabili, di segnalare soltanto docenti universitari che, da un lato, “non esercitino attività forensi, in forma né individuale né associata né societaria, anche a prescindere dal dato formale della loro iscrizione all’albo, e che non esercitino, altresì, altre attività stragiudiziali che presuppongano rapporti con gli uffici giudiziari nonché nomine o incarichi da parte di essi”, dall’altro, “non siano legati da vincoli di parentela o affinità, sino al quarto grado, né di convivenza con magistrati che siano in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto”.

Tale mozione suscita numerose e notevoli perplessità.

¹⁵⁰ Cfr. G. AMATO, *op. cit.*, *ibidem*.

¹⁵¹ V. *supra* § 5.1

¹⁵² La mozione, così come reperibile nel sito www.cun.it, è riportata nell’Appendice.

Il C.U.N., istituito dalla l. 7 febbraio 1979 n. 31, è stato oggetto di “riordino”, da ultimo, con legge 16 gennaio 2006 n. 18, che lo ha qualificato “organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario”¹⁵³ e ne ha disciplinato composizione e competenze¹⁵⁴. Qui serve sottolineare come, anche dopo tale ultimo intervento normativo, il C.U.N. mantenga la fisionomia di organo ministeriale, consultivo, propositivo, di partecipazione al governo del sistema universitario e di gestione amministrativa (specialmente laddove chiamato ad esprimere pareri vincolanti), in un sistema in cui l’atto finale del procedimento amministrativo in cui tali pareri, anche vincolanti, si inseriscono, rimane di competenza del Ministro¹⁵⁵. È evidente, peraltro, che il d.lgs. 25/2006 ha attribuito il potere di nomina dei professori universitari nei C.G. in via esclusiva al C.U.N., senza alcun coinvolgimento del Ministro dell’istruzione, università e ricerca (rimane però significativo che la mozione di cui si discute sia formalmente rivolta “all’On.le Ministro”).

Ora, con tale mozione, il C.U.N. sembra voler specificare la disciplina legislativa di cui all’art. 9, d.lgs. 25/2006¹⁵⁶, introducendo, in termini generali ed astratti, requisiti e criteri ulteriori rispetto a quelli di legge, da osservarsi nel procedere alle nomine prescritte (il mancato esercizio della professione forense, l’assenza di vincoli di parentela od affinità): il che parrebbe esso stesso esercizio di un potere normativo che il legislatore (non il d.lgs. 25/2006, non la l. 18/2006) non ha invece ad esso minimamente attribuito.

Pur negando la natura normativa dell’atto in questione (si ripete che esso è rivolto al Ministro, è qualificato, in oggetto, come “mozione” e si presenta formalmente come una

¹⁵³ V. art. 1, co.1, l. 18/2006.

¹⁵⁴ Per una ricostruzione della evoluzione normativa dell’organo e delle competenze che sono state ad esso via via attribuite, si v. F. D’ANGELI, *Il Consiglio universitario nazionale*, Torino, 1999; F. MERLONI, *L’ennesimo riordino del Consiglio nazionale universitario: un’occasione sprecata?*, in *Giornale di dir. amm.*, 2006, n. 9, pp. 949 ss.; L. LABRUNA, *Dall’art. 33 della Costituzione alla Legge 18/2006: il Cun «organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario»*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, vol. II, Napoli, 2007, pp. 591 ss.

¹⁵⁵ V. l’art. 2, l. 18/2006 per l’elenco delle competenze. Il sesto ed ultimo comma dispone che “restano ferme le competenze attribuite al CUN da specifiche norme”: per la ricognizione di queste ultime, v. F. D’ANGELI, *Il Consiglio universitario nazionale*, cit., pp. 31 ss.

¹⁵⁶ Nella parte introduttiva della mozione si legge: “Il C.U.N. [...] nel silenzio della legge, che nulla prescrive in merito a ulteriori requisiti o criteri che debbano presiedere alla nomina e, dunque, alla scelta, quali membri dei Consigli giudiziari, dei ‘professori universitari in materie giuridiche’, da parte di questo Consesso, ritiene di dover operare ...”.

“richiesta di collaborazione” ai presidi delle facoltà di giurisprudenza), esso non convince sotto altri profili.

Anzitutto, si fa più volte riferimento alle nomine previste dagli articoli 9 e 10 del d.lgs. 25/2006, facendo sorgere il sospetto che il C.U.N., nell’approvare tale mozione, abbia tenuto in considerazione il testo originario del decreto, e non quello risultante dalle modifiche apportate dalla l. 111/2007; infatti, quest’ultima ha interamente riscritto l’art. 10, prima dedicato ai componenti supplenti del C.G. (oggi scomparsi in seguito all’introduzione del *quorum* costitutivo nell’art. 9-bis¹⁵⁷), ed oggi disciplinante la sezione autonoma relativa ai Giudici di pace, che non prevede al suo interno alcun componente di estrazione universitaria. Inoltre, non convince la motivazione con la quale si giustifica il merito della decisione assunta e dei vincoli posti alla scelta dei professori universitari; si richiama la necessità di non introdurre, attraverso la nomina di soggetti in qualche modo legati al sistema giudiziario, interessi confliggenti con le garanzie di imparzialità, neutralità ed autonomia di giudizio¹⁵⁸ di cui il componente professore deve farsi portatore all’interno dell’organo competente a redigere pareri relativi alla “progressione in carriera” dei magistrati, al “cambio di funzioni” e ad altre evenienze della loro vita professionale.

Se, per la verità, non si dubita del fatto che tali garanzie dovrebbero caratterizzare l’operato di ciascuno dei componenti del C.G. (e non solo di una parte dei componenti laici) ai fini di un più proficuo esercizio delle competenze ad esso attribuite, le conseguenze che da tale premessa il C.U.N. fa discendere paiono però del tutto sproporzionate: in via preliminare va ricordato che le competenze specificamente considerate dal C.U.N., cioè quelle che interessano più direttamente la vita professionale e la progressione in carriera dei magistrati¹⁵⁹, vengono esercitate dal C.G. nella composizione ristretta ai soli membri togati, ai sensi dell’art. 16 d.lgs. 25/2006, così eliminando in radice il rischio di conflitto di interessi. Nello svolgimento degli altri compiti è inoltre oggi consentito, al componente che versi per qualsiasi ragione in

¹⁵⁷ V. *supra* § 3.

¹⁵⁸ Proseguendo nella lettura della mozione (v. *supra* la nota 156): “ritiene di dover operare perché le nomine ‘dei professori universitari in materie giuridiche’, la cui presenza nei Consigli giudiziari deve immaginarsi funzionale all’acquisizione non solo di specifiche competenze professionali ma anche, e principalmente, di garanzie di imparzialità, neutralità, autonomia di giudizio, quali sono assicurate da soggetti estranei al sistema giudiziario, non introducano alcun interesse confliggente con quella che, per quanto detto, si deve ritenere la *ratio* della loro partecipazione a questi Consigli”.

¹⁵⁹ In particolare quelle ex art. 15, co.1, lett. b) e g), d.lgs. 25/2006.

conflitto di interessi, di astenersi o addirittura di assentarsi dalle votazioni grazie all'eliminazione della connotazione del C.G. quale collegio perfetto ottenuta con l'introduzione, ad opera della l. 111/2007, del *quorum* costitutivo *supra* richiamato.

In secondo luogo, entrando nel merito dei due "limiti" introdotti, il primo prevede che i nominabili non esercitino attività forense né altre attività stragiudiziali legate in qualche modo agli uffici giudiziari: per come è scritta, la mozione impedisce la nomina, per fare un esempio, al C.G. presso la Corte di appello di Venezia di un professore universitario che eserciti l'attività forense nel distretto della Corte di appello di Trieste, o di Bologna. Diversamente, un riferimento "territoriale" al distretto è contenuto nel secondo limite, dove si richiede che i professori universitari non siano legati da vincoli di parentela o affinità fino al quarto grado o di convivenza con magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto: riecheggia qui il contenuto dell'art. 18, r.d. 12/1941, che stabilisce l'incompatibilità di sede¹⁶⁰ per i magistrati con riguardo ad uffici giudiziari nelle cui sedi loro parenti fino al secondo grado, affini in primo grado, il coniuge od il convivente esercitino la professione forense; tuttavia, nella mozione in esame l'incompatibilità è fissata in termini molto più rigorosi, estendendola, com'è peraltro ovvio data la competenza territoriale del C.G., all'intero distretto e fino al quarto grado di parentela od affinità: il che pare francamente eccessivo, vista anche la mancanza di parametri sulla base dei quali verificare la ricorrenza in concreto dell'incompatibilità, come invece previsto dall'art. 18 citato.

A tutto ciò si aggiunga che il C.U.N. omette ogni riferimento al componente professore universitario del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, alla cui nomina deve pure provvedere ai sensi dell'art 1, d.lgs. 25/2006: non si comprende la *ratio* di questa disparità di trattamento, posto che le ragioni che sono dal C.U.N. poste a fondamento della mozione non possono non riguardare anche il Consiglio direttivo.

In conclusione, si deve quindi rilevare che la mozione di cui si è dato conto presenta più di un profilo di illegittimità: anzitutto essa appare affetta dal vizio di violazione di legge, laddove condiziona la nomina dei professori universitari nei C.G. alla sussistenza

¹⁶⁰ Sulla quale il C.G., a seguito della circolare del C.S.M. n. 1275 del 22 maggio 1985, può formulare apposito parere su specifica richiesta del Consiglio superiore.

di requisiti diversi ed ulteriori rispetto a quelli previsti dal legislatore¹⁶¹; in seconda battuta, non si esclude nemmeno il vizio di eccesso di potere, laddove non si motiva il silenzio relativo al Consiglio direttivo della Corte di cassazione e la disparità di trattamento che ne deriva¹⁶², e a causa di una motivazione che appare insufficiente quando non considera il dato normativo complessivo del d.lgs. 25/2006, né giustifica la rilevanza dei rigidi limiti introdotti¹⁶³. Un pronunciamento sulla questione da parte del giudice amministrativo sarebbe opportuno ma di difficile verifica¹⁶⁴, per cui è comunque auspicabile l'annullamento da parte dello stesso C.U.N. in via di autotutela.

Infine, in tema di nomina di professori universitari nei C.G., vi è un'ultima precisazione da fare. Come si è detto, la legge prevede che il C.U.N. provveda su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza¹⁶⁵: con l. 30 dicembre 2010, n. 240 (c.d. "riforma Gelmini" dell'università), però, le facoltà sono venute meno, sostituite dai "nuovi" dipartimenti; si pone dunque il problema, in assenza di un chiaro dettato legislativo sul punto, di individuare l'organo oggi deputato a fornire tale indicazione.

In estrema sintesi, la nuova articolazione interna delle università (delineata dagli statuti nel rispetto dei criteri posti dalla legge¹⁶⁶) ruota attorno al dipartimento come

¹⁶¹ Sempre che non si ritenga tale atto esercizio di potere normativo (interpretazione ardua alla luce della lettera dell'atto, come si è sottolineato), nel qual caso esso sarebbe più radicalmente un atto nullo per carenza (in astratto) di potere.

¹⁶² Per parte della dottrina (v. ad es. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Napoli, 1974, p. 484) la disparità di trattamento rappresenta non una figura sintomatica di eccesso di potere bensì una ipotesi di violazione di legge (nella specie, gli artt. 3 e 97 Cost.).

¹⁶³ Si può sostenere che la scelta legislativa di inserire nei C.G. membri laici appartenenti a diverse categorie professionali sia dovuta alla volontà di arricchire l'operato di tali organi con le conoscenze specifiche di ciascuna. Da ciò si potrebbe (forse, pur con difficoltà) ritenere che l'esclusione dalla nomina del professore che sia anche avvocato sia dovuta alla necessità di preservare nettamente tale pluralismo, ed evitare una "sovra-rappresentanza" della componente forense. Di tale linea di ragionamento, comunque, non v'è traccia nella mozione richiamata.

Si consideri comunque che il C.S.M., nel parere reso il 31 maggio 2005 sul testo della futura l. 111/2007, ha incidentalmente affermato che i professori universitari-consiglieri giudiziari "ben possono esercitare la professione forense", ed anzi perciò contribuire a "segnalare eventuali situazioni d'interesse" ai fini delle valutazioni di professionalità.

¹⁶⁴ Si può infatti dubitare della diretta lesività di posizioni giuridiche soggettive degli interessati da parte di quest'atto in cui l'amministrazione, come detto, si esprime in termini di mera "richiesta"; più probabile che il giudice amministrativo si pronunci sulla sua legittimità in occasione del ricorso proposto avverso il provvedimento di nomina del componente del C.G., da parte del controinteressato escluso perché versante nelle situazioni *ivi* considerate. Anche in tal caso, però, le difficoltà discendono dal fatto che il d.lgs. 25/2006 (artt. 1 e 9) prevede la mera "indicazione" dei nominabili da parte dei presidi delle facoltà di giurisprudenza, senza una specifica "procedimentalizzazione" che consenta di individuare un "atto" cui formalmente attribuire l'effetto esclusivo del controinteressato, e sul quale quindi concentrare le doglianze di costui.

¹⁶⁵ Per quanto riguarda il C.G. presso la Corte di appello di Venezia, per es., l'indicazione spettava ai presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università di Padova e Verona.

¹⁶⁶ V., in part., l'art. 2, co.2, l. 240/2010.

struttura-base deputata alle funzioni didattiche e di ricerca, cumulando, in sostanza, le funzioni prima distribuite tra facoltà e dipartimenti¹⁶⁷. È peraltro prevista la possibilità, tramite statuto, di istituire tra più dipartimenti, raggruppati in base a criteri di affinità disciplinare, strutture di raccordo comunque denominate (aree, scuole di ateneo, nulla vieta anche facoltà), con compiti di coordinamento e razionalizzazione delle attività didattiche e di gestione delle strutture comuni.

Per quanto qui interessa, sembra che la soluzione più razionale sia quella di ritenere che il compito di “indicare” i professori universitari nominabili nei C.G. oggi spetti ai direttori dei nuovi dipartimenti (ovviamente di quelli corrispondenti alla medesima “area disciplinare” prima unitariamente facente capo alle facoltà di giurisprudenza), e non agli organi monocratici di vertice delle suddette strutture di raccordo, con un inevitabile allargamento degli interlocutori del C.U.N.¹⁶⁸; infatti, oltre ad essere tali strutture facoltative, e quindi soltanto eventuali (cosicché si dovrebbero individuare soggetti diversi a seconda della loro presenza o meno negli atenei del distretto), “sarebbero incoerenti con il sistema prefigurato dal legislatore, chiaramente orientato all’eliminazione della duplicazione di strutture, scelte statutarie volte alla reviviscenza, per tramite delle nuove ‘scuole’ [...], delle vecchie facoltà”¹⁶⁹.

III.5.3. *Segue: i componenti “nominati” dal Consiglio regionale.*

La versione originaria dell’art. 9, d.lgs. 25/2006, prevedeva tra i componenti del C.G. anche “due nominati dal consiglio regionale della regione ove ha sede il distretto o nella quale rientra la maggiore estensione di territorio sul quale hanno competenza gli uffici del distretto, eletti, a maggioranza di tre quinti dei componenti e, dopo il secondo

¹⁶⁷ Per una ricostruzione delle linee di riforma si v. E. CARLONI, *L’organizzazione interna della didattica e della ricerca*, in *Giornale di dir. amm.*, 2011, n. 4, pp. 366 ss.; E. FOLLIERI, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello statuto in attuazione della l. 30 dicembre 2010 n. 240*, in www.diritto-amministrativo.org (sito web dell’A.I.P.D.A. - Associazione italiana professori di diritto amministrativo).

¹⁶⁸ Ciò si è verificato, per es., riguardo alla indicazione del prof. Marcello Daniele quale componente laico del C.G. di Venezia per la consiliatura 2012-2016.

¹⁶⁹ V. E. CARLONI, *op. cit.*, p. 370.

scrutinio, di tre quinti dei votanti, tra persone estranee al medesimo consiglio, nonché un rappresentante eletto dai giudici di pace del distretto nel proprio ambito”.

Si trattava di un tentativo che, per come era formulato, aveva sollevato le critiche pressoché unanimi della dottrina¹⁷⁰. A parte il rilievo che in tal caso non di nomina, ma di vera elezione si sarebbe trattato, la norma, infatti, non richiedeva, diversamente dagli altri componenti laici, il possesso di particolari requisiti o qualifiche professionali, ma si limitava a porre una condizione negativa, la non appartenenza al Consiglio regionale; non era pensabile una correzione integrativa in via interpretativa, e ciò comportava un duplice ordine di problemi: anzitutto, nulla avrebbe potuto vietare la nomina di cittadini privi di una qualunque qualificazione giuridica, nell’ottica della partecipazione del cittadino qualunque all’amministrazione della giurisdizione. L’inopportunità di tale eventualità era manifesta, poiché la tecnicità dei C.G. e dei compiti ad essi demandati cui anche i membri laici avrebbero dovuto contribuire (delibera su assetti tabellari, vigilanza sull’organizzazione e buon funzionamento degli uffici giudiziari) richiedevano (e richiedono) il possesso di un minimo di cognizioni giuridiche in assenza delle quali la partecipazione non avrebbe manifestato alcuna effettiva utilità¹⁷¹.

Inoltre, e collateralmente, non era formalmente impedita nemmeno l’elezione di componenti che fossero espressione delle medesime categorie già rappresentate nei C.G. (avvocati, professori universitari, Giudici di pace, magistrati ordinari), il che, però, avrebbe consentito ai Consigli regionali di alterare, in modo variabile da distretto a distretto, gli equilibri interni ai C.G. fissati dal legislatore nazionale, in un modo non del tutto compatibile con l’esigenza di unitarietà che profili di ordinamento giudiziario di questo tipo richiedono¹⁷².

¹⁷⁰ Cfr. E. DI DEDDA, *I Consigli giudiziari riformati*, in M. ABRUZZESE (et al.), *Guida alla riforma*, cit., p. 310; B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in *Quest. giust.*, 2006, f. 1, p. 99; ID., *I consigli giudiziari e il consiglio direttivo della Cassazione*, in *Foro it.*, 2008, p. V, col. 115; G. DIOTALLEVI, *I Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo presso la Corte di cassazione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, I, p. 36; G. AMATO, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto*, cit., p. 71; G. SANTALUCIA, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, cit., p. 184; ID., *Consigli giudiziari: ecco i due modelli*, in *D&G*, 2006, n. 7, p. 76. V. anche i rilievi del C.S.M. nel parere reso il 9 novembre 2005 (reperibile in www.csm.it).

¹⁷¹ Ciò che si vuol sottolineare è che le attribuzioni dei C.G. non hanno quel carattere di politicità che avrebbe potuto beneficiare dell’apporto fornito, dal punto di vista atecnico, dal *quisque de populo* eletto dal Consiglio regionale ed espressione della società civile.

¹⁷² Unico dato di segno contrario alla possibilità di scelta di magistrati professionali era ricavabile dall’art. 16, il quale disponeva l’esclusione dei componenti designati dal Consiglio regionale dalle discussioni e deliberazioni più direttamente riguardanti lo *status* dei magistrati: infatti, non avrebbe avuto senso tale esclusione nei confronti dei

Ora, va detto che l'ipotesi di una componente eletta dal Consiglio regionale, come si è visto, non era nuova al dibattito politico e conseguentemente dottrinale¹⁷³, e che l'esigenza di un maggior coinvolgimento della realtà locale sociale e politica nel funzionamento del settore della giustizia rimane in sé meritevole di adeguata considerazione. Come è stato precisamente sottolineato in dottrina¹⁷⁴, un tale coinvolgimento da un lato favorirebbe l'indiretta partecipazione dei cittadini alla verifica dei presupposti organizzativi della giustizia ordinaria nelle singole regioni, e quindi, anche, la diffusione di una maggiore consapevolezza delle problematiche di settore nel loro complesso; dall'altro, consentirebbe un coinvolgimento delle amministrazioni regionali, le quali "avrebbero oggi giorno l'opportunità di fornire il loro non marginale contributo per migliorare l'efficienza del servizio-giustizia. Ad esempio, con l'integrazione del personale delle cancellerie o quello degli ufficiali giudiziari, ovvero intervenendo a sostegno dell'edilizia giudiziaria o dei servizi logistici, oppure accollandosi l'onere di sviluppare ulteriormente l'utilizzo delle tecnologie informatiche"¹⁷⁵.

Per questo, ancora una volta, la scelta operata dalla l. 111/2007 di eliminare i problemi interpretativi anziché risolverli riformulando le disposizioni normative dubbie

magistrati eletti dal Consiglio regionale per il solo fatto che il loro titolo di partecipazione fosse diverso dall'elezione da parte dei magistrati del distretto: cfr. G. SANTALUCIA, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO (a cura di), cit., p. 185.

¹⁷³ Cfr. C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 308; E. SPAGNA MUSSO, *Rapporti...*, cit., pp. 84 ss.; quest'ultimo A. esclude categoricamente la possibilità di una presenza laica nei C.G. eletta dai Consigli regionali, sulla base di una singolare argomentazione tutta fondata sull'art. 102, co. 3 Cost., il quale, legittimando forme di partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia, pone al legislatore, nel prevedere tali ipotesi, il vincolo che tale partecipazione sia, appunto, "diretta" e non avvenga invece per il tramite di assemblee elettive locali. Ora, ciò che è discutibile è che la partecipazione di laici ai C.G. possa qualificarsi come partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, essendo pacifico che tale disposizione costituzionale si riferisca all'istituto della giuria popolare, o comunque all'esercizio di funzione giurisdizionale e non amministrativa: cfr. F. BIONDI, *Art. 102*, in BARTOLE S. – BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, 2008, p. 921. V. anche *supra*, cap. II, § 1.

¹⁷⁴ Cfr. S. DE NARDI, *Un'apposita sezione per i giudici di pace*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 43, p. 10.

¹⁷⁵ *Ibidem*. Si esprime nel senso dell'utilità del coinvolgimento di rappresentanti degli enti locali (tutti) con riferimento alle discussioni relative alla situazione logistica degli uffici anche G. DIOTALLEVI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 36.

Nel documento di studio predisposto dall'Unione triveneta dei Consigli dell'ordine degli avvocati, posto a base della proposta di legge C/3539, su cui v. cap. 4, § 4.2, nota 94), si auspica il riconoscimento alle Regioni del diritto di designare un consigliere giudiziario senza diritto di voto per l'esercizio delle funzioni di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari, anche per dar seguito alla disposizione contenuta nella legge finanziaria 2010 (art. 2, co. 220) che ha previsto la possibilità di stipula di convenzioni tra Ministero della giustizia e Regioni "per la realizzazione di progetti finalizzati al rilancio dell'economia in ambito locale attraverso il potenziamento del servizio giustizia".

non appare del tutto appagante¹⁷⁶. Ferma l'indispensabilità di una più puntuale definizione dei requisiti professionali da verificare in capo agli eligendi, una soluzione avrebbe potuto essere quella di ridefinire la componente laica dei C.G. nel suo complesso, demandando, ancora una volta in analogia con quanto previsto per il C.S.M., al Consiglio regionale l'elezione di tutti i membri non togati, scegliendoli tra avvocati e professori universitari, magari con la riserva di quote per ambedue le categorie professionali. In tal caso la previsione di una maggioranza qualificata manterrebbe rilievo, poiché consentirebbe la ricerca del più vasto consenso delle forze politiche rappresentate in seno al Consiglio. Nel frattempo, ed in prospettiva *de jure condito*, sarebbe opportuno che i singoli C.G., in via di autoregolamentazione, prevedessero i momenti di collegamento con le comunità territoriali che usufruiscono del servizio giustizia ritenuti più utili¹⁷⁷.

III.6. LA SEZIONE AUTONOMA RELATIVA AI GIUDICI DI PACE. CENNI.

Un'ulteriore sostanziale innovazione introdotta dalla l. 111/2007, che pure ha ricevuto una positiva, generalizzata accoglienza, è quella dell'introduzione di un nuovo organismo all'interno dei C.G., la "sezione del consiglio giudiziario relativa ai giudici di pace"¹⁷⁸.

Si possono, per tutti, richiamare le parole usate dal C.S.M. nel parere reso il 31 maggio 2007, nel quale ha evidenziato che, oltre ad essere "indicativa di una maggiore attenzione che deve essere accordata a questo specifico settore della magistratura

¹⁷⁶ Va segnalato, peraltro, che per un difetto di coordinamento non ogni riferimento ai componenti eletti dal Consiglio regionale è stato espunto dal testo del d.lgs. 25/2006. Ne fanno ancora riferimento gli artt. 13, co. 2 (divieto di rieleggibilità o rinominabilità) e 16, co. 1 (composizione del C.G. in relazione alle competenze).

¹⁷⁷ Cfr. G. MELIADÒ, *Il sistema dell'autogoverno nella legge di riforma*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 60. Un analogo atteggiamento di apertura è stato manifestato dal C.S.M. nel parere reso sul testo della futura l. 111/2007 nella seduta del 31 maggio 2007, § 8.2.1 (reperibile nel sito www.csm.it): "Una diffusa sensibilità vorrebbe una partecipazione dei consigli regionali, in quanto rappresentativi della realtà politica e sociale territoriale, alla amministrazione decentrata degli affari giudiziari nel profilo non attinto da riserva costituzionale e riguardante gli aspetti logistici, strutturali e di natura amministrativa. A tale esigenza potrebbe porsi rimedio o prevedendo che i componenti non appartenenti alla magistratura ordinaria (avvocati, professori universitari in materie giuridiche) vengano nominati dai consigli regionali, magari entro una rosa di nomi proposti dai singoli organismi rappresentativi delle diverse posizioni professionali, oppure, più semplicemente, programmando un coinvolgimento esterno in particolari sessioni dedicate a linee tematiche rientranti nella organizzazione dell'attività giudiziaria. Tale ultima ipotesi potrebbe costituire anche un preciso momento di coinvolgimento della cosiddetta società civile nella vita giudiziaria".

¹⁷⁸ Art. 10, d.lgs. 25/2006 riformato. Per comodità, nel prosieguo, si utilizzerà la sigla "G.d.P.".

onoraria”, “la soluzione adottata è condivisibile sia perché realizza più compiutamente una partecipazione dei giudici di pace al governo di questo settore della magistratura onoraria, prevedendo un inserimento più consistente di loro rappresentanti nell’organismo sia perché consente di ottenere una struttura più agile rispetto all’attuale, tenuto conto che le competenze in questo settore richiedono spesso anche un’attività istruttoria e non solo decisoria, sicuramente meglio esplicabile con un numero di componenti un po’ più ridotto”.

La disciplina complessiva di tale articolazione interna ai C.G.¹⁷⁹, risente, almeno sotto il profilo della composizione, delle stesse innovazioni introdotte dalla l. 111/2007 in via generale per i C.G. (di cui si è dato conto finora), per cui, in primo luogo, la consistenza numerica varia proporzionalmente alle dimensioni distrettuali; ferma la presenza dei due componenti di diritto del C.G.:

- nei distretti di prima fascia la sezione è composta da due magistrati ed un avvocato, eletti dal Consiglio tra i suoi componenti, e da due rappresentanti eletti dai G.d.P. in servizio nel distretto¹⁸⁰;
- nei distretti di seconda fascia, la sezione conta tre magistrati ed un avvocato eletti dal C.G. al proprio interno e tre G.d.P.;
- nei distretti di terza fascia, il numero di componenti elettivi sale ad undici, di cui cinque magistrati e due avvocati eletti dal C.G., e quattro rappresentanti eletti dai G.d.P.

In secondo luogo, il sistema elettorale delineato per l’elezione dei rappresentanti dei G.d.P. ricalca quello, di tipo proporzionale per liste contrapposte, oggi vigente per l’elezione dei componenti magistrati professionali¹⁸¹.

¹⁷⁹ Ricavabile in particolare dai riformati artt. 10, 12 *ter*, 12 *quater* del d.lgs. 25/2006.

¹⁸⁰ Si potrebbe far notare che la legge specifica il requisito della prestazione di servizio all’interno del distretto solo per l’elettorato attivo e non per quello passivo, ma sarebbe illogica la deduzione per cui i G.d.P. in servizio nel distretto possano eleggere quali loro rappresentanti nel C.G., la cui dimensione “territoriale” è stata più volte sottolineata, dei G.d.P. in servizio presso un altro distretto.

¹⁸¹ Con la particolarità che il numero di elettori sottoscrittori richiesto per la valida presentazione della lista scende da venticinque a quindici, e con l’ovvia precisazione per cui, una essendo la categoria di eleggibili, il voto viene espresso su di un’unica scheda, mantenendo la possibilità del voto di preferenza oltre a quello del voto di lista. V. *supra*, § 4.

Quanto alle competenze, vengono richiamate quelle già attribuite al C.G. dalla legge istitutiva dei G.d.P.¹⁸², cui è aggiunta la competenza a formulare i pareri sui provvedimenti organizzativi proposti dagli uffici del G.d.P.

Per la precisione, in base agli articoli richiamati il C.G. è chiamato a:

- formulare le motivate proposte di ammissione al tirocinio per diventare G.d.P., sulla base delle domande presentate dagli interessati (che vengono trasmesse dal presidente della Corte di appello prima al C.G. e poi, assieme alle proposte di quest'ultimo, al C.S.M., cui spetta in via definitiva la delibera di ammissione al tirocinio);
- organizzare e coordinare il tirocinio, nominando i magistrati affidatari dei tirocinanti ed organizzando adeguati corsi teorico pratici;
- formulare, al termine del suddetto tirocinio, un giudizio di idoneità ad esercitare le funzioni di G.d.P. e proporre una graduatoria degli idonei alla nomina (sulla base delle quali spetta ancora al C.S.M. la deliberazione di nomina poi recepita da decreto del Ministro della giustizia);
- formulare il giudizio di idoneità del G.d.P. a svolgere le funzioni per il successivo quadriennio, che è requisito necessario per ottenere la conferma nella carica (disposta anche in tal caso con decreto ministeriale previa deliberazione del C.S.M.);
- ricevere le proposte, formulate dal presidente della Corte di appello, di adozione di provvedimenti dichiarativi della decadenza o della dispensa, ovvero di irrogazione delle sanzioni disciplinari (ammonimento, censura o, nei casi più gravi, revoca), e verificarne la fondatezza anche provvedendo a sentire l'interessato (dopodiché gli atti vanno trasmessi al C.S.M. affinché provveda formalmente alla dichiarazione di decadenza o di dispensa o all'irrogazione delle sanzioni, provvedimenti che verranno poi adottati con decreto ministeriale).

L'esame di tali disposizione dimostra come già la legislazione precedente la riforma dell'ordinamento giudiziario avesse attuato un decentramento pressoché totale delle

¹⁸² L'art. 10 richiama gli artt. 4, 4 bis, 7, co. 2bis e 9, co. 4 della l. 374/1991, nel testo modificato dalla l. 468/1999.

competenze di amministrazione di questa magistratura onoraria¹⁸³, contribuendo a temperare (ma non a risolvere definitivamente) il problema del c.d. “eterogoverno” dei G.d.P.¹⁸⁴, ed in piena aderenza, peraltro, al principio desumibile dall’art. 116 Cost., il quale prevede che possano essere attribuite alle regioni che ne facciano richiesta ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche in materia di organizzazione della “giustizia di pace”¹⁸⁵. Anzi, questa forma di decentramento di talune attribuzioni anche in materia di giustizia voluta con la revisione costituzionale del titolo V della Costituzione, avrebbe consentito un maggior “coraggio” da parte della riforma, con la devoluzione ai C.G. delle potestà decisionali definitive¹⁸⁶, magari riservando al C.S.M. una qualche posizione di controllo, successivo ed eventuale.

Quale motivo di decisa critica, però, era stata rilevata la inadeguatezza della composizione prevista per i G.d.P. per la trattazione di tali materie dalla l. 374/1991, anche dopo le modifiche del 1999: infatti, per i compiti individuati dagli artt. 4 e 4 bis, poco sopra citati, era prevista l’integrazione del C.G., allora composto da soli togati, con cinque avvocati; per quelli di cui agli artt. 7, co. 2bis e 9, co. 4, invece, l’integrazione comprendeva, oltre agli avvocati, anche un rappresentante dei G.d.P., il che rende

¹⁸³ E però corrispondentemente anche per le altre magistrature onorarie di Tribunale: in base alla l. 22 luglio 1997 n. 276, istitutiva del Giudice onorario aggregato (G.O.A.), e agli artt. 42 *ter* e ss. e 71, r.d. 12/1941, rispettivamente introdotti e modificato dal d.lgs. 51/1998, che in vario modo attribuivano competenze analoghe al C.G. nella composizione prevista dall’art. 4, (oggi, a seguito della l. 468/1999) co. 2, l. 374/1991. V. *infra* § 6.1.

¹⁸⁴ In estrema sintesi, si può ricordare come già da tempo si sia esclusa la possibilità di partecipazione al c.d. “autogoverno” dei G.d.P. nell’ambito del C.S.M.; la C. Cost., con le ordinanze 225/1998, 272/1999, 479/2000 (reperibili nel sito www.giurcost.org) ha precisato che nel novero dei “magistrati ordinari” aventi l’elettorato attivo e passivo per il C.S.M. in base all’art. 104 Cost. e alla legge 195/1958, rientrano solo quei magistrati che svolgono professionalmente ed esclusivamente funzioni giurisdizionali, e quindi non i magistrati onorari, la cui funzione deve essere, per essere conforme a Costituzione, caratterizzata dalla temporaneità. La Cassazione, dal canto suo, con la sent. 6 giugno 2002 n. 8191, chiamata a pronunciarsi sull’ammissibilità della candidatura di un G.d.P. a partecipare come membro togato al C.S.M., ha aderito alla soluzione negativa, ritenendo che “la posizione ordinamentale conferita ai giudici di pace dalla legge istitutiva (legge 21 novembre 1991, n. 374) è caratterizzata dalla investitura onoraria, dalla temporaneità dell’incarico, dall’esercizio non esclusivo della funzione, compatibile, pur con talune limitazioni, con lo svolgimento di attività professionali e con la stessa professione forense, sicché una siffatta posizione ordinamentale, non dissimile da quella degli esperti che compongono le sezioni specializzate e degli stessi giudici popolari della Corte d’assise, non corrisponde a quella dei “magistrati ordinari” che, esercitando professionalmente e in via esclusiva la funzione giurisdizionale sul fondamento di un rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato (che li inserisce strutturalmente nell’apparato organizzativo dello Stato, a differenza degli onorari che sono solo funzionalmente inseriti), hanno - essi solo - titolo per esprimere la rappresentanza istituzionale dell’ordine giudiziario nell’organo di autogoverno”; orientamento poi confermato nella sent. pronunciata a SS. UU. civili del 4 aprile 2008, n. 8737 (le sentenze citate sono disponibili sulla banca dati *on line* dejure.giuffre.it).

¹⁸⁵ Cfr. P.P. SABATELLI, *La magistratura onoraria*, in *Foro it.*, p. V, col. 127 (è il § XII di A. PIZZORUSSO *et al.*), *La riforma della riforma*, *ivi*, col. 87 ss.

¹⁸⁶ Cfr. E. AGHINA, *Il disegno di legge Mastella di revisione dei Consigli giudiziari*, in *Il Giudice di pace*, 2007, n. 1, p. 7.

evidentemente l'idea di come, lungi dal potersi dire realizzato un qualche tipo di "autogoverno", questa magistratura fosse palesemente sottorappresentata negli organi cui spettava l'effettivo potere decisionale su gran parte delle questioni attinenti la loro vita professionale.

Da questo punto di vista, la riforma Mastella segna un indubbio passo avanti, posto che con la riduzione del numero complessivo dei componenti dell'organo chiamato a svolgere tutte queste funzioni, assicura una rappresentanza proporzionalmente più sostanziosa ai G.d.P.; ma, deve ammettersi, non ancora del tutto sufficiente: richiamando quanto già detto in materia di *quorum* strutturale dei C.G.¹⁸⁷, si può notare come, essendone stato introdotto uno analogo anche in tale articolazione interna al C.G.¹⁸⁸, esso risulti sempre raggiungibile prescindendo dalla presenza dei rappresentanti dei G.d.P., il che produce un effetto ancora più distorto rispetto a quello della possibile mancanza di qualunque componente laico nel C.G., poiché consente che decisioni, anche particolarmente delicate, direttamente coinvolgenti lo *status* e la professionalità dei G.d.P. vengano del tutto "etero-assunte". Ragon per cui, sarebbe opportuno un intervento correttivo del legislatore rivolto o all'incremento del rapporto tra rappresentanti del G.d.P. e gli altri componenti, oppure alla specificazione della necessità di una presenza minima dei primi nel computo del *quorum* strutturale¹⁸⁹.

In punto di competenze della sezione autonoma, rimane da considerare quella introdotta *ex novo* dalla l. 111/2007, che ha provocato qualche dubbio interpretativo di carattere sistematico. L'attuale art. 10, infatti, demanda alla sezione la formulazione del parere sui provvedimenti organizzativi proposti dagli uffici del giudice di pace; l'art. 15, co. 1, lett. e), dal canto suo, attribuisce al C.G., con la partecipazione dei membri laici, la

¹⁸⁷ V. *supra* § 3.

¹⁸⁸ V. il co. 1bis dell'art. 10 d.lgs. 25/2006 riformato in cui, peraltro, a differenza di quanto previsto dall'art. 9 bis, co. 1, non si prevede il computo dei componenti di diritto: non si comprende se si tratti di una svista del legislatore o di una precisa volontà, magari dovuta all'esiguo numero dei componenti la sezione, che renderebbe necessaria una maggior presenza dei componenti elettivi ai fini della sua costituzione e volontà deliberativa. Cfr. B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO, *op. cit.*, pp. 369.

¹⁸⁹ Cfr. F. PETRELLI, *Nuovi consigli giudiziari e autogoverno (mancato) dei giudici di pace*, in *Il Giudice di pace*, 2008, n. 3, p. 189: "l'istituzione della sezione autonoma non corrisponde dunque all'esigenza di garantire alla categoria l'autonomia decisionale propria degli organi di autogoverno. [...] Si potrebbe pensare che il provvedimento sia stato ispirato, piuttosto che a tale intendimento, a ragioni di economia organizzativa da realizzarsi riducendo – rispetto alla precedente formulazione – il numero dei giudici di carriera e degli avvocati impegnati nell'esame dei problemi riguardanti il giudice di pace".

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

A parte il potere di proposta, che non è previsto per la sezione autonoma, appare una sovrapposizione di competenze laddove entrambi gli organi possono esprimere pareri in punto di organizzazione degli uffici del G.d.P.: al di là del probabile difetto di coordinamento della l. 111/2007, è stato proposto in dottrina¹⁹⁰ di interpretare il più puntuale riferimento ai “provvedimenti organizzativi proposti dagli uffici dei giudici di pace” come riferito alla materia tabellare, lasciando ai C.G. l'intervento consultivo su profili più generali relativi al buon funzionamento degli uffici, assimilabile ai compiti di vigilanza previsti dalla lett. d) dello stesso art. 15, co. 1. Tale impostazione risulterebbe coerente con l'impianto della riforma del 2007, che ha costituito un'apposita articolazione interna al C.G. per l'adozione di provvedimenti aventi una rilevanza “esterna” (salvo il necessario formale recepimento da parte del C.S.M. e poi con d.m.); diversamente, attribuendo la competenza in materia tabellare al C.G. in composizione ordinaria, l'assenza di momenti di collegamento tra il Consiglio e la sua sezione autonoma sottrarrebbe completamente ai rappresentanti dei G.d.P. una competenza di estremo rilievo qual è quella, appunto, tabellare.

Vi è un ultimo punto che merita di essere preso in considerazione, e riguarda la sorte dei citati articoli della l. 374/1991: l'opinione pressoché unanime in dottrina è nel senso di ritenere “implicitamente, ma certamente abrogat[e] per incompatibilità”¹⁹¹ le disposizioni ivi contenute che fanno riferimento alle composizioni del C.G. integrate, come più sopra si è fatto cenno, dai cinque rappresentanti dei Consigli dell'ordine degli avvocati del distretto e dal rappresentante dei G.d.P.¹⁹²: allo stato attuale, le uniche valide composizioni del C.G. sarebbero solo quelle individuate dal d.lgs. riformato, che ha previsto una componente laica ormai in pianta stabile e ha introdotto un'articolazione

¹⁹⁰ Cfr. C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 123.

¹⁹¹ Si cita, *ex multis*, E. FORTUNA, *I primi passi dei nuovi Consigli Giudiziari. Difficoltà e problematiche relative alla composizione e al quorum di validità delle deliberazioni*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 72, cui si rinvia per una efficace trattazione della questione.

¹⁹² Lo stesso dicasi per la disciplina elettorale del rappresentante dei G.d.P. prevista dall'art. 16, d.p.r. 10 giugno 2000, n. 198, anch'esso non oggetto di espressa abrogazione. Cfr. E. AGHINA, *op. cit.*, p. 6.

strutturale *ad hoc* per le competenze in materia di G.d.P.¹⁹³; ciò sarebbe indirettamente confermato, in assenza di un pur auspicabile chiarimento legislativo, dal riformato art. 16, il quale, nel limitare la partecipazione della componente laica alle discussioni e deliberazioni nelle materie ivi indicate, non fa più riferimento al rappresentante dei G.d.P., evidentemente superato dalle attribuzioni della sezione autonoma¹⁹⁴.

La delicatezza della questione è dovuta al fatto che la legge sui G.d.P. contiene un'ulteriore disposizione¹⁹⁵, in base alla quale i rappresentanti designati dai Consigli dell'ordine degli avvocati (previsti dalle disposizioni della medesima legge relative alla composizione integrata dei C.G. sopra richiamate) iscritti all'albo professionale relativo al circondario in cui esercita le proprie funzioni il G.d.P. che sia sottoposto alla valutazione del C.G., devono essere sostituiti da rappresentanti supplenti iscritti all'albo professionale relativo ad un diverso circondario.

Ora, l'intervenuta implicita abrogazione delle norme richiamate da tale disposizione, unitamente al fatto che l'attuale disciplina della composizione dei C.G. non prevede alcuna forma di componente supplente, lascia propendere anche in tal caso per la tesi della sua implicita abrogazione. Con ciò, però, viene meno l'unica forma di disciplina dell'incompatibilità tra esercizio della professione forense e partecipazione all'attività dei C.G., la cui assenza in riferimento alle competenze relative alla magistratura professionale è stata più volte sottolineata¹⁹⁶.

III.6.1. *Cenni sulle attribuzioni del C.G. relative alle altre magistratura onorarie.*

In via preliminare, pare opportuno restringere il campo di indagine, in questa sede, ai soli magistrati onorari di Tribunale, che fanno parte dell'ordine giudiziario al pari dei G.d.P. ai sensi dell'art. 4, co. 2, r.d. 12/1941¹⁹⁷, e quindi in particolare ai Giudici onorari di Tribunale (c.d. G.O.T.) ed ai vice procuratori onorari (c.d. V.P.O.), per i quali

¹⁹³ Come si vedrà nel cap. IV, una tale uniformità di vedute manca invece sulla questione delle competenze del C.G., che solo da taluni si ritengono, ad oggi, esclusivamente quelle elencate nel d.lgs. 25/2006.

¹⁹⁴ Cfr. E. FORTUNA, *op. cit.*, p. 74.

¹⁹⁵ Si tratta dell'art. 10 *quater*.

¹⁹⁶ Cfr. *supra*, § 5.1.

¹⁹⁷ Come modificato sul punto dal d.p.r. 22 settembre 1988 n. 449 e dal d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51.

specifiche norme di legge ordinaria¹⁹⁸ demandano tuttora ai C.G. nella composizione integrata di cui all'art. 4, co. 2, l. 374/1991 rilevanti competenze in materia di nomina, conferma, cessazione, decadenza e revoca dall'ufficio (analoghe a quelle già descritte per i G.d.P. nel paragrafo precedente).

Nessuna disposizione della legge di riforma si è occupata in alcun modo di queste previsioni. Dalla riconosciuta abrogazione implicita delle disposizioni della legge istitutiva dei G.d.P. in materia di composizione integrata dei C.G., deriva, secondo la dottrina, la perdita di efficacia anche degli artt. 42 *ter* e seguenti e 71, r.d. 12/1941, pure e solo nella parte in cui si richiama tale composizione, pena altrimenti il paradosso di una composizione non più compatibile con l'assetto della riforma, prevista da una disposizione non più operante nel suo aspetto principale, che però continuerebbe a funzionare in virtù di richiami normativi indiretti¹⁹⁹. La questione allora è capire quale organismo ed in quale composizione debba oggi considerarsi competente a svolgere queste funzioni, se cioè possano considerarsi devolute alla sezione autonoma ovvero al Consiglio giudiziario, ed in quest'ultimo caso se esso sia competente nella composizione ristretta ai soli membri togati oppure in quella allargata ai componenti laici (tutti) previsti dall'art. 9, prendendo atto del fatto che, qualunque sia la soluzione preferibile, il problema del c.d. "eterogoverno" cui si è fatto *retro* riferimento²⁰⁰ si pone invece in pieno per i magistrati onorari diversi dai G.d.P., che non conoscono rappresentanza neanche in sede decentrata nei Consigli giudiziari.

Come si è visto poco sopra, all'istituita sezione autonoma per i G.d.P. sono state attribuite competenze esclusivamente riferibili a quest'ultima categoria di magistrati onorari: il dato letterale della disposizione²⁰¹ è sufficientemente chiaro e netto per impedire un'interpretazione in base alla quale ritenere devolute alla medesima sezione

¹⁹⁸ Si tratta degli articoli 42 *ter*, 42 *quater*, 42 *quinquies*, 42 *sexies*, e 71 (che richiama i primi quattro) del r.d. 12/1941. Si noti che il rinvio da esse disposto al 1° co. dell'art. 4, l. 374/1991, deve oggi intendersi operato al co. 2 dello stesso articolo, nel quale il suo contenuto è stato trasferito dalle modifiche apportate alla l. 374/1991 da parte della l. 468/1999. Si prescinde quindi dalla considerazione delle norme di carattere secondario poste dal C.S.M. tramite proprie circolari, che per forza di cose seguono, per così dire, "le sorti" della norma primaria di riferimento nel caso in cui la perdurante efficacia di quest'ultima sia messa in discussione.

¹⁹⁹ Si rinvia ancora una volta a E. FORTUNA, *op. cit.*, p. 72 ss. ed al suo efficace ragionamento "per assurdo".

²⁰⁰ V. § 6, nota 154.

²⁰¹ Art. 10, co. 1.

anche tutte le competenze dei C.G. in materia di G.O.T. e V.P.O., delle quali non vi è traccia nel testo normativo²⁰².

Se quindi tali attribuzioni spettano al C.G., bisogna capire in quale composizione esso debba esercitarle. La questione non è di poco conto, poiché coinvolge una serie di problemi ulteriori sollevati dalla riforma: in particolare i dubbi riguardano la possibilità di considerare quelle previste dal d.lgs. 25/2006, ed in particolare dal suo art. 15, come *tutte* le competenze attribuite al C.G., e quindi, conseguentemente, di intendere la lett. h) del co. 1 del medesimo articolo come una sorta di norma di chiusura dell'elenco ivi contenuto; la soluzione data a questi si ripercuote sulla questione di quale sia la composizione "ordinaria" del C.G., se quella togata oppure quella allargata ai membri laici.

Per quanto qui specificamente interessa, si deve anzitutto constatare che le opinioni dottrinali e quelle interne alla stessa magistratura appaiono equamente distribuite tra i due estremi opposti, e che lo stesso C.S.M. si è espresso in modo difforme in due distinte occasioni.

A favore della tesi secondo cui nelle materie riguardanti G.O.T. e V.P.O. il C.G. dovrebbe operare in composizione ristretta ai soli membri togati²⁰³, si adduce in particolare l'art. 16, d.lgs. 25/2006, il quale, limitando la competenza dei membri laici "esclusivamente" a tre delle sette categorie di affari previste dall'art. 15, co. 1, attribuirebbe alla loro competenza carattere di specialità, cosicché non si potrebbe qualificare la composizione allargata ai membri laici come "ordinaria"; l'attribuzione di una competenza al C.G. senza specificarne la composizione, interesserebbe perciò solo i componenti togati²⁰⁴.

²⁰² Il C.S.M. nel già citato parere reso il 31 maggio 2007 sulla futura l. 111/2007 ha evidenziato come ciò costituisca "sicuramente un aspetto problematico perché i vari settori della magistratura onoraria versano in un regime ordinamentale più simile tra essi che rispetto a quello della magistratura professionale, cosa che potrebbe consigliare una trattazione da parte dello stesso organo dell'intera magistratura onoraria anche al fine di evitare disomogeneità nelle decisioni".

²⁰³ Questa è l'opinione espressa dal C.S.M. nella delibera 10 agosto 2008 (nella seduta del *plenum*, però, due sono state le proposte presentate, che hanno ricevuto la prima dodici voti, la seconda dieci: quest'ultima accoglieva l'interpretazione diametralmente opposta a quella poi risultata, di poco, maggioritaria), che è reperibile in www.csm.it ma anche, corredata del testo di entrambe le proposte di cui si è dato conto, in C.N.F., *Vademecum*, cit., p. 311 ss.; la tesi è condivisa da C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 126; E. AGHINA, *Il disegno di legge Mastella...*, cit., p. 7; F. PETRELLI, *Nuovi consigli giudiziari...*, cit., p. 189.

²⁰⁴ Tale soluzione avrebbe inoltre il pregio di uniformare le competenze in tema di nomina, conferma, cessazione, revoca, decadenza di tutte le categorie di magistrati onorari ed esperti che, a differenza dei G.d.P.,

Più convincente risulta tuttavia l'altra tesi²⁰⁵, secondo la quale ben potrebbero i componenti laici prendere parte alle discussioni ed alle deliberazioni anche con riguardo a tali competenze. Infatti, si argomenta, l'art. 16 non può in tal caso essere validamente richiamato, perché si riferisce alle sole competenze previste dall'art. 15, che non possono però dirsi esaustive di tutte le attribuzioni dei C.G.²⁰⁶; inoltre, da un punto di vista sistematico, se si affermasse che per G.O.T. e V.P.O. la composizione è quella ristretta ai membri togati, oltre a determinare un'asimmetria, questa volta, con i G.d.P. difficilmente giustificabile²⁰⁷, si determinerebbe un sostanziale arretramento rispetto al passato: prima della riforma i C.G. si occupavano della materia in composizione integrata da membri laici rappresentanti dell'avvocatura; dopo una riforma che incontestabilmente si caratterizza per una forte apertura di tali organismi ad una componente diversa dalla magistratura professionale (e che dimostra rinnovata attenzione per il settore della magistratura onoraria tramite l'istituzione di un'apposita sezione per i G.d.P.), si vorrebbe sostenere che la stessa materia sia oggi stata trasferita ad un Consiglio composto di soli magistrati professionali, il che pare davvero illogico.

Rimane comunque auspicio condiviso, nonostante le difformità di vedute *de jure condito*, che, in prospettiva *de jure condendo*, il legislatore intervenga per “fare

esercitano le funzioni giudiziarie “in collaborazione ovvero in supplenza della magistratura togata”, quali i giudici onorari minorili e gli esperti del Tribunale di sorveglianza, per i quali, nulla essendo previsto dalla normazione primaria in tema di composizione, le circolari del C.S.M. si limitavano (e si limitano tuttora dopo la riforma) a disporre l'ordinaria interlocuzione con i C.G. competenti per territorio.

²⁰⁵ Sostenuta dal C.S.M. nel più volte citato parere reso il 31 maggio 2007, ed espressa anche nella proposta, poi risultata minoritaria, presentata alla seduta del C.S.M. del 10 agosto 2008 di cui si è dato conto in nota 203; la tesi è condivisa anche dal C.N.F. nelle “linee guida per la predisposizione delle norme regolamentari dei Consigli giudiziari” reperibili nel *Vademecum sui consigli giudiziari*, Roma, 2010, p. 215 (il quale è a sua volta reperibile in www.consiglionazionaleforense.it), ed è stata poi ripresa da L. SALVATO, *Il Consiglio giudiziario e la magistratura onoraria*, relazione all'incontro di studi sul tema *I Consigli giudiziari*, tenutosi a Roma il 19 giugno 2008, p. 10, reperibile in www.csm.it; E. FORTUNA, *op. cit.*, p. 72 ss.; G. SALA, *Alla ricerca (della idonea composizione) del Consiglio giudiziario*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, pp. 78 ss.; B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO, *op. cit.*, p. 369 ss.

²⁰⁶ Basta pensare alla votazione per l'adozione del regolamento interno, che non è certo competenza prevista dall'art. 15 e che però sarebbe assurdo negare, o anche solo rimettere alla decisione dei soli componenti togati; oppure alla elezione che il C.G. deve effettuare al proprio interno dei componenti la sezione autonoma dei G.d.P. in base all'art. 10. Non convince invece la tesi (E. FORTUNA, *op. cit.*, p. 73) in base alla quale le competenze riguardanti i magistrati onorari di Tribunale di cui qui ci si occupa rientrerebbero, quasi “residualmente”, *sub lett. h*), art. 15, co. 1 d.lgs. 25/2006. Su tutto ciò v. cap. IV, in particolare il § 4.

²⁰⁷ Si ricorda (cfr. B. GIANGIACOMO, *op. ult. cit.*, p. 372, e la proposta presentata al C.S.M. nella seduta del 10 agosto 2008, non approvata) che l'esclusione della componente laica prevista dall'art. 16, d.lgs. 25/2006 riguarda in via preponderante materie attinenti a *status* o valutazione dei magistrati professionali. Per quanto riguarda le valutazioni della magistratura onoraria, invece, oggi la sezione autonoma ex art. 10, d.lgs. 25/2006 conferma che ragioni analoghe non sussistono per escludere anche in tal caso i laici, e ciò conforta una soluzione analoga anche per G.O.T. e V.P.O.

chiarezza”, confermando, in un’ottica di simmetria del sistema, la partecipazione di componenti non togati alle delibere riguardanti tutti i magistrati onorari come già previsto per i G.d.P.: la devoluzione di tutte queste competenze alla sezione autonoma, e quindi ad un organismo la cui componente laica è espressione anche della magistratura non professionale, appare la scelta sistematicamente più coerente.

III.7. LE ARTICOLAZIONI DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO PER COMMISSIONI. ELEMENTI ESSENZIALI.

Per ragioni di completezza nella descrizione della struttura dei C.G., pare opportuno dedicare qualche breve considerazione conclusiva ad alcuni organismi che, a livello di normazione secondaria e perlopiù anteriormente alle riforme del biennio 2005-2007, sono stati costituiti in sede decentrata presso i C.G.:

- la Commissione distrettuale per gli uditori giudiziari di cui all’art. 9, d.p.r. 17 luglio 1998 (regolamento per il tirocinio degli uditori giudiziari);
- la Commissione per la formazione della magistratura onoraria, “emanazione del locale consiglio giudiziario” costituita presso ciascuna Corte di appello con circolare del C.S.M. n. P- 7507/2004 del 16 aprile 2004;
- la Commissione permanente per l’analisi dei flussi e delle pendenze (c.d. Commissione flussi), introdotta per la prima volta con la circolare n. P-27060 del 19 dicembre 2005 (circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2006/2007);
- ed infine il Comitato pari opportunità decentrato presso il C.G., istituito più recentemente con delibera del C.S.M. 9 aprile 2008²⁰⁸.

Per tutti questi organismi gioca un ruolo fondamentale il regolamento interno del C.G., che può disciplinarne composizione e funzionamento anche in modo ulteriore rispetto a quanto previsto da tali fonti.

Quanto ai primi due organismi, e quindi alle competenze attribuite ai C.G. in materia di formazione dei magistrati ordinari ed onorari, il dubbio relativo alla possibilità di una

²⁰⁸ Le delibere del C.S.M. sono tutte reperibili nel sito www.csm.it.

loro sopravvivenza deriva dal fatto che la riforma è indirettamente intervenuta sulla questione con il d.lgs. 30 gennaio 2006 n. 26, parimenti attuativo della l. delega 150/2005, che ha istituito la Scuola superiore della magistratura, ente separato rispetto al sistema di governo autonomo della magistratura, con “competenza in via esclusiva in materia di aggiornamento e formazione dei magistrati” (così dispone, senza distinguere tra magistrati ordinari ed onorari l’art. 1, co. 2 del d.lgs. 26/2006)²⁰⁹.

Quanto alla formazione dei “magistrati ordinari in tirocinio” (denominazione che ha sostituito la precedente “uditori giudiziari” ad opera del d.lgs. 160/2006 come riformato dalla l. 111/2007), ai C.G. spettavano rilevanti funzioni: l’organizzazione ed il coordinamento del tirocinio, l’approvazione del piano di tirocinio stabilito per ciascun uditore e del programma generale delle attività di formazione da svolgersi in sede locale, la redazione del parere sull’idoneità al conferimento delle funzioni giudiziarie, l’attuazione dei corsi di formazione a livello locale, la nomina di “magistrati collaboratori” con funzioni di ausilio all’organizzazione del tirocinio. In tale quadro, la Commissione distrettuale per gli uditori giudiziari aveva il compito di formulare al C.G. proposte per l’organizzazione ed il coordinamento del tirocinio, vigilare sull’attuazione di esso, proporre e, previa delibera del C.G., organizzare e coordinare direttamente gli incontri di studio formativi in sede locale²¹⁰.

La l. 111/2007 ha certamente confermato l’intento legislativo già espresso dalla riforma Castelli di sottrarre alla sede locale le attribuzioni in materia di formazione iniziale e tirocinio, ma dalle modifiche che sono state apportate all’originaria formulazione dell’art. 2, d.lgs. 26/2006, si è ritenuto di poter dedurre la possibilità di mantenere operativa, compatibilmente con le innovazioni normative, la “rete” di formazione distrettuale precedentemente sviluppatasi, anche per non disperdere “un patrimonio di esperienza formativa oggetto di positivo apprezzamento da parte della

²⁰⁹ Dopo anni di attesa, il Comitato direttivo della Scuola (che è l’organo cui spetta l’adozione dello statuto, la predisposizione del programma annuale delle attività didattiche, la nomina dei docenti, la vigilanza sull’andamento della scuola, l’approvazione dei bilanci finanziari: art. 5, d.lgs. 26/2006) è stato formalmente insediato il 24 novembre 2011 e ha adottato lo statuto il 6 febbraio 2012; l’inizio dell’attività di formazione vera e propria è previsto per settembre 2012. Il ministro della giustizia Severino ha di recente deciso di ridurre ad una le tre sedi della scuola originariamente previste dall’art. 1, co. 5, d.lgs. 26/2006 (una per il Nord, una per il Centro e una per il Sud d’Italia), individuate (con d.m. 27 aprile 2006) in Bergamo, Firenze e Benevento; la sede sarà Villa di Castelpulci, nel comune di Scandicci, in provincia di Firenze (*Scuola della magistratura: tutto ok. La sede definitiva è Castelpulci*, articolo pubblicato in *La Nazione - Firenze*, a p. 17, in data 11 maggio 2012).

²¹⁰ V. gli artt. 8, 9, 10, 12 del citato d.p.r. 17 luglio 1998.

magistratura e della stessa avvocatura”²¹¹: se la riforma Castelli aveva previsto che la Scuola fosse “stabilmente preposta all'organizzazione e alla gestione del tirocinio e della formazione degli uditori giudiziari, curando che entrambi siano attuati sotto i profili tecnico, operativo e deontologico” e “all'organizzazione dei corsi di aggiornamento professionale e di formazione dei magistrati, curando che entrambi siano attuati sotto i profili tecnico, operativo e deontologico”²¹², oggi è disposto che essa sia solo “preposta” “alla formazione e all'aggiornamento professionale dei magistrati ordinari”, “all'organizzazione di seminari di aggiornamento professionale e di formazione dei magistrati”, “alla *collaborazione* alle attività connesse con lo svolgimento del tirocinio dei magistrati ordinari *nell'ambito delle direttive formulate dal Consiglio superiore della magistratura e tenendo conto delle proposte dei consigli giudiziari*” e “alla formazione iniziale e permanente della magistratura onoraria”²¹³; *littera legis* che consente di rifiutare un'interpretazione accentratrice di ogni attività formativa in capo alla Scuola, e di mantenere in capo ai C.G.²¹⁴ e alle Commissioni (come si è appena visto, la modifica interessa anche l'ambito della formazione della magistratura onoraria) oltre a compiti consultivi e di proposta²¹⁵, anche più concrete possibilità di intervento sulla strutturazione dei corsi e sull'attuazione in sede decentrata dei programmi didattici fissati dalla Scuola²¹⁶.

Per quanto detto, mantiene rilievo l'illustrazione della composizione di tali articolazioni: la Commissione distrettuale per gli uditori giudiziari (oggi più correttamente “Commissione distrettuale per i magistrati ordinari in tirocinio”), è istituita presso ciascun C.G. ed è composta da tre magistrati designati dallo stesso Consiglio tra suoi componenti,

²¹¹ Così E. AGHINA, *Il ruolo dei nuovi Consigli Giudiziari*, relazione all'incontro sul tema *I Consigli giudiziari*, organizzato dal C.S.M. e tenutosi a Roma il 19-20 giugno 2008, p. 29; in senso conforme anche G. DI ROSA, *Il nuovo ruolo dei Consigli Giudiziari*, relazione all'incontro di studi organizzato dal C.S.M. sul tema *I Consigli giudiziari*, tenutosi a Roma il 12-13 giugno 2008, p. 20 (entrambe le relazioni sono reperibili nel sito www.csm.it).

²¹² V. l'art. 2, co. 1, lett. a) e b), versione originaria del d.lgs. 26/2006.

²¹³ V. le attuali lett. a), b), c), o), dell'art. cit. (il corsivo è nostro).

²¹⁴ Cui pure il d.lgs. 25/2006, all'art. 15, co. 1, lett i), non modificato dalla l. 111/2007, attribuisce un potere di proposta al Comitato direttivo della Scuola in materia di programmazione dell'attività didattica.

²¹⁵ Si può ricordare che l'art. 21, co. 3, d.lgs. 26/2006, come modificato dalla l. 111/2007 attribuisce al C.G. il compito di proporre al C.S.M. i nomi dei magistrati affidatari presso i quali i magistrati ordinari svolgono i prescritti periodi di tirocinio da designare, e che il successivo art. 22, co. 2, prevede che il giudizio di idoneità al conferimento delle funzioni giudiziarie spetti ancora al C.S.M. su parere del C.G. competente.

²¹⁶ Cfr. G. DI ROSA, *op. cit.*, p. 21.

dai magistrati designati dai C.G. precedenti fino al termine del tirocinio degli uditori, se iniziato mentre essi erano componenti del C.G. (situazione oggi più difficile a verificarsi vista la durata quadriennale del C.G.) e dai magistrati collaboratori; la Commissione per la formazione della magistratura onoraria è nominata dal C.S.M. su proposta del C.G., con durata biennale (rinnovabile per un altro biennio), ed è composta da due magistrati (uno per il settore civile ed uno per il settore penale, con almeno cinque anni di anzianità di servizio all'interno del distretto), un avvocato, un G.d.P., un G.O.T., un G.O.A. e un V.P.O., per garantire la valorizzazione di tutte le diverse professionalità²¹⁷.

III.7.1. *Segue: la Commissione flussi e il Comitato pari opportunità.*

Istituita per la prima volta con la circolare sulla formazione delle tabelle per il biennio 2006/2007, la Commissione per l'analisi dei flussi e delle pendenze opera in posizione strumentale rispetto al C.G., agevolandone l'attività di verifica della congruità della proposta tabellare rispetto al raggiungimento degli obiettivi prefissati attraverso l'analisi quantitativa e qualitativa dei carichi di lavoro, dei flussi di procedimenti e delle pendenze relativi all'ufficio o agli uffici giudiziari del distretto, scomposti per settore (civile, penale, lavoro) e per ogni sezione dell'ufficio. Data l'importanza della materia tabellare²¹⁸ nel contesto di una sempre più complessa organizzazione degli uffici e della crescente tendenza alla specializzazione delle materie, il ruolo della Commissione flussi è andato crescendo, rivolgendosi non solo al C.G. ma anche ai Capi degli uffici che possono ad essa richiedere i dati relativi all'ufficio di appartenenza, da porre a fondamento delle segnalazioni ad essi demandate nel procedimento di formazione delle tabelle²¹⁹.

Da ultimo, la circolare n. 19199 del 27 luglio 2011 (formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2013/2015), nel disciplinarne la composizione, ha ribadito la sua diversa articolazione in ragione delle dimensioni del

²¹⁷ Come risulta evidente, tale Commissione è qualificata come emanazione del C.G., ma l'effettivo raccordo tra i due organi è rimesso all'esclusiva buona volontà dei componenti, togati e non, non essendo riservata alcuna quota della composizione della medesima ai già componenti del C.G..

²¹⁸ Sulle competenze del C.G. in materia, v. cap. IV.

²¹⁹ V. § 4.2 della circolare del C.S.M. P- 21241 del 1° agosto 2008 (circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il triennio 2009/2011).

distretto (considerando però due sole “fasce” distrettuali, non coincidenti con quelle previste dall’art. 9, d.lgs. 25/2006), e ha previsto inoltre il suo obbligatorio, e non più facoltativo, coinvolgimento nella complicata procedura di approvazione delle tabelle²²⁰.

Quanto al primo punto, che qui rileva, è previsto che la Commissione sia composta:

- nei distretti con un massimo di trecento magistrati professionali in pianta organica, da almeno due componenti dello stesso C.G., da due magistrati per il settore civile e due per il settore penale provenienti dagli uffici del distretto, nonché dai magistrati referenti distrettuali per l’informatica;
- nei distretti con oltre trecento magistrati professionali in pianta organica, da almeno due componenti dello stesso Consiglio Giudiziario, da tre magistrati per il settore civile e tre per il settore penale provenienti dagli uffici del distretto, nonché dai magistrati referenti distrettuali per l’informatica.

Allo stesso C.G. spetta la indicazione del presidente della Commissione, scelto tra i componenti di sua designazione (ciò essendo un forte elemento di raccordo tra il Consiglio e la Commissione), cui spetta la convocazione e il coordinamento dei lavori, la formulazione dell’ordine del giorno e l’assegnazione delle pratiche ai relatori. Ciascuna Commissione può dotarsi di apposito regolamento interno, peraltro da sottoporre all’approvazione del C.G. presso cui opera, al fine di disciplinare la periodicità delle riunioni e il numero minimo di partecipanti necessario per la validità delle stesse, in modo da garantire regolarità dei lavori e flessibilità: infatti, è previsto che essa possa essere periodicamente interpellata dal Consiglio Giudiziario e dai singoli dirigenti per ottenere una analisi dei dati generali degli uffici del distretto²²¹.

Si può inoltre ricordare come l’importanza della Commissione flussi sia stata sottolineata anche dal C.N.F., nelle sue “linee guida per la predisposizione delle norme regolamentari dei Consigli giudiziari”²²², ove si è affermato che i regolamenti interni dovrebbero assicurare continuità alla funzione della Commissione, prevedendo un suo

²²⁰ V. § 8 della citata circolare n. 19199/2011.

²²¹ Secondo quanto già aveva stabilito il C.S.M., nella risposta al quesito posto dal presidente della Corte di appello di Venezia, con delibera del 5 maggio 2010, con particolare riguardo ai momenti delle variazioni tabellari. Il testo della delibera è pubblicato in C.N.F., *Vademecum*, cit., p. 345.

La potestà di autoregolamentazione della Commissione flussi è prevista, per es., dai regolamenti dei C.G. di Brescia (art. 8), Palermo (art. 10.3), Venezia (art. 11.3).

²²² Deliberate il 14 luglio 2008 e consultabili nel *Vademecum*, cit., p. 213 ss.

coinvolgimento con cadenza annuale, e che essa dovrebbe essere composta anche da avvocati, segnalati dai Consigli dell'ordine del distretto, curando la presenza di competenze diversificate per il settore penale e civile²²³.

Per quanto riguarda, invece, i Comitati pari opportunità²²⁴ istituiti presso ciascun C.G. con delibera del C.S.M. 9 aprile 2008, va anzitutto sottolineato che, come si evince dalla premessa della stessa delibera, la *ratio* di tale intervento sia stata quella di promuovere la cultura in un'ottica di genere anche a livello decentrato²²⁵, presso organi, i C.G., appunto, che si sono ritenuti le strutture più adeguate, in ragione delle competenze acquisite o confermate con la l. 111/2007, a costituire un mezzo per la più immediata individuazione degli ostacoli alla piena realizzazione di pari opportunità di lavoro, con speciale riguardo alle competenze in materia tabellare e a quelle di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto, con annessa possibilità di segnalazione al Ministro delle disfunzioni riscontrate²²⁶.

A tal fine, il C.S.M. ha dettato dei criteri organizzativi uniformi per quanto riguarda sia la struttura che i settori di intervento dei Comitati, lasciando evidentemente ai C.G., tramite i regolamenti, l'opportunità di approntare una disciplina ulteriore, ma disponendo altresì la necessaria trasmissione dei regolamenti medesimi in sede centrale al fine di consentirne una verifica di conformità con i principi della delibera e di garantirne una omogenea presenza presso tutti i Consigli giudiziari²²⁷.

In particolare, quanto alla composizione, si prevede che la presidenza spetti ad un/a componente del C.G. nominato tra i componenti togati elettivi, e che di esso facciano parte:

²²³ A tal proposito si può citare il regolamento del C.G. di Venezia, che ha recepito *in toto* tali indicazioni nell'art. 11. Il testo è reperibile nel sito www.consiglionazionaleforense.it.

²²⁴ Per comodità, "C.P.O."

²²⁵ Si può ricordare che a livello centrale, il Comitato pari opportunità presso il C.S.M. è stato costituito con delibera del 22 gennaio 1991 con compiti consultivi e propositivi sulle tematiche di genere, rivolgendo particolare attenzione alle circolari sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici per favorirne un adeguamento alle esigenze dei magistrati in gravidanza o impegnati nella cura dei figli in tenera età.

²²⁶ V. art. 15, co. 1, lett. a) e d), d.lgs. 25/2006. Il C.S.M. richiama inoltre l'art. 42, d.lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità), ove si prevede che le amministrazioni statali assicurino al loro interno la piena realizzazione di pari opportunità "di lavoro" e "nel lavoro" tra uomini e donne.

²²⁷ Anche qui si può citare il regolamento del C.G. presso la Corte di appello di Venezia, che all'art. 10 (Comitato pari opportunità), co. 1 opera un rinvio *in toto* alle disposizioni della delibera C.S.M. 9 aprile 2008.

- due (nei distretti con organico fino a trecentocinquanta magistrati) o quattro (in tutti gli altri distretti) magistrati, di cui almeno la metà donne, designate congiuntamente dalla giunta distrettuale dell'A.N.M. o dell'A.D.M.I.²²⁸;
- una donna avvocato designata dal C.P.O. del Consiglio dell'ordine degli avvocati del capoluogo del distretto o, in mancanza del C.P.O., dallo stesso Consiglio dell'ordine;
- un'esperta in materia di parità, designata dalla Consigliera regionale di parità o dalla Commissione pari opportunità presso la Regione²²⁹;
- una componente del C.P.O. costituito tra il personale amministrativo degli uffici giudiziari presso la Corte di appello o, in mancanza, su designazione dell'Organismo di rappresentanza unitaria del personale, previsto dall'art. 43, d.lgs. 198/2006, ovvero del Dirigente amministrativo della Corte di appello.

Gli enti, le associazioni, le amministrazioni chiamati ad indicare i diversi componenti devono far pervenire i nominativi al C.G. entro tre mesi dal suo insediamento.

Quanto alle competenze dei C.P.O., la delibera precisa il loro carattere propositivo e consultivo (non vincolante), e le individua anzitutto in riferimento alla materia tabellare. Il Comitato è chiamato ad assicurare il rispetto di quanto prevede oggi il § 45 della circolare 19199/2011 per la formazione delle tabelle relative al triennio 2013/2015²³⁰, in materia di organizzazione dell'ufficio in caso di magistrati in stato di gravidanza, maternità, malattia; la circolare da ultimo richiamata ha altresì previsto che i dirigenti degli uffici debbano necessariamente consultare anche i C.P.O. prima di effettuare le segnalazioni al presidente della Corte di appello, e che la Commissione flussi, dal canto suo, si avvalga della collaborazione dei Comitati nello svolgimento dei propri compiti²³¹.

²²⁸ Associazione Donne Magistrato Italiane.

²²⁹ Qui la risoluzione precisa: "anche per assicurare un raccordo con le realtà istituzionalmente preposte alla realizzazione di quelle infrastrutture - quali gli asili nido - la cui mancanza è una delle fonti di maggiore disagio per le giovani donne magistrato a causa delle ricadute negative che essa può comportare sull'efficienza del servizio giustizia", il che in qualche modo conferma quanto più in generale detto *supra*, § 5.3.

²³⁰ Contenuto corrispondente al § 42 della circolare 27060/2005 relativa alle tabelle per il biennio 2006/2007, richiamata nella delibera del 9 aprile 2008.

²³¹ V. §§ 3.2 e 9.1, circolare 19199/2011. Il C.S.M. peraltro, nella delibera sui C.P.O., precisa che lo sviluppo di una cultura organizzativa in un'ottica di genere sia profilo di particolare importanza per le donne magistrato delle procure, che non potendo più fare affidamento sulle tabelle (v. l'art. 1, co. 6 e 7, d.lgs. 106/2006, in materia di

Ulteriori attribuzioni sono previste nell'“area conoscitiva”, per raccogliere ed interpretare i dati relativi allo stato di applicazione delle tabelle, in relazione alla questione delle pari opportunità, per valutare l'incidenza della maternità sulle assenze dal servizio; ed in materia di formazione decentrata e di comunicazione, per far sì che anche nella Scuola superiore della magistratura, che subentrerà al C.S.M. in materia, sia garantita l'individuazione di tempi, orari e modalità di svolgimento delle iniziative formative, compatibili con le esigenze della vita familiare, per promuovere la conoscenza, tra i giovani magistrati, della normativa a tutela delle pari opportunità e dei congedi parentali, e per contribuire alla eliminazione del pregiudizio di genere nelle decisioni giurisdizionali in materie “sensibili” (separazione e divorzio, reati di violenza sessuale, tratta di esseri umani, etc.).

Analogamente a quanto già rilevato a proposito della Commissione flussi, un riferimento all'istituzione del C.P.O. “in funzione ausiliaria, propositiva e consultiva non vincolante nei confronti dei Consigli Giudiziari, con compiti di proposta e di consultazione nelle materie di tutela di genere e tabellari” è contenuto anche nelle linee guida per i regolamenti dei C.G. fissate dal C.N.F.²³², ove si raccomanda anche di prevedere l'obbligatoria trasmissione al Comitato dell'ordine del giorno e delle delibere del Consiglio giudiziario.

riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero), devono poter contare sull'implementazione, da parte dei Capi degli uffici, quantomeno di “buone prassi”, rivolte in tale direzione.

²³² in *Vademecum*, cit., p. 216.

Capitolo IV

LE COMPETENZE DEI CONSIGLI GIUDIZIARI

SOMMARIO: IV.1. Premessa. - IV.2. Le funzioni di amministrazione attiva. Cenni *de jure condendo*. - IV.3. I poteri di proposta e di vigilanza. - IV.4. I compiti consultivi. - IV.4.1. *Segue*: nella materia tabellare. - IV.4.2. *Segue*: nelle valutazioni dei magistrati. - IV.5. La composizione dei Consigli giudiziari in relazione alle competenze. - IV.5.1. *Segue*: il “diritto di tribuna”. - IV.6. Il “trattamento” dei componenti del Consiglio giudiziario: l’esonero parziale del lavoro giudiziario e i “compensi” dei componenti non togati.

IV.1. PREMESSA.

Il Capo II del Titolo II, d.lgs. 25/2006, reca la disciplina delle “competenze dei consigli giudiziari”. Nello specifico, l’art. 15 contiene, al co. 1, un’elencazione delle attribuzioni di tali organi¹ (che, almeno nel testo originario del decreto, riproduceva con poche modifiche quanto disposto dalla legge delega²), mentre l’art. 16 tratteggia

¹ Il co. 2 si limita a precisare che, sotto un profilo territoriale, il C.G. costituito presso la Corte di appello esercita le proprie competenze anche in relazione alle eventuali sezioni distaccate della Corte. V., sul punto, *supra*, cap. III, § 2, nota 50.

² Art. 2, co. 3, lett. r) e s) della legge 150/2005.

quell'assetto del funzionamento dei C.G. a c.d. "geometria variabile" cui si è già più volte fatto riferimento.

In buona sostanza, il C.G. vede oggi anzitutto confermato (e rafforzato) il suo tradizionale ruolo consultivo, essendo chiamato a formulare pareri:

- sulle proposte in materia tabellare dei capi degli uffici giudiziari (art. 15, co. 1, lett. a);
- nell'ambito delle quadriennali valutazioni di professionalità dei magistrati ai sensi dell'art. 11, d.lgs. 160/2006 (lett. b);
- "anche su richiesta del Consiglio superiore della magistratura", sui provvedimenti concernenti collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici e riammissioni in magistratura, di competenza del C.S.M. (lett. g);
- sull'organizzazione ed il funzionamento degli uffici del G.d.P. del distretto (lett. e);
- su richiesta del C.S.M., "su materie attinenti alle competenze ad essi attribuite" (lett. h).

In secondo luogo, il C.G. vede ampliate le sue funzioni di proposta: non si tratta di una competenza nuova, in quanto già prevista dalla legge 374/1991 in materia di ammissione al tirocinio dei Giudici di pace³, ma grazie alla riforma essa viene a ricomprendere le proposte in materia di organizzazione e funzionamento degli uffici del G.d.P. del distretto (lett. e⁴) e quelle relative alla programmazione dell'attività didattica della Scuola superiore della magistratura (lett. i). Gli interlocutori istituzionali sono, nel primo caso, il C.S.M. o il Ministro della giustizia (negli ambiti delle rispettive competenze "logistico-organizzative"⁵); nel secondo caso, il Comitato direttivo della Scuola medesima.

In terzo luogo, e si tratta di una novità introdotta dalla riforma, il C.G. acquisisce uno specifico potere di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto, con

³ Il C.G. formula le motivate proposte di ammissione al tirocinio sulla base delle domande ricevute dagli interessati (trasmesse dal presidente della Corte di appello) in base all'art. 4, co. 2, l. 374/1991. V. a questo proposito *supra*, cap. III, § 6.

⁴ La lett. e) dell'art. 15, co. 1, attribuisce quindi ai C.G. sia compiti consultivi che propositivi in materia.

⁵ Si ricordi quanto accennato *supra*, nel § 1 del cap. II.

annesso dovere di segnalazione direttamente al Ministro della giustizia delle disfunzioni riscontrate.

Se questo è il quadro delle attuali competenze, va ricordato che la riforma Castelli si distingueva per un maggiore coraggio nel rafforzare, anche quantitativamente, il ruolo del C.G. nel circuito del governo autonomo della magistratura: il testo originario del d.lgs. 25/2006, infatti, prevedeva, da un lato, che il potere di vigilanza comprendesse anche quella sul comportamento dei magistrati del distretto, con l'obbligo, per il C.G. che acquisisse notizia di fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare, di farne rapporto al Guardasigilli ed al procuratore generale presso la Corte di cassazione (era la lett. c dell'art. 15, co. 1); d'altro lato, i C.G. venivano per la prima volta investiti di funzioni di amministrazione attiva in materia di *status* dei magistrati del distretto, con riguardo in particolare all'adozione di provvedimenti relativi ad aspettative e congedi, riconoscimento di dipendenza di infermità da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate e concessione di sussidi (era la lett. f).

Pur con le correzioni apportate dalla l. 111/2007, la riforma, nel suo complesso, ha determinato un'espansione delle competenze dei C.G., senza però accompagnarle con la previsione di una struttura amministrativa di supporto, che sia destinata in via esclusiva al Consiglio. Già sul finire degli anni Ottanta del secolo scorso si riteneva, nella prospettiva di un possibile intervento di riforma del legislatore, "improcrastinabile la dotazione ai Consigli giudiziari di una struttura organizzativa di supporto stabile, in grado di garantire un minimo di efficienza all'attività consiliare (adempimenti di convocazione, raccolta di documentazione per i singoli componenti, tempestiva trasmissione al Csm dei pareri predisposti, ecc.)"⁶, ma è evidente che il problema è destinato ad acuirsi nel momento in cui il "peso" dell'operato di questi organismi viene incrementato. Attualmente i C.G. si servono della medesima struttura amministrativa della Corte di appello presso la quale sono costituiti, con le facilmente intuibili difficoltà dovute all'incremento, per quest'ultima, di un carico di lavoro già notevole⁷. La ben nota ottica delle "riforme a costo

⁶ Così F. MAZZA GALANTI, *Una stagione di rinnovato interesse per i Consigli giudiziari?*, in *Quest. giust.*, 1988, n. 3, p. 565. In senso analogo si è espresso anche C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, Padova, 1988, p. 260.

⁷ Va notato che il d.lgs. 25/2006 esplicita tale situazione con riferimento al Consiglio direttivo della Cassazione; l'art. 3, co. 2, prevede infatti che "alle spese connesse all'attività svolta dalla segreteria del Consiglio direttivo della Corte di cassazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili

zero”, dominante ormai da anni, produce inevitabilmente il rischio, in tal caso, di veder compromessa l’effettività dei Consigli ed “annacquate” le potenzialità della riforma⁸.

In questa sede pare opportuno, nel delineare il quadro complessivo delle competenze dei C.G., soffermare l’attenzione su taluni aspetti che più di altri hanno suscitato dibattito in dottrina o che manifestano rilevanza in una prospettiva *de jure condendo*. In particolare, è interessante analizzare quali siano, in concreto, i margini di intervento, nell’attività dei Consigli, delle loro componenti laiche, ed in particolare di quella forense, così da verificare quale sia, oggi, l’effettivo grado di apertura del sistema di governo autonomo della magistratura, raggiunto dalla recente riforma.

IV.2. LE FUNZIONI DI AMMINISTRAZIONE ATTIVA. CENNI *DE JURE CONDENDO*.

Come detto, il testo originario del d.lgs. 25/2006 prevedeva che i C.G. adottassero i provvedimenti relativi allo *status* dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto riguardanti aspettative e congedi, riconoscimento di dipendenza di infermità da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate e concessione di sussidi⁹.

L’eliminazione di tali competenze ad opera della l. 111/2007 è stata certamente condizionata dai dubbi, sollevati anche dal C.S.M.¹⁰, di conformità al disegno costituzionale tratteggiato dall’art. 105 Cost., sulla base di un’interpretazione estensiva di tale disposizione che demanda al Consiglio superiore l’adozione dei provvedimenti in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni dei magistrati. In dottrina¹¹, peraltro, si erano evidenziati due ulteriori profili di difetto di coordinamento: il primo, relativo alla previsione normativa secondo cui tutti i provvedimenti riguardanti i

presso la Corte di cassazione, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato”. Allo stato, però, non sembra che la situazione sia differente nei vari C.G. costituiti presso le Corti di appello. Si può ricordare inoltre che l’art. 11, co. 17 del d.lgs. 160/2006 (contenente la disciplina delle valutazioni di professionalità: v. *infra* § 4.2) dispone che “allo svolgimento delle attività previste dal presente articolo si fa fronte con le risorse di personale e strumentali disponibili”.

⁸ Lo stesso C.N.F., nella circolare 30-C-2009 (che è reperibile nel sito www.consiglionazionaleforense.it), ha indicato come uno dei punti ritenuti fondamentali per l’avvocatura il miglioramento dell’efficienza dell’attività dei C.G., ottenibile fornendo loro le dotazioni di personale e le strutture necessarie alla loro gestione.

⁹ Era la lett. f) dell’art. 15, co. 1.

¹⁰ Nel parere reso sul testo del futuro d.lgs. 25/2006 il 9 novembre 2005.

¹¹ Cfr. G. SANTALUCIA, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, 2006, p. 192.

magistrati sono formalmente recepiti con decreto del Presidente della Repubblica o del Ministro della giustizia¹², che poneva il problema di prevedere un'efficacia dei provvedimenti dei C.G. in assenza di tali decreti di recepimento; il secondo, relativo alla disciplina in materia di *status* dei Giudici di pace che, fondandosi sulla l. 374/1991¹³, continua a riservare al C.S.M. ogni formale competenza definitiva, diversamente da quanto si sarebbe verificato sul punto per i magistrati professionali.

Ora, questi ultimi due aspetti rientrano tra quelli che andrebbero sicuramente presi in considerazione qualora si tornasse, auspicabilmente, a discutere di attribuzione di funzioni di amministrazione attiva ai C.G., nell'ottica di un attento coordinamento con le disposizioni ordinamentali vigenti. Quanto al primo profilo, che presenta evidentemente una rilevanza assorbente circa l'*an* stesso dell'attribuibilità di tali funzioni ai C.G., si rinvia alle considerazioni svolte a proposito dei rapporti tra C.S.M. e C.G.¹⁴: qui basta ribadire che la lettura dell'art. 105 Cost. in base alla quale se ne dovrebbe desumere una competenza esclusiva in capo al C.S.M. per l'adozione di qualunque provvedimento in materia di *status* non è né l'unica possibile, né, si ritiene, quella preferibile.

Con specifico riguardo al tentativo di attribuzione di tali competenze effettuato dalla riforma Castelli, peraltro, oltre ad averlo comunque ricondotto alla prospettiva di decentramento delineata nella famosa risoluzione del C.S.M. del 20 ottobre 1999¹⁵, parte della dottrina si è pronunciata in senso nettamente favorevole a tale apertura, giungendo a definirla "più che opportuna, perfino troppo timida"¹⁶.

¹² V. art. 17, co. 1, l. 195/1958.

¹³ Pur dopo le innovazioni della l. 111/2007 che ha istituito l'apposita sezione relativa ai Giudici di pace all'interno dei C.G.: v. sul punto il cap. III, § 6.

¹⁴ V. i §§ 1 e, soprattutto, 3 del cap. II.

¹⁵ Sulla quale v. in particolare il cap. II. In tal senso lo stesso C.S.M. si è espresso nel parere del 31 maggio 2007 sul testo della futura l. 111/2007. In dottrina si v. G. MELIADÒ, *Il sistema dell'autogoverno nella legge di riforma*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 60.

¹⁶ Così M. BARBUTO, *Consigli giudiziari: un maggioritario che si presta a manovre di aggiramento*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 68. L'A. prosegue in questi termini: "fino a oggi tutti hanno giudicato irragionevole che presso il Consiglio superiore della magistratura, organo di rilevanza costituzionale con sede a Roma, si accentrasse una pletora di pratiche di routine di scarso rilievo (esempio classico: i congedi per maternità, le aspettative per malattia) che ne intasavano le attività principali". Cfr. anche G. AMATO, *Acquisiti poteri di amministrazione*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 77, dove ritiene la previsione della *ex lett. f)* "giuridicamente ineccepibile perché rispettos[a] del disposto dell'articolo 105 della Costituzione, laddove si riserva al Csm la competenza a provvedere (solo) su 'assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari' nei riguardi dei magistrati".

È vero che un ostacolo di carattere generale che si prospetta ogniquale volta si ragioni di devoluzione di competenze di amministrazione attiva ad un livello territoriale e decentrato - qual è quello dei C.G. - è rappresentato dal rischio di aprire così la strada a forme di sperequazione e difformità di trattamento tra vari distretti non razionali e perciò non giustificabili: opportunamente, perciò, la stessa dottrina ha sottolineato che alcuni di questi provvedimenti (e si è fatto l'esempio della dipendenza di infermità da cause di servizio, dell'equo indennizzo, delle pensioni privilegiate), "per come strutturati e per gli impegni finanziari che comportano, occorrerebbero di una decisione uniforme adottata in sede centrale", ritenendo peraltro sufficienti a tal fine alcune "indicazioni di ordine generale adottate dal Csm, [...] senza mortificare e comprimere lo spazio di autonoma valutazione da parte dell'organo decentrato"¹⁷.

IV.3. I POTERI DI PROPOSTA E DI VIGILANZA.

Come si è anticipato nella premessa, i C.G. hanno acquisito con la recente riforma due nuove competenze di proposta, è cioè quella in materia di organizzazione e funzionamento degli uffici del G.d.P. distrettuali e quella in materia di programmazione dell'attività didattica della Scuola superiore della magistratura. Gli interlocutori istituzionali di tali proposte sono, nel primo caso, il C.S.M. ovvero il Ministro della giustizia, negli ambiti delle rispettive competenze "logistico-organizzative"¹⁸; nel secondo caso, il Comitato direttivo della Scuola medesima.

Si è già avuto modo di anticipare talune considerazioni a proposito delle competenze in parola trattando della struttura dei C.G.¹⁹; nel far rinvio a tale sede, si può qui ribadire che, per quanto riguarda la prima delle due, il potere di proposta in materia di organizzazione e funzionamento degli uffici del Giudice di pace è previsto solo in capo al C.G. (in composizione allargata ai membri non togati) e non anche alla Sezione autonoma

¹⁷ Cfr. G. AMATO, *op. cit.*, p. 78.

¹⁸ Si ricordi quanto accennato *supra*, nel § 1 del cap. II.

¹⁹ Si vedano in particolare, del cap. III, i §§ 6 (relativo alla Sezione autonoma dei G.d.P. e alle competenze del C.G. relative a questa magistratura onoraria) e 7 (nella parte relativa alla Commissione distrettuale "per gli uditori giudiziari", *recte*: per i magistrati ordinari in tirocinio).

relativa ai Giudici di pace, così evitando di porre i problemi di coordinamento che si riscontrano invece in relazione alle funzioni consultive in materia di organizzazione, previste sia per i C.G. che per le relative sezioni autonome. C'è da chiedersi se tale articolazione di competenze sia razionale, e se non sarebbe invece opportuno, entro una riscrittura complessiva delle disposizioni in esame, correggere il difetto di coordinamento demandando tutte le competenze in materia di Giudici di pace alla sola Sezione autonoma del C.G., appositamente costituita.

Per quanto riguarda il potere di proposta al Comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura, si ricorda che, nel complessivo riassetto della materia della formazione, attuato con il d.lgs. 26/2006 (istitutivo della Scuola), tale è il nuovo ruolo formalmente disegnato per il C.G.; in dottrina, tuttavia, si ritiene possibile salvaguardare l'esperienza in materia di formazione decentrata sviluppata dai C.G., demandando loro, in buona sostanza, l'organizzazione dei corsi di formazione per i magistrati in sede locale e l'attuazione dei programmi didattici definiti dal Comitato direttivo, sotto la supervisione e il controllo della Scuola, l'organo oggi preposto al complesso sistema della formazione.

Venendo ai poteri di vigilanza attribuiti al C.G., essi hanno subito un deciso ridimensionamento ad opera della l. 111/2007.

Oggi il Consiglio è chiamato ad esercitare la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari distrettuali, con segnalazione al Ministro della giustizia delle eventuali disfunzioni rilevate: tale ultima segnalazione è evidentemente funzionale a favorire l'efficiente organizzazione e gestione dei servizi relativi alla giustizia, cui il Guardasigilli è deputato in virtù dell'art. 110 della Costituzione²⁰.

Il testo originario del d.lgs. 25/2006 prevedeva inoltre che i C.G. esercitassero la vigilanza anche sul comportamento dei magistrati in servizio nel distretto, ed in tal caso essa si accompagnava al dovere di fare rapporto al Guardasigilli ed al procuratore

²⁰ Qui è utile richiamare le considerazioni sviluppate *supra*, cap. III, § 5.3, a proposito della ipotesi di inserimento nel C.G. di una componente di elezione del Consiglio regionale. In una tale eventualità, d'altro canto, sarebbe necessaria la previsione di un dovere di segnalazione delle disfunzioni rilevate anche alla Regione interessata, per consentire un eventuale intervento della medesima, laddove possibile in ragione delle competenze di questa.

generale presso la Cassazione dei fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare eventualmente riscontrati²¹.

Quest'ultima disposizione aveva suscitato le perplessità del C.S.M.²², a causa del difetto di coordinamento tra tale attribuzione del Consiglio ed il potere di sorveglianza sui magistrati giudicanti e requirenti del distretto, attribuito rispettivamente al presidente della Corte di appello ed al procuratore generale presso la medesima, componenti di diritto dei C.G., dagli artt. 14 ss. del r.d.lgs. 511/1946²³.

Il venir meno di tale specifico potere di vigilanza²⁴ ha risolto in radice il difetto di coordinamento, ma solo in parte, dato che il potere di sorveglianza appena citato riguarda, a ben vedere, anche gli uffici²⁵: questo comporta che, seppur limitatamente all'andamento degli uffici giudiziari del distretto, il potere di sorveglianza dei dirigenti, consequenziale ai loro compiti di direzione, organizzazione e gestione, ed il nuovo potere di vigilanza dei C.G., concorrono a pieno titolo²⁶. Il C.S.M.²⁷ ha sottolineato come l'attribuzione di tale potere ai C.G. sia indicativa del loro nuovo ruolo nell'organizzazione giudiziaria, in una prospettiva non solo di mero controllo ma, soprattutto, di promozione di modelli organizzativi efficienti²⁸; ciò che vale a distinguere il potere di vigilanza dei C.G. da

²¹ Art. 15, co. 1, lett. c), d.lgs. 25/2006 nella sua versione originaria.

²² V. il più volte citato parere reso il 9 novembre 2005 sul testo del futuro d.lgs. 25/2006.

²³ Per esemplificare, il problema del difetto di coordinamento poteva porsi allorché il Capo di corte apprendesse un qualche fatto relativo ad un magistrato del distretto, di cui ritenesse però l'irrelevanza sotto un profilo disciplinare. In tal caso, si sarebbe dovuto prospettare comunque l'obbligo, per costui, di riferire del fatto al C.G., che ben avrebbe potuto essere di diverso avviso circa la rilevanza disciplinare e decidere di informarne il Ministro ed il procuratore generale della Cassazione (*idem, mutatis mutandis*, nel caso inverso). Si noti, peraltro, che l'art. 14, co. 4, d.lgs. 109/2006 (recante nuova disciplina degli illeciti dei magistrati) continua a prevedere un "meno impegnativo" obbligo (anche) per i C.G. di comunicare al Guardasigilli ed al procuratore generale presso la Cassazione ogni fatto rilevante sotto il profilo disciplinare.

²⁴ Si può però richiamare l'art. 5, co. 4, d.lgs. 106/2006 (recante disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero), secondo cui "il procuratore della Repubblica ha l'obbligo di segnalare al consiglio giudiziario, per l'esercizio del potere di vigilanza e di sollecitazione dell'azione disciplinare, le condotte dei magistrati del suo ufficio che siano in contrasto col divieto fissato al comma 3 [riguardante i rapporti con gli organi di informazione, che sono riservati personalmente al Capo dell'ufficio]". La disposizione citata sembra riferirsi proprio al potere di vigilanza sul comportamento dei magistrati, oggi non più spettante al C.G. destinatario delle obbligatorie segnalazioni del procuratore.

²⁵ Gli artt. cui fare riferimento sono il 14, co. 2 ed il 16, co. 2, del r.d.lgs. 511/1946.

²⁶ Seppure le norme interessate utilizzino termini diversi, e cioè "vigilanza" e "sorveglianza", non sembra che debba a ciò ricondursi una distinzione di contenuti: cfr. la risoluzione del C.S.M. sui poteri di vigilanza dei C.G. adottata con delibera del 1° luglio 2010 (e reperibile nel sito www.csm.it); B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 375, in nota.

²⁷ Nella risoluzione del 1° luglio 2010, citata in nota precedente.

²⁸ "In altri termini, ai Consigli giudiziari spetta, oltre che la verifica in ordine ad eventuali disfunzioni verificatesi nei singoli uffici, anche l'attivazione di meccanismi idonei a prevenire situazioni di disservizio, come pure la prospettazione di soluzioni possibili": v. *ibidem*.

quello di sorveglianza dei dirigenti è, insomma, la necessità che i C.G. agiscano anche in prevenzione su possibili problemi di funzionamento, favorendo l'adozione di soluzioni organizzative di dimensione "distrettuale" che consentano di superare la prospettiva ristretta della singola circoscrizione. A tal fine, e comunque facendo salvo il potere autoregolamentare dei C.G. quanto alla specifica individuazione delle fonti di conoscenza, dei poteri istruttori esercitabili, e delle modalità di esercizio del potere di vigilanza, il C.S.M. ha invitato, da un alto, i Capi di corte a "riversare nei Consigli giudiziari ogni elemento, positivo o negativo, rilevante per garantire il buon andamento degli uffici di cui hanno avuto conoscenza nell'esercizio del loro potere di sorveglianza"²⁹, dall'altro, i C.G. a relazionarsi periodicamente in via diretta con tutti i dirigenti del distretto per l'analisi delle soluzioni organizzative adottate od adottabili. In conseguenza di ciò, si deve ritenere che le segnalazioni relative a disfunzioni degli uffici (provenienti anche dai singoli magistrati degli uffici) dovrebbero essere indirizzate, oltre che ai Capi di corte, anche al C.G., per consentire a quest'ultimo di effettuare le proprie valutazioni ed eventualmente di relazionarsi con il Ministro sul presupposto di una fattiva collaborazione con i capi degli uffici.

Si è peraltro sottolineato³⁰ che tali problemi ben avrebbero potuto essere risolti affidando esclusivamente al C.G. il potere di vigilanza, sugli uffici e sui magistrati, e sottraendolo ai Capi di corte. Deponevano a favore di tale scelta la garanzia di collegialità dell'organo e la presenza comunque in esso, quali componenti di diritto, dei presidenti e dei procuratori generali delle Corti d'Appello. È chiaro che considerazioni di questo tipo mantengono una rilevanza attuale, in una prospettiva, ancora una volta, *de jure condendo*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Lo ha fatto il C.S.M. nel parere reso il 31 maggio 2007 sul testo della futura l. 111/2007, e la tesi è stata poi ripresa in dottrina da B. GIANGIACOMO, *op. cit.*, p. 376; G. MELIADÒ, *Il sistema dell'autogoverno nella legge di riforma*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 61; C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, in E. ALBAMONTE – P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 130.

IV.4. I COMPITI CONSULTIVI.

I C.G. nascono storicamente come organi dotati di competenze di carattere esclusivamente consultivo³¹: nonostante le riforme del biennio 2005-2007, e l'attribuzione dei nuovi compiti sopra descritti, l'attività consultiva rimane quella assolutamente prevalente nel loro operato complessivo.

Senza dubbio prevalenti, sotto il profilo anzitutto quantitativo, sono i pareri che il C.G. è chiamato a formulare sull'organizzazione tabellare degli uffici giudiziari e sulle valutazioni di professionalità dei magistrati³², ragion per cui si ritiene opportuno dedicarvi un'analisi specifica³³.

La nuova disciplina dei C.G. prevede inoltre che essi formulino pareri “anche su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, in ordine alla adozione, da parte del medesimo Consiglio, dei provvedimenti inerenti a collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici e riammissioni in magistratura dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto o già in servizio presso tali uffici al momento della cessazione dal servizio medesimo”³⁴.

Pur se rivolta anch'essa al potenziamento del ruolo ausiliario dei C.G., tale ultima disposizione presta il fianco ad alcuni rilievi critici: com'è stato rilevato in dottrina, infatti, “trattasi di una serie di incombenti quantitativamente impegnativi, oltretutto per lo più inutili, atteso il carattere quasi vincolato (o sostanzialmente privo di apprezzamento discrezionale) del provvedimento finale di competenza del Csm (si pensi, alle dimissioni e alle decadenze dall'impiego)”³⁵. In conseguenza, si è proposto di interpretare la lettera della legge, laddove prevede che la formulazione dei pareri avvenga “anche” su richiesta

³¹ Prima del Ministro della giustizia e solo in seguito del Consiglio superiore della magistratura: si rinvia in proposito al cap. I.

³² V. l'art. 15, co. 1, lett. a) e b) del d.lgs. 25/2006.

³³ V. i successivi §§ 4.1 e 4.2.

³⁴ È la lett. g) dell'art. citato.

³⁵ Così G. AMATO, *Acquisiti poteri di amministrazione*, cit., p.77. “Può avere una sua dimensione ed utilità”, pur trattandosi di attività routinarie, secondo il C.S.M., nel parere reso il 31 maggio 2007, citato (con riferimento, forse, alle concessioni di titoli onorifici ed alle riammissioni in servizio, ove più utile può sembrare l'apporto informativo fornito dai C.G. del distretto in cui il magistrato interessato ha prestato servizio o nei cui uffici giudiziari è prevista la sua riammissione in servizio).

del C.S.M., nel senso che tali pareri debbano essere formulati solo se espressamente richiesti dal Consiglio superiore³⁶, e cioè quando quest'ultimo ritenga necessario, od utile, l'apporto conoscitivo dell'organo territoriale ai fini della propria decisione.

Se quella consultiva è stata l'attività pressoché esclusiva dei C.G. fino alla riforma dell'ordinamento giudiziario, va ricordato che essa è stata spesso oggetto di specifica considerazione da parte della c.d. normazione secondaria del C.S.M., che ha individuato una serie di ipotesi ulteriori di formulazione di pareri da parte di tali organismi. In particolare, con la circolare n. 1275 del 22 maggio 1985³⁷, si è inteso fornire una disciplina di carattere generale circa i parametri di valutazione da considerare e la forma da osservare nella materiale redazione di pareri individuati in riferimento a tre categorie, a seconda che essi fossero previsti da disposizioni di legge, da disposizioni generali del C.S.M., ovvero fossero resi a specifica richiesta del Consiglio superiore³⁸.

Va rilevato che le riforme del biennio 2005-2007 hanno interessato molte delle ipotesi previste dalla circolare. Anzitutto è stato ridefinito il sistema di "progressione in carriera" dei magistrati e quello delle corrispondenti valutazioni di professionalità; in seconda battuta, sono state elevate al rango di fonti primarie alcune delle ipotesi in cui il C.G. era precedentemente chiamato a formulare pareri in virtù di una disposizione del C.S.M.: è il caso dei pareri espressi sull'organizzazione tabellare degli uffici e di quelli riguardanti le assegnazioni di sede, il passaggio dalle funzioni giudicanti a requirenti e viceversa, il conferimento delle funzioni direttive e semidirettive³⁹. Detto questo, bisogna però interrogarsi sulla sorte delle altre ipotesi di competenze dei C.G. individuate dalla

³⁶ Cfr. G. AMATO, *op. cit.*, p. 77, che argomenta: "in effetti, se la formulazione dei pareri in questione fosse obbligatoria, non avrebbe avuto senso la specificazione della formulazione 'anche su richiesta del Csm'".

³⁷ Modificata con circolare n. 16103 del 30 luglio 2003: è reperibile nel sito www.csm.it.

³⁸ In particolare, la prima categoria si riferiva ai pareri formulati in occasione degli avanzamenti in carriera previsti precedentemente alla riforma (conferimento delle funzioni agli uditori, nomina a magistrato di Tribunale, di Corte di appello, dichiarazione di idoneità ad essere ulteriormente valutato ai fini della nomina di magistrato di Cassazione); la seconda comprendeva i pareri nel caso della dichiarazione di idoneità ad essere ulteriormente valutato ai fini della nomina a funzioni direttive superiori (escluse quelle di Cassazione) e del conferimento di un ufficio corrispondente, i pareri in materia tabellare e quelli sui reclami proposti da singoli magistrati in caso di applicazioni, supplenze, tramutamenti interni agli uffici; la terza comprendeva i pareri per il conferimento di incarichi direttivi (esclusi quelli di Cassazione), per il conferimento di funzioni non direttive diverse da quelle esercitate, per l'assegnazione delle sedi per tramutamento, per l'accertamento delle incompatibilità *ex artt. 2, r.d.lgs. 511/1946 e 18 e 19, r.d. 12/1941*.

³⁹ Rispettivamente previsti dalla lett. a) dell'art. 15, co. 1, d.lgs. 25/2006 (ma un riferimento normativo al parere del C.G. in materia era contenuto già nell'art. 7 *bis*, r.d. 12/1941, aggiunto dal d.p.r. 449/1988) e dall'art. 13, d.lgs. 160/2006.

pregressa normazione secondaria del C.S.M. e chiedersi se l'elencazione delle competenze effettuata dal d.lgs. 25/2006 (nel suo art. 15), abbia una qualche pretesa di esaustività.

La risposta a quest'ultimo quesito non può che essere negativa, per una serie di ragioni⁴⁰.

Anzitutto, l'art. 15 in questione non considera la "competenza" dei C.G. relativa all'approvazione del regolamento interno, della quale pure non si discute⁴¹.

In secondo luogo, lo stesso d.lgs. 25/2006 attribuisce ai C.G. competenze ulteriori rispetto a quelle *ex art. 15*: è il caso dell'elezione dei componenti della Sezione autonoma relativa ai G.d.P., scelti dal Consiglio al proprio interno, e dell'elezione del segretario⁴².

In terzo luogo, altre norme di legge attribuiscono competenze ulteriori al C.G., al di fuori del d.lgs. 25/2006 e del suo art. 15; qui si possono ricordare le competenze previste dal d.lgs. 26/2006 istitutivo della Scuola superiore della magistratura⁴³ e, soprattutto, dal d.lgs. 160/2006⁴⁴, il quale prevede che i C.G. formulino parere al C.S.M.:

- per l'assegnazione dei magistrati che hanno ottenuto un positivo giudizio di idoneità al conferimento delle funzioni giudiziarie⁴⁵, ad una sede provvisoria (art. 9 *bis*, co. 1)
- per l'assegnazione dei magistrati agli uffici giudiziari disponibili dopo il conseguimento della prima valutazione di professionalità (art. 9 *bis*, co. 2)
- per le quadriennali valutazioni di professionalità (art. 11⁴⁶)
- per l'assegnazione di sede, il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, il conferimento delle funzioni semidirettive e direttive (art. 13, co. 1).

⁴⁰ *Contra*, almeno all'apparenza, E. FORTUNA, *I primi passi dei nuovi Consigli Giudiziari. Difficoltà e problematiche relative alla composizione e al quorum di validità delle deliberazioni*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 74: "le competenze attribuite [il riferimento sembra alla lett. h) dell'art. 15, co. 1, d.lgs. 25/2006] devono infatti intendersi come tutte le competenze previste".

⁴¹ Implicita nell'autonomia organizzativa di un organo collegiale: v. *supra* cap. II, § 5.

⁴² V. *supra*, cap. III, rispettivamente § 6 e § 2.

⁴³ V. *supra*, cap. III, § 7. Si v. anche quanto detto *supra*, in nota 23.

⁴⁴ Ovviamente, nel testo modificato dalla l. 111/2007.

⁴⁵ Espresso anch'esso dal C.S.M. su parere del C.G. ai sensi dell'art. 22, co. 2, d.lgs. 26/2006 citato.

⁴⁶ Questa disposizione è richiamata dall'art. 15, co. 1, lett. b), d.lgs. 25/2006.

Infine, si deve considerare la “norma di chiusura” pure prevista dall’art. 15 del d.lgs. 25/2006, laddove stabilisce che i C.G. “formulano pareri, su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti alle competenze ad essi attribuite”⁴⁷.

A ben guardare, per come è formulata, tale disposizione sembra voler confermare la tesi opposta a quella qui sostenuta, e cioè che le competenze indicate nell’art. 15 in questione sono tutte quelle attribuite ai C.G., ragion per cui altre eventuali, non specificamente considerate nelle singole lettere del co. 1, dovrebbero ritenersi non sopravvissute alla riforma se non rientranti nella norma di chiusura *ex lett. h)*. Ciò emerge dal confronto con la formulazione originaria della lettera in questione, la quale disponeva che i C.G. formulassero pareri “*anche* su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti ad *ulteriori* competenze ad essi attribuite”⁴⁸: se da un lato, con le modifiche della l. 111/2007, si è inteso ribadire il rapporto di ausiliarietà che lega i C.G. al C.S.M., per cui la richiesta di formulazione dei pareri proviene da quest’ultimo, dall’altro lato non sembra potersi riconoscere all’eliminazione dell’aggettivo “ulteriori” l’effetto di modificare il significato della norma; al contrario, si ritiene condivisibile la tesi secondo cui alla disposizione della lett. *h)* in parola può attribuirsi uno specifico significato suo proprio: essa “pare voler configurare una previsione di chiusura volta a ricomprendere ogni altro parere che possa essere reso in relazione a competenze del Consiglio giudiziario individuate dalla normazione secondaria del Consiglio Superiore della Magistratura [, conferendo] pieno supporto di normazione primaria ai compiti di collaborazione del Consiglio giudiziario in sé considerati a prescindere dall’esistenza di disposizioni legislative volte a dettarne singole ipotesi, eliminando così ogni possibile incertezza sulla minor forza del supporto normativo rappresentato dalle circolari consiliari”⁴⁹. Del resto, ad escludere che la disposizione in questione sia “onnicomprensiva in via residuale” delle competenze dei C.G. valgono gli argomenti sopra elencati, che, sotto un profilo sistematico, mantengono inalterata la loro rilevanza⁵⁰.

⁴⁷ È la lett. *h)* dell’art. 15, co. 1.

⁴⁸ Il corsivo è ovviamente nostro.

⁴⁹ Così C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 131.

⁵⁰ In particolare si deve ricordare che le previsioni di legge relative a competenze dei C.G. ulteriori rispetto a quelle del d.lgs 25/2006 sono state introdotte, o confermate, dalla stessa l. 111/2007. Il C.S.M., dal canto suo, ha

L'aver escluso la tassatività dell'elenco di competenze contenuto nell'art. 15 del d.lgs. 25/2006 presenta uno specifico rilievo, come si vedrà, anche nel ragionare di quale sia la composizione "ordinaria" del C.G., se cioè quella ristretta ai soli togati o quella allargata ai laici⁵¹.

IV.4.1. *Segue: nella materia tabellare.*

La legge prevede che i C.G. formulino pareri sulle tabelle degli uffici giudicanti, sulle tabelle infradistrettuali e sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti proposti dai capi degli uffici giudiziari⁵².

Il c.d. "sistema tabellare" individua il complesso di norme ed attività amministrative che riguardano l'organizzazione degli uffici giudiziari, la loro struttura e ripartizione interna in sezioni e collegi, l'assegnazione dei singoli magistrati alle varie articolazioni e dei singoli affari agli stessi magistrati.

È oggi ormai assodato ed incontestabile che la materia tabellare costituisca un aspetto fondamentale dell'attività di amministrazione della giurisdizione, strettamente funzionale alla attuazione dei principi costituzionali della indipendenza (tanto esterna quanto interna), inamovibilità, precostituzione per legge del giudice naturale⁵³. Essa trova disciplina negli artt. 7 *bis* e 7 *ter* del r.d. 12/1941, che individuano una procedura

continuato ad individuare competenze consultive ulteriori dei C.G. in via di normazione secondaria anche dopo l'entrata in vigore della l. 111/2007 (avvenuta il 31 luglio 2007): per es., con le circolari n. 18544 del 1° agosto 2007 e n. 19942 del 3 agosto 2011, in materia di autorizzazioni allo svolgimento di incarichi extragiudiziari; con la circolare n. 12940 del 25 maggio 2007, modificata con circolare n. 8394 del 14 aprile 2009, in materia di rilievo delle incompatibilità ex artt. 18 e 19, r.d. 12/1941 e 2, r.d.lgs. 511/1946; con la circolare n. 26948 del 4 novembre 2008, con riguardo all'autorizzazione alla permanenza in servizio del magistrato oltre il settantesimo anno di età; con la risoluzione del 24 luglio 2008, in materia di conferma dei magistrati negli incarichi direttivi e semidirettivi ai sensi degli artt. 45 e 46, d.lgs. 160/2006; con la circolare n. 12091 del 19 maggio 2010, in materia di autorizzazione a risiedere fuori della sede del proprio ufficio; ovvero ancora con le circolari sulla formazione delle tabelle (v. *infra*, § 4.1). Si rinvia, inoltre, alle considerazioni svolte in materia di competenza del C.G. relativa ai magistrati onorari diversi dai Giudici di pace: *supra*, cap. III, § 7.1.

⁵¹ V. *infra*, § 5.

⁵² È la lett. a) dell'art. 15, co. 1, d.lgs. 25/2006, che richiama gli artt. 7 *bis* e 7 *ter* del r.d. 12/1941 e dispone la verifica dei criteri generali direttamente indicati dal r.d. 12/1941 "e dalla legge 25 luglio 2005, n. 150": il riferimento a quest'ultima è di difficile comprensione, poiché essa non pone criteri generali "diretti" in materia tabellare, ma coinvolge la materia soltanto indirettamente, per es., nel dettare i criteri per l'esercizio della delega in materia di riorganizzazione degli uffici di procura.

⁵³ V. artt. 25, co. 1; 101, co. 2; 104; 105; 107, co. 1 della Costituzione. Cfr, in dottrina, S. PANIZZA, *Sistema tabellare e ordinamento giudiziario*, in *Nomos*, 1992, p. 55.

essenziale, di base⁵⁴, sulla quale è intervenuto il C.S.M. con propria normazione secondaria⁵⁵, tramite cui si è cercato di valorizzare l'apporto di un numero crescente di altri soggetti, comunque interessati ad una razionale e perciò efficiente organizzazione giudiziaria. In particolare, si è ritenuto di valorizzare l'apporto dei singoli magistrati appartenenti agli uffici, dei dirigenti amministrativi, dei Consigli dell'ordine degli avvocati e della Commissione flussi, non solo per conformarsi al principio generale secondo cui il procedimento amministrativo è partecipato, ma anche perché, dal punto di vista delle teorie dell'organizzazione del lavoro, "un progetto condiviso è un progetto più facilmente realizzabile e verso il quale si può coagulare meglio l'impegno di tutti (magistrati, avvocati e personale amministrativo)"⁵⁶.

Il procedimento tabellare si è andato sempre più arricchendo di tali apporti conoscitivi nel corso degli ultimi anni, e il C.G. ne risulta essere un protagonista centrale. Oggi si fa riferimento alla circolare del C.S.M. n. 19199 del 27 luglio 2011, che disciplina nel dettaglio il procedimento da osservarsi per l'approvazione delle tabelle relative al triennio 2013/2015⁵⁷. In buona sostanza, il ruolo dei C.G. all'interno di esso è e rimane

⁵⁴ La ripartizione degli uffici giudiziari giudicanti in sezioni, la destinazione dei singoli magistrati alle sezioni, la formazione dei collegi giudicanti (art. 7 bis) e l'individuazione dei criteri obiettivi per l'assegnazione degli affari alle singole sezioni ed ai singoli collegi e giudici (art. 7 ter) avviene ogni triennio con decreto ministeriale in conformità delle deliberazioni del C.S.M., assunte sulle proposte dei presidenti delle Corti di appello, sentiti i Consigli giudiziari.

⁵⁵ A cadenza biennale, corrispondente alla durata delle tabelle prevista per legge fino alla l. 111/2007, che ha elevato il termine a tre anni rendendolo maggiormente sintonico rispetto ai tempi di definizione della (lunga) procedura tabellare.

⁵⁶ Così B. GIANGIACOMO, *Le competenze dei Consigli giudiziari in materia tabellare*, in *Quest. giust.*, 2008, n. 5, p. 104.

⁵⁷ La circolare si riferiva in origine al triennio 2012/2014, tuttavia, prima con delibera del 12 ottobre 2011, che ha disposto una proroga di tre mesi per tutti i termini fissati dalla circolare, poi con delibera del 7 marzo 2012 (tutte le circolari e le delibere citate sono reperibili nel sito www.csm.it), il C.S.M. ha così determinato la nuova decorrenza del triennio di validità dei progetti tabellari. In sintesi, il procedimento tabellare è oggi cadenzato nei termini seguenti, che in buona parte ricalcano quelli già individuati dalla precedente circolare in materia relativa al triennio 2009/2011: il progetto tabellare è formulato dal presidente della Corte di appello sulla base delle segnalazioni dei dirigenti degli uffici giudiziari del distretto. Prima di tale segnalazione, i dirigenti provvedono ad acquisire gli eventuali contributi di tutti i magistrati dell'ufficio, in riunioni appositamente convocate, e dei dirigenti amministrativi, e, soprattutto e necessariamente, consultano la Commissione flussi per ottenere le informazioni da porre alla base della proposta; provvedono inoltre a richiedere gli eventuali contributi al presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati della sede dell'ufficio giudiziario, in ordine agli interventi ritenuti opportuni ai fini della migliore organizzazione dell'ufficio (§§ 3 e 4 della circolare citata). Il presidente della Corte di appello, "nel quadro di un'auspicabile collaborazione per la soluzione dei problemi organizzativi", invia copia della proposta al presidente del Consiglio dell'ordine per consentirgli di formulare osservazioni anche qualora non lo abbia fatto precedentemente al dirigente (§ 6.3). Del deposito delle proposte dei dirigenti deve essere data comunicazione a tutti i magistrati, che possono prenderne visione e depositare per iscritto le proprie osservazioni al C.G. entro dieci giorni dal deposito; trascorso tale termine il presidente della Corte di appello trasmette le proposte e le eventuali osservazioni a lui pervenute al C.G., il quale esprime il suo parere nei termini previsti, diversamente individuati in

essenzialmente consultivo, essendo chiamato innanzitutto a formulare il parere sulle proposte di tabelle trasmesse dal presidente della Corte di appello unitamente alle osservazioni che eventualmente siano state effettuate ai dirigenti degli uffici giudiziari proponenti⁵⁸. A tal fine, è previsto gli spetti un autonomo potere istruttorio per verificare la correttezza dell'analisi dei flussi posta a base delle proposte (a tal fine si relaziona con la Commissione flussi⁵⁹) e l'idoneità della proposta al raggiungimento degli obiettivi organizzativi; nulla vieta che, in via di autoregolamentazione, tali poteri istruttori siano esercitati coinvolgendo quegli stessi soggetti il cui contributo è previsto come possibile nella fase anteriore alla segnalazione della proposta da parte dei dirigenti degli uffici al presidente della Corte di appello⁶⁰. Il C.G. deve formulare il parere entro termini diversificati in ragione delle dimensioni degli uffici giudiziari oggetto delle proposte⁶¹, e motivarlo, facendo espresso riferimento ai pareri interlocutori intervenuti nell'*iter* di formazione della proposta⁶². Nel caso ritenga di accogliere alcune delle osservazioni presentate sulle proposte dei dirigenti, o di esprimere parere negativo, si riapre una fase interlocutoria con questi ultimi, che possono modificare le proprie proposte o presentare a loro volta osservazioni al presidente della Corte di appello.

La circolare del C.S.M. attribuisce ai C.G. ulteriori competenze in materia tabellare.

ragione delle dimensioni del singolo ufficio considerato (§§ 7 e 8: per i poteri del C.G. v. *infra* nel testo). Il presidente della Corte di appello, valutato il parere del C.G., le osservazioni, i rilievi e le controdeduzioni formulati, conferma o modifica la proposta iniziale, motivando (§ 8.5). Infine, la proposta del presidente della Corte di appello, con le osservazioni degli interessati ed il parere del C.G., va inserita nel modulo informatico standardizzato: da questo momento decorre il termine di novanta giorni per l'esame della VII commissione del C.S.M., dopodiché la tabella dell'ufficio si ritiene formata e diviene efficace con l'adozione della delibera del C.S.M. e del decreto ministeriale che la recepisce (§ 11.1). Fino a quel momento, rimane in vigore la tabella precedentemente formata. Per discostarsi, nel corso del triennio, dalle disposizioni contenute nelle tabelle è necessario attivare la procedura di variazione tabellare, che ricalca in tutto e per tutto quella di prima approvazione, a meno che non si versi in una delle ipotesi di provvedimento urgente di modifica consentite dal § 14 della circolare.

⁵⁸ V. in particolare il § 8 della circolare.

⁵⁹ Su cui v. *supra*, cap. III, § 7.1

⁶⁰ È il caso del C.G. di Venezia, il cui regolamento, all'art. 9.3, prevede che i Consigli dell'ordine possano far pervenire, prima di ogni riunione, memorie scritte sugli argomenti posti all'ordine del giorno. Peraltro, è utile ricordare che nel novembre del 2009 è stato effettuato, da parte del C.N.F., un questionario, rivolto a tutti i Consigli dell'ordine ed a tutti i consiglieri giudiziari, per monitorare l'effettiva partecipazione dell'avvocatura nei C.G.; i risultati sono stati raccolti in un "libro bianco", reperibile nel sito www.consiglionazionaleforense.it. Con riguardo alla materia tabellare è risultato che il 60% dei Consigli dell'ordine interpellati dai dirigenti degli uffici per la predisposizione delle proposte tabellari si è avvalso della facoltà di proporre osservazioni, mentre solo il 10% dei Consigli risulta essere stato coinvolto nella formazione dei criteri organizzativi delle procure.

⁶¹ Si tratta di una delle novità della circolare 19199/2011: i termini sono di quarantacinque giorni, per gli uffici con organico pari o inferiore alle dieci unità; sessanta giorni, se l'organico risulta pari o inferiore alle quaranta unità; novanta giorni, per organici superiori alle quaranta unità e per le Corti di appello. V. § 8.4.

⁶² Sui quali v. *supra*, in nota 55. Se il consiglio non si esprime all'unanimità, dal verbale devono risultare le ragioni delle diverse conclusioni.

Anzitutto, i C.G. devono esprimere parere sui provvedimenti urgenti di modifica delle tabelle da parte dei dirigenti degli uffici. Nel caso si tratti di modifiche relative all'assegnazione dei magistrati ai settori od alle sezioni, essi sono immediatamente esecutivi, e vanno comunicati, corredati del parere del C.G., al C.S.M. entro quindici giorni; se si tratta di modifiche relative all'assegnazione degli affari alle singole sezioni, collegi, giudici, essi sono esecutivi solo se e dal momento in cui il C.G. esprime parere favorevole all'unanimità, salva la delibera del C.S.M. di variazione tabellare⁶³.

Il parere del C.G. è richiesto inoltre nel caso in cui siano presentate al C.S.M. osservazioni da singoli magistrati relative a provvedimenti adottati in violazione di disposizioni tabellari non formalizzate in variazioni⁶⁴.

Infine, con la circolare sulle tabelle per il triennio 2013/2015 si è creato un apposito "fascicolo dell'ufficio giudiziario", tenuto presso il C.G. del distretto di appartenenza ed a cura dello stesso, nel quale devono confluire tutti i provvedimenti organizzativi adottati dai dirigenti degli uffici giudiziari, anche se non formalizzati in variazioni tabellari, e le delibere dal Consiglio Superiore della Magistratura in materia tabellare relative a ciascun ufficio, che vanno tutti all'uopo trasmessi al C.G. competente. Quest'ultimo, in conseguenza, è chiamato a svolgere periodiche verifiche, e a segnalare al C.S.M. le eventuali violazioni di disposizioni tabellari riscontrate⁶⁵.

La disciplina tabellare finora descritta riguarda come si è visto i soli uffici giudiziari giudicanti. Con d.lgs. 106/2006⁶⁶ l'organizzazione degli uffici di procura è stata infatti estromessa dalla procedura tabellare, e si è affidato ai soli procuratori della Repubblica il compito di determinare i criteri di organizzazione dell'ufficio e di assegnazione dei

⁶³ V. il § 14 della circolare, che rispetto alla precedente non richiede più l'assenza di osservazioni quale condizione per la esecutività del provvedimento del secondo tipo pur valutato favorevolmente all'unanimità dal C.G.

⁶⁴ V. il § 15 della circolare.

⁶⁵ V. il § 17 della circolare 19199/2011. Analoghe sono le competenze dei C.G. per quanto riguarda applicazioni, supplenze, e tabelle infradistrettuali (queste ultime specificamente considerate dall'art. 15, co. 1, lett. a) del d.lgs. 25/2006), cui il C.S.M. ha dedicato una apposita circolare (la n. 19197 del 27 luglio 2011): il C.G. esprime parere sul provvedimento di supplenza, che può non essere comunicato al C.S.M. quando meramente attuativo di previsioni tabellari o nel caso di parere favorevole del C.G. all'unanimità (§ 9.5 e 11); sul provvedimento di applicazione endodistrettuale, previa audizione del magistrato che abbia fornito la propria disponibilità all'applicazione (§ 26); sul provvedimento di applicazione extradistrettuale (in tal caso il C.G. competente è quello del distretto ove presta servizio il magistrato da applicare).

⁶⁶ Anch'esso adottato in attuazione della delega conferita con l. 150/2005.

procedimenti ai singoli magistrati del Pubblico ministero, con mero obbligo di “comunicazione” dei provvedimenti in questione al C.S.M.⁶⁷.

Il C.S.M., però, rivendicando le proprie attribuzioni costituzionali⁶⁸, ha riconquistato uno spazio di intervento per valutare i criteri alla luce dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza dell’amministrazione e di autonomia ed indipendenza della magistratura⁶⁹, prevedendo inoltre che anche i C.G. debbano poter valutare, nell’ambito del più ampio esame della tabella degli uffici, i criteri di organizzazione delle procure, auspicabilmente secondo la medesima cadenza triennale, atteso lo stretto rapporto di interdipendenza tra gli uffici giudicanti e requirenti ed a tutela della funzionalità complessiva del servizio giustizia nel settore penale⁷⁰.

Anche con riguardo alla materia tabellare vi sono state proposte tese all’allargamento dei compiti del C.G.: è rilevante che una sia stata formulata dallo stesso C.S.M.⁷¹, e che abbia riguardato l’ipotesi di attribuzione di competenze decisorie in materia, anche per far fronte ai ritardi che, a causa della laboriosità e delle plurime articolazioni del procedimento descritto, si sono accumulati, provocando uno scarto tra l’organizzazione e il funzionamento degli uffici fotografato dalle tabelle e quello effettivamente operante.

Premesso che al Consiglio superiore deve sempre essere garantito un potere di intervento in materia a tutela della prerogativa costituzionale relativa all’assegnazione dei magistrati⁷² ed in funzione di una applicazione il più uniforme possibile delle norme, primarie e secondarie, in materia tabellare sul territorio nazionale, è stata ipotizzata

⁶⁷ È l’art. 1, co. 6 e 7, del d.lgs. 106/2006. Con tale decreto si è abrogato il co. 3 dell’art. 7 *ter*, r.d. 12/1941, che demandava al C.S.M. il compito di determinare i criteri generali per l’organizzazione degli uffici del P.M.

⁶⁸ In particolare l’art. 105 Cost., che gli attribuisce l’esclusiva titolarità dei provvedimenti di “assegnazione” dei magistrati (senza distinzione tra giudicanti e requirenti). Il Consiglio si è pronunciato in materia nelle risoluzioni del 12 luglio 2007 e del 21 luglio 2009 (reperibili nel sito www.csm.it)

⁶⁹ Artt. 97 e 101, co. 2, Cost.

⁷⁰ Il testo originario del progetto di legge poi sfociato nella l. 111/2007 prevedeva l’inserimento di un co. 2 *bis* dopo il co. 2 dell’art. 7 *ter*, r.d. 12/1941 e di un’apposita lett. *a-bis*) nel co. 1 dell’art. 15, d.lgs. 25/2006, che ricostruivano un sistema tabellare anche per gli uffici del P.M. e riservavano i consueti compiti deliberativi e consultivi a C.S.M. e C.G.: il C.S.M. aveva salutato con favore tale ipotesi, poi naufragata, nel parere del 31 maggio 2007.

⁷¹ Nel parere reso il 31 maggio 2007 sulla futura l. 111/2007.

⁷² Art. 105 Cost. Si noti che il C.S.M., in tal caso, propone di incrementare le competenze decisorie dei C.G. in una materia che ha un diretto riferimento in Costituzione tra le competenze esclusive del C.S.M. medesimo: *a fortiori*, deve potersi discutere di un ampliamento dei poteri deliberativi del C.G. su questioni che, pur attinenti allo *status* dei magistrati, non sono però specificamente elencate dall’art. 105, tra cui quelle della *ex* lett. *f*) dell’art. 15, co. 1, d.lgs. 25/2006 (v. *supra*, § 2)

l'immediata esecutività della decisione adottata all'unanimità dal C.G. ed in assenza di osservazioni degli interessati, con un successivo intervento ratificatore del C.S.M.: "si tratta di tipologie di interventi che andrebbero comunque nel senso del decentramento delle funzioni ai Consigli giudiziari, secondo le linee della risoluzione consiliare del 20 ottobre 1999 e conferirebbero maggior effettività all'intero sistema tabellare"⁷³.

IV.4.2. *Segue: nelle valutazioni dei magistrati.*

Se la l. 111/2007 è intervenuta in punto di competenze dei C.G. operandone una sensibile riduzione quanto ai compiti di amministrazione attiva e di vigilanza, si è mossa in senso opposto sotto il profilo della valutazione di professionalità dei magistrati.

Il sistema delineato nel d.lgs. 160/2006⁷⁴ ha confermato il ruolo centrale dei C.G. in materia, come lo stesso C.S.M.⁷⁵ ha avuto modo di evidenziare, definendo il settore della valutazione dei magistrati il "terreno di elezione" dei C.G., nel quale essi operano "come organ[i] di conoscenza, di giudizio, di selezione, di proposta, di valutazione centrale ed insostituibile" e giungendo ad affermare che "se si ragiona in termini di realismo giuridico si deve allora riconoscere che, nella grande maggioranza dei casi, il C.S.M. svolge - in materia di giudizio sulla capacità professionale e di progressione del magistrato - più che una funzione decisionale in senso assoluto ed esclusivo, un ruolo di controllo critico e di meditata ratifica di valutazioni del Consiglio giudiziario, ratifica cui il C.S.M. si può sottrarre solo ove disponga di altre fonti di informazioni credibili e degne di fede contrastanti con l'opinione dell'organismo decentrato (ad es. precedenti disciplinari [...])": "in sostanza il C.S.M. ha la scelta tra convalidare le valutazioni del Consiglio

⁷³ Così il C.S.M. nel parere citato. In effetti, il testo originario del progetto di legge governativo (A.S. 1296) presentato al senato il 29 marzo 2002 nel corso della XIV legislatura (quello che, con ampie modifiche, sarebbe divenuto poi la l. delega 150/2005) prevedeva (lett. r-1) e s) dell' art. 4, co. 1) l'approvazione da parte del C.G. delle tabelle su proposta dei titolari degli uffici, nel rispetto dei criteri generale indicati dalla legge, e la reclamabilità delle delibere al C.S.M.; il testo del progetto è reperibile nel sito del Senato www.senato.it, all'interno della pagina dedicata a leggi e documenti della XIV legislatura.

⁷⁴ Il d.lgs. 160/2006, che reca "nuova disciplina dell'accesso in magistratura nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati", costituisce esso pure esercizio della delega conferita dalla l. 150/2005 ed è stato oggetto delle più ampie modifiche in seguito al mutamento della maggioranza parlamentare tra la XIV e la XV legislatura: si rinvia a cap. I, § 6.

⁷⁵ Nella nota risoluzione sul decentramento del 20 ottobre 1999, e quindi ben prima della riforma del 2007.

giudiziario o correggerle; e la vera alternativa si istituisce tra l'avallo dell'operato del Consiglio giudiziario o l'intervento per così dire in seconda istanza per modificare, con i mezzi di conoscenza diretta che ha a disposizione, la posizione del Consiglio giudiziario, vero controllore di prima istanza della professionalità del magistrato"⁷⁶.

Dal canto suo, la giurisprudenza amministrativa ha stabilmente affermato che, per il caso in cui il C.S.M. intenda discostarsi dal parere in questione, "il ruolo particolarmente significativo attribuito dalla legge al Consiglio giudiziario postula che le considerazioni svolte nel parere possano essere superate solo con argomenti che si rivelino pertinenti, puntuali e basati su riscontri obiettivi e documentati"⁷⁷.

Sulla base di queste premesse, la l. 111/2007, sostituendo il sistema precedente, che prevedeva valutazioni molto dilatate nel tempo, espresse in occasione delle tappe fondamentali dell'avanzamento in carriera dei magistrati⁷⁸, ha previsto una nuova cadenza quadriennale, periodica e ravvicinata, delle valutazioni di professionalità, protratta dalla data di nomina del magistrato fino al superamento della settima valutazione e funzionale anche al conferimento delle funzioni, assieme alla temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi⁷⁹, hanno moltiplicato le ipotesi di formulazione dei pareri da parte del C.G.; allo stesso tempo, è stata messa a disposizione di questi ultimi una pluralità di fonti di conoscenza cui attingere gli elementi informativi per valutare la professionalità dei

⁷⁶ V. il § 2.4 della risoluzione citata. Cfr. inoltre *supra*, cap. II, § 3.

⁷⁷ In tal senso, tra le altre, Consiglio di Stato, sez. IV, decisione n. 1089 del 13 luglio 1998; n. 2921 del 7 giugno 2005; n. 5836 del 28 settembre 2009 (in www.giustizia-amministrativa.it). Sull'ultima citata v. anche *supra*, cap. II, § 3), con la precisazione per cui il C.S.M. "non è tenuto a confutarne analiticamente le risultanze o ad addurre impedimenti specifici di particolare rilevanza: a tal fine deve, infatti, ritenersi sufficiente, in primo luogo, che dal contesto motivazionale del provvedimento finale risulti come l'apporto consultivo sia stato tenuto presente nella sua complessiva ed effettiva portata, ed in secondo luogo che dal medesimo contesto sia possibile dedurre la ragione che ha indotto alla decisione difforme".

⁷⁸ Una prima valutazione era prevista dal regolamento per il tirocinio (d.p.r. 17 luglio 1988) per l'uditore giudiziario a conclusione del tirocinio ordinario; una seconda avveniva a conclusione del tirocinio mirato all'accertamento definitivo dell'idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie. La terza valutazione era prevista a due anni dalla data di nomina ad uditore, e ad un anno dall'effettivo esercizio delle funzioni giurisdizionali, per il conferimento della qualifica di "magistrato di Tribunale". La quarta valutazione seguiva di undici anni la precedente, ed era funzionale al conferimento della qualifica di "magistrato di Corte di appello", mentre la quinta avveniva, trascorsi sette anni dalla quarta, a domanda dell'interessato e comportava la nomina a "magistrato idoneo ad essere ulteriormente valutato ai fini del conferimento delle funzioni di legittimità"; la nomina a "magistrato di Cassazione" conseguiva all'effettivo svolgimento delle funzioni di legittimità. Infine, una sesta valutazione, ancora eventuale perché a domanda dell'interessato, avveniva trascorsi otto anni dalla quinta ai fini dell'idoneità al conferimento di funzioni direttive superiori (v. le leggi 97/1979, 570/1966, 831/1973). V., per una ricostruzione dell'evoluzione del sistema di valutazione di professionalità e progressione in carriera dei magistrati, P. FILIPPI, *La valutazione di professionalità*, in E. ALBAMONTE – P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, pp. 351 ss.

⁷⁹ Tutte innovazioni della l. 111/2007: v. gli artt. 11, 12, 13, 45 e 46 del d.lgs. 160/2006.

magistrati, che è divenuta il suo strumento operativo fondamentale e ne ha accentuato la connotazione di luogo privilegiato di raccolta di materiale informativo altrimenti ingestibile a livello centrale dal solo Consiglio superiore⁸⁰.

Le attribuzioni dei C.G. in materia di valutazione della professionalità dei magistrati sono individuate dal d.lgs. 25/2006⁸¹ facendo rinvio all'art. 11 del d.lgs. 160/2006: è ad esso che occorre fare riferimento in via prioritaria.

Va peraltro subito ricordato che in tale materia il C.G. opera in composizione ristretta ai soli componenti togati⁸², e che tale soluzione è stata valutata, in linea di massima⁸³, come un opportuno e condivisibile “compromesso” tra le esigenze di apertura del sistema di governo autonomo della magistratura ad apporti esterni e quelle di salvaguardia di un'attività professionale dei magistrati libera da possibili condizionamenti⁸⁴.

Un contributo della componente laica, ed in particolare di quella forense, è comunque previsto anche in tale ambito (seppur non in via diretta, attraverso il voto all'interno dei C.G., bensì in via indiretta): l'art. 11 del d.lgs. 160/2006, infatti, prescrive che il C.G. abbia a disposizione tutta una serie di fonti di conoscenza, dalle quali attingere

⁸⁰ Secondo l'ottica già resa esplicita dal C.S.M. nella risoluzione sul decentramento del 20 ottobre 1999.

⁸¹ V. art. 15, co. 1, lett. b).

⁸² V. l'art. 16, co. 1, d.lgs. 25/2006, su cui si rinvia *infra* al § 5.

⁸³ *Contra* si è pronunciato E. SACCHETTINI, *Consigli giudiziari aperti all'avvocatura*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 32, p. 109 (cfr. anche ID., *Geometria variabile in base alla delibera*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 88), ove, pur con riferimento al testo originario del d.lgs. 25/2006 (che prevedeva, oltre al componente avvocato di diritto, anche l'obbligo per il C.G. di acquisire, nella formulazione del parere sull'attività dei magistrati, le motivate e dettagliate valutazioni dei Consigli dell'ordine degli avvocati), ha affermato che “non deve [l'apertura dei C.G. a componenti non togati] far sorgere soverchie illusioni circa la possibilità di controlli *ab extra* sull'operato e sulla produttività dei magistrati ordinari, perché quando si arriva al ‘dunque’, alle decisioni che contano, la porta viene sbarrata per i non appartenenti all'ordine giudiziario togato” [...] (il riferimento è alla geometria variabile nella composizione delineata dall'art. 16 del d.lgs.), “veramente troppo poco, se comparato alle competenze spettanti ai membri togati”. Non sembra strano, a ben vedere, che un sistema di “governo autonomo della magistratura” preveda al suo interno un'attribuzione di competenze a rappresentanti dei magistrati maggiori rispetto a quelle attribuite alla componente forense, né pare che un sistema di valutazione dell'operato dei magistrati che consentisse un “controllo *ab extra*” da parte degli avvocati potrebbe dirsi compatibile con il disegno costituzionale della magistratura quale ordine autonomo ed indipendente.

⁸⁴ Non è difficile comprendere perché la questione della progressione in carriera dei magistrati e quella della valutazione della loro professionalità e più in generale della loro attività, sia stata oggetto, non solo negli ultimi tempi (v. a tal proposito la ricostruzione storica contenuta nel cap. I), di acceso dibattito politico ed approfondimento tecnico. Si tratta di un settore delicato e centrale dell'ordinamento giudiziario, in cui la difficoltà sta nel cercare un valido punto di equilibrio tra l'esigenza di una verifica e di uno stimolo adeguati della preparazione ed aggiornamento professionale dei magistrati, che però può tradursi in forme di controllo capaci di condizionare, anche in via surrettizia, il convincimento del magistrato che deve garantirsi libero, e l'esigenza di tutelare un'autonomia ed un'indipendenza della magistratura che non devono intendersi come sottrazione ad ogni forma di verifica dell'adeguatezza nello svolgimento delle funzioni. Cfr. P. FILIPPI, *op. cit.*, pp. 352 ss.

gli elementi sui quali fondare il parere sulla professionalità del magistrato in valutazione in relazione ai quattro criteri della capacità, laboriosità, diligenza ed impegno, e i parametri oggettivi secondo i quali operare la valutazione, nel rispetto delle indicazioni generali poste dal C.S.M.⁸⁵. Tra le altre⁸⁶, assumono un rilievo particolare, anche sul piano di principio, le segnalazioni che i Consigli dell'ordine degli avvocati possono inviare in occasione delle periodiche valutazioni.

A tale proposito, la versione originaria del d.lgs. 25/2006 prescriveva un vero e proprio obbligo per i C.G. di acquisire “le motivate e dettagliate valutazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel luogo dove il magistrato esercita le sue funzioni e, se non coincidente, anche del Consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto”⁸⁷, delineando un rapporto diretto e sistematico tra il C.G. ed il Consiglio dell'ordine competente per circondario, chiamato a rendere un “parere secondario, espressivo di un giudizio nei confronti del magistrato in valutazione rispetto al quale non si comprendevano i parametri di riferimento e le fonti informative, non essendo possibile per il predisponente attingere agli atti di carriera”⁸⁸. La l. 111/2007 ha eliminato sia la cogenza sia la portata valutativa del contributo in esame, riservando la

⁸⁵ I co. 2 e 3 dell'art. 11, infatti, descrivono i quattro parametri citati, e demandano alla normazione secondaria del C.S.M. l'individuazione degli elementi in base ai quali esprimere le valutazioni, dei parametri per consentire l'omogeneità delle medesime, degli indicatori oggettivi (per es., talune categorie di provvedimenti giurisdizionali adottati dal magistrato in valutazione) dai quali desumere gli elementi di giudizio, di *standard* medi nella definizione dei procedimenti o nello svolgimento dei vari incarichi da utilizzare quali termini di paragone valutativi, nonché la predisposizione di moduli per la redazione dei pareri e per una loro uniforme raccolta in sede centrale. Tutto ciò è avvenuto con la circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007, che è reperibile nel sito www.csm.it.

⁸⁶ Il co. 4 dell'art. 11 elenca, tra le fonti dei C.G., le informazioni disponibili presso C.S.M. e Ministero della giustizia relative anche a rilievi di natura contabile e disciplinare del magistrato in valutazione (lett. a); la scheda di autorelazione del magistrato stesso, unita a tutto quanto (atti, provvedimenti) egli ritenga utile sottoporre al C.G.: tale è il primo strumento di “autodifesa” dell'interessato, e quindi particolarmente importante (lett. b); le statistiche del lavoro svolto e la comparazione con quelle relative ai colleghi magistrati dello stesso ufficio (lett. c); atti e provvedimenti redatti dall'interessato, nonché i verbali d'udienza cui egli abbia partecipato, gli uni e gli altri scelti a campione sulla base dei criteri oggettivi fissati dal C.S.M. (lett. d); gli incarichi giudiziari ed extragiudiziari ricoperti, con l'indicazione dell'impegno concreto che essi hanno comportato (lett. e); il rapporto e le segnalazioni provenienti dai capi degli uffici, che a loro volta devono tener conto delle situazioni specifiche rappresentate da terzi e delle segnalazioni dei Consigli dell'ordine degli avvocati.

⁸⁷ Era la lett. b) dell'art. 15, co. 1, testo originario. Di difficile comprensione risultava la seconda parte della previsione, che richiedeva la valutazione del Consiglio dell'ordine distrettuale in aggiunta a quella del Consiglio dell'ordine locale, se diverso; “cosa mai potessero dire gli avvocati di un altro distretto di un magistrato che non conoscono rimane domanda inappagata”: così C. CITTERIO, *La partecipazione dell'avvocatura al governo autonomo della magistratura nei consigli giudiziari*, documento pubblicato nel sito www.movimentoperlagiustizia.it, in nota.

⁸⁸ Così C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 135.

decisione sulla sua produzione al Consiglio dell'ordine forense⁸⁹ ed ancorandone il contenuto a dati oggettivi ritenuti di specifico rilievo.

Il rapporto tra i C.G. ed i Consigli dell'ordine diviene quindi eventuale, e possibile in tre diverse occasioni. In primo luogo, è stabilito che il Consiglio dell'ordine forense competente per circondario possa inviare le proprie “segnalazioni” ai capi degli uffici di appartenenza del magistrato in valutazione, e che esse debbano riguardare fatti specifici incidenti sulla professionalità, con particolare riguardo a situazioni concrete ed oggettive di esercizio non indipendente della funzione e comportamenti del magistrato che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica. È poi previsto che tale segnalazione, di cui deve tener conto il capo dell'ufficio nella stesura del suo rapporto, dopo il parere del C.G. vada trasmessa obbligatoriamente al Consiglio superiore⁹⁰.

In secondo luogo, è attribuito un diretto potere istruttorio al C.G., che può assumere informazioni su fatti specifici segnalati da suoi componenti o dai dirigenti degli uffici o dai Consigli dell'ordine dei avvocati⁹¹. Il rilievo di tale disposizione sta innanzitutto nel fatto che un potere di segnalazione (pur ancorato a “fatti specifici”) è riconosciuto ai singoli componenti dei C.G., ivi compresi, dunque, i membri non togati: seppure essi non partecipano alla valutazione dei magistrati tramite il voto diretto, possono comunque, qualora vengano a conoscenza di fatti potenzialmente influenzanti la valutazione, portarli all'attenzione immediata dei Consigli di cui fanno parte; inoltre, si deve ritenere che sia in tal modo riconosciuto un secondo e diverso potere di segnalazione ai Consigli dell'ordine

⁸⁹ Torna qui l'importanza di prevedere un'adeguata informazione, circa l'attività dei C.G. e quindi anche la ricorrenza di valutazioni di professionalità, nei confronti dei Consigli dell'ordine: si rinvia *supra*, cap. II, § 5.1. Il regolamento del C.G. di Venezia, per es., prevede (art. 1.2) che l'o.d.g. sia comunicato anche ai Consigli dell'ordine forense del distretto.

⁹⁰ V. l'art. 11, co. 4, lett. f), d.lgs. 160/2006, il rapporto dei capi degli uffici costituisce fonte di conoscenza per i C.G., deve tener conto di tali segnalazioni, e va trasmesso, unitamente alle segnalazioni, dai presidenti e dai procuratori generali delle Corti di appello, titolari del potere-dovere di sorveglianza, con le loro eventuali considerazioni, al C.S.M.; un'interpretazione letterale della disposizione, che prevede che il C.G. acquisisca e valuti (anche) tali elementi “alla scadenza del periodo di valutazione” (questo è l'*incipit* del co. 4 dell'art. 11, d.lgs. 160/2006) potrebbe comportare che le eventuali segnalazioni dei Consigli dell'ordine forense rimangano ferme presso i capi degli uffici anche per anni, in attesa della scadenza del periodo; preferibile risulta invece un'interpretazione che consenta al C.G. di prendere subito conoscenza della segnalazione, poiché essa può risultare utile per la formulazione di altri pareri, per es. quelli relativi ad incarichi cui concorra il magistrato interessato, e salvo comunque il caso in cui il fatto segnalato presenti rilievo in sede disciplinare. Cfr. C. CITTERIO, *op. cit.*, in nota.

⁹¹ È il co. 5 dell'art. 11. Il contraddittorio con il magistrato ed il suo diritto di difesa sono sempre garantiti, essendogli data tempestiva comunicazione dell'esito dell'esercizio di tali poteri e garantito il diritto ad avere copia degli atti e di essere sentito, qualora ne faccia richiesta o comunque a discrezione del C.G.

forense, non più rivolto ai dirigenti degli uffici giudiziari, bensì direttamente ai C.G.: avvalora tale lettura il fatto che la disposizione menzioni anche i singoli consiglieri, non considerati dal precedente co. 4 dell'art. 11, che essa non riproduca la specificazione del contenuto delle segnalazioni, propria di quelle rivolte ai capi degli uffici, e che il successivo co. 6 si riferisca, al plurale, alle segnalazioni di cui ai due commi precedenti⁹².

In terzo luogo, la l. 111/2007 ha previsto un'ulteriore modalità di coinvolgimento dei Consigli dell'ordine forense, questa volta nella persona dei loro presidenti, nella diversa ipotesi del passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa. La disciplina attuale⁹³ lo subordina ad un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni espresso dal C.S.M. previo parere del C.G.; quest'ultimo deve prima acquisire le osservazioni del presidente o del procuratore generale della Corte di appello⁹⁴, i quali a loro volta possono acquisire le osservazioni del presidente del Consiglio dell'ordine competente per circondario. Anche in tal caso, si tratta di un rapporto eventuale ed indiretto tra C.G. e Consigli dell'ordine.

Nel complesso, le modifiche introdotte dalla l. 111/2007 evidenziano la volontà legislativa di “contenere” l'intervento del mondo forense nelle valutazioni di professionalità, pur assicurando uno spazio di partecipazione rilevante e finora sconosciuto nel panorama normativo⁹⁵.

⁹² In tal senso C. CITTERIO, *op. cit.*, § 3.

⁹³ Contenuta nell'art. 13, co. 3, d.lgs. 160/2006 che vieta il passaggio entro lo stesso distretto, ovvero tra distretti diversi all'interno della stessa regione, ovvero tra un distretto ed il capoluogo del distretto individuato secondo il meccanismo ex art. 11, c.p.p.; che prevede che esso avvenga solo a richiesta dell'interessato, per non più di quattro volte all'interno dell'intera carriera, solo dopo aver svolto la stessa funzione almeno cinque anni continuativi, e all'esito di una apposita procedura concorsuale.

⁹⁴ A seconda che il magistrato richiedente svolga funzioni giudicanti o requirenti.

⁹⁵ Si può dar conto, qui, di una proposta di legge depositata alla Camera il 10 giugno 2010 (atto C/3539, primo firmatario l'on. Contento. Il testo, reperibile nei siti www.camera.it e www.consiglionazionaleforense.it riproduce *in toto* una delibera di proposta di modifica della normativa sui C.G. adottata dal C.N.F. a sua volta recependo il contributo di studio elaborato dalla Unione triveneta dei Consigli dell'ordine degli avvocati; anche quest'ultimo è reperibile nel sito del C.N.F., nella pagina relativa agli avvocati consiglieri giudiziari. Deve rilevarsi che paiono mancare le condizioni perché il testo sia discusso o addirittura approvato prima del termine della attuale legislatura, previsto per la primavera del 2013), recante modifiche in più punti alla normativa sui C.G., ed in particolare alle disposizioni riguardanti la partecipazione dell'Avvocatura e della componente laica tutta alla loro attività. Sotto il profilo delle valutazioni di professionalità dei magistrati, si propone di modificare tutte e tre le disposizioni poco sopra citate, nei termini che seguono. L'art. 11, co. 4, lett. f), d.lgs. 160/2006 verrebbe a prevedere non più le “segnalazioni” dei Consigli dell'ordine forensi rivolte ai Capi di Corte, bensì le loro “osservazioni motivate”, senza più la precisazione per cui esse debbono fare riferimento a fatti “specifici” (non è proprio il ritorno alle “motivate valutazioni” del testo della riforma Castelli, ma quasi); nel co. 5 dello stesso articolo il “può assumere” verrebbe sostituito da “assume”, rendendo quindi obbligatorio l'esercizio di potere istruttorio del C.G. nei confronti dei Consigli dell'ordine sulle segnalazioni ricevute; l'art. 13, co. 3, dal canto suo, verrebbe a prevedere che il C.G. “acquisisca” e non più solo “possa acquisire” le osservazioni, non più del presidente, ma dell'intero Consiglio

È anzitutto indicativa di ciò la sostituzione delle “segnalazioni su fatti specifici” alle precedenti “valutazioni”: si vogliono evitare sia generiche doglianze da parte dei Consigli dell’ordine, sia la formulazione di “giudizi” sui magistrati o l’enunciazione non circostanziata di considerazioni o condotte⁹⁶.

A questo proposito, va rilevato che la legge, in riferimento alle tre ipotesi di contributo dei Consigli dell’ordine sopra descritte, precisa solo in relazione alla prima⁹⁷ che le segnalazioni, oltre a riferirsi a “fatti specifici incidenti sulla professionalità”, debbano avere particolare riguardo “alle situazioni eventuali concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica”⁹⁸, mentre tace sull’oggetto delle “osservazioni” dei presidenti dei Consigli dell’ordine nel caso di passaggio di funzione. Se rispetto a quest’ultima ipotesi, si deve ritenere che esse pure debbano indicare puntuali elementi di fatto, essendo questa esigenza di specificità funzionale al pieno esercizio del contraddittorio da parte del magistrato interessato⁹⁹, i rilevi della dottrina hanno riguardato i fatti concretamente segnalabili e gli strumenti per venirne a conoscenza.

Sotto il primo aspetto, la lettera della legge suggerisce che le segnalazioni debbano avere ad oggetto soltanto fatti “negativi” incidenti sull’esercizio indipendente, imparziale ed equilibrato delle funzioni; la locuzione che regge il principio generale (“segnalazioni [...] che si riferiscano a fatti specifici incidenti sulla professionalità”) legittima però un’interpretazione più ampia, comprensiva di qualunque contenuto, anche positivo ed articolato, delle segnalazioni, purché ancorato a fatti circostanziati¹⁰⁰. Interpretazione che

dell’ordine. Nel complesso il d.d.l., quindi, prevede un rafforzamento del contributo conoscitivo dell’avvocatura alle valutazioni dei magistrati; se il riemergere di un profilo “valutativo” nelle osservazioni dei Consigli lascia qualche dubbio di opportunità, il ritorno ad un dialogo costante e non più eventuale tra C.G. e avvocatura potrebbe essere invece salutato con favore (v. *infra* nel testo).

⁹⁶ Cfr. C. CITTERIO, *op. cit.*, § 3.

⁹⁷ Quella delle segnalazioni dirette ai capi degli uffici ex art. 11, co. 4, lett f), d.lgs. 160/2006.

⁹⁸ Si ricorda però che la valutazione di professionalità “non può riguardare in nessun caso l’attività di interpretazione di norme di diritto, né quella di valutazione del fatto né delle prove”: v. art. 11, co. 2, d.lgs. 160/2006.

⁹⁹ Cfr. C. CITTERIO, *op. cit.*, § 3.

¹⁰⁰ Cfr. *Ibidem*. La tesi è ripresa dall’ UNIONE TRIVENETA dei Consigli dell’Ordine degli Avvocati, *Consigli giudiziari e ruolo dell’avvocatura nella novella sull’ordinamento giudiziario*, contributo al XXIX congresso nazionale forense, tenutosi a Bologna il 13-16 novembre 2008 (il documento è reperibile nel sito www.avvocatitriveneto.it). Critica è invece C. TINELLI, *Il nuovo ruolo dell’avvocatura nei Consigli Giudiziari: opportunità e incertezze*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 69, secondo cui le segnalazioni positive si presterebbero a strumentalizzazioni da parte degli avvocati, soprattutto se si ritenesse che le segnalazioni dei Consigli dell’ordine possano “veicolare” quelle provenienti dai singoli avvocati iscritti: “il Consiglio dell’ordine rischia di divenire destinatario di innumerevoli segnalazioni ‘positive’ inerenti, ad esempio, la [sic] preparazione del magistrato

è tanto più possibile nel secondo tipo di segnalazioni, rivolte direttamente al C.G., per le quali la legge non riproduce il limite “contenutistico” in questione¹⁰¹.

Sotto il secondo aspetto, è stato evidenziato che, se nei Tribunali e nei Fori di piccole dimensioni i componenti dei Consigli dell’ordine hanno spesso rapporti diretti con i magistrati ivi in servizio, semplificando il compito di collaborazione con i C.G., nei Tribunali e nei Fori di maggiori dimensioni, al contrario, può ben capitare che i (pochi) consiglieri dell’ordine non siano mai venuti professionalmente a contatto con il magistrato in valutazione. In tal caso, allora, acquisiscono rilievo particolare le informazioni che ai Consigli dell’ordine pervengano dalla base degli avvocati iscritti, per le quali però manca una regolamentazione delle modalità di acquisizione¹⁰²: è stato sottolineato che la normativa andrebbe sotto questo profilo integrata, prevedendo “procedure rigide e parametri ben definiti – applicati a livello nazionale – che consentano di convogliare l’esperienza professionale di tutti gli iscritti, relativa ai rapporti con i magistrati, verso il Consiglio dell’Ordine”, per ridurre al minimo “la possibilità di ingerenze di discrezionalità da parte degli autori” delle informative¹⁰³.

Per tornare alle modifiche della l. 111/2007, va infine ribadito che la collaborazione tra i C.G. ed i Consigli dell’ordine perde il carattere di sistematicità per acquisire quello della occasionalità: tale aspetto della riforma è stato oggetto di critica da parte di chi¹⁰⁴ ha sottolineato che la previsione di un “parere” sistematico avrebbe costituito “un punto di apprezzabile equilibrio, consentendo quell’apporto conoscitivo qualificante ed efficace

(provenienti da chi ha visto accolte le proprie tesi difensive), la sua laboriosità e produttività (provenienti da chi ha visto accolta la propria richiesta di fissazione di un’udienza in tempi particolarmente ristretti) ecc.”. Pare, in effetti, che identico rischio di strumentalizzazione si abbia, *a contrario*, anche ove si consenta ai singoli iscritti di effettuare segnalazioni negative. I singoli C.G., dal canto loro, possono prendere posizione sulla questione in via di autoregolamentazione: v., p. es., l’art. 8.1 del regolamento del C.G. di Venezia, ove si prevede che il parere del Consiglio tenga conto “delle segnalazioni eventualmente pervenute dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati circa fatti specifici incidenti in modo negativo sulla professionalità del valutando”.

¹⁰¹ Cfr. ancora, il co. 4 (lett. f) e 5 dell’art. 111, d.lgs. 160/2006.

¹⁰² Relativa, per es., alla forma delle informazioni fornite dagli iscritti al Consiglio dell’ordine (orale o, molto preferibilmente, scritta); oppure alla frequenza dei contatti tra avvocati e Consigli: se cioè il Consiglio dell’ordine debba limitarsi a ricevere le informazioni dei singoli iscritti, o se invece debba “provocare” tale trasmissione attraverso l’invio di richieste ai propri iscritti in modo sistematico, periodico, magari con l’utilizzo di questionari-modello, etc. Cfr. C. TINELLI, *op. cit.*, p. 67.

¹⁰³ E quindi salvaguardare, indirettamente, indipendenza e terzietà del giudice: cfr. *Ivi*, p. 69 e *infra*, § 5, in nota 120. Ritiene che “uno stabile collegamento con i Consigli dell’ordine e, più in generale, con gli iscritti” possa favorire il coinvolgimento sistematico degli avvocati anche M. FRASCA, *La partecipazione dell’avvocatura all’autogoverno decentrato*, in *Giustizia insieme*, 2009, n. 2-3, p. 188.

¹⁰⁴ C. CITTERIO, *op. cit.*, § 4.2. È “pienamente condivisibile”, invece, per C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 135.

dell'avvocatura – nel suo organo istituzionale e quindi al riparo, tendenziale, dalle passioni e dalle strumentalizzazioni possibili nelle esperienze solo associative – idoneo a integrare efficacemente i difetti del meccanismo valutativo solo autonomo, al tempo stesso evitando le attuali implicazioni negative di un voto diretto”¹⁰⁵.

Anche in tale ambito si registra la mancanza di una forma di regolamentazione delle condizioni e dei tempi di invio delle segnalazioni da parte dei Consigli dell'ordine: con riferimento a quelle formalmente rivolte ai dirigenti degli uffici giudiziari, anzi, un'interpretazione letterale della disposizione, che prevede che il C.G. acquisisca e valuti (anche) tali elementi “alla scadenza del periodo di valutazione”¹⁰⁶ potrebbe comportare che le eventuali segnalazioni dei Consigli dell'ordine forense rimangano ferme presso i Capi degli uffici anche per anni, in attesa della scadenza del quadriennio; è all'evidenza preferibile un'interpretazione che consenta l'immediata conoscenza della segnalazione anche da parte del C.G., non solo perché utile nello svolgimento degli altri compiti del C.G.¹⁰⁷, ma soprattutto perché funzionale a rendere effettivo il rapporto tra C.G. e Consigli dell'ordine.

Nello stesso senso, l'Organismo unitario dell'avvocatura (O.U.A.) ha definito le segnalazioni previste dalla legge come un “diritto-dovere” dei Consigli dell'ordine, da esercitare senza indugi¹⁰⁸, per dar vita a prassi di intervento sistematico che valorizzino il fatto che oggi “l'Avvocatura è per legge una delle fonti legittime e specifiche degli elementi che concorrono alla valutazione di ogni magistrato”¹⁰⁹.

¹⁰⁵ *Ibidem*. Quanto alla prospettiva dell'attribuzione agli avvocati del voto diretto anche nelle valutazioni di professionalità, v. *infra*, § 5.

¹⁰⁶ Questo è l'*incipit* del co. 4 dell'art. 11, d.lgs. 160/2006.

¹⁰⁷ Per esempio, la formulazione dei pareri per il conferimento di incarichi cui concorra il magistrato interessato dalle segnalazioni: cfr. C. CITTERIO, *op. cit.*, in nota 17, ove aggiunge che in tali ipotesi dovrebbe salvaguardarsi il contraddittorio per il magistrato come previsto in occasione della valutazione quadriennale. Nel “libro bianco” del C.N.F. sulla partecipazione dell'avvocatura ai C.G. (*supra*, nota 59), si evidenzia “il problema pratico di chi (Consiglio Giudiziario o Consiglio dell'Ordine) e come, [debba] conservare materialmente le segnalazioni giunte temporalmente prima che il magistrato sia soggetto alla valutazione sulla professionalità, considerato che pare non entrino nei fascicoli personali del magistrato”.

¹⁰⁸ Auspicando che i Consigli dell'ordine territorialmente competenti vengano dai C.G. tempestivamente avvertiti delle valutazioni di professionalità in calendario. Le indicazioni dell'O.U.A. sono riportate, e citate da, C. TINELLI, *Il nuovo ruolo dell'avvocatura...*, cit., p.70.

¹⁰⁹ Così C. CITTERIO, *op. cit.*, § 4.3. Per citare ancora una volta il “libro bianco” del C.N.F., si può ricordare qualche dato: il 72% dei Consigli interrogati dichiara di aver ricevuto segnalazioni da parte dei loro iscritti o di aver proceduto ad effettuare le segnalazioni al C.G.; i Consigli dell'ordine lamentano però o di non ricevere l'o.d.g. del C.G. (in un 20% dei casi) o di riceverlo in un tempo non utile per formulare le segnalazioni (in un altro 20% dei casi); tra coloro che lo ricevono, un quarto circa dichiara di non avere conoscenza dell'o.d.g. relativo alle sedute in composizione ristretta, tra cui, quindi, quelle relative alle valutazioni di professionalità; solo il 30% dei Consigli

In conclusione, un rapido cenno meritano le competenze dei C.G. nella materia degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Già si è ricordato¹¹⁰ che la legge¹¹¹ richiede espressamente il parere del C.G. per il conferimento di tali incarichi da parte del C.S.M. e che si è introdotto un limite di durata quadriennale per i medesimi, con possibilità di conferma per un secondo quadriennio¹¹²: il C.S.M., in via di normazione secondaria¹¹³, ha previsto la formulazione di analogo parere anche per la conferma del magistrato nell'incarico¹¹⁴.

Anche in tal caso il C.G. è chiamato a “valutare” il magistrato interessato e in particolare la sua “attitudine direttiva”, servendosi - deve ritenersi - delle stesse fonti informative indicate per le valutazioni quadriennali di professionalità¹¹⁵; in ragione di

rispondenti dichiara di essere informato delle delibere adottate dal C.G., e di essi solo un terzo, se si guarda alle delibere adottate in composizione ristretta (come sopra); più nello specifico, tra gli Ordini che effettuano segnalazioni sulla professionalità dei magistrati, il 75% dichiara di non essere informato dell'esito di tali segnalazioni nel C.G.: questo, evidentemente, sminuisce la credibilità dell'utilità dello strumento. È altrettanto evidente che spetti ai C.G., nell'esercizio della propria potestà di autoregolamentazione, approntare dei correttivi a tale situazione: ciò è stato fatto, p.es., dal C.G. di Venezia, il cui regolamento, oltre ad prevedere la trasmissione integrale dell'o.d.g. per via telematica anche ai Consigli dell'ordine, all'art. 6.1 prevede che dei pareri e delle deliberazioni comportanti valutazioni delle qualità soggettive del magistrato possa essere presa visione ed estratta copia da qualunque interessato, compresi i Consigli dell'ordine forense segnalanti, anche se solo “su loro domanda al Consiglio”, non prevista invece per gli altri tipi di delibere. Il regolamento del C.G. di Torino, invece, prescrive la trasmissione dell'o.d.g. integrale ai Consigli dell'ordine e la notizia ai medesimi delle comunicazioni del C.S.M. concernenti i magistrati che debbono essere nell'anno sottoposti a valutazione di professionalità, ma non prevede comunicazioni *ex post* relative alle delibere adottate in materia di professionalità, visionabili solo dai “diretti interessati” (cioè, sembra, i singoli magistrati, non i Consigli dell'ordine: v. artt. 7, co. 2; 19, co. 7; e 17). A tal proposito, S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, in *Quest. giust.*, 2011, n. 1, pp. 92 ss., nel descrivere la sua esperienza quale consigliere togato del C.G. di Torino, nel primo triennio di funzionamento del nuovo organo (2008-2011) lamenta che nessuna segnalazione è pervenuta dai Consigli dell'ordine in occasione delle valutazioni di responsabilità. Dati “non confortanti” sulla collaborazione tra magistratura ed avvocatura sono forniti anche, ma con riguardo ai soli primi diciotto mesi d'attività del C.G. di Palermo *post* riforme, da M. FRASCA, *La partecipazione*, cit., p. 187.

¹¹⁰ Cfr. *supra*, in questo § e nel § 4.

¹¹¹ V. art. 13, co. 1, d.lgs. 160/2006.

¹¹² V. artt. 45 e 46 del d.lgs. 160/2006.

¹¹³ In particolare con la risoluzione del 24 luglio 2008 (pure reperibile nel sito www.csm.it).

¹¹⁴ Ritenendo di non poter prescindere “dall'intervento di ausilio del Consiglio giudiziario e del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione con riguardo sia all'attività di raccolta delle fonti di conoscenza da porre a base del provvedimento conclusivo adottato dal Consiglio superiore della magistratura sia alla formulazione del parere che l'organo locale può utilmente adottare in ragione della sua prossimità al magistrato da valutare”: § 2.1, risoluzione cit.

¹¹⁵ In realtà l'art. 12, co. 10 e 11, d.lgs. 160/2006, oltre a richiedere una specifica attenzione dell'organo di governo autonomo, e quindi anche dei C.G. “consulenti”, nei confronti delle attitudini direttive dei candidati (desumibili dalle pregresse esperienze di direzione e di organizzazione, dai risultati acquisiti, dai corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati), rinvia agli “elementi desunti attraverso le valutazioni di cui all'articolo 11, commi 3 e 5”: non richiama il co. 4, ma una lettura sistematica non può che portare a ritenerlo applicabile. “Nell'attuale panorama normativo, l'art. 11, 4° e 5° co., d.lgs. 160/2006, nel disciplinare le fonti di informazione, i poteri istruttori del Consiglio giudiziario, [...] si colloca come disposizione di riferimento, applicabile ogni qualvolta il Consiglio giudiziario sia chiamato ad esprimere pareri inerenti la valutazione di professionalità, il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, la valutazione di professionalità del dirigente.

quanto detto finora, merita sottolineare che, per l'ipotesi di conferma nell'incarico direttivo, il C.S.M. ha disposto che il C.G. debba necessariamente rivolgere al presidente del Consiglio dell'ordine del luogo l'invito a far pervenire osservazioni relative ad eventuali disfunzioni organizzative rilevate nel quadriennio presso l'ufficio del magistrato da confermare¹¹⁶: il coinvolgimento dell'avvocatura assume qui, quindi, un connotato di necessità che manca nelle similari previsioni relative alle valutazioni di professionalità, in cui l'iniziativa a fornire la segnalazione sul magistrato è del Consiglio dell'ordine forense; ciò è segno di una maggiore attenzione da riporre nella scelta dei dirigenti e della consapevolezza dell'osservatorio privilegiato di cui dispone l'organismo professionale forense sul concreto e quotidiano funzionamento degli uffici giudiziari¹¹⁷.

IV.5. LA COMPOSIZIONE DEI CONSIGLI GIUDIZIARI IN RELAZIONE ALLE COMPETENZE.

Le riforme Castelli e Mastella hanno condiviso una particolare disposizione nella disciplina dei C.G., e cioè quella in base alla quale “i componenti avvocati e professori universitari, partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15, comma 1, lettere a), d), ed e)”¹¹⁸. La relazione governativa al d.lgs. 25/2006¹¹⁹ ha coniato un'espressione poi divenuta di uso

[...] Dunque è una disposizione generale che deve intendersi operante in tutte tali ipotesi anche se non richiamata espressamente”: così N. DI GRAZIA, *La dirigenza degli uffici*, in E. ALBAMONTE – P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 651.

A tal proposito si può ricordare ancora il d.d.l. C/3539, attualmente giacente alla Camera dei deputati (su cui v. *supra*, nota 94): è infatti stato proposto l'inserimento di un ulteriore periodo nella lett. f) del co. 4 art. 11 d.lgs. 160/2006, nel quale si prevede che le “osservazioni motivate” del Consiglio dell'ordine debbano essere *richieste* (non è ben chiaro se dal C.G., come sarebbe logico, o dai Capi di Corte, che sono e rimangono intermediari delle osservazioni previste da tale disposizione anche in base al d.d.l. ed a differenza di quanto disposto nel successivo co. 5 dell'articolo) “per ogni deliberazione attinente all'assunzione di incarichi direttivi e semidirettivi con riferimento all'attitudine al conferimento di funzioni, comprese quelle di legittimità”. Si renderebbe obbligatoria l'assunzione delle osservazioni anche in caso di attribuzione delle funzioni direttive e non più solo di conferma, chiarendo il dubbio circa l'utilizzo di questa peculiare fonte conoscitiva.

¹¹⁶ “Purché formalmente e tempestivamente segnalate al magistrato medesimo ai fini della loro eliminazione”: v. il § 2.3 della risoluzione 24 luglio 2008 citata.

¹¹⁷ Cfr. C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 142.

¹¹⁸ È il primo comma, unico sopravvissuto alla l. 111/2007, dell'art. 16, d.lgs. 25/2006, che peraltro continua, per un difetto di coordinamento, a menzionare i componenti designati dal consiglio regionale.

¹¹⁹ Vedila pubblicata in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 34 ss.

comune per indicare tale composizione diversificata, cioè quella di un assetto “a geometria variabile”.

Quali siano le ipotesi in cui la componente laica può esercitare direttamente il diritto di voto nel C.G. in base all’art. 16 è presto detto: si tratta delle deliberazioni in materia tabellare, dell’esercizio del potere di vigilanza sull’andamento degli uffici giudiziari del distretto, e della formulazione di pareri e proposte sull’organizzazione e sul funzionamento degli uffici del Giudice di pace del distretto¹²⁰.

Già si è visto, trattando di una delle competenze più “delicate” dei C.G., vale a dire quella della valutazione professionale del magistrato, che la scelta legislativa mira a calibrare l’esigenza di aprire il sistema di governo autonomo della magistratura ad apporti qualificati esterni, quando le delibere riguardino questioni di interesse generale (come l’organizzazione degli uffici), e ad evitare che i componenti laici possano partecipare direttamente ai pareri sulla professionalità dei magistrati o su altri aspetti relativi al loro *status*, e così scongiurare possibili condizionamenti.

È evidente, ed inevitabile, che la questione assuma un particolare risalto nei confronti della componente forense, poiché il contatto diretto e costante tra avvocatura e magistratura nello svolgimento delle rispettive attività professionali posiziona la prima tra le migliori fonti di valutazione del lavoro della seconda, e viceversa, e accentua però il rischio di quell’attrito che, capace di ripercuotersi negativamente sull’indipendenza e terzietà del magistrato, ha suggerito e giustificato la scelta normativa.

Analizzando le competenze anche quantitativamente più rilevanti del C.G., in materia tabellare e di valutazione dei magistrati, si è constatato come l’avvocatura sia stata posta nelle condizioni di concorrere, con un contributo efficace ed effettivo, al sistema di governo autonomo della magistratura.

Il dibattito sul voto diretto da riconoscerle anche in materia di *status* dei magistrati rischia forse di svalutare tali potenzialità. L’attribuzione in questione dovrebbe avvenire “in un contesto di piena reciprocità, nel quale la magistratura a pieno titolo e con pari poteri si affianchi al Consiglio dell’ordine ed ai momenti istituzionali previsti

¹²⁰ Rispettivamente, per l’appunto, lett. a), d), e) dell’art. 15; cfr. *supra*, §§ 4.1 e 3 e cap. III, § 6.

dall'Ordinamento forense nei momenti valutativi possibili nei confronti dei singoli avvocati iscritti¹²¹.

In effetti, osta ad un tale riconoscimento, nell'attuale panorama normativo, anche il fatto che, per i componenti laici dei C.G. (sia avvocati che professori), non è prevista alcuna forma di incompatibilità, neanche territorialmente limitata, con l'esercizio della professione forense, diversamente da quanto previsto per i membri laici eletti dal Parlamento al C.S.M.¹²².

La previsione di una composizione differenziata in ragione delle competenze legittima l'interrogativo su quale sia la composizione "ordinaria" del C.G., quella cioè nella quale il Consiglio debba operare per lo svolgimento di tutti i compiti non ricompresi nell'art. 15 del d.lgs. 25/2006. Si è infatti già cercato di dimostrare che la tesi dell'eshaustività dell'elencazione di attribuzioni contenuta nella disposizione da ultimo citata non può essere accolta¹²³.

¹²¹ Così C. CITTERIO, *op. cit.*, § 4.2, ove, in nota, aggiunge che "tale non è, all'evidenza, la possibile presenza del procuratore della Repubblica con i poteri di richiesta che la normativa gli riconosce" (p.es., ex art. 38, co. 3, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578, ordinamento forense, in base al quale il procedimento disciplinare è iniziato di ufficio o su richiesta del pubblico ministero presso la Corte di appello o il Tribunale, ovvero su ricorso dell'interessato). L'A. citato precisa che la reciprocità in questione "è quella che segue una 'cultura professionale comune', che tanti riconosciamo necessaria ma che certo non si può ancora dire attuale; una cultura comune che, tra l'altro, sicuramente consentirebbe di meglio superare le difficoltà certamente esistenti quando l'avvocato che vota la valutazione del magistrato sia persona che svolge sistematicamente attività professionale *propria* davanti a quel magistrato". In termini analoghi si pronuncia M. FRASCA, *La partecipazione*, cit., p. 189.

¹²² L'art. 33, co. 2, l. 195/1958 dispone che essi, finché sono in carica, non possono essere iscritti negli albi professionali. Il problema è ben descritto da C. TINELLI, *Il nuovo ruolo dell'avvocatura...*, cit., p.68: "l'applicazione della nuova normativa sui Consigli Giudiziari creerà una ristrettissima cerchia di avvocati [i Consiglieri dell'ordine e gli avvocati consiglieri giudiziari] che, sia pure temporaneamente, assumeranno rilevanza nell'ambito del percorso lavorativo dei magistrati del distretto nel quale continuano a svolgere la propria attività di liberi professionisti. I magistrati, trovandosi a giudicare in una controversia ove una delle parti sia patrocinata da uno di questi avvocati (potenzialmente chiamati a pronunciarsi, sia pure con ridottissimi margini di discrezionalità, sul loro operato) potranno sentirsi, a loro volta, giudicati dall'avvocato il quale potrà riversare l'eventuale dissenso dall'operato dei magistrati non solo nell'atto di appello, al pari di ogni avvocato, ma, anche, [...] nell'ambito del suo ruolo istituzionale di avvocato 'collaboratore degli organi di governo autonomo della magistratura'. Questa osmosi dell'esperienza professionale fra i distinti ruoli che assume lo stesso avvocato è prevista e voluta dalla legge ed è, anzi, la ragione che ha indotto il legislatore a prevedere un apporto diretto dell'avvocatura all'operato dei Consigli Giudiziari. Tuttavia, è legittimo il dubbio che una tale normativa, se non adeguatamente integrata e supportata, contribuisca a ledere l'indipendenza e la terzietà del giudice". Autrice di questo contributo è un avvocato, che è stata componente laico del C.S.M. nella consiliatura 2006-2010; esso pare significativo della strada ancora da percorrere per il raggiungimento di quella "comune cultura della giurisdizione" sopra richiamata (v. nota precedente). L'A. prosegue, poi, sottolineando di conseguenza la necessità di un sistema di collegamento capillare tra avvocati e Consigli dell'ordine, per far confluire ogni informazione sui magistrati, "previa doverosa verifica", nelle "segnalazioni" ed "osservazioni" ex artt. 11 e 13, d.lgs. 160/2006, ed evitare così "situazioni di privilegio tra avvocati che possano intralciare il corretto funzionamento della giustizia" e "possibilità di ingerenze di discrezionalità da parte degli autori" delle informative: v. *supra*, § 4.2. Cfr. anche quanto detto nel cap. III, § 6, a proposito delle competenze relative ai Giudici di pace.

¹²³ V. *supra*, in particolare il § 4.

Il problema discende evidentemente dalla scarsa chiarezza della legge: se da un lato la composizione del C.G. viene descritta in termini unitari, ricomprendendo i membri di diritto, i magistrati eletti ed i componenti non togati¹²⁴, dall'altro l'uso dell'avverbio "esclusivamente" sembra suggerire una *voluntas legis* volta a limitare la fattiva partecipazione dei membri laici alle sole discussioni e deliberazioni relative alle tre materie specificamente individuate. Vi sono quindi argomenti a favore tanto della tesi restrittiva, quanto di quella estensiva, e le diverse soluzioni che vengono fornite dipendono anche dalle diverse competenze, non ricomprese nell'art. 15, di volta in volta prese in considerazione.

Se si pensa, infatti, alle competenze più direttamente coinvolgenti l'organizzazione ed il funzionamento interni del C.G., senza dubbio preferibile risulta la tesi estensiva, che consenta la partecipazione al voto di tutti i componenti senza distinzioni: è il caso dell'adozione del regolamento interno, o delle delibere di modifica dello stesso¹²⁵; della votazione per l'elezione del segretario del C.G.¹²⁶ o per l'elezione dei componenti della sezione autonoma dei Giudici di pace¹²⁷.

D'altro canto, neppure le scelte esplicite del legislatore, operate in materia di composizione in funzione delle competenze, aiutano a risolvere il problema interpretativo: se da un lato l'esclusione della partecipazione della componente laica dalla formulazione dei pareri sulla professionalità dei magistrati potrebbe suggerire la medesima esclusione anche riguardo alle altre competenze riguardanti lo *status* dei magistrati (per es., conferimento di incarichi extragiudiziari, incompatibilità ex artt. 18 e 19 r.d. 12/1941, conferimento e conferma di incarichi direttivi e semidirettivi)¹²⁸, dall'altro la competenza dei membri non togati in materia di vigilanza sull'andamento degli uffici ha suggerito la soluzione opposta, argomentando sulla base delle possibili conseguenze negative che da

¹²⁴ V. l'art. 9, d.lgs. 25/2006.

¹²⁵ Cfr. G. SALA, *Alla ricerca (della idonea composizione) del Consiglio giudiziario*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 79.

¹²⁶ A proposito della quale si è addirittura proposta una composizione plenaria, comprensiva anche dei rappresentanti del Giudice di pace, membri della relativa sezione autonoma, in ragione del ruolo fondamentale ed unitario per tutte le composizioni del C.G. di tale organo: v. *supra*, cap. III, § 2.

¹²⁷ Sarebbe assurda ogni diversa interpretazione, posto che entrano a far parte della sezione sia componenti togati sia membri laici. Cfr. *supra* cap. III, § 6.

¹²⁸ Questa è la tesi sostenuta dal C.S.M. nella risoluzione in tema di conferma dei magistrati che svolgono incarichi direttivi o semidirettivi adottata il 24 luglio 2008.

un'ipotesi di incompatibilità non risolta o dall'inopportuno conferimento di un incarico extragiudiziario potrebbero derivare¹²⁹.

L'unico punto fermo, all'interno della questione, sembra essere questo: a considerare competenze del C.G. anche quelle sopra richiamate, relative al funzionamento interno dell'organo, non può che ritenersi che l'avverbio "esclusivamente", utilizzato dall'art. 16 del d.lgs. 25/2006, debba essere riferito al solo art. 15, e all'elenco di attribuzioni, non esaustivo, ivi contenuto¹³⁰. Detto questo, sembra che una soluzione univoca al problema della composizione ordinaria dei C.G. sia, allo stato, rimessa più ad una scelta discrezionale dell'interprete¹³¹ che ad una solida argomentazione giuridica; anche un approccio sistematico, sul piano dei principi, non dirime la questione: se è vero che le riforme del biennio 2005-2007 hanno determinato una sicura apertura del sistema di governo autonomo della magistratura all'esterno, come già più volte evidenziato, dall'altro precisa attenzione è stata rivolta alla ricerca del giusto equilibrio con la

¹²⁹ In tal senso si è espresso per es. il C.G. di Torino, nella delibera del 2 dicembre 2008, adottata in risposta al quesito di un componente avvocato relativo al parere in tema di conferimento di incarico extragiudiziario. Un estratto del verbale della seduta è pubblicato, in allegato al regolamento di C.G., nel sito del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Torino www.ordineavvocatitorino.it). Cfr. S. PERELLI, *Quale consiglio giudiziario?*, cit., p. 93: la lettura estensiva dell'art. 15, co. 1, lett. d) ha riguardato anche l'autorizzazione a risiedere fuori sede e le pratiche sull'incompatibilità.

¹³⁰ In tal senso si è espresso nettamente anche il C.N.F., *Linee guida per la predisposizione delle norme regolamentari dei Consigli giudiziari*, in *Vademecum sui consigli giudiziari*, Roma, 2010, p. 215.

Anche qui vale richiamare il d.d.l. C/3539 presentato alla Camera dei deputati (v. *supra* nota 94): premesso che le competenze elencate dall'art. 15 d.lgs. 25/2006 non possono dirsi esaustive di quelle spettanti ai C.G., che la composizione allargata ai laici deve ritenersi quella "ordinaria" e prevalente, e che la fissazione di una composizione diversificata in ragione delle competenze ha fatto sorgere divergenze interpretative che è opportuno correggere (così la relazione al d.d.l. presentato), si prevede l'eliminazione dell'avverbio "esclusivamente" dall'art. 16, con l'intento di rendere possibile la partecipazione alle discussioni ed alle deliberazioni relative a tutte le competenze dei C.G. con la sola esclusione della materiale possibilità di esprimere il voto nelle materie più da vicino riguardanti lo *status* dei magistrati, al fine di "evitare eventuali problemi di incompatibilità" (nel d.d.l., infatti, non vi è cenno ad alcuna disciplina delle incompatibilità per i componenti laici). Tali materie sono quelle della valutazione di professionalità e l'adozione dei provvedimenti ex lett. g) dell'art. 15, d.lgs. 25/2006; si consentirebbe così ai membri laici di votare sulle proposte alla Scuola della magistratura (il che è condivisibile, stante la presenza di avvocati anche nella commissione di concorso per diventare magistrato) e in tutte le ipotesi, quali che siano, riconducibili alla lett. h) (secondo la tesi suesposta, tutte quelle individuate dalla normazione secondaria del C.S.M.), nonché nell'ipotesi del conferimento di incarichi direttivi, per i quali già è previsto un contributo conoscitivo eventuale da parte dell'organo istituzionale locale dell'avvocatura, e che peraltro lo stesso d.d.l. si preoccupa di potenziare (v. *supra* nota 114). *Mutatis mutandis*, l'art. 1 prevede la sostituzione in termini analoghi dell'art. 8 d.lgs. 25/2006, relativo al Consiglio direttivo della Cassazione. Evidente, inoltre, il riconoscimento del "diritto di tribuna" per i componenti laici che tale modifica comporterebbe: v. *infra*, § 5.1.

¹³¹ Si esprimono a favore dell'interpretazione estensiva, pur nell'esplicita consapevolezza della incertezza del dato normativo vigente ed auspicando un intervento del legislatore, G. SALA, *op. cit.*, p. 80 e M. FRASCA, *La partecipazione*, cit., p. 186. Ritiene invece che il C.G. debba operare in composizione ristretta ai soli togati per tutte le competenze per cui non sia specificamente prevista una composizione diversa C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 120.

doverosa difesa dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura nelle materie più "delicate".

Salva l'opportunità di un intervento normativo chiarificatore sul punto, quindi, acquistano un rilievo centrale, da un lato, le scelte operate dal C.S.M., contestualmente all'attribuzione di competenze ulteriori ai C.G. in via di normazione secondaria¹³²; dall'altro, auspicabilmente, dai singoli C.G. in via di autoregolamentazione¹³³.

IV.5.1. *Segue: il "diritto di tribuna".*

Prescindendo, per un momento, da quale sia la composizione con la quale il C.G. deve adempiere ai compiti non specificamente considerati dall'art. 15 del d.lgs. 25/2006, la dottrina si è interrogata sulla possibilità, per la componente laica, di presenziare alle sedute del C.G. in composizione ristretta, e quindi anzitutto in quelle ove si discuta della professionalità dei magistrati, pur senza prendere parte attiva alla discussione ed esercitare il diritto di voto: questo è ciò che si definisce "diritto di tribuna".

A ben guardare, il dubbio ha ragione di porsi, essendo possibile distinguere funzionalmente il concetto di seduta dagli atti di deliberazione e di voto, cosicché stabilire recisamente che i componenti non togati possano partecipare "esclusivamente alle

¹³² Com'è avvenuto, per l'appunto, con la risoluzione del 24 luglio 2008. Per le competenze dei C.G. individuate dalla normazione secondaria del C.S.M., v. *supra*, § 4. Se però si accoglie la tesi secondo cui la lett. h) dell'art. 15, co. 1, d.lgs. 25/2006, ricomprende i pareri resi dal C.G. in base ad una previsione di normazione secondaria del C.S.M., ecco allora che, riferendo l'art. 16 quantomeno al solo elenco dell'art. 15, in tutte tali ipotesi il C.G. dovrebbe automaticamente pronunciarsi in composizione ristretta ai soli togati. Per la composizione del C.G. nell'esercizio delle competenze relative ai magistrati onorari diversi dai Giudici di pace, invece, si rinvia al § 6.1 del cap. III.

¹³³ Sul punto si deve rilevare che la maggior parte dei C.G., nei rispettivi regolamenti, non prende posizione sulla questione, limitandosi al più ad un rinvio od alla riproduzione testuale alle norme del d.lgs. 25/2006 (come nel caso dei regolamenti dei C.G. di Venezia, Palermo, Brescia). Oltre al già citato esempio del C.G. di Torino (il cui regolamento aggiunge che i componenti laici partecipano all'elezione del segretario e ad ogni attività inerente l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio: art. 9, co. 2), si può citare il regolamento del C.G. di Salerno, che prevede la partecipazione della componente laica alle discussioni e deliberazioni relative alle materie indicate nell'art. 16, d.lgs. 25/2006, nonché "ad ogni attività inerente l'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio giudiziario".

discussioni e deliberazioni” relative a talune delle materie devolute alla competenza dei C.G.¹³⁴, non comporta necessariamente la loro esclusione “fisica” dai locali in cui si svolga l’attività dei Consigli relativa alle altre attribuzioni.

Vale subito la pena di precisare che l’atteggiamento dei commentatori nei confronti della questione è tendenzialmente favorevole al suo riconoscimento¹³⁵. Dal canto loro, il C.N.F. ed il C.S.M. hanno pure preso posizione in argomento: il primo¹³⁶ ha ritenuto che un aspetto essenziale da considerare nella predisposizione del regolamento interno sia il riconoscimento, ai componenti avvocati e professori universitari, del “diritto di non allontanarsi dalla sala delle adunanze del Consiglio giudiziario”, dal che uscirebbe rafforzato il diritto al pieno accesso agli atti da parte dei consiglieri non togati anche nelle materie non di loro competenza¹³⁷; il secondo¹³⁸ ha affermato che il “diritto di tribuna” discende dal principio generale di pubblicità delle sedute dei C.G.¹³⁹, e che però risulta in concreto esercitabile entro i limiti dettati dai regolamenti interni, nel caso in cui questi pongano delle limitazioni alla pubblicità per la salvaguardia delle libertà di opinione e di voto o per la tutela della riservatezza in caso di trattamento di dati sensibili.

Ancora una volta, quindi, è ai singoli regolamenti interni dei C.G. che occorre, in ultima istanza, fare riferimento¹⁴⁰.

¹³⁴ È, per l'appunto, l'art. 16 d.lgs. 25/2006. Corsivo ovviamente nostro. Sulla proposta di legge C/3539 e sull'eliminazione dell'avverbio “esclusivamente” v. *supra*, nota 130.

¹³⁵ Si possono richiamare gli autori citati che si sono occupati dell'analisi del contributo della componente laica, in particolare forense, nei C.G., con l'eccezione di C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 120, che ritiene tale impostazione “poco coerente con l'impianto a composizione flessibile strutturato dal legislatore della riforma, informato non ad una piena equiparazione tra le componenti laica e togata ma piuttosto ad un rapporto equilibrato tra esigenze dell'autogoverno, sua tutela particolarmente in sede di valutazioni di professionalità dei magistrati ed apertura dei suoi organismi periferici verso l'esterno”.

¹³⁶ Nelle *Linee guida per la predisposizione delle norme regolamentari dei Consigli giudiziari*, in *Vademecum*, cit., p. 217.

¹³⁷ Cfr. *supra*, cap. II, §§ 4 e 5.1.

¹³⁸ Nella risoluzione-risposta a quesito del 12 marzo 2009 (www.csm.it).

¹³⁹ Già affermato nella risoluzione del 25 gennaio 2007, sulla quale v. *supra*, cap. II, § 5.1.

¹⁴⁰ A questo proposito, il panorama è molto diversificato: nella maggior parte dei regolamenti la questione del diritto di tribuna non è affrontata *expressis verbis*, ma indirettamente attraverso la disciplina della pubblicità delle sedute; infatti, laddove la seduta è pubblica, è evidente che il “diritto di tribuna” presenta una connotazione molto ampia potendo assistere alle sedute i componenti laici, oltre ai terzi (es. il regolamento del C.G. di Salerno; a Bari, Cagliari e Milano è prevista la possibilità di deliberare che la seduta si svolga alla presenza “dei soli consiglieri”, senza distinzioni; esclude del tutto la pubblicità utilizzando il riferimento alle materie per cui la legge la composizione ristretta ai togati, negando quindi *de facto* il diritto di tribuna, il regolamento di Roma). In taluni casi, invece (Venezia, Palermo, Trieste), il regolamento è esplicito nel consentire ai laici la partecipazione alle sedute ma non alle discussioni e deliberazioni per le materie dell'art. 15 d.lgs. 25/2006 non richiamate dall'art. 16.

Un ulteriore e, pare, dirimente argomento letterale a favore dell'astratta riconoscibilità del diritto di tribuna è fornito dalla l. 150/2005, con la quale si è delegato il governo ad adottare la serie di decreti legislativi di riforma di vari settori dell'ordinamento giudiziario cui si è più volte fatto riferimento.

Nel fissare i principi e criteri direttivi cui informare la nuova disciplina dei C.G., la legge ha stabilito si dovesse prevedere che i componenti designati dal Consiglio regionale¹⁴¹ prendessero parte “esclusivamente *alle riunioni*, alle discussioni ed alle deliberazioni” inerenti le tre note materie¹⁴², mentre avvocati, professori universitari e rappresentante dei G.d.P. avrebbero potuto prendere parte “solo alle *discussioni e deliberazioni*” relative alle stesse materie¹⁴³; in altre parole, ed al netto delle modifiche che in punto di competenza sono state introdotte dalla l. 111/2007, la legge prevedeva un diverso “livello di partecipazione” all'attività dei C.G. per le varie categorie di componenti non togati: solo per i componenti eletti dai Consigli regionali era esplicitamente esclusa anche la mera possibilità di presenziare alle sedute relative a materie diverse da quelle specificamente considerate, mentre, *a contrario*, un tale divieto non risultava a carico degli altri membri laici. Nell'esercitare la delega, il Governo ha ritenuto di riprodurre la seconda, più blanda limitazione nei confronti di tutti i componenti laici¹⁴⁴: anche in seguito alle modifiche del 2007, però, la *littera* continua a legittimare la tesi del riconoscimento del diritto di tribuna.

È stata utilizzata a questo fine anche la disciplina legislativa del *quorum* del C.G.¹⁴⁵ che, quantificandolo in maniera diversa per le sedute e per le deliberazioni, dimostrerebbe la possibilità della partecipazione dei laici alle sedute (ed alla determinazione del relativo *quorum* di validità), ma non alle deliberazioni (e *quorum* relativo)¹⁴⁶. In effetti, la

¹⁴¹ Previsti nella versione originaria del d.lgs. 25/2006 e poi espunti dalla l. 111/2007. Cfr. cap. III, § 5.3.

¹⁴² Pareri sulle tabelle, vigilanza sugli uffici, pareri e proposte relativi agli uffici del Giudice di pace.

¹⁴³ Si tratta, rispettivamente, delle lettere u) e v) del comma 3 dell'art. 2, l. 150/2005. Corsivo nostro.

¹⁴⁴ Ci si potrebbe chiedere, anzi, se, con riferimento ai componenti designati dai Consigli regionali, non si fosse incorso in un eccesso di delega, attribuendo loro un potere espressamente non consentito dalla delega, e se quindi l'art. 16, d.lgs. 25/2006 non fosse affetto, *in parte qua*, dal vizio di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 76 Cost.: ma è evidente che, con l'eliminazione di tale categoria di membri laici ad opera della l. 111/2007, pur continuando l'art. 16 a fare ad essi riferimento, ciò non ha più rilevanza.

¹⁴⁵ V. art. 9 bis, d.lgs. 25/2006. Cfr. B. GIANGIACOMO, *I Consigli giudiziari*, in D. CARCANO (a cura di), cit., p. 379.

¹⁴⁶ Cfr. *Ibidem*.

questione dei rapporti tra diritto di tribuna e *quorum* è delicata, ed ha interessato direttamente anche il C.S.M.¹⁴⁷.

Il ragionamento seguito da chi¹⁴⁸ ritiene che da tale disposizione dovrebbe dedursi, oltre alla possibilità di mera partecipazione alle sedute da parte dei laici, anche il loro computo ai fini della determinazione del *quorum* costitutivo, è in buona sostanza il seguente.

La legge dispone che le sedute del C.G. siano valide con la “presenza” della metà più uno dei “componenti”, in essi computati anche i membri di diritto; sulla base di una rigorosa lettura della *littera legis*, che non distingue tra sedute e tra gli oggetti delle sedute¹⁴⁹, e che si preoccupa di risolvere il dubbio sulla presenza ai fini del calcolo del *quorum* soltanto con riguardo ai membri di diritto, tutti i componenti dovrebbero essere avvisati riguardo a tutte le sedute, e tutti dovrebbero vedere riconosciuto il proprio diritto di presenziarvi. Le deliberazioni, invece, sono valide, prosegue la disposizione, se adottate a maggioranza “dei presenti”; siccome la legge prevede anche, come si è visto, che i componenti laici “partecipino” esclusivamente alle discussioni e alle deliberazioni riguardanti specifiche materie¹⁵⁰, ciò consentirebbe di affermare che “presenti” alle sedute, ai fini della determinazione del *quorum* costitutivo, possano essere tutti i componenti, togati e laici, e che però questi ultimi, semplicemente, non possano dirsi “partecipanti” alle discussioni ed alle deliberazioni relative alle materie riservate ai togati.

Insomma: distinguendo tra “presenza” alla seduta e “partecipazione” al voto, tra *quorum* di validità della seduta e *quorum* di validità del voto, si giungerebbe a confermare il diritto per ciascun componente, senza distinzioni, di essere presente alle sedute del C.G., e a riconoscere a tale presenza il non insignificante effetto, venendo computata ai fini della validità della seduta, di poter incidere anche sulla determinazione del numero legale per la validità delle deliberazioni¹⁵¹.

¹⁴⁷ Nella risoluzione-risposta a quesito del 12 marzo 2009 già citata.

¹⁴⁸ E. FORTUNA, *I primi passi dei nuovi Consigli Giudiziari. Difficoltà e problematiche relative alla composizione e al quorum di validità delle deliberazioni*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, p. 74 ss.

¹⁴⁹ Riguardino cioè essi le materie in cui è ammessa la partecipazione della componente laica alle discussioni e deliberazioni del Consiglio, oppure quelle in cui il C.G. deve operare in composizione ristretta ai soli componenti togati.

¹⁵⁰ V. art. 16, d.lgs. 25/2006.

¹⁵¹ L'esempio fatto da E. FORTUNA, *op. cit.*, p. 76, è calzante: nei distretti di seconda fascia (es. Venezia), ove i consiglieri giudiziari sono sedici, di cui due di diritto, dieci togati e quattro laici, una deliberazione sulla

Proprio quest'ultimo rilievo, però, è decisivo: non può negarsi che una tale ricostruzione, rigorosamente fedele ad una lettera della legge forse non del tutto esaustiva sul punto, abbia il suo fascino; tuttavia, la *ratio* complessiva dell'intervento normativo sembra propendere per la soluzione opposta, almeno in materia di calcolo del *quorum* costitutivo.

Deve anzitutto precisarsi che quella del riconoscimento del diritto di tribuna in capo ai membri laici è una questione diversa e del tutto autonoma: si è visto che (convincenti) argomenti a suo favore possano essere forniti a prescindere dal disposto dell'art. 9 *bis* d.lgs. 25/2006. In seconda battuta, il legislatore ha chiaramente manifestato l'intento, quantomeno per talune delle competenze dei C.G.¹⁵², di escludere ogni diretto potere decisorio in capo alla componente laica. Non si vede la ragione per consentire che essa, pur non potendo influenzare la discussione prendendovi parte, né potendo direttamente manifestare il proprio convincimento attraverso il voto, incida sul numero legale richiesto impedendo che una delibera, adottata dalla maggioranza dei soli consiglieri legittimati a discutere e deliberare, possa dirsi valida¹⁵³: se essa corrisponde ad una astratta esigenza di “aprire” verso l'esterno, a soggetti qualificati in quanto consiglieri giudiziari, il governo autonomo della magistratura, non si vede come ciò non sia garantito dalla possibilità di presenziare alle sedute, pur senza essere computati nel *quorum* costitutivo.

Conseguentemente, la determinazione del *quorum*, ai sensi dell'art. 9 *bis*, deve essere fatta in modo diverso a seconda della composizione richiesta di volta in volta al C.G. per adottare le proprie delibere¹⁵⁴.

professionalità dei magistrati adottata con cinque voti, se fisicamente presenti dodici componenti, di cui otto togati votanti e i quattro laici quali meri “spettatori”, non dovrebbe dirsi valida, pur avendo ottenuto la maggioranza dei votanti (ma non quella dei “presenti”). L'A. ritiene che “questa può essere, alla fine, ritenuta la vera *ratio* di una scelta intermedia (i non togati, presente alla seduta, ma esclusi dalla discussione e dal voto) che resta comunque assai discutibile”.

¹⁵² Cioè almeno per le competenze indicate dall'art. 15 non richiamate nell'art. 16 d.lgs. 25/2006. Cfr. *supra*, § 5.

¹⁵³ Ciò pare contrastare con la logica: la fissazione di un *quorum* deliberativo non può che aver riguardo alla platea di soggetti che effettivamente deliberano o possono deliberare, e non anche a terzi.

¹⁵⁴ Questa è anche la posizione del C.S.M. espressa nella risoluzione-risposta a quesito del 12 marzo 2009. Il Consiglio superiore, peraltro, così argomenta: “i membri non togati *compongono* il Consiglio giudiziario solo per determinate materie, specificamente individuate. Conseguentemente, i componenti laici integrano utilmente il *quorum* del Consiglio giudiziario [...] solo con riguardo alle competenze di cui all'art. 15, comma 1, lett. a), d), ed e)”; si tratta di affermazioni non condivisibili qualora si ritenga che i componenti laici ben possano esercitare competenze ulteriori, diverse da quelle elencate nell'art. 15. Cfr. *supra*, § 4.

IV.6. IL “TRATTAMENTO” DEI COMPONENTI DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO: L’ESONERO PARZIALE DAL LAVORO GIUDIZIARIO E I “COMPENSI” DEI COMPONENTI NON TOGATI.

Si sono descritte finora le attuali competenze dei C.G., che sono state evidentemente incrementate dalla riforma dell’Ordinamento giudiziario¹⁵⁵, e quelle che, *de jure condendo*, si ritiene potrebbero essere adeguatamente svolte da tali organismi.

È ovvio, però, che i componenti dei C.G. debbano anzitutto essere posti nelle condizioni adeguate per poter svolgere le delicate funzioni cui sono chiamati con lo scrupolo e l’attenzione necessari¹⁵⁶.

A questo proposito, e concentrando l’attenzione in prima battuta sui componenti togati, è opportuno dar conto della disciplina prevista per l’esonero parziale dal lavoro giudiziario ordinario.

La riforma non ha risolto la questione con una normativa di rango primario¹⁵⁷, ragion per cui continua a provvedervi il C.S.M. in via di normazione secondaria. Va detto che già prima delle riforme del biennio 2005-2007 era stata denunciata, specialmente dai consiglieri giudiziari dei distretti di maggiori dimensioni¹⁵⁸, l’impossibilità di attendere contemporaneamente alle incombenze relative a tale funzione ed al normale disbrigo del lavoro giurisdizionale; il C.S.M. si era fatto portatore di tali esigenze ed aveva provveduto con la circolare n. 5566 del 19 marzo 2002¹⁵⁹, operando una ripartizione dei distretti in quattro fasce, determinate in ragione del numero di magistrati amministrati nel distretto, e fissando delle soglie massime di esonero per ciascuna di esse¹⁶⁰: il singolo C.G. era

¹⁵⁵ In particolare, in ragione delle nuove valutazioni di professionalità quadriennali.

¹⁵⁶ Il C.S.M., nella circolare n. 5566/2002 (su cui v. *infra* nel testo) ha sottolineato che “vi è un interesse istituzionale a che i delicati compiti propri dei Consigli [...] possano essere svolti in condizioni tali da assicurare una elevata qualità dell’attività istruttoria, preparatoria e consultiva svolta”.

¹⁵⁷ Che per alcuni sarebbe stata preferibile per evitare discrezionalità applicative foriere di disparità di trattamento: cfr. G. AMATO, *Acquisiti poteri di amministrazione*, cit., p. 78. Il fatto che oggi, come si vedrà nel prosieguo del testo, i singoli C.G. possano determinare la misura dell’esonero per i loro componenti togati entro una forbice predeterminata dal C.S.M., pare invece consentire di meglio calibrare la decisione sulla percentuale di esonero alle effettive esigenze del distretto di riferimento.

¹⁵⁸ Si ricorda che prima del d.lgs. 25/2006 era prevista una composizione fissa dei C.G., senza differenziazione del numero di componenti in ragione delle dimensioni dei distretti. V. cap. III, § 1.

¹⁵⁹ Delibera del 14 marzo 2002, pubblicata nel sito www.csm.it.

¹⁶⁰ Era previsto un esonero massimo pari al 10% nei distretti in cui i magistrati in pianta organica fossero meno di 150; la percentuale massima di esonero saliva al 20% nei distretti con pianta organica compresa tra 151 e

chiamato a deliberare il concreto ammontare dell'esonero entro il limite, ed a comunicare immediatamente al C.S.M. il provvedimento, che acquisiva efficacia dal momento dell'approvazione ad opera dell'assemblea plenaria.

Questa situazione, nella quale peraltro non tutti i C.G. avevano ritenuto di usufruire della possibilità di esonero nonostante l'ingente carico di lavoro¹⁶¹, ha conosciuto una evoluzione dopo la riforma dell'Ordinamento giudiziario, com'era inevitabile anche in ragione dell'aggravio delle incombenze di tali organismi. Il C.S.M. se ne è occupato all'interno delle circolari adottate in materia tabellare, disponendo che le proposte tabellari degli uffici debbano dar conto dei magistrati eletti al C.G. e specificare la misura dell'effettivo esonero parziale deliberato.

In primo luogo¹⁶², il C.S.M. ha introdotto il principio della irrinunciabilità dell'esonero da parte del singolo magistrato interessato, unitamente al dovere dei C.G. di definire la misura dell'esonero anche in assenza di specifica richiesta ed all'obbligo per i dirigenti degli uffici di appartenenza dei consiglieri togati di assicurarne la concreta applicazione¹⁶³.

Successivamente¹⁶⁴, una volta sperimentato nella pratica il peso delle nuove competenze dei C.G., si è deciso di ridefinire le stesse soglie di esonero consentito, pur mantenendo la quadripartizione in fasce dei distretti originariamente introdotta dal C.S.M., e di considerare specificamente il caso del Consiglio direttivo della Corte di cassazione secondo lo schema seguente:

250 magistrati professionali, al 30% in quelli con pianta organica compresa fra 251 e 500, ed al 40% in quelli con pianta organica superiore ai 500 magistrati.

¹⁶¹ Con delibera del 18 luglio 2002 (anch'essa reperibile nel sito www.csm.it) il Consiglio superiore ha preso atto che nei C.G. di Caltanissetta, Cagliari e Lecce nessuna richiesta di esonero da lavoro giudiziario era stata avanzata.

¹⁶² Con la circolare sulla formazione delle tabelle per il biennio 2006-2007: circolare 27060 del 19 dicembre 2005, delibera del 15 dicembre 2005, come aggiornata con delibera 16 marzo 2006.

¹⁶³ Trattandosi, quello di consigliere giudiziario, di un ufficio temporaneo considerato dalle circolari in materia di tabelle come una "funzione particolare" svolta dai magistrati dei singoli uffici, il "peso" del minor carico di lavoro che deve essere garantito a costoro viene "ripartito" tra i colleghi del singolo ufficio, senza variazione alcuna in pianta organica. Tra le considerazioni svolte dall'Unione triveneta dei Consigli dell'ordine degli avvocati nell'illustrare la proposta di modifica della normativa in materia di C.G. (sulla quale v. *supra* in nota 94) vi è appunto anche quella in base alla quale sarebbe opportuno individuare dei correttivi alle modalità di elezione dei componenti togati, al fine di introdurre criteri di distribuzione geografica che consentano una rappresentanza dei diversi uffici del distretto ed evitino che la diminuzione del carico di lavoro dovuto all'esonero parziale colpisca solo o prevalentemente uno di essi (per es. il Tribunale distrettuale, nel cui circondario ha sede il C.G.).

¹⁶⁴ Con la circolare 21241 del 1° agosto 2008 relativa al triennio 2009-2011, che si è occupata della questione nell'apposito § 70: tali disposizione sono poi state riprodotte senza modifiche nella circolare 19199/2011, relativa al triennio 2013-2015 (cfr. *supra*, § 4.1), cosicché si tratta della disciplina attuale.

- nei distretti con meno di centocinquanta magistrati professionali in pianta organica, l'esonero previsto è pari al 20%;
- nei distretti con pianta organica compresa tra centocinquantuno e duecentocinquanta magistrati professionali, l'esonero consentito varia da un minimo del 20% ad un massimo del 30%;
- nei distretti con pianta organica compresa tra duecentocinquantuno e cinquecento magistrati professionali, la forbice di esonero va dal 30% al 40%¹⁶⁵;
- nei distretti in cui i magistrati professionali in pianta organica superino le cinquecento unità, la forbice di esonero è invece compresa tra il 40% ed il 50%¹⁶⁶;
- per il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, l'esonero consentito varia dal 20% al 40%.

I C.G. ed il Consiglio direttivo della Cassazione devono provvedere in materia di esonero in occasione delle prime rispettive sedute, e trasmettere la relativa delibera al dirigente dell'ufficio di appartenenza dei consiglieri, che deve indicare con variazione tabellare le modalità relative alla concreta ed attuale applicazione della riduzione del lavoro ordinario¹⁶⁷.

Per quanto riguarda i componenti non togati, invece, la legge¹⁶⁸ è esplicita nel riconoscere loro il diritto ad “un gettone di presenza per ciascuna seduta”.

Fino ad oggi, tale disposizione non ha trovato pratica attuazione, cosicché l'attività dei componenti avvocati e professori universitari continua ad essere svolta del tutto gratuitamente. Inutile dire che, al di là della contrarietà ad una legge esplicita sul punto,

¹⁶⁵ È il caso del C.G. di Venezia, che, per la consiliatura 2012-2016, ha concretamente stabilito la misura dell'esonero nel 33%, cioè un terzo dell'attività giurisdizionale ordinaria.

¹⁶⁶ Il mantenimento della soglia di cinquecento magistrati professionali per individuare la quarta fascia ha suscitato qualche critica, risultando penalizzati i distretti di maggiori dimensioni (Milano, Napoli, Roma, con organico prossimo o superiore alle mille unità). In particolare il distretto di Roma, cui la legge (art. 11, co. 16, d.lgs. 160/2006) demanda la formulazione dei pareri per le valutazioni di professionalità di tutti i magistrati fuori ruolo, compresi quelli in servizio all'estero, esclusi i magistrati destinati al Ministero della giustizia od al C.S.M. e quelli della Direzione nazionale antimafia, su cui v. *infra*, il cap. V. Cfr. C. PEDRELLI, *I Consigli giudiziari*, cit., p. 155.

¹⁶⁷ V. il § 70.2 della circolare 19199/2011 relativa alle tabelle per il triennio 2013-2015, in cui si precisa che la riduzione del lavoro ordinario possa consistere anche in una riduzione del numero delle udienze. La circolare si riferisce ai componenti elettivi del C.G.; i membri di diritto sono titolari di incarichi direttivi, e per questi ultimi il § 70.1 precisa non possano usufruire dell'esonero (la disciplina della loro attività giurisdizionale ordinaria è contenuta nei §§ 33 ss. della stessa circolare).

¹⁶⁸ V. l'art. 14, d.lgs. 25/2006, per i C.G. e l'art. 6 per il Consiglio direttivo della Cassazione.

tale stato di fatto è biasimevole, perché indice di una scarsa considerazione dell'importanza dell'attività dei C.G. e perché non favorisce il positivo funzionamento dei medesimi, che è “presupposto essenziale per il buon andamento dell'amministrazione della giurisdizione”¹⁶⁹.

L'entità del gettone, cui peraltro la legge delega non faceva riferimento¹⁷⁰, avrebbe dovuto essere stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di acquisto di efficacia del d.lgs. 25/2006, e quindi entro il 3 settembre 2006.

In ogni caso il legislatore ha previsto che il compenso sia determinato in misura fissa e calcolato sulla base della partecipazione a ciascuna seduta; non ha quindi considerato il differente profilo del rimborso spese, in particolare di quelle per le trasferte, che varierebbe invece in ragione della distanza percorsa dai singoli consiglieri, provenienti dai vari circondari del distretto, per raggiungere la sede delle riunioni¹⁷¹.

¹⁶⁹ V. C.S.M., circolare 5566/2002 in materia di esonero da lavoro giudiziario per i componenti togati.

¹⁷⁰ Ciò era stato rilevato come motivo di critica dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati: cfr. G. AMATO, *Acquisiti poteri di amministrazione*, cit., p. 78.

¹⁷¹ Salva l'ipotesi della previsione di sedute itineranti del C.G.: cfr. *supra*, § 5.1.

Capitolo V

IL CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA CORTE DI CASSAZIONE

SOMMARIO: V.1. Premessa. Dal Gruppo consultivo al Consiglio direttivo della Corte di cassazione. - V.2. La composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. - V.2.1. In particolare: i membri di diritto. - V.2.2. *Segue*: l'elezione dei componenti togati. - V.2.3. *Segue*: i componenti laici. - V.3. Le competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. - V.3.1. In particolare: le competenze in materia tabellare e nella valutazione dei magistrati.

V.1. PREMESSA. DAL GRUPPO CONSULTIVO AL CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

L'istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione rappresenta una novità assoluta all'interno del sistema di governo autonomo della magistratura. Ad esso è stato dedicato l'intero Titolo I del d.lgs. 25/2006¹, contenente una serie di disposizioni in buona misura speculari rispetto a quelle, contenute nel successivo Titolo II, dedicate ai Consigli giudiziari. Tale specularità, evidente a livello normativo già nelle disposizioni dettate dal

¹ Adottato in attuazione di quanto previsto dalla legge delega 150/2005, in particolare nell'art. 1, co. 1, lett. c) e nell'art. 2, co. 3, lett. a) ed e).

legislatore delegante², è stata sottolineata dal C.S.M.³ e dalla dottrina⁴, cosicché può ritenersi oggi pacifica l'equiparabilità del Consiglio direttivo della Cassazione ai Consigli giudiziari costituiti presso le singole Corti di appello.

Conseguenza di ciò è la possibilità di estendere, *mutatis mutandis*, le considerazioni svolte in punto di natura, composizione e competenze dei C.G. riformati⁵ anche a tale peculiare organo istituito presso la Suprema Corte.

Quanto appena detto non vale a sminuire le obiettive differenze che sussistono tra C.G. e Consiglio direttivo, e che debbono essere tenute in debita considerazione nell'analisi di quest'ultimo e per la migliore comprensione delle funzioni che gli sono state demandate.

Immediata risulta, anzitutto, la differenza di denominazione. Il legislatore ha, enfaticamente⁶, utilizzato quella di "Consiglio direttivo", che poteva giustificarsi alla luce della originaria composizione prevista: infatti, dei sette componenti togati inizialmente contemplati, ben quattro avrebbero esercitato funzioni direttive di legittimità⁷ (attribuendo

² V. in part. la lett. e) dell'art. 2, co. 3, l. 150/2005 sopra citata, la quale dispone sbrigativamente che al Consiglio direttivo si applichino, ovviamente in quanto compatibili, le disposizioni dettate per i C.G. in tema di durata in carica dei componenti elettivi, elezioni dei componenti, competenze e funzionamento a c.d. "geometria variabile".

³ V. in particolare i pareri resi il 9 novembre 2005 e il 31 maggio 2007, reperibili nel sito www.csm.it.

⁴ La sostanziale corrispondenza tra il Consiglio direttivo, per quanto riguarda la Corte di cassazione, e i C.G., per quanto riguarda i singoli distretti di Corte di appello, è riconosciuta, da ultimo ed *ex multis*, da L. POMODORO, *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino, 2012, p. 92; cfr. inoltre gli autori che verranno citati nelle note seguenti.

⁵ Nonché tutto ciò che riguarda le "sorti" del d.lgs. 25/2006, e la tempistica relativa alla piena attuazione nella pratica. V. *supra*, i capitoli II, III, IV, ai quali si fa dunque rinvio.

⁶ Così si esprime G. GILARDI, *La controriforma dell'ordinamento giudiziario alla prova dei decreti delegati: la Corte di cassazione*, in *Quest. giust.*, 2006, f. 1, p. 124, il quale aggiunge anche che tale scelta normativa sia stata compiuta "probabilmente non senza allusività": il riferimento è alla disciplina originaria del d.lgs. 25/2006, e alla riforma Castelli nel suo complesso, che, prosegue l'Autore citato, ha avuto tra i suoi obiettivi quello di una "ricostruzione piramidale" dell'Ordinamento giudiziario, anche attraverso lo spostamento verso la Cassazione delle funzioni di "governo" della magistratura, come risulterebbe dalla presenza di magistrati con funzioni di legittimità nelle commissioni di esame chiamate a vario titolo ad esprimere valutazioni ai fini del conferimento delle funzioni e degli incarichi direttivi e semidirettivi (il riferimento è all'art. 47, d.lgs. 160/2006, poi abrogato dalla l. 111/2007); dalla particolare composizione del neoistituito Consiglio direttivo (v. art. 1, d.lgs. 25/2006, nel testo originario, ed anche *infra* nel testo); dal potere di influenza riservato ai Capi di Corte all'interno del comitato direttivo della neoistituita Scuola superiore della magistratura (il riferimento è al testo originario dell'art. 6, d.lgs. 26/2006, pure modificato dalla l. 111/2007, che prevedeva al suo interno la presenza del primo presidente e del procuratore generale della Cassazione su di un totale di sette membri).

⁷ Per la precisione il Consiglio direttivo, nel disegno del legislatore del 2006, avrebbe dovuto essere composto da tre membri di diritto (primo presidente e procuratore generale della Corte di cassazione, presidente del C.N.F.), due membri laici (un professore universitario ed un avvocato) e cinque membri elettivi togati, di cui un magistrato con funzioni direttive giudicanti, uno con funzioni direttive requirenti, due con funzioni giudicanti ed uno con funzioni requirenti, tutte ovviamente di legittimità.

così al Consiglio un carattere spiccatamente verticistico criticato dal C.S.M.⁸ e dalla dottrina⁹ perché del tutto sproporzionato rispetto al rapporto, nell'organico della Corte, tra magistrati con funzioni direttive e magistrati privi di tali funzioni¹⁰). In seguito alle modifiche apportate dalla l. 111/2007, che in punto di competenza ha eliminato ogni riferimento alle funzioni esercitate dai componenti¹¹, parrebbe più opportuna la denominazione di "Consiglio giudiziario presso la Corte di Cassazione", che però la riforma Mastella ha perso l'occasione di sostituire a quella di "Consiglio direttivo".

In secondo luogo, è di tutta evidenza che questo particolare "consiglio giudiziario" afferisce, nello svolgimento delle sue funzioni, non ad un distretto di Corte di appello, e quindi a tutti gli uffici giudiziari in esso ricompresi, bensì ad un unico ufficio giudiziario, la Corte di cassazione (e, ovviamente, la Procura generale presso di essa) avente competenza sull'intero territorio nazionale. Le peculiarità dell'attività svolta dai magistrati di legittimità, inoltre, si ripercuotono inevitabilmente sulle competenze del Consiglio, specialmente per quel che riguarda l'organizzazione dell'ufficio e la valutazione della professionalità di questi magistrati¹².

È proprio con riferimento a tali esigenze che, d'altronde, già prima delle riforme del biennio 2005-2007, si era riconosciuta come un'anomalia da correggere quella dell'assenza di un organo analogo al C.G. presso la Suprema Corte, che, in misura paragonabile all'attività svolta dai Consigli in sede distrettuale, coadiuvasse e nello stesso tempo arginasse gli ampi poteri in materia di organizzazione della Corte, di vigilanza e valutazione sui magistrati che erano riconosciuti al primo presidente ed al procuratore generale¹³.

⁸ Nel parere reso sul testo del futuro d.lgs. 25/2006 il 9 novembre 2005.

⁹ Cfr., tra gli altri, G. AMATO, *Marginale l'apporto del Cnf in Cassazione*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 82.

¹⁰ Anche tralasciando i Capi di corte, componenti di diritto, in base alle modifiche apportate all'organico della Suprema Corte dal d.lgs. 23 gennaio 2006 n. 24, si sarebbero dovuti eleggere due magistrati con funzioni direttive di legittimità su un totale di 59 posti in organico (54 posti di presidente di sezione, 5 posti di avvocato generale), e tre magistrati senza tali funzioni su un bacino totale di 405 posti in organico (303 consiglieri di Corte, 37 magistrati di Tribunale addetti all'Ufficio del massimario, 65 sostituti procuratori generali).

¹¹ Come si vedrà *infra*, sono oggi previsti otto componenti togati elettivi, di cui due esercenti funzioni requirenti di legittimità: è venuta meno l'individuazione degli eleggibili con riguardo alle funzioni direttive esercitate.

¹² V. *infra*, §§ 2 e 3.

¹³ Il C.G. presso la Corte di appello di Roma non aveva, né ha, alcuna competenza sui magistrati in servizio presso la Suprema Corte, dal momento che esso, come tutti i C.G., opera con riguardo ad un distretto di Corte di appello e a tutti gli uffici giudiziari (di merito) in esso ricompresi.

Basti ricordare che, in occasione del formale riconoscimento legislativo del sistema tabellare di organizzazione degli uffici giudiziari, già introdotto da tempo risalente dal C.S.M. attraverso proprie circolari¹⁴, alla Corte di cassazione quei principi furono estesi in modo attenuato¹⁵, disegnando un *iter* procedimentale di approvazione delle tabelle sviluppato esclusivamente tra due soggetti, il primo presidente della Corte ed il C.S.M., senza l'intervento di un organo collegiale, analogo ai C.G. presso le Corti di appello, che si facesse portatore, in quanto latamente "rappresentativo" dei magistrati dell'ufficio interessato, delle loro esigenze, o che più direttamente fungesse da collettore delle osservazioni avanzate da costoro: tale assenza aveva reso inevitabile demandare l'esercizio della funzione consultiva sulle tabelle allo stesso presidente della Cassazione, e quindi allo stesso organo che formula le proposte¹⁶.

Nella stessa prospettiva, più di recente, il C.S.M. aveva chiarito che "i pareri espressi per le progressioni in carriera dei magistrati in servizio a qualsiasi titolo presso la Corte di Cassazione e presso la Procura Generale di questa, compresi fra essi quanti operano presso la Direzione Nazionale Antimafia, [fossero] richiesti congiuntamente al Presidente della Corte di Cassazione ed al Procuratore Generale"¹⁷, escludendo ogni "competenza" del C.G. di Roma.

In buona sostanza, i tradizionali e più rilevanti compiti consultivi spettanti ai C.G. erano esercitati, per quanto riguarda la Cassazione, dai Capi di Corte, il che rappresentava un'anomalia nel panorama del governo autonomo della magistratura che la stessa Corte di

¹⁴ L'art. 3 del d.p.r. 449/1988 ha introdotto nell'Ordinamento giudiziario (r.d. 12/1941) gli artt. 7 *bis* e 7 *ter*, che disciplinano rispettivamente le tabelle degli uffici *giudicanti* (quanto all'organizzazione degli uffici requirenti e agli ampi poteri riconosciuti, anche dalla recente riforma, ai dirigenti di tali uffici, si v. l'art. 1, co. 6 e 7, d.lgs. 106/2006 e *supra*, cap. IV, § 4.1) e i criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti, delineando l'"ossatura" del c.d. procedimento tabellare; dal canto suo, il C.S.M. ha rivendicato il proprio ruolo di vertice nel sistema di organizzazione degli uffici sin dalla circolare n. 81 del 1969: su tali aspetti, e per l'analisi dell'evoluzione della materia, si v. G. GILARDI, *Le tabelle degli uffici giudiziari*, in E. ALBAMONTE – P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, pp. 172 ss.

¹⁵ In particolare, il co. 3 dell'art. 7 *bis*, r.d. 12/1941, disponeva che "per quanto riguarda la Corte suprema di cassazione il Consiglio superiore della magistratura delibera[sse] sulla proposta del Primo presidente della stessa Corte".

¹⁶ Cfr. G. GILARDI, *Le tabelle degli uffici giudiziari*, cit., p. 179.

¹⁷ V. la circolare del C.S.M. n. 2078 del 28 gennaio 2000, nella quale il Consiglio superiore (disattendendo peraltro il parere dell'Ufficio studi, secondo il quale il parere avrebbe dovuto promanare dai Capi di Corte solo in caso di valutazione dell'idoneità al conferimento delle funzioni direttive superiori, mentre per tutte le altre valutazioni, pur se riguardanti magistrati in servizio presso la Corte di cassazione o la Procura nazionale antimafia, avrebbe dovuto provvedervi il C.G. di Roma) ha ribadito che il parere del C.G. richiesto dalla legislazione vigente all'epoca per gli avanzamenti in carriera dovesse escludersi per i magistrati in servizio presso uffici aventi competenza sull'intero territorio nazionale e non formalmente incardinati nel distretto di Corte di appello di Roma.

cassazione alla fine riconobbe, in occasione dell'Assemblea generale convocata dal primo presidente e svoltasi il 23 aprile 1999¹⁸.

Nel documento approvato in esito a tale Assemblea, si prevedeva, tra l'altro, che, in attesa dell'intervento legislativo di istituzione del Consiglio giudiziario della Cassazione, venisse costituito presso la presidenza della Corte un organo consultivo formato da magistrati di tutte le sezioni, rappresentativo delle stesse, nonché da due magistrati della Procura generale. Con decreto del primo presidente della Corte¹⁹ in data 2 dicembre 1999 veniva istituito il "Gruppo consultivo", il quale quindi può ritenersi l'unico effettivo precedente dell'attuale Consiglio direttivo della Cassazione.

Quest'ultimo si pone quindi, in qualche modo, in relazione di continuità rispetto al Gruppo consultivo, ma allo stesso tempo la riforma dell'Ordinamento giudiziario segna anche una netta discontinuità rispetto a quella esperienza: oltre alla scarsa rappresentatività dovuta al sistema elettivo previsto (in base al quale ciascuna sezione della Corte doveva designare un componente, oltre ai due magistrati designati dalla Procura generale), il Gruppo consultivo era caratterizzato da una genericità di attribuzioni che lo rendeva "organo di consulenza della Prima Presidenza"²⁰ più che effettiva articolazione del sistema di governo autonomo della magistratura in funzione ausiliaria rispetto al C.S.M., con evidenti ripercussioni sul livello di indipendenza interna garantita²¹.

L'istituzione per legge del Consiglio direttivo ha sostituito una legittimazione piena ed ufficiale per tale organo, collocandolo da subito nel solco dell'esperienza dei C.G.²², a

¹⁸ Convocata con decreto del primo presidente dell'8 marzo 1999 a norma dell'art. 93, co. 1, n. 3, r.d. 12/1941 per discutere delle crescenti difficoltà incontrate dalla Suprema Corte nello svolgimento del proprio lavoro: cfr. V. D'AMBROSIO, *Il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*, in E. ALBAMONTE – P. FILIPPI (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, pp. 79 ss.; gli atti dell'Assemblea generale della Corte sono pubblicati in *Foto it.*, 1999, p. V, coll. 161 ss.

¹⁹ Adottato il 2 dicembre 1999, secondo quanto riportato da V. D'AMBROSIO, *op. cit.*, p. 79.

²⁰ Così si è espresso l'allora primo presidente della Corte di cassazione, Vincenzo CARBONE nella Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2009, reperibile nel sito www.cortedicassazione.it.

²¹ Cfr. G. GILARDI, *La controriforma dell'ordinamento giudiziario alla prova dei decreti delegati: la Corte di cassazione*, cit., p.123. Analogamente si esprime M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, in D. CARCANO (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, 2006, p. 158.

²² V. *supra*, in questo stesso paragrafo. L'attività del Consiglio direttivo presenta comunque una connotazione del tutto peculiare, per le differenze sopra già cennate rispetto ai C.G.; se ne può ritenere sintomo il fatto che, nella Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2008 il primo presidente Carbone si sia riferito al neo-insediato Consiglio direttivo come ad un "organo consultivo (non già più del primo presidente, com'era il Gruppo consultivo, ma ancora, e solo) della Corte", e non invece del Consiglio superiore, sottolineando "l'impossibilità di

quella “ufficiosa e quasi incerta”²³ del Gruppo consultivo, consentendo il superamento di quel “grave e storico ritardo culturale nella completa realizzazione di un autogoverno articolato, tradottosi nella mancata istituzione di un organismo analogo al Consiglio giudiziario”²⁴ presso la Suprema Corte; con l’adozione di un sistema di elezione dei componenti, inoltre, “tutti i magistrati vengono coinvolti nelle scelte organizzative, realizzandosi in tal modo una forma di gestione partecipata della Corte”²⁵.

Per quanto detto finora, in questa sede pare opportuno soffermare l’attenzione sulle specificità del Consiglio direttivo, e sulle (poche) differenze di disciplina rispetto ai C.G. che, più o meno comprensibilmente, sono state poste dal d.lgs. 25/2006²⁶.

A questo proposito vale subito la pena di ricordare che la maggior parte di tali difformità di disciplina derivano dalle modifiche apportate dalla l. 111/2007, quando invece il testo originario del d.lgs. 25/2006 si caratterizzava per una più accentuata sovrapponibilità tra le disposizioni contenute nei primi due Titoli del testo normativo.

utilizzare puramente e semplicemente l’esperienza dei consigli giudiziari presso le Corti d’appello, per le peculiarità funzionali e strutturali della Corte”. Il testo della relazione è reperibile in www.cortedicassazione.it.

²³ Così G. GILARDI, *Le tabelle degli uffici giudiziari*, cit., p. 214.

²⁴ V. M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, cit., p. 158.

²⁵ Si cita ancora la Relazione sull’amministrazione della giustizia dell’anno 2009 del primo presidente Carbone, che prosegue. “Il passaggio dall’uno all’altro sistema può dare, nel presupposto della condivisione dei valori di indipendenza e del perseguimento dell’interesse pubblico, frutti eccellenti sul piano della maggiore rappresentatività e dei più ampi consensi nella organizzazione degli uffici e del lavoro. Di grande rilievo istituzionale anche il confronto con le componenti laiche, che per la prima volta assumono una corresponsabilità nelle scelte gestionali”.

²⁶ Di alcune di esse è già stato dato conto, incidentalmente, nei capitoli che precedono. In particolare si è fatto cenno alla esplicita previsione del potere di autoregolamentazione del Consiglio, assente invece per quanto attiene ai C.G. (v. art. 3, d.lgs. 25/2006 e cfr. *supra*, cap. II, § 5), alla diversa formulazione normativa relativa al computo dei componenti per la determinazione del *quorum* costitutivo del Consiglio direttivo (v. art. 8 *bis*, d.lgs. 25/2006 e cfr. *supra*, cap. III, § 3) e al disposto dell’art. 3, co. 2, d.lgs. 25/2006, che in buona sostanza esclude la possibilità di dotare il Consiglio direttivo di un’apposita struttura amministrativa, funzionale all’espletamento delle proprie competenze di amministrazione della giurisdizione (cfr. *supra*, cap. IV, § 1). Si noti che nei primi due casi si tratta di modifiche apportate dalla l. 111/2007, capaci peraltro di risolvere dubbi interpretativi rilevati dai commentatori anche e soprattutto con riferimento alla disciplina dei C.G., ma che (inspiegabilmente) il legislatore non ha inteso riprodurre, attraverso apposite, corrispondenti interpolazioni, nella disciplina riservata a questi ultimi, costringendo ancora gli interpreti a pervenire ai medesimi risultati applicativi in via di interpretazione analogica.

Si può invece rinviare *tout court* a quanto ulteriormente detto in materia di organi del Consiglio (art. 3, d.lgs. 25/2006, da confrontare con l’art. 11: v. cap. III, § 2); disciplina elettorale (artt. 4 e 4 *bis*, corrispondenti agli artt. 12 e 12 *bis*: v. cap. III, § 4); durata in carica, divieto di rieleggibilità o rinominabilità dei componenti (art. 5, corrispondente all’art. 13: cap. III, § 1 *ss.*); compensi dei componenti laici ed esonero parziale dal lavoro giudiziario per i togati (art. 6, corrispondente all’art. 14, e circolare del C.S.M. n. 21241/2008: v. cap. IV, § 6).

V.2. LA COMPOSIZIONE DEL CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

In seguito alle elezioni tenutesi il 4 e 5 aprile 2008, il Consiglio direttivo si è per la prima volta insediato nel rispetto dell'assetto normativo risultante dalle modifiche apportate dalla l. 111/2007 al testo del d.lgs. 25/2006.

In particolare esso è oggi composto da:

- primo presidente e procuratore generale della Corte di cassazione, nonché dal presidente del Consiglio nazionale forense: quali membri di diritto;
- otto magistrati, di cui due che esercitano funzioni requirenti, eletti da tutti e tra tutti i magistrati in servizio presso la Corte e la Procura generale;
- tre componenti c.d. laici, e cioè due professori universitari di ruolo in materie giuridiche, nominati dal Consiglio universitario nazionale, e un avvocato con almeno venti anni di effettivo esercizio della professione, iscritto da almeno cinque anni nell'albo speciale degli avvocati ammessi al patrocinio davanti alla Corte di cassazione, nominato dal Consiglio nazionale forense²⁷.

Per quanto riguarda i componenti togati elettivi, l'unica limitazione posta dal legislatore è quella della quota da riservare ai magistrati della Procura generale: si è in tal modo decisamente superata la precedente configurazione verticistica data all'organo dalla riforma Castelli, consentendo alla platea degli elettori di decidere, con il proprio voto, quale rappresentanza riconoscere, all'interno del Consiglio direttivo, ai magistrati che svolgono funzioni direttive di legittimità; al tempo stesso si è assicurata, incrementando il numero degli eletti, una rappresentanza per settori di attività (giudicante e requirente) che si avvicina maggiormente alla proporzione tra i magistrati in servizio presso la Corte e quelli in servizio presso la Procura generale, oltreché una maggiore funzionalità complessiva dell'organo dovuta all'aumento complessivo del numero di componenti²⁸.

²⁷ È l'art. 1 del d.lgs. 25/2006, come modificato dalla l. 111/2007.

²⁸ Infatti, come accennato nel § precedente, il testo originario del d.lgs. 25/2006 prevedeva che il Consiglio direttivo fosse composto da dieci membri totali (oggi invece il numero è salito a quattordici), di cui, oltre ai tre membri di diritto già indicati, due soli componenti laici (un avvocato e un professore universitario) e cinque togati, eletti all'interno delle seguenti "categorie": un magistrato con funzioni direttive giudicanti di legittimità, uno con funzioni direttive requirenti di legittimità, due magistrati che esercitassero funzioni giudicanti di legittimità ed uno funzioni requirenti di legittimità.

V.2.1. *In particolare: i membri di diritto.*

Una delle differenze più evidenti tra la composizione del Consiglio direttivo e quella dei C.G. riguarda il mantenimento di un componente laico di diritto, nella persona del presidente del Consiglio nazionale forense. Si è visto come il testo originario del d.lgs. 25/2006 prevedesse, simmetricamente, la presenza quale componente di diritto nei C.G. del presidente del Consiglio distrettuale dell'ordine forense: vi è ragione di chiedersi perché la l. 111/2007, nell'eliminare tale previsione riguardo ai C.G., non abbia fatto altrettanto anche con riguardo al Consiglio direttivo della Cassazione.

La *ratio* di una tale scelta normativa è stata ravvisata in dottrina²⁹ nella necessità di bilanciare una presenza rafforzata all'interno dell'intero circuito del governo autonomo della magistratura dei componenti di diritto togati dello stesso Consiglio direttivo. Infatti, i due Capi di Corte sono titolari del potere di proposta tabellare o del progetto organizzativo dell'ufficio analogamente a qualunque altro dirigente rispetto all'ufficio giudiziario diretto, sono componenti dell'organo ausiliario chiamato ad esprimere il parere sulla proposta tabellare³⁰, e, per espressa previsione costituzionale (cfr. art. 104 Cost.), sono componenti dell'organo deliberante in materia, e cioè il Consiglio superiore della magistratura: una situazione indubbiamente anomala³¹.

Quanto al presidente del C.N.F. quale componente di diritto, infine, un'ulteriore considerazione può essere fatta con riguardo a tale specifica scelta normativa: il Consiglio nazionale forense è, nel sistema dell'Ordinamento forense, l'organo professionale avente

²⁹ Cfr. B. GIANGIACOMO, *La nuova organizzazione e i compiti degli organi di autogoverno*, in *Foro it.*, 2010, V, col. 81.

³⁰ Si ricordi quanto detto circa le competenze consultive dei C.G. sui criteri organizzativi delle Procure (*supra*, cap. IV, § 4.1); per quanto riguarda l'organizzazione della Procura generale presso la Corte di cassazione, essa sembra rimanere sottratta alla disciplina posta dal C.S.M. nella risoluzione del 21 luglio 2009, laddove precisa che i contenuti della risoluzione in questione e di quella precedente del 12 luglio 2007 sono applicabili anche alle Procure presso i Tribunali dei minori ed alle Procure generale presso le Corti di appello, ma non evidentemente alla Procura generale presso la Cassazione.

³¹ Anche se, si è sottolineato in dottrina, relativa ad una procedura amministrativa e non giurisdizionale, in cui non risulta essere condizione indispensabile la distinzione di organi tra le varie fasi: cfr. ancora B. GIANGIACOMO, *op. cit.*, *ibidem*; Denuncia invece l'"inopportunità" della scelta normativa di "raccordarsi alla composizione dei consigli giudiziari per il fascino della simmetria" prevedendo la contestuale presenza dei due membri di diritto nell'organo decisorio ed in quello consultivo G. SANTALUCIA, *Consigli giudiziari: ecco i due modelli*, in *D&G*, 2006, n. 7, p. 80.

“competenza” su tutto il territorio nazionale, a differenza dei Consigli dell’ordine circondariali o distrettuali, che sono tutti costituiti presso un circondario di Tribunale ed entro quest’ultimo rappresentano l’avvocatura; sotto questo aspetto, quindi, la scelta normativa, in perfetta simmetria rispetto a quanto previsto per i C.G. nella versione originaria del d.lgs. 25/2006, risulta ben comprensibile.

Al di là di tale aspetto formale, però, è chiaro che il C.N.F. non abbia un particolare rapporto istituzionale con quel peculiare ufficio giudiziario che è la Cassazione: è ben vero che l’esercizio della professione forense davanti alla Suprema Corte (ed alle altre giurisdizioni superiori) presenta come condizione essenziale l’iscrizione in un apposito albo speciale, che è tenuto dal C.N.F.³², ma è altrettanto vero che gli avvocati abilitati al patrocinio davanti alla Corte di cassazione non cessano di fare capo ai rispettivi Consigli dell’ordine, né sono specificamente “rappresentati”, quale “sotto-categoria professionale”, dal C.N.F. a livello centrale. Certo, la scelta legislativa, in attuazione della volontà di individuare un componente laico di diritto nel Consiglio direttivo della Cassazione, rimane la più logica, anche per la difficile percorribilità di soluzioni alternative³³. L’importanza della presenza del presidente del C.N.F. quale componente di diritto, però, si coglie in particolare in materia di competenze del Consiglio direttivo, e, nello specifico, in tema di valutazione della professionalità dei magistrati di Cassazione³⁴.

V.2.2. *Segue: l’elezione dei componenti togati.*

Come si è già accennato, il sistema elettorale delineato dal legislatore del 2007 per il Consiglio direttivo è di tipo proporzionale per liste contrapposte, ed è del tutto analogo a quello introdotto per i Consigli giudiziari. Anche in tal caso l’individuazione delle “categorie” di magistrati eleggibili è effettuata con esclusivo riguardo alle funzioni (di legittimità) esercitate, giudicanti o requirenti, secondo una proporzione interna più

³² V. l’art. 33, r.d.l. 27 novembre 1933 n. 1578 (“Ordinamento delle professioni di avvocato e di procuratore”).

³³ Quale, per esempio, l’indicazione del presidente del Consiglio dell’ordine distrettuale di Roma, oggi non più componente di diritto del C.G. presso la corrispondente Corte di appello: non è infatti condizione essenziale l’elezione di domicilio in Roma per l’esercizio della professione presso le giurisdizioni superiori.

³⁴ V. *infra*, § 3.2.

equilibrata, rispetto a quella definita dalla prima versione del d.lgs. 25/2006³⁵, considerando l'organico della Corte.

Il C.S.M.³⁶ ha peraltro sottolineato che il numero di elettori richiesto per la presentazione della lista elettorale, che è pari a venticinque ed è identico a quello richiesto nella disciplina elettorale dei C.G., appare troppo alto rispetto all'intero corpo elettorale, non rappresentando “quella normale proporzione prevista per competizioni elettorali contenute, basate su un sistema proporzionale per liste contrapposte”³⁷. Vale la pena di ricordare che, quanto ai C.G., il numero di elettori richiesto per presentare una lista è identico indipendentemente dalla fascia distrettuale di appartenenza del C.G., e quindi anche per quelli chiamati ad amministrare un numero di magistrati inferiore alle trecentocinquanta unità: gli stessi dubbi sollevabili in riferimento alla disciplina del Consiglio direttivo dovrebbero riguardare quindi, almeno in parte, anche la disciplina dei Consigli giudiziari.

In materia elettorale, le principali questioni interpretative sollevate hanno però riguardato l'aspetto dell'elettorato attivo e passivo in riferimento a due categorie di magistrati: quelli addetti all'Ufficio del massimario e del ruolo, ed i magistrati componenti la Direzione nazionale antimafia.

Secondo la formulazione originaria del d.lgs. 25/2006³⁸, all'elezione avrebbero dovuto provvedere i “magistrati in servizio presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte”, mentre la scelta dei componenti togati sarebbe dovuta ricadere sui magistrati che esercitassero funzioni di legittimità³⁹; questo valeva ad escludere il diritto di elettorato passivo per i magistrati del Massimario, per i quali è dubbio l'effettivo svolgimento di funzioni “di legittimità”⁴⁰, ma non quello attivo, posto

³⁵ Pur mantenendo una “sovra-rappresentanza” della funzione requirente che però, anche in tal caso, può giustificarsi con gli stessi argomenti utilizzati in riferimento ai C.G.: cfr. *supra*, cap. III, § 4.

³⁶ Nel parere reso il 31 maggio 2007, sul testo della futura l. 111/2007.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ V. art. 4, co. 1.

³⁹ Direttive giudicanti, direttive requirenti, giudicanti o requirenti nelle proporzioni indicate dall'art. 1, d.lgs. 25/2006.

⁴⁰ Com'è noto, i magistrati di tale Ufficio curano, per l'appunto, la massimazione delle sentenze della Suprema Corte, favorendo la consolidazione della giurisprudenza ed un migliore esercizio della funzione nomofilattica.

che indubbiamente essi “prestano servizio presso la Corte di cassazione”⁴¹: veniva così pregiudicata l’effettiva rappresentatività del Consiglio direttivo, nella cui “giurisdizione” non si dubitava che tali magistrati fossero ricompresi⁴².

L’intervento correttivo della l. 111/2007, sul punto, è stato salutato con favore, *in primis* dallo stesso C.S.M.⁴³; la nuova formulazione normativa⁴⁴ prevede che i componenti togati del Consiglio direttivo siano “eletti da tutti e tra tutti i magistrati in servizio presso la Corte e la Procura generale”, risolvendo ogni dubbio circa l’estensione del diritto di elettorato passivo anche ai magistrati addetti all’Ufficio del massimario.

La riforma Mastella non ha invece risolto la questione dei magistrati della Direzione nazionale antimafia⁴⁵, per i quali il silenzio del d.lgs. 25/2006 perpetua i dubbi circa la loro assoggettabilità alla “competenza” del Consiglio direttivo ovvero del C.G. presso la Corte di appello di Roma. Il dubbio ha ragione di porsi dal momento che la D.N.A. è stata istituita dal legislatore “nell’ambito della procura generale presso la Corte di cassazione”⁴⁶, ad essa è preposto “un magistrato di cassazione” (il procuratore nazionale antimafia), ed ha una competenza territoriale generale non riferibile direttamente ad uno specifico distretto⁴⁷. Inoltre, il procuratore generale presso la Corte di cassazione esercita la sorveglianza sul procuratore nazionale antimafia e sulla D.N.A. tutta⁴⁸, ragion per cui il C.S.M. ha ritenuto in passato⁴⁹ di equiparare tali ultimi magistrati a quelli direttamente facenti capo alla procura generale della cassazione, disponendo che i pareri per la loro

⁴¹ In tal senso, tra gli altri, G. DIOTALLEVI, *I Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo presso la Corte di cassazione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2006, I, p. 33; M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 391.

⁴² Secondo G. DIOTALLEVI, *op. cit.*, *ibidem*, ciò si poneva anche in contrasto con gli articoli 3 e 104 della Costituzione, poiché la previsione di un diritto di elettorato “dimezzato” per tale particolare categoria di magistrati costituiva una disparità di trattamento non razionale e confliggeva con l’esplicito riconoscimento a tutti i magistrati, indistintamente, della possibilità di piena partecipazione al sistema di governo autonomo della magistratura all’interno del C.S.M.

⁴³ V. il già citato parere reso il 31 maggio 2007.

⁴⁴ V. l’attuale art. 1, d.lgs. 25/2006, come modificato dalla l. 111/2007.

⁴⁵ Per comodità, D.N.A.;

⁴⁶ V. l’art. 76 *bis*, r.d. 12/1941, introdotto con d.l. 367/1991, convertito in l. 8/1992.

⁴⁷ Ovviamente, nella materia di propria competenza, che riguarda i soli reati indicati nell’art. 51, co. 3*bis*, c.p.p. e nelle altre specifiche disposizioni di legge, e con la possibilità di esercitare, a mo’ di ufficio del Pubblico Ministero specializzato, le funzioni di impulso e di coordinamento investigativo indicate nell’art. 371 *bis*, c.p.p.

⁴⁸ V. l’art. 76 *ter*, r.d. 12/1941.

⁴⁹ Si tratta della circolare 2078/2000 già poco sopra citata. Vale la pena di ricordare che essa è stata adottata in un periodo in cui non esisteva il Consiglio direttivo né era ancora stato istituito il Gruppo consultivo della Cassazione: cfr. *supra*, § 1.

progressione in carriera dovessero essere richiesti allo stesso procuratore generale, esclusa in proposito ogni competenza del C.G. presso la Corte di appello di Roma.

Ora, lo stesso legislatore del 2006 aveva qualificato le funzioni esercitate dai sostituti procuratori addetti alla D.N.A. come “requirenti di secondo grado”, al pari di quelle esercitate dai sostituti procuratori delle Procure generali presso le Corti di appello, e quelle del Procuratore nazionale antimafia come “direttive requirenti di secondo grado”, al pari delle funzioni dei procuratori generali presso le Corti di appello⁵⁰, con ciò escludendo la soggezione di tali magistrati al Consiglio direttivo della Cassazione, ma lasciando una lacuna difficilmente colmabile per via della non facile riferibilità dell’attività della D.N.A. ad un distretto, e quindi ad un C.G., particolari⁵¹.

La riforma Mastella ha inquadrato i magistrati della D.N.A. come esercenti funzioni “requirenti di coordinamento nazionale”, per quanto riguarda i sostituti presso la D.N.A., e “direttive requirenti di coordinamento nazionale”, per quanto riguarda il Procuratore nazionale antimafia, con ciò dando l’impressione di qualificare tali funzioni come un *quid alii* rispetto a quelle requirenti di merito, pur senza ricomprenderle nelle funzioni di legittimità. Non ha però preso direttamente posizione sulla attribuibilità a costoro del diritto di elettorato attivo e passivo in riferimento al Consiglio direttivo ovvero al C.G. di Roma.

Vi ha invece provveduto successivamente lo stesso legislatore con il d.lgs. 35/2008, recante disposizioni in materia di elezioni del Consiglio direttivo della Cassazione e dei Consigli giudiziari, prescrivendo che i magistrati della D.N.A. votino presso l’ufficio elettorale con sede nel capoluogo del distretto della Corte di appello di Roma⁵²: a sostegno di tale scelta, nel preambolo del decreto in questione si è anzitutto richiamato il rilievo per cui i magistrati della D.N.A. non esercitano funzioni di legittimità, ricordando poi la loro eleggibilità al C.S.M. entro la “quota” dei magistrati requirenti di merito⁵³ e la

⁵⁰ V. gli artt. 10 e 11, d.lgs. 160/2006 nella versione originaria mai entrata in vigore per effetto della l. 269/2006.

⁵¹ In tal senso anche il C.S.M., nel parere reso il 9 novembre 2005.

⁵² V. l’art. 3, co. 2, d.lgs. 35/2008.

⁵³ Si tratta del disposto dell’art. 23, co. 2, lett. b), l. 195/1958, che accomuna i magistrati della D.N.A. a quelli esercitanti le funzioni di P.M. presso gli uffici di merito in funzione dell’elezione dei quattro magistrati requirenti nel C.S.M.; la lett. a) dello stesso articolo, invece, considera unitariamente i magistrati di legittimità, sia giudici presso la Corte di cassazione sia sostituti procuratori presso la Procura generale, per l’elezione di due componenti del Consiglio; i rimanenti dieci componenti togati sono eletti tra magistrati giudicanti di merito (lett. c).

loro soggezione alla disciplina *ex art. 11 c.p.p.*, in caso di procedimenti in cui assumano la qualità di persona sottoposta alle indagini, imputato ovvero persona offesa o danneggiata dal reato⁵⁴.

Con ciò si è risolta in radice la questione della D.N.A., valorizzando il dato fattuale costituito dalla ubicazione dell'ufficio all'interno del distretto della Corte di appello di Roma⁵⁵; in dottrina⁵⁶ si è però ritenuta tale soluzione “inappagante sotto il profilo della coerenza ordinamentale, tenuto conto della specifica professionalità dei magistrati addetti alla Procura [*recte*: Direzione] nazionale antimafia, della peculiare natura dell'Ufficio e delle sue particolari esigenze organizzative e tabellari”.

V.2.3. *Segue: i componenti laici.*

Tralasciando di considerare il componente laico di diritto, del quale si è detto *supra*, membri non togati del Consiglio direttivo della Cassazione sono un avvocato con almeno venti anni di effettivo esercizio della professione (iscritto da almeno cinque anni nell'albo

⁵⁴ È quanto dispone l'art. 11 *bis* c.p.p., che richiama la disciplina del precedente art. 11 anche per i magistrati della D.N.A.: quest'ultimo articolo prevede un meccanismo alternativo di individuazione dell'ufficio giudiziario competente per procedimenti coinvolgenti magistrati nel caso in cui l'applicazione delle regole generali in materia porti all'individuazione della competenza in capo ad un ufficio compreso nel medesimo distretto di Corte di appello entro cui il magistrato interessato svolge le proprie funzioni. Poiché tale disposizione si riferisce all'esercizio delle funzioni giudiziarie all'interno di un distretto di corte di appello quale condizione per l'applicazione della speciale regola di determinazione della competenza, se ne deduce l'inapplicabilità nel caso in cui, ad essere coinvolto nel procedimento penale in una delle forme indicate dalla legge, sia un magistrato di cassazione, appartenente ad un ufficio giudiziario avente competenza oltre ed indipendentemente dal territorio di uno specifico distretto di Corte di appello (cfr. Cass. Civ. sez. III, 6 aprile 2001 n. 5146, e il commento all'art. 11 c.p.p., con la dottrina ivi citata, ne *I Codici ipertestuali – Codice di procedura Penale commentato*, UTET giuridica, s.d., entrambi consultabili nella banca dati *online* studiolegale.leggiditalia.it). Secondo il ragionamento del legislatore, nel preambolo al d.lgs. 35/2008, l'applicabilità di tale disposizione ai magistrati della D.N.A. renderebbe perciò evidente la loro “appartenenza distrettuale”, individuata, per scelta di legge, in riferimento al distretto della Corte di appello di Roma; peraltro, in dottrina si è sottolineato che “stante l'estraneità dei magistrati della Cassazione dall'ambito di applicazione dell'art. 11 proprio perché mancante il requisito della delimitazione territoriale delle funzioni, l'art. 11 *bis* andrebbe interpretato nel senso di rendere operativa la competenza tabellare stabilita dalla prima norma solo in caso di applicazione in una procura distrettuale e non in relazione alle funzioni istituzionali, non territoriali, dei magistrati della D.N.A.”: così il commento all'art. 11 *bis* ne *I Codici ipertestuali*, sopra citato.

⁵⁵ Quasi applicando latamente il riferimento al “servizio presso gli uffici giudiziari del distretto” contenuto nell'art. 9. D.lgs. 25/2006, il che continua ovviamente a non valere per la Cassazione.

⁵⁶ Cfr. M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 395.

speciale dei cassazionisti), e due professori universitari di ruolo in materie giuridiche⁵⁷, entrambi nominati⁵⁸ (non già eletti), analogamente a quanto previsto per i Consigli giudiziari.

Per quanto riguarda il componente avvocato, la riforma del 2007 non ha modificato i requisiti professionali originariamente richiesti, a differenza di quanto previsto per i C.G. (per divenire componenti dei quali è ora necessario l'esercizio della professione per dieci, e non più quindici anni). Se da un lato è comprensibile che la nomina al Consiglio direttivo della Cassazione richieda una maggiore esperienza professionale, tenuto conto di quanto previsto dalla stessa Costituzione per l'ipotesi di nomina degli avvocati a consigliere di Cassazione su designazione del C.S.M., rimane il fatto che il numero di anni di esercizio effettivo della professione richiesto (venti, dei quali almeno cinque di iscrizione nell'albo speciale dei cassazionisti), rende il requisito tra i più selettivi del panorama normativo⁵⁹.

Per quanto riguarda invece i professori universitari, deve essere evidenziato che, tanto nel testo originario del d.lgs. 25/2006 quanto in quello risultante dalle modifiche del 2007, per la nomina al Consiglio direttivo si è sempre richiesto un *quid pluris* rispetto ai requisiti per la nomina ai C.G.: dapprima doveva trattarsi di professori *ordinari* di università in materie giuridiche, oggi di professori universitari *di ruolo* in materie giuridiche⁶⁰.

Il testo originario del decreto valeva quindi ad escludere la nominabilità sia dei professori straordinari, pur appartenenti alla c.d. "prima fascia" del ruolo ma in periodo di

⁵⁷ V. l'art. 1, d.lgs. 25/2006, modificato dalla l. 111/2007. Il numero dei professori universitari è stato portato da uno a due rispetto al testo originario della disposizione, probabilmente con l'intento di equilibrare le due componenti laiche, considerando che il componente laico di diritto è un avvocato.

⁵⁸ Rispettivamente, dal C.N.F. e dal C.U.N.

⁵⁹ Per rimanere alle ipotesi previste in Costituzione, gli avvocati possano essere eletti al C.S.M. dal Parlamento in seduta comune dopo quindici anni di esercizio della professione (art. 104, co. 4), ed eletti o nominati alla Corte costituzionale dopo venti anni di esercizio della professione, nell'uno come nell'altro caso senza alcun rilievo dell'iscrizione nell'albo speciale dei cassazionisti. Va peraltro ricordato che tali disposizioni sono state concepite quando la figura dell'avvocato era professionalmente distinta da quella del procuratore legale (quest'ultima soppressa dalla l. 27/1997), ed era possibile, salvo il caso di superamento di apposito esame dopo almeno due anni di esercizio della professione di procuratore, divenire avvocato decorsi sei anni di esercizio della stessa professione; in tal modo, prevedere delle soglie minime temporali di esercizio della professione di avvocato presupponeva un'anzianità professionale effettiva maggiore, perché comprensiva degli anni di esercizio della professione di procuratore. Rimane il fatto che, nel frattempo, le disposizioni come quelle costituzionali sopra citate non sono state corrispondentemente modificate.

⁶⁰ Cfr. il testo dell'art. 1, d.lgs. 25/2006, nelle versioni originaria e successiva alle modifiche della l. 111/2007.

prova prima della conferma⁶¹, sia dei professori associati, appartenenti alla seconda fascia del ruolo⁶², figure professionali oggi invece ricomprese nella più ampia formulazione conseguente alla riforma del 2007. Quest'ultima ha però prodotto un diverso dubbio interpretativo, legato alla categoria dei professori posti fuori ruolo al compimento del sessantacinquesimo anno di età per tre anni prima del definitivo collocamento a riposo⁶³.

Il problema si è concretamente posto all'interno del primo Consiglio direttivo insediatosi il 6 maggio 2008⁶⁴, ed ha richiesto l'intervento chiarificatore del C.S.M., organo ritenuto legittimato a risolvere il dubbio interpretativo in quanto destinatario dell'attività ausiliaria del Consiglio direttivo⁶⁵.

Il Consiglio superiore⁶⁶ ha ritenuto di preferire la tesi estensiva a quella restrittiva, adducendo a sostegno anzitutto argomenti di carattere sistematico, in particolare desumendo dalla normativa in materia di Università⁶⁷ l'assenza di una netta differenziazione del regime giuridico dei professori fuori ruolo rispetto a quello dei professori in ruolo; in secondo luogo, richiamando talune pronunce del Consiglio di Stato nelle quali, in situazioni assimilabili, si è ritenuto di ricomprendere nel concetto

⁶¹ V. gli artt. 1, co. 1 lett. a), e 6, d.p.r. 382/1980.

⁶² V. artt. 1, co. 1 lett. b), e 42 ss., d.p.r. 382/1980.

⁶³ La legislazione universitaria in materia si è succeduta nel tempo in modo non del tutto cristallino. La disciplina citata risulta dalle modifiche introdotte dall'art. 19, d.p.r. 382/1980 e dalla l. 239/1990, e si riferisce ai professori nominati in ruolo a seguito di concorsi banditi dopo l'11 marzo 1980; per i professori nominati in ruolo precedentemente, la disciplina previgente prevede la possibilità di collocamento fuori ruolo per tre anni a partire dal compimento del sessantacinquesimo anno di età su domanda, ovvero il collocamento automatico fuori ruolo al compimento del settantesimo anno, sempre per un periodo di tre anni (v. d.lgs.C.p.S. 1251/1947, modificato dalla l. 549/1995).

⁶⁴ Dà ampiamente conto della vicenda L. LABRUNA, *Il nuovo Consiglio direttivo della Suprema Corte di Cassazione e il professore universitario fuori ruolo*, in *Il giusto processo civile*, 2008, vol. 3, f. 4, pp. 988 ss., al quale si rinvia.

⁶⁵ Cfr. il dibattito interno sviluppatosi sulla opportunità del coinvolgimento del C.S.M. di cui dà conto ancora l'A. citato nella nota precedente. Ancor prima, va detto per completezza, si è dibattuto, internamente al Consiglio, sulla possibilità per il Consiglio direttivo stesso di verificare il titolo di legittimità dei suoi componenti. Il Consiglio ha dimostrato nei fatti di ritenersi legittimato a tal fine (in applicazione del "principio generale di diritto pubblico per il quale ogni organo è giudice unico ed ultimo della sussistenza dei titoli di legittimazione dei suoi componenti": V. D'AMBROSIO, *Il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*, cit., p. 87) istituendo un'apposita commissione interna per la verifica dei titoli dei componenti (art. 1.3 del regolamento interno), ma in contrario si è sostenuto che spettando la nomina, e non la mera designazione in attesa di una nomina successiva, dei componenti laici a C.N.F. e C.U.N., il Consiglio dovrebbe limitarsi ad un controllo estrinseco formale, senza sindacare l'atto di nomina. Cfr. L. LABRUNA, *op. cit.*, p. 991.

⁶⁶ Nella delibera del 2 luglio 2008, che si cita *de relato* in base a quanto riportato da L. LABRUNA, *op. cit.*, pp. 994 ss.

⁶⁷ Essenzialmente, il d.lgs.C.p.S. 1251/1947, il cui articolo 1, co. 4, dispone che i professori fuori ruolo "conservano le prerogative accademiche [...] inerenti allo stato di professore di ruolo", e il d.p.r. 382/1980, il cui art. 19 stabilisce che "al professore fuori ruolo si applicano le stesse norme previste per i professori ordinari [...] salvo che non sia diversamente disposto".

normativo di “professore di ruolo” sia i professori in ruolo che quelli fuori ruolo, escludendo solamente le categorie di docenti, per esempio i professori a contratto, non legati da un rapporto di impiego stabile con l’Università, e perciò non appartenenti ai ruoli organici dell’ateneo⁶⁸.

In buona sostanza, la modifica apportata dalla l. 111/2007 ha ridotto lo scarto tra la categoria di professori universitari nominabili al Consiglio direttivo ed ai C.G., ed oggi esso può dirsi del tutto colmato per effetto della eliminazione dell’istituto del “fuori ruolo” ad opera della legge finanziaria per l’anno 2008⁶⁹: le considerazioni prima svolte, per effetto di un intervento della Consulta⁷⁰, si applicano oggi solo ai professori universitari già collocati fuori ruolo con provvedimento amministrativo e che abbiano iniziato il corso del relativo periodo⁷¹.

V.3. LE COMPETENZE DEL CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA CORTE DI CASSAZIONE.

Grazie all’intervento della riforma Mastella, si deve constatare che le attribuzioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione risultano sensibilmente ridimensionate rispetto a quelle che gli erano state attribuite dalla riforma Castelli: se quest’ultima le aveva definite in piena simmetria rispetto a quelle dei C.G. (con l’ovvia esclusione della formulazione di pareri e proposte sull’organizzazione ed il funzionamento degli uffici del

⁶⁸ In particolare si veda la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, del 10 giugno 2003, n. 3254 (in www.giustizia-amministrativa.it): il caso riguardava la commissione nazionale per il dottorato di ricerca, prevista dall’art. 73 del d.p.r. 382/1980, e composta anche da “professori di ruolo”.

Il C.S.M. ha concluso aggiungendo che, se davvero l’intento legislativo fosse stato quello di restringere la platea di nominabili ai soli docenti pienamente inseriti nei ruoli universitari, si sarebbe dovuto utilizzare l’espressione “professori *in ruolo*”, più nettamente indicativa di una figura distinta da quella dei professori fuori ruolo.

⁶⁹ In particolare l’art. 2, co. 434 della l. 244/2007 ha abolito il fuori luogo e disposto la progressiva riduzione del medesimo per i professori che già ne godessero. Già la l. 230/2005 aveva anticipato tale abolizione, facendo però salvo lo stato giuridico ed il trattamento economico dei professori in servizio alla data di entrata in vigore della legge. La Corte costituzionale ha però ritenuto illegittimo l’art. 2, co. 434 citato, nella parte in cui si applica ai professori universitari per i quali sia stato disposto il collocamento fuori ruolo con formale provvedimento amministrativo e che hanno iniziato il corso del relativo periodo: si v. la sentenza 24 luglio 2009 n. 236 e il commento di A. CELOTTO, *Fuori ruolo dei professori universitari: quando il legislatore cambia idea*, entrambi reperibili nel sito www.giurcost.org.

⁷⁰ Cfr. la nota precedente.

⁷¹ Che però, essendo determinato in un triennio (v. l. 549/1995), può ritenersi, nel momento in cui si scrive, decorso.

Giudice di pace del distretto), oggi esse segnano forse il punto di maggior differenziazione tra la disciplina del Consiglio direttivo e quella dei Consigli giudiziari.

Nello specifico, il Consiglio direttivo è chiamato⁷² oggi a formulare:

- il parere sulla tabella della Corte di cassazione nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti⁷³ (lett. a);
- i pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati⁷⁴ (lett. b);
- i pareri, su richiesta del C.S.M., su materie attinenti alle competenze ad esso attribuite⁷⁵ (lett. g);
- le eventuali proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione della attività didattica della Scuola⁷⁶ (lett. h).

Nello svolgimento dei compiti elencati, il Consiglio direttivo opera secondo quel noto assetto a geometria variabile (di cui si è detto), per i cui i tre componenti laici “nominati” partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative alla materia tabellare⁷⁷.

Oltre ad aver perduto la competenza ad adottare taluni provvedimenti relativi allo stato giuridico ed economico dei magistrati⁷⁸, e quella a vigilare sul comportamento dei magistrati⁷⁹, il Consiglio direttivo non è più chiamato nemmeno a svolgere la vigilanza sull'andamento degli uffici né a formulare pareri, anche su richiesta del C.S.M., in ordine all'adozione da parte di quest'ultimo dei provvedimenti inerenti a collocamenti a riposo,

⁷² In base all'art. 7, d.lgs. 25/2006 riformato. L'art. 15 del regolamento interno prevede che l'approvazione annuale da parte del Consiglio di una relazione sull'attività svolta.

⁷³ Di cui, rispettivamente, agli artt. 7 *bis*, co. 3 e 7 *ter*, co. 1 e 2, r.d. 12/1941.

⁷⁴ Ex art. 11, d.lgs. 160/2006.

⁷⁵ Da notare che, esattamente come per i C.G., la formulazione originaria di tale lettera prevedeva la competenza a formulare pareri, *anche* su richiesta del C.S.M., su materie attinenti *ad ulteriori* competenze ad esso attribuite: si rinvia a quanto già osservato per i C.G. *supra*, cap. IV, § 4.

⁷⁶ A proposito di questa specifica competenza, va ricordato che l'art. 13 del regolamento interno del Consiglio direttivo attualmente vigente (approvato il 14 maggio 2012 e reperibile nel sito www.cortedicassazione.it), prevede la possibile istituzione di commissioni di studio per l'esame di specifiche tematiche anche al fine della formulazione di tali proposte.

⁷⁷ Si rinvia al cap. IV, § 5, per le considerazioni su tale assetto partecipativo e sulla questione del c.d. diritto di tribuna.

⁷⁸ Nello specifico, quelli riguardanti aspettative e congedi, riconoscimento di dipendenza di infermità da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate e concessione di sussidi, che erano previsti dalla lett. e) dell'art. 7, d.lgs. 25/2006 in piena corrispondenza all'art. 15, co. 1, lett. f).

⁷⁹ Che era prevista dalla lett. c) dell'art. 7.

dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici, riammissioni in magistratura dei magistrati⁸⁰, come invece tuttora previsto per i C.G. distrettuali.

Si tratta di una scelta normativa, quella di mantenere alcune attribuzioni in capo ai C.G. e non al Consiglio direttivo, di cui francamente si fatica ad individuare la *ratio* giustificatrice: non si nega che l'esercizio delle medesime competenze può assumere connotati del tutto peculiari se riferite allo specifico Ufficio giudiziario della Cassazione, ma ciò non sembra sufficiente per svelare la razionalità dell'intervento del legislatore.

In particolare, ciò emerge in riferimento ai poteri di vigilanza attribuibili a tali organi⁸¹. Va detto che i problemi di coordinamento con i poteri di sorveglianza sugli uffici e sui magistrati dei Capi di Corte⁸² era più netto ed evidente per quanto riguarda il Consiglio direttivo rispetto ai C.G.: trattandosi di organo avente competenza su di un unico ufficio giudiziario, la compresenza di un identico potere in capo al collegio e, negli ambiti di rispettiva competenza, a due dei suoi componenti di diritto, rendeva palese la necessità di un intervento legislativo chiarificatore⁸³.

A maggior ragione, però, pare che lo stesso ragionamento svolto trattando dei C.G. a proposito dell'opportunità di sottrarre tali attribuzioni ai Capi degli uffici per demandarle ad organi collegiali⁸⁴ sia pienamente estensibile anche al Consiglio direttivo della Cassazione.

⁸⁰ Era la lett. f) dell'art. 7.

⁸¹ Per quanto riguarda i compiti di amministrazione attiva e quelli consultivi in tema di dimissioni, decadenze etc., si rinvia a quanto detto in relazione ai C.G. distrettuali: cfr. cap. IV, §§ 2 e 4.

⁸² Gli artt. 14, co. 1, e 16, co. 1, attribuiscono rispettivamente al primo presidente della Corte suprema di Cassazione ed al procuratore generale presso la medesima Corte il potere di sorveglianza sugli uffici e sui magistrati della Corte e della Procura generale presso la Corte medesima.

⁸³ Oltre a ciò, in dottrina (cfr. G. AMATO, *Marginale l'apporto del Cnf in Cassazione*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 81) si era sottolineato che la genericità ed apoditticità della formulazione legislativa ("il Consiglio direttivo [...] esercita la vigilanza sul comportamento dei magistrati." e "[...] esercita la vigilanza sull'andamento degli uffici.") non rendeva chiaro se si trattasse genericamente di tutti i magistrati in servizio in qualsivoglia ufficio, di merito o di legittimità, ovvero se i poteri di vigilanza fossero esercitabili solo con riguardo ai magistrati in servizio presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso di essa, evidenziandosi il rischio, accogliendo l'interpretazione lata, di una duplicazione di intervento del Consiglio direttivo e dei singoli C.G., accogliendo quella ristretta, della duplicazione rispetto ai poteri dei Capi di Corte citati sopra. Se è vero che la formulazione legislative per i C.G. era ben più chiara, limitando la loro competenza agli uffici del distretto ed ai magistrati in servizio presso di essi, proprio tale ragione valeva però ad escludere l'interpretazione più ampia tra quelle prospettate, che non sarebbe stata per nulla razionale e, in pratica, avrebbe provocato la paralisi nel funzionamento del Consiglio direttivo.

⁸⁴ Cfr. *supra*, cap. IV § 3.

V.3.1. *In particolare: le competenze in materia tabellare e nella valutazione dei magistrati.*

Si è già avuto modo di evidenziare come la graduale estensione delle regole in materia tabellare alla Suprema Corte⁸⁵ abbia favorito la consapevolezza della necessità, anche per quest'ultima, di un organo collegiale cui demandare i compiti consultivi previsti in capo ai C.G. per i singoli distretti di Corte di appello e gli Uffici giudiziari ivi ricompresi, e come tale necessità sia sfociata dapprima nella istituzione del Gruppo consultivo del primo presidente, in sede di auto-organizzazione della Corte, e poi nella formale istituzione *ex lege* del Consiglio direttivo⁸⁶.

Ebbene, correttamente è stato sottolineato in dottrina⁸⁷ che la formulazione del parere sulla tabella della Suprema Corte e sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti rappresenta “lo snodo centrale attraverso il quale può radicarsi la funzione del Consiglio direttivo non solo come organo di garanzia rispetto al principio del giudice naturale, ma anche come interlocutore qualificato dal punto di vista della razionalità dell'organizzazione, della funzionalità del servizio e del rilievo delle cause di eventuali disfunzioni, con recupero indiretto sotto questo profilo anche di elementi rilevanti ai fini delle valutazioni di professionalità, nei confronti di tutti i magistrati addetti all'ufficio”⁸⁸.

Il Consiglio, detto altrimenti, facendosi “tramite di razionalità organizzativa e di partecipazione diffusa ai problemi di funzionamento della Corte”⁸⁹, dovrebbe fungere da luogo di elezione per ragionare intorno a possibili scelte organizzative che, muovendo

⁸⁵ V, da ultimo, il par. 72.1 della circolare n. 19199/2011 relativa alla formazione delle tabelle per il triennio 2013-2015, che estende *simpliciter* alla Cassazione il procedimento disegnato per la redazione della proposta tabellare.

⁸⁶ Cfr. *supra*, § 1.

⁸⁷ Cfr. G. GILARDI, *Le tabelle degli uffici giudiziari*, cit., p. 214.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ivi*, p. 216. È noto come la Corte di cassazione viva da tempo una situazione di grave scopertura di organico (pari a circa il 30%) che, unitamente allo straordinario carico di lavoro, specialmente se confrontato con quello delle Corti Supreme di altri paesi europei, mette a dura prova l'adempimento della funzione nomofilattica di rilievo costituzionale che le è demandata. Per avere un quadro dettagliato della situazione, basta scorrere le relazioni del primo presidente alle inaugurazioni degli anni giudiziari: cfr., da ultimo, quella relativa all'amministrazione della giustizia nell'anno 2011, tenuta dal primo presidente Ernesto Lupo, reperibile nel sito www.cortedicassazione.it.

dalla “duplice funzione” della Cassazione nell’attuale assetto normativo⁹⁰, favoriscano sempre di più una selezione dei ricorsi e delle forme decisorie non limitata soltanto alla individuazione dei casi di inammissibilità e di manifesta fondatezza o infondatezza⁹¹ ma, più in generale, di quelli che (per quanto simili distinzioni presentino sempre margini di opinabilità, trattandosi di valutazioni da compiere *ex ante*, al momento del deposito del ricorso in Cassazione) non si caratterizzino per profili di particolare novità, o che presentino carattere seriale, così che una loro rapida soluzione potrebbe agire da argine al loro moltiplicarsi, per distinguerli da quelli che viceversa comportino maggiori approfondimenti, profili interpretativi prima non esaminati od oggetto di contrasti da superare: e tutto ciò per consentire la formazione di collegi e l’assegnazione dei rispettivi affari secondo criteri di concentrazione che favoriscano una decisione dei ricorsi la più agile possibile.

In tal modo, il Consiglio direttivo può divenire luogo di studio e di elaborazione delle soluzioni organizzative interne ritenute più idonee per garantire la funzionalità della Corte⁹² ben più di quanto non possano esserlo i Consigli giudiziari, in ciò facilitato dal fatto di doversi occupare di un unico Ufficio giudiziario e non di molteplici e multiformi realtà ricomprese nel territorio distrettuale. Tutto questo, sulla base di una interpretazione certo ampia della disposizione che gli attribuisce una competenza consultiva sulla tabella della Cassazione⁹³, ma che non pare ostacolata dalla *littera legis*.

⁹⁰ “Riconducibile, da un lato, alla garanzia di corretta applicazione del diritto all’interno del singolo processo e, dall’altro, a quella di corretta applicazione del diritto obiettivo”: così ancora G. GILARDI, *op. cit.*, p. 215.

⁹¹ Sulla scia di quanto introdotto con la legge di riforma del processo civile 18 giugno 2009 n. 69, che a tal proposito, modificando l’art. 376, co. 1, c.p.c., ha introdotto la “struttura” centralizzata per lo spoglio dei ricorsi e la definizione di quelli indirizzati verso la procedura camerale, per manifesta inammissibilità infondatezza o fondatezza, contribuendo a definire un’ elevata percentuale di ricorsi e ad elaborare forme di motivazione semplici ed essenziali, nel rispetto della garanzia costituzionale ex art. 111, co. 6, Cost.; quest’ultimo aspetto, legato alla motivazione “semplificata” delle sentenze (cfr. il nuovo art. 132, co. 2, n. 4, c.p.c., modificato dalla l. 69/2009), è stato oggetto di uno specifico provvedimento del primo presidente della Cassazione (datato 22 marzo 2011 e reperibile nel sito www.cortedicassazione.it) adottato, non a caso, “visto il parere favorevole espresso dal Consiglio Direttivo”, con cui ha invitato i consiglieri delle sezioni civili chiamati a decidere ricorsi che non richiedono esercizio di funzione nomofilattica o che sollevano questioni giuridiche che richiedono l’applicazione di principi già affermati dalla Corte, ad adottare motivazioni “di tipo estremamente sintetico [...] o con richiamo dei precedenti conformi”, salva la necessità di fornire comunque una spiegazione chiara della *ratio decidendi*.

⁹² In funzione di quella “gestione partecipata della Corte” auspicata dal primo presidente Carbone nella relazione sull’amministrazione della giustizia dell’anno 2009 già citata *supra* nel § 2.1.

⁹³ Il già citato art. 7, co. 1, lett. a), d.lgs. 25/2006. Cfr. V. D’AMBROSIO, *Il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*, cit., p. 87, che considera “non dubitabile il potere del Consiglio di interpretare in senso estensivo le sue competenze, per esempio controllando, dopo aver espresso il parere, l’effettiva osservanza della tabella proposta”.

Venendo alla competenza in materia di valutazione della professionalità, si è detto che dallo svolgimento delle funzioni consultive in ambito tabellare il Consiglio direttivo possa ricavare informazioni ed elementi utili anche ai fini della valutazione dei magistrati di legittimità. Trattando delle competenze dei C.G. in materia di valutazione della professionalità, si è prestata particolare attenzione al nuovo ruolo che in tale ambito può essere rivendicato dal mondo forense, in seguito alla riforma dell'Ordinamento giudiziario⁹⁴: in effetti, è interessante chiedersi se, ed in che misura, l'avvocatura possa vedersi riconosciuto un analogo ruolo di fonte conoscitiva anche in relazione all'attività del Consiglio direttivo.

Il nuovo sistema di valutazione quadriennale della professionalità si applica ovviamente anche ai magistrati che prestano servizio presso la Corte di cassazione o la Procura generale⁹⁵, pur se con le specificità dovute alle peculiari funzioni esercitate, qualora si tratti di funzioni di legittimità. Questo emerge sin dalla disciplina del primo conferimento di tali funzioni, per il quale la legge⁹⁶ richiede la valutazione, oltre che degli ordinari parametri della capacità, laboriosità, diligenza ed impegno, anche della “capacità scientifica e di analisi delle norme”, demandandola ad una apposita commissione nominata dal C.S.M. (composta da cinque membri, di cui tre magistrati che esercitino od abbiano esercitato funzioni di legittimità per almeno un biennio, un professore universitario ed un avvocato⁹⁷). A questo proposito, è stato affermato in dottrina che l'assenza di armonizzazione tra le competenze della suddetta commissione speciale e quelle del Consiglio direttivo pone le premesse “per possibili sovrapposizioni di funzioni, conflitti di competenza, dispersioni di energie”⁹⁸: ora, ad avviso di chi scrive non pare sussistere in concreto un tale rischio, posto che la commissione deve ritenersi competente

⁹⁴ V. in particolare il § 4.2 del cap. IV.

⁹⁵ Che il Consiglio direttivo “della Corte di cassazione” eserciti le proprie competenze anche con riguardo alla Procura generale costituita presso di essa è precisazione ovvia, “pena una inaccettabile lacuna ordinamentale”: così V. D'AMBROSIO, *op. cit.*, p. 87.

⁹⁶ Art. 12, co. 13, d.lgs. 160/2006.

⁹⁷ La legge richiede che il professore universitario sia un *ordinario*, e che sia nominato dal C.U.N.; per l'avvocato, designato dal C.N.F., si richiede semplicemente l'abilitazione al patrocinio davanti alle magistrature superiori, senza previsione di periodi minimi di esercizio della professione: come si vede, i requisiti fissati dal legislatore (in tal caso ben paragonabili a quelli prescritti per la nomina al Consiglio direttivo della Cassazione, come da prosieguo nel testo) variano, ancora una volta, senza parvenza di ragionevolezza alcuna.

⁹⁸ Così M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, in D. CARCANO (a cura di), *Ordinamento giudiziario*, Milano, 2009, p. 405.

esclusivamente nel momento del primo conferimento delle funzioni di legittimità, spettando le successive valutazioni della professionalità, in ausilio al C.S.M., al Consiglio direttivo. D'altro canto, non si vede la necessità di un organo *ad hoc* come la commissione citata, posto che la sua funzione potrebbe ben essere esercitata dal Consiglio direttivo⁹⁹.

Il testo originario del d.lgs. 25/2006 prevedeva in materia la necessaria interlocuzione dell'avvocatura da parte del Consiglio direttivo, che doveva acquisire "le motivate e dettagliate valutazioni [sull'attività dei magistrati in valutazione] del C.N.F."¹⁰⁰.

La previsione legislativa ha però avuto una tiepida accoglienza in dottrina: da un lato la legittimazione processuale riservata agli avvocati iscritti nell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, tenuto dal C.N.F., giustificava la scelta di quest'ultimo come interlocutore in occasione di tali valutazioni di professionalità, nell'intento di assicurare ancora una volta la piena simmetria rispetto alla disciplina dei C.G.¹⁰¹; dall'altro lato, però, si evidenziava un duplice ordine di limiti.

In primo luogo, l'assenza di uno spiccato radicamento territoriale, a differenza dei C.G., ai quali l'ordine forense del luogo di attività del magistrato poteva fornire un effettivo e funzionale contributo informativo, produceva il rischio di "valutazioni tralaticie e di stile [da parte del C.N.F.], in barba alla pretesa normativa che le vorrebbe ' motivate e dettagliate ' " ¹⁰²; in secondo luogo, il C.N.F. sarebbe stato chiamato a svolgere "il ruolo sia di contraddittore-interlocutore che di valutatore, essendo membro di diritto del Consiglio direttivo il Presidente del Consiglio nazionale forense" ¹⁰³.

La riforma Mastella si è limitata a sostituire tale previsione con un mero rinvio alla disciplina delle valutazioni di professionalità (contenuta nell'art. 11 del d.lgs. 160/2006),

⁹⁹ Che, come si sa, annovera al suo interno sia componenti togati, scelti tra i magistrati in servizio presso la Corte, sia componenti laici.

¹⁰⁰ Era la lett. b) dell'art. 7, co. 1.

¹⁰¹ L'art. 15, co. 1, lett. b), d.lgs. 25/2006 prevedeva la necessaria acquisizione delle valutazioni del Consiglio dell'ordine forense del circondario in cui il magistrato valutando prestava servizio.

¹⁰² Così G. AMATO, *Marginale l'apporto del Cnf in Cassazione*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, p. 81.

¹⁰³ Così M. CASSANO, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, cit., p. 406, che denunciava inoltre gli stessi limiti dovuti alla previsione legislativa di un potere di vera "valutazione" dei magistrati da parte dell'avvocatura, capaci di condizionare il libero esercizio della funzione giudiziaria, considerando oltretutto l'assenza di alcuna forma di incompatibilità tra esercizio della professione forense e partecipazione all'attività del Consiglio direttivo: su quest'ultimo aspetto si rinvia al cap. IV, §§ 4.2 e 5.

esattamente come avvenuto per i C.G., anche per il Consiglio direttivo. La disposizione da ultimo citata¹⁰⁴ include tra le fonti informative a disposizione dei Consigli giudiziari le segnalazioni e le osservazioni provenienti dai Consigli dell'ordine forense "competenti" per circondario e dai loro presidenti: il punto è allora capire se un analogo contributo conoscitivo pervenga anche al Consiglio direttivo e da parte di chi.

Esclusa l'impraticabile ed assurda ipotesi di un intervento dei vari Consigli dell'ordine circondariali cui facciano capo gli avvocati cassazionisti, le ipotesi astratte di organi coinvolgibili sono due: il Consiglio "distrettuale" dell'ordine degli avvocati di Roma, oppure, ancora una volta, il Consiglio nazionale forense.

Entrambe le opzioni risultano assai difficilmente percorribili, e non solo sulla base della *littera legis*¹⁰⁵: l'ipotesi del contributo del C.N.F. riproporrebbe tutti i limiti denunciati sotto la vigenza del testo originario del d.lgs. 25/2006; quella del Consiglio dell'ordine di Roma, parimenti, non convince a causa dell'assenza di un qualche legame, al di là della mera collocazione geografica dell'Ufficio della Cassazione, con la realtà professionale della Suprema Corte, che è condizione essenziale per l'effettività e la credibilità del contributo informativo dell'avvocatura.

Nell'attuale contesto normativo, dunque, l'unica interpretazione valida sembra quella per cui un contributo dell'avvocatura paragonabile a quello previsto per i C.G., manchi in riferimento al Consiglio direttivo della Cassazione. In tal senso si è espresso anche il C.S.M., con parole che, seppur strettamente riferite al procedimento di conferma dei magistrati negli incarichi direttivi alla scadenza del primo quadriennio¹⁰⁶, manifestano una portata di carattere più generale¹⁰⁷.

Come lo stesso C.S.M. ha nella stessa sede rilevato, nel caso del Consiglio direttivo vi è un utile "contrappeso" a tale "silenzio" dell'avvocatura: il riferimento è ovviamente

¹⁰⁴ E le altre che prevedono il contributo conoscitivo dell'avvocatura, *in primis* l'art. 13, d.lgs. 160/2006, relativo al passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.

¹⁰⁵ L'art. 11 disciplina solo i Consigli giudiziari, menzionando in via esclusiva i Consigli dell'ordine locali.

¹⁰⁶ Si tratta della risoluzione del 24 luglio 2008, a proposito della quale si rinvia a quanto detto *supra*, cap. IV, § 4.2.

¹⁰⁷ "Tale disposizione [cioè quella per cui i C.G. debbono invitare il presidente del Consiglio dell'ordine forense del circondario entro cui presta servizio il magistrato titolare di incarico direttivo della cui riconferma si tratta, a far pervenire, entro 30 giorni, osservazioni relative alle disfunzioni organizzative rilevate nel quadriennio] non si applica al Consiglio direttivo della Corte di cassazione, per le cui valutazioni, stante la competenza dell'organo di legittimità sull'intero territorio nazionale, non è possibile operare un riferimento ad uno specifico Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.": così si esprime il C.S.M. nel § 2.3 della risoluzione citata.

al presidente del C.N.F. che, quale componente di diritto, può partecipare alle sedute del Consiglio senza limiti relativi alle pratiche all'ordine del giorno, potendosi ben farsi tramite, quindi, delle osservazioni e degli altri elementi informativi che ritenga opportuno sottoporre all'attenzione del collegio anche quando debba valutarsi la professionalità di un magistrato della Suprema Corte¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Si può ricordare che l'art. 8.1 del regolamento interno del Consiglio direttivo dispone, a conferma di quanto detto nel testo, che "i pareri per le valutazioni di professionalità, i pareri di idoneità per il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, i pareri per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi sono formulati secondo le modalità e sulla base delle fonti di conoscenza previste dalle leggi vigenti e dalle circolari del CSM."

CONCLUSIONI.

A questo punto, al termine del lavoro svolto, si può tentare di trarre qualche conclusione.

È stato affermato in dottrina¹ che “l’esistenza ed i compiti dei Consigli [giudiziari], così come quelli dello stesso Consiglio superiore, [sono] strettamente correlati e dipendenti dal principio di autonomia ed autogoverno della magistratura, quale condizione per un esercizio indipendente e, dunque, imparziale del giudizio da parte di ogni magistrato”. Ebbene, sia la (breve) ricostruzione di carattere storico effettuata nel capitolo I, sia i dibattiti sulle prospettive di riforma e sull’interpretazione del dato normativo vigente di cui si è dato conto (basti pensare a quello riguardante le norme che disciplinano la partecipazione dei componenti non togati alle attività dei Consigli), confermano tale posizione.

Il governo autonomo della magistratura, che è lo strumento attraverso il quale si realizzano e, al contempo, si tutelano le garanzie costituzionali di autonomia ed indipendenza della magistratura, è stato affidato dalla Carta fondamentale al Consiglio superiore della magistratura; al suo interno, però, oggi i Consigli giudiziari sono divenuti “organi ausiliari indispensabili per l’efficacia dell’attività di amministrazione della giurisdizione”².

¹ Cfr. C. AZZALI, *I Consigli giudiziari*, Padova, 1988, p. 4.

² Così si è espresso il C.S.M., nella risoluzione del 1° luglio 2010, in www.csm.it.

Nonostante tale riconosciuta rilevanza, si è, nell'introduzione a questo lavoro, dubitato della notorietà di tali organismi, al di là della cerchia degli "addetti ai lavori", e quindi principalmente dei componenti l'ordine giudiziario. Un dato può risultare interessante a questo proposito: la paternità della quasi totalità del materiale scientifico raccolto per lo studio della materia e per l'elaborazione di questa tesi risulta essere (con pochissime eccezioni) di magistrati, il più delle volte già componenti di consigli giudiziari; ciò riguarda anche i contributi di studio realizzati dopo la riforma dell'Ordinamento giudiziario, che pure ha segnato indiscutibilmente la definitiva apertura dei C.G. a componenti professionali esterne rispetto alla magistratura. Beninteso, tutto ciò non stupisce più di tanto, ma risulta semmai indice di una certa ritrosia, forse (ed inevitabilmente il pensiero è rivolto anzitutto alla classe forense), ad interessarsi del funzionamento di tali organismi.

Che questo sia dovuto ad un ancora insufficiente coinvolgimento della categoria degli avvocati nel sistema del governo autonomo della magistratura, non pare facilmente sostenibile, posto che la riforma del biennio 2005-2007 ha predisposto strumenti giuridici adeguati affinché tale coinvolgimento sussista, e sia effettivo (questione diversa è quella dell'interpretazione che viene data a tali previsioni normative, e l'utilizzo pratico che viene fatto di tali strumenti). A tal proposito, si possono ancora una volta richiamare, a mero titolo esemplificativo, la questione del c.d. diritto di tribuna, così come quella di quale debba ritenersi la composizione "ordinaria" dei Consigli giudiziari, cui demandare l'esercizio delle attribuzioni non specificamente considerate nel d.lgs. 25/2006³, per dimostrare che, già a livello interpretativo, si può nei fatti assicurare un maggiore o minore coinvolgimento della classe forense negli "ingranaggi" del governo autonomo della magistratura, senza necessariamente chiamare in causa la diversa questione dei limiti entro i quali gli avvocati, così come i professori universitari, possono esprimere direttamente il voto all'interno dei Consigli.

Se si scorrono gli ordini del giorno delle sedute dei C.G., ci si rende conto che la gran parte dell'attività dei Consigli è concentrata in due ambiti: quello della materia tabellare, ivi incluse le ipotesi di sostituzione o di applicazione dei magistrati, e quello

³ Entrambe le questioni citate sono state trattate all'interno del capitolo IV, cui si rimanda.

della valutazione di professionalità dei magistrati, ricomprendendo qui la questione del conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi⁴. Ebbene, nel primo caso i componenti laici partecipano direttamente esercitando il diritto di voto, nel secondo no, ancorché sia comunque prevista la possibilità di un contributo della classe forense nella forma di un dialogo “istituzionalizzato” tra i C.G. ed i Consigli dell’ordine degli avvocati, ovvero i loro presidenti. Rendere effettivo, consistente e costante tale contributo, non è compito del legislatore, ma evidentemente dei singoli protagonisti, chiamati a dar vita a prassi applicative virtuose in tale direzione. Sotto questo aspetto, le analisi svolte dal Consiglio nazionale forense⁵ dimostrano che vi è ancora del lavoro da fare, specialmente in alcune zone geografiche del Paese.

Semmai, e questo è un diverso profilo sul quale pure si è spesso insistito, un indiretto, maggiore coinvolgimento dei componenti laici, ma più in generale una più netta sensazione di partecipazione di tutti i consiglieri giudiziari all’amministrazione della giurisdizione ed al governo della magistratura, discenderebbe dalla decisione, questa sì spettante al legislatore (per taluni addirittura al solo legislatore costituzionale), di allargare le competenze *decisorie* dei Consigli giudiziari. Si tratterebbe, cioè, di affrancarli dalla tradizionale configurazione di organi consultivi nei confronti del C.S.M., nella prospettiva di un effettivo decentramento, funzionale ad un (auspicabile) obiettivo di efficiente organizzazione giudiziaria che possa dirsi conforme all’esigenza di garantire il buon andamento anche dell’amministrazione giudiziaria.

Le obiezioni di carattere “generale” che a tale prospettiva di riforma vengono mosse, lo si è visto, sono sostanzialmente riconducibili a due: anzitutto, viene richiamata la previsione costituzionale dell’art. 105, per sostenere l’impraticabilità di ogni prospettiva di sottrazione di competenze decisorie del Consiglio superiore a favore dei Consigli giudiziari o di organi diversi (perlomeno se attuata a livello di legislazione ordinaria); in secondo luogo, si prospetta il rischio di un sistema di governo autonomo della

⁴ Ancorché, in quest’ultimo caso, si è visto che la tesi della necessaria composizione ristretta ai soli componenti togati per la trattazione della questione non sia l’unica sostenibile. Si rinvia a tal proposito al cap. IV, § 4.2 e 5.

⁵ E contenute nel “libro bianco” sulla partecipazione dell’Avvocatura all’attività dei C.G. cui si è fatto riferimento. Vedilo in www.consiglionazionaleforense.it.

magistratura “regionalizzato”, potenzialmente difforme tra i vari distretti di Corte di appello.

La prima obiezione non convince. Si è tentato di chiarire che la tesi secondo cui al C.S.M. debba essere riservata *in via esclusiva* ogni competenza in materia di *status* dei magistrati, è solo una delle possibili, alla luce dell’art. 105 della Costituzione. Il costituente ha inteso fissare nella Legge fondamentale le garanzie di indipendenza ed autonomia dell’ordine magistratuale, servendosi dello strumento del governo autonomo e ponendo al vertice di esso il Consiglio superiore; tutto questo non pare, però, voler significare che il C.S.M. debba, esso solo in via definitiva, occuparsi sempre di tutto ciò che si ritiene opportuno sottrarre al controllo, od anche solo al condizionamento, del potere politico⁶: nel rispetto delle medesime garanzie di indipendenza ed autonomia, può ritenersi sussistere lo spazio affinché competenze in tal senso siano demandate ad altri organismi, come i Consigli giudiziari, ovvero la Scuola superiore della magistratura⁷.

Si pensi alla materia tabellare: la Costituzione demanda al C.S.M. l’adozione dei provvedimenti di “assegnazione” nei confronti di magistrati, provvedimenti in cui vengono ricompresi anche quelli tabellari. Nell’attuale contesto costituzionale, deve essere esclusa a priori l’attribuibilità di competenze decisorie in materia tabellare ai Consigli giudiziari, oggi chiamati a rendere solo un parere entro la complessa ed articolata procedura di approvazione delineata dalla legge e dalle circolari del C.S.M.? Per le dette ragioni, la risposta può essere negativa. Lo stesso C.S.M. ha sostenuto che, anche per far fronte ai ritardi che si accumulano nelle procedure tabellari, “si potrebbe prevedere, senza intaccare le attribuzioni del C.S.M. costituzionalmente fissate, un allargamento delle competenze decisorie del Consiglio giudiziario”, potendosi ipotizzare “l’esecutività della decisione adottata all’unanimità dal Consiglio Giudiziario ed in assenza di osservazioni da parte degli interessati, con un intervento successivo del Consiglio, doveroso ai sensi dell’art. 105 Costituzione, di natura meramente ratificatrice”⁸. Ma allora, non si vede una sostanziale differenza tra l’attribuire esecutività alla decisione del C.G. e ritenere una

⁶ Nella persona del Ministro della giustizia *pro tempore*, cui la Costituzione demanda, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, l’organizzazione ed il funzionamento dei *servizi* relativi alla giustizia.

⁷ Il legislatore ordinario ha tentato di seguire questa direzione nella versione originaria del d.lgs. 25/2006 (e nel testo originario del d.d.l. AS-1296, presentato il 29 marzo 2002, che sarebbe divenuto poi legge delega n. 150/2005), per quanto riguarda i C.G.; lo ha effettivamente fatto con il d.lgs. 26/2006, per quanto riguarda la Scuola.

⁸ Così si è espresso nel parere reso il 31 maggio 2007 sul testo della futura l. 111/2007.

mera ratifica l'intervento del C.S.M., da un lato, e il riconoscere ai C.G. la formale titolarità del potere di *approvare* i provvedimenti tabellari, consentendo comunque al C.S.M. di pronunciarsi in via eventuale, per esempio su ricorso dell'interessato⁹, sugli aspetti più delicati o per i quali maggiori siano le esigenze di uniformità sul territorio nazionale, dall'altro; né pare, francamente, che il mantenere la formale titolarità dei provvedimenti tabellari in capo al C.S.M., svuotandoli però di contenuto per renderli mere ratifiche di decisioni già efficaci prese altrove (com'è stato proposto dal C.S.M.), possa dirsi maggiormente conforme al dettato costituzionale del riconoscere anche formalmente la titolarità ai C.G., ma mantenendo al C.S.M. un ruolo di "supervisore", "secondo le norme dell'ordinamento giudiziario", come lo stesso art. 105 Cost. prescrive.

Quanto alla seconda obiezione, neppure essa è del tutto condivisibile.

Nel 1999¹⁰ il C.S.M. rilevava "la necessità di realizzare un'amministrazione della giurisdizione più articolata e decentrata [...] in direzione della creazione di un sistema a responsabilità diffusa, che abbia il suo punto iniziale nell'impegno di ciascun magistrato per il funzionamento del suo ufficio, si sviluppi nell'azione dei dirigenti degli uffici e dei Consigli giudiziari e trovi infine nel Consiglio Superiore della Magistratura un terminale sensibile ed un punto di raccordo tra le diverse istanze dell'autogoverno operanti nei distretti giudiziari".

Ebbene, la prospettiva di un incremento delle competenze decisorie dei Consigli giudiziari non implica necessariamente, né impone, che a ciò segua la totale marginalizzazione del Consiglio superiore: l'esempio sopra sviluppato in materia tabellare sta a dimostrarlo. Anche qualora tale ipotetico percorso di riforma venisse effettivamente considerato ed intrapreso dal legislatore, il C.S.M. ben potrebbe (dovrebbe) continuare a fissare dei "punti fermi", anche in relazione alle attività demandate ai Consigli giudiziari, per assicurare tutela all'indipendenza ed autonomia dell'ordine a livello nazionale; tutto ciò, mediante circolari, direttive, risoluzioni, risposte a quesiti, e cioè con tutti gli strumenti, sia di carattere amministrativo sia c.d. "paranormativo", finora ampiamente utilizzati.

⁹ A mo' di un ricorso (amministrativo) gerarchico improprio avverso le delibere collegiali dei C.G.

¹⁰ Nella nota risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari (delibera del 20 ottobre 1999).

D'altro canto, la varietà delle decisioni assunte, delle soluzioni approntate, delle risposte date alle diverse istanze che si manifestano nel territorio, costituisce l'essenza di quella "esigenza di decentramento" che rappresenta uno dei principi fondamentali della Repubblica italiana.

DIRITTI RISERVATI©

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa e alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 986 ss.
- AGHINA Ernesto, *Il disegno di legge Mastella di revisione dei Consigli giudiziari*, in *Il Giudice di pace*, 2007, n. 1, pp. 5 ss.
- AGHINA Ernesto, *Il ruolo dei nuovi Consigli Giudiziari*, relazione all'incontro di studi organizzato dal C.S.M. sul tema *I Consigli giudiziari*, tenutosi a Roma il 19 e 20 giugno 2008, in www.csm.it.
- AMATO Giuseppe, *Acquisiti poteri di amministrazione*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 75 ss.
- AMATO Giuseppe, *Marginale l'apporto del Cnf in Cassazione*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 81 ss.
- AMATO Giuseppe, *Vicepresidente non togato dal ruolo incerto*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 70 ss.
- ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI - Sezione della Corte di cassazione, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Giur. it.*, 2004, f. 7, pp. 1539 ss.
- AZZALI Cesare, *I Consigli giudiziari*, Padova, CEDAM, 1988.
- AZZALI Cesare, voce *Consigli giudiziari*, in *Enc. Giur.*, vol. X, Roma, 1988.
- BARBUTO Mario, *Consigli giudiziari: un maggioritario che si presta a manovre di aggiramento*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 64 ss.

- BARBUTO Mario, *In dubbio l'elezione dei giudici addetti al massimario*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 79 ss.
- BARBUTO Mario, *Pieni poteri ai «piccoli Csm» decentrati*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 32, pp. 113 ss.
- BARTOLE Sergio, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, CEDAM, 1964.
- BARTOLE Sergio, *Il potere giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 2008.
- BASILICO Marcello, *Il regolamento del consiglio giudiziario per un migliore servizio alla giustizia*, in *Nuova Giurisprudenza ligure*, 2000, n. 2, pp. 337 ss.
- BERTOLISSI Mario - MENEGHELLI Ruggero, *Lezioni di diritto pubblico generale*, II ed., Torino, Giappichelli, 1996.
- BESSONE Mario - CARBONE Vincenzo, voce *Consiglio superiore della magistratura*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. III, Torino, 1989, pp. 456 ss.
- BIONDI Francesca, Artt. 101, 102, 104-110, in BARTOLE Sergio - BIN Roberto, *Commentario breve alla Costituzione* (fondato da Vezio CRISAFULLI e Livio PALADIN), II ed, Padova, CEDAM, 2008, pp. 914 ss.
- BONIFACIO Franco - GIACOBBE Giovanni, Art. 104-107. *La magistratura. Tomo II*, in BRANCA Giuseppe (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1986.
- CALAMANDREI Piero, *Cenni introduttivi sulla costituente e sui suoi lavori*, in CALAMANDREI Piero - LEVI Alessandro (diretto da) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, Barbera ed., 1950, pp. LXXXIX ss.
- CAMMELLI Marco, *L'amministrazione per collegi: organizzazione amministrativa e interessi pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1980.
- CANOSA Romano - FEDERICO Pietro, *La magistratura in Italia dal 1945 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 1974.
- CARBONE Vincenzo, *Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2008 del primo presidente Vincenzo Carbone*, in www.cortecicassazione.it.
- CARBONE Vincenzo, *Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2009 del primo presidente Vincenzo Carbone*, in www.cortecicassazione.it.

- CARCANO Domenico, *Governo e amministrazione della giurisdizione. Direzione degli uffici*, in *Cass. Pen.*, 1993, II, pp. 2147 ss.
- CARLONI Enrico, *L'organizzazione della didattica e della ricerca*, in *Giornale di dir. amm.*, 2011, n. 4, pp. 366 ss.
- CASSETTA Elio, *Manuale di diritto amministrativo*, VIII ed., Milano, Giuffrè, 2006.
- CASSANO Margherita, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, in CARCANO Domenico (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 155 ss.
- CASSANO Margherita, *Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione*, in CARCANO Domenico (a cura di), *Ordinamento giudiziario: organizzazione e profili processuali*, II ed., Milano, Giuffrè, 2009, pp. 383 ss.
- CELOTTO Alfonso, *Fuori ruolo dei professori universitari: quando il legislatore cambia idea*, nota a C. Cost. 236/2009, in www.giurcost.org (per concessione della rivista telematica www.giustamm.it).
- CHABOD Federico, *L'Italia contemporanea (1918-1948)*, Torino, Einaudi, 1961.
- CITTERIO Carlo, *La partecipazione dell'avvocatura al governo autonomo della magistratura nei consigli giudiziari dopo la Riforma Mastella*, s.d., in www.movimentoperlagiustizia.it.
- CIVININI Maria Giuliana - VERARDI Carlo Maria (a cura di), *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile: atti del convegno dell'Elba, 9-10 giugno 2000*, volume n. 21 dei Quaderni di "Questione giustizia", Milano, Franco Angeli ed., 2001.
- COGLIANI Solveig (a cura di), *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo*, II ed., Padova, CEDAM, 2007.
- CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE, *Vademecum sui consigli giudiziari*, Roma, 2010 (reperibile anche in www.consiglionazionaleforense.it).
- CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Circolari risoluzioni e deliberazioni*, Quaderno n. 116, Roma, 2001 (reperibile anche in www.csm.it).
- CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Il sistema giudiziario italiano*, Roma, s.d. (reperibile anche in www.csm.it).

- CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Ordinamento giudiziario. Pareri del C.S.M. sulle proposte governative di modifica*, Quaderno n. 136, Roma, 2003 (reperibile anche in www.csm.it).
- CONSO Giovanni - GREVI Vittorio (a cura di), *Compendio di procedura penale*, Padova, CEDAM, V ed., 2010.
- CONSOLO Claudio, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, vol. III - *Il processo di primo grado e le impugnazioni delle sentenze*, Torino, Giappichelli, 2010.
- COSTANZO Angelo, *Il Consiglio giudiziario: struttura, rapporti con il C.S.M. e poteri di autoregolamentazione*, in *Doc. Giust.* 1997, 2075 ss.
- D’ALESSIO Gianfranco, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato” (1945-1946)*, Bologna, Il Mulino, 1979.
- D’AMBROSIO Vito, *Il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione*, in ALBAMONTE Eugenio - FILIPPI Paola (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET giuridica, 2009, pp. 77 ss.
- D’ANGELI Fiorella, *Il Consiglio universitario nazionale*, Torino, Giappichelli, 1999.
- DAGA Luigi, *Il Consiglio superiore della magistratura*, Napoli, Jovene, 1973.
- DANOVI Remo, *Manuale breve di ordinamento forense e deontologia*, Milano, Giuffrè, 2010.
- DE NARDI Sandro, *Il Consiglio direttivo apre agli avvocati*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 43, pp. 7 ss.
- DE NARDI Sandro, *L’ordinamento giudiziario italiano tra passato presente e futuro: verso una tardiva attuazione dei principi costituzionali?*, in *Il diritto della Regione*, 2003, f. 1, pp. 93 ss.
- DE NARDI Sandro, *Un’apposita sezione per i giudici di pace*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 43, pp. 9 ss.
- DENTI Vittorio, *Il potere giudiziario*, in AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, Laterza, 1979, pp. 173 ss.

- DI DEDDA Enrico, *I consigli giudiziari riformati*, in ABRUZZESE Maria - COLETTA Tommaso - DI DEDDA Enrico - MATTENCINI Giovanni - OLIVETTI Marco, *Guida alla riforma dell'ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2007, 297 ss.
- DI GRAZIA Nicola, *La dirigenza degli uffici*, in ALBAMONTE Eugenio - FILIPPI Paola (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET giuridica, 2009, pp. 623 ss.
- DI ROSA Giovanna, *Il nuovo ruolo dei Consigli Giudiziari*, relazione all'incontro di studi organizzato dal C.S.M. sul tema *I Consigli giudiziari*, tenutosi a Roma il 12 e 13 giugno 2008, in www.csm.it.
- DIOTALLEVI Giovanni, *Autogoverno e decentramento: la risoluzione del C.S.M. sui consigli giudiziari*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2000, I, pp. 113 ss.
- DIOTALLEVI Giovanni, *Brevi considerazioni in tema di consigli giudiziari*, in *Cass. Pen.*, 1995, II, pp. 3595 ss.
- DIOTALLEVI Giovanni, *I Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo presso la Corte di cassazione*, in *Dir. Pen. e Proc.*, 2006, I, pp. 32 ss.
- FERRARI Giuseppe, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956.
- FERRARIS Laura, voce *Decentramento amministrativo (I aggiornamento)*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 2000, in www.studiolegale.leggiditalia.it.
- FILIPPI Paola, *La valutazione di professionalità*, in ALBAMONTE Eugenio - FILIPPI Paola (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET giuridica, 2009, pp. 351 ss.
- FOLLIERI Enrico, *Ambiti di autonomia universitaria sulle modifiche dello statuto in attuazione della l. 30 dicembre 2010 n. 240*, in www.diritto-amministrativo.org (sito web dell'A.I.P.D.A. - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo).
- FORTUNA Ennio, *I primi passi dei nuovi Consigli Giudiziari. Difficoltà e problematiche relative alla composizione e al quorum di validità delle deliberazioni*, in *la Magistratura*, 2008, f. 1, pp. 72 ss.
- FRASCA Matteo - TINELLI Celestina, *La partecipazione dell'Avvocatura all'autogoverno decentrato*, in *Giustizia insieme*, 2009, n. 2-3, pp. 183 ss.

- GALDI Marco, *Legge sul procedimento e giudizio amministrativo - Profili costituzionali*, in *Giur. it.*, 1992, II, pp. 226 ss.
- GASPARRI Wladimiro, voce *Università degli studi*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 2000, in www.studiolegale.leggiditalia.it.
- GIANGIACOMO Bruno - MACCORA Vincenza - MANNUCCI PACINI Ilio, *L'organizzazione della giurisdizione dopo le riforme*, Rimini, Maggioli ed., 2000.
- GIANGIACOMO Bruno, *I consigli giudiziari e il consiglio direttivo della cassazione*, in *Foro it.*, 2006, parte V, coll. 40 ss.
- GIANGIACOMO Bruno, *I consigli giudiziari e il consiglio direttivo della cassazione*, in *Foro it.*, 2008, parte V, coll. 113 ss.
- GIANGIACOMO Bruno, *I Consigli giudiziari*, in *Quest. giust.*, 2006, f. 1, pp. 93 ss.
- GIANGIACOMO Bruno, *La nuova organizzazione e i compiti degli organi di autogoverno: consigli giudiziari, consiglio direttivo della corte di cassazione e Consiglio superiore della magistratura*, in *Foro it.*, 2010, parte V, coll. 77 ss.
- GIANGIACOMO Bruno, *Le competenze dei consigli giudiziari in materia tabellare*, in *Quest. giust.*, 2008, n. 5, pp. 103 ss.
- GIANNATTASIO Carlo, *La magistratura*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* (diretto da Piero CALAMANDREI e Alessandro LEVI), vol. II, Firenze, Barbera ed., 1950, pp. 169 ss.
- GILARDI Gianfranco, *La controriforma dell'Ordinamento giudiziario alla prova dei decreti delegati: la Corte di cassazione*, in *Quest. giust.*, 2006, f. 1, pp. 119 ss.
- GILARDI Gianfranco, *Le tabelle degli uffici giudiziari*, in ALBAMONTE Eugenio - FILIPPI Paola (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET giuridica, 2009, pp. 169 ss.
- GIULIANI Alessandro - PICARDI Nicola, *La responsabilità del giudice*, Milano, Giuffrè, 1995 (ristampa aggiornata della I ed. 1987).
- GUSTAPANE Antonello, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura alla costituente*, parte I (*il dibattito nella commissione dei settantacinque*) e parte II (*il dibattito in assemblea plenaria*), in *Diritto e società*, 1997, pp. 157 ss. e 291 ss.

- IMPAGNATIELLO Gianpaolo, *la Corte di cassazione*, in *Foro it.*, 2008, parte V, coll. 111 ss.
- IMPAGNATIELLO Gianpaolo, voce *Giudice (ordinamento del)*, in *Digesto (disc. priv. - sez. civile)*, vol. IX, Torino, 1993, pp. 33 ss.
- LABRUNA Luigi, *Dall'art. 33 della Costituzione alla legge 18/2006: il Cun «organo elettivo di rappresentanza del sistema universitario»*, in AA. VV., *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, vol. II, Napoli, Editoriale scientifica, 2007, pp. 591 ss.
- LABRUNA Luigi, *Il nuovo Consiglio direttivo della Suprema Corte di Cassazione e il professore universitario fuori luogo*, in *Il giusto processo civile*, 2008, vol. III, f. 4, pp. 983 ss.
- LUPO Ernesto, *Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2011 del primo presidente Ernesto Lupo*, in www.cortedicassazione.it.
- MANFELLOTTI Luigi, voce *Consiglio giudiziario*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. II, Torino, 1980, pp. 426 ss.
- MANZIONE Domenico, *Ordinamento giudiziario: la riforma della riforma (a proposito della l. 30 luglio 2007 n. 111)*, in *La legislazione penale*, 2007, pp. 491 ss.
- MAROVELLI Piero, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè, 1967.
- MAZZA GALANTI Francesco, *Una stagione di rinnovato interesse per i Consigli giudiziari?*, in *Quest. giust.*, 1998, n. 3, pp. 553 ss.
- MELIADÒ Giuseppe, *Il sistema dell'autogoverno nella legge di riforma*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, pp. 56 ss.
- MERLINO Francesco Saverio, *L'Italie telle qu'elle est*, Paris, 1890, trad. it. di SPELLANZON Silvia, *Questa è l'Italia*, Milano, Cooperativa del libro popolare, 1953.
- MERLONI Francesco, *L'ennesimo riordino del Consiglio nazionale universitario: un'occasione sprecata?*, in *Giornale di dir. amm.*, 2006, n. 9, pp. 949 ss.
- MERLONI Francesco, *La nuova governance*, in *Giornale di dir. amm.*, 2011, n. 4, pp. 353 ss.

- MORBIDELLI Giuseppe - PEGORARO Lucio - REPOSO Antonio - VOLPI Mauro, *Diritto pubblico comparato*, III ed., Torino, Giappichelli, 2009.
- MORTARA Lodovico, *Istituzioni di ordinamento giudiziario*, Firenze, Barbera ed., 1896, pp. 280.
- MORTATI Costantino, *Istituzioni di diritto pubblico*, II voll., Padova, CEDAM, 1969.
- ONIDA Valerio, voce *Costituzione provvisoria*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, vol. IV, pp. 339 ss.
- PALADIN Livio, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, CEDAM, 1998.
- PANIZZA Saulle, *Sistema tabellare e ordinamento giudiziario*, in *Nomos*, 1992, pp. 55 ss.
- PEDRELLI Claudia, *I Consigli giudiziari*, in ALBAMONTE Eugenio - FILIPPI Paola (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET giuridica, 2009, pp. 89 ss.
- PERELLI Simone, *Quale consiglio giudiziario? Quattro anni dopo la riforma*, in *Quest. giust.*, 2011, f. 1, pp. 92 ss.
- PETRELLI Franco, *Nuovi consigli giudiziari e autogoverno (mancato) dei giudici di pace*, in *Il Giudice di pace*, 2008, n. 3, pp. 189.
- PEZZELLA Vincenzo, *L'oggetto misterioso dalle molte funzioni: i Consigli giudiziari*, in *D&G*, 2003, n. 13, pp. II ss. (inserto).
- PIANA Daniela, *Il rapporto con il territorio: la dimensione locale nella governance multi-livello della magistratura*, in *la Magistratura*, 1-2, Roma, gennaio-giugno 2010, pp. 50 ss.
- PIOLA CASELLI Eduardo, voce *Magistratura*, in *Digesto Italiano*, vol. XIV, Torino, 1903-1907, pp. 121 ss.
- PIOLA CASELLI Eduardo, voce *Ordinamento giudiziario*, in *Digesto Italiano*. Vol. XVII, Torino, 1904-1908, pp. 941 ss.
- PIZZORUSSO Alessandro (a cura di), *L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 1974.
- PIZZORUSSO Alessandro, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Torino, Einaudi, I ed 1982 (III ed. 1990).

- PIZZORUSSO Alessandro, voce *Organi giudiziari*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXI, Milano, 1981, pp. 83 ss.
- PIZZORUSSO Alessandro, voce *Organizzazione della giustizia (profili generali)*, in *Enc. Dir.*, IV aggiornamento, Milano, 2000, pp. 910 ss.
- POMODORO Livia (con la collaborazione di CASTIGLIONI Ilaria e PRETTI Davide), *Manuale di ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2012.
- PUBUSA Andrea, voce *Ricusa e astensione nel diritto amministrativo*, in *Digesto (disc. pubbl.)*, 1997, in studiolegale.leggiditalia.it.
- RIGANO Francesco, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, CEDAM, 1982.
- ROMEI PASETTI Manuela, *L'art. 111 Cost. e il principio di efficienza dell'organizzazione giudiziaria*, in *Giust. civ.*, 2001, pp. 507 ss.
- SACCHETTINI Eugenio, *Consigli giudiziari aperti all'avvocatura*, in *Guida al diritto*, 2005, n. 32, pp. 109 ss.
- SACCHETTINI Eugenio, *Geometria variabile in base alla delibera*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 86 ss.
- SACCHETTINI Eugenio, *Legali: entrano in scena i presidenti locali*, in *Guida al diritto*, 2006, n. 7, pp. 83 ss.
- SALA Giovanni, *Alla ricerca (della idonea composizione) del Consiglio giudiziario*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, pp. 78 ss.
- SALMÈ Giuseppe, *Il consiglio direttivo della corte di cassazione e i consigli giudiziari*, relazione all'incontro di studi organizzato dal C.S.M. sul tema *I Consigli giudiziari*, tenutosi a Roma il 12 giugno 2008, in www.csm.it.
- SALVATO Luigi, *Il Consiglio giudiziario e la magistratura onoraria*, relazione all'incontro di studi organizzato dal C.S.M. sul tema *I Consigli giudiziari*, tenutosi a Roma il 19 e 20 giugno 2008, in www.csm.it.
- SANDULLI Aldo Maria, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Napoli, Jovene, 1974.
- SANTALUCIA Giuseppe, *Consigli giudiziari: ecco i due modelli*, in *D&G*, 2006, n.7, pp. 74 ss.

- SANTALUCIA Giuseppe, *I Consigli giudiziari*, in CARCANO Domenico (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 175 ss.
- SANTALUCIA Giuseppe, *Il Consiglio superiore della magistratura*, in ALBAMONTE Eugenio - FILIPPI Paola (a cura di), *Ordinamento giudiziario. Leggi, regolamenti e procedimenti*, Milano, UTET giuridica, 2009, pp. 45 ss.
- SANTALUCIA Giuseppe, *La scuola della magistratura*, in CARCANO Domenico (a cura di), *Il nuovo ordinamento giudiziario*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 195 ss.
- SCOCA Franco Gaetano, *Giustizia amministrativa*, II ed., Torino, Giappichelli, 2006.
- SEGRETIARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente (La)*, Roma, 1976 (ristampa dell'edizione originaria, 1970), voll. I-VIII.
- SICCHIERO Gianluca, *Professione forense e docenza universitaria dopo la riforma del 2010*, in *Giur. it.*, 2011, f. 12, pp. 2534 ss.
- SILVESTRI Gaetano, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997.
- SILVESTRI Gaetano, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Giur. it.*, 2004, f. 4, pp. 897 ss.
- SPAGNA MUSSO Enrico, *Rapporti fra potere politico e potere giudiziario e riforma del pubblico ministero e dei consigli giudiziari*, in *Riv. trim. di dir. e proc. civ.*, 1981, pp. 66 ss.
- TERESI Renato, *La riforma del Consiglio Superiore della Magistratura*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1994.
- TERRUSI Francesco, *Il governo autonomo della magistratura: i Consigli giudiziari e il decentramento*, relazione all'incontro di studi organizzato dal C.S.M., tenutosi a Roma dal 9 al 12 settembre 2002, in www.csm.it.
- TINELLI Celestina, *Il nuovo ruolo dell'avvocatura nei Consigli Giudiziari: opportunità e incertezze*, in *la Magistratura*, 2008, n. 1, pp. 64 ss.
- TRICOMI Irene, *In attesa dell'approvazione del «collegato» restano in carica gli attuali componenti*, in *Guida al diritto*, 2007, n. 15, p. 15.

TRICOMI Irene, *Voto di lista e preferenza unica: così si accentua la competizione*, in *Guida al diritto*, 2008, n. 12, pp. 22 ss.

UNIONE TRIVENETA DEI CONSIGLI DELL'ORDINE DEGLI AVVOCATI, *Consigli giudiziari e ruolo dell'avvocatura nella novella sull'ordinamento giudiziario*, documento del XXIX congresso nazionale forense, tenutosi a Bologna dal 13 al 16 novembre 2008, in www.avvocatitriveneto.it.

VASSALLO Edoardo, *Il principio di buon andamento è estraneo per definizione alla funzione giurisdizionale?*, nota a C. Cost. 376/1993, in *Giur. it.*, 1994, I, pp. 240 ss.

VIAZZI Claudio, *Il Consiglio giudiziario: struttura e funzionamento. Autoregolamentazione e rapporto con il Consiglio Superiore della Magistratura*, relazione all'incontro di studi organizzato dal C.S.M. sul tema *Le competenze e l'attività dei Consigli Giudiziari*, tenutosi a Roma il 19 e 20 maggio 2003, in www.csm.it.

VIETTI Michele, *L'ordinamento giudiziario*, Torino, Giappichelli, 2003.

VOLPE Giuseppe, voce *Ordinamento giudiziario*, in *Enc. Dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, pp. 836 ss.

ZUELLI Fulvio, *Le collegialità amministrative tra regolamentazione e autoregolamentazione*, in *Le regioni*, a. XVIII, n. 5, ottobre 1990, pp. 1391 ss.

ZUELLI Fulvio, *Le collegialità amministrative*, Milano, Giuffrè, 1985.

APPENDICE¹

¹ I testi normativi sono riportati esattamente da www.normattiva.it. “I testi presenti nella banca dati “Normattiva” non hanno carattere di ufficialità. L'unico testo ufficiale e definitivo è quello pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Italiana a mezzo stampa , che prevale in casi di discordanza. La riproduzione dei testi forniti nel formato elettronico è consentita purchè venga menzionata la fonte, il carattere non autentico e gratuito. I Testi sono disponibili agli utenti al solo scopo informativo. La raccolta, per quanto vasta, è frutto di una selezione redazionale. La Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A., non sono responsabili di eventuali errori o imprecisioni, nonchè di danni conseguenti ad azioni o determinazioni assunte in base alla consultazione del portale” (avviso legale riportato nel portale).

DECRETO LEGISLATIVO 27 gennaio 2006, n. 25 - VERSIONE ORIGINARIA

Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150.

TITOLO I

Istituzione del consiglio direttivo della corte di cassazione

Capo I

Istituzione, composizione e durata in carica del consiglio direttivo della Corte di cassazione

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 25 luglio 2005, n. 150, recante delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, per il decentramento del Ministero della giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei conti e il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l'emanazione di un testo unico;

Visti, in particolare, gli articoli 1, comma 1, lettera c), e 2, comma 3, della citata legge n. 150 del 2005, che conferiscono al Governo la delega ad adottare uno o più decreti legislativi diretti a disciplinare la composizione, le competenze e la durata in carica dei consigli giudiziari, nonché ad istituire il Consiglio direttivo della Corte di cassazione;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 23 settembre 2005;

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati, espressi in data 29 novembre 2005 ed in data 1° dicembre 2005, e del Senato della Repubblica, espressi in data 1° dicembre 2005 ed in data 30 novembre 2005, a norma dell'articolo 1, comma 4, della citata legge n. 150 del 2005;

Ritenuto di conformarsi alle condizioni formulate dalla Commissione bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati e dalla Commissione programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica, con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ed esaminate le osservazioni formulate dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati e dalla Commissione giustizia del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 22 dicembre 2005;

Sulla proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Art. 1.

Istituzione e composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione

1. È istituito il Consiglio direttivo della Corte di cassazione,

composto dal primo presidente, dal procuratore generale presso la stessa Corte e dal presidente del Consiglio nazionale forense, che ne sono membri di diritto, nonché da un magistrato che esercita funzioni direttive giudicanti di legittimità, da un magistrato che esercita funzioni direttive requirenti di legittimità, da due magistrati che esercitano funzioni giudicanti di legittimità e da un magistrato che esercita funzioni requirenti di legittimità, eletti tutti dai magistrati in servizio presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte, da un professore ordinario di università in materie giuridiche, nominato dal Consiglio universitario nazionale, e da un avvocato con almeno venti anni di effettivo esercizio della professione, iscritto da almeno cinque anni nell'albo speciale di cui all'articolo 33 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni, nominato dal Consiglio nazionale forense.

Art. 2.

Membri supplenti

1. Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione è altresì composto da sei membri supplenti, di cui quattro magistrati che esercitano, rispettivamente, funzioni direttive giudicanti di legittimità, funzioni direttive requirenti di legittimità, funzioni giudicanti di legittimità e funzioni requirenti di legittimità, eletti tutti dai magistrati in servizio presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte, un professore ordinario di università in materie giuridiche, nominato dal Consiglio universitario nazionale ed un avvocato con almeno venti anni di effettivo esercizio della professione, iscritti da almeno cinque anni nell'albo speciale di cui all'articolo 33 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni, nominato dal Consiglio nazionale forense.

2. In caso di mancanza o di impedimento, i membri di diritto del Consiglio direttivo della Corte di cassazione sono sostituiti da chi ne esercita le funzioni.

Art. 3.

Organi

1. Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione è presieduto dal primo presidente della Corte. Nella prima seduta il Consiglio elegge al suo interno, con votazione effettuata a scrutinio segreto, un vice presidente, scelto tra i componenti non togati e, tra i componenti togati, il segretario.

2. Alle spese connesse all'attività svolta dalla segreteria del Consiglio direttivo della Corte di cassazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili presso la Corte di cassazione, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Art. 4.

Elezione dei componenti togati del Consiglio direttivo della Corte di cassazione

1. Ai fini della elezione, da parte dei magistrati in servizio presso la Corte di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte, dei cinque componenti togati effettivi e dei quattro componenti togati supplenti del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, ogni elettore riceve quattro schede, una per ciascuna delle categorie di magistrati di cui agli articoli 1 e 2.

2. Ogni elettore esprime il proprio voto per un solo magistrato componente effettivo e per un solo magistrato componente supplente

per ciascuna delle categorie da eleggere.

3. Sono proclamati eletti i candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, in numero pari a quello dei posti, effettivi o supplenti, da assegnare a ciascuna categoria. In caso di parità di voti, prevale il candidato più anziano nel ruolo.

Art. 5.

Durata in carica del Consiglio direttivo della Corte di cassazione

1. I componenti non di diritto del Consiglio direttivo della Corte di cassazione durano in carica quattro anni.

2. I componenti magistrati elettivi ed i componenti nominati dal Consiglio universitario nazionale e dal Consiglio nazionale forense non sono immediatamente rieleggibili o rinominabili.

3. Il componente magistrato elettivo che per qualsiasi ragione cessa dalla carica nel corso del quadriennio è sostituito dal magistrato che lo segue per numero di voti nell'ambito della stessa categoria.

4. Alla scadenza del quadriennio, cessano dalla carica anche i componenti che hanno sostituito altri nel corso del quadriennio medesimo.

5. Finché non è insediato il nuovo Consiglio, continua a funzionare quello precedente.

Art. 6.

Compensi

1. Ai componenti non togati del Consiglio direttivo della Corte di cassazione è corrisposto un gettone di presenza per ciascuna seduta, la cui entità è stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di acquisto di efficacia delle disposizioni del presente decreto.

Capo II

Art. 7.

Competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione

1. Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione esercita le seguenti competenze:

a) formula il parere sulla tabella della Corte di cassazione di cui all'articolo 7-bis, comma 3, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti di cui all'articolo 7-ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, proposti dal primo presidente della Corte di cassazione, verificando il rispetto dei criteri generali direttamente indicati dal citato regio decreto n. 12 del 1941 e dalla legge 25 luglio 2005, n. 150;

b) formula pareri sull'attività dei magistrati, sotto il profilo della laboriosità, della diligenza, della preparazione, della capacità tecnico-professionale, dell'equilibrio nell'esercizio delle funzioni, nei casi previsti da disposizioni di legge o di regolamento o da disposizioni generali del Consiglio superiore della magistratura od a richiesta dello stesso Consiglio. A tali fini, il Consiglio direttivo della Corte di cassazione acquisisce le motivate e dettagliate valutazioni del Consiglio nazionale forense;

c) esercita la vigilanza sul comportamento dei magistrati. Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, qualora, nell'esercizio della vigilanza, abbia notizia di fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare, deve farne rapporto al Ministro della giustizia ed al procuratore generale presso la Corte di

cassazione;

d) esercita la vigilanza sull'andamento degli uffici. Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, qualora, nell'esercizio della vigilanza, rilevi l'esistenza di disfunzioni nell'andamento di un ufficio, le segnala al Ministro della giustizia;

e) adotta i provvedimenti relativi allo stato giuridico ed economico dei magistrati riguardanti aspettative e congedi, riconoscimento di dipendenza di infermità da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate e concessione di sussidi;

f) formula pareri, anche su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, in ordine alla adozione, da parte del medesimo Consiglio superiore, dei provvedimenti inerenti a collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici, e riammissioni in magistratura dei magistrati;

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

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

Art. 8.

Composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione in relazione alle competenze

1. I componenti avvocati e professori universitari, anche nella qualità di vice presidenti, partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 7, comma 1, lettere a) e d).

TITOLO II

Composizione, competenze e durata in carica dei consigli giudiziari

Capo I

Composizione e durata in carica dei consigli giudiziari

Art. 9.

Composizione dei consigli giudiziari

1. Il consiglio giudiziario istituito presso ogni corte di appello é composto dal presidente della corte di appello, dal procuratore generale presso la corte di appello e dal presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto, che ne sono membri di diritto.

2. Nei distretti nei quali prestano servizio fino a trecentocinquanta magistrati il consiglio giudiziario é composto, oltre che dai membri di diritto di cui al comma 1, da dieci altri membri effettivi, di cui cinque magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, quattro componenti non togati, un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale, su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, un avvocato con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione, nominato dal Consiglio nazionale forense, su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto, due nominati dal consiglio regionale della regione ove ha sede il distretto o nella quale rientra la maggiore estensione di territorio sul quale hanno competenza gli uffici del distretto,

eletti, a maggioranza di tre quinti dei componenti e, dopo il secondo scrutinio, di tre quinti dei votanti, tra persone estranee al medesimo consiglio, nonché un rappresentante eletto dai giudici di pace del distretto nel proprio ambito.

3. Nei distretti nei quali prestano servizio oltre trecentocinquanta magistrati il consiglio giudiziario è composto, oltre dai membri di diritto di cui al comma 1, da dodici altri membri effettivi, di cui sette magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, quattro componenti non togati, un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale, su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, un avvocato con almeno quindici anni di effettivo esercizio della professione, nominato dal Consiglio nazionale forense, su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto, due nominati dal consiglio regionale della regione ove ha sede il distretto o nella quale rientra la maggiore estensione di territorio sul quale hanno competenza gli uffici del distretto, eletti, a maggioranza di tre quinti dei componenti e, dopo il secondo scrutinio, di tre quinti dei votanti, tra persone estranee al medesimo consiglio, nonché un rappresentante eletto dai giudici di pace del distretto nel proprio ambito.

Art. 10.

Membri supplenti

1. Il consiglio giudiziario è altresì composto da cinque componenti supplenti, di cui due magistrati che esercitano, rispettivamente, funzioni giudicanti e requirenti nel distretto e tre componenti non togati, un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale, su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, un avvocato con almeno quindici anni di esercizio della professione, nominato dal Consiglio nazionale forense, su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto e uno nominato dal consiglio regionale della regione ove ha sede il distretto o nella quale rientra la maggiore estensione di territorio sul quale hanno competenza gli uffici del distretto, eletto, a maggioranza di tre quinti dei componenti e, dopo il secondo scrutinio, di tre quinti dei votanti, tra persone estranee al medesimo consiglio.

2. In caso di mancanza o di impedimento, i membri di diritto del consiglio giudiziario sono sostituiti da chi ne esercita le funzioni.

Art. 11.

Organi

1. Il consiglio giudiziario è presieduto dal presidente della corte di appello. Nella prima seduta il consiglio elegge al suo interno, con votazione effettuata a scrutinio segreto, un vice presidente, scelto tra i componenti non togati, e, tra i componenti togati, il segretario.

Art. 12.

Elezione dei componenti togati dei consigli giudiziari

1. L'elezione, da parte dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, dei cinque componenti togati effettivi dei consigli giudiziari presso le corti di appello nel cui distretto prestano servizio fino a trecentocinquanta magistrati si effettua in un unico collegio distrettuale per:

a) un magistrato che esercita funzioni giudicanti che ha maturato un'anzianità di servizio non inferiore a venti anni;

b) due magistrati che esercitano funzioni giudicanti;

c) due magistrati che esercitano funzioni requirenti.

2. L'elezione, da parte dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, dei sette componenti togati effettivi dei consigli giudiziari presso le corti di appello nel cui distretto prestano servizio oltre trecentocinquanta magistrati si effettua in un unico collegio distrettuale per:

a) un magistrato che esercita funzioni giudicanti che ha maturato un'anzianità di servizio non inferiore a venti anni;

b) tre magistrati che esercitano funzioni giudicanti;

c) tre magistrati che esercitano funzioni requirenti.

3. L'elezione, da parte dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, dei due componenti togati supplenti dei consigli giudiziari si effettua in un collegio unico distrettuale per:

a) un magistrato che esercita funzioni giudicanti;

b) un magistrato che esercita funzioni requirenti.

4. Ogni elettore riceve tre schede, una per ciascuna delle categorie di magistrati di cui ai commi 1, 2 e 3, per l'elezione dei componenti togati effettivi e supplenti.

5. Ogni elettore esprime il proprio voto per un solo magistrato componente effettivo e per un solo magistrato componente supplente per ciascuna delle categorie da eleggere.

6. 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. In caso di parità di voti, prevale il candidato più anziano nel ruolo.

Art. 13.

Durata in carica dei consigli giudiziari

1. I componenti non di diritto dei consigli giudiziari durano in carica quattro anni.

2. I componenti magistrati elettivi, i componenti nominati dal Consiglio universitario nazionale, dal Consiglio nazionale forense e dal consiglio regionale ed il componente rappresentante dei giudici di pace del distretto non sono immediatamente rieleggibili o rinominabili.

3. Il componente magistrato elettivo che per qualsiasi ragione cessa dalla carica nel corso del quadriennio è sostituito dal magistrato che lo segue per numero di voti nell'ambito della stessa categoria.

4. Alla scadenza del quadriennio cessano dalla carica anche i componenti che hanno sostituito altri nel corso del quadriennio medesimo.

5. Finché non è insediato il nuovo consiglio giudiziario, continua a funzionare quello precedente.

Art. 14.

Compensi

1. Ai componenti non togati dei consigli giudiziari è corrisposto un gettone di presenza per ciascuna seduta, la cui entità è stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di acquisto di efficacia delle disposizioni del presente decreto.

Capo II

Art. 15.

Competenze dei consigli giudiziari

1. I consigli giudiziari esercitano le seguenti competenze:

a) formulano il parere sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali di cui all'articolo 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti di cui all'articolo 7-ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, proposti dai capi degli uffici giudiziari, verificando il rispetto dei criteri generali direttamente indicati dal citato regio decreto numero 12 del 1941 e dalla legge 25 luglio 2005, n. 150;

b) formulano pareri sull'attività dei magistrati sotto il profilo della preparazione, della capacità tecnico-professionale, della laboriosità, della diligenza, dell'equilibrio nell'esercizio delle funzioni, nei casi previsti da disposizioni di legge o di regolamento o da disposizioni generali del Consiglio superiore della magistratura od a richiesta dello stesso Consiglio. A tali fini, il consiglio giudiziario acquisisce le motivate e dettagliate valutazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel luogo dove il magistrato esercita le sue funzioni e, se non coincidente, anche del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto;

c) esercitano la vigilanza sul comportamento dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto. Il consiglio giudiziario che, nell'esercizio della vigilanza, ha notizia di fatti suscettibili di valutazione in sede disciplinare, deve farne rapporto al Ministro della giustizia ed al procuratore generale presso la Corte di cassazione;

d) esercitano la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto. Il consiglio giudiziario, che nell'esercizio della vigilanza rileva l'esistenza di disfunzioni nell'andamento di un ufficio, le segnala al Ministro della giustizia;

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

f) adottano i provvedimenti relativi allo status dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto riguardanti aspettative e congedi, riconoscimento di dipendenza di infermità da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate e concessione di sussidi;

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

h) formulano pareri, anche su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti ad ulteriori competenze ad essi attribuite;

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

2. Il consiglio giudiziario costituito presso la corte di appello esercita le proprie competenze anche in relazione alle eventuali sezioni distaccate della Corte.

Art. 16.

Composizione dei consigli giudiziari in relazione alle competenze

1. I componenti designati dal consiglio regionale ed i componenti avvocati e professori universitari, anche nella qualità di vice

presidenti, nonché il componente rappresentante dei giudici di pace partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15, comma 1, lettere a), d) ed e).

2. Il componente rappresentante dei giudici di pace partecipa, altresì, alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui agli articoli 4, 4-bis, 7, comma 2-bis e 9, comma 4, della legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni.

TITOLO III

Disposizioni finali

Art. 17.

Copertura finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'articolo 6, comma 1, e dall'articolo 14, comma 1, valutati in euro 303.931 per l'anno 2005 ed euro 607.862 a decorrere dall'anno 2006, di cui euro 8.522 per l'anno 2005 ed euro 17.044 a decorrere dall'anno 2006 per gli oneri connessi all'articolo 6, comma 1, ed euro 295.409 per l'anno 2005 ed euro 590.818 a decorrere dall'anno 2006 per gli oneri connessi all'articolo 14, comma 1, si provvede con le risorse di cui all'articolo 2, comma 38, della legge 25 luglio 2005, n. 150.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio dell'attuazione del comma 1 anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e trasmette alle Camere, corredati da apposite relazioni, gli eventuali decreti adottati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, n. 2), della legge n. 468 del 1978.

Art. 18.

Abrogazioni

1. Oltre a quanto previsto dal decreto legislativo di attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 3, della legge numero 150 del 2005, sono abrogati, dalla data di acquisto di efficacia delle disposizioni contenute nel presente decreto:

- a) l'articolo 10 del regio decreto 23 giugno 1927, n. 1235;
- b) l'articolo 6 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, come sostituito dall'articolo 1 della legge 12 ottobre 1966, n. 825.

Art. 19.

Decorrenza di efficacia

1. Le disposizioni contenute nel presente decreto legislativo sono efficaci a far data dal novantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 27 gennaio 2006

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio
dei Ministri
Castelli, Ministro della giustizia
Tremonti, Ministro dell'economia e
delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Castelli

DIRITTI RISERVATI©

DECRETO LEGISLATIVO 27 gennaio 2006, n. 25 - VERSIONE EMENDATA

Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 25 luglio 2005, n. 150.

Vigente al: 19-9-2012

TITOLO I

Istituzione del consiglio direttivo della corte di cassazione

Capo I

Istituzione, composizione e durata in carica del consiglio direttivo della Corte di cassazione

Art. 1.

((Istituzione e composizione del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione)

1. È istituito il Consiglio direttivo della Corte di cassazione, composto dal primo presidente, dal procuratore generale presso la stessa Corte e dal presidente del Consiglio nazionale forense, da otto magistrati, di cui due che esercitano funzioni requirenti, eletti da tutti e tra tutti i magistrati in servizio presso la Corte e la Procura generale, nonché da due professori universitari di ruolo di materie giuridiche, nominati dal Consiglio universitario nazionale, e da un avvocato con almeno venti anni di effettivo esercizio della professione, iscritto da almeno cinque anni nell'albo speciale di cui all'articolo 33 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni, nominato dal Consiglio nazionale forense.))

Art. 2.

Membri supplenti

1. ((COMMA ABROGATO DALLA L. 30 LUGLIO 2007, N. 111)).

2. In caso di mancanza o di impedimento, i membri di diritto del Consiglio direttivo della Corte di cassazione sono sostituiti da chi ne esercita le funzioni.

Art. 3.

Organi

1. Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione è presieduto dal primo presidente della Corte. Nella prima seduta il Consiglio elegge al suo interno, con votazione effettuata a scrutinio segreto, ((. . .)), tra i componenti togati, il segretario ((ed adotta le disposizioni concernenti l'organizzazione dell'attività e la ripartizione degli affari.))

2. Alle spese connesse all'attività svolta dalla segreteria del Consiglio direttivo della Corte di cassazione si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili presso la Corte di cassazione, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

Art. 4.

((Presentazione delle liste e modalità di elezione dei componenti togati.))

1. Concorrono all'elezione le liste di candidati presentate da almeno venticinque elettori; ciascuna lista non può essere composta da un numero di candidati superiore al numero di eleggibili per il Consiglio direttivo della Corte di cassazione. Nessun candidato può essere inserito in più di una lista.

2. Ciascun elettore non può presentare più di una lista e le firme sono autenticate dal primo presidente e dal procuratore generale o da un magistrato dagli stessi delegato.

3. Ogni elettore riceve due schede, una per ciascuna delle categorie di magistrati di cui all'articolo 1, ed esprime il voto di lista ed una sola preferenza nell'ambito della lista votata.))

Art. 4-bis.

((Assegnazione dei seggi))

((1. L'ufficio elettorale:

a) provvede alla determinazione del quoziente base per l'assegnazione dei seggi dividendo la cifra dei voti validi espressi nel collegio relativamente a ciascuna categoria di magistrati di cui all'articolo 1 per il numero dei seggi del collegio stesso;

b) determina il numero dei seggi spettante a ciascuna lista dividendo la cifra elettorale dei voti da essa conseguiti per il quoziente base. I seggi non assegnati in tale modo vengono attribuiti in ordine decrescente alle liste cui corrispondono i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale; a parità di cifra elettorale si procede per sorteggio;

c) proclama eletti i candidati con il maggior numero di preferenze nell'ambito dei posti attribuiti ad ogni lista. In caso di parità di voti il seggio é assegnato al candidato che ha maggiore anzianità di servizio nell'ordine giudiziario. In caso di pari anzianità di servizio, il seggio é assegnato al candidato più anziano per età.))

Art. 5.

Durata in carica del Consiglio direttivo della Corte di cassazione

1. I componenti non di diritto del Consiglio direttivo della Corte di cassazione durano in carica quattro anni.

2. I componenti magistrati elettivi ed i componenti nominati dal Consiglio universitario nazionale e dal Consiglio nazionale forense non sono immediatamente rieleggibili o rinominabili.

3. Il componente magistrato elettivo che per qualsiasi ragione cessa dalla carica nel corso del quadriennio é sostituito dal magistrato che lo segue per numero di voti nell'ambito della stessa categoria.

4. Alla scadenza del quadriennio, cessano dalla carica anche i componenti che hanno sostituito altri nel corso del quadriennio medesimo.

5. Finché non é insediato il nuovo Consiglio, continua a funzionare quello precedente.

Art. 6.

Compensi

1. Ai componenti non togati del Consiglio direttivo della Corte di cassazione é corrisposto un gettone di presenza per ciascuna seduta, la cui entità é stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di acquisto di efficacia delle disposizioni del presente decreto.

Art. 7.

Competenze del Consiglio direttivo della Corte di cassazione

1. Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione esercita le seguenti competenze:

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

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

c) **((LETTERA ABROGATA DALLA L. 30 LUGLIO 2007, N. 111));**

d) **((LETTERA ABROGATA DALLA L. 30 LUGLIO 2007, N. 111));**

e) **((LETTERA ABROGATA DALLA L. 30 LUGLIO 2007, N. 111));**

f) **((LETTERA ABROGATA DALLA L. 30 LUGLIO 2007, N. 111));**

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

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

Art. 8.

Composizione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione in relazione alle competenze

1. **((Il componente avvocato nominato dal Consiglio nazionale forense E i componenti professori universitari)) ((. . .))** partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 7, comma 1, **((lettera a).))**

Art. 8-bis.

((Quorum))

((1. Le sedute del Consiglio direttivo della Corte di cassazione sono valide con la presenza di sette componenti, in essi computati anche il primo presidente della Corte di cassazione, il procuratore generale presso la stessa Corte e il presidente del Consiglio nazionale forense.

2. Le deliberazioni sono valide se adottate a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del presidente.))

TITOLO II

Composizione, competenze e durata

in carica dei consigli giudiziari

Capo I

Composizione e durata in carica dei consigli giudiziari

Art. 9.

Composizione dei consigli giudiziari

1. Il consiglio giudiziario istituito presso ogni corte di appello è composto dal presidente della corte di appello, dal procuratore generale presso la corte di appello ((. . .)), che ne sono membri di diritto.

((2. Nei distretti nei quali sono presenti uffici con organico complessivo fino a trecentocinquanta magistrati il consiglio giudiziario é composto, oltre che dai membri di diritto di cui al comma 1, da nove altri membri, di cui: sei magistrati, quattro dei quali addetti a funzioni giudicanti e due a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e tre componenti non togati, di cui un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, e due avvocati, con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all'interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto.

3. Nei distretti nei quali sono presenti uffici con organico complessivo compreso tra trecentocinquantuno e seicento magistrati il consiglio giudiziario é composto, oltre che dai membri di diritto di cui al comma 1, da quattordici altri membri, di cui: dieci magistrati, sette dei quali addetti a funzioni giudicanti e tre a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e quattro componenti non togati, di cui un professore universitario in materie giuridiche nominato dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, e tre avvocati con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all'interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto.

3-bis. Nei distretti nei quali sono presenti uffici con organico complessivo superiore a seicento magistrati il consiglio giudiziario é composto, oltre che dai membri di diritto di cui al comma 1, da venti altri membri, di cui: quattordici magistrati, dieci dei quali addetti a funzioni giudicanti e quattro a funzioni requirenti, in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, e sei componenti non togati, di cui due professori universitari in materie giuridiche nominati dal Consiglio universitario nazionale su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto, e quattro avvocati con almeno dieci anni di effettivo esercizio della professione con iscrizione all'interno del medesimo distretto, nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli dell'ordine degli avvocati del distretto.

3-ter. In caso di mancanza o impedimento i membri di diritto del consiglio giudiziario sono sostituiti da chi ne esercita le funzioni.))

Art. 9-bis.

((Quorum del consiglio giudiziario))

((1. Le sedute del consiglio giudiziario sono valide con la presenza della metà più uno dei componenti, in essi computati anche i membri di diritto.

2. Le deliberazioni sono valide se adottate a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del presidente.))

Art. 10.

((Sezione del consiglio giudiziario relativa ai giudici di pace))

((1. Nel consiglio giudiziario é istituita una sezione autonoma

competente per la espressione dei pareri relativi all'esercizio delle competenze di cui agli articoli 4, 4-bis, 7, comma 2-bis, e 9, comma 4, della legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni, e sui provvedimenti organizzativi proposti dagli uffici del giudice di pace. Detta sezione é composta, oltre che dai componenti di diritto del consiglio giudiziario, da:

a) due magistrati e un avvocato, eletti dal consiglio giudiziario tra i suoi componenti, e due giudici di pace eletti dai giudici di pace in servizio nel distretto, nell'ipotesi di cui all'articolo 9, comma 2;

b) tre magistrati e un avvocato, eletti dal consiglio giudiziario tra i suoi componenti, e tre giudici di pace eletti dai giudici di pace in servizio nel distretto, nell'ipotesi di cui all'articolo 9, comma 3;

c) cinque magistrati e due avvocati, eletti dal consiglio giudiziario tra i suoi componenti, e quattro giudici di pace eletti dai giudici di pace in servizio nel distretto, nell'ipotesi di cui all'articolo 9, comma 3-bis.

1-bis. Le sedute della sezione del consiglio giudiziario per i giudici di pace sono valide con la presenza della metà più uno dei componenti e le deliberazioni sono assunte a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del presidente.))

2. In caso di mancanza o di impedimento, i membri di diritto del consiglio giudiziario sono sostituiti da chi ne esercita le funzioni.

Art. 11.

Organi

1. Il consiglio giudiziario é presieduto dal presidente della corte di appello. Nella prima seduta il consiglio elegge al suo interno, con votazione effettuata a scrutinio segreto, ((. . .)) tra i componenti togati, il segretario.

Art. 12.

(((Presentazione delle liste ed elezione dei componenti togati dei consigli giudiziari)

1. Concorrono all'elezione le liste di candidati presentate da almeno venticinque elettori; ciascuna lista non può essere composta da un numero di candidati superiore al numero di eleggibili per il consiglio giudiziario. Nessun candidato può essere inserito in più di una lista.

2. Ciascun elettore non può presentare più di una lista; le firme sono autenticate dal capo dell'ufficio giudiziario o da un magistrato dallo stesso delegato.

3. Ogni elettore riceve due schede, una per ciascuna delle categorie di magistrati di cui all'articolo 9, ed esprime il voto di lista ed una sola preferenza nell'ambito della lista votata.))

Art. 12-bis.

((Assegnazione dei seggi))

((1. L'ufficio elettorale:

a) provvede alla determinazione del quoziente base per l'assegnazione dei seggi dividendo la cifra dei voti validi espressi nel collegio relativamente a ciascuna categoria di magistrati di cui all'articolo 9 per il numero dei seggi del collegio stesso;

b) determina il numero dei seggi spettante a ciascuna lista dividendo la cifra elettorale dei voti da essa conseguiti per il quoziente base. I seggi non assegnati in tal modo sono attribuiti in ordine decrescente alle liste cui corrispondono i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale; a parità di cifra elettorale si procede per

sorteggio;

c) proclama eletti i candidati con il maggior numero di preferenze nell'ambito dei posti attribuiti ad ogni lista. In caso di parità di voti il seggio è assegnato al candidato che ha maggiore anzianità di servizio nell'ordine giudiziario. In caso di pari anzianità di servizio, il seggio è assegnato al candidato più anziano per età.))

Art. 12-ter.

((Presentazione delle liste per la elezione dei giudici di pace componenti della sezione del consiglio giudiziario relativa ai giudici di pace)

1. Concorrono all'elezione dei giudici di pace componenti della sezione di cui all'articolo 10, che si tiene contemporaneamente a quella per i componenti togati e negli stessi locali e seggi, le liste di candidati presentate da almeno quindici elettori. Ciascuna lista non può essere composta da un numero di candidati superiore al numero di eleggibili per il consiglio giudiziario. Nessun candidato può essere inserito in più di una lista.

2. Ciascun elettore non può presentare più di una lista; le firme sono autenticate dal coordinatore dell'ufficio del giudice di pace o dal presidente del tribunale del circondario ovvero da un magistrato da questi delegato.

3. Ogni elettore riceve una scheda, ed esprime il voto di lista ed una sola preferenza nell'ambito della lista votata.))

Art. 12-quater.

((Assegnazione dei seggi per i giudici di pace))

((1. L'ufficio elettorale:

a) provvede alla determinazione del quoziente base per l'assegnazione dei seggi dividendo la cifra dei voti validi espressi nel collegio per il numero dei seggi del collegio stesso;

b) determina il numero dei seggi spettante a ciascuna lista dividendo la cifra elettorale dei voti da essa conseguiti per il quoziente base. I seggi non assegnati in tal modo vengono attribuiti in ordine decrescente alle liste cui corrispondono i maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale; a parità di cifra elettorale si procede per sorteggio;

c) proclama eletti i candidati con il maggior numero di preferenze nell'ambito dei posti attribuiti ad ogni lista. In caso di parità di voti il seggio è assegnato al candidato che ha maggiore anzianità di servizio nell'ordine giudiziario. In caso di pari anzianità di servizio, il seggio è assegnato al candidato più anziano per età.))

Art. 13.

Durata in carica dei consigli giudiziari

1. I componenti non di diritto dei consigli giudiziari durano in carica quattro anni.

2. I componenti magistrati elettivi, i componenti nominati dal Consiglio universitario nazionale, dal Consiglio nazionale forense e dal consiglio regionale ed il componente rappresentante dei giudici di pace del distretto non sono immediatamente rieleggibili o rinominabili.

3. Il componente magistrato elettivo che per qualsiasi ragione cessa dalla carica nel corso del quadriennio è sostituito dal magistrato che lo segue per numero di voti nell'ambito della stessa categoria.

4. Alla scadenza del quadriennio cessano dalla carica anche i componenti che hanno sostituito altri nel corso del quadriennio

medesimo.

5. Finché non é insediato il nuovo consiglio giudiziario, continua a funzionare quello precedente.

Art. 14.

Compensi

1. Ai componenti non togati dei consigli giudiziari é corrisposto un gettone di presenza per ciascuna seduta, la cui entità é stabilita con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di acquisto di efficacia delle disposizioni del presente decreto.

Capo II

Art. 15.

Competenze dei consigli giudiziari

1. I consigli giudiziari esercitano le seguenti competenze:

a) formulano il parere sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali di cui all'articolo 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti di cui all'articolo 7-ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, proposti dai capi degli uffici giudiziari, verificando il rispetto dei criteri generali direttamente indicati dal citato regio decreto numero 12 del 1941 e dalla legge 25 luglio 2005, n. 150;

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

c) **((LETTERA ABROGATA DALLA L. 30 LUGLIO 2007, N. 111));**

d) esercitano la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto. Il consiglio giudiziario, che nell'esercizio della vigilanza rileva l'esistenza di disfunzioni nell'andamento di un ufficio, le segnala al Ministro della giustizia;

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

f) **((LETTERA ABROGATA DALLA L. 30 LUGLIO 2007, N. 111));**

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

h) formulano pareri, **((. . .))** su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti **((alle))** competenze ad essi attribuite;

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

2. Il consiglio giudiziario costituito presso la corte di appello esercita le proprie competenze anche in relazione alle eventuali sezioni distaccate della Corte.

Art. 16.

Composizione dei consigli giudiziari in relazione alle competenze

1. I componenti designati dal consiglio regionale ed i componenti avvocati e professori universitari **((. . .))** partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative

all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15, comma 1, lettere a), d) ed e).

2. **((COMMA ABROGATO DALLA L. 20 LUGLIO 2007, N. 111))**.

TITOLO III

Disposizioni finali

Art. 17.

Copertura finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'articolo 6, comma 1, e dall'articolo 14, comma 1, valutati in euro 303.931 per l'anno 2005 ed euro 607.862 a decorrere dall'anno 2006, di cui euro 8.522 per l'anno 2005 ed euro 17.044 a decorrere dall'anno 2006 per gli oneri connessi all'articolo 6, comma 1, ed euro 295.409 per l'anno 2005 ed euro 590.818 a decorrere dall'anno 2006 per gli oneri connessi all'articolo 14, comma 1, si provvede con le risorse di cui all'articolo 2, comma 38, della legge 25 luglio 2005, n. 150.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio dell'attuazione del comma 1 anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e trasmette alle Camere, corredati da apposite relazioni, gli eventuali decreti adottati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, n. 2), della legge n. 468 del 1978.

Art. 18.

Abrogazioni

1. Oltre a quanto previsto dal decreto legislativo di attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 3, della legge numero 150 del 2005, sono abrogati, dalla data di acquisto di efficacia delle disposizioni contenute nel presente decreto:

- a) l'articolo 10 del regio decreto 23 giugno 1927, n. 1235;
- b) l'articolo 6 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, come sostituito dall'articolo 1 della legge 12 ottobre 1966, n. 825.

Art. 18-bis.

((Regolamento per la disciplina del procedimento elettorale))

1. Con regolamento emanato a norma dell' articolo 17, comma 1, lettera a), della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono dettate disposizioni in ordine alle caratteristiche delle schede per le votazioni e alla disciplina del procedimento elettorale.))

Art. 19.

Decorrenza di efficacia

1. Le disposizioni contenute nel presente decreto legislativo sono efficaci a far data dal novantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 27 gennaio 2006

CIAMPI

Berlusconi, Presidente del Consiglio
dei Ministri

Castelli, Ministro della giustizia

Tremonti, Ministro dell'economia e
delle finanze

Visto, il Guardasigilli: Castelli

DIRITTI RISERVATI©

DECRETO LEGISLATIVO 5 aprile 2006, n. 160

Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150.

(ESTRATTO)

Art. 11.

((*Valutazione della professionalità*))

((1. Tutti i magistrati sono sottoposti a valutazione di professionalità ogni quadriennio a decorrere dalla data di nomina fino al superamento della settima valutazione di professionalità.

2. La valutazione di professionalità riguarda la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno. Essa è operata secondo parametri oggettivi che sono indicati dal Consiglio superiore della magistratura ai sensi del comma 3. La valutazione di professionalità riferita a periodi in cui il magistrato ha svolto funzioni giudicanti o requirenti non può riguardare in nessun caso l'attività di interpretazione di norme di diritto, né quella di valutazione del fatto e delle prove. In particolare:

a) la capacità, oltre che alla preparazione giuridica e al relativo grado di aggiornamento, è riferita, secondo le funzioni esercitate, al possesso delle tecniche di argomentazione e di indagine, anche in relazione all'esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio ovvero alla conduzione dell'udienza da parte di chi la dirige o la presiede, all'idoneità a utilizzare, dirigere e controllare l'apporto dei collaboratori e degli ausiliari;

b) la laboriosità è riferita alla produttività, intesa come numero e qualità degli affari trattati in rapporto alla tipologia degli uffici e alla loro condizione organizzativa e strutturale, ai tempi di smaltimento del lavoro, nonché all'eventuale attività di collaborazione svolta all'interno dell'ufficio, tenuto anche conto degli standard di rendimento individuati dal Consiglio superiore della magistratura, in relazione agli specifici settori di attività e alle specializzazioni;

c) la diligenza è riferita all'assiduità e puntualità nella presenza in ufficio, nelle udienze e nei giorni stabiliti; è riferita inoltre al rispetto dei termini per la redazione, il deposito di provvedimenti o comunque per il compimento di attività giudiziarie, nonché alla partecipazione alle riunioni previste dall'ordinamento giudiziario per la discussione e l'approfondimento delle innovazioni legislative, nonché per la conoscenza dell'evoluzione della giurisprudenza;

d) l'impegno è riferito alla disponibilità per sostituzioni di magistrati assenti e alla frequenza di corsi di aggiornamento organizzati dalla Scuola superiore della magistratura; nella valutazione dell'impegno rileva, inoltre, la collaborazione alla soluzione dei problemi di tipo organizzativo e giuridico.

3. Il Consiglio superiore della magistratura, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, disciplina con propria delibera gli elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni dei consigli giudiziari, i parametri

per consentire l'omogeneità delle valutazioni, la documentazione che i capi degli uffici devono trasmettere ai consigli giudiziari entro il mese di febbraio di ciascun anno. In particolare disciplina:

a) i modi di raccolta della documentazione e di individuazione a campione dei provvedimenti e dei verbali delle udienze di cui al comma 4, ferma restando l'autonoma possibilità di ogni membro del consiglio giudiziario di accedere a tutti gli atti che si trovino nella fase pubblica del processo per valutarne l'utilizzazione in sede di consiglio giudiziario;

b) i dati statistici da raccogliere per le valutazioni di professionalità;

c) i moduli di redazione dei pareri dei consigli giudiziari per la raccolta degli stessi secondo criteri uniformi;

d) gli indicatori oggettivi per l'acquisizione degli elementi di cui al comma 2; per l'attitudine direttiva gli indicatori da prendere in esame sono individuati d'intesa con il Ministro della giustizia;

e) l'individuazione per ciascuna delle diverse funzioni svolte dai magistrati, tenuto conto anche della specializzazione, di standard medi di definizione dei procedimenti, ivi compresi gli incarichi di natura obbligatoria per i magistrati, articolati secondo parametri sia quantitativi sia qualitativi, in relazione alla tipologia dell'ufficio, all'ambito territoriale e all'eventuale specializzazione.

4. Alla scadenza del periodo di valutazione il consiglio giudiziario acquisisce e valuta:

a) le informazioni disponibili presso il Consiglio superiore della magistratura e il Ministero della giustizia anche per quanto attiene agli eventuali rilievi di natura contabile e disciplinare, ferma restando l'autonoma possibilità di ogni membro del consiglio giudiziario di accedere a tutti gli atti che si trovino nella fase pubblica del processo per valutarne l'utilizzazione in sede di consiglio giudiziario;

b) la relazione del magistrato sul lavoro svolto e quanto altro egli ritenga utile, ivi compresa la copia di atti e provvedimenti che il magistrato ritiene di sottoporre ad esame;

c) le statistiche del lavoro svolto e la comparazione con quelle degli altri magistrati del medesimo ufficio;

d) gli atti e i provvedimenti redatti dal magistrato e i verbali delle udienze alle quali il magistrato abbia partecipato, scelti a campione sulla base di criteri oggettivi stabiliti al termine di ciascun anno con i provvedimenti di cui al comma 3, se non già acquisiti;

e) gli incarichi giudiziari ed extragiudiziari con l'indicazione dell'impegno concreto che gli stessi hanno comportato;

f) il rapporto e le segnalazioni provenienti dai capi degli uffici, i quali devono tenere conto delle situazioni specifiche rappresentate da terzi, nonché le segnalazioni pervenute dal consiglio dell'ordine degli avvocati, sempre che si riferiscano a fatti specifici incidenti sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni eventuali concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica. Il rapporto del capo dell'ufficio e le segnalazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati sono trasmessi al consiglio giudiziario dal presidente della corte di appello o dal procuratore generale presso la medesima corte, titolari del potere-dovere di sorveglianza, con le loro eventuali considerazioni e quindi trasmessi obbligatoriamente al Consiglio superiore della magistratura.

5. Il consiglio giudiziario può assumere informazioni su fatti specifici segnalati da suoi componenti o dai dirigenti degli uffici o dai consigli dell'ordine degli avvocati, dando tempestiva comunicazione dell'esito all'interessato, che ha diritto ad avere copia degli atti, e può procedere alla sua audizione, che é sempre disposta se il magistrato ne fa richiesta.

6. Sulla base delle acquisizioni di cui ai commi 4 e 5, il consiglio giudiziario formula un parere motivato che trasmette al Consiglio superiore della magistratura unitamente alla documentazione e ai verbali delle audizioni.

7. Il magistrato, entro dieci giorni dalla notifica del parere del consiglio giudiziario, può far pervenire al Consiglio superiore della magistratura le proprie osservazioni e chiedere di essere ascoltato personalmente.

8. Il Consiglio superiore della magistratura procede alla valutazione di professionalità sulla base del parere espresso dal consiglio giudiziario e della relativa documentazione, nonché sulla base dei risultati delle ispezioni ordinarie; può anche assumere ulteriori elementi di conoscenza.

9. Il giudizio di professionalità é "positivo" quando la valutazione risulta sufficiente in relazione a ciascuno dei parametri di cui al comma 2; é "non positivo" quando la valutazione evidenzia carenze in relazione a uno o più dei medesimi parametri; é "negativo" quando la valutazione evidenzia carenze gravi in relazione a due o più dei suddetti parametri o il perdurare di carenze in uno o più dei parametri richiamati quando l'ultimo giudizio sia stato "non positivo".

10. Se il giudizio é "non positivo", il Consiglio superiore della magistratura procede a nuova valutazione di professionalità dopo un anno, acquisendo un nuovo parere del consiglio giudiziario; in tal caso il nuovo trattamento economico o l'aumento periodico di stipendio sono dovuti solo a decorrere dalla scadenza dell'anno se il nuovo giudizio é "positivo". Nel corso dell'anno antecedente alla nuova valutazione non può essere autorizzato lo svolgimento di incarichi extragiudiziari.

11. Se il giudizio é "negativo", il magistrato é sottoposto a nuova valutazione di professionalità dopo un biennio. Il Consiglio superiore della magistratura può disporre che il magistrato partecipi ad uno o più corsi di riqualificazione professionale in rapporto alle specifiche carenze di professionalità riscontrate; può anche assegnare il magistrato, previa sua audizione, a una diversa funzione nella medesima sede o escluderlo, fino alla successiva valutazione, dalla possibilità di accedere a incarichi direttivi o semidirettivi o a funzioni specifiche. Nel corso del biennio antecedente alla nuova valutazione non può essere autorizzato lo svolgimento di incarichi extragiudiziari.

12. La valutazione negativa comporta la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio per un biennio. Il nuovo trattamento economico eventualmente spettante é dovuto solo a seguito di giudizio positivo e con decorrenza dalla scadenza del biennio.

13. Se il Consiglio superiore della magistratura, previa audizione del magistrato, esprime un secondo giudizio negativo, il magistrato stesso é dispensato dal servizio.

14. Prima delle audizioni di cui ai commi 7, 11 e 13 il magistrato deve essere informato della facoltà di prendere visione degli atti del procedimento e di estrarne copia. Tra l'avviso e l'audizione deve intercorrere un termine non inferiore a sessanta giorni. Il

magistrato ha facoltà di depositare atti e memorie fino a sette giorni prima dell'audizione e di farsi assistere da un altro magistrato nel corso della stessa. Se questi é impedito, l'audizione può essere differita per una sola volta.

15. La valutazione di professionalità consiste in un giudizio espresso, ai sensi dell'articolo 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, dal Consiglio superiore della magistratura con provvedimento motivato e trasmesso al Ministro della giustizia che adotta il relativo decreto. Il giudizio di professionalità, inserito nel fascicolo personale, é valutato ai fini dei tramutamenti, del conferimento di funzioni, comprese quelle di legittimità, del conferimento di incarichi direttivi e ai fini di qualunque altro atto, provvedimento o autorizzazione per incarico extragiudiziario.

16. I parametri contenuti nel comma 2 si applicano anche per la valutazione di professionalità concernente i magistrati fuori ruolo. Il giudizio é espresso dal Consiglio superiore della magistratura, acquisito, per i magistrati in servizio presso il Ministero della giustizia, il parere del consiglio di amministrazione, composto dal presidente e dai soli membri che appartengano all'ordine giudiziario, o il parere del consiglio giudiziario presso la corte di appello di Roma per tutti gli altri magistrati in posizione di fuori ruolo, compresi quelli in servizio all'estero. Il parere é espresso sulla base della relazione dell'autorità presso cui gli stessi svolgono servizio, illustrativa dell'attività svolta, e di ogni altra documentazione che l'interessato ritiene utile produrre, purché attinente alla professionalità, che dimostri l'attività in concreto svolta.

17. Allo svolgimento delle attività previste dal presente articolo si fa fronte con le risorse di personale e strumentali disponibili.))



CORTE D'APPELLO DI VENEZIA

CONSIGLIO GIUDIZIARIO

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO GIUDIZIARIO

Art. 1	Convocazione del Consiglio Giudiziario
Art. 2	Funzionamento
Art. 3	Designazione dei relatori
Art. 4	Redazione del verbale
Art. 5	Votazioni
Art. 6	Pubblicità degli atti
Art. 7	Pubblicità delle sedute
Art. 8	Istruttoria nella formulazione dei pareri sui magistrati
Art. 9	Poteri istruttori
Art. 10	Comitato pari opportunità
Art. 11	Commissione flussi
Art. 12	Status dei componenti del Consiglio.
Art. 13	Pubblicazione e modifiche del regolamento

ART. 1. CONVOCAZIONE

1.1) Il Consiglio è convocato dal Presidente con comunicazione dell'avviso ai componenti almeno 5 giorni prima della data fissata per la riunione.

1.2) L'ordine del giorno è trasmesso integralmente, per via telematica, ai componenti almeno 5 giorni prima della riunione con indicazione dei relatori.

L'ordine del giorno è inoltre comunicato per via telematica ai capi degli uffici, ai magistrati del distretto nonché ai consigli degli ordini degli avvocati.

Il Presidente può escludere dalla comunicazione gli argomenti la cui diffusione possa pregiudicare la dignità o la riservatezza delle persone interessate al procedimento.

1.3) I componenti del Consiglio sono tenuti ad avvisare tempestivamente la segreteria del consiglio di loro eventuale indisponibilità.

1.4) L'ordine del giorno è redatto dal Presidente sulla base di tutti gli atti pervenuti alla segreteria dopo l'ultima riunione, secondo l'ordine cronologico.

Di norma nella prima parte della seduta sono trattate le materie attribuite al Consiglio nella composizione di cui all'art. 16 del D. L.vo n. 25/2006.

1.5) Nell'ordine del giorno sono inseriti anche argomenti tempestivamente proposti da singoli consiglieri, salvo che il Presidente ritenga di non ammetterli, riferendo al Consiglio immediatamente successivo in apertura di seduta.

1.6) Il Consiglio potrà dichiarare inammissibili argomenti ritenuti ammissibili dal Presidente o ammettere argomenti ritenuti inammissibili dal Presidente il quale, in questo secondo caso, è tenuto ad inserire l'argomento all'ordine del giorno della riunione successiva.

1.7) Le questioni poste all'ordine del giorno sono discusse e deliberate nella seduta prevista, a meno che il Consiglio Giudiziario, a maggioranza, non ritenga motivatamente di rinviarne l'esame.

1.8) In caso di improrogabile urgenza, il Presidente, può integrare l'ordine del giorno con comunicazione da inviarsi ai componenti, ove possibile, almeno 24 ore prima. L'argomento non potrà essere trattato se vi si oppongono almeno due consiglieri presenti.

1.9) I Consiglieri chiamati a concorrere alla deliberazione consiliare hanno diritto di esaminare la documentazione istruttoria. Per le pratiche in materia tabellare i Consiglieri possono richiedere copia della documentazione istruttoria su supporto informatico.

Art. 2 FUNZIONAMENTO

2.1) Il Consiglio adotta un programma almeno trimestrale di sedute da tenersi preferibilmente il mercoledì con cadenza quindicinale.

2.2) Le riunioni si tengono ordinariamente presso la corte d'appello, fatte salve eventuali riunioni presso le sedi dei Tribunali del distretto per la trattazione di questioni organizzative attinenti prevalentemente quegli uffici.

ART. 3 - DESIGNAZIONE DEI RELATORI.

3.1) Le pratiche sono assegnate tenendo conto della composizione prevista dalla legge in relazione all'esercizio delle diverse funzioni.

3.2) Le pratiche di competenza del consiglio nella composizione con i soli magistrati vengono assegnate secondo i seguenti criteri:

- a) i pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati vengono attribuiti, nel corso della riunione del consiglio, mediante sorteggio e in modo paritetico, esclusi i componenti di diritto;
- b) le restanti pratiche (lett. g, h ed i dell'art. 15 del D. L.vo n. 25/2006) sono assegnate dal Presidente, per ciascuna categoria, a rotazione tra i singoli componenti secondo l'ordine di protocollo e a partire dal consigliere più anziano.

3.3) Le pratiche di competenza del consiglio nella composizione di cui all'art. 16 del D. L.vo n. 25/2006, vengono assegnate secondo i seguenti criteri:

- a) i pareri sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali di cui all'art. 7 bis del R.D. 30.1.1941 n. 12, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti di cui all'art. 7 ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, vengono assegnati dal Presidente del Consiglio a tre componenti, di cui un magistrato giudicante, un magistrato requirente ed un avvocato o professore universitario, ed agli stessi vengono assegnati i pareri sulle variazioni dei medesimi provvedimenti tabellari; l'individuazione dei relatori è effettuata con provvedimento di durata triennale approvato dal Consiglio con apposita tabella;
- b) nella stessa composizione sono esaminate le questioni connesse alle proposte organizzative delle procure;
- c) le restanti pratiche (lett. d ed e dell'art. 15 del D. L.vo n. 25/2006) sono assegnate dal Presidente, per ciascuna categoria, a rotazione tra i singoli componenti secondo l'ordine di protocollo e a partire dal consigliere più anziano per i consiglieri togati e secondo l'ordine alfabetico per i consiglieri non togati.

3.4) In caso di connessione il Presidente, sentito il Consiglio, può disporre la riunione anche solo di alcuno degli affari suscettibili di riunione.

3.5) Le pratiche, ove possibile, non sono assegnate ad un componente che opera nel medesimo Ufficio e in nessun caso al magistrato direttamente interessato al provvedimento. Nel caso di incompatibilità la pratica viene assegnata al componente che segue secondo l'ordine di anzianità. Quando l'assegnazione avviene per sorteggio, il nome del consigliere incompatibile estratto viene accantonato e si procede all'estrazione di altro nominativo. Al consigliere incompatibile è assegnata la prima pratica successiva nell'ordine del giorno per la quale non sia incompatibile.

ART. 4 REDAZIONE DEL VERBALE

4.1) Il verbale è redatto dal segretario, e in sua assenza dal magistrato meno anziano, sotto la direzione del Presidente ed è sottoscritto da entrambi.

4.2) Il verbale contiene l'indicazione dei componenti presenti, dell'ora di inizio e chiusura dei lavori, l'oggetto, il risultato delle votazioni e, ove siano state prese a maggioranza, anche le dichiarazioni dei componenti che ne facciano richiesta.

4.3) Ciascun componente può chiedere, durante la riunione, che sia letta la parte di verbale già redatta e l'inserimento in esso di sue specifiche dichiarazioni.

4.4) Il testo non definitivo di verbale è inviato al più presto, in via riservata, ai componenti che hanno preso parte alla deliberazione.

Il verbale viene approvato nella riunione successiva.

Se alcuno dei componenti non ritenga il verbale conforme a quanto deliberato o, nel corso della discussione, espresso, potrà chiedere che vengano apportate le relative modificazioni.

In caso di dissenso, verrà deliberato, anche con votazione delle diverse proposte, il testo del verbale.

4.5) Il verbale approvato è inviato in copia al Consiglio superiore della Magistratura. E' inviato inoltre ai dirigenti degli Uffici giudiziari perché lo trasmettano ai Magistrati ed ai Consigli dell'Ordine del distretto, fatte salve le eccezioni previste dal Regolamento in relazione a ragioni di riservatezza.

ART. 5 VOTAZIONI

5.1) Il voto dei componenti è espresso in maniera palese.

5.2) A richiesta di almeno un quarto dei componenti presenti, il Presidente dispone la votazione segreta su singoli argomenti o questioni.

ART. 6 PUBBLICITÀ DEGLI ATTI

6.1) Dei pareri e deliberazioni e dei relativi verbali concernenti nomine, tramutamenti, mutamento di funzioni, conferimento di uffici direttivi o che comunque importino valutazioni delle qualità soggettive del magistrato può essere presa visione ed estratta copia, su loro domanda al Consiglio, oltre che dai diretti interessati, da ogni altro soggetto che vi abbia interesse, ivi compreso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati in relazione alle segnalazioni di cui all'art. 11, comma 4 lett. f), e comma 5, ed all'art. 13, comma 3, del D.L.vo n. 160/2006.

6.2) Di ogni altra deliberazione e parere, salvo che di quelli coperti da segreto, chiunque vi abbia interesse può prendere visione ed estrarre copia.

6.3) Il diritto di accesso si esercita in via informale o formale in conformità alla normativa

vigente. Responsabile del procedimento di accesso è il Segretario del Consiglio giudiziario.

ART. 7 PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE

7.1) Alle sedute nelle quali si discute e si esprimono pareri sulle seguenti materie:

- a. tabelle degli uffici giudicanti e tabelle infradistrettuali di cui all'art. 7 bis del R.D. 30.1.1941, n. 12;
- b. criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti di cui all'art. 7 ter, commi 1 e 2, del medesimo regio decreto, proposti dai capi degli uffici giudiziari;
- c. vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto;
- d. pareri e proposte sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto;

possono assistere i magistrati (ordinari ed onorari) e gli avvocati del distretto.

7.2) Non sono pubbliche le sedute quando si trattano questioni per le quali sussistano prevalenti ragioni di riservatezza ritenute dal Consiglio su richiesta anche di un solo componente.

7.3) Per le pratiche relative alle competenze di cui all'articolo 15, comma 1, lett. b), g), h) ed i) del D. L.vo n. 25/2006, i componenti avvocati e professore universitario possono assistere alle sedute limitatamente alla fase della relazione da parte del consigliere a ciò delegato ed ai chiarimenti dallo stesso forniti su richiesta degli altri consiglieri presenti.

7.4) Il Consiglio giudiziario può anche deliberare, a maggioranza, di pubblicizzare, mediante comunicati stampa o altro sistema equivalente, sue deliberazioni riguardanti materie di interesse generale correlate all'amministrazione della giustizia nel distretto.

Art. 8 ISTRUTTORIA NELLA FORMULAZIONE DEI PARERI SUI MAGISTRATI

8.1) I pareri vengono redatti con criteri di uniformità, seguendo gli schemi predisposti dal Consiglio Superiore della Magistratura. Il parere deve tenere conto di eventuali situazioni specifiche rappresentate da terzi nonché delle segnalazioni eventualmente pervenute dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati circa fatti specifici incidenti in modo negativo sulla professionalità del valutando.

8.2) Il Consiglio restituisce ai dirigenti degli uffici i rapporti informativi dagli stessi redatti qualora siano carenti o incompleti nella indicazione degli elementi rilevanti per la valutazione, dandone comunicazione al magistrato interessato. I rapporti dovranno essere redatti anche su supporto informatico.

8.3) Il Consiglio Giudiziario su richiesta motivata del relatore o di altro componente del Consiglio dispone l'acquisizione di provvedimenti redatti dal magistrato, di ulteriori atti e documenti ovvero le audizioni ritenute utili ai fini della valutazione.

8.4) I componenti del Consiglio Giudiziario a conoscenza di circostanze rilevanti ai fini della valutazione, che non siano emerse nel rapporto del dirigente dell'ufficio o già risultanti dal fascicolo, ne danno tempestivamente notizia al Consiglio Giudiziario per gli approfondimenti istruttori.

8.5) Quando emergono elementi che possono portare alla formulazione di un parere negativo o non positivo in ordine alla valutazione della professionalità, il Consiglio Giudiziario, prima di formulare il parere, dispone la comunicazione degli atti al magistrato interessato, assegnando un termine per l'eventuale deposito di una memoria e di documenti, con facoltà dell'interessato di richiedere di essere sentito personalmente.

ART. 9 POTERI ISTRUTTORI

9.1) A ogni componente del Consiglio spettano i poteri istruttori previsti dalla legge.

9.2) La segreteria provvederà alla raccolta d'ufficio e in tempi ristretti di tutti gli elementi necessari allo svolgimento dell'istruttoria di ogni pratica al fine di assicurare la semplificazione e accelerazione dei procedimenti avanti il consiglio giudiziario.

9.3) E' facoltà dei Consigli dell'Ordine di far pervenire prima di ogni riunione memorie scritte sugli argomenti posti all'ordine del giorno.

Art. 10 COMITATO PARI OPPORTUNITÀ

10.1) Presso il Consiglio Giudiziario è istituito il Comitato Pari Opportunità, con la composizione e le funzioni determinate dalla Deliberazione 9 aprile 2008 del Consiglio Superiore della Magistratura.

10.2) Il Comitato pari opportunità si riunisce di regola con cadenza bimestrale presso la sede del Consiglio Giudiziario in Venezia, e si avvale della struttura di Segreteria di questo. Potranno essere fissate riunioni del Comitato con cadenze più ravvicinate, in relazione a motivate esigenze (ad esempio in vista della formazione delle tabelle), su iniziativa del presidente o su richiesta di almeno due componenti.

Con deliberazione della maggioranza dei componenti del Comitato, le riunioni potranno tenersi – eventualmente a rotazione – presso le diverse sedi degli Uffici del Distretto.

La convocazione contenente l'ordine del giorno sarà predisposta a cura del presidente e diffusa tra i componenti tramite la segreteria del Consiglio Giudiziario almeno 5 giorni prima della riunione.

Nella formazione dell'ordine del giorno il presidente terrà conto di eventuali segnalazioni o richieste pervenute relative a questioni di competenza del Comitato pari opportunità.

Di ogni seduta e delle eventuali delibere adottate sarà redatto verbale, a cura del Segretario del Comitato, che verrà trasmesso al Consiglio Giudiziario. L'incarico di segretario sarà assunto dal componente magistrato di minore anzianità presente nella seduta.

Art. 11 COMMISSIONE FLUSSI

11.1) La Commissione Flussi procederà all'analisi dei dati di ciascun ufficio giudiziario (anche con riferimento alle sezioni distaccate) non soltanto nel momento della proposta tabellare, ma con cadenza annuale; la raccolta e il monitoraggio dei dati dovrà avvenire costantemente durante il corso dell'anno.

11.2) Previo interpello tra tutti i magistrati del distretto e previa segnalazione della disponibilità di avvocati da parte dei Consigli degli Ordini aventi sede nel distretto, il Consiglio giudiziario nomina la commissione permanente per l'analisi dei flussi e delle pendenze negli uffici del distretto.

11.3) La Commissione è formata: da tre componenti del Consiglio giudiziario; da un Giudice di pace componente della Sezione autonoma; da 6 magistrati, di cui tre addetti, anche prevalentemente, al settore civile, tre addetti, anche prevalentemente, al settore penale, nonché dai magistrati referenti distrettuali per l'informatica; due avvocati, di cui un civilista e un penalista. La Commissione potrà dotarsi di un regolamento interno.

11.4) Il Consiglio Giudiziario si avvale della Commissione ai fini dell'istruttoria nell'ambito dei procedimenti di esame delle proposte e delle variazioni tabellari e in ogni altro caso ritenuto opportuno. Ai fini dello svolgimento dei propri compiti, la Commissione può avvalersi della collaborazione dei dirigenti degli uffici, dei dirigenti delle Cancelleria interessate, di referenti

informatici, dei rappresentanti del CISIA. La Commissione si può suddividere in sottocommissioni.

11.5) Il progetto organizzativo dell'ufficio dovrà evidenziare i programmi di definizione dei procedimenti sulla base delle risorse disponibili e le previsioni sui tempi di definizione degli affari, indicando altresì quelli effettivi.

ART. 12 STATUS DEI COMPONENTI DEL CONSIGLIO

12.1) Il Consiglio acquisisce dai dirigenti degli uffici ai quali sono addetti i componenti eletti i provvedimenti di esonero parziale, nella misura stabilita dal Consiglio Superiore della Magistratura, degli stessi consiglieri dall'attività giudiziaria ordinaria. Il Consiglio, inoltre, tramite il Presidente, verifica annualmente l'effettiva attuazione dell'esonero parziale dal lavoro ordinario dei componenti eletti, attraverso l'acquisizione dai medesimi dirigenti di una relazione comparativa sulle modalità di esonero e sul carico delle attività assegnate.

ART. 13 PUBBLICAZIONE E MODIFICHE DEL REGOLAMENTO

13.1) Il presente regolamento ed ogni sua futura eventuale modificazione od integrazione, è comunicato al Consiglio Superiore della Magistratura ed a tutti i magistrati del distretto.

13.2) Le modifiche al regolamento devono essere inserite all'ordine del giorno e trattate con un preavviso di almeno 10 giorni.



Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca
Consiglio Universitario Nazionale

Prot. n. 634
Spedito il 7/4/2011

All'On.le MINISTRO
S E D E

Oggetto: mozione su nomina, da parte del Consiglio Universitario Nazionale, di professori universitari in materie giuridiche, nei Consigli giudiziari, ai sensi degli artt. 9 e 10 del d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25.

Adunanza del 06.04.2011

IL CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE

In relazione alla competenza, che gli è attribuita dagli artt. 9 e 10 del d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25 a nominare, quali membri (effettivi e supplenti) dei Consigli giudiziari, professori universitari in materie giuridiche, “su indicazione dei Presidi delle Facoltà di Giurisprudenza delle Università della regione o delle regioni sulle quali hanno, in tutto o in parte, competenza gli uffici del distretto” della Corte d’Appello presso la quale gli stessi Consigli sono istituiti,

nel silenzio della legge, che nulla prescrive in merito a ulteriori requisiti o criteri che debbano presiedere alla nomina e, dunque, alla scelta, quali membri dei Consigli giudiziari, dei “professori universitari in materie giuridiche”, da parte di questo Consesso,

ritiene di dover operare perché le nomine “dei professori universitari in materie giuridiche”, la cui presenza nei Consigli giudiziari deve immaginarsi funzionale all’acquisizione non solo di specifiche competenze professionali ma anche, e principalmente, di garanzie di imparzialità, neutralità, autonomia di giudizio, quali sono assicurate da soggetti estranei al sistema giudiziario, non introducano alcun interesse confliggente con quella che, per quanto detto, si deve ritenere la *ratio* della loro partecipazione a questi Consigli.

Ricordando che i Consigli giudiziari, organi di autogoverno distrettuale della magistratura, svolgono attività consultiva nei confronti del Consiglio Superiore della Magistratura, con il quale si trovano in rapporto di subordinazione funzionale, e a questo fine redigono pareri relativamente alla progressione in carriera dei magistrati, al cambio di funzioni e ad altre evenienze della vita professionale degli stessi, reputa opportuno:

- a) che i “professori universitari in materie giuridiche”, da nominarsi nei Consigli giudiziari, non esercitino attività forensi, in forma né individuale né associata né societaria, anche a

prescindere dal dato formale della loro iscrizione all'albo, e che non esercitino, altresì, altre attività stragiudiziali che presuppongano rapporti con gli uffici giudiziari nonchè nomine o incarichi da parte di essi (come, esemplificativamente, in procedure fallimentari o arbitrali)

- b) i “professori universitari in materie giuridiche”, da nominarsi nei Consigli giudiziari, non siano legati da vincoli di parentela o affinità, sino al quarto grado, né di convivenza con magistrati che siano in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto.

Tutto ciò premesso,

CHIEDE

Agli Ill. mi Presidi delle Facoltà di Giurisprudenza di procedere alla segnalazione a questo Consesso dei soli “professori universitari in materie giuridiche” che non si trovino in alcuna delle situazioni indicate alle lett. a) e b).

Agli Ill.mi Presidi delle Facoltà di Giurisprudenza e alle Corti d'Appello, per conoscenza e per competenza, di definire, altresì, il procedimento per la sostituzione degli eventuali professori dimissionari, proponendo, in proposito, che le dimissioni siano presentate all'Organo di appartenenza e da questi segnalate a questo Consesso designante, così da consentire l'immediata e certa adozione dei conseguenti provvedimenti.

IL SEGRETARIO
(firmato Zilli)

IL PRESIDENTE
(firmato Lenzi)