

I Consigli giudiziari

SOMMARIO: 1, Premessa e cenni storici. – 2. Il nuovo assetto dei Consigli giudiziari alla luce del d.lgs. n. 25/2006, come modificato dalla l. 111/2007. – 3. La composizione del Consiglio giudiziario. – 4. Il sistema elettorale. - 5. Il funzionamento del Consiglio giudiziario. – 6. Le competenze e la diversa composizione del Consiglio giudiziario (ordinaria e ristretta). – 7. La Sezione Autonoma per la magistratura onoraria. – 8. Le criticità applicative della composizione variabile del Consiglio giudiziario: nello specifico la composizione del consiglio giudiziario per l'adozione e la modifica del regolamento di organizzazione. – 9. il diritto di tribuna

1. Premessa e cenni storici

È noto che quella dell'ordinamento giudiziario è materia da addetti ai lavori, intendendosi per tali nella fattispecie non tanto i giuristi ed i “legulei” in senso lato, ma soprattutto, ed esclusivamente, i magistrati.

Trattasi di settore del diritto che di solito non si studia nelle Scuole di Giurisprudenza, spesso ignoto a buona parte del mondo forense, e che purtroppo resta poco conosciuto, come l'esperienza insegna, anche a numerosi magistrati.

Ciò posto, è con estremo piacere che ho raccolto l'invito del Comitato direttivo della Scuola Superiore della Magistratura di partecipare a questo corso, consapevole della centralità dell'argomento nell'ambito del dibattito pubblico sul ruolo della magistratura nello Stato di diritto contemporaneo.

Il tema oggetto di questa relazione sono “I Consigli Giudiziari”.

In proposito va premesso che il sistema elettorale, la composizione, i poteri, il funzionamento dei Consigli giudiziari sono stati ampiamente modificati dalla riforma di cui al D. Lgs. 27 gennaio 2006 n. 25, coì come “novellata” dalla L. 30 luglio 2007 n. 111, che è attualmente in vigore.

Al fine di ben comprendere la portata delle innovazioni introdotte si rende quindi necessario illustrare, sia pure sinteticamente e senza pretesa di completezza, quella che era la disciplina previgente.

In proposito occorre soprattutto fare riferimento all'assetto dei Consigli giudiziari così come era stato previsto dalla L. 12. ottobre 1966 n. 825, che ha dato a tali organi una struttura che è rimasta intatta per circa un quarantennio.

In sintesi, i Consigli giudiziari erano costituiti presso ciascuna Corte d'Appello, avevano fundamentalmente una funzione consultiva del Consiglio Superiore della Magistratura sui provvedimenti che attenevano allo stato giuridico dei magistrati, e, così come previsto da una alluvionale normazione secondaria del C.S.M., sui provvedimenti organizzativi adottati dai capi degli uffici (es. organizzazione in sezioni di ufficio giudicante, individuazione delle piante organiche delle varie sezioni, ecc.) e su numerose altre questioni attinenti all'organizzazione della funzione giurisdizionale.

Quanto alla composizione dell'organo, il Consiglio giudiziario era costituito da n. 7 componenti, di cui due di diritto, e cioè il Presidente della Corte d'Appello, che lo presiedeva, ed il Procuratore Generale, e 5 magistrati professionali (cd effettivi) di nomina elettiva. Era poi prevista, per integrare il Consiglio in caso di impedimento dei membri effettivi, la presenza di tre supplenti (anch'essi di nomina elettiva).

Infatti, il Consiglio giudiziario nella sua previgente disciplina era essenzialmente, come scriveva la dottrina, un "collegio perfetto", che cioè poteva deliberare solo nella misura prevista, appunto, di 7 componenti. Si trattava di una composizione fissa, che prescindeva dal dimensionamento dei distretti, cioè dalle piante organiche dei magistrati professionali in servizio nel distretto di pertinenza.

Non facevano invece parte del Consiglio giudiziario i cosiddetti "laici". Non era infatti previsto all'interno di tale Organo alcun apporto dell'Accademia, né del mondo forense.

Il Consiglio giudiziario durava in carica 2 anni.

Ecco, su questo assetto istituzionale interviene, nel corso del biennio 2006/07 la riforma Castelli (D. Lgs. N. 25/06) e Mastella (L. n. 111/07).

2. Il nuovo assetto dei Consigli giudiziari alla luce del D. Lgs. N. 25/2006, come modificato dalla L. 111/2007

Va premesso che la riforma Castelli/Mastella non ha inciso in modo significativo sulle competenze dei Consigli giudiziari e sulla loro collocazione presso ciascuna sede di Corte d'Appello.

I Consigli Giudiziari hanno quindi mantenuto la caratteristica, già propria del precedente assetto, di “organi decentrati del governo autonomo”, cui è attribuito essenzialmente il compito di istruire, fornendo un parere motivato, la maggior parte delle pratiche su cui deve deliberare il CSM in materia di organizzazione degli uffici giudiziari e *status* dei magistrati.

In realtà c'è stato un *restyling* anche sulle competenze, essendosi istituzionalizzate a livello di norma primaria materie che in precedenza trovavano fondamento soprattutto in Circolari del C.S.M., ma il Consiglio giudiziario è rimasto un organo collegiale istituito presso la sede della corte d'appello avente quasi esclusivamente competenze consultive **nei confronti del Consiglio Superiore della Magistratura.**

E' stato poi istituito *ex novo* il Consiglio Direttivo della Corte Cassazione, organismo aventi competenze sostanzialmente analoghe a quelle dei nuovi Consigli giudiziari distrettuali, ma limitate alle questioni organizzative della Corte di Cassazione ed alle pratiche di valutazione dei magistrati di legittimità.

Nei paragrafi che seguono saranno illustrati gli aspetti di maggiore rilievo inerenti la nuova disciplina del Consigli Giudiziari.

3. La composizione dei Consigli Giudiziari

Sul punto notevoli sono le differenze rispetto al sistema precedente.

Da una formazione fissa di n. 7 componenti (2 componenti di diritto + 5 magistrati professionali titolari e 3 supplenti) si è passati a una composizione variabile sotto il profilo quantitativo.

E' previsto infatti che il Consiglio giudiziario sia composto da un numero di componenti elettivi variabile in ragione del dimensionamento della pianta organica del distretto di competenza.

Vengono in particolare previste tre dimensioni del Consiglio giudiziario (art. 9 D. Lgs. 25/06), che può passare nei distretti più piccoli, cioè laddove vi è una pianta organica di magistrati togati in servizio inferiore a 350 magistrati, da n. 11 componenti, compresi i due componenti di diritto, fino ad un massimo di 22 nei maxi-distretti, cioè quelli che hanno una pianta con un numero di magistrati superiore a 600.

E' stata invece mantenuta la presidenza del consesso in capo al Presidente della Corte d'Appello e la presenza, quale componente anch'esso di diritto, del Procuratore Generale.

Quanto alla componente "togata" elettiva, la stessa è opportunamente suddivisa tra le categorie della magistratura inquirente e della magistratura giudicante con un rapporto che all'incirca è di 1 a 3 (un pubblico ministero ogni 3 giudici).

A fianco della suddetta componente "togata" è poi stata prevista una componente "laica", composta da professori in materie giuridiche delle facoltà di giurisprudenza aventi sede nel distretto, e da avvocati. Anche tale "aliquota" varia numericamente a seconda del dimensionamento del distretto.

Il numero dei laici rispetta il rapporto di 1 a 3 rispetto al totale dei componenti togati, esclusi i membri di diritto, per i distretti più piccoli, così essendo stata riproposta quella che è la proporzione tra le due categorie nella composizione del Consiglio Superiore della Magistratura. Il rapporto è invece leggermente più sfavorevole alla componente laica per quanto riguarda il dimensionamento del CG nei distretti di medie dimensioni, cioè quello che va da n. 351 a 600 magistrati, e per quello dei maxi-distretti, ove la proporzione si assesta al di sotto della soglia del 33%.

Tale apparente discrasia è dovuta alla circostanza che quando è stato previsto il dimensionamento variabile dei CG non si è optato per la previsione di un numero di componenti togati elettivi divisibile per tre, come invece è per il CSM.

Ne segue che allo stato nei distretti di dimensioni medio alte la componente laica ha una partecipazione leggermente inferiore ad un terzo.

Al di là della questione inerente il numero dei laici all'interno dei Consigli giudiziari va evidenziato che la sostanziale totalità dei commentatori della riforma ha valutato positivamente l'innovazione in parola.

Come si è detto, all'evidenza, salva la questione dell'esclusione della parte laica per le competenze inerenti le pratiche relative allo status professionale dei magistrati (sul punto vedi *infra*), il legislatore si è senz'altro ispirato all'assetto costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura.

E' stato cioè condiviso il pensiero dei Padri Costituenti, secondo cui ai fini del buon esercizio dell'autogoverno della magistratura non potesse prescindersi dall'apporto di quelle categorie in qualche modo vicine per formazione a quella dei magistrati, e comunque in senso ampio coinvolte nel mondo del diritto e della giurisdizione come, appunto, quella dei professori di diritto della facoltà di giurisprudenza, e forense.

4. Il sistema elettorale

Il precedente sistema di elezione dei componenti elettivi (effettivi e supplenti) si basava sull'applicazione del principio maggioritario. Ciò provocava un effetto distorsivo in punto di rappresentatività dell'organo rispetto alla varia composizione del corpo elettorale.

Proprio per evitare questa problematica erano nella prassi invalsi alcuni correttivi che cercavano in qualche modo di temperarne gli effetti, proprio al fine di dare rappresentatività a tutte le diverse sensibilità della magistratura.

Con l'attuale sistema, che applica il sistema proporzionale, la competizione elettorale avviene per liste contrapposte e l'assegnazione dei seggi avviene per ciascuna lista in numero proporzionale ai voti che ottiene (artt. 4 e 4 bis D. Lgs cit.).

I seggi vengono poi in concreto assegnati ai candidati che hanno conseguito il maggior numero di preferenze nella singola lista.

Il Consiglio giudiziario resta in carica 4 anni, così opportunamente essendo stata prorogata la previgente durata biennale del mandato elettivo.

E' poi prevista la possibilità di disporre elezioni suppletive in caso di decadenza o dimissioni volontarie di qualche componente del consiglio giudiziario (art. 7 D. Lgs. 28 febbraio 2008 n. 35).

Si è già detto che l'attuale CG è collegio imperfetto, che come tale può funzionare regolarmente anche in mancanza di uno o più componenti.

Questo, ovviamente, non significa che la decadenza di qualche componente sia irrilevante, essendo certo irrazionale prevedere che non possa in qualche modo ricostituirsi l'Organo nella sua interezza in caso di dimissioni o decadenza di qualche componente.

Il bene in gioco è infatti quella della rappresentanza democratica all'interno dell'autogoverno, che potrebbe essere alterata dal venir meno per dimissioni o decadenza di alcuni componenti elettivi.

Per tale ragione è previsto una sorta di meccanismo di reintegra del consiglio giudiziario, nel senso che esso avverrà in favore del magistrato della stessa categoria (magistratura giudicante, ovvero inquirente, magistrato onorario) che ha ottenuto il maggior numero di voti nell'ambito dei non eletti.

Ovviamente, poiché trattasi di competizione elettorale fatta per liste contrapposte, al fine di evitare la suddetta alterazione di rappresentatività il *repechage* riguarderà esclusivamente i magistrati che abbiano partecipato alla competizione nell'ambito della medesima lista elettorale di quello dimissionario o decaduto (cfr. art. 13, co. III, del d.lgs. 25/2006: "Il componente magistrato elettivo che per qualsiasi ragione cessa dalla carica nel corso del quadriennio e' sostituito dal magistrato che lo segue per numero di voti nell'ambito della stessa categoria").

Ove la sostituzione non sia possibile per mancanza di candidati deve procedersi ad elezioni suppletive (vedi art. 7, III co. del D. Lgs 35/2008 "Se i componenti cessati dalla carica durante il quadriennio non possono essere sostituiti con i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti immediatamente successivo all'ultimo degli eletti, si procede ad elezioni suppletive, che sono indette per un giorno, compreso tra i trenta ed i quaranta giorni successivi alla cessazione dalla carica, con decreto del primo presidente della Corte di cassazione o del presidente della Corte di appello...").

Sul punto il Consiglio Superiore in risposta a vari quesiti già dal 2008 ha più volte affermato appunto, ferma la piena validità delle delibere nelle more adottate dal consiglio giudiziario, la assoluta necessità di attivare il procedimento elettorale suppletivo.

In materia rilevano la risoluzione CSM del 19.3.2008, e la risposta a quesito del 4.11.2015.

In particolare, si legge nella Risoluzione 19.3.2008, con specifico riferimento al disposto di cui all'art. 7, III co., del D. lgs 35/08 che “La norma dispone che si debba procedere a tali elezioni quando i componenti cessati dalla carica non possano essere sostituiti con i candidati che hanno riportato il maggior numero di voti immediatamente successivo all'ultimo degli eletti. Nel silenzio della norma appare coerente con il sistema elettorale proporzionale per liste contrapposte prescelto dal legislatore ritenere che in caso di cessazione debba procedersi alla sostituzione nell'ambito di ciascuna lista e che debbano essere indette elezioni suppletive quando tale operazione non sia possibile, rimanendo comunque preclusa la possibilità di operare sostituzioni attingendo a liste diverse”.

Tale conclusione è stata poi ribadita in successive risoluzioni e risposte a quesiti (cfr risposta a quesito 4.11.2015).

5. Il funzionamento del Consiglio giudiziario

Novità di rilievo rispetto al pregresso è la previsione di un *quorum*, cosiddetto strutturale e/o costitutivo, che deve essere raggiunto ai fini della validità della seduta e di un *quorum* deliberativo, necessario cioè ai fini della validità della deliberazione.

In precedenza, il quorum strutturale non esisteva.

Il consiglio giudiziario come organo collegiale perfetto presupponeva infatti necessariamente la presenza di tutti i suoi componenti. L'aver la riforma previsto un quorum costitutivo ha reso possibile il regolare e valido funzionamento del consiglio giudiziario pur in caso in cui qualcuno dei componenti elettivi non sia presente.

Non c'è cioè più la necessità, in caso di impedimento di componente elettivo, di integrare il consiglio giudiziario con un componente supplente, categoria che infatti non è più prevista dalla legge.

In particolare, secondo la vigente disciplina il Consiglio giudiziario può riunirsi validamente quando siano presenti almeno la metà dei suoi componenti più uno, e che lo

stesso è in grado di deliberare a maggioranza, cioè con il voto favorevole della maggioranza dei presenti.

6. Le competenze e la diversa composizione del Consiglio giudiziario (ordinaria e ristretta)

In proposito vengono in rilievo, in primo luogo, le disposizioni di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo n. 25.

Si è già detto che sotto il profilo delle competenze la riforma non ha portato ad uno stravolgimento rispetto al precedente assetto.

Infatti, l'articolo 15 indica in primo luogo la competenza inerente il parere sulle tabelle degli uffici giudicanti, sulle tabelle infra distrettuali, sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti (art. 15 lett) a).

Si tratta di competenze consultive che attengono ai provvedimenti organizzativi dei dirigenti degli uffici.

Nell'esercizio di tale potere è quindi attribuita al Consiglio giudiziario un'attività che, attraverso la formale emissione di un parere, costituisce una forma di indiretto controllo sull'attività dirigenziale dei capi degli uffici sotto il profilo dell'organizzazione. Ovviamente il parere riguarda non solo la ripartizione dell'organico tra i vari settori della giurisdizione di competenza dell'ufficio, quindi la vera e propria tabella, ma anche i criteri di assegnazione degli affari che, come oramai è pacifico, sono fondamentali per l'attuazione in concreto del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge ai sensi dell'art. 25 Cost.

In tal senso è necessario, infatti, che la tabella ed i relativi criteri consentano, in modo obiettivo e predeterminato, una individuazione vincolata del giudice persona fisica cui in concreto verrà assegnato il procedimento, senza cioè che residui in capo al dirigente e al presidente di sezione uno spazio di discrezionalità.

Ancora, rilevante funzione consultiva del Consiglio giudiziario è quella inerente le pratiche di valutazione di professionalità dei magistrati, che hanno importanza fondamentale per la carriera del magistrato anche per la nota ricaduta di esse sotto il profilo del trattamento retributivo.

Inoltre, e questa non è una competenza di tipo consultivo, è previsto il potere di vigilanza da parte del Consiglio giudiziario sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto.

Sul punto va peraltro precisato che non si tratta di vigilanza afferente i singoli magistrati, cioè relativa all'operato dei medesimi.

Invero la vigilanza sui magistrati, come previsto dalla legge sulle guarentigie (R.D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511) è di competenza diretta dei capi degli uffici per quanto attiene ai magistrati appartenenti ai rispettivi uffici.

A questa si aggiunge quella dei vertici distrettuali della magistratura inquirente e giudicante, che è appunto effettuata, rispettivamente, dal procuratore generale e dal presidente della corte d'appello verso tutti i magistrati del distretto.

Segue da quanto sopra che la vigilanza dei consigli giudiziari non concorre e non si sovrappone con quella dei dirigenti degli uffici, come chiarito dalla Risoluzione 1 luglio 2010 del Consiglio Superiore della Magistratura.

Il Consiglio giudiziario vigila soprattutto per evidenziare possibili situazioni di criticità attinenti al funzionamento degli uffici nel loro complesso e, ove ritenga questi oggettivamente sussistenti, è titolare di un formale potere di segnalazione al Ministro della Giustizia della relativa disfunzione.

Trattasi di segnalazione al Ministro che, come noto per Costituzione è uno dei due soggetti titolari del potere di azione disciplinare nei confronti dei magistrati, non è da intendere, come ha precisato il Consiglio Superiore, come necessariamente funzionale a promuovere iniziative disciplinari nei confronti dei responsabili delle disfunzioni.

La finalità di tale potere/dovere di segnalazione sta soprattutto nel richiamo alle competenze costituzionalmente riservate al Ministro in materia di organizzazione dei servizi della giustizia (art. 110 Cost.), laddove ad es. si possa ritenere che le disfunzioni accertate possano essere risolte con l'assegnazione di ulteriori risorse magistratuali, ovvero di personale amministrativo o mezzi.

Così delineato il quadro delle principali competenze del Consiglio giudiziario può ora passarsi ad esaminare le diverse modalità di composizione dello stesso in relazione all'esercizio dei poteri attribuiti.

Viene quindi in rilievo il disposto di cui all'art. 16 del D. Lgs. N. 25/2006.

Come è stato affermato in dottrina il consiglio Giudiziario è attualmente un organo collegiale “a geometria variabile”. Ciò perché i componenti laici dei consigli giudiziari, cioè gli avvocati ed i professori universitari in materie giuridiche, partecipano, unitamente alla componente togata, esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui all'articolo 15, comma uno, lettera a) e d), e cioè solo alle pratiche inerenti i pareri sui provvedimenti organizzativi dei capi degli uffici giudiziari ed alla vigilanza sul funzionamento degli stessi (cd Consiglio giudiziario in composizione allargata od ordinaria).

Gli stessi sono invece esclusi *ex lege* dalla partecipazione alla discussione e deliberazione delle pratiche inerenti le valutazioni di professionalità dei magistrati (cd composizione ristretta). In altre parole, non hanno diritto di parola né di voto.

Non solo.

Come da plurime Circolari del CSM e da prassi dei Consigli Giudiziari, i laici sono esclusi in sostanza da tutte le pratiche che in qualche modo hanno a che fare con lo stato giuridico del magistrato. E' infatti pacifico che il consiglio debba operare in composizione ristretta in relazione alle pratiche inerenti il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi.

Il punto merita particolare attenzione.

Il componente laico, diversamente da quello che accade nell'ambito del Consiglio Superiore della Magistratura, non ha quindi un ruolo analogo e paritetico rispetto all'omologo magistratuale.

In dottrina per tale ragione è stato addirittura posto un problema di mancanza di pari dignità dei componenti laici rispetto agli altri componenti il consiglio giudiziario.

L'opzione legislativa adottata è da anni oggetto di critica e proposte di riforma, anche perché viene evidenziata la disarmonia tra il ruolo dei componenti laici al CSM, che hanno le medesime facoltà e poteri di quelli togati, e quello previsto nei Consigli Giudiziari, organi consultivi del CSM, che li vede esclusi dalla discussione e deliberazione delle pratiche attinenti allo status dei magistrati.

Tali rilievi, pur suggestivi, non sembrano peraltro condivisibili.

E' noto che ai sensi del combinato disposto degli artt. 104 della Costituzione, e 33, comma 2, della legge istitutiva del Consiglio Superiore della Magistratura (L. n. 195/1958) i componenti laici del Consiglio Superiore della Magistratura non possono, durante la durata del mandato, essere iscritti ad albi professionali.

Ne segue che gli avvocati che vengono eletti dal parlamento in seduta comune quali componenti del CSM, a seguito dell'immissione nella funzione, sono da considerare in regime di sostanziale sospensione *ex lege* dall'iscrizione all'albo e quindi dall'esercizio della professione.

La *ratio* di tale disposizione è evidente.

Si è voluto in sostanza evitare il rischio di pericolose indebite interferenze tra l'attività del componente del CSM e quella quotidiana legata alla professione forense.

Si pensi all'evidente imbarazzo derivante dalla circostanza che il componente laico potrebbe, diversamente, ed anche nel medesimo contesto temporale, prima svolgere il proprio ufficio difensivo in ambito processuale avanti ad un magistrato e poi contribuire all'adozione di una pratica che incide sulla vita professionale del magistrato stesso.

Il valore che viene in gioco è chiaramente quello dell'indipendenza del magistrato, che potrebbe essere compressa e limitata in assenza di tale sospensione dall'albo. Si avrebbe cioè una disciplina che potrebbe favorire l'insorgenza di situazioni opache e disfunzionali per il corretto ed imparziale esercizio della funzione giurisdizionale.

Tale limitazione all'esercizio della professione non vale però per i laici nominati al Consiglio giudiziario.

In proposito, il legislatore ha infatti inteso risolvere a monte la problematica adottando un meccanismo diverso, e cioè escludendo la possibilità per la componente laica di partecipare alla discussione e deliberazione delle pratiche più "delicate" per i magistrati.

L'alternativa, in un'ottica di equiparazione della disciplina, poteva essere quella di prevedere la sospensione dell'avvocato dall'esercizio della professione per tutta la durata del mandato al Consiglio giudiziario.

Ma, forse, si trattava di soluzione che non era gradita neanche alla classe forense, in carenza di significative indennità compensative, in effetti allo stato non previste a favore dei componenti laici del Consiglio giudiziario.

Ciò ovviamente non vuol dire che il mondo forense non abbia possibilità di incidere nelle valutazioni di professionalità a livello di Consiglio giudiziario.

Nell'ambito dei pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati è prevista infatti la possibilità di assumere informazioni su fatti specifici segnalati dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati (art. 11, comma 5, D. Lgs 25/06).

Ancora, analoga interlocuzione è prevista dalla Circolare CSM 14958 del 28 luglio 2015 (T.U. dirigenza) ai fini della conferma quadriennale dei magistrati che svolgono funzioni direttive e semidirettive (art. 75).

Ciò probabilmente spiega perché la riforma ha valutato non necessaria la presenza della parte laica nelle pratiche del Consiglio giudiziario maggiormente impattanti sullo status e la carriera dello stesso.

7. La Sezione Autonoma per la magistratura onoraria

Sempre con riferimento alle diverse forme di funzionamento e competenze del Consiglio giudiziario va poi evidenziata che presso di esso è istituita la Sezione Autonoma per la magistratura onoraria.

Trattasi di organo collegiale composto, oltre che dai componenti di diritto del Consiglio giudiziario (presidente della Corte di Appello, che la presiede, e Procuratore Generale) da all'incirca la metà dei componenti togati e laici del CG, eletti da tale organo, e da componenti eletti della magistratura onoraria, sempre con sistema proporzionale a liste contrapposte.

Sul punto va peraltro evidenziato che le categorie dei magistrati onorari che rilevano sono quelle dei giudici di pace, dei giudici onorari di tribunale, che oggi hanno assunto la denominazione a seguito della riforma della magistratura onoraria di cui al decreto legislativo n. 116 del 2017, di giudici onorari di pace, e quella dei viceprocuratori onorari.

Non hanno invece rappresentatività le altre categorie di giudici onorari (es. si pensi ai giudici ausiliari di Corte d'Appello).

La Sezione Autonoma è competente per l'adozione dei pareri in relazione alle pratiche attinenti lo status professionale delle suddette categorie di magistrati onorari e per quelli inerenti i provvedimenti organizzativi relativi agli uffici del giudice di pace.

8. Le criticità applicative della composizione variabile del Consiglio giudiziario: nello specifico la composizione del consiglio giudiziario per l'adozione e la modifica del regolamento di organizzazione

La composizione variabile dei consigli giudiziari pone vari problemi applicativi. In primo luogo perché i Consigli giudiziari si occupano non solo delle materie per cui è espressamente prevista dal legislatore la composizione ordinaria e/o ristretta, ma anche di tutta una serie di altre questioni, talvolta previste dalla stessa normazione secondaria del CSM, rispetto alle quali manca la suddetta indicazione normativa.

Così, ad es., in materia di parere sulle istanze per l'autorizzazione di incarichi extragiudiziari, alle incompatibilità ex artt. 18 e 19 Ordinamento Giudiziario, è dubbio quale debba essere la composizione del Consiglio (ordinaria o ristretta) che deve essere seguita. Invero si tratta di pratiche che, pur attinendo allo status del magistrato, hanno ricadute anche in punto di organizzazione e funzionamento degli uffici.

Sul punto talvolta lo stesso CSM con proprie circolari o risoluzioni ha dato disposizioni orientative.

Per il resto, la questione è stata disciplinata soprattutto in sede di regolamenti adottati dai Consigli Giudiziari, con soluzioni quindi talvolta differenziate tra i vari distretti.

Un problema particolare si è posto all'indomani della riforma proprio con riferimento all'individuazione della composizione che dovesse avere il Consiglio giudiziario ai fini della adozione del proprio regolamento.

Va premesso in proposito, in relazione alla stessa esistenza della potestà regolamentare dei Consigli giudiziari che nessuna norma primaria la prevede espressamente.

Un accenno sul punto è contenuto dall'art. 3 del D. Lgs 25/2006, che riguarda il Consiglio Direttivo della Cassazione, il quale prevede che "Nella prima seduta il Consiglio

... adotta le disposizioni concernenti l'organizzazione dell'attività e la ripartizione degli affari”, così chiaramente volendosi intendere che il Consiglio Direttivo adotta, appena insediato, il proprio regolamento di organizzazione.

Come detto, invece, nulla di analogo è previsto a livello di normazione primaria per i Consigli Giudiziari.

Peraltro, non può dubitarsi dell'esistenza del potere di autoregolamentazione dei Consigli Giudiziari, come affermato *expressis verbis* dallo stesso Consiglio Superiore.

Invero, nell'ambito della pubblica amministrazione il fondamento normativo del potere di autoregolamentazione degli organi pubblici, cd “autodichia”, va rinvenuto, in difetto di norme di legge, direttamente nell'articolo 97 della Costituzione.

Il Consiglio giudiziario è organo che, pur inserito nell'organizzazione pubblica della giurisdizione, da un punto di vista oggettivo svolge una funzione amministrativa. Esso è quindi soggetto al principio del buon andamento dell'amministrazione, cui l'adozione di un regolamento è senz'altro funzionale al fine di rendere più trasparente ed efficiente l'attività dell'organo.

Tale principio è stato ribadito da ultimo dal CSM, che con la Circolare 13 maggio 2020 ha dettato “linee guida per il funzionamento e l'organizzazione dei consigli giudiziari”, implicitamente confermando l'esistenza del citato potere di autoregolamentazione.

Posto che nessuno ha mai seriamente dubitato del potere di autodichia dei Consigli Giudiziari, il problema che si pose all'indomani della riforma era invece quello inerente la individuazione della composizione dell'organo per la valida approvazione della delibera di adozione del regolamento e delle eventuali modifiche di esso.

Le soluzioni astrattamente possibili erano varie.

Quella che è stata percorsa dalla stragrande maggioranza dei Consigli giudiziari è stata quella di ritenere che il regolamento dovesse essere approvato dal consiglio in forma ordinaria. Alcuni regolamenti prevedono addirittura che il CG debba provvedere in composizione ordinaria, integrata dai componenti onorari della sezione autonoma.

Tale soluzione presenta senz'altro profili meritevoli di apprezzamento.

Si tratta di scelta, per così dire, inclusiva, che mira a garantire che le regole di funzionamento dell'organo siano discusse e deliberate dall'organo nel suo complesso, con la partecipazione cioè di tutti i componenti. E', d'altro canto, opzione che ha indubbi vantaggi pratici, perché consente al Presidente della Corte d'Appello, che presiede sia il Consiglio giudiziario che la Sezione Autonoma, di applicare sempre le medesime regole procedurali.

Adottare regolamenti separati, cioè distinti per l'attività del CG in forma ordinaria ovvero ristretta e della Sezione Autonoma, approvati dalla compagine di volta in volta pertinente, potrebbe infatti portare all'adozione di regole di funzionamento dell'Organo oggettivamente diverse, con innegabili maggiori difficoltà pratiche per la Presidenza dell'organo, l'ufficio di supporto (segreteria del CG) e per gli stessi componenti.

Si potrebbero addirittura adottare regolamenti in conflitto tra loro, ove il contributo della componente laica possa giocare in concreto un ruolo decisivo nella formazione della maggioranza.

Va poi segnalato che la soluzione impostasi nella prassi in qualche modo attua gli stessi principi espressi anche in sede di protocollo tra CSM e Consiglio Nazionale Forense circa la valorizzazione del ruolo della componente laica dei consigli giudiziari.

Ciò però non vuol dire che quella affermata fosse l'unica soluzione possibile.

Si poteva cioè dubitare che, ad es., l'approvazione dei regolamenti riguardanti specificamente l'attività del consiglio giudiziario in forma ristretta potesse avvenire anche con il voto della componente laica.

Invero se si condivide il principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale della necessaria e stretta correlazione tra attribuzione di potestà pubbliche e potere regolamentare, allora si sarebbe potuto argomentare che in relazione alle competenze di cui alla composizione ristretta la relativa delibera avrebbe dovuto essere adottata esclusivamente dalla componente togata.

Il punto, peraltro, non merita ulteriore approfondimento alla luce della prassi dei consigli giudiziari formatasi nello scorso decennio, come sopra indicata.

Trattasi di questione di rilevante importanza nella pratica dei Consigli giudiziari e che è da anni oggetto di dibattito, perché riguardante il ruolo della componente laica nei consigli giudiziari con riferimento alle pratiche di “ristretto”.

Va premesso che alcuni Consigli giudiziari prevedono espressamente la facoltà dei componenti laici di assistere ai lavori alle sedute in forma ristretta (cd diritto di tribuna, appunto).

Come si è visto in tali casi la legge esclude il contributo della componente laica in sede di discussione e di approvazione della relativa delibera.

Su tale profilo c'è stata sin da subito una forte divergenza tra la magistratura associata da un lato, tesa ad escludere il diritto di tribuna, e, soprattutto, il mondo forense dall'altro, che rivendicava per lo più il diritto dei componenti laici di assistere alle sedute del CG in forma ristretta.

Successivamente negli anni la stessa magistratura, ed in particolare alcune sensibilità di essa, si sono rapportati al problema in modo diverso, ritenendo ammissibile ed addirittura opportuno il controllo dell'avvocatura e dell'accademia sui lavori del CG e sull'operato dell'autogoverno a livello distrettuale.

In questa sede non può ovviamente darsi una soluzione idonea a chiudere il dibattito.

Certo che l'attuale regolamentazione della partecipazione dei laici al CG ristretto sembra insoddisfacente sotto vari profili.

La componente laica deve infatti avere un ruolo meramente passivo nell'ambito del consesso.

Come detto, non ha diritto di *voice*, né di voto. Su questo la legge non pare che si presti a fraintendimenti.

E' poi da escludere che il singolo componente laico possa diffondere all'esterno quanto emerso nel corso dei lavori del Consiglio giudiziario.

Sul punto è evidente che, in quanto pubblico ufficiale, lo stesso sarebbe senz'altro tenuto al segreto di ufficio.

Si potrebbe quindi chiedersi se tale diritto di tribuna sia effettivamente funzionale al buon governo della giustizia, ovvero sostanzialmente inutile, se non addirittura poco dignitoso per i componenti laici, relegati ad una posizione meramente passiva.

Sotto altro profilo vanno poi considerate le ricadute che un'applicazione generalizzata dell'istituto potrebbe avere in termini di possibile condizionamento dell'operato dei magistrati.

E' noto che le pratiche che attengono allo *status* professionale ed alla carriera dei magistrati spesso sono intrise di dati sensibili, protetti dal Codice della Privacy, e che può anche venire in rilievo l'interesse del magistrato in valutazione a non far sapere ad esponenti del mondo forense del medesimo distretto quella che è la valutazione del CG nei suoi confronti.

Si aggiunga che non sussiste alcuna reciprocità rispetto, ad es., alle attività del Consiglio dell'Ordine degli avvocati riguardanti i propri iscritti, non essendo prevista all'interno di tale ente una componente magistratuale.

Va ribadito che si tratta di tema su cui non si può avere posizioni assolutamente preconcepite. Recentemente si è avuto notizia che il consiglio giudiziario di Bari, che riconosceva quantomeno in via di prassi il diritto di tribuna ai componenti laici, ha modificato il regolamento, escludendo espressamente tale diritto, e che ciò ha creato vibranti proteste formali da parte del foro locale, con successivo intervento anche di organi della magistratura associata.

Tanto premesso, al di là delle posizioni che sul punto possono prendersi sotto il profilo della opportunità, occorre però sottolineare un punto fermo nell'interpretazione della normativa vigente.

Il diritto di tribuna è infatti facoltà che ben può essere prevista dai regolamenti del Consiglio giudiziario, non integrando il relativo riconoscimento alcuna violazione di specifiche disposizioni di legge.

Allo stesso tempo, come evidenzia la delibera del Consiglio Superiore della Magistratura del 13 maggio del 2020 è auspicabile che l'istituto, ove previsto, sia disciplinato solo a seguito di "attenta valutazione sul riconoscimento dello stesso, attesa l'assenza di un dato normativo primario".

In ultimo mi preme solo evidenziare che il recente DDL Bonafede, all'art. 4, espressamente prevede che in sede di legge delegata dovrà essere prevista "la facoltà per i componenti avvocati e professori universitari di assistere alle discussioni e deliberazioni

relative all'esercizio delle competenze di cui all'art. 15, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 27 gennaio 2006, n. 25".

Trattasi di disposizione che, se entrerà in vigore, comporterà evidentemente il superamento dell'attuale diversità di disciplina nei regolamenti e nelle prassi dei vari Consigli Giudiziari, generalizzando il cd diritto di tribuna.

Per concludere sul punto trattasi di materia su cui, allo stato, e salve eventuali riforme a livello di normazione primaria, può legittimamente intervenire in funzione integrativa, la normazione secondaria dei Consigli Giudiziari.

Mi sento peraltro di condividere l'atteggiamento, per così dire, prudente, dell'organo centrale di autogoverno, così come traspare dalla recente circolare citata.

Appare infatti senz'altro opportuno dosare in modo sapiente il riconoscimento e la concreta disciplina di tale diritto, per le implicazioni che esso può avere sotto il profilo della possibile compromissione di un bene fondamentale quale l'indipendenza esterna del magistrato.