**Spunti per l’istituzione dei Consigli Giudiziari**

**nell’ambito della Giustizia Amministrativa**

**1. Generalità**

La disciplina dei Consigli Giudiziari è posta dal d.lgs 25 del 2006, in attuazione della delega contenuta nella l. 150 del 2005 riguardante la riforma complessiva dell’ordinamento giudiziario. Seppur pre-esistenti rispetto alla norma delegata dianzi citata, solo dalla riforma del 2006 i CG assumono la connotazione che tuttora li contraddistingue e, cioè, la presenza al loro interno, (similmente a quanto previsto nel testo costituzionale per il CSM), sia di membri togati che di membri c.d. laici.

Il d.lgs. 25/2006, oltre a disciplinare la composizione dei Consigli Giudiziari, fornisce le indicazioni fondamentali in tema di competenze e funzionamento dell’organo.

I Consigli sono composti, giusta il disposto dell’art. 9, di due membri di diritto (il Presidente di Corte d’Appello e il Procuratore Generale presso la stessa), di un numero variabile, a seconda dei magistrati operanti in ogni distretto, di membri togati eletti (da 4 a 14) ed, infine, di un numero variabile di membri non togati (da 2 a 6) nominati dal CNF, su indicazione dei Consigli dell’Ordine del distretto (per quanto riguarda la componente degli avvocati), e dal CUN, su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza degli Atenei del Distretto o della Regione (per quanto riguarda la componente dei professori di materie giuridiche).

Come evidente, nell’intento di coinvolgere nel governo della Magistratura altri soggetti che quotidianamente entrano in contatto con l’ordinamento giudiziario (Avvocati e Professori), non si è replicata la scelta del legislatore costituzionale di affidare la nomina dei membri laici dell’organo di autogoverno ad una assemblea elettiva , preferendosi affidare l’onere della selezione dei membri all’Ente esponenziale della categoria degli Avvocati e al CUN (organo afferente al Ministero dell’Istruzione). Tale scelta è stata suggerita dall’esigenza di selezionare i non togati aventi le migliori caratteristiche, in termini di conoscenza dell’ordinamento giudiziario, per entrar a far parte di un organo con competenze spiccatamente tecniche come è il Consiglio Giudiziario.

Prima del Correttivo c.d. Mastella (l. 111 del 2007), tra i membri laici trovavano spazio anche alcuni esponenti nominati dai Consigli Regionali; tuttavia, la scelta fu criticata dalla componente dei magistrati, preoccupata di un’eccessiva ingerenza degli organi politici rappresentativi nelle vicende legate all’ordinamento giudiziario. L’anzidetta novella legislativa elimina anche la previsione di un ulteriore membro di diritto, il presidente del CNF, forse ritenendosi già adeguatamente rappresentata la componente degli avvocati e comunque a causa dei numerosi problemi sollevati dalla disciplina relativamente alla composizione dell’organo (su cui si tornerà a breve).

La riforma Mastella ha innovato la disciplina anche con riguardo alle modalità di costituzione e di deliberazione del collegio, che, prima del correttivo, aveva natura di collegio perfetto (erano infatti previsti dei membri supplenti nel caso di assenza degli effettivi). Oggi invece, come risulta dall’art. 9bis, è stabilito un quorum costitutivo ed uno deliberativo. Tale innovazione certamente rende più agile la convocazione delle sedute e la costituzione dell’organo, permette che non vi sia avvicendamento dei membri, ma, soprattutto, aumenta l’efficacia della dialettica democratica all’interno del Consiglio Giudiziario, permettendo all’assenza o all’astensione volontaria di uno o più membri, di avere un qualche effetto sulla regolare costituzione e deliberazione dell’organo.

**2. Le competenze**

Quanto alle competenze ed alla “geometria variabile” della composizione dell’organo da esse generata, viene in rilievo il disposto degli artt. 15 e 16 del d.lgs 25/2006. La composizione “allargata”, quella cioè comprensiva dei membri laici, è prevista solo ed esclusivamente quando l’oggetto della deliberazione rientri nel disposto delle lettere a), d) ed e) del primo comma dell’art. 15, vale a dire in materia di:

1. parere sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti;
2. vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto;
3. pareri e proposte sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto.

Per tutte le altre materie, (e, nello specifico, **i)** i pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati, **ii)** i pareri, anche su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, in ordine alla adozione, da parte del medesimo Consiglio, dei provvedimenti inerenti lo *status* dei magistrati, **iii)** i pareri, su materie attinenti alle competenze ad essi attribuite, **iv)** le proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell’attività didattica), il Consiglio Giudiziario si riunisce e delibera in composizione “ristretta”, senza, cioè, la partecipazione dei membri laici.

Tale riparto di competenze non è tuttavia esaustivo delle attribuzioni dei Consigli Giudiziari: l’elenco di cui all’art. 15 è infatti integrato, oltre che dalle circolari del CSM che delegano specifici affari e competenze ai Consigli Giudiziari, anche dai regolamenti degli stessi, adottati in autonomia, che spesso disciplinano casi non previsti e stabiliscono quale debba essere, in detti casi, la composizione dell’organo.

 Come si dirà più avanti, la circostanza che la fonte primaria non preveda quale sia la composizione “ordinaria” dell’organo in tutti gli altri casi che non trovano diretta disciplina nella legge ha creato più di qualche perplessità, rimettendo sostanzialmente tale previsione a fonti regolamentari, senza particolari oneri di uniformità su tutto il territorio nazionale. Si è, così, frustrato l’intento primario della riforma del 2006, consistente nel rafforzare lo spirito di leale collaborazione tra tutte le categorie coinvolte nella pratica dell’ordinamento giudiziario e nel dotare il sistema di autogoverno degli strumenti giuridici necessari a tal fine: i membri laici, infatti, raramente sono ammessi anche alla sola presenza (diritto di tribuna) alle sedute in composizione ristretta e, per le competenze non disciplinate dalla fonte primaria, raramente si è stabilito che queste dovessero essere esercitate dal Consiglio in composizione allargata.

L’esigenza di meglio attuare la collaborazione delle varie componenti all’interno dei consigli giudiziari, oltre che avvertita dalla categoria degli avvocati, è stata rappresentata, di recente, anche dall’art. 4 del protocollo di intesa tra CNF e CSM, siglato il 13 luglio 2016, nel quale “*le parti si impegnano a promuovere la valorizzazione del ruolo dell’Avvocatura nei Consigli Giudiziari”* anche tramite “*l’individuazione di posizioni comuni in merito ad eventuali modifiche legislative … del decreto legislativo 27 gennaio 2006 n. 25*”.[[1]](#footnote-1)

**3. Proposte *de jure condendo***

In occasione di un recente incontro di studi promosso dal CSM lo scorso 13 settembre 2016 è, peraltro, stata riaffermata l’esigenza e l’attualità di una riforma legislativa e la necessità di uniformare a livello nazionale le previsioni dei regolamenti dei singoli Consigli Giudiziari, anche al dichiarato fine di replicare le buone prassi, esistenti nelle norme regolamentari di alcuni dei Consigli Giudiziari, in tema di collaborazione tra componenti togati e non.

Sono emerse importanti e specifiche indicazioni circa interventi auspicabili, a legge invariata, per aumentare il grado di trasparenza nell’attività dell’organo e migliorare qualitativamente e quantitativamente l’apporto della componente Avvocatura.

Segnatamente:

1. l’atto di convocazione del Consiglio Giudiziario, contenente un unico ordine del giorno, con specifica indicazione delle pratiche da trattare nelle distinte composizioni del Consiglio deve essere inviato a tutti i componenti ed anche ai Consigli dell’Ordine degli Avvocati del Distretto, in modo da rendere edotto il rappresentante avvocato e il Consiglio dell’Ordine di provenienza delle questioni affrontate, anche qualora alle sedute non si potesse partecipare perché in composizione ristretta (e si risolverebbe anche il problema della segretezza degli atti del CG, non trovandosi indicazioni circa la possibilità dei membri avvocati di trasmettere gli atti conosciuti nell’esercizio della funzione ai Consigli dell’Ordine da essi rappresentati);
2. ciascun componente deve poter chiedere per iscritto al Presidente l’inserimento di un determinato affare all’ordine del giorno, in modo che la fissazione delle questioni da affrontare nella seduta non sia appannaggio esclusivo della componente togata (di cui il Presidente ovviamente fa parte);
3. i Consigli degli Ordini degli Avvocati del distretto devono avere facoltà di far pervenire, prima di ogni riunione, memorie e osservazioni scritte sugli argomenti posti all’ordine del giorno, anche così realizzandosi la leale collaborazione, in ottica edificante, tra magistrati e avvocati (è chiaro che all’uopo occorre che sia stabilito un congruo termine di preavviso per le sedute);
4. deve essere stabilità la facoltà per i componenti non togati di assistere alle sedute dedicate alle materie rientranti nella competenza del Consiglio in composizione togata, così sancendosi definitivamente il diritto di tribuna dei membri laici;
5. i verbali di tutte le sedute devono essere trasmessi ai membri non togati in versione estesa, giacchè non avrebbe senso stabilire il diritto di tribuna ed impedire che gli stessi titolari di tale diritto non abbiano accesso alla versione estesa degli atti della seduta.

Queste previsioni, lungi dal restare meri auspici, sono state fatte oggetto delle linee guida, predisposte dal CNF, per la redazione dei *Regolamenti dei Consigli Giudiziari*. Anche il CSM con circolari e risposte a quesiti ha invitato i Consigli Giudiziari ad elaborare regolamenti che contengano queste previsioni o che comunque disciplinino questi aspetti. Sia il CSM che il CNF hanno stabilito, infine, che i regolamenti debbano prevedere, almeno, che la composizione ordinaria per deliberare circa gli aspetti organizzativi dell’organo sia quella allargata, essendo impensabile che i membri laici vengano esclusi dall’esercizio dell’autonomia organizzativa riservato al Consiglio Giudiziario nella sua interezza.

**4. Le modalità di nomina dei componenti laici**

Per quanto concerne le modalità di nomina della componente laica dei Consigli Giudiziari, la lettera della legge tace, quando invece è prevista una disciplina dell'elezione dei membri togati in seno al CG.

L'individuazione dei criteri per la selezione dei nominabili e delle modalità di nomina è, perciò, rimessa alla discrezionalità di CNF e CUN. Entrambi gli organi hanno emanato degli atti, variamente nominati (circolari, mozioni), con i quali regolano gli aspetti prima menzionati.

**4.1.** Per quanto concerne l'Avvocatura, il CNF è intervenuto con le circolari 11 C 2008 e 11 C 2012: In entrambe le indicazioni date ai Consigli dell'ordine del distretto –che propongono le candidature- mirano alla selezione di componenti che abbiano competenze diversificate e conoscenza approfondita dell'ordinamento giudiziario; inoltre si richiede che i candidati rappresentino, oltre che i consigli degli ordini del distretto, anche l'Ordine distrettuale. Tuttavia, mentre nella circolare del 2008 si chiedeva che la selezione dei candidati fosse concertata tra i vari consigli dell'ordine compresi all'interno del distretto, questo onere di concertazione viene meno nella circolare del 2012, avendo causato più di un contenzioso e la conseguente impugnazione delle delibere di nomina del CNF che non avevano tenuto conto, nei casi in cui fosse mancata la concertazione, del vizio procedimentale.

Sempre nella circolare del 2012, preso atto dell'impegno serio e costante assunto dal membro del CG, si ingiunge di proporre unicamente candidati che non facciano già parte del Consiglio dell'Ordine o che, comunque, non rivestano cariche nello stesso. Seppur la motivazione di tale esclusione è chiara (e tutto sommato ragionevole), si giunge tuttavia al paradossale effetto che non sono nominabili proprio quegli avvocati che meglio riuscirebbero a mantenere le relazioni tra CG, Ordine distrettuale e ordini infradistrettuali.

**4.2.** Non si può negare che la diffidenza nei confronti del “cumulo delle cariche” in questa materia nasce da un lato dalla necessità che l'impegno sia svolto seriamente e che non vi siano incompatibilità tra le funzioni svolte esternamente ed internamente al CG dal componente laico, dall'altro dall'esigenza di allineare la disciplina delle incompatibilità dei membri non togati a quella dei membri togati che necessariamente devono essere dispensati, in tutto o in parte, dalle funzioni requirenti e giudicanti. Tale esigenza, intesa come espressione dei principi di imparzialità e buon andamento dell’amministrazione giudiziaria, è rinvenibile anche nelle indicazioni rivolte dal CUN ai presidi delle facoltà di giurisprudenza insistenti nella regione. Il CUN, infatti, con la mozione n.1 del 6 aprile 2011, ha chiesto ai presidi delle facoltà di giurisprudenza interessate, di proporre al Consiglio Universitario, ai fini della nomina a membro laico del CG, soltanto professori che *“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*”.

**4.3.** Per i componenti laici è previsto un compenso fisso, a prescindere dalle spese sostenute per la presenza alla seduta del CG, chiamato dalla legge “gettone di presenza”. Questa previsione, tuttavia, non ha mai visto attuazione, con l’effetto di svilire la carica di membro laico che, al contrario, dovrebbe essere connotata da un impegno serio e continuativo e l’assunzione di grosse responsabilità. La mancanza di retribuzione pesa soprattutto per quei professori che provengono da fuori il distretto di Corte d’Appello o addirittura da fuori la regione; non è, infatti, previsto l’obbligo del “radicamento territoriale” di questi ultimi, a differenza che degli avvocati che, viceversa, devono aver maturato 10 anni di esperienza all’interno del distretto al quale afferisce anche il CG.

**5. Spunti per l’istituzione dei Consigli Giudiziari nell’ambito della Giustizia Amministrativa**

**5.1.** La giustizia amministrativa, anche in ragione della tradizionale consistenza delle posizioni soggettive oggetto del giudizio di annullamento, non ha mai beneficiato delle esperienze e dei moduli organizzativi propri della giustizia civile (o di quella penale). Al di là di sporadiche ed isolate esperienze, infatti, l’organizzazione del *sistema* della Giustizia Amministrativa ha sempre avuto quale unico riferimento il Consiglio di Presidenza (al cui interno non sono in alcun modo rappresentate le istanze dell’avvocatura).

Più di recente (anche in ragione dell’evoluzione storica del giudizio amministrativo e del corrispondente spostamento dell’asse del sindacato dall’atto al rapporto) con l’introduzione del codice del processo amministrativo e, da ultimo, del processo amministrativo telematico, sono stati introdotti nel sistema alcuni fattori di discontinuità, utili a consentire un ripensamento dell’originario assetto di rapporti tra magistratura e foro.

Il principio di leale collaborazione tra le parti del giudizio (originariamente destinato a regolare i soli rapporti infra processuali) ha così trovato immediata applicazione in una pluralità di istituti, tutti volti ad aumentare il tasso di partecipazione dell’avvocatura (tanto di quella libera, che di quella erariale) alle scelte (anche) di carattere organizzativo e gestionale.

L’impianto del Codice del processo amministrativo, ad esempio, è stato redatto da una commissione mista composta da magistrati, avvocati e professori universitari. Il decreto del Presidente del Consiglio di Stato che disciplina la lunghezza massima degli atti processuali di parte è adottato previa consultazione con le associazioni maggiormente rappresentative. Valga poi, più di recente, l’esempio del Processo Amministrativo Telematico (PAT), la cui concreta attuazione (soprattutto con riferimento alla *scrittura* dei moduli che costituiscono il cuore del sistema) è stata progressivamente declinata di concerto con le associazioni maggiormente rappresentative dell’Avvocatura e con i rappresentati dell’Avvocatura dello Stato.

In quest’ottica, i tempi sembrano ormai maturi per l’introduzione, anche nell’ambito della giustizia amministrativa, di un organo che -sulla falsariga dei CG- possa dare adeguata rappresentanza, in una sede *istituzionale* e *permanente*, alle istanze dell’avvocatura.

**5.2.** In via di prima approssimazione, le principali caratteristiche di tale organo potrebbero essere:

1. **Composizione mista e proporzionale che tenga in adeguata considerazione tutte le parti del processo amministrativo**

Considerato il numero sensibilmente inferiore dei magistrati amministrativi rispetto a quelli ordinari e, più in generale, il più ridotto accesso alla giustizia amministrativa rispetto a quella ordinaria, i criteri di composizione stabiliti dalla legge per i CG non sembrano utilizzabili anche per la giustizia amministrativa.

Si potrebbe immaginare un organo composto da circa 5/7 componenti. A livello locale, il presidente del Tar dovrebbe essere componente di diritto, unitamente a due magistrati designati dal Tar locale. Dovrebbe essere, poi, prevista la presenza di almeno un componente dell’Avvocatura Distrettuale dello Stato e di almeno 2/3 componenti del foro libero (da valutare modalità di designazione di questi ultimi: il peculiare radicamento del foro amministrativo e la sua sostanziale atipicità rispetto a quello ordinario, sconsiglierebbe di procedere alla designazione dei componenti per il tramite dell’Ordine territoriale/distrettuale).

1. **Presenza, a livello locale, in ciascun distretto di competenza TAR**

L’organo dovrebbe sedere presso la sede di ciascun TAR. Tale soluzione appare la più rispondente (rispetto a quella già ipotizzata di radicare l’organo su base regionale) ad offrire garanzie di effettivo radicamento rispetto alla realtà locale. Nelle regioni dove sono attualmente dislocati più Tar, infatti, le concrete esigenze organizzative di una sede risulterebbero, infatti, spesso incompatibili con quelle di sedi più piccole (Roma/Latina, Milano /Brescia), ovvero geograficamente molto distanti (Catania/Palermo, Bari/Lecce).

1. **Presenza, a livello nazionale, di un organo di vertice, presso il Consiglio di Stato**

l’*organo nazionale* dovrebbe:

1. svolgere, rispetto all’attività giurisdizionale del Consiglio di Stato, funzioni analoghe rispetto a quelle svolte presso i TTAARR;
2. svolgere, in raccordo con il Consiglio di Presidenza, funzioni di coordinamento ed indirizzo rispetto all’intero plesso della Giustizia Amministrativa.
3. **Competenze dell’organo**:

**4.1.** gli **organi locali** dovrebbero poter:

* + organizzare l’attività giudiziaria di concerto con il presidente del TAR del luogo
	+ valutare i carichi tabellari a livello locale, al fine di ottimizzare la calendarizzazione delle udienze di merito e delle camere di consiglio (ma va valutata, sul punto, la competenza in materia del Consiglio di Presidenza….);
	+ stabilire prassi omogenee per la calendarizzazione delle istanze cautelari

**4.2.** l’**organo centrale** dovrebbe poter:

* + concorrere alla omogenea e razionale organizzazione dell’attività giurisdizionale del Consiglio di Stato, soprattutto al fine di rendere univoche le prassi adottate nella gestione delle udienze da parte di ciascuna Sezione;
	+ formulare pareri e proposte al Consiglio di Presidenza circa l’organizzazione generale della Giustizia Amministrativa
	+ vigilare sull’andamento dell’attività giudiziaria dei singoli distretti TAR, in esito alle segnalazioni eventualmente pervenute dagli organi periferici.
1. Dovrebbero, invece, risultare **escluse dalla competenza** di tali organi –sia a livello locale che a livello centrale-:
	* tutte le attività, attualmente di competenza del Consiglio di Presidenza, che hanno ad oggetto la posizione dei singoli magistrati (preposizione presso una data sede, nomina a presidente di sezione, nomina a presidente TAR, spostamento dal ruolo del TAR a quello del CDS, autorizzazioni, et similia);
	* funzioni di disciplina

**5.3.** In alternativa alla soluzione proposta (ma con difficoltà *politiche* di realizzazione decisamente superiori), ferma l’istituzione degli organi a livello locale, si potrebbe –a livello centrale- prevedere una composizione allargata del Consiglio di Presidenza, ridisegnandone a tal fine le attribuzioni e prevedendo -come già stabilito per i CG- una doppia composizione in ragione delle specifiche attribuzioni.

1. La stessa esigenza è emersa in una proposta di legge (decaduta in ragione della fine della precedente legislatura), datata 10 giugno 2010 e contraddistinta dal n. 3539, nella quale si suggeriva di modificare l’art. 16 in modo che i membri laici presiedessero a tutte le sedute del Consiglio Giudiziario, avessero il potere di voto relativamente a tutte le competenze dell’Organo (anche quelle non previste direttamente dal decreto legislativo) ad eccezione di quelle previste alla let. g) del comma 1 art. 15 (sullo status dei magistrati) e b) (sulla valutazione della professionalità dei magistrati); in questi due casi i membri laici avrebbero avuto, in ogni caso il c.d. diritto di tribuna, a garanzia della trasparenza delle decisioni del CG e della corretta informazione di chi di esso è membro, pur se “*diversamente togato*”. [↑](#footnote-ref-1)