

Il Sistema di autogoverno della magistratura

Introduzione

Benvenuti!

In questa lezione tratteremo la disciplina relativa all'Organizzazione della Procura della Repubblica.

In particolare, andremo ad approfondire:

- il Consiglio superiore della magistratura
- le Funzioni del Consiglio superiore della magistratura
- l'Organizzazione del Csm

- la Sezione disciplinare
- i Rapporti tra Csm e Ministro della giustizia
- i Consigli giudiziari
- il Consiglio direttivo della Cassazione
- il Ministro della Giustizia

Bene, non ci resta che cominciare...

Il Consiglio superiore della magistratura

L'art. 104 della Costituzione - dopo aver stabilito che Il Csm è organo di amministrazione della giurisdizione e di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura - disciplina normativamente la composizione del Consiglio.

Al fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, nella massima estensione, dal potere legislativo e da quello esecutivo:

- il co. 2 dell'art. 104 Cost (al pari dell'art. 87, co. 10, Cost.) attribuisce la Presidenza del Consiglio superiore della magistratura al Presidente della Repubblica

- mentre, ai sensi del co. 3 dell'art. 104 Cost., sono componenti di diritto sia il Primo Presidente, che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ossia i vertici della magistratura giudicante e requirente

Gli altri componenti sono eletti:

- per 2/3 (16 membri togati) da tutti i magistrati ordinari
- per 1/3 (8 membri laici) dal Parlamento in seduta comune tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati con almeno 15 anni di esercizio (art. 104, co 4, Cost.)

La votazione avviene a maggioranza qualificata di 3/5 dei componenti nei primi due scrutini e di 3/5 dei votanti a partire dal terzo.

Sempre l'art. 104 Cost., co. 6 e 7, fissa la durata dei membri elettivi in **quattro anni**, stabilendo che non sono immediatamente rieleggibili e precludendo, durante l'incarico, l'iscrizione ad albi professionali, così come di far parte del Parlamento o di Consigli regionali. L'art. 30, co. 2, Legge 195/1958 stabilisce che tale durata sia prorogata sino all'insediamento del nuovo Consiglio.

Se il Presidente della Repubblica scioglie anticipatamente le Camere, invece, la durata quadriennale del Csm può essere ridotta.

Come vedremo nello specifico più avanti nel corso della lezione, il Csm non è organo giurisdizionale in senso proprio (non è cioè un giudice, tranne nei casi in cui decide sulle sanzioni disciplinari, attraverso l'apposita *Sezione disciplinare*), quanto invece un *organo amministrativo del potere giudiziario in quanto apparato*. Esso, infatti, si occupa principalmente di questioni organizzative del potere giudiziario afferente al rapporto di lavoro dei magistrati.

I provvedimenti del Csm sono normalmente impugnabili davanti ai giudici come normali provvedimenti amministrativi.

Nonostante, infatti, il Csm sia organo di rilievo costituzionale e di vertice della magistratura rispetto alla sua organizzazione interna, si è ritenuto di far prevalere comunque l'interesse delle persone sottoposte a questo organo ad impugnare i suoi provvedimenti innanzi ad altri giudici.

Le Funzioni del Consiglio superiore della magistratura

I compiti del Csm sono, in linea generale, stabiliti:

- dall'art. 105 della Cost. a norma del quale spettano al Consiglio le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati
- dall'art. 106, 3 co., Cost. secondo cui il Consiglio superiore della magistratura può designare, per meriti insigni, professori universitari in materie giuridiche o avvocati con quindici anni d'esercizio, iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori, come consiglieri della Corte di cassazione
- dall'art. 107, 1 co., Cost per il quale il Consiglio decide sulla dispensa, sulla sospensione dal servizio e sul mutamento di sedi e di funzioni dei giudici

In tal modo le persone dei giudici, per quanto attiene il loro rapporto di servizio con lo Stato, sono sottratte a controlli da parte di organi esterni alla magistratura e sono soggette ad un organo di *autogoverno*, dal momento che si tratta di un organo eletto per la maggior parte dei suoi componenti dagli stessi giudici e comunque indipendente da altri organi.

Tuttavia le funzioni del Csm sono molto più ampie rispetto a quelle delineate dalle norme di rango costituzionale evocate e derivano, anche, da legge ordinaria, ovvero da interpretazioni estensive della legislazione esistente.

Provvede, infatti, anche al reclutamento e alla gestione dell'attività dei magistrati onorari ed ha il compito di decidere sulle condotte disciplinarmente rilevanti tenute dai magistrati come previsto dalla legge n. 195 del 1958.

Le funzioni del Consiglio possono schematicamente dividersi in:

- **funzioni amministrative**, allorché il Consiglio opera in qualità di organo amministrativo competente nella gestione dei magistrati, con riguardo alle assunzioni in magistratura, alla selezione della magistratura onoraria, alla formazione dei tirocinanti vincitori di concorso, alla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari, alla valutazione di professionalità, al conferimento degli incarichi direttivi, ai trasferimenti dei singoli magistrati
- **funzioni normative di secondo livello** allorché il Consiglio - con la predisposizione di **delibere, circolari, risoluzioni, direttive e istruzioni** - disciplina le materie per le quali sono previste le funzioni amministrative. Tali atti sono di rango inferiore alla legge, pur mantenendo le caratteristiche dell'astrattezza e generalità
- **funzioni giurisdizionali** in base alle quali il Csm si pronuncia in materia di eventuali sanzioni disciplinari da irrogare ai singoli magistrati nei procedimenti iniziati su richiesta del Ministro o del Procuratore Generale presso la Corte di cassazione (art. 10 L. 195 del 1958). In tali casi, la sentenza emessa dal Consiglio è impugnabile con ricorso alle Sezioni Unite della Cassazione con effetto sospensivo del provvedimento impugnato (art. 17, ult. co., L. 195 del 1958)

L'Organizzazione del Csm

Il Consiglio superiore della magistratura è diviso in commissioni (che attualmente sono in numero di 9, più la commissione bilancio).

Il Consiglio superiore della magistratura si avvale anche di un'Adunanza Plenaria, detta *plenum*, alla quale competono poteri deliberativi. Vi partecipano tutti i componenti del Csm (sia laici, che togati), il Primo Presidente ed il Procuratore generale della Corte di cassazione.

In buona sostanza, la struttura organizzativa del Csm è costruita sul rapporto intercorrente tra commissioni e assemblea plenaria. Le prime hanno il compito di istruire e preparare la decisione, che però compete interamente (alle attribuzioni) dell'assemblea.

Più nello specifico, le c.d. **Commissioni**, a cui sono affidate specifiche competenze dal regolamento interno, gestiscono la prima fase del procedimento (c.d. fase referente), formulando una proposta di delibera. Tutte le proposte sono successivamente esaminate, discusse, approvate o respinte dal "**plenum**".

Le commissioni sono così articolate:

- **I commissione** (*Commissione per le incompatibilità*) si occupa, tra le altre cose, di segnalare al Consiglio pareri in materia di trasferimenti d'ufficio del magistrato per cause di incompatibilità non dipendenti da colpa. Valga inoltre i rapporti, gli esposti e i ricorsi nei confronti dei singoli magistrati
- **II commissione** (*Commissione per il Regolamento Interno del Consiglio*) interpreta le norme relative al regolamento interno del Consiglio e si occupa di elaborare proposte di riforma dello stesso
- **III commissione** (*Commissione per l'accesso in magistratura e per la mobilità*) formula proposte in ordine sia a delibere per il concorso in magistratura, che ad autorizzazioni per il conferimento di incarichi per svolgere attività che comportino il temporaneo collocamento fuori dal ruolo organico in magistratura

- **IV commissione** (*Commissione per le valutazioni della professionalità*) formula proposte in materia di attribuzione delle funzioni giurisdizionali ai magistrati ordinari al termine del Tirocinio, nonché valutazioni di professionalità e progressione nelle funzioni
- **V commissione** (*Commissione per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi*) elabora proposte per l'attribuzione degli incarichi direttivi e semidirettivi degli uffici giudiziari
- **VI commissione** (*Commissione dell'ordinamento giudiziario e per i problemi posti all'amministrazione della giustizia in materia di corruzione e contrasto alle organizzazioni mafiose e terroristiche*). Tra i diversi compiti si segnalano: la relazione al Parlamento sullo stato della giustizia, la verifica delle cause di eventuali disfunzioni e delle esigenze di funzionalità degli uffici giudiziari, compresa la Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo, anche attraverso il monitoraggio della situazione degli uffici più esposti, allo scopo di promuovere interventi diretti a migliorarne il funzionamento e di promuovere un'adeguata determinazione delle piante organiche
- **VII commissione** (*Commissione per l'organizzazione degli uffici giudiziari*) formula proposte relative alla composizione degli uffici giudiziari, approvazione delle tabelle e loro variazione. Verifica le condizioni di direzione e organizzazione degli uffici giudiziari, le eventuali disfunzioni e le relative cause
- **VIII commissione** (*Commissione per la magistratura onoraria*) formula relazioni e proposte in materia di provvedimenti riguardanti i giudici di pace, i giudici onorari di tribunale e i viceprocuratori onorari, nonché, in genere, nei riguardi della magistratura onoraria, dei componenti privati dei tribunali per i minorenni, degli esperti dei tribunali di sorveglianza e dei componenti di organi giudiziari estranei alla magistratura
- **IX commissione** (*Commissione dei rapporti istituzionali nazionali e internazionali; attività di formazione; esecuzione penale*) formula relazioni e proposte nelle seguenti materie: diritto comparato con riguardo alle materie di ordinamento giudiziario e di diritto sostanziale e processuale. Rapporti con le magistrature di altri paesi, rispettivi organi di governo autonomo e rispettive reti. Coordinamento con l'attività di formazione della magistratura di altri paesi
- **Commissione per il bilancio**, formula pareri e proposte nelle materie e nei casi previsti dal Regolamento di amministrazione e contabilità, nonché pareri sulla interpretazione del Regolamento di amministrazione e contabilità e proposte di modificazione del medesimo

La Sezione disciplinare del Csm

La "sezione disciplinare" del Csm ha funzione giurisdizionale poiché **giudica nei procedimenti disciplinari promossi** contro i magistrati ordinari dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione o dal Ministro della Giustizia.

Il D.Lgs. n. 109 del 2006 disciplina, nello specifico:

- i fatti illeciti perseguibili
- il procedimento per accertarli
- e le sanzioni applicabili

Le **sentenze e ordinanze** emesse dalla Sezione disciplinare sono impugnabili davanti alle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione.

La sezione disciplinare è composta da sei membri, ossia:

- Il Vice-presidente del Consiglio superiore della magistratura che presiede la sezione disciplinare
- un componente eletto dal Parlamento che presiede la sezione in sostituzione del Vice-presidente

- un Magistrato di cassazione
- due magistrati che esercitano le funzioni di Giudici nel processo di merito o che sono addetti all'Ufficio del Massimario presso la S.C. di cassazione
- un magistrato requirente che esercita presso gli uffici di merito o presso la Direzione nazionale antimafia

Sono poi previsti 10 componenti supplenti. Invero, l'art. 4 L. n. 195 del 1958 prevedeva solo 4 componenti supplenti. La Corte costituzionale, con sent. n. 262 del 2003, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa citata nella parte in cui non prevedeva la possibilità, per opera del Csm, di procedere all'elezione di ulteriori componenti.

Sicché, attualmente, il numero dei componenti supplenti è salito a 10.

Rapporti tra Consiglio superiore della magistratura e il Ministro della giustizia

Da quanto finora detto, il Csm ha lo scopo di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato, in particolare da quello esecutivo, secondo il principio di separazione dei poteri espresso dalla Costituzione (att. 104, 105, 106 e 107 Cost.).

In tale prospettiva, il Costituente ha espressamente indicato nell'art. 105 i compiti del Consiglio che, come visto, hanno ad oggetto «le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari». Di contro, l'art. 110 Cost., assegna al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Tra i due organi non sussiste un rapporto di gerarchia e neanche di sovraordinazione. L'aspetto più problematico nei rapporti tra il Consiglio ed il Ministro della giustizia si coglie nell'istituto del concerto per il conferimento degli incarichi direttivi. L'art. 11, co. 3 e 4, L. 195 del 1958 stabilisce che il Consiglio superiore della magistratura delibera su proposta di una commissione, formulata di concerto con il Ministro della giustizia.

La Corte costituzionale, prescindendo dal caso specifico, con sentenza n. 379 del 1992, ha stabilito che i rapporti tra i due poteri debbano essere improntati al principio della "leale collaborazione", che implica ripetute attività di concertazione, con decisione finale, in caso di persistenza del disaccordo, del Consiglio superiore della magistratura. Tuttavia, la riconosciuta competenza sulla decisione finale con riguardo agli incarichi direttivi, al Csm, non rivela un diverso (nel senso di più elevato) livello di uno dei due organi in svantaggio dell'altro, ma semplicemente afferma la prevalenza, nei casi limiti, del principio di indipendenza su quello di efficienza.

I Consigli giudiziari

I Consigli giudiziari sono definiti organi "ausiliari" del Consiglio superiore della magistratura e sono costituiti presso ciascun distretto di Corte di Appello.

Essi sono composti:

- dal Presidente della Corte d'Appello, membro di diritto in ragione della funzione svolta, che lo presiede
- dal Procuratore generale presso la Corte d'Appello, anch'egli membro di diritto in ragione della funzione svolta
- magistrati con funzioni giudicanti

- magistrati con funzioni requirenti
- uno o più professori universitari in materie giuridiche
- due o più avvocati (art. 9 D.Lgs. n. 25 del 2006)

I magistrati con funzioni giudicanti e requirenti sono votati da tutti i magistrati del distretto stesso e per essere eletti devono essere in servizio nel distretto di riferimento.

I professori universitari sono nominati dal Consiglio universitario nazionale su indicazione delle facoltà di giurisprudenza del territorio di competenza del Consiglio giudiziario. Mentre gli avvocati, con almeno 10 anni di esercizio della professione, sono nominati dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati del distretto.

I compiti del Consiglio giudiziario sono, sostanzialmente, di emettere pareri motivati, anche se non vincolanti, su numerose materie e provvedimenti di competenza del CSM.

I principali ambiti su cui i pareri sono espressi riguardano:

- le tabelle di composizione degli uffici (cioè i criteri di assegnazione dei magistrati alle sezioni e dei procedimenti ai singoli magistrati)
- le valutazioni di professionalità dei magistrati
- il trattenimento in servizio o la cessazione dall'impiego dei magistrati

- l'incompatibilità dei magistrati
- gli incarichi extragiudiziari dei magistrati
- il passaggio di funzioni dei magistrati
- le attitudini al conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi

Inoltre, i Consigli giudiziari vigilano sul corretto funzionamento degli uffici del distretto, segnalando eventuali disfunzioni al Csm e al Ministro della Giustizia.

I componenti non magistrati partecipano esclusivamente alle decisioni relative alle tabelle di composizione degli uffici e alle funzioni di vigilanza.

Il Consiglio direttivo della Cassazione

Il Consiglio direttivo della Cassazione è stato istituito con il D.Lgs. del 27 gennaio 2006, n. 25.

Esso è così composto:

- dal Primo Presidente della Corte di cassazione che lo presiede
- dal Procuratore generale presso la stessa Corte di cassazione
- dal Presidente del Consiglio Nazionale Forense
- da 8 magistrati (di cui due aventi funzioni requirenti)
- da due professori universitari di ruolo in materie giuridiche

- da un avvocato con almeno venti anni di esercizio ed iscritto, da almeno 5 anni, nell'albo speciale di cui all'art. 33 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni)

I magistrati sono eletti da tutti (e tra tutti) i magistrati in servizio presso la Corte e la Procura generale. I professori universitari sono nominati dal Consiglio universitario nazionale, mentre l'avvocato è nominato dal Consiglio Nazionale Forense.

I Componenti non di diritto del Consiglio durano in carica quattro anni (art. 5 D.Lgs. n. 25 del 2006). Finché non è insediato un nuovo Consiglio continua ad operare quello precedente.

Le funzioni del Consiglio direttivo, a norma dell'art. 7 del D.Lgs. del 27 gennaio 2006, n. 25 sono le seguenti:

- formula il parere sulla tabella della Corte di cassazione, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti. Il componente avvocato, al pari dei componenti professori universitari, partecipano esclusivamente alle discussioni e relative deliberazioni in siffatta materia
- formula i pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati
- formula pareri, su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, su materie attinenti alle competenze ad esso attribuite
- può formulare proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell'attività didattica della Scuola

Il Ministro della giustizia

Il Ministro della giustizia è l'unico Ministro previsto espressamente dalla Costituzione (art. 110 Cost.).

Egli è preposto all'organizzazione dei servizi amministrativi della giustizia ed è titolare dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati (art. 107, 2 CO., Cost.). Sovrintende l'attività degli istituti di pena, istruisce le domande di grazia, vigila sull'attività forense e notarile e provvede alla pubblicazione delle leggi. È anche denominato "Guardasigilli", poiché custodisce il sigillo dello Stato: deve, cioè, controfirmare leggi e decreti per provvedere alla loro pubblicazione.

L'azione disciplinare è finalizzata all'istituzione di un procedimento volto ad accertare la commissione di illeciti disciplinari per opera dei Magistrati.

L'art. 14 del D.Lgs. n. 109 del 2006 stabilisce che:

- il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare mediante richiesta di indagini al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Il Ministro deve dare comunicazione al Consiglio superiore della magistratura dell'iniziativa intrapresa, indicando sommariamente i fatti per i quali si procede
- il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, contrariamente al Ministro della giustizia, ha invece l'obbligo di esercitare l'azione disciplinare, dandone comunicazione al Ministro e al Consiglio superiore della magistratura, con indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede. Il Ministro della giustizia, se ritiene che l'azione disciplinare deve essere estesa ad altri fatti, ne fa richiesta, nel corso delle indagini, al Procuratore generale
- il Consiglio superiore della magistratura, i consigli giudiziari e i dirigenti degli uffici hanno l'obbligo di comunicare al Ministro della giustizia e al Procuratore generale presso la Corte di cassazione ogni fatto rilevante sotto il profilo disciplinare. I presidenti di sezione e i presidenti di collegio debbono comunicare ai dirigenti degli uffici i fatti concernenti l'attività dei magistrati della sezione o del collegio che siano rilevanti sotto il profilo disciplinare

Per accertare situazioni di presunta responsabilità disciplinare dei magistrati, il Ministro della giustizia si avvale del suo **potere ispettivo**, riconosciutogli dall'art. 56 del D.P.R. n. 916 del 1958.

Ed infatti, il Ministro può in ogni tempo, e quando lo ritenga opportuno, disporre ispezioni parziali negli uffici giudiziari, al fine di accertare la produttività degli stessi, nonché l'entità e la tempestività del lavoro svolto dai singoli magistrati.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa video lezione.

Ti ricordo che abbiamo approfondito il sistema di autogoverno della magistratura.

In particolare, abbiamo trattato:

- il Consiglio superiore della magistratura
- le Funzioni del Consiglio superiore della magistratura
- l'Organizzazione del Csm
- la Sezione disciplinare
- i Rapporti tra Csm e Ministro della giustizia
- i Consigli giudiziari

- il Consiglio direttivo della Cassazione
- il Ministro della Giustizia

Grazie per l'attenzione!