



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 19 March 2007

CCJE/RAP(2007)5
English only

**CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES
(CCJE)**

3RD EUROPEAN CONFERENCE OF JUDGES

WHICH COUNCIL FOR JUSTICE?

ROME, (ITALY), 26-27 MARCH 2007

Declaration of the Higher Council for the Judiciary of Italy

CONSIGLI DI GIUSTIZIA: PROFILI DI COMPARAZIONE E FINALITA' COMUNI

Contributo per la Terza Conferenza dei giudici europei - Roma 26-27 marzo 2007

1. La posizione costituzionale della magistratura nell'Ordinamento italiano.

La Costituzione italiana proclama il principio che la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

La previsione della norma costituzionale, che costituisce attuazione del principio della separazione dei poteri dello Stato, comporta che l'ordine giudiziario, inteso nel senso di complesso di organi giudiziari, non è posto in posizione di subordinazione rispetto al potere legislativo ed a quello amministrativo o governativo. Autonomia e indipendenza rappresentano non mere qualità, bensì connotazioni fondamentali dello stesso concetto di giurisdizione.

La disposizione, nell'usare distintamente i termini di autonomia e di indipendenza, impone di attribuire ad essi due significati diversi, pur trattandosi di valori strettamente complementari ed in rapporto di strumentalità.

In generale può dirsi che l'autonomia interessa la struttura organizzativa, mentre l'indipendenza riguarda, più propriamente, l'esercizio della funzione. L'autonomia dell'ordine giudiziario si realizza nei confronti del potere esecutivo, in quanto l'indipendenza del magistrato potrebbe essere compromessa se i provvedimenti afferenti la sua progressione in carriera fossero attribuiti al potere esecutivo. Il connotato dell'indipendenza si definisce e qualifica, invece, in relazione al concreto manifestarsi della funzione, intesa come momento di risoluzione dei conflitti. L'indipendenza non è riferibile, pertanto, all'ordine giudiziario nel suo complesso - garantito mediante l'autonomia - bensì al giudice, sia esso monocratico che collegiale, nel momento dell'esercizio della giurisdizione. Il valore dell'indipendenza ha, in questo ambito, proiezione sia esterna, che interna, in quanto il magistrato nell'esercizio della sua funzione non deve subire pressioni o suggestioni provenienti dalla realtà sociale o politica, ovvero dalla stessa organizzazione giudiziaria in cui si trova ad operare. L'indipendenza deriva e si attua in relazione al principio costituzionale della soggezione del giudice soltanto alla legge, che realizza il rapporto di derivazione della giurisdizione dalla sovranità popolare. Il Consiglio è garante dell'autonomia ed indipendenza della magistratura.

2 - I Consigli di giustizia nei Paesi dell'Unione europea.

In taluni Paesi d'Europa i Consigli di giustizia svolgono attività di collegamento fra il governo e la magistratura al fine di garantire l'indipendenza del potere giudiziario, in altri sistemi hanno funzione di governo autonomo. Questi organi preposti all'amministrazione della giustizia hanno competenze diverse a seconda dei diversi Paesi dell'Unione Europea. Alcuni di loro provvedono collegialmente alla nomina dei giudici (come la Francia e l'Italia), altri hanno un ruolo attivo nell'impostazione del bilancio e negli aspetti generali relativi alla gestione dei tribunali ovvero delle sedi della formazione ed informatizzazione (come la Svezia e la Danimarca). Attualmente in Europa, in particolare nei paesi che finora hanno contato sul Ministero per l'organizzazione e la gestione finanziaria dei tribunali e della magistratura in generale, c'è la tendenza ad istituire organi preposti all'organizzazione della giustizia (es. in Ungheria nel 1997, in Irlanda nel 1998, in Danimarca nel 1999, in Finlandia nel 2000, nei Paesi Bassi nel 2002 e nel Regno Unito - Galles nel 2006).

In molti paesi dell'Unione Europea la responsabilità pubblica per la gestione della magistratura veniva, fino a qualche tempo fa, rappresentata mediante la responsabilità del Ministro della Giustizia (o del governo) al Parlamento. L'istituzione di un organo preposto all'amministrazione della giustizia comporta dei cambiamenti al precedente modello di suddivisione della responsabilità. In realtà in Europa esistono tre modelli principali per quel che riguarda il rapporto tra magistratura, Consigli di giustizia e le autorità politicamente responsabili: un primo modello, in cui i consigli sono dotati di ampi poteri anche nell'ambito del bilancio, logistica, controllo, supervisione, nomine, misure disciplinari, assunzione e quant'altro attiene alla magistratura (Svezia, Danimarca, Irlanda, Spagna e Italia sebbene i

consigli di queste ultime due nazioni siano privi di poteri contabili e di gestione finanziaria degli uffici giudiziari); un secondo modello, dotato esclusivamente di poteri consultivi per la nomina di membri della magistratura e per l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati (Grecia, Slovenia, Polonia, Francia, Svezia); un modello indiviso, in cui non vi è un'istituzione intermedia come il Consiglio della magistratura, ma nel quale la gestione della magistratura viene attribuita alle autorità governative politicamente responsabili (Germania, Austria e Regno Unito - Galles sino al 2005).

3. Osservazioni conclusive.

Dall'illustrazione sopra esposta della situazione europea in tema di Consigli di giustizia emerge l'esigenza che venga rafforzato il "modello europeo" di Consiglio di giustizia fondato su "autorità amministrative indipendenti di rango costituzionale" a tutela dell'indipendenza ed autonomia della magistratura. Al fine di garantire la realizzazione in modo efficace dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, gli organi di autogoverno, comunque definiti, dovrebbero avere composizione mista di magistrati e di non magistrati, scelti, i primi, preferibilmente mediante elezione da parte dei magistrati medesimi, i secondi, scelti tra i cultori del diritto (professori universitari, avvocati,...), designati da organi rappresentativi politici. La composizione mista ha il pregio di assicurare la partecipazione all'autogoverno della magistratura di una componente tecnica altamente qualificata, in grado, da un lato, di consentire un'osmosi culturale tra i vari ambiti della comune cultura giuridica, dall'altro, di evitare l'autoreferenzialità dei magistrati e, per converso, ogni forma di eterodirezione dell'ordine giudiziario. Sotto tale profilo appare indispensabile che il rapporto percentuale tra componente togata e componente laica possa vedere la prevalenza della prima, su base elettiva, proprio per assicurare il coinvolgimento diretto della magistratura nella gestione dell'autogoverno. Non di minore importanza, al fine di garantire una reale autonomia ed indipendenza della magistratura, appare la previsione di competenze minime dei Consigli di giustizia che contemplino poteri non solo consultivi ma direttamente deliberativi, in ordine alla nomina dei magistrati, all'amministrazione delle loro carriere, ivi comprese le valutazioni di professionalità periodiche, ed in genere lo status di magistrato, e alla valutazione della responsabilità disciplinare. Da ultimo, appare assai rilevante che i Consigli di giustizia possano disporre di specifiche competenze con riferimento alla risorse finanziarie e strumentali necessarie non solo alla gestione dell'organo di autogoverno, ma dei singoli uffici giudiziari. In altri termini appare opportuno una forma di coinvolgimento dell'organo di autogoverno, anche con competenze meramente consultive, nella scelte relative alla distribuzione delle risorse economiche e alla loro gestione in ambito territoriale".