



Modalità di esercizio del potere di vigilanza sull'andamento degli uffici da parte dei Consigli giudiziari ai sensi dell'art. 15, c. 1 lett. d), del D.lgs. n. 25/2006 e delle modifiche introdotte dalla l. n. 71/2022

1. L'evoluzione del ruolo dei Consigli giudiziari e il potere di vigilanza nell'attuale assetto normativo

I Consigli giudiziari hanno nel tempo assunto un ruolo di crescente compartecipazione all'esercizio del governo autonomo della magistratura, nel quadro della cornice costituzionale.

Oltre a supportare il Consiglio Superiore nella realizzazione delle funzioni di alta amministrazione della giustizia proprie dell'organo, i Consigli giudiziari e il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione, cui verranno estese nel prosieguo le considerazioni relative ai primi, hanno progressivamente acquisito ulteriori funzioni amministrative proprie. Le competenze dei Consigli giudiziari, già previste nel R.D. n. 12/1941, sono state in effetti ampliate, passando dall'esercizio delle sole attribuzioni espressamente delegate dal Consiglio Superiore a un complesso di competenze funzionali alla partecipazione, a livello decentrato, alle funzioni di autogoverno e all'attuazione dei principi costituzionali di autonomia e indipendenza della magistratura.

Una prima tappa in questo percorso è rappresentata dalla riforma del giudice unico di cui al d.lgs. n. 51/1998. Gli artt. 5 e 15 del d.lgs. n. 51/1998 promuovono un sistema di autoamministrazione della giustizia sensibile alle particolarità locali, nel tentativo di perseguire un sistema di autoamministrazione della funzione giurisdizionale più efficiente.

La normativa secondaria del CSM ha contribuito a plasmare l'attività di compartecipazione dei Consigli giudiziari alle funzioni di autogoverno. Con la delibera del 20 ottobre 1999 recante la "*Risoluzione sul decentramento dei consigli giudiziari*", adottata a seguito della riforma del giudice unico, il Consiglio ha evidenziato al riguardo 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*".

Successivamente, le disposizioni del titolo II del d.lgs. 25/2006 e, in particolare, gli artt. 15 e 16 hanno precisato i contorni dell'attività dei Consigli giudiziari, indicandone le competenze proprie e la composizione. Anche con riguardo alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 25/2016, il CSM è intervenuto: la circolare 18 marzo 2009, in tema di "*Funzionamento dei Consigli giudiziari: risoluzione di indirizzo in relazione ad alcune problematiche comuni*", ha ulteriormente chiarito l'apporto prestatato dai Consigli giudiziari nel circuito dell'autogoverno, favorito dalla maggior prossimità agli uffici giudiziari.

Siffatto ruolo viene promosso grazie al contributo di conoscenze, esperienze e risultati di attività istruttorie condotte a livello locale che si rivelano preziose per arricchire il processo valutativo del Consiglio Superiore, fornendo tutti gli elementi conoscitivi necessari all'assunzione della determinazione finale.

La normazione secondaria delinea così complessivamente una funzione di compartecipazione dei Consigli giudiziari all'esercizio della potestà valutativa e, dall'altro lato,

evidenzia il carattere ausiliario della loro azione rispetto all'attuazione delle previsioni di cui all'art. 105 Cost..

Tra le competenze che risultano funzionali a integrarli nel circuito dell'autogoverno si colloca anche la funzione di vigilanza sugli uffici del distretto, introdotta dall'art. 15, comma 1, lett. d), del D.lgs. 25/2006, secondo cui i Consigli giudiziari *“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 Ministero della giustizia”*.

La previsione si inserisce in un terreno particolarmente delicato che coinvolge attribuzioni del Consiglio Superiore, competenze in materia di sorveglianza attribuite ex artt. 14-16 L.G. ai dirigenti degli uffici nonché prerogative di alta sorveglianza proprie del Ministro della giustizia ex art. 13 L.G., sullo sfondo delle garanzie costituzionali di autonomia e indipendenza dei magistrati e del principio di buon andamento dell'amministrazione giudiziaria.

L'esigenza di assicurare un'attività locale dei Consigli giudiziari il più possibile omogenea e coordinata sul territorio nazionale è da ritenersi essenziale, nel segno del principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost. e del rispetto delle prerogative dei C.G.; su questa linea con la risoluzione del 1° luglio 2010 il Consiglio Superiore ha inteso chiarire il significato dell'art. 15, comma 1, lett. d), del d.lgs. 25/2006, fornendo linee guida rivolte ai Consigli giudiziari su contenuti e limiti del potere di vigilanza.

La circolare ne esclude innanzitutto una visione di tipo sanzionatorio, suggerendo un'interpretazione di tipo propositivo e preventivo. Il potere di vigilanza, in particolare, *“si rivela funzionale anche alla diffusione di buone prassi e alla verifica periodica dell'andamento degli uffici giudiziari in una prospettiva che è non più soltanto di mero controllo ma è, soprattutto, di promozione di modelli organizzativi efficienti. 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”*. Inoltre, il carattere innovativo della competenza posta in capo ai Consigli giudiziari si giustifica *“proprio nel potere loro attribuito di agire in prevenzione su possibili problemi di funzionalità degli uffici appartenenti al distretto di competenza dell'organo, evitando, laddove possibile, che tali problematicità si trasformino in rilievi ad esempio in sede tabellare, di valutazione della professionalità ed altro”*.

In parziale linea di continuità con quanto affermato dalla circolare, in merito al ruolo propositivo svolto dai Consigli giudiziari, si colloca anche l'ultimo intervento del legislatore con la l. n. 71/2022. L'art. 14, primo comma, lett. c), della c.d. riforma Cartabia è intervenuto sui programmi di gestione di cui all'art. 37 del d.l. n. 98/2011, valorizzando il ruolo del Consiglio giudiziario riguardo alla vigilanza sulla produttività dell'ufficio.

I dirigenti giudiziari, in particolare, sono chiamati a indirizzare ai Consigli giudiziari i piani mirati di smaltimento presentati in caso di grave e reiterato ritardo da parte di uno o più magistrati dell'ufficio ai sensi del nuovo comma 5-bis dell'art. 37. Inoltre, i dirigenti devono trasmettere ai Consigli la propria determinazione contenente *“ogni intervento idoneo a consentire l'eliminazione delle eventuali carenze organizzative”* in caso di aumento del numero delle pendenze maggiore del dieci per cento rispetto all'anno precedente in un ufficio o in una sezione (nuovo comma 5-ter dell'art. 37 citato).

A seguito della trasmissione dei provvedimenti dirigenziali di cui al comma 5-bis dell'art. 37, i Consigli hanno oggi la facoltà di *“indicare interventi diversi da quelli adottati”* dal dirigente dell'ufficio. Analogamente, ricevuti i provvedimenti di cui al comma 5-ter dell'art. 37, i Consigli giudiziari possono *“indicare interventi o soluzioni organizzative diversi da quelli adottati”*. Le scelte dei dirigenti e, di conseguenza, l'attività degli uffici possono venire dunque orientate nell'ottica di prevenire disfunzioni, non solo con l'indicazione di singoli interventi, ma anche mediante la promozione di soluzioni alternative che appaiano dotate di maggiore efficacia o modelli organizzativi già rivelatisi virtuosi.

La riforma assegna dunque ai Consigli giudiziari una funzione di ausilio alla gestione degli assetti organizzativi degli uffici giudiziari che impone una conoscenza più ampia e profonda rispetto al mero orizzonte offerto dal piano di smaltimento o dall'intervento mirato indotto dal caso concreto; se così non fosse, i C.G. non sarebbero in grado di compiere un vaglio che permetta di considerare soluzioni alternative a quella adottata dal dirigente.

Seppure in relazione a tale limitato aspetto, la vigilanza del Consiglio giudiziario assume dunque una configurazione particolare, in quanto diviene strumento di apprendimento d'informazioni sull'organizzazione degli uffici del distretto che operi a prescindere dalla (e a integrazione della) attività consultiva sulle tabelle; essa presuppone, pertanto, un metodo di relazione con la dirigenza giudiziaria improntato a collaborazione e confronto dialettico.

In linea generale questa impostazione favorisce interventi più tempestivi e calibrati, per fare fronte a possibili disfunzioni organizzative locali, e agevola, al contempo, la ricognizione, la raccolta di notizie e lo scambio di buone prassi nel solco della linea indicata dal Consiglio Superiore con la risoluzione del 2010. Si tratta, del resto, di compiti diretti a coadiuvare il CSM nella sua attività amministrativa al fine di individuare le migliori soluzioni organizzative che, a seguito dell'ultima riforma, i Consigli giudiziari hanno oggi la possibilità di segnalare direttamente alla dirigenza.

2. L'attività istruttoria svolta dal Consiglio Superiore in merito alle modalità di attuazione del potere di vigilanza da parte dei Consigli giudiziari.

A circa un decennio di distanza dalla risoluzione del CSM del 1° luglio 2010, è stata aperta una pratica presso la Sesta Commissione per verificare le modalità di attuazione del potere di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto.

L'iniziativa origina dall'inoltro al Consiglio Superiore di alcuni quesiti da parte del Consiglio giudiziario di Brescia deliberati il 28 novembre 2018. L'organo bresciano aveva aperto nel 2018 una pratica di vigilanza sull'andamento della procura della Repubblica di Brescia, nell'ambito della quale erano stati sollevati interrogativi sui poteri e sui limiti dell'azione condotta nell'espletamento delle funzioni di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto.

Il procuratore generale ha rilevato nell'oggetto della segnalazione del CG Brescia una materia di interesse generale per il Consiglio Superiore e un'occasione per fugare possibili incertezze sui contenuti dell'attività di vigilanza, anche ai fini di un'eventuale rilettura della precedente risoluzione.

Per dare un riscontro non circoscritto solo alle singole sollecitazioni pervenute e verificare, di conseguenza, le modalità di concreta attuazione di tale funzione, la Commissione ha in primo luogo approfondito le previsioni in materia contenute eventualmente nei regolamenti dei Consigli giudiziari. Questi stessi sono stati direttamente interpellati, in un secondo momento, in ordine alle modalità concrete e alla casistica registrata nell'esercizio della funzione di vigilanza nell'ultimo decennio. A tale scopo il CSM, su proposta della Sesta Commissione, ha deliberato il 27.7.2020 di chiedere ai Consigli Giudiziari l'inoltro di una relazione informativa riassuntiva.

Nella procedura si è innestata la nota n. prot. 31573/2020 con la quale il C.G. di Genova, su propria deliberazione del 28/7/2020, aveva formulato e trasmesso al CSM il seguente quesito: *“A. Se il Consiglio giudiziario, in forza dell'art. 15, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 25/2006 e dell'art. 13 lettera a) del regolamento del Consiglio giudiziario ligure – che attribuisce al Consiglio giudiziario un potere di vigilanza sul funzionamento degli uffici del distretto al fine di rilevare eventuali disfunzioni, nel significato precisato nella risoluzione del 1° luglio del 2010 – possa effettuare una ricognizione delle scelte organizzative compiute dai dirigenti del distretto (con riferimento ai provvedimenti che abbiano inciso sulla organizzazione delle udienze e sulle gestione delle aule) volta ad esaminarle, individuandone eventuali criticità, tanto più in una situazione eccezionale come la presente dettata dalla*

emergenza sanitaria in atto, ferma la competenza della Commissione permanente per l'individuazione dei locali idonei alla celebrazione delle udienze, ovvero se, come ritenuto da questo Consiglio a maggioranza, B. Il Consiglio debba limitare la propria attività alla valutazione dei provvedimenti del dirigente che comportino variazioni organizzative e tabellari, esprimendo il relativo parere, senza poter estendere tale valutazione ai provvedimenti che non abbiano determinato tali effetti, dei quali deve comunque venire a conoscenza a norma dell'art. 44 circolare tabelle, in quanto di competenza esclusiva della Commissione Permanente ovvero del dirigente quale datore di lavoro”.

In relazione a questo quesito, la Sesta Commissione ha richiesto un parere all'Ufficio Studi, reso il 23/2/2021. *“Il predetto potere di vigilanza si muov[e] innanzitutto con riferimento ai provvedimenti tabellari adottati dai Dirigenti i quali già costituiscono patrimonio conoscitivo del Consiglio Giudiziario, dovendosi tuttavia ritenere che esso possa estendersi, in generale, alla conoscenza dei provvedimenti i quali, seppure non muniti di valenza tabellare, tuttavia, concorrano a delineare l'andamento degli uffici. Si tratta di una vigilanza connotata dal carattere della collegialità, che il Consiglio Superiore ha ritenuto funzionale in un'ottica non più soltanto di mero controllo, ma, soprattutto, di promozione di modelli organizzativi efficienti. 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. Alla stregua di tale ampia nozione si è dunque evidenziato come nell'ambito del potere di vigilanza attribuito ai Consigli Giudiziari, debba farsi rientrare anche l'attività di ricognizione oggetto del quesito posto dal Consiglio Giudiziario di Genova, trattandosi di una verifica certamente funzionale a consentire una vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari sotto il profilo delle scelte adottate dal Dirigente, sul piano organizzativo, in relazione all'attuale emergenza epidemiologica. Si è tuttavia escluso che tale attività possa estendersi fino a ricomprendervi ambiti di verifica e di controllo sull'operato svolto dai singoli magistrati o dirigenti dell'ufficio, non rientrando tale profilo nel novero dell'attività di vigilanza compiuta dal Consiglio Giudiziario (...) Si è inoltre evidenziato come la verifica delle scelte organizzative adottate dai dirigenti del distretto, in specie durante la contingente emergenza pandemica, debba ritenersi oggetto della valutazione compiuta, anche dal Consiglio Giudiziario, in sede di conferma del Dirigente dopo il primo quadriennio di funzioni, ai sensi del combinato disposto dagli artt. 45 del D.lgs. n. 160/2006 e 71 e 71 della vigente circolare sulla Dirigenza Giudiziaria (n. 14858-2015 del 28 luglio 2015 e ss.mm.)”.*

Nell'ambito della ricognizione più generale di cui s'è detto, pure dopo alcuni solleciti effettuati nel corso del 2021, hanno dato riscontro solo sette Consigli giudiziari, facendo pervenire ciascuno una relazione informativa. Occorre tenere conto del fatto che questa istruttoria si è svolta durante l'emergenza pandemica. L'esiguità dei riscontri è sintomo, però, anche delle difficoltà di fornire risposte organiche su una materia evidentemente ancora non esplorata appieno.

In ogni caso, mancando un panorama sufficientemente completo sulle situazioni in cui la circolare del 2010 del Consiglio ha trovato applicazione e nell'ottica di una doverosa collaborazione tra i soggetti del governo autonomo, in data 6/3/2023, la Sesta Commissione del CSM ha deliberato l'organizzazione di un incontro con rappresentanti di tutti i Consigli giudiziari chiedendo altresì agli stessi C.G. di far pervenire brevi note scritte di riepilogo entro tale data.

All'incontro, tenutosi il 18 aprile 2023, hanno partecipato e avuto voce tutti i Consigli giudiziari, illustrando le modalità di attuazione del potere di vigilanza presso il proprio distretto, formulando proposte e scambiando prassi virtuose.

L'istruttoria così sintetizzata, anche all'esito di quest'ultimo incontro, ha posto in luce i seguenti risultati e condotto alle conseguenti determinazioni.

2.1. La vigilanza nei regolamenti dei Consigli giudiziari

L'analisi delle disposizioni regolamentari, effettuata anche sulla base della relazione recante lo studio comparativo della raccolta dei regolamenti dei Consigli giudiziari, curato dal CSM nel 2018, mostra che non tutti hanno inteso disciplinare, nell'ambito delle proprie prerogative regolamentari, l'esercizio del potere di vigilanza.

Disposizioni espresse in materia si rinvengono nei regolamenti dei C.G. dei distretti di Ancona (art. 8), Bari (art. 15), Brescia (art. 8), Cagliari (art. 8), Catania (art. 8), Catanzaro, Firenze (art. 9), Genova (art. 13), L'Aquila (art. 10), Lecce (art. 18), Milano (art. 8), Napoli (art. 6), Palermo (art. 8), Perugia (art. 8), Salerno (art. 16) e Torino (art. 22).

In prevalenza vi sono disciplinati i criteri per l'assegnazione delle pratiche di vigilanza nonché la tipologia e le modalità di acquisizione delle fonti di conoscenza necessarie all'espletamento delle attività di cui all'art. 15 del d.lgs. 25/2006. Tra queste ultime, le fonti di conoscenza più ricorrenti riguardano i dati di flussi e pendenze, i programmi annuali delle attività, le relazioni della Commissione per l'analisi dei flussi, i verbali delle riunioni trimestrali *ex art. 15 d.lgs. 273/89*, le relazioni dei Comitati Pari Opportunità e i provvedimenti di variazione tabellare.

Rispetto ai criteri di assegnazione delle pratiche di vigilanza, la maggior parte dei regolamenti opta per un'assegnazione a rotazione delle pratiche ai componenti del Consiglio, onde evitare un'eccessiva concentrazione in capo a singoli membri. Alcuni prevedono la costituzione di una specifica commissione per la vigilanza, dotata di stabilità e responsabile dell'attuazione di un programma di verifica dell'andamento degli uffici giudiziari del distretto. Diverse previsioni dedicate all'assegnazione delle pratiche disciplinano anche le modalità dell'archiviazione, disposta quando non si ravvisino i presupposti per procedere oltre.

Altre disposizioni riscontrabili nei regolamenti dei Consigli giudiziari riguardano lo svolgimento di sedute periodiche nel corso dell'anno dedicate alla vigilanza e la regolazione della relativa attività istruttoria, eseguita mediante audizioni di dirigenti degli uffici, magistrati, personale amministrativo ed esponenti dei Consigli dell'ordine degli avvocati e, sotto altro profilo, richieste di atti, pareri e informazioni.

Sono pochi i regolamenti che elencano in dettaglio anche le attività che possono svolgersi nell'esercizio della funzione di vigilanza sull'andamento degli uffici *ex art. 15, lett. d)*, del d.lgs. 25/2006.

Tra queste, le più ricorrenti sono (i) l'acquisizione delle informazioni riguardanti l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici, anche in relazione al concreto utilizzo del personale e delle risorse materiali; (ii) l'esercizio di poteri e approfondimenti istruttori finalizzati all'assunzione di informazioni, atti o documenti; (iii) la richiesta di informazioni scritte, di audizioni di dirigenti, magistrati, personale amministrativo e, in generale, di persone informate sui fatti; (iv) l'organizzazione di incontri periodici con i dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti e di sedute presso gli uffici giudiziari del distretto; (v) la segnalazione ai dirigenti degli uffici di disfunzioni venute a conoscenza del C.G. per fatti suscettibili di incidere sul regolare andamento dell'ufficio e gli obiettivi stabiliti nei progetti tabellari e organizzativi; (vi) la comunicazione al Ministro della giustizia, al C.S.M. e ad ogni altro organo competente di fatti rilevanti emersi a seguito dell'esercizio delle funzioni di vigilanza.

Le azioni così disciplinate paiono in sostanza riconducibili a tre diverse tipologie, che possono ordinarsi secondo una successione procedimentale: attività informative; attività di approfondimento istruttorio e di confronto con dirigenti degli uffici, magistrati e personale amministrativo; infine, attività conclusive di segnalazione al Ministro della giustizia e al Consiglio Superiore delle eventuali criticità riscontrate oppure di archiviazione della pratica.

Più rare sono le previsioni regolamentari che disciplinano iniziative di carattere "preventivo", cioè finalizzate all'attivazione di meccanismi idonei a scongiurare situazioni di disservizio, e di tipo "propositivo", volte a prospettare soluzioni organizzative e per la diffusione di buone prassi.

Tra queste ultime, si segnalano: l'elaborazione di relazioni di sintesi dell'attività svolta,

inclusive di suggerimenti e buone prassi già utilmente sperimentate presso altri uffici; la previsione di una o più sedute riservate alla vigilanza, precedute dall'invito a dirigenti, magistrati e Consiglio dell'Ordine degli avvocati a segnalare eventuali disfunzioni organizzative; la previsione da parte del Consiglio giudiziario di meccanismi idonei a prevenire situazioni di disservizio e prospettare soluzioni possibili.

2.2. Modalità di attuazione del potere di vigilanza. Proposte e criticità segnalate dai Consigli giudiziari

Dall'incontro coi referenti dei Consigli giudiziari e dalle note scritte da essi trasmesse sono emersi ulteriori spunti e criticità, sullo sfondo di una declinazione piuttosto diversificata del potere di vigilanza. Sono state rivolte dai Consigli anche segnalazioni specifiche di dubbi interpretativi che la circolare del Consiglio Superiore dovrebbe chiarire.

Si è fatto innanzitutto riferimento alla necessità di **delimitare e precisare i contorni dell'attività di vigilanza, differenziandola dai compiti di sorveglianza** attribuiti al dirigente dell'ufficio, al controllo sull'operato dei singoli magistrati e alle prerogative del Consiglio Superiore e del Ministero.

Sotto altro aspetto, in diversi interventi si menziona l'opportunità di chiarire il ruolo della vigilanza come strumento, non già di tipo sanzionatorio, bensì **finalizzato a promuovere il miglior funzionamento degli uffici e la circolazione di buone prassi all'interno del distretto**.

Questi spunti dimostrano, da un lato, l'esigenza di rievocare, aggiornandoli, i contenuti della circolare dell'1.7.2010, che già in parte rispondeva alle sollecitazioni più recenti; dall'altro, confermano la necessità di conferire una base uniforme all'esercizio della vigilanza nei vari distretti, affinché – pur nella salvaguardia dell'autonomia dei singoli Consigli giudiziari – vengano valorizzate le pratiche rivelatesi più efficaci e siano scongiurate iniziative esorbitanti dall'alveo di normazione della specifica funzione.

Le nuove disposizioni introdotte dalla riforma del 2022 rendono ancora più attuale questa esigenza, giacché richiedono di calibrare opportunamente l'azione propositiva dei CG con la gestione delle scelte organizzative che l'ordinamento affida alla responsabilità dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Il Consiglio Superiore è consapevole che questi ultimi sono già gravati di molteplici incombenze amministrative e che la stessa attività del governo autonomo, in sede locale, per essere tempestiva ed efficace, richiede elasticità più che rigidità, una disciplina impostata per obiettivi anziché di dettaglio.

Se dunque occorre **delineare con maggiore chiarezza i contorni della funzione di vigilanza**, va al contempo **evitato che la disciplina si risolva in un catalogo più o meno tassativo e forzatamente rigido delle attività** che essa comporta, poiché una tale soluzione rischierebbe non solo di frustrare l'autonomia dei Consigli giudiziari, ma anche la loro capacità di adottare, sulla base della conoscenza delle realtà locali, le iniziative più opportune per prevenire o fronteggiare le problematiche emerse.

Alcuni interventi raccolti nel corso dell'istruttoria hanno al riguardo auspicato un rafforzamento del ruolo dialettico dei Consigli giudiziari nei confronti dei dirigenti degli uffici, che potrebbe trovare un fattore di ulteriore impulso nel recente intervento del legislatore del 2022.

Il controllo sull'efficienza dell'organizzazione degli uffici, favorito anche dalle nuove previsioni della c.d. riforma Cartabia, deve in tal senso essere coniugato con il rigoroso rispetto delle autonome prerogative dei dirigenti, i quali saranno chiamati nei prossimi anni ad attuare scelte organizzative difficili vista la carenza di organici e risorse. L'intervento del Consiglio Superiore, sotto altro profilo, deve favorire la ponderazione tra esigenze di tempestività e di tutela della serenità e dell'autonomia del lavoro dei dirigenti degli uffici.

A tal fine, è opportuno proseguire nella linea già tracciata in passato dal Consiglio

Superiore, riconducendo il potere di vigilanza nell'alveo del supporto e della proposizione di modelli e soluzioni organizzative rivelatesi virtuose attraverso monitoraggi periodici ed evitando interpretazioni caratterizzate da una visione di tipo sanzionatorio ovvero di controllo sull'operato del singolo magistrato.

Un ulteriore profilo problematico riguarda il **contesto in cui attivare la vigilanza**. Ci si chiede, in particolare, se sia opportuno che l'esercizio di tale funzione debba seguire la comparsa di disfunzioni nel corso dell'attività ordinaria condotta dai Consigli giudiziari, ad esempio in materia di verifica dei provvedimenti tabellari e dei progetti organizzativi, oppure se sia preferibile un'opera di carattere preventivo, svolta attraverso forme di monitoraggio e interlocuzioni periodiche, svincolate anche da specifiche segnalazioni.

Al riguardo è stata suggerita l'opportunità di attuare prassi rivelatesi efficaci in alcune esperienze, come la **promozione di riunioni coi dirigenti** degli uffici del distretto, per accrescere le occasioni di confronto diretto, con un invito rivolto loro o a tutti i magistrati a segnalare argomenti da approfondire durante gli incontri.

Nello stesso segno si colloca la diffusa prassi dei c.d. "Consigli itineranti", che prevede lo svolgimento delle riunioni dei Consigli giudiziari presso i diversi uffici del distretto, al fine di mantenere un contatto più stretto con le realtà locali degli uffici.

Si tratta di metodiche dirette a valorizzare la funzione di mediazione dei C.G. rispetto all'insorgenza di possibili situazioni di contrasto, inerzia, ritardo o disfunzione suscettibili di minare il buon andamento degli uffici, nell'ottica della prevenzione o del superamento delle anomalie, prima che sfocino in disservizi meritevoli di segnalazione *ex art. 15 del D.lgs. 25/2006*.

3. La definizione dei contenuti del potere di vigilanza da parte dei Consigli giudiziari.

Come già il CSM aveva affermato nella circolare del 1° luglio 2010, l'attribuzione ai Consigli giudiziari, organi di compartecipazione valutativo-decisionale al governo autonomo della magistratura, induce a ritenere che il potere di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto concorra col potere di sorveglianza affidato ai dirigenti degli uffici stessi e – stante il diverso ruolo che l'ordinamento riconosce loro – se ne distingue concettualmente.

La sorveglianza è strettamente connessa e consequenziale ai compiti di direzione, organizzazione e gestione del dirigente; è potere composito dal punto di vista normativo e soprattutto, com'è stato rilevato¹, "autonomo", non derivato dunque dall'iniziativa dell'autorità centrale. Gli artt. 14 e 16 del r. d. lgs. n. 511/46 lo configurano come un potere di carattere amministrativo, connesso all'esercizio di funzioni di amministrazione della giurisdizione e diretto a risolvere problemi di natura organizzativa e funzionale nonché a individuare eventuali comportamenti di magistrati di rilievo disciplinare o penale.

L'attività di sorveglianza non può comunque interferire sull'esercizio della funzione giurisdizionale del magistrato, stante la necessità di salvaguardarne i connotati di autonomia e indipendenza che le sono propri; a garanzia di tali principi costituzionali la disciplina secondaria delinea i contenuti di questo specifico potere-dovere dirigenziale. Basti ricordare, per esempio, come siano state ritenute legittime le visite del dirigente presso l'ufficio sottoposto a sorveglianza nonché l'acquisizione dei dati desumibili dai fascicoli processuali e dai registri (anche in assenza del magistrato titolare), purché tali attività non assumano di per sé carattere oggettivamente lesivo della dignità del magistrato o ingiustamente vessatorie, e purché i relativi provvedimenti siano adeguatamente motivati².

La vigilanza va esercitata in tutt'altra direzione.

¹ L. Scotti, I nuovi compiti del presidente del tribunale e dei presidenti di sezione nel decreto legislativo n. 51, in Documenti giustizia del 1998 n.6, col. 935 e ss. .

² v. delibere del C.S.M. del 17 ottobre 1985 e del 19 febbraio 2004.

È attività collegiale, funzionale alla verifica dell'andamento degli uffici giudiziari nel loro complesso, nella duplice prospettiva del controllo, per prevenire o rimuovere i possibili disservizi, e, soprattutto, della promozione di modelli organizzativi efficaci. L'attività del singolo magistrato può essere interessata da questo controllo per via solo incidentale, se e nella misura in cui venga coinvolta nel disservizio da rimuovere o nella prassi da promuovere.

Il ruolo che i Consigli Giudiziari vengono a rivestire – tanto più col riconoscimento dei poteri d'indirizzo riconosciuti loro dalle menzionate competenze introdotte dalla legge n. 71/2022 – fa sì che essi debbano conoscere, ancor più di prima, le realtà territoriali, mantenendo una relazione permanente con gli uffici e coi magistrati che vi operano. Solo così può essere assicurato, andando oltre il periodico scrutinio tabellare (o dei progetti organizzativi per le procure), un flusso costante di informazioni che rappresentano il bagaglio di conoscenze necessario affinché nel distretto si diffondano le migliori soluzioni operative e si prevenga l'insorgenza di situazioni d'inefficienza.

È a tale fine auspicabile che il Consiglio giudiziario, nell'ambito della propria autonomia regolamentare, si doti di strumenti necessari per perseguire queste finalità.

I. La previsione di **sedute cicliche presso le sedi locali** o la **raccolta periodica di informazioni**, tramite colloqui con chi vi opera, rappresentano metodi già sperimentati positivamente in alcuni distretti. Essi hanno anche il pregio d'instaurare relazioni personali che facilitano il confronto e rendano manifesta la collocazione del C.G. in una posizione cooperante coi dirigenti degli uffici.

II. Nella stessa ottica collaborativa, è auspicabile che il Consiglio giudiziario agisca non soltanto su segnalazione di fatti proveniente dall'esterno, ma anche **d'iniziativa**, ogni volta in cui il suo intervento possa concorrere alla soluzione di questioni problematiche o anche solo fornire elementi di conoscenza utili per il dispiegarsi futuro della sua attività. Avvalendosi anche delle fonti di cui dispone (ad es., la Commissione flussi e pendenze, le dirette informazioni dei propri componenti e, in particolare, dei membri di diritto, i Consigli dell'ordine degli avvocati), il Consiglio giudiziario deve dunque acquisire capacità d'impulso, sia sul piano delle richieste di informazioni – quando abbiano sentore di eventi rilevanti in singoli uffici – sia sul piano propositivo.

III. Occorre che le pratiche organizzative virtuose circolino all'interno del distretto e favoriscano, per quanto possibile, soluzioni tendenzialmente uniformi, che agevolino l'efficienza e il migliore approccio possibile di operatori e cittadini agli uffici giudiziari. Di conseguenza – e specialmente in concomitanza con l'attuazione di riforme incidenti sul modo di lavorare dei magistrati e degli uffici di cancelleria – il Consiglio giudiziario dovrà **raccolgere e selezionare le prassi virtuose** invalse nelle singole sedi, promuovendone la divulgazione e l'attuazione laddove esse siano compatibili con (e funzionali a) le caratteristiche della realtà giudiziaria locale.

E' possibile ipotizzare a tale fine la costituzione, in seno al Consiglio giudiziario, di una **commissione interna** dedicata all'intera attività di vigilanza e quindi alla catalogazione e alla diffusione delle buone prassi. In questo stesso ambito il C.G. può farsi promotore di protocolli o convenzioni, agendo come soggetto di raccordo per la redazione e la divulgazione presso i singoli uffici giudiziari.

IV. Va ribadito quanto già espresso nella circolare del 1° luglio 2010 in ordine alla rilevanza di una **sintetica relazione periodica**, nella quale sia illustrato quanto è stato verificato sull'andamento degli uffici, eventualmente previa acquisizione di dati dalla Commissione flussi e pendenze. In questo modo si garantirà la conservazione di una memoria di tutte le attività compiute e delle cognizioni acquisite nel tempo sullo stato dei singoli uffici. Si raccomanda quindi che la relazione sia conservata in un apposito fascicolo destinato all'ufficio giudiziario di riferimento (ivi compresi gli uffici del giudice di pace), all'interno del quale far confluire le relazioni periodiche e tutta la documentazione inerente all'ufficio ed attinente alla vigilanza su di esso.

L'art. 15, lett. d), d.lgs. 25/2006 va applicato secondo i principi costituzionali in tema di

competenze assegnate al C.S.M., quale organo preposto al governo autonomo della Magistratura, e al Ministro della Giustizia, investito della responsabilità politica dell'amministrazione dell'apparato servente all'esercizio dell'attività giurisdizionale: entrambi sono titolari di poteri non incidenti sull'attività giurisdizionale, ma solo sull'attività amministrativa benché la stessa sia funzionale all'esercizio della giurisdizione. Di conseguenza, qualora l'attività di vigilanza riveli disfunzioni nell'andamento dell'ufficio interessato, il Consiglio giudiziario procede a segnalarle al Ministro della giustizia, nella misura in cui le stesse incidano negativamente sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici giudiziari, così coinvolgendo le attribuzioni che la stessa Costituzione assegna al Guardasigilli (art. 110 Cost.).

Nella prospettiva di una leale collaborazione tra organi del governo autonomo e Ministro affinché concorrano a realizzare le condizioni più idonee per un funzionamento efficace dell'attività giurisdizionale, le eventuali segnalazioni da parte dei C.G. andranno inviate, contestualmente, al Consiglio superiore della magistratura, affinché il vertice organizzativo dell'amministrazione giudiziaria sia reso edotto di circostanze rilevanti nell'andamento degli uffici giudiziari e sia, così, posto in condizione di azionare gli strumenti necessari per correggere eventuali distorsioni ed assicurare in tal modo il corretto funzionamento del governo autonomo medesimo.