

*Nella seduta del 31 maggio 2007 il C.S.M., a maggioranza, (con tre voti contrari) ha approvato il parere di seguito indicato.*

Nota in data 20 marzo 2007 del Ministro della giustizia, inviata dal Comitato di Presidenza in data 21 marzo 2007, con la quale trasmette, per il parere, copia del d.d.l., approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 7 marzo 2007, concernente: «Riforma dell'Ordinamento giudiziario.».

### ***Indice***

- 1. Premessa**
- 2. L'accesso in magistratura**
- 3. Le valutazioni di professionalità, la disciplina delle funzioni e il trattamento economico**
- 4. La distinzione delle funzioni giudicanti e requirenti: il passaggio dalle une alle altre e viceversa**
- 5. La nuova disciplina della mobilità**
- 6. L'organizzazione degli uffici requirenti**
- 7. La Scuola superiore della magistratura**
- 8. Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione e i Consigli giudiziari**
- 9. Decentramento e dirigenza amministrativa**
- 10. Modifiche al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12**
- 11. Il Consiglio superiore della magistratura**
- 12. Modifiche all'ordinamento giudiziario militare di pace**

## 1.

### Premessa

Il Consiglio superiore della magistratura è chiamato a rendere il parere ex art. 10, legge 24 marzo 1958, n. 195 sul disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 7 marzo 2007, concernente: “Riforma dell’ordinamento giudiziario”. A tale scopo sono state richieste all’Ufficio Studi relazioni tematiche sui singoli profili dell’intervento normativo.

Preliminarmente ritiene il Consiglio di formulare un, seppur sintetico, giudizio generale sul *segno* politico culturale e sull’impianto complessivo che caratterizzano il disegno normativo. Si tratta di un giudizio in cui gli accenti positivi prevalgono sui rilievi di inadeguatezza, in quanto il sistema proposto, da un lato, tende a salvaguardare i principi costituzionali della distinzione dei magistrati soltanto per diversità di funzioni e della diffusione del potere fra tutto il corpo giudiziario e, dall’altro, introduce modalità di verifica della professionalità dei dirigenti degli uffici e dei singoli magistrati finalizzate a rendere il servizio giustizia più adeguato nell’interesse dei cittadini.

Peraltro, occorre rilevare come nel disegno di legge vi siano profili di depotenziamento di alcune competenze del Consiglio Superiore della Magistratura - soprattutto nelle modalità di organizzazione della Scuola Superiore della magistratura - favorito dalla contemporanea dilatazione del ruolo del Ministro della Giustizia, che non trova orientamenti culturali di riscontro in un orizzonte europeo tendente a rafforzare il ruolo dei Consigli di Giustizia come funzionali alla difesa dell’autonomia e dell’indipendenza dei magistrati nell’interesse dell’uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Inoltre, il disegno di legge non interviene sulla modifica dell’art. 2 R.D.Lgs 31/5/1946 n. 511 in tema di guarentigie della magistratura, che ha di fatto esautorato il Consiglio di uno strumento di intervento efficace per rimuovere situazioni, purtroppo sufficientemente diffuse, di incompatibilità ambientale fra esercizio autonomo ed indipendente della funzioni giudiziaria e profilo professionale del magistrato.

Infine sarebbe stato auspicabile che l’abbandono del sistema dei concorsi previsto dal decreto legislativo n. 160/2005 a favore di una diversa, concreta ed effettiva valutazione di professionalità, che segna un passo importante nella direzione tracciata dall’art. 51 Costituzione novellato, fosse accompagnato dall’accoglimento già nella normativa primaria delle ulteriori sollecitazioni da tempo formulate dal Comitato delle Pari Opportunità del C.S.M. (azioni positive in tema di carriera e neutralizzazione degli effetti negativi del periodo di astensione per maternità), ai fini di una maggiore risposta alle esigenze di conciliazione tra la vita professionale e la vita familiare del magistrato donna.

## 2.

### L’accesso in magistratura

Il disegno di legge delega “*Riforma dell’ordinamento giudiziario*” disciplina le modalità di accesso in magistratura nel suo art. 1, apportando numerose modifiche al Capo I del D.Lgs. n. 160/2006, recante “*Disposizioni in tema di ammissione in magistratura e uditorato*”, costituito da nove articoli: alcuni di questi sono completamente riscritti (artt.1, 3 e 9), altri sono significativamente modificati (artt.2, 5 e 8), altri lo sono in minima parte (artt.4 e 6).

## **2.1. Da concorso per uditore a concorso per magistrato ordinario**

**2.1.1.** Una prima modificazione, che si riflette nella nuova intitolazione del Capo (che diventa “*Disposizioni in tema di ammissione in magistratura e tirocinio*”), riguarda l’attribuzione ai vincitori del concorso in magistratura della denominazione di magistrati ordinari, con la conseguente abolizione della figura dell’uditore giudiziario, che costituiva la prima qualifica professionale della magistratura. Di conseguenza anche il concorso perde la sua denominazione originaria, assumendo quella di “*concorso per magistrato ordinario*”. Appare quindi frutto di una semplice dimenticanza il mantenimento nell’art 4 del decreto della dizione che fa riferimento alla “*domanda di partecipazione al concorso per uditore giudiziario*”. Tale innovazione risulta coerente con la configurazione del concorso sulla falsariga di un concorso di secondo grado tendenzialmente omogeneo a quello previsto per altre magistrature.

**2.1.2.** Ciò non esclude che il magistrato ordinario continui a compiere un periodo di tirocinio con le modalità stabilite dal D.Lgs. n. 26/2006, il cui compimento è valido, come pratica forense, agli effetti dell’ammissione all’esame per l’esercizio della professione di avvocato. Inoltre la riforma stabilisce che il conseguimento della prima valutazione di professionalità abilita all’esercizio della professione di avvocato ed all’iscrizione al relativo ordine in caso di cessazione dall’ordine giudiziario e che il conseguimento della quarta valutazione di professionalità abilita al patrocinio innanzi alle magistrature superiori (nuovo art. 9 c. 2). Si tratta di previsioni senz’altro positive perché consentono una circolazione tra professione di magistrato e di avvocato, giustificata dal conseguimento di un livello minimo di professionalità, che può contribuire al diffondersi di una cultura comune della giurisdizione.

## **2.2. La domanda di partecipazione e le prove concorsuali**

**2.2.1.** Con il progetto di riforma vengono modificati i commi 6 e 7 dell’art.1 del D.Lgs. n. 160/2006, eliminando sia la previsione che il candidato debba indicare nella domanda di partecipazione al concorso, a pena d’inammissibilità, la sua intenzione di accedere a posti nella funzione giudicante o in quella requirente sia la previsione di un colloquio di idoneità psico-attitudinale all’esercizio della professione di magistrato. Il giudizio su tali abrogazioni è in linea con quanto auspicato dal Consiglio, che, in particolare nel parere dell’11 gennaio 2006, ha espresso un radicale dissenso sulle disposizioni in questione, fondato sia su rilievi di tipo costituzionale, sia sulle modalità concrete in cui la disciplina in questo settore si articolava. In particolare, il Consiglio sottolineava la pericolosità tanto della imposizione della scelta anticipata tra funzione giudicante e funzione requirente da parte di candidati privi di ogni esperienza e non in grado di avere maturato un orientamento consapevole, quanto di un esame psico-attitudinale, del quale non apparivano chiari né le caratteristiche né l’incidenza sull’esito complessivo del concorso.

**2.2.2.** Per quanto riguarda la indizione del concorso vanno valutate positivamente sia la previsione che esso sia bandito “*con cadenza almeno annuale*”, che non esclude in caso di necessità un’indizione temporalmente più ravvicinata, sia quella che il concorso sia bandito, oltre che in relazione ai posti al momento vacanti, anche riguardo a quelli che si renderanno vacanti nel quadriennio successivo, così da cercare di risolvere alla radice il problema delle scoperture di organico prevedibili grazie ad un’adeguata e tempestiva programmazione. Ciò è stato reso possibile anche dall’abbandono del sistema di tramutamenti verticali per mezzo di concorsi interni necessari al conseguimento dell’idoneità funzionale, poiché tale meccanismo impedirebbe una programmazione, pur solo in termini probabilistici, delle vacanze dei posti di primo grado.

**2.2.3.** Del tutto condivisibile è la configurazione della prova scritta, che prevede l’introduzione, oltre allo svolgimento di tre elaborati teorici, vertenti su diritto civile, diritto penale e diritto amministrativo, di un elaborato pratico consistente nella redazione di un provvedimento in materia di diritto e procedura civile ovvero di diritto e

procedura penale, individuato mediante estrazione a sorte, operata dalla commissione la mattina della prova. La relazione al progetto di riforma giustifica l'introduzione di una prova di carattere pratico in ragione della parziale inadeguatezza di prove scritte di taglio prevalentemente teorico. Lo strumento adottato appare congruo, perché affianca allo svolgimento dei tradizionali elaborati scritti la redazione di un provvedimento in materia civile o penale, che deve contenere anche aspetti processuali. Tale previsione richiede che pure la preparazione delle prove scritte al concorso debba ricomprendere in modo adeguato le materie processuali e questo non può che essere valutato positivamente, avuto riguardo all'importanza di dette materie nel bagaglio professionale del giurista e di conseguenza alla maggiore completezza della preparazione richiesta per partecipare con possibilità di successo al concorso.

**2.2.4.** Per quel che riguarda l'individuazione delle materie sulle quali deve vertere la prova orale, assume autonoma previsione, e di conseguenza è oggetto di altrettanto autonoma valutazione, la materia del diritto internazionale, per la quale si specifica che concerne sia il settore pubblico che quello privato (la materia del diritto internazionale è, invece, allo stato collocata insieme agli elementi di informatica giuridica). Si tratta di un riconoscimento dell'importanza di tale settore del diritto, in ordine al quale sembra inutile spendere argomentazioni, essendo sotto gli occhi di tutti la portata crescente del valore giuridico della normativa internazionale.

**2.2.5.** Altrettanto positivamente va valutata l'introduzione, tra le materie oggetto della prova orale, dell'ordinamento giudiziario (insieme agli elementi di informatica giuridica). Tale previsione va a colmare una lacuna, che riguarda non solo la preparazione dei vincitori del concorso in magistratura, ma deriva a monte dalle caratteristiche dalla stessa formazione universitaria, priva di adeguati riferimenti ad una branca del diritto, che sovente in molti atenei non è oggetto di un corso autonomo o viene relegata al più a sub-settore dello studio del diritto costituzionale o di quello processuale. La mancanza di conoscenza della materia ordinamentale si trascina, poi, dalla formazione universitaria a quella post-laurea, dove pure quella stessa materia comincia ad apparire nell'orizzonte culturale del laureato; nei programmi delle Scuole di specializzazione delle professioni legali è, infatti, espressamente previsto l'ingresso, al secondo anno, dell'ordinamento giudiziario, quale distinto ed autonomo settore di studio. Si tratta comunque di un ruolo inadeguato rispetto alla funzione della Scuola, il cui diploma a regime costituirà per i giovani laureati la tipica modalità di accesso alla Magistratura. In definitiva la previsione tra le materie d'esame di quella parte dell'ordinamento che disciplina l'amministrazione della giurisdizione, cioè proprio di quel settore professionale cui il candidato vuole accedere, colma finalmente una lacuna nella preparazione richiesta per l'accesso alla professione di magistrato, che spingerà in direzione del potenziamento dello studio della materia in questione almeno nella formazione post-laurea e auspicabilmente anche in quella precedente.

**2.2.6.** Qualche perplessità può essere manifestata con riferimento alla collocazione nello stesso gruppo di discipline, accanto al diritto amministrativo e a quello costituzionale (che dovrebbe tra l'altro logicamente essere anteposto al primo), del diritto tributario, che costituisce una materia specialistica che va assumendo sempre più autonoma rilevanza.

**2.2.7.** Infine va valutata positivamente la previsione che la prova attinente alla conoscenza della lingua straniera, anche se non rientrante tra quelle per le quali è richiesto un punteggio minimo e di conseguenza non concorrente a formare il punteggio minimo complessivo delle prove orali, debba avere un giudizio di sufficienza, essendo del tutto evidente come la preparazione dei futuri magistrati, nell'ottica di un allargamento dello spazio giudiziario europeo e della crescente circolazione tra le diverse esperienze ordinamentali, non possa fare a meno della conoscenza di almeno una lingua straniera.

### **2.3. I requisiti per l'ammissione al concorso**

**2.3.1.** Come viene espressamente affermato nella relazione al progetto di riforma, la disciplina dell'accesso in magistratura si struttura sulla falsariga di un concorso di secondo grado tendenzialmente omogeneo a quello previsto per le altre magistrature.

Alla base di tale orientamento viene posta una duplice esigenza: assicurare da un lato una maggiore qualificazione dei partecipanti e ridurre, dall'altro, il numero dei concorrenti e di conseguenza i tempi di espletamento delle procedure concorsuali. Si tratta di esigenze reali che, pur non configurando il concorso di secondo grado come una soluzione di per sé migliore e aprioristicamente valida rispetto all'accesso diretto dei laureati in giurisprudenza, spiegano nel contesto attuale la modificazione della natura del concorso. Resta, peraltro, la necessità di valutare nel tempo gli effetti del nuovo sistema e le eventuali opportune modifiche suggerite dall'esperienza.

**2.3.2.** L'art. 2 del D.Lgs. n. 160/2006, che prevede i requisiti per l'ammissione al concorso, viene variamente modificato dalla proposta di riforma. Le modifiche vanno parzialmente incontro ai rilievi critici formulati dal Consiglio nei suoi pareri circa l'incongruità di alcuni dei requisiti stabiliti in riferimento alle esigenze proclamate. E infatti, quanto alla maggiore qualificazione dei partecipanti al concorso, è stato rilevato che alcuni requisiti non apparivano direttamente pertinenti alle funzioni giurisdizionali, cui accede il concorso in magistratura o perché esclusivamente teorici (come il conseguimento del dottorato di ricerca o del diploma presso le Scuole di specializzazione di cui al D.P.R. n. 162/1982, che presentavano un percorso didattico diverso dalle Scuole di specializzazione nelle professioni legali di cui al D.Lgs. n. 398/1997) o perché eccentrici rispetto alle capacità funzionali richieste per fare il magistrato (come lo svolgimento di funzioni direttive nella pubblica amministrazione, dopo il superamento del relativo concorso, per almeno tre anni, senza alcuna valutazione delle specifiche mansioni espletate e della loro eventuale riconducibilità, anche solo in parte, ad un'effettiva idoneità all'esercizio di funzioni giurisdizionali). Quanto alla riduzione del numero dei concorrenti, alcuni requisiti tendevano ad allargare più che a ridurre la platea dei concorrenti, come inevitabilmente poteva accadere per il mero possesso del titolo di abilitazione all'esercizio della professione forense, senza alcun effettivo riscontro del reale esercizio di questa attività professionale. In definitiva il sistema dei requisiti del D.Lgs. n. 160/2006 imponeva solo in alcuni casi la necessità di titoli realmente professionali, mentre in altri appariva in contraddizione con le esigenze di accrescimento della qualificazione tecnica dei candidati e di restringimento della platea dei concorrenti.

**2.3.3.** Il progetto di riforma sembra rispondere, almeno in parte, a queste critiche. I requisiti, in gran parte già contenuti nella previsione del decreto legislativo, vengono meglio puntualizzati e ricondotti a una specifica competenza professionale, così da garantire in qualche modo la corrispondenza tra un bagaglio di conoscenze tecniche acquisite nel corso dell'attività professionale fino ad allora svolta dal candidato e l'esercizio delle funzioni di magistrato cui egli aspira. In particolare:

a) è da valutare positivamente l'abbandono, tra i requisiti di ammissione al concorso, del conseguimento del dottorato di ricerca e del diploma presso le Scuole di specializzazione di cui al D.P.R. n. 162/1982. Occorre ora, ai sensi del nuovo art. 2, comma 1, lett. g, che il candidato sia appartenente "*al personale di ruolo delle università docente di materie giuridiche in possesso di laurea in giurisprudenza*", requisito che garantisce una maggiore qualificazione tecnico-giuridica del candidato;

b) altrettanto positiva è la previsione che possano partecipare al concorso gli avvocati che siano iscritti all'albo (e quindi che non abbiano semplicemente "*conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense*", come stabiliva il testo originario del D.Lgs. n. 160/2006) e abbiano esercitato la professione per almeno tre anni, nonché l'inserimento tra gli ammessi al concorso dei procuratori dello Stato (anche se appare piuttosto improbabile nella pratica che il vincitore del relativo concorso possa in seguito aspirare all'ingresso in magistratura). Privata di giustificazioni, in questo contesto, è la mancata previsione dell'accesso al concorso per gli appartenenti alle magistrature diverse da quella ordinaria;

c) anche per i dipendenti dello Stato va registrato un maggior rigore, in quanto non è più sufficiente il generico requisito dello svolgimento delle funzioni direttive per tre anni, dopo il superamento del relativo concorso, ma occorre che il candidato abbia qualifica dirigenziale o appartenga ad una delle posizioni dell'area C prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro, comparto Ministeri, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica ed abbia costituito il rapporto di lavoro a seguito di

concorso nel quale era richiesto il possesso della laurea in giurisprudenza. Ancora, possono accedere al concorso i dipendenti, con qualifica dirigenziale o appartenenti all'ex area direttiva, della pubblica amministrazione, degli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, che abbiano sempre cinque anni di anzianità nella qualifica e costituito il rapporto di lavoro a seguito di concorso nel quale era richiesto il possesso della laurea in giurisprudenza. Rimane comunque il dubbio che i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, pur con le specificazioni opportunamente introdotte, siano in possesso di una qualificazione adeguata per l'accesso in magistratura.

Un possibile elemento di disparità può riguardare i magistrati onorari, che possono accedere al concorso qualora abbiano completato almeno il primo incarico e siano stati confermati a seguito di valutazione positiva dell'attività svolta. Infatti i periodi di espletamento delle funzioni sono diversi: tre anni per i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari, quattro anni per i giudici di pace. Ne consegue che il maggior periodo di durata del mandato cagiona una vera e propria penalizzazione a carico dei giudici di pace, che non sembra trovare alcuna giustificazione. Pare quindi preferibile il mantenimento dell'attuale formula normativa che richiama il tempo determinato e unico dei quattro anni per tutti i magistrati onorari.

**2.3.4.** Per tutte le categorie professionali individuate come accedenti al concorso in magistratura è previsto l'ulteriore requisito del non essere incorsi in sanzioni disciplinari. La valutazione non può che essere positiva, dal momento che il Consiglio nel parere dell'11 gennaio 2006 aveva espressamente segnalato questa mancata previsione come una lacuna normativa, anche se può essere valutata l'opportunità di escludere dal requisito negativo la irrogazione delle sanzioni di più lieve entità.

**2.3.5.** Obiettivo dichiarato del nuovo sistema è la riduzione della platea dei candidati al concorso. A ciò risponde, per esempio, la previsione secondo cui gli avvocati che intendono partecipare al concorso devono non solo essere iscritti all'albo, ma anche aver esercitato la professione per almeno tre anni (periodo nel quale chi ha iniziato questo percorso professionale può aver già maturato in modo adeguato una propria scelta professionale e nel contempo deve aver mantenuto a un livello elevato la propria preparazione per poter affrontare congruamente una prova selettiva, cui partecipano concorrenti che hanno sicuramente curato la preparazione teorica). Orbene, questo risultato sembra compensare l'effetto tipico di un sistema di reclutamento di secondo grado: l'innalzamento del livello medio dell'età dei vincitori del concorso, cui dovrebbe, però, corrispondere una loro maggiore qualificazione professionale. Tuttavia alcuni rischi di questo sistema permangono: una selezione per censo, derivante dalla difficoltà di affrontare tempi più lunghi per chi si trova in maggiore difficoltà economiche, che dovrà essere compensata con l'apprestamento di idonee misure di sostegno per i meno abbienti, ma soprattutto la possibilità che i neolaureati migliori s'indirizzino verso altri percorsi professionali, perché più accessibili o con prospettive remunerative più appetibili, quanto meno a lunga scadenza. In buona sostanza, procrastinare l'accesso in magistratura può rendere meno allettante questa prospettiva professionale, cui potrebbero finire per rivolgersi candidati con aspirazioni di risulta, se non addirittura con minore qualificazione culturale.

**2.3.5.** Un ulteriore aspetto da sottolineare è il rapporto tra l'elevazione dell'età dei partecipanti al concorso e la destinazione dei vincitori, che per la gran parte avviene presso sedi non confacenti alle esigenze personali e familiari, dando luogo a problemi che, per evidenti ragioni, tendono ad accentuarsi col progredire dell'età, mentre vincitori più giovani sono tendenzialmente meno condizionati da questioni personali. Occorre dunque evitare, anche con appropriati incrementi retributivi, che si affermi una prospettiva volta a scoraggiare le eventuali aspirazioni di persone preparate e motivate per l'esercizio della professione di magistrato e a dare spazio a coloro che compiono tale scelta per necessità, perché privi di soluzioni alternative, o perché in possesso di minori capacità e di un livello di preparazione meno adeguato.

## **2.4. L'accesso diretto dei laureati in giurisprudenza**

**2.4.1.** Ai rilievi segnalati la riforma cerca di far fronte prevedendo l'accesso diretto al concorso per i laureati in giurisprudenza (laurea magistrale o laurea conseguente a un

corso non inferiore a quattro anni), che hanno riportato un voto di laurea non inferiore a 107 centodecimi e una media pari a 28 trentesimi negli esami sostenuti. La giustificazione di questa previsione, contenuta nella relazione al progetto di legge, sta nell'obiettivo di reclutare in magistratura i migliori laureati e nella sottolineatura del fatto che il corso di laurea in giurisprudenza è ormai strutturato su cinque anni e che tra le prove scritte del concorso viene inserita una quarta prova di tipo pratico che obbliga qualsiasi concorrente ad una preparazione non esclusivamente teorica. Ancora la relazione spiega che il doppio requisito, che il concorrente deve possedere, col riferimento e al voto di laurea e ai voti riportati in tutti gli esami, vuole risolvere i rischi di una disparità di trattamento che potrebbe derivare dalla considerazione del solo voto di laurea, in considerazione dell'elevato numero delle facoltà universitarie presenti in Italia e della esistenza fra di esse di forti disomogeneità di valutazione.

**2.4.2.** In realtà, la riduzione della disparità di trattamento non sembra potersi determinare in conseguenza di una doppia previsione, che ipotizza una separazione tra voti dati agli esami e voto di laurea, che non è riscontrabile nella realtà, non solo per l'ovvia considerazione che la media base presa in considerazione per l'attribuzione del voto di laurea risulta dal voto conseguito negli esami sostenuti, ma anche per il fatto che la disomogeneità di valutazione tra le diverse facoltà riguarda in primo luogo i voti ottenuti agli esami. In pratica, se il problema è la disomogeneità dei criteri di valutazione delle ormai sempre più numerose facoltà di giurisprudenza sia sul piano dell'impegno richiesto nello studio sia sul piano del giudizio di preparazione dello studente, non lo si può risolvere prendendo in considerazione proprio quelli che sono i giudizi dei voti degli esami e del voto di laurea, come se fossero criteri distinti, mentre nella realtà sono quasi sempre in stretta correlazione tra loro; né è possibile pensare a meccanismi di omogeneizzazione dei criteri di valutazione che risolvano il problema in tempi brevi. Il conseguente rischio della previsione relativa all'accesso diretto è quello di creare delle iniquità tra i laureati nelle università italiane, privilegiando quelli che hanno conseguito il titolo nelle facoltà meno qualificate, e di conseguenza di favorire un meccanismo perverso di incentivazione all'iscrizione nelle università che sono meno rigorose nella valutazione degli studenti, determinando un effetto emulativo al ribasso tale da produrre un ulteriore scadimento della qualità dei laureati, ivi compresi quelli che potranno accedere al concorso in magistratura. D'altra parte non pare che il problema possa essere risolto prendendo in considerazione, oltre ai voti, il tempo effettivamente impiegato per il conseguimento della laurea, che può essere minore laddove la preparazione degli esami sia meno difficile. Entrambi i requisiti, inoltre, potrebbero penalizzare coloro che affrontano gli studi giuridici in condizioni meno favorevoli, come ad es. gli studenti lavoratori.

**2.4.3.** Un ulteriore profilo da considerare, che si riaggancia alle osservazioni svolte in materia di elevazione dell'età del candidato al concorso in magistratura, consiste nella constatazione che la previsione di accesso immediato al concorso determina un'evidente distinzione dell'età dei partecipanti anche di sensibile entità. Infatti i laureati che usufruiscono dell'accesso diretto avranno verosimilmente, almeno di regola, un'età significativamente inferiore rispetto a quella dei partecipanti in possesso degli altri requisiti di legge, che, per essere conseguiti, necessariamente impongono il trascorrere di un lasso di tempo significativo. Tutto ciò si rifletterebbe anche sullo sviluppo di carriera di questi candidati, una volta risultati vincitori del concorso, in quanto in pratica la magistratura potrebbe presentarsi nel tempo come composta da due vere e proprie categorie in ragione dell'età di ingresso nell'ordine giudiziario, con evidenti conseguenze in termini di possibilità di carriera, di accesso agli incarichi direttivi, che risulta impossibile oltre un certo limite di età. In pratica, il corpo magistratuale rischierebbe di essere costituito da un personale diversificato anche in ragione dell'età e per l'intera durata della carriera, fin dal momento dell'accesso sulla base del voto di laurea e dei voti conseguiti agli esami; il che evidenzia ancor più l'importanza abnorme attribuita a tale requisito dal progetto di riforma.

**2.4.4.** Vi è, infine, un ulteriore aspetto da considerare: coloro che possiedono i requisiti per un accesso diretto al concorso difficilmente opteranno per il conseguimento del diploma delle Scuole di specializzazione nelle professioni legali. Il rischio è che le Scuole non saranno frequentate dai migliori laureati presso le Università e quindi

andranno incontro ad una dequalificazione. Ciò comporterebbe la messa in crisi dell'aspetto più qualificante che le Scuole erano chiamate a soddisfare, consistente nella diffusione di una comune cultura della giurisdizione tra tutti i laureati indirizzati verso le professioni forensi. Al contrario le Scuole devono essere rafforzate anche con un'opportuna riforma normativa, in modo da costituire un luogo di preparazione comune alla futura attività professionale di magistrati ed avvocati, che serva a far venir meno le separazioni culturali che sovente sono di ostacolo ad una serena conduzione dei processi, e da garantire un'adeguata formazione teorico-pratica, verificata alla fine del corso con una prova nazionale di idoneità. Del resto, va rilevato che, in attuazione della cd. Riforma Bassanini, le Scuole di Specializzazione, risultando ormai a regime la durata quinquennale dei corsi di laurea in giurisprudenza, potrebbero articolarsi in un percorso annuale, anziché biennale.

## **2.5. La composizione delle commissioni di concorso**

**2.5.1.** Le principali novità in materia riguardano il passaggio da un numero variabile di componenti (da dodici a sedici magistrati e da quattro a otto professori universitari di prima fascia) a un numero fisso (venti magistrati e otto professori) e l'incremento della composizione numerica dei membri della commissione, derivante dall'aggravamento della procedura concorsuale determinato dalla previsione di un'ulteriore prova scritta. Si tratta di una modificazione sicuramente positiva, al fine di garantire una più sicura funzionalità della commissione ed una contrazione dei tempi di espletamento del concorso, finalità che giustificano anche la previsione, nell'ipotesi in cui i candidati che hanno portato a termine la prova scritta siano più di trecento, che la commissione si suddivida in due sottocommissioni e ciascuna di questa in quattro collegi per la valutazione degli elaborati scritti, fermo restando che è la commissione nella sua interezza a definire i criteri per la valutazione omogenea degli scritti e delle prove orali.

**2.5.2.** Circa i requisiti per accedere alla commissione di concorso, viene radicalmente modificata la previsione che i magistrati che ne fanno parte debbano avere almeno cinque anni di esercizio nelle funzioni di secondo grado, stabilendo che essi devono aver conseguito almeno la terza valutazione di professionalità e il magistrato che la presiede la sesta. Si tratta di una modificazione condivisibile che ripristina quell'apporto fondamentale, eliminato in modo drastico dall'attuale previsione di legge, che può provenire dai magistrati di primo grado, che sono in contatto con la totalità delle questioni che investono la giurisdizione. La norma attuale non tiene conto del fatto che la funzione del magistrato non si caratterizza per essere maggiormente qualificata se esercitata in secondo grado o in sede di legittimità, ma per la sua diffusività, che coinvolge il giudice di primo grado, il quale è in diretto rapporto con le istanze di giustizia dei cittadini. Per le stesse ragioni è da salutare positivamente l'abrogazione della previsione che il presidente della commissione sia un magistrato che svolga da almeno tre anni le funzioni direttive giudicanti di legittimità ovvero di secondo grado e il vicepresidente un magistrato che eserciti funzioni di legittimità. Tale norma, infatti, appare debitrice di una discutibile concezione che ritiene che l'ascesa a funzioni di secondo grado o di legittimità implichi una pari ascesa in termini di autorevolezza e professionalità.

## **3.**

### **Le valutazioni di professionalità, la disciplina delle funzioni e il trattamento economico**

#### **3.1. Il principio ispiratore del sistema**

**3.1.1.** Il sistema delle funzioni dei magistrati delineato dai nuovi articoli 10 e seguenti del decreto legislativo n. 160/2006 come modificato dall'articolo 2 del disegno



di legge n. 1447/S si apre con l'impegnativa affermazione di principio secondo cui «la magistratura ordinaria, unica nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità, è distinta secondo le funzioni esercitate» (art. 10, primo comma). La disposizione è particolarmente opportuna, sia per il testuale richiamo all'art. 107, comma 3, Costituzione (e per tale via alla VII disposizione transitoria e finale della Carta nella parte in cui evoca «una legge sull'ordinamento giudiziario conforme alla Costituzione»), sia perché il disegno egualitario dell'art. 107 si sostanzia con ulteriori coerenti indicazioni (quali l'unicità del concorso, del tirocinio e dell'anzianità di ruolo).

**3.1.2.** I successivi commi dell'art. 10 enunciano le varie funzioni (giudicanti, requirenti, di primo grado e di secondo grado, di legittimità, semidirettive e direttive) della magistratura. Con riferimento a tale enunciazione un primo rilievo si impone con riferimento all'esatta qualificazione dei magistrati addetti alla Direzione nazionale antimafia, indicate, nel comma 4, come «funzioni requirenti di secondo grado», insieme con quelle di sostituto procuratore generale presso la Corte di appello. In realtà, i compiti dei magistrati addetti alla Direzione nazionale antimafia, previsti nell'articolo 371 bis cpp, nulla hanno a che vedere con il secondo grado di giudizio (così come sono diversi da quelli della Procura generale della Corte di cassazione, in cui pure l'ufficio è strutturalmente inserito a norma dell'articolo 76 bis dell'ordinamento giudiziario). Sarebbe, dunque, preferibile rinunciare al tentativo di ravvisare improprie assimilazioni alle tradizionali funzioni giudiziarie, legate logicamente ai gradi di giudizio, e prevedere per le funzioni degli addetti alla Direzione nazionale antimafia un'autonoma classificazione funzionale che le qualifichi in base al loro esatto contenuto (ad esempio come funzioni requirenti di collegamento a livello nazionale per i sostituti e funzioni direttive requirenti di collegamento a livello nazionale per il procuratore nazionale), eventualmente elevando la valutazione necessaria per l'accesso, al fine di garantire livelli di esperienza e di professionalità particolarmente elevati in considerazione della competenza nazionale e delle funzioni di collegamento fisiologicamente interdirezionale.

**3.1.3.** Una seconda osservazione riguarda l'attribuzione al presidente del tribunale di sorveglianza delle funzioni direttive giudicanti di primo grado, che evidenzia un difetto di coordinamento con l'art. 70 bis L. 26 luglio 1975 n. 354, che per il conferimento di tali funzioni prevede la qualifica di magistrato di cassazione (la qualifica di magistrato d'appello riguarda i tribunali di sorveglianza istituiti nelle sezioni distaccate di corte d'appello). La peculiarità delle funzioni svolte dalla magistratura di sorveglianza, unitamente al sempre maggior rilievo da esse assunto in un settore, quello dell'esecuzione della pena, che incide direttamente sulla sicurezza dei cittadini, suggerisce di qualificare le funzioni di presidente di tribunale di sorveglianza, come direttive giudicanti elevate di primo grado. Tale ipotesi potrebbe riguardare anche le funzioni di presidente del tribunale per i minorenni e della corrispondente procura della Repubblica per le particolari e rilevanti competenze distrettuali, che queste funzioni assolvono presso gli uffici individuati dall'art. 1 del decreto legge 25 novembre 1989 n. 327, convertito dalla L. 24 novembre 1989 n. 380.

## **3.2. Le valutazioni quadriennali di professionalità: contenuti, procedimento, effetti**

Se il primo comma dell'art. 10 fissa la cornice di principio dell'assetto della magistratura, l'art. 11 ne propone l'architettura, fondata su un sistema di valutazione della professionalità profondamente innovato. L'architettura del nuovo sistema è il carattere periodico, con cadenza quadriennale e protratto lungo tutta l'attività del magistrato, di dette valutazioni.

**3.2.1.** Si tratta di un sistema impegnativo volto a razionalizzare e a garantire, assai più di ogni procedura di concorso interno, un livello qualitativo adeguato e omogeneo dei magistrati (come già segnalato dal Consiglio nel parere adottato nella seduta del 9 aprile 1997 sul disegno di legge recante “Norme in materia di funzioni dei magistrati e valutazioni di professionalità” ed in quello sulla legge di riforma approvata nella scorsa legislatura). Né si tratta di un semplice aggiornamento del sistema esistente, posto che il carattere periodico e ravvicinato delle valutazioni ha il duplice effetto di «agevolare e promuovere il permanere di una tensione deontologica del magistrato durante la sua

carriera» (così il parere del Consiglio del 9 aprile 1997) e di consentire un sollecito accertamento di eventuali cadute di professionalità (oggi emergenti solo casualmente o a seguito di esercizio dell'azione disciplinare).

**3.2.2.** I criteri su cui si deve basare la periodica valutazione di professionalità sono individuati dal comma 2 dell'articolo 11 e riguardano *la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno* del magistrato dimostrati durante il periodo di valutazione. Ciascuno di questi criteri – tutti di evidente razionalità - viene dettagliatamente descritto dalla norma, al fine di evitare il rischio di valutazioni generiche e superficiali. Lo sforzo di definizione dei criteri è certamente apprezzabile, ma non sembra improprio sollecitare una ulteriore riflessione tesa a meglio fissare la linea di demarcazione tra la legge e la normativa secondaria demandata al Consiglio (essendo forse più proprio prevedere nella legge una dettagliata specificazione dei criteri, lasciando alle circolari del Consiglio – più agevolmente suscettibili di variazione e aggiornamento con il mutare delle situazioni - l'indicazione dei parametri su cui operare le valutazioni). A prescindere dalle questioni di metodo, meritano di essere sottolineati positivamente, per quanto riguarda la *diligenza*, il peso attribuito alla partecipazione alle riunioni previste dall'art. 47 *quater* del regio decreto n. 12/1941 per la discussione e l'approfondimento delle nuove tematiche normative e giurisprudenziali e, per quanto riguarda l'*impegno*, la valorizzazione della partecipazione ai corsi di aggiornamento organizzati dalla scuola superiore della magistratura.

**3.2.3.** Un ulteriore e nuovo criterio su cui fondare la valutazione di professionalità, previsto dall'art. 11, comma 3, è l'attitudine alla dirigenza, riferita alla capacità di organizzare, di programmare e di gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni. Tale inserimento è da valutare positivamente: saggiare, in modo specifico e separato, oltre alla capacità di organizzare il proprio lavoro, anche l'attitudine del magistrato alla capacità di esercizio delle funzioni dirigenziali, durante lo sviluppo della sua carriera professionale, consente, infatti, di acquisire un bagaglio di conoscenze che potrà essere utilizzato in occasione della valutazione per l'attribuzione di una funzione direttiva o semidirettiva. Anche in questo caso la descrizione dei parametri cui ci si deve attenere nella valutazione è ampia e dettagliata, in maniera tale da consentire di cogliere gli elementi di giudizio necessari per un giudizio completo e rispondente realmente al criterio attitudinale (anche se sarebbe opportuno esplicitare tra gli elementi indicativi della attitudine in questione lo spirito di indipendenza, l'esperienza in materia di ordinamento giudiziario, lo svolgimento appropriato di funzioni omologhe).

**3.2.4.** Al fine di rendere operativo e omogeneo sul territorio il sistema di valutazione, l'art. 11, comma 19, prevede che, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, il Consiglio superiore adotti una sorta di "delibera quadro" contenente l'indicazione delle modalità di raccolta dei dati e di redazione dei pareri, nonché dei criteri di valutazione in relazione ai parametri previsti dai citati commi 2 e 3. Così, quanto alla preparazione giuridica e al relativo grado di aggiornamento, è attribuita al Consiglio la competenza a precisare i criteri per la enucleazione dai provvedimenti acquisiti delle questioni giuridiche e delle tecniche di argomentazione utilizzate, le tecniche di indagine utilizzate, le metodiche di conduzione della udienza e le soluzioni utilizzate per favorire e coordinare l'apporto dei collaboratori e ausiliari, nonché i corsi seguiti o tenuti, anche diversi da quelli organizzati dall'amministrazione, tenuto conto altresì della eventuale correlazione con la funzione svolta. Per quanto attiene alla laboriosità devono essere precisati gli indici per la rilevazione e la comparabilità delle informazioni acquisite; in ordine alla diligenza devono essere precisati i criteri per la individuazione completa di tutte le informazioni relative alla attività del magistrato ritenute necessarie al fine di una corretta comparazione tra le diverse funzioni; per quanto riguarda l'impegno, oltre la acquisizione delle informazioni concernenti l'attività svolta, devono essere precisati i criteri per la valutazione delle soluzioni individuate per un miglior funzionamento del servizio e i dati per valutare i concreti risultati ottenuti, sia in termini di qualità che di quantità del servizio reso. Del tutto innovativa (e apprezzabile nei suoi obiettivi ancorché da approfondire quanto alle effettive possibilità di concreta realizzazione) è la previsione che il Consiglio individui per ciascuna delle diverse funzioni svolte dai magistrati «gli standard medi di definizione dei

procedimenti, ivi compresi gli incarichi di natura obbligatoria per i magistrati, articolati secondo parametri sia quantitativi, sia qualitativi, in ragione della tipologia dell'ufficio, della funzione e dell'ambito territoriale».

**3.2.5.** Il testo del comma 19 è, in realtà, di non agevole lettura e, seppur apprezzabile per lo sforzo di specificità e completezza, appare obiettivamente di difficile realizzazione e per qualche aspetto criticabile. Esso infatti, in particolare nella lettera d, impone al CSM di dettare criteri uniformi e dettagliatissimi in base ai quali estrapolare direttamente dai provvedimenti giudiziari dei singoli magistrati gli indici rilevanti per la valutazione della professionalità. Orbene, a parte la difficoltà pratica di tale operazione di generalizzazione di criteri valutativi, le tecniche argomentative ed espositive nella redazione dei provvedimenti giudiziari sono molteplici, ognuno ha il suo stile e la sua sensibilità giuridica e fattuale, esistono più modi positivi di svolgere le funzioni, ed è bene che sia così per tutelare la libertà espressiva e di pensiero di ogni magistrato. L'imposizione di criteri preventivi e dettagliatissimi di valutazione praticamente su tutti i profili dell'attività giudiziaria (dalle tecniche argomentative a quelle di indagine, dal metodo di conduzione delle udienze al modo di relazionarsi con gli interlocutori giudiziari) rischia di aprire il campo a valutazioni del merito dei provvedimenti e di spingere a un'uniformità di comportamenti e a una sorta di negativo conformismo giudiziario. Sarebbe, per questo, preferibile che la legge si limitasse alla fissazione dei criteri di massima di valutazione lasciando alla normativa secondaria del Consiglio le necessarie specificazioni (suscettibili anche di variare nel tempo).

**3.2.6.** Il motore del sistema di valutazione periodica, nel quadro stabilito dalla legge e dalla normativa secondaria del Consiglio superiore, sta nei consigli giudiziari, ai quali compete, alla scadenza del periodo di valutazione acquisire tutti gli elementi utili per il giudizio (art. 11, comma 5). In particolare, il Consiglio giudiziario acquisisce e valuta: *a)* le informazioni disponibili presso il CSM e il Ministero; *b)* la relazione predisposta dal magistrato; *c)* le statistiche del lavoro svolto; *d)* gli atti ed i provvedimenti del magistrato scelti a campione secondo le modalità descritte dal comma 19<sup>1</sup>; *e)* l'indicazione degli incarichi extragiudiziari svolti dal magistrato; *f)* il rapporto e le segnalazioni provenienti dai capi degli uffici, i quali devono tener conto delle situazioni specifiche rappresentate dai terzi nonché delle segnalazioni eventualmente pervenute dal Consiglio dell'ordine degli avvocati, sempre che si riferiscano a fatti specifici incidenti in modo negativo sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio. Il Consiglio, inoltre, può svolgere un'autonoma istruttoria assumendo informazioni sui fatti specifici segnalati dai componenti o dai capi degli uffici o dai Consigli dell'ordine degli avvocati, dando comunicazione dell'esito all'interessato, che può avere copia degli atti e può chiedere di essere ascoltato. All'esito di tali accertamenti il Consiglio giudiziario formula e trasmette al Consiglio superiore un parere motivato (che viene notificato al magistrato il quale può presentare le proprie deduzioni).

**3.2.7.** Il reticolo degli elementi in base dei quali il Consiglio giudiziario esprime il parere sulla professionalità del magistrato appare sufficientemente ampio, completo e idoneo a consentire una valutazione rispondente alla realtà. A tale risultato possono utilmente concorrere, siccome idonei a rompere ogni logica corporativa, i contributi esterni alla magistratura provenienti dall'organo esponenziale della categoria degli avvocati quale il Consiglio dell'ordine (art. 11, commi 5 e 6), circoscritti «a fatti specifici incidenti in modo negativo sulla professionalità del magistrato, con particolare riguardo alle situazioni concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione ed ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio». La prima e la seconda delle precisazioni anzidette appaiono sufficienti ad evitare che i "contributi esterni" possano veicolare lamentele generiche sull'andamento dei processi o, peggio, sugli orientamenti del magistrato; qualche dubbio è lecito sulla terza precisazione concernente i *comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio*, data la

---

<sup>1</sup> In proposito deve considerarsi che il Consiglio con la delibera del 26 gennaio 2005 ha già approvato la circolare P-2084 che prevede le modalità di acquisizione di provvedimenti a campione, significativi per le varie funzioni del magistrato ai fini della valutazione di professionalità.

genericità del concetto (che peraltro, rimesso alla prudente valutazione del Consiglio, è pur sempre elemento importante ai fini della valutazione del magistrato). Impropria è, per contro, la previsione della possibilità per il Consiglio Giudiziario di acquisire e valutare le informazioni disponibili presso il Ministero della giustizia, in assenza di una esplicita previsione del tipo di notizie da acquisire, in relazione sia alla loro tipologia, sia alla fonte di provenienza.

**3.2.8.** L'attività valutativa in senso proprio compete, ovviamente, al Consiglio superiore, che procede alla valutazione della professionalità sulla base del parere espresso dal Consiglio giudiziario, nonché sulla base dei risultati delle ispezioni ordinarie, potendo assumere anche ulteriori elementi di conoscenza. L'utilizzabilità dei risultati delle ispezioni ordinarie eseguite a cura dell'Ispettorato del Ministero, purché limitati ai dati oggettivi in esse risultanti (del che sarebbe opportuna la specificazione legislativa), è positiva, potendo da essi evincersi significativi elementi di conoscenza. È tuttavia opportuno che, nel caso di utilizzo delle risultanze ispettive, l'interessato sia messo in condizione di interloquire in ordine alle circostanze riferite nella relazione in modo da fornire al Consiglio tutti gli elementi di giudizio (e ciò rinvia alla necessità di una disciplina generale delle ispezioni ordinarie più attenta alle garanzie di difesa dei magistrati fin dalla fase dell'acquisizione dei dati alla fonte). Di certo poi dalla stessa lettura del testo del disegno di legge è da intendersi esclusa la possibilità di utilizzare nelle valutazioni di professionalità i risultati delle ispezioni parziali e delle inchieste.

**3.2.9.** Il giudizio del Consiglio superiore, formulato sulla base dei criteri sopra indicati, può avere esito "positivo" quando la valutazione risulta sufficiente in ciascuno dei parametri di cui ai commi 2 e 3, mentre avrà esito "non positivo" quando la valutazione porrà in evidenza carenze in relazione ad uno o più dei parametri di cui agli stessi commi 2 e 3 e, infine, avrà esito "negativo" quando la valutazione porrà in evidenza carenze gravi in due o più dei suddetti parametri (art. 11, comma 10). Le conseguenze del giudizio "non positivo" sono rigorose, in quanto si procede a una nuova valutazione di professionalità dopo appena un anno dalla prima acquisendo un nuovo parere del Consiglio giudiziario e il nuovo trattamento economico, o l'aumento periodico di stipendio, sono dovuti solo a decorrere dalla scadenza dell'anno, sempre che il nuovo parere sia positivo, mentre nel corso dell'anno in attesa della nuova valutazione non possono essere autorizzati incarichi extragiudiziari. Nel caso in cui il giudizio sia "negativo", il magistrato viene sottoposto a nuova valutazione di professionalità dopo un biennio. Il Consiglio superiore può disporre che egli partecipi ad uno o più corsi di riqualificazione professionale in rapporto alle specifiche carenze di professionalità riscontrate; può anche assegnare il magistrato, previa sua audizione, a una diversa funzione nella medesima sede o escluderlo, fino alla successiva valutazione, dalla possibilità di accedere a incarichi direttivi o semidirettivi o a funzioni specifiche. Nel corso del biennio antecedente alla nuova valutazione non può essere autorizzato lo svolgimento di incarichi extragiudiziari. La valutazione negativa comporta la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio per un biennio. Mentre il nuovo trattamento economico, eventualmente spettante, sarà dovuto solo a seguito di giudizio positivo e con decorrenza dalla scadenza del biennio. Qualora il giudizio nuovamente espresso dal Consiglio sia ancora negativo, il magistrato dovrà essere dispensato dal servizio.

**3.2.10.** Come si vede, le conseguenze del giudizio negativo sono molto severe, ma tuttavia esse trovano una seria giustificazione nella accertata esistenza di carenze gravi in almeno due dei parametri valutativi presi in considerazione dalla norma, mentre si segnala che le conseguenze derivanti dal giudizio "non positivo", che risponde comunque a un criterio di minore gravità, potrebbero essere recuperate integralmente all'eventuale conseguimento del parere positivo.

**3.2.11.** Il giudizio va formulato, come si è detto, in base ai già ricordati parametri valutativi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 11. Mentre nessun rilievo comporta il richiamo al comma 2, la situazione è più delicata con riferimento al parametro di cui al comma 3 (attitudine alla dirigenza). Tale parametro, infatti, è certamente adatto a valutare la professionalità dei magistrati che svolgono, anche semplicemente di fatto, funzioni semidirettive o direttive, ma lo è assai meno con riferimento a magistrati che svolgono le ordinarie funzioni giurisdizionali. In altri termini, il fatto che una valutazione non sufficiente, riferita anche solo al parametro di cui al comma 3, possa determinare un

giudizio non positivo richiede un chiarimento (nella legge o nella normativa secondaria del Consiglio). Invero, quando la valutazione del parametro di cui al comma 3 è riferita ai magistrati che già esercitano funzioni dirigenziali, sicché sarà possibile saggiare effettivamente la loro attitudine alla capacità di organizzazione e di programmazione del lavoro giudiziario, è ben logico che da un eventuale giudizio non positivo (o addirittura negativo) debbano derivare le conseguenze negative anche sulla progressione in carriera. Mentre in occasione della valutazione di professionalità degli altri magistrati che non svolgono funzioni, anche di fatto, direttive o semidirettive, non sembra congruo far derivare automaticamente conseguenze negative sulla valutazione di professionalità nel caso in cui si evidenzino carenze riferite a tale parametro; sarà sufficiente, in questo caso, monitorare tale aspetto e utilizzarlo in occasione dell'eventuale richiesta di una funzione dirigenziale.

**3.2.12.** Gli stessi parametri di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 11 si applicano anche per la valutazione di professionalità dei magistrati fuori ruolo, il cui giudizio viene espresso dal CSM acquisendo il parere del consiglio di amministrazione per i magistrati che prestano servizio presso il Ministero della giustizia, mentre per tutti gli altri magistrati fuori ruolo il parere viene espresso dal Consiglio giudiziario presso la Corte d'appello di Roma sulla base della relazione dell'autorità presso cui gli stessi svolgono servizio. In proposito va segnalato che sembrerebbe più opportuno ed equilibrato mantenere la regola attuale, prevedendo che per i magistrati fuori ruolo che prestano servizio presso il Consiglio superiore della magistratura il parere venga espresso dal Comitato di presidenza del Consiglio stesso, così come per i magistrati addetti alla Corte costituzionale il parere dovrebbe essere espresso dal Presidente della Corte, non essendo altrimenti spiegabile una tale asimmetria rispetto ai magistrati addetti al Ministero.

**3.2.13.** L'architettura del sistema di valutazioni di professionalità, nel suo complesso, si presta a un giudizio sostanzialmente positivo con talune riserve. In particolare va valutato positivamente l'intento di assicurare una costante verifica di professionalità, così allontanando il rischio di cadute di tensione e di adagiamento su rendite di posizione professionali acquisite. Le riserve riguardano, oltre ai profili già esposti nel precedente punto 2.5, le possibili difficoltà di assicurare una funzionalità adeguata a una procedura notevolmente estesa sul piano quantitativo (circa 2.500 valutazioni ogni anno) ed estremamente complessa sia per il numero di persone ed enti coinvolti (dai dirigenti degli uffici giudiziari, ai Consigli Giudiziari ed infine al CSM) che per la quantità di adempimenti richiesti. Nonostante l'apprezzabile aumento dei membri dei consigli giudiziari (che costituiranno il vero fulcro del nuovo sistema delle valutazioni di professionalità) e del C.S.M., in assenza di adeguato supporto amministrativo, c'è il rischio di ritardi nell'espletamento delle valutazioni (accresciuti rispetto a quelli già oggi esistenti pur in un sistema più semplice), con gravi ripercussioni sull'organizzazione giudiziaria (impegnata in una continua rincorsa e impossibilitata a utilizzare nella maniera migliore tutte le professionalità disponibili) e sui magistrati (posti nella impossibilità di accedere tempestivamente alle funzioni giudiziarie per le quali la valutazione costituisce requisito di legittimazione, nonché di acquisire l'aumento retributivo periodico collegato al nuovo giudizio positivo). Le preoccupazioni espresse sono accentuate dall'affermazione contenuta nel disegno di legge secondo cui «alle attività previste nel presente articolo si fa fronte con le risorse di personale e strumentali disponibili» (art. 11, comma 20), dal che si desume che la riforma prospettata deve essere «a costo zero». La previsione è intempestiva e inadeguata per un intervento riformatore di grande rilievo che, per poter essere realizzato e comportare il salto di qualità perseguito e da tutti auspicato, richiede invece, oltre all'attività degli organi di governo autonomo (opportunamente potenziati nel disegno di legge per quanto riguarda sia i consigli giudiziari che il Consiglio superiore), anche il supporto di dotazioni organizzative e tecniche adeguate, necessarie per la tempestiva e costante raccolta di dati, informazioni e documentazione relativa ai magistrati di prossima valutazione, per la loro classificazione, e per tutti gli altri incumbenti necessari.

### **3.3. Il conferimento delle funzioni: in particolare il conferimento di ufficio e le funzioni di legittimità**

**3.3.1.** Il secondo punto della nuova disciplina (previsto dall'art. 12 del decreto legislativo n. 160/2006 modificato) riguarda il conferimento delle funzioni. Due i profili problematici più rilevanti: il conferimento di ufficio e l'attribuzione delle funzioni di legittimità.

**3.3.2.** Nel nuovo sistema il conferimento delle funzioni di merito avviene a domanda degli interessati mediante una procedura concorsuale per soli titoli alla quale possono partecipare tutti i magistrati che abbiano conseguito la valutazione di professionalità richiesta in base alla classificazione contenuta nei commi 2 e seguenti. Il comma 1 dell'art. 12 prevede, peraltro, che in caso di esito negativo della procedura concorsuale per inidoneità dei candidati o mancanza di candidature, il Consiglio, qualora ritenga sussistere una situazione di urgenza che non consente di procedere a nuova procedura concorsuale, può provvedere d'ufficio al conferimento delle funzioni. È una previsione eccezionale, dettata al fine di far fronte in modo radicale alle numerose situazioni di sofferenza di organico negli uffici meno richiesti, che si pone peraltro – ove non congruamente emendata - su un crinale di possibile contrasto con il principio di inamovibilità di cui all'art. 107, primo comma, Costituzione. Due osservazioni appaiono, sul punto, necessarie: *a)* l'istituto del trasferimento di ufficio non è, in realtà, nuovo nel sistema che già attualmente l'art. 4 della legge n. 570/1966 prevede la possibilità che il CSM destini d'ufficio i magistrati per la copertura dei posti d'appello rimasti vacanti per difetto di aspiranti<sup>2</sup>, e l'articolo 4 della legge n. 321/1991 prevede che il CSM individui le sedi non richieste tra quelle rimaste vacanti per difetto di aspiranti, acquisisca le disponibilità ad essere trasferiti d'ufficio o altrimenti provveda d'ufficio ai trasferimenti secondo criteri determinati<sup>3</sup>; *b)* la strada sinora perseguita, con discreti risultati, per affrontare le situazioni di sofferenza delle sedi disagiate è stata quella di incentivare i magistrati a recarsi nelle sedi meno ambite con la prospettiva di un vantaggio economico e di successivo avvicinamento, nella consapevolezza che quanto più la destinazione viene scelta in modo condiviso, tanto più essa potrà fornire un migliore esito in termini di qualità e durata del servizio prestato. La soluzione più appropriata sembra, dunque, quella di una politica di incentivi. In ogni caso, ove restasse ferma, come *ultima ratio*, l'ipotesi del trasferimento di ufficio, essa dovrebbe essere integrata da una disciplina (agevolmente evincibile dai precedenti citati) relativa ai presupposti del trasferimento di ufficio, alla relativa procedura, alle modalità di individuazione dei magistrati da trasferire.

**3.3.3.** Lo stesso art. 12, ai commi 12 e seguenti, dispone, poi, che per il conferimento delle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità (consigliere di cassazione e sostituto procuratore generale presso la cassazione), oltre ai requisiti previsti dai commi precedenti, deve essere valutata la capacità scientifica e di analisi delle norme, attraverso la valutazione di una apposita commissione nominata dal Consiglio superiore e composta da cinque componenti di cui tre scelti tra magistrati che hanno almeno conseguito la quarta valutazione di professionalità e due tra *professori* universitari di ruolo. Il comma 14 prevede, poi, che l'organizzazione della citata commissione, nonché i criteri di valutazione della capacità scientifica e di analisi delle

---

<sup>2</sup> L'originaria previsione dei commi 3 e 4 della norma citata era la seguente: «Alla copertura dei posti di magistrato di corte d'appello rimasti vacanti per difetto di aspiranti, il Consiglio superiore della magistratura provvede di ufficio conferendo le relative funzioni ai magistrati trattenuti nell'esercizio delle precedenti funzioni giudiziarie ai sensi dell'art. 6 e che, alla data in cui si è verificata la effettiva vacanza, non abbiano ancora compiuto il periodo minimo previsto dalla legge per la nomina a magistrato di Corte di cassazione, secondo l'ordine di collocamento nel ruolo di anzianità. / Alla copertura dei posti di cui al comma precedente si provvede con i magistrati in servizio nel distretto in cui è compreso il posto rimasto vacante e, qualora ciò non sia possibile, con i magistrati in servizio nei distretti limitrofi».

<sup>3</sup> Questi i criteri fissati dall'art. 4 in esame: «Il Consiglio superiore della magistratura (...) provvede alle coperture con trasferimenti di ufficio di magistrati assegnati a funzioni di organico identiche a quelle concernenti i posti da ricoprire. I magistrati da trasferire sono indicati secondo i criteri di cui ai commi 4 e 6. Non possono essere trasferiti magistrati in servizio presso uffici in cui si determinerebbero vacanze superiori al 20% dell'organico o che vi abbiano assunto effettivo servizio da meno di due anni, né quelli in servizio presso sedi comprese nell'elenco di cui all'art. 3. / (...) / Le condizioni per il trasferimento di ufficio debbono sussistere alla data di pubblicazione dell'elenco delle sedi non richieste. / Il trasferimento di ufficio si realizza con magistrati che prestano servizio nel medesimo distretto nel quale sono compresi i posti da coprire e, se ciò non è possibile, nei distretti limitrofi. / (...)».

norme, siano definiti con delibera del Consiglio superiore, e che la stessa commissione esprima un parere motivato unicamente in ordine alla capacità scientifica e di analisi delle norme, mentre la commissione del CSM competente per il conferimento delle funzioni di legittimità, se intende discostarsi dal parere espresso dalla commissione consultiva, è tenuta a motivare la sua decisione.

**3.3.4.** La necessità che per il conferimento delle funzioni in cassazione si effettui una valutazione più aderente alle caratteristiche del ruolo e che ponga in evidenza la specifica attitudine all'esercizio delle funzioni di legittimità con riguardo alla capacità di analisi delle norme, della dottrina e della giurisprudenza, è stata più volte avvertita dal Consiglio che ha segnalato, sin dal parere del 12 giugno 2002 sul primo schema di legge delega, l'utilità di dar vita a un organo tecnico di supporto al CSM per tali valutazioni<sup>4</sup>. Tuttavia, per come risulta definito dal disegno di legge, il rapporto fra la commissione e il Consiglio non può dirsi soddisfacente. In particolare alla commissione è attribuito un ruolo decisivo nell'elaborazione della proposta per il conferimento delle funzioni di legittimità, laddove si richiede obbligatoriamente l'espressione di un parere motivato in ordine alla capacità scientifica e di analisi delle norme e se il Consiglio intende disattendere tale parere è tenuto a motivare la sua decisione in dissenso. In tal modo si delinea un sostanziale potere di proposta da parte della commissione consultiva la quale non si limita a istruire l'esame delle capacità specifiche dei candidati in base alla valutazione dei titoli messi a disposizione, ma predispone già una sorta di graduatoria, anche se non definitiva, che sarà difficile disattendere. Ciò che invece dovrebbe svolgere la commissione consultiva è un lavoro meramente istruttorio che metta il Consiglio in grado di formulare, esso, giudizi fondati su elementi concreti e di accertare il possesso dei requisiti attitudinali dei magistrati che aspirano a esercitare le funzioni di legittimità in base agli elementi di giudizio ben selezionati. Inoltre il parametro specifico individuato dal disegno di legge («capacità scientifica e di analisi della norma») appare terminologicamente inadeguato e induce il rischio di orientare la funzione del giudice di legittimità verso un anacronistico esercizio di un potere di «sistemazione» delle norme in un «ordinamento completo e autosufficiente».

### **3.4. La "mobilità obbligata", ovvero i limiti massimi di permanenza in una posizione professionale**

**3.4.1.** Significative modificazioni rispetto alla disciplina originaria intervengono anche in punto limiti di permanenza del magistrato nell'incarico presso lo stesso ufficio (art. 19). Confermata la regola della impossibilità di una permanenza illimitata nello stesso ufficio, il progetto di legge la rende più duttile e ragionevole. Più *duttile* perché il periodo di permanenza massima viene stabilito dal Consiglio superiore con proprio regolamento tra un minimo di otto e un massimo di quindici anni, «a seconda delle differenti funzioni» e con possibilità di proroga «per comprovate esigenze di funzionamento dell'ufficio e comunque con possibilità di condurre a conclusione eventuali processi di particolare complessità nei quali il magistrato sia impegnato alla scadenza del termine»; più *ragionevole*, perché la mobilità obbligata non comporta necessariamente il cambiamento di ufficio o di incarico ma può realizzarsi anche attraverso la modifica della «posizione tabellare» o del «gruppo di lavoro».

**3.4.2.** La previsione dei limiti di permanenza indicati va valutata positivamente in quanto – come già in precedenti occasioni rilevato dal Consiglio – idonea a costituire antidoto contro incrostazioni di potere e perdita di stimoli all'aggiornamento e alla crescita professionale. La maggior duttilità introdotta dal disegno di legge in esame, poi, vale a rendere il sistema più funzionale perché un accentuato e necessario *turn over* negli uffici rischierebbe di essere ingestibile in presenza di altre, ben note, rigidità del sistema (dalle incompatibilità ai vincoli per il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa). Essa, inoltre, consentirà di ricercare la miglior sintesi possibile tra le esigenze poste a base della temporaneità e le diverse ma anch'esse

---

<sup>4</sup> In proposito si segnala che il Consiglio in data 16 luglio 2003 in occasione dell'esame della pratica n. 9/2002 della Commissione per il Regolamento interno ebbe modo di occuparsi approfonditamente della questione esprimendo una varietà di posizioni.

apprezzabili esigenze di specializzazione, al fine di rendere possibile in concreto il migliore esercizio della giustizia nei vari settori di competenza. A tal fine grande importanza avranno le scelte del CSM che, nell'esercitare la facoltà discrezionale demandatagli, potrà adeguare tempi e modalità di permanenza massima nell'esercizio delle funzioni in base alle esigenze concrete di volta in volta verificabili. Desta perplessità, infine la mancata previsione della durata massima della possibile proroga nelle funzioni dopo la scadenza del termine (carezza che rischia di vanificare nei fatti la previsione normativa).

### **3.5. Incarichi direttivi e semidirettivi: conferimento, durata, controlli**

**3.5.1.** Ulteriore delicato settore oggetto di nuova regolamentazione nell'art. 2 del disegno di legge in esame è quello riguardante il conferimento e la disciplina degli incarichi direttivi e semidirettivi.

**3.5.2.** Per il conferimento delle funzioni semidirettive e direttive di primo e secondo grado, oltre ai requisiti di legittimazione (tra cui l'anzianità) e agli elementi desunti dalle valutazioni di professionalità devono essere «specificamente valutate le pregresse esperienze di direzione, organizzazione e di collaborazione, con riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati con esito positivo nonché ogni altro elemento, anche antecedente all'ingresso in magistratura, che evidenzia la specifica attitudine direttiva» (art. 12, commi 10). Per il conferimento degli incarichi direttivi di legittimità e direttivi superiori di legittimità - oltre ai requisiti di anzianità minima e agli elementi desunti dalle valutazioni di professionalità - occorre «avere svolto, all'atto della vacanza, funzioni di legittimità per almeno quattro anni» e devono essere valutate anche «le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione e di collaborazione» (art. 12, comma 11). La soluzione appare condivisibile e opportuna nella misura in cui riduce l'anzianità a condizione di legittimazione e individua criteri specifici sufficientemente precisi per la valutazione delle attitudini.

**3.5.3.** Il disegno di legge fissa come limite massimo di età per il conferimento degli incarichi semidirettivi e direttivi a 72 anni (art. 34 *bis* e 35). Seppur sdrammatizzato dal fatto che l'anzianità rappresenta nel nuovo sistema solo condizione di legittimazione e non titolo preferenziale per l'attribuzione dell'incarico, detto limite appare eccessivo con evidenti rischi di vanificare nei fatti le promesse prospettive di rinnovamento (e ciò anche a tacere del fatto che, caso mai, l'età massima dovrebbe essere quella di 71 anni, che garantirebbe la copertura dell'ufficio per un quadriennio). Sempre sul piano degli effetti *paradossali* della nuova normativa va segnalato che, in mancanza di una disposizione transitoria, la norma dell'art. 36, secondo cui, nel caso di ripristino del rapporto di impiego, il collocamento a riposo non può andare oltre i settantacinque anni, vale solo per il futuro rendendo un *unicum* incomprensibile il protrarsi oltre tale limite nei casi in cui la disposizione ha trovato applicazione negli ultimi anni.

**3.5.4.** Il nuovo art. 45 del decreto legislativo n. 160/2006 prevede che tutte le funzioni direttive abbiano natura temporanea e siano conferite per la durata di un quadriennio; a differenza del testo precedente la temporaneità si applica altresì agli incarichi direttivi di legittimità anche apicali. Il Consiglio superiore, alla scadenza del quadriennio, può riattribuire per una sola volta le stesse funzioni al magistrato presso la medesima sede, attraverso l'espletamento del concorso che si apre con la pubblicazione del posto. Tuttavia nel caso in cui, all'esito della valutazione, vi sia parità tra i candidati è preferito il magistrato che ha ricoperto la funzione nello stesso ufficio nel quadriennio precedente. Alla scadenza del predetto termine, il magistrato che ha esercitato funzioni direttive, in assenza di domanda per il conferimento di altra funzione, ovvero in ipotesi di rieiezione della stessa, è assegnato alle funzioni non direttive o semidirettive nel medesimo ufficio anche in soprannumero da riassorbire con la prima vacanza (art. 45, comma 3). Qualora al momento della presa di possesso del nuovo titolare della funzione direttiva, il magistrato che ha esercitato la relativa funzione sia ancora in servizio presso il medesimo ufficio, resta comunque provvisoriamente assegnato allo stesso, nelle more delle determinazioni del Consiglio superiore, con funzioni né direttive né semidirettive.



**3.5.5.** Analogamente anche le funzioni semidirettive sono temporanee ed hanno la durata di quattro anni, mentre il precedente testo prevedeva che durassero sei anni. Al termine del detto periodo il magistrato che ricopre l'incarico può essere confermato per un eguale periodo a seguito di valutazione da parte del Consiglio superiore sull'attività svolta. In caso di valutazione negativa il magistrato non può partecipare a concorsi per il conferimento di altri incarichi semidirettivi e direttivi. Il magistrato al momento della scadenza del secondo quadriennio, calcolata dal giorno di assunzione delle funzioni, anche se il Consiglio superiore non ha ancora deciso in ordine a una sua eventuale domanda di assegnazione ad altre funzioni o ad altro ufficio, torna a svolgere le funzioni svolte prima del conferimento delle funzioni semidirettive, anche in soprannumero, da riassorbire con la prima vacanza, nello stesso ufficio o a domanda in quello in cui prestava precedentemente servizio.

**3.5.6.** Il principio di temporaneità degli uffici direttivi e semidirettivi previsto nel disegno di legge è, dunque, limitato alla sede e non anche alle funzioni in quanto tali (con la conseguenza che chi ha ricoperto un ufficio direttivo o semidirettivo per otto anni in una determinata sede può concorrere, alla scadenza, per altro ufficio direttivo o semidirettivo). Pur così circoscritta l'innovazione merita adesione, essendo la temporaneità elemento indispensabile per la costruzione di un sistema di controlli in itinere, necessario per rompere la attuale condizione di sostanziale insindacabilità della dirigenza<sup>5</sup>. Egualmente positivo è il giudizio sulla procedura per l'eventuale conferma nell'incarico direttivo che, inserendosi in un concorso reale, evita il rischio che la stessa sia ridotta a pura formalità. Opportuna, peraltro, anche al fine di evitare dubbi interpretativi, sarebbe la precisazione legislativa del termine di legittimazione per la partecipazione ai concorsi dei dirigenti dopo la conferma.

**3.5.7.** La disciplina transitoria, prevista dal comma 4 dell'art. 6 del disegno di legge n. 1447/S, prevede che i magistrati che, al momento di entrata in vigore della legge, ricoprono da oltre otto anni gli incarichi semidirettivi e direttivi mantengono le loro funzioni per un periodo massimo di diciotto mesi. Decorso tale periodo, senza che abbiano ottenuto l'assegnazione ad altro incarico o ad altre funzioni, decadono dall'incarico restando assegnati con funzioni non direttive né semidirettive nello stesso ufficio, eventualmente anche in soprannumero da riassorbire con le successive vacanze, senza variazione dell'organico complessivo della magistratura. Mentre per i magistrati che ricoprono gli incarichi direttivi da un periodo inferiore agli otto anni la permanenza è assicurata per un periodo che va da un anno a sei mesi, dopo il quale periodo senza che abbiano ottenuto un altro incarico o altre funzioni, decadono dall'incarico restando assegnati con funzioni ordinarie nello stesso ufficio. La previsione di un modulato regime transitorio è apprezzabile consentendo al sistema di assestarsi senza scosse (che rischierebbero di renderlo, nella fase iniziale, impraticabile). Va peraltro segnalato che la scansione dei tempi di permanenza non appare adeguata e che, comunque, sarebbe preferibile assicurare un tempo gradualmente più congruo prima di determinare l'effetto della decadenza dall'incarico, anche per consentire al Consiglio di programmare, con un più ampio lasso di tempo, il ricambio di numerosi uffici direttivi e semidirettivi che si trovano nelle condizioni previste dalla norma: infatti, alla data del 21 maggio 2007 risultano interessati dalla disciplina in esame 123 magistrati con funzioni direttive e 167 magistrati con funzioni semidirettive. Il problema risulterebbe ridimensionato per quanto riguarda gli uffici direttivi ove l'età massima per la nomina a tali funzioni venisse abbassata, così come segnalato al punto 3.5.3.

**3.5.8.** Nei confronti dei magistrati che svolgono funzioni direttive apicali, direttive superiori, direttive e semidirettive, di merito e di legittimità, è operato un controllo biennale sulla gestione, le cui modalità e criteri sono definiti con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Consiglio superiore della magistratura, avendo riguardo alla valutazione della efficienza ed efficacia della attività svolta anche in relazione a quanto contenuto nel progetto tabellare e alla utilizzazione della innovazione tecnologica disponibile. L'esito del controllo è comunicato al magistrato e se la

---

<sup>5</sup> In questo senso, del resto, il CSM si è ripetutamente espresso, in particolare con le delibere del 13 giugno 2002 e del 22 maggio 2003, nelle quali si sottolineano le ragioni che giustificano la condivisione del principio della temporaneità degli incarichi direttivi.

valutazione è negativa, il Consiglio superiore può indicare le modifiche da apportare alla organizzazione esistente. Nei *casi più gravi* può essere disposta la revoca dell'incarico direttivo apicale, direttivo superiore, direttivo o semidirettivo, di merito o di legittimità, e il trasferimento del magistrato ad altra funzione non direttiva o semidirettiva. In questo caso, acquisito il parere del Consiglio direttivo presso la Corte di cassazione o del consiglio giudiziario a seconda dei casi, il Consiglio superiore procede a valutazione straordinaria di professionalità nel corso della quale il magistrato ha facoltà, se ne fa richiesta, di essere sentito e di accedere agli atti del procedimento (art. 11, commi 17 e 18).

**3.5.9.** La previsione di una valutazione nel corso del mandato è meritevole di apprezzamento e coerente con il sistema di valutazioni previsto dal disegno di legge. Tuttavia la disciplina prevista offre il fianco ad alcune critiche o perplessità: *a)* anzitutto, la rilevanza delle conseguenze di una eventuale valutazione negativa impone di considerare che il controllo di gestione è agganciato a criteri, allo stato, generici quali l'efficienza ed efficacia dell'attività svolta, mentre sarebbe opportuno fare riferimento ai parametri individuati dal comma 3; *b)* in secondo luogo il termine biennale del controllo di gestione andrebbe meglio coordinato con le altre scadenze temporali relative alla dirigenza degli uffici (tabelle e piano annuale di attività) al fine di evitare sovrapposizioni e scoordinamenti; *c)* criticabile è, infine, la circostanza che le modalità e i criteri di tale controllo di gestione siano definiti da un decreto ministeriale - neanche predeterminato nelle linee generali - adottato di concerto con il CSM: coerenza sistematica e rispetto del sistema costituzionale impongono, infatti, che sia il Consiglio, sentito il Ministro, a valutare oltre ai criteri di cui al comma 3 anche l'efficienza complessiva dell'ufficio diretto, alla luce del progetto tabellare e delle statistiche indicative della capacità di smaltimento del lavoro in rapporto agli strumenti organizzativi di cui si dispone.

### **3.6. Il trattamento economico**

L'art. 51 del decreto legislativo n. 160/2006 modificato conferma sostanzialmente il trattamento economico attualmente previsto (progressione stipendiale, adeguamento economico triennale, progressione per classi e scatti). Va, peraltro, osservato che, ormai costruito il concorso di accesso con caratteristiche simili a quelle di un concorso di secondo grado, alla maggiore qualificazione professionale iniziale richiesta dovrebbe conseguire logicamente un migliore trattamento retributivo iniziale, che sarebbe oltretutto essenziale per stimolare la partecipazione al concorso da parte dei migliori tra coloro che sono in possesso dei requisiti di legittimazione richiesti. Per altro verso le nuove condizioni determineranno una crescita significativa (nell'ordine di alcuni anni) dell'età di ingresso in magistratura con conseguente riduzione di fatto, nell'arco dell'intera vita professionale, della retribuzione, e questo solo basterebbe a consigliare alcune correzioni nella progressione economica e nello stabilire il rapporto tra la retribuzione iniziale e quella successiva. Ma, soprattutto, occorre considerare, su un piano più generale, che la previsione di un concorso di accesso tendenzialmente di secondo grado anche per la magistratura ordinaria non può che comportare la necessità di un riallineamento con le retribuzioni oggi godute dalle altre magistrature, finora giustificate soltanto dalla differenza dei requisiti per l'accesso ai diversi concorsi.

## **4.**

### **La distinzione delle funzioni giudicanti e requirenti: il passaggio dalle une alle altre e viceversa**

#### **4.1. Il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.**

Il cuore del nuovo sistema di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti (e viceversa) sta nel comma 4 del nuovo art. 13. Detta norma prevede che lo *scambio* di

funzioni è libero e consentito durante tutte le fasi della carriera del magistrato, con alcune specifiche e penetranti limitazioni. In linea generale, il passaggio:

a) «non è consentito all'interno dello stesso distretto né relativamente al capoluogo del distretto di corte di appello determinato ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale in relazione al distretto nel quale il magistrato presta servizio all'atto del mutamento di funzioni»;

b) può essere richiesto dall'interessato dopo aver svolto almeno cinque anni di servizio continuativo nella funzione esercitata;

c) può essere disposto solo a seguito di procedura concorsuale e previa partecipazione a un corso di qualificazione professionale;

d) è subordinato a un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni, espresso dal Consiglio superiore previo parere del Consiglio giudiziario, formulato in base alle osservazioni del Presidente della Corte di appello o del Procuratore generale presso la medesima Corte, a seconda che il magistrato eserciti funzioni giudicanti o requirenti. I presidenti di corte e i procuratori generali hanno facoltà di acquisire la relazione del dirigente dell'Ufficio nonché le osservazioni del Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati (con la precisazione che queste ultime devono «indicare gli elementi di fatto sulla base dei quali hanno espresso la valutazione di idoneità»).

Il disegno di legge modifica profondamente, attraverso una serie di abrogazioni e sostituzioni normative, l'impianto del decreto legislativo n. 160/2006, abbandonandone, in particolare, la rigidità (come espressamente indicato nella relazione di accompagnamento, nella quale si legge che «la farraginosità del sistema, la scelta di una costruzione piramidale della carriera dei magistrati, la scelta di fatto operata per una distinzione delle funzioni assimilabile ad una separazione delle carriere, il sistema di valutazione per titoli ed esami, scollegato da un reale obiettivo di valutazione della professionalità funzionalizzato all'efficienza, hanno reso necessario abolire quel quadro normativo, in quanto intrinsecamente non emendabile»). Il *segno* della modifica merita di essere condiviso, nella linea dei pareri in precedenza espressi da questo Consiglio, perché coerente con il principio di cui all'art. 107, comma 3, Costituzione, ulteriormente specificato nel disegno di legge esame, il cui art. 10, primo comma, espressamente prevede che «la magistratura ordinaria, unica nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità, è distinta secondo le funzioni esercitate». Se l'impostazione di fondo merita di essere condivisa ciò non può dirsi per tutte le soluzioni in concreto previste.

#### **4.2. Il limite del distretto al passaggio delle funzioni.**

In particolare non appare convincente subordinare la possibilità del passaggio da una funzione all'altra al cambiamento di distretto, e ciò pur nella convinzione (espressa dal CSM fin dalla delibera del 24 febbraio 2003, in cui si suggeriva l'«individuazione di limiti a determinati tramutamenti diretti di funzioni nell'ambito dello stesso circondario, in riferimento agli uffici giudiziari di primo grado») che un sistema di incompatibilità, anche di carattere territoriale, sia in linea di principio condivisibile, ove rispondente a criteri di efficienza e costituzionalità. L'indifferenziata incompatibilità distrettuale è, infatti, *eccessiva* rispetto agli obiettivi di funzionalità e di trasparenza perseguiti, priva di razionalità e incidente sulle scelte di cambiamento in modo così incisivo da rischiare di scoraggiarle del tutto. Più razionalmente e utilmente, l'incompatibilità dovrebbe essere definita con riferimento alla concreta posizione professionale ricoperta (tenendo conto, in particolare, che tra le funzioni di giudice civile e quelle di pubblico ministero i possibili rapporti sono minimi e, comunque, tali da escludere – anche solo in termini di apparenza – situazioni di incompatibilità nello *scambio*) e, quanto all'elemento territoriale, con riferimento al circondario (costituente un accettabile punto di compromesso tra la scelta radicale di chi pretende l'accentuazione della separazione delle funzioni e chi non ne ravvisa l'indispensabilità). Invero, l'esperienza insegna che è più utile affrontare le problematiche connesse al tema della distinzioni delle funzioni scendendo sul piano della concreta posizione professionale ricoperta dal magistrato – per esempio per divisione di settore civile o penale o per altra funzione specialistica (giudice del lavoro, di sorveglianza, minorile) – per valutare se un tramutamento in altra

funzione possa concretamente determinare problemi di funzionalità nel servizio o anche di *appannamento dell'immagine*, piuttosto che riducendo la questione al puro *dato geografico* (distretto/circondario) ancorato al passaggio funzionale. Non si comprende, infatti, quali lesioni a tali interessi (funzionalità del servizio e apparenza di terzietà della funzione) si verificherebbero se, per esempio, un giudice della sezione lavoro chiedesse di svolgere le funzioni di pubblico ministero nella stessa sede o, per converso, se un pubblico ministero andasse a svolgere funzioni civili nell'omologo tribunale. Mentre, ancorando il passaggio al solo dato di riferimento geografico (anche a causa di una dislocazione degli uffici giudiziari antica e mai rivisitata), si potrebbero determinare situazioni per le quali, spostandosi di pochi chilometri, un magistrato otterrebbe formalmente un cambiamento di funzione distrettuale in presenza comunque di situazioni di inopportunità determinate dalla contiguità territoriale, dalla sostanziale identità del foro e del tessuto sociale in genere.

Qualche perplessità suscita, inoltre, la previsione della necessità, per poter richiedere il trasferimento dall'una all'altra funzione, dell'esercizio della funzione *a qua* per almeno un quinquennio, atteso che detto termine è complessivamente distonico rispetto a quello previsto per la maturazione della legittimazione al trasferimento a domanda.

Quanto alla necessità dei pareri degli organi di autogoverno locale circa l'idoneità del magistrato che aspiri ad altre funzioni, se è condivisibile che essi vengano investiti unitamente ai Capi di Corte ed ai Procuratori generali, a seconda delle funzioni esercitate dal magistrato, non pare, invece, altrettanto giustificato che sia il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati in persona e non il Consiglio dell'Ordine stesso nella sua collegialità a dover fornire le informazioni richieste anche se, evidentemente, dovrebbe essere cura del Presidente attivare la collegialità di consultazione dell'organo. Va, comunque, accettata come nota positiva nella materia in questione l'interlocuzione - peraltro già conosciuta sotto altra forma nelle varie tipologie di integrazione della composizione dei Consigli giudiziari - tra gli Organi locali di autogoverno e gli Organi forensi.

#### **4.3. (segue) Le eccezioni**

Il sistema di incompatibilità nei trasferimenti di funzioni vede due significative eccezioni: *a)* in caso di conferimento delle funzioni direttive di primo grado, direttive elevate di primo grado e direttive di secondo grado l'incompatibilità nel passaggio dalla magistratura requirente a quella giudicante (o viceversa) ha carattere circondariale anziché distrettuale; *b)* nessuna incompatibilità è prevista nel passaggio da funzioni giudicanti di legittimità a funzioni requirenti di legittimità (e viceversa). Fermo quanto già detto sugli aspetti non condivisibili del sistema proposto, va osservato, quanto al primo profilo, che non si comprendono le ragioni del diverso trattamento riservato alle incompatibilità territoriali nel caso di tramutamento di funzioni per uffici semidirettivi e direttivi dovendosi necessariamente, nell'ottica di una valutazione in concreto del profilo professionale, adeguare la griglia limitativa di sede alle altre funzioni, avendo riguardo anche alla natura giurisdizionale e non soltanto organizzativa dell'ufficio ricoperto. Razionale - e in linea con la normativa secondaria vigente - è, invece, l'assenza di limiti nel passaggio, in Cassazione, dalle funzioni requirenti alle giudicanti e viceversa. La peculiarità delle funzioni di legittimità e la loro sostanziale unità sembrano, infatti, imporre tale soluzione, che ogni diversa previsione comporterebbe una incompatibilità di passaggio funzionale assoluta per la proiezione nazionale della giurisdizione di legittimità.

#### **4.4. L'assegnazione dei magistrati al termine del tirocinio**

Passando dal generale al particolare, va segnalata la previsione dell'articolo 13, commi 2 e 3 secondo cui, al termine del tirocinio, «i magistrati non sono di norma destinati a svolgere le funzioni requirenti e quelle di giudice presso la sezione dei giudici singoli per le indagini preliminari anteriormente al conseguimento della prima

valutazione di professionalità» mentre, laddove ciò non sia possibile «per particolari esigenze di servizio», sarà il Consiglio superiore, con provvedimento motivato, acquisito il parere del Consiglio giudiziario, a disporre l'assegnazione «al relativo ufficio dei magistrati che non hanno ancora conseguito la prima valutazione», con l'onere di «specificamente motivare l'attitudine per l'una o per l'altra funzione o per entrambe». La disposizione è apprezzabile nell'intento perché tende, in un contesto organizzativo ottimale caratterizzato da una copertura quasi totale di organico e da una presenza di magistrati più esperti nei settori sopra individuati, a destinare il magistrato con minore esperienza a funzioni più “protette”. Peraltro, la clausola di riserva inserita nel testo di legge («di norma») sembra vanificare la stessa disposizione in assenza di parametri specifici che determinino come procedere alla copertura di quei posti (si pensi per esempio a determinate Procure della Repubblica) per i quali non vi sia stata richiesta di trasferimento secondo la procedura ordinaria. Emerge inoltre un possibile problema di coordinamento tra la disposizione in esame e quella di cui all'art.7 bis, comma 2 bis R.D. 12/41, che non è oggetto di abrogazione esplicita. Quest'ultima norma, infatti, che sancisce, senza eccezioni, la necessità di aver svolto per almeno due anni le funzioni di giudice del dibattimento per potere esercitare quelle di GIP, già preclude in pratica all'Uditore giudiziario l'esercizio delle funzioni di GIP. Dovrebbe quindi essere chiarita la portata della nuova disposizione e se può ritenersi implicitamente abrogata quella attualmente vigente di cui all'art.7 bis, comma 2 bis R.D. 12/41; in questo caso verrebbe meno anche il principio che per esercitare le funzioni di GIP occorre aver espletato quelle dibattimentali, disposizione che voleva espressamente indicare la necessità che il GIP fosse portatore di una cultura ed un'esperienza più specificamente agganciata alla funzione giudicante e non spostata sull'organo requirente.

#### **4.5. La disciplina transitoria**

Infine, quanto alla disciplina transitoria (art. 6, comma 6, del disegno di legge), secondo la quale la disposizione di cui dell'articolo 13, comma 4, del d.lgs. n. 160 del 2006 «si applica a decorrere dal primo giorno del quarto anno successivo alla entrata in vigore della presente legge (mentre) fino a tale data i magistrati che esercitano funzioni giudicanti o requirenti possono partecipare alle procedure concorsuali di tramutamento che comportano il mutamento delle funzioni esercitate relativamente a posti di un diverso circondario», va osservato che, sempre seguendo il parametro dell'efficienza sistemica, è auspicabile che il primo passaggio concorsuale sia completamente sganciato da qualsiasi forma di incompatibilità territoriale (anche circondariale) al fine di consentire ai magistrati di orientare e programmare meglio il proprio percorso professionale trovandosi in presenza di una disposizione intervenuta in corso di carriera.

## **5.**

### **La nuova disciplina della mobilità**

#### **5.1. La riforma del sistema della mobilità**

Attraverso l'espressa abrogazione (*ex art. 6, comma 53*) degli articoli da 14 a 18, da 20 a 34, da 37 a 39, da 40 a 44, da 47 a 50 nonché dell'art. 55 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, il disegno di legge in esame realizza una radicale revisione della disciplina della mobilità orizzontale della magistratura, revisione che si inserisce nel quadro della maggiore fluidità nel passaggio dalle funzioni requirenti alla giudicanti e viceversa e del nuovo assetto delle valutazioni di professionalità. Il disegno di legge prevede infatti la cancellazione di tutto il sistema, momentaneamente sospeso, su cui il Consiglio, fin dalla delibera del 15 luglio 2004 aveva espresso forti critiche, affermando che “le previsioni legislative, piuttosto che dare una risposta funzionale al miglioramento della

mobilità, ne aggravano definitivamente le patologie” ed evidenziando “il rischio concreto ... di realizzare un sistema assolutamente ingestibile, del tutto inidoneo a garantire una tempestiva copertura dei vuoti di organico”. In detto documento si segnalava, in effetti, che “tutti i tempi dei concorsi risultano dilatati, rispetto alle vigenti procedure, dal macchinoso sistema di *quote* previsto dal nuovo sistema concorsuale, che impone un necessario sdoppiamento delle fasi per l’assegnazione dei posti a concorso, in specie per i trasferimenti *orizzontali*, non sempre funzionale (come ad esempio per i posti nelle funzioni di secondo grado) a concrete aspirazioni di candidati, e comporterà difficoltà di gestione da parte dell’organo di autogoverno”.

Con l’abrogazione delle norme riguardanti l’assegnazione dei posti nelle funzioni di primo grado, di secondo grado e di legittimità, fortemente ed esasperatamente agganciata al metodo concorsuale, riprenderebbe vigore, nella sostanza, il sistema di mobilità sul quale si sono prodotti gli sforzi di miglioramento operati dal Consiglio negli ultimi anni, con la nuova circolare in tema di tramutamenti (delibera del 13 marzo 2007) e, in precedenza, con le delibere sui criteri per l’assegnazione dei posti vacanti presso le sezioni lavoro (16 aprile 2003), sul ricollocamento in ruolo dei magistrati (11 giugno 2003), sulla mobilità dei magistrati in servizio presso le sedi disagiate ai sensi della l. n. 133 del 1998 (24 luglio 2003), sulla modifica dell’accesso in Cassazione (13 luglio 2005).

## **5.2. L’individuazione dei posti vacanti e l’assegnazione per tramutamento**

In linea con la previsione di cui all’art. 105 Cost., nella parte in cui attribuisce al Consiglio, tra le altre competenze, “le assegnazioni ed i trasferimenti”, il disegno di legge in esame, inoltre, provvede opportunamente alla riscrittura del troppo datato art. 192 del R.D. n. 12 del 1941, ancora impostato sull’attribuzione al solo Ministro della Giustizia delle competenze in tema di tramutamento.

Il disegno di legge riserva innanzi tutto al Consiglio superiore della magistratura l’individuazione dei posti vacanti con delibera trasmessa agli uffici giudiziari ed al Ministero della giustizia per tutti i magistrati fuori del ruolo organico, nonchè il potere di regolare “con proprie delibere le modalità ed i tempi di pubblicazione dei posti vacanti da mettere a concorso, la modalità di presentazione delle domande ed il numero e la revocabilità delle stesse”.

I parametri per le valutazioni consiliari relative ai tramutamenti sono individuati nelle attitudini, nell’impegno, nella laboriosità, nella diligenza e nelle capacità direttive di ciascuno degli aspiranti; essi sono riempiti di contenuti concreti per effetto delle valutazioni di professionalità formulate e della documentazione prodotta dagli interessati, nonchè delle eventuali situazioni particolari relative alla famiglia e alla salute, fatte naturalmente salve le eccezioni sopra già considerate con riguardo al passaggio dalle funzioni requirenti a giudicanti e viceversa. È espressamente previsto, comunque, a guisa di clausola di chiusura, che “in caso di parità all’esito della valutazione prevale il candidato con maggiore anzianità di servizio”.

Meno funzionale è la previsione secondo la quale “le domande non accolte in relazione alla vacanza per la quale sono state presentate conservano validità sino alla revoca”. Al riguardo va osservato che la norma, sul punto non innovativa rispetto a quella preesistente, rischia di creare confusioni ed appesantimenti procedurali, posto che consente di considerare efficace la domanda di tramutamento anche nei concorsi futuri rispetto a quello nell’ambito del quale essa è stata presentata, così non ponendosi nella direzione della semplificazione. Sarebbe, invero, più funzionale una norma che limitasse l’efficacia della domanda di tramutamento al concorso cui questa si riferisce, onerando il magistrato alla sua ripresentazione in caso di mantenimento dell’interesse al trasferimento in una particolare sede. Del resto tale accorgimento si palesa ancor più opportuno ove si pensi che, già allo stato, le domande formalmente in corso di validità possono essere valutate come inefficaci se non siano state aggiornate da parte del quel magistrato il quale, risultato non assegnatario della sede, le abbia riproposte nei concorsi successivi.

## **5.3. La disciplina delle sedi disagiate**

Il disegno di legge, inoltre, mediante l'art. 6, c. 28, abroga espressamente la norma della l. 4 maggio 1998, n. 133, recante “*Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate ed introduzione delle tabelle infradistrettuali*”, norma quest'ultima, già modificata con l'art. 14 *sexiesdecies* della l. 17 agosto 2005, n. 168, secondo la quale “se la permanenza in servizio presso la sede disagiata del magistrato trasferito ... a sedi disagiate supera i cinque anni, il medesimo ha diritto, in caso di trasferimento a domanda, ad essere preferito a tutti gli altri aspiranti con esclusione di coloro che sono stati nominati uditori giudiziari in data anteriore al 9 maggio 1998”. Una clausola di salvezza è prevista dal successivo comma 29, che perpetua l'applicazione della regola “nei confronti dei magistrati assegnati a sedi disagiate prima della entrata in vigore della presente legge”.

Invero, quel che rileva maggiormente nel caso di specie è che il disegno di legge, pur salvando le aspettative dei magistrati già assegnati a sedi disagiate prima della entrata in vigore della nuova normativa, provveda solo nella *pars destruens* senza proporre in alternativa alcuna *pars construens*. Non può, invece, sfuggire che quella in esame costituirebbe una buona occasione per una revisione ragionata e condivisa della spinosa materia dei benefici da attribuire a chi, con sacrificio personale ed a volte familiare, presta servizio in sede disagiata e per porre attenzione alla necessità di istituire degli incentivi seri e duraturi che determinino magistrati dotati della necessaria idoneità professionale ad esercitare le loro funzioni lontano dalle zone di provenienza ed in sedi maggiormente problematiche. In concreto si potrebbe pensare alla preindividuazione di criteri per la determinazione di sedi e di funzioni, di anni di permanenza, ai quali agganciare, anche attraverso la previsione di un intervento con normazione secondaria, meccanismi incentivanti per successivi tramutamenti o comunque per lo sviluppo del percorso professionale del magistrato.

#### **5.4. La “mobilità interna”**

A metà strada tra risoluzione dei problemi della mobilità ed assegnazioni tabellari si pone, infine, la modifica, ad opera dell'art. 6, c. 23, del disegno di legge, dell'articolo 194 R.D. n. 12 del 1941. La norma prevede che “i magistrati assegnati a domanda ad una sezione o ad un gruppo di lavoro ai sensi degli articoli 7 *bis* e 7 *ter*, non possono ottenere una diversa assegnazione all'interno dello stesso ufficio prima di tre anni dall'effettivo possesso, salve gravi ragioni di salute o gravi ragioni di servizio”.

Tale innovazione, coerente con il termine triennale previsto dal sistema tabellare e dalla disciplina dei trasferimenti (“mobilità esterna”), può essere positivamente valutata, atteso che sembra rispondere ad un'esigenza di stabilizzazione del lavoro anche all'interno degli uffici ed abbinarsi idealmente al concetto di legittimazione triennale al tramutamento. Resta, comunque, implicitamente immutato il potere, in capo ai dirigenti, di destinare il magistrato ad altre incombenze tramite variazione tabellare, fermo restando che il diritto del magistrato medesimo di ottenere altre destinazioni è ancorato unicamente alla sopravvenienza di ragioni di salute o di gravi ragioni di servizio.

Infine, va ricordato che la disciplina di cui all'art. 7-*bis* R.D. n. 12 del 1941 è stata modificata con riferimento alla previsione di un diverso termine di permanenza nelle funzioni di giudice per le indagini preliminari e/o di giudice dell'udienza preliminare: è stato infatti espressamente previsto che tale termine debba essere stabilito dal Consiglio superiore della magistratura ai sensi dell'art. 19, comma 1, del D.Lgs. n. 160 del 2006, ossia in un tempo da determinarsi in un lasso compreso tra gli otto ed i quindici anni. In linea con le più recenti normazioni, il disegno di legge ha correttamente ritenuto di non trattare le funzioni del g.i.p. e del g.u.p. in maniera diversa rispetto a tutte le altre.

## **6.**

### **L'organizzazione degli Uffici requirenti**

## 6.1. La revisione dell'organizzazione degli Uffici requirenti

**6.1.1.** Il disegno di legge porta ad un livello di ulteriore avanzamento l'intervento legislativo di revisione dell'organizzazione degli Uffici requirenti, già iniziata con la legge 24 ottobre 2006, n. 269. Quest'ultima, come è noto, ha reintrodotto, mediante modifica dell'art. 2 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, il concetto di "assegnazione" dei procedimenti o di singoli atti rientranti nella titolarità del Procuratore della Repubblica, accantonando definitivamente il ricorso alla nozione di delega ed abrogando opportunamente la norma *sub* art. 2, c. 2, d.lgs. citato, (ai sensi della quale l'eventuale revoca della delega andava trasmessa al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione e il contenzioso sorto in relazione ad essa doveva risultare dai fascicoli personali sia del dirigente dell'Ufficio requirente, sia del sostituto). In ciò il legislatore sembra avere recepito le critiche espresse dal parere consiliare del 20 dicembre 2005, secondo cui "attraverso l'abrogazione dell'art. 70, comma 3, R.D. n. 12/1941 ... la delega prende il posto della designazione: anche sotto questo profilo, dunque, la riforma segna un netto ritorno al passato. Ed infatti, mentre il solo delegante rimane titolare dei poteri delegati, di cui è possibile la riappropriazione attraverso il provvedimento di revoca, non accade lo stesso per l'ipotesi della designazione, che fa del designato un magistrato a pieno titolo portatore di quell'autonomia che lo rende effettivamente pari al designante o, se si preferisce, differente dallo stesso unicamente per le funzioni esercitate, fatti sempre salvi i poteri di direzione e coordinamento che restano in capo al secondo. La figura della designazione risulta dunque più vicina alla norma costituzionale dell'art. 107, comma terzo, Cost. di quanto non lo sia la figura della delega".

**6.1.2.** Il disegno di legge in esame sembra aver dato adeguata risposta anche ad altre importanti valutazioni espresse dal Consiglio. Nel citato parere era stata segnalata criticamente la "radicale verticizzazione dell'ufficio", estesa a tutte le attività del Procuratore della Repubblica e rappresentata anche dalla "drastica riduzione dei poteri di controllo e di intervento positivo del Consiglio superiore della magistratura". Detti poteri di controllo, invece, nell'assetto normativo oggi vigente ed oggetto di norma modificatrice, riprendono quota con l'avvenuta abrogazione dell'art. 7 *ter*, comma 3, R.D. n. 12/1941, riguardante l'approvazione da parte del Consiglio superiore della magistratura dei programmi di organizzazione tabellare delle Procure.

Attraverso l'art. 6, c. 12, il disegno di legge in esame aggiunge, dopo il comma 2 dello stesso art. 7 *ter*, un comma 2 *bis* alquanto rassicurante circa il recupero in capo al Consiglio dei suoi poteri costituzionali in materia tabellare. Viene, infatti, nella sostanza introdotto il principio per cui il C.S.M. deve approvare, su proposta dei Procuratori generali e sentiti, rispettivamente, i Consigli giudiziari competenti ed il Comitato direttivo della Corte di Cassazione, "l'individuazione dei criteri per la ripartizione degli Uffici requirenti di primo e secondo grado in gruppi di lavoro per materie omogenee, per l'assegnazione dei magistrati ai singoli gruppi di lavoro, per l'individuazione dei Procuratori aggiunti cui affidare il coordinamento dei gruppi stessi, per l'attribuzione degli incarichi e per la individuazione dei criteri per l'assegnazione degli affari ai singoli sostituti, nonché dei criteri per la organizzazione del lavoro nella Procura generale presso la Corte di Cassazione". La norma dispone che detta individuazione abbia frequenza triennale e che assuma la veste del decreto del Ministro della Giustizia. Opportunamente, infine, la norma specifica, al fine di fugare dubbi su eventuali invalidità procedurali o processuali derivate, che "la violazione dei criteri per l'assegnazione degli affari, salvo il possibile rilievo disciplinare, non determina in nessun caso la nullità dei provvedimenti adottati".

**6.1.3.** Una chiara conseguenza logica di tale norma è rappresentata dal riampimento dei poteri dei Consigli giudiziari per effetto dell'aggiunta di una lettera *a-bis*) al comma 1 dell'art. 15 del d.lgs. 27 gennaio 2006, n. 25 mediante l'art. 4, c. 13, del disegno di legge. Ed invero è condivisibilmente previsto che tra le competenze dei Consigli giudiziari vi sia nuovamente quella di formulare il parere sulla tabella degli Uffici requirenti, "nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei sostituti impediti, proposti dal Procuratore generale presso la Corte di appello,



verificando il rispetto dei criteri generali”, chiaramente, come detto, dettati dal C.S.M. e recepiti in D.M. Giustizia.

**6.1.4.** Sicchè può positivamente concludersi che la cultura tabellare torna a trovare cittadinanza negli Uffici di Procura così come già la trova negli Uffici giudicanti, a dimostrazione ulteriore di un rinnovato ed auspicato senso della parificazione tra gli uni e gli altri ed in omaggio al principio di gestione trasparente, ed anche per questo efficiente, della funzione requirente. Al Consiglio è, dunque, finalmente restituita la prerogativa, del tutto costituzionalizzata dal combinato disposto degli artt. 25, c. 1, e 97, c. 1, Cost., di dettare criteri sulla ripartizione del lavoro per materie e per magistrati, il che rende il progetto di legge, in *parte qua*, meritevole di valutazione positiva.

## **6.2. Il ruolo del procuratore aggiunto**

Altrettanto favorevolmente va letta la norma che conferisce nuovamente adeguata valorizzazione al ruolo istituzionale dei Procuratori aggiunti. Il già citato parere consiliare del 20 dicembre 2005 aveva ampiamente criticato lo svilimento di quest'ultimo, affermando che “il Procuratore aggiunto (è) anch'esso ridotto a mero delegato del Procuratore. Non solo, infatti, (n.d.e.: il d.lgs. n. 160/2006) non prevede per il Procuratore della Repubblica alcun obbligo di attribuire al Procuratore aggiunto incarichi effettivi di coordinamento e di organizzazione, che sono propri della funzione semidirettiva, ma introduce la possibilità per il Procuratore di restringere e indirizzare le deleghe secondo indicazioni precise e vincolanti. La deresponsabilizzazione dei magistrati che ricoprono l'incarico semidirettivo sembra, da un lato, destinata a provocare riflessi negativi sul piano dell'efficienza dell'azione dell'ufficio (portando con sé la perdita di esperienze e professionalità importanti) ed evidenzia il cattivo utilizzo delle nomine che il Consiglio superiore effettua al termine di complesse procedure concorsuali”.

Orbene anche a tale aspetto sembra aver posto soddisfacente riparazione il disegno di legge in discussione nella parte in cui aggiunge (mediante l'art. 6, c. 17, dello schema) un comma 3 *bis* all'art. 70 R.D. n. 12/1941. In detta norma si prevede che “il Procuratore aggiunto, oltre a svolgere il lavoro giudiziario, coordina il gruppo di lavoro cui è assegnato e, in particolare, vigila sull'andamento dei servizi delle segreterie e degli ausiliari e sull'attività dei sostituti e cura lo scambio di informazioni e di novità giurisprudenziali all'interno del gruppo di lavoro. Collabora, altresì, con il Procuratore della Repubblica nell'attività di direzione dell'ufficio. Con le tabelle formate ai sensi dell'articolo 7 *ter*, al Procuratore aggiunto può essere attribuito l'incarico di coordinare più gruppi di lavoro che trattano materie omogenee, ovvero di coordinare uno o più settori di attività dell'ufficio”. Sicchè, mediante la previsione in capo all'aggiunto di poteri di coordinamento e vigilanza, sia pure limitatamente al gruppo di lavoro cui egli è assegnato, tornano ad avere un senso le nomine consiliari ai ruoli semidirettivi e torna ad evidenziarsi una giusta differenziazione di compiti, così come auspicato dal C.S.M., tra l'aggiunto ed il sostituto.

## **6.3. I rapporti con i *media***

Oltre agli interventi finora descritti, in ultimo, giova osservare che il disegno di legge avrebbe potuto, non avendolo fatto la l. n. 269/2006, intervenire sulla norma *sub* art. 5 d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, secondo la quale spetta al solo Procuratore della Repubblica mantenere personalmente, salvo delega ad altro magistrato dell'ufficio, che peraltro non è necessariamente un Procuratore aggiunto, i rapporti con i *media*. Rimane, invero, vietato ai magistrati della Procura il rilascio delle dichiarazioni concernenti l'attività giudiziaria dell'ufficio.

Sul punto, devono essere richiamate le osservazioni fatte dal Consiglio con parere 20 dicembre 2006: in quella sede si era, infatti, affermato che “se è pur vero che occorre qualche accorgimento normativo volto a scoraggiare comportamenti che a volte sono stati colti come “sopra le righe” ed hanno determinato un distorto effetto mass-mediatico ... la soluzione adottata avrebbe potuto essere costruita in modo più articolato, cogliendo l'occasione per un efficace coordinamento con i complessivi

strumenti ordinamentali ... in parte già esistenti, in modo da dare risposte graduate ad un problema reale”. Ciò in quanto “la materia, proprio alla luce della delicatezza e della rilevanza dei diritti anche costituzionali in gioco - non ultimi quello alla manifestazione del pensiero, alla tutela della *privacy* dei soggetti coinvolti nel procedimento penale, al buon andamento della Pubblica amministrazione, alla presunzione di innocenza - avrebbe meritato di essere trattata con normativa di più ampio respiro ed auspicabilmente applicabile non soltanto alle Procure della Repubblica ma a tutti gli uffici giudiziari. ... Del resto, la complessiva materia ha trovato ampia applicazione in provvedimenti consiliari che hanno espressamente affrontato il tema delle modalità e dei limiti che il magistrato incontra nelle proprie esternazioni pubbliche. Si tratta di provvedimenti articolati che ben avrebbero potuto costituire un punto di riferimento importante per la disciplina normativa”.

## 7.

### La Scuola superiore della magistratura

#### **7.1. La Scuola superiore della magistratura secondo il D. Lgs. 30 gennaio 2006, n. 26**

In attuazione della delega contenuta all'art. 1, comma 1, lett. b) legge n. 150/05 (“istituire la Scuola superiore della magistratura, razionalizzare la normativa in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, nonché in tema di aggiornamento professionale e formazione dei magistrati”) è stato emanato il D.Lgs. 30 gennaio 2006 n. 26.

Il Consiglio - con i pareri espressi nelle sedute del 14 marzo 2002, del 22 maggio 2003, del 15 luglio 2004 e, da ultimo, del 10 novembre 2005 - premessa una sostanziale condivisione di base della scelta di istituire la Scuola per la formazione dei magistrati, ha avuto modo di esprimere serie perplessità in ordine alle soluzioni adottate nel testo normativo adottato con il citato decreto legislativo. In particolare, il Consiglio ha espresso dubbi di costituzionalità relativi: *a)* ai poteri valutativi previsti in capo alla Scuola, poiché la formazione deve indirizzarsi alla preparazione professionale dei magistrati senza subire contaminazioni valutative che, in ultima analisi, potrebbero gravemente incidere sugli indirizzi giurisprudenziali; *b)* alla composizione del Comitato direttivo della Scuola e dei comitati di gestione; *c)* all'attribuzione in via esclusiva ad essi del compito della formazione ed al potere di valutazione affidato al comitato di gestione.

Inoltre, il Consiglio ha avuto modo di osservare che aspira da tempo alla costituzione di una Scuola superiore della magistratura che svolga la formazione nell'alveo e sotto il controllo del Consiglio stesso, al quale devono permanere i poteri di direzione, programmazione, individuazione degli insegnanti, selezione delle ammissioni. Poteri da esercitarsi attraverso la deliberazione annuale delle linee della programmazione, dei criteri per l'individuazione delle aree tematiche, dei docenti e ciò in quanto indipendenza e formazione sono inscindibilmente connesse, per cui il compito di formazione, ai sensi dell'art. 105 della Costituzione, deve restare all'interno del sistema di autogoverno.

#### **7.2. La disciplina delineata dal disegno di legge in esame**

L'art. 3 del disegno di legge in materia di ordinamento giudiziario approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 marzo 2007 prevede la modifica del D.Lgs. n. 26/2006.

*a)* È prevista la modifica delle seguenti disposizioni: art. 1 (“*Scuola superiore della magistratura*”) viene eliminata la previsione di esclusività del compito della formazione e dell'aggiornamento; art. 2 (“*Finalità*”): sono specificati i compiti della Scuola; art. 3

(“Statuto”): si stabilisce una maggioranza qualificata di otto componenti per l’adozione dello strumento statutario; art. 4 (“Organi”): il segretario generale è sostituito ai comitati di gestione; art. 5 (“Composizioni e funzioni”): è aumentato a dodici il numero componenti del Comitato Direttivo; art. 6 (“Nomina”): la composizione del Comitato Direttivo è modificata, in quanto i componenti da sei più il presidente diventano dodici, e sono definiti i compiti ed inserito l’intervento del CSM con funzioni propositive; art. 7 (“Funzionamento”): il quorum deliberativo per gli atti di straordinaria amministrazione è fissato in sette, con presenza minima di otto; art. 18 (“Durata del tirocinio”): è modificato il termine uditori in tirocinio, la durata dello stesso è ridotta da 24 mesi a 18 mesi, di cui 6 mesi presso la scuola, ed è ulteriormente riducibile sino alla metà; art. 20 (“Contenuto e modalità di svolgimento”): disciplina il tirocinio dei magistrati ordinari presso la scuola ed è inserito l’apporto del Consiglio nell’individuazione delle materie; art. 21 (“Contenuto e modalità di svolgimento”): disciplina il tirocinio dei magistrati ordinari presso gli uffici. Altre modifiche sono apportate dagli artt. 22 (“Valutazione finale”), 23 (“Tipologia corsi”), 24 (“Oggetto”) e 25 (“Obbligo di frequenza”). La modifica più rilevante, infine, riguarda l’eliminazione dell’esclusività del compito della formazione, l’aumento a 12 dei componenti del comitato direttivo, oltre che la diversa partecipazione del Csm alla *programmazione* ed alla *nomina dei componenti* del direttivo, nonché allo svolgimento del tirocinio dei magistrati ordinari;

b) E’ introdotta la figura del *Segretario generale* (artt 17 bis e 17 ter);

c) Sono abrogate le disposizioni relative ai *comitati di gestione*; le disposizioni sui *corsi per il passaggio delle funzioni superiori da giudicanti e requirenti e viceversa e per l’accesso alle funzioni direttive*; le disposizioni sulle *valutazioni periodiche dei magistrati* (artt. 13, 14, 15, 16, 17, 19, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37);

d) Nessuna modifica infine è proposta per gli artt. 8, 9, 10, 11 (disposizioni su: “*Indipendenza dei componenti, incompatibilità, trattamento economico e funzioni del presidente del comitato direttivo*”).

### **7.3. La competenza della Scuola in materia di formazione e l’abolizione dei compiti di valutazione dei magistrati; l’autonomia didattica; la dotazione di personale amministrativo.**

Si deve dare atto in questa sede che il disegno di legge all’esame interviene su due delle maggiori criticità presenti nel decreto legislativo n. 26 del 2006.

a) In primo luogo, va valutata positivamente la scelta di eliminare la previsione dell’esclusività della competenza della Scuola in materia di aggiornamento e di formazione dei magistrati, riconoscendosi, così, che altri organismi qualificati possano procedere ad iniziative formative in sede nazionale o locale, sempre ovviamente nell’ambito del sistema di autogoverno. Ciò appare di fondamentale importanza, in particolare, sia per le esperienze già in essere di formazione decentrata, sulle quali si tornerà in appresso, sia per la formazione iniziale e il tirocinio dei magistrati che, per sua natura, implica un costante rapporto con gli uffici giudiziari quanto all’individuazione dei magistrati di affidamento, all’attività da svolgere in concreto ed alle caratteristiche peculiari della valutazione.

b) Altrettanto positiva è la proposta abrogazione degli articoli che riguardano i compiti di valutazione dei magistrati e la loro commistione con le funzioni di aggiornamento e formazione, nell’ambito di una profonda modifica dei meccanismi di progressione in carriera e di attribuzione delle funzioni che pervade l’intero intervento innovativo.

Rimangono immutati i principi dell’autonomia didattica, il riconoscimento alla Scuola della personalità giuridica di diritto pubblico, della piena capacità di diritto privato e dell’autonomia organizzativa, funzionale e gestionale, negoziale e contabile, secondo le disposizioni dello statuto nonché dei regolamenti interni che la stessa Scuola emana.

Resta anche ferma la previsione secondo la quale la Scuola si avvale di personale, già nell’organico del Ministero della Giustizia, ovvero comandato da altre amministrazioni, in numero complessivamente non superiore a cinquanta unità. Tale previsione appare carente in relazione alle notevoli competenze che anche l’intervento

riformatore intende conservare, ed anzi accentuare, in capo alla Scuola. Nel parere dell'11 dicembre 2005 questo Consiglio ha elaborato una proiezione circa l'offerta formativa che dovrebbe essere predisposta per effetto della riforma. Tale analisi, seppure deve tener conto dell'eliminazione dei corsi valutativi prevista nel disegno di legge, induce tuttora a ritenere insufficienti le risorse finanziarie ed organizzative previste, e comunque andrà messa alla prova dei fatti ed opportunamente adeguata nel caso di necessità.

#### **7.4. La dislocazione della Scuola in tre sedi.**

Il disegno di legge conserva l'impianto originario quanto alla dislocazione della Scuola in tre sedi, anche se viene opportunamente eliminata la predeterminazione normativa dei distretti che le tre sedi avrebbero dovuto comprendere. Secondo la previsione contenuta nel disegno di legge, il Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, individuerà con decreto, da adottarsi entro sessanta giorni dalla data di pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale, le tre sedi. Con il medesimo decreto sarà individuata la sede da adibire alle riunioni del Comitato direttivo preposto alle attività di direzione e di coordinamento delle sedi.

Riguardo alla previsione della dislocazione della Scuola in tre distinte sedi possono ribadirsi le medesime perplessità già svolte negli evidenziati pareri.

a) In primo luogo, assolutamente negativa è la valutazione del Consiglio in ordine alla destinazione delle tre sedi ad iniziative formative concernenti i medesimi temi, destinate ai magistrati operanti nei medesimi settori ma provenienti da differenti distretti: la previsione delle tre sedi destinate alla medesima offerta formativa e distinte in base soltanto alla localizzazione geografica degli uffici dei magistrati partecipanti ai corsi potrebbe determinare la non uniformità della formazione e dell'aggiornamento dei magistrati con inevitabile danno all'approccio risolutivo delle questioni giurisprudenziali e conseguente disforme applicazione del diritto sul territorio nazionale.

b) Ulteriore conseguenza negativa potrebbe essere costituita dalla mancata uniforme divulgazione sul territorio nazionale di prassi operative che sul piano applicativo hanno svolto proficuo effetto al miglioramento del servizio giustizia. A questo proposito non può omettersi di considerare che la formazione dei magistrati è stata tradizionalmente intesa anche quale strumento di selezione raccolta e diffusione di prassi virtuose; tale funzione, rilevata estremamente utile nel corso dell'esperienza formativa del Consiglio, verrebbe certamente compromessa, qualora, per il futuro, le occasioni di incontro formativo venissero limitate a magistrati selezionati in ragione di una omogenea provenienza geografica.

Il rischio di una formazione diversificata per aree geografiche potrebbe essere sopperito dalla previsione di obiettivi formativi differenziati relativamente a ciascuna delle sedi: ad esempio una potrebbe essere destinata ad ospitare la formazione iniziale, l'altra la formazione permanente e la formazione dei dirigenti, ad una terza la formazione della magistratura onoraria. La formazione linguistica e le attività di carattere internazionale potrebbero trovare adeguato accentramento in una sola delle tre sedi. Una simile previsione non eliminerebbe l'aggravio organizzativo connesso alla dislocazione tripartita che tuttavia, in presenza di una adeguata destinazione di risorse economiche, potrebbe essere giustificato da un elevato grado di idoneità didattica delle strutture e da una loro specializzazione in ragione dei differenti moduli formativi utilizzati nei tre settori di intervento.

#### **7.5. Le finalità della Scuola.**

Il disegno di legge propone l'integrale modifica dell'art. 2 relativo alle finalità della scuola. Viene eliminato il compito relativo all'organizzazione ed alla gestione del tirocinio e della formazione degli uditori giudiziari, previsto alla lett. a) del d. lgs n. 26 del 2006, e sostituito, più acconciamente, dal compito generico della "formazione e aggiornamento professionale dei magistrati ordinari" (lett. a) e dalla collaborazione alle

attività connesse con lo svolgimento del tirocinio dei magistrati ordinari nell'ambito delle direttive formulate dal Consiglio superiore e dai consigli giudiziari (lett. q).

La proposta attribuisce alla Scuola ulteriori compiti quali: la formazione iniziale e permanente dei magistrati onorari, la formazione congiunta con altri operatori di giustizia; la formazione dei dirigenti degli uffici; la formazione dei formatori; la partecipazione alla formazione decentrata; la formazione internazionale; la collaborazione all'organizzazione del funzionamento della giustizia in altri Paesi; la pubblicazione in materie oggetto della formazione, l'organizzazione di convegni, attività di ricerca; la collaborazione con le scuole di specializzazione forense; la collaborazione al tirocinio degli uditori ed infine un compito generico di svolgimento di attività su richiesta del Ministro o del Consiglio superiore della magistratura.

La previsione del compito della collaborazione con la formazione decentrata si segnala come dato normativo che, combinato con l'eliminazione della previsione dell'esclusività del compito della formazione, costituisce il riconoscimento normativo del mantenimento della formazione decentrata. La mancata previsione di disciplina apposita fa concludere per il mantenimento della formazione decentrata in capo al CSM, nel tessuto articolato dell'autogoverno, salva la collaborazione di cui all'art. 2 lett. f). Peraltro, tale rapporto andrebbe meglio chiarito, anche in relazione alle previsioni di cui all'art. 24 comma 2-bis, che stabilisce che il comitato direttivo e i responsabili di settore usufruiscono delle strutture della formazione decentrata per la realizzazione delle attività e per la definizione dei relativi programmi.

La dizione adottata, per la genericità della previsione, conferma anche la permanenza in capo al Consiglio delle competenze in materia di formazione decentrata della magistratura onoraria attualmente svolta in sede distrettuale da parte delle commissioni miste istituite con delibera consiliare in data 8 aprile 2004. Il Consiglio in sede normativa secondaria potrebbe garantire l'introduzione di una disciplina volta a regolamentare la collaborazione con la Scuola in questo settore.

La prevista competenza della Scuola in ordine alla formazione internazionale (lett. g) e alla collaborazione nelle attività dirette all'organizzazione ed al funzionamento del servizio giustizia in altri Paesi (lett. h), sottrae tali materie all'attività del Consiglio Superiore, con il quale è pur previsto un raccordo, ma in termini così vaghi da poter generare problemi. Pare, infatti, evidente che debba essere l'organo di autogoverno a tenere i contatti in ambito internazionale con soggetti istituzionalmente preposti a tali attività, anche in ordine alla scelta dei magistrati da far partecipare alle attività di organizzazione e di formazione (scelta che implica valutazioni che possono incidere direttamente o indirettamente sulla giurisdizione e che quindi non possono essere demandate a soggetti diversi). Dovrebbe essere, quindi, chiarito che il compito della Scuola in questo ambito [almeno per quanto riguarda la lettera h) e gran parte delle attività indicate nella lettera g)] è limitato ad un supporto tecnico alle attività del Consiglio.

Appare significativo, sotto questo profilo, che le attività previste dalle lettere g) ed h) [oltre a quelle indeterminate previste dalla lettera p)] sono le sole per le quali anche il Ministero della Giustizia è legittimato a rivolgersi alla Scuola superiore, facoltà che non sembra per altro da sola idonea a giustificare la equiparazione, di seguito esaminata, tra Ministero e CSM nella determinazione degli organi direttivi e nella adozione delle linee programmatiche.

Pur condividendone le finalità, qualche perplessità desta, inoltre, la genericità delle funzioni relative "all'organizzazione di conferenze, convegni, incontri e seminari di studio aventi ad oggetto il miglior funzionamento del sistema giustizia" (lett. m), e "allo svolgimento di attività di ricerca, documentazione e consulenza in relazione al sistema giustizia" (lett. n), per il timore che tali attività, se non connesse alla formazione dei magistrati, possano distrarre la struttura dai suoi compiti precipi ed interferire con quelle di altri organi istituzionali. Sarebbe, quindi, opportuna una maggiore specificazione. A questo proposito non può omettersi di richiamare l'attenzione sul fatto che le funzioni di consulenza sono incompatibili con il ruolo istituzionale che la Scuola deve rivestire e, inoltre, non si comprende quali sarebbero i beneficiari di tali attività di consulenza, tenuto conto dell'esigenza prioritaria di tutelare l'indipendenza e l'autonomia in ogni fase funzionale allo svolgimento dell'attività giudiziaria.

## 7.6. Le funzioni del Comitato Direttivo

La proposta modifica le funzioni e la composizione del Comitato Direttivo (art. 5), che passa da sei membri più il presidente a dodici membri. Non vi è alcuna indicazione normativa in ordine al luogo in cui il comitato dovrebbe riunirsi, in quanto tale sede dovrebbe essere individuata dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro delle finanze entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge.

Al Comitato sono attribuite *a)* funzioni normative (*adozione statuto e regolamento*); *b)* funzioni programmatiche (*adozione programma annuale dell'attività didattica*) in relazione alle quali deve tener conto delle linee programmatiche posposte annualmente dal Consiglio superiore della magistratura e del Ministro della giustizia; *c)* funzioni di rendicontazione (*approvazione della relazione annuale*); *d)* funzioni di organizzazione della formazione (*tenuta dell'albo dei docenti e nomina dei docenti, conferimento dei compiti ai responsabili per settori; ammissione ai corsi*); *e)* funzioni di nomina (*nomina il segretario generale*); di vigilanza (*controllo sull'andamento della scuola*); *f)* funzioni di contabilità (*approvazione del bilancio di previsione e il bilancio consuntivo*).

**7.6.1.** Il disegno di legge prevede la già auspicata partecipazione del C.S.M. nell'ambito della programmazione. Tuttavia, la previsione presenta due aspetti problematici.

In primo luogo pone le linee programmatiche del Consiglio alla stessa stregua di quelle predisposte dal Ministro della Giustizia, completando la previsione con le proposte del Consiglio nazionale forense e del Consiglio nazionale universitario (art. 5 per il comitato direttivo e 12 per i responsabili del settore). Sarebbe auspicabile che la norma specificasse almeno che le linee programmatiche vengono proposte dal Consiglio superiore e dal Ministro della Giustizia ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze e prerogative, riconducendo l'intervento nei limiti fissati rispettivamente dagli artt. 105 e 110 Cost.

In secondo luogo la previsione non specifica in quali termini la Scuola dovrebbe tenere conto delle linee programmatiche elaborate dal Consiglio e quali siano le conseguenze di una eventuale inosservanza. La mancata disciplina degli effetti della omessa considerazione delle linee programmatiche consiliari, troppo schematicamente dedotta dalla autonomia della Scuola, che non è certo messa in discussione, sembrerebbe attribuire un carattere non vincolante alle direttive consiliari, sottraendo di fatto all'organo di autogoverno un effettivo spazio di intervento.

Allo stesso modo al CSM non è riservata alcuna valutazione e non è destinata neanche alcuna comunicazione dei criteri di organizzazione dei corsi e della formazione dell'albo dei docenti.

**7.6.2.** Permangono, quindi, perplessità e riserve che riguardano fondamentalmente il bilanciamento dei poteri tra Consiglio superiore e Ministero e la mancata previsione in capo al Consiglio (e per quanto di sua competenza in capo al Ministro della giustizia) di poteri effettivi di verifica, controllo ed intervento sul rispetto da parte della scuola degli impegni assunti o dei compiti assegnati. Sotto il primo profilo si deve ribadire che la reiterata parificazione dei poteri e delle funzioni del Ministro e del Consiglio e la mancanza di fatto di ogni riferimento, nel testo di legge, alla ripartizione costituzionale segnata dagli artt. 105 e 110, determinano uno sbilanciamento che mortifica la funzione di salvaguardia dell'indipendenza e autonomia della magistratura che è prerogativa del CSM. Sembrerebbe, inoltre, opportuno prevedere una più diretta interlocuzione tra la Scuola ed il Consiglio attraverso, ad esempio, l'obbligo di comunicazione da parte della Scuola al Consiglio degli atti di indirizzo e delle decisioni organizzative ed operative di maggior rilievo, con la possibilità per il Consiglio di fare osservazioni e dare indicazioni, nonché prendere in considerazione la possibilità di prevedere l'attribuzione di specifici compiti di valutazione a soggetti diversi esterni alla scuola, come avviene in alcuni ordinamenti stranieri.

A questo proposito, si potrebbero introdurre: *a)* la previsione di oneri di comunicazione da parte degli organi della scuola al CSM, nel rispetto dell'autonomia della prima e delle prerogative costituzionali del secondo; *b)* una disciplina delle modalità di verifica e controllo sull'attività della scuola e dei suoi organi, fino alla

possibilità di una loro sostituzione; d) la previsione della nomina, in via ordinaria o straordinaria, di un comitato di verifica e valutazione.

**7.6.3.** Anche i criteri di ammissione ai corsi, disciplinabili con normativa secondaria, sono riservati alla esclusiva competenza del comitato direttivo. Se, come il Consiglio aveva segnalato nei precedenti pareri, la mancanza di regolamentazione e l'attribuzione alla Scuola di una piena discrezionalità nella fissazione di tali criteri era, oltre che contraria agli obblighi imposti dalla delega originaria, radicalmente incompatibile con l'incidenza che l'attività di formazione aveva ai fini della progressione in carriera del magistrato, nondimeno la stessa obbligatorietà della formazione permanente e la inscindibile correlazione tra criteri di ammissione ed effettività della formazione per ogni singolo magistrato rendono necessaria una qualche forma di controllo e di verifica da parte del Consiglio sui criteri adottati dalla scuola. Nella delibera consiliare del 21 marzo 2007, ricognitiva dei criteri adottati e diretta ad ampliare i tetti numerici di ammissione, emerge infatti con chiarezza la stretta correlazione tra la politica formativa perseguita dal Consiglio e i parametri indicati per selezionare i partecipanti.

**7.6.4.** Per quanto riguarda, infine, l'individuazione dei magistrati, dei professori universitari e degli avvocati che compongono il corpo dei docenti utilizzato dalla Scuola per l'effettivo espletamento dei corsi di formazione, la disciplina in esame non contiene specifiche previsioni. Ferma l'assoluta autonomia della Scuola nell'effettuare le designazioni in ragione delle competenze professionali e scientifiche e delle capacità didattiche, rimane la necessità di conservare al Consiglio un margine di valutazione all'atto della inclusione nell'apposito albo e nell'ipotesi in cui la Scuola intenda individuare un gruppo ristretto che costituirà, di fatto o di diritto, secondo l'esperienza maturata nelle istituzioni di formazione operanti nei Paesi europei, il corpo docente permanente della Scuola.

## **7.7. La nomina dei componenti del Comitato direttivo**

Riguardo alla nomina dei componenti del Comitato direttivo (art. 6), nella Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia approvata dal Consiglio Superiore della magistratura il 27 luglio 2006, si osservava, nel quadro di una rilettura del decreto legislativo n. 26/06, che, eliminata la connessione tra formazione e valutazione ed inserita la Scuola nell'alveo consiliare, sarebbe stata auspicabile la modifica delle disposizioni di cui agli articoli 5 e 6 concernenti la composizione del Comitato Direttivo nel senso di prevedere che non due, bensì tutti i componenti fossero scelti dal Consiglio superiore della magistratura. Il disegno di legge in esame non realizza il ricordato auspicio dell'organo di autogoverno in quanto stabilisce che solo sei componenti (cinque magistrati e un professore universitario) siano scelti dal Consiglio mentre gli altri sei componenti (due magistrati, due professori universitari, due avvocati) dovrebbero essere scelti dal Ministro della giustizia, anche se entrambi gli organi devono operare d'intesa tra di loro. La disciplina sintetizzata si presta ai seguenti rilievi.

**7.7.1.** Nella proposta del disegno di legge, come si è visto, tutte le nomine dovrebbero avvenire d'intesa tra Ministero e Consiglio superiore, intesa i cui termini non sono chiari e che corre il rischio di trasformarsi in un potere di reciproca interdizione. La già evidenziata stretta connessione tra la formazione e l'indipendenza dei magistrati dovrebbe consigliare di prevedere che almeno la maggioranza dei componenti, se non tutti, ed in particolare i magistrati, siano nominati direttamente dal Consiglio superiore. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di prevedere che la designazione dei professori universitari venga effettuata dal Consiglio Universitario nazionale e la designazione degli avvocati venga effettuata dal Consiglio Nazionale forense mentre la nomina dei magistrati dovrebbe essere lasciata al potere esclusivo del Consiglio superiore della Magistratura. L'esigenza di coinvolgimento del Ministro della giustizia nelle nomine in relazione alle funzioni attribuitegli dalla Costituzione all'art. 110, anche a seguito dell'introduzione tra le finalità della scuola di compiti di formazione diretti anche ad operatori diversi dai magistrati ( lettera b) nei limiti previsti dalla lettera o) dell'art. 2) potrebbero essere salvaguardate prevedendo il ricorso a procedure di tipo consultivo analoghe al meccanismo del concerto già in vigore per gli

incarichi direttivi o, infine, incidendo sui requisiti per la nomina, valorizzando le esperienze organizzative e gestionali maturate dagli aspiranti.

**7.7.2.** Quanto all'estrazione professionale dei componenti del Comitato Direttivo, si valuta positivamente l'opportunità che confluiscono in esso molteplici sensibilità ed esperienze (e, quindi, appare necessaria e proficua la presenza di magistrati, avvocati e professori universitari). Tuttavia, per non allontanarsi dal modello previsto dalla Costituzione per il CSM, sarebbe opportuno prevedere - per la ripartizione tra componenti magistrati, da una parte, e avvocati e professori universitari, dall'altra - il mantenimento della proporzione prevista dalla Costituzione per la composizione del Consiglio (due terzi e un terzo).

Inoltre, il Consiglio, nei pareri già formulati, ha avuto modo di segnalare l'estrema genericità dei requisiti per la nomina, rilevando l'opportunità di introdurre, oltre al requisito dell'anzianità in servizio, quelli della capacità di insegnamento dedotta dai titoli didattici acquisiti nell'ambito della formazione generale ed in quella giuridico-professionale e della capacità di ricerca desunta dal numero e la qualità delle pubblicazioni.

In occasione dei menzionati pareri è stata evidenziata altresì l'opportunità di prevedere che il Comitato Direttivo sia composto da esperti nelle principali materie che interessano la formazione professionale dei magistrati. Tali osservazioni, concernenti i titoli per la nomina e la necessità di esperti in riferimento alle principali materie formative, possono quindi essere ribadite. Esse anzi assumono rinnovato rilievo alla luce del testo così come modificato, che non prevede più i comitati di gestione, ma attribuisce ai responsabili di settore, individuati tra i componenti del comitato direttivo, la programmazione in concreto dell'attività della Scuola assegnando ad essi più o meno le funzioni che ora vengono svolte dal comitato scientifico.

Qualche perplessità in proposito sembrerebbe discendere dal numero limitato delle persone destinate a far fronte a tale impegno (in assenza di un organismo equiparabile ad un comitato scientifico, o comunque di una struttura di supporto tecnico) a fronte di un ampliamento dei compiti attribuiti alla Scuola. Tale sproporzione corre il rischio di determinare da una parte difficoltà nel funzionamento della Scuola e nel mantenimento di standard qualitativi alti e dall'altra una amplificazione di fatto dei poteri del segretario generale (che pure non ha compiti direttamente volti alla didattica), sulla cui modalità di nomina si esprimono di seguito alcune riserve.

**7.7.2.** Si deve valutare positivamente la previsione dell'art. 6 comma 2 del disegno di legge, secondo la quale i magistrati nominati nel comitato direttivo sono collocati fuori dal ruolo organico della magistratura per tutta la durata dell'incarico.

Infine, va rilevata l'opportunità che sia la Scuola, per la riconosciuta autonomia organizzativa, gestionale e contabile, ad occuparsi delle indennità dei componenti del comitato direttivo, così ribadendosi le critiche già espresse nei confronti della previsione che l'indennità sia stabilita con decreto del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

## **7.8. La nomina del Segretario generale**

Perplessità si rilevano sulle modalità di nomina del *Segretario generale* (artt. 17 bis e 17 ter). Il Segretario generale, il cui mandato ha opportunamente una durata sfalsata e più lunga rispetto a quella del comitato direttivo, si connota come figura dotata di ampi poteri, per la funzione di coordinamento di tutte le attività della Scuola, ancorché con esclusione di quelle afferenti alla didattica; per l'attribuzione del compito di predisposizione della relazione annuale sull'attività della scuola, ma soprattutto per la possibilità di esercizio delle competenze a lui eventualmente delegate dal comitato direttivo che, come si è rilevato, è onerato di compiti e limitato nel numero.

L'ampiezza e l'importanza dei compiti affidati al Segretario generale confermano che lo spazio decisionale del Consiglio, in relazione alla sua nomina, dovrebbe essere maggiore.

Infatti, nel progetto di legge il Consiglio, in posizione di parità con il Ministro della Giustizia, ha il limitato potere di indicazione di due dei quattro nomi tra i quali il Comitato Direttivo opera la scelta, mentre ragioni di rispetto del principio



dell'indipendenza della magistratura suggerirebbero la designazione da parte del Consiglio su una rosa eventualmente formulata con il contributo del Comitato Direttivo, fatta salva la eventualità del concerto con il Ministro ovvero (soluzione tuttavia meno auspicabile) la nomina da parte del Comitato Direttivo tra una rosa di nomi individuati dal Consiglio.

### **7.9. Il tirocinio dei magistrati**

Riguardo al tirocinio dei magistrati, risulta equilibrata la distribuzione tra fase teorica e fase pratica, anche se non può omettersi di osservare che il periodo più lungo di tirocinio previsto dal decreto legislativo n. 26/2006 consente una maggiore formazione iniziale e ciò anche considerato il potere previsto nel disegno di legge di possibile drastica riduzione del periodo di tirocinio.

Peraltro, vanno comunque armonizzate le previsioni dell'art. 18, secondo cui la sessione presso gli uffici giudiziari dura dodici mesi, e la inalterata previsione dell'art. 21 che, stabilendo le scansioni di tale sessione, conserva l'originaria durata di diciotto mesi, divisi in tre periodi, rispettivamente di sette, tre ed otto mesi.

Osservazioni positive riguardano la disciplina relativa al contenuto ed alle modalità del tirocinio presso la Scuola ed in particolare il chiarimento circa le modalità della formazione iniziale che deve essere connotata da contenuti pratici oltre che teorici.

Ulteriore tratto positivo si rileva nella disposizione che attribuisce al Consiglio, seppure con poteri concorrenti con quelli del Comitato Direttivo, il compito dell'individuazione delle materie in ordine alle quali deve incentrarsi il tirocinio presso la Scuola.

Riguardo al tirocinio presso gli uffici si osserva che contrariamente al regime vigente, la competenza relativa all'approvazione del programma di tirocinio del magistrato trasmigra dal Consiglio al Comitato direttivo della scuola, mentre la designazione dei magistrati affidatari rimane prerogativa del Consiglio. Si ritiene che sarebbe più coerente il mantenimento in capo all'organo di autogoverno del potere di programmazione delle attività insieme a quello della designazione dei magistrati affidatari in quanto trattasi di profili complementari che la previsione normativa disgiunge senza ragione.

Riguardo alla disciplina relativa alla valutazione finale dei magistrati in tirocinio si osservano alcune discrasie nella descrizione procedimentale. Non si comprende la ragione per cui gli affidatari debbano inviare le schede di valutazione dei magistrati in tirocinio oltre che al Consiglio anche alla Scuola, non essendo prevista alcuna attività della Scuola relativa a tali schede. Inoltre, non appaiono completamente coordinate le previsioni di cui agli artt. 21 comma 4 e 22 comma 1. La descrizione del procedimento appare ancora meno chiara all'esito della lettura dell'art. 22, comma 2 che prevede che il Consiglio operi il giudizio di idoneità al conferimento delle funzioni tenendo conto anche del parere reso dal Consiglio giudiziario, laddove nella descrizione del procedimento non sono puntualizzate modalità e tempi dell'intervento di tale organo nell'ambito di tale valutazione.

## **8.**

### **Il Consiglio direttivo della Corte di cassazione e i Consigli giudiziari**

Il decreto legislativo 27 gennaio 2006 n. 25 comprende tre titoli, il primo dedicato al Consiglio direttivo della Corte di Cassazione, il secondo ai Consigli giudiziari, mentre l'ultimo riguarda le disposizioni finali; i primi due titoli sono a loro volta suddivisi in due capi, il primo relativo alla composizione e durata in carico degli anzidetti organismi ed il secondo concernente le loro competenze.

Le novità introdotte con detto decreto riguardano sia il profilo strutturale che funzionale dei Consigli giudiziari, mentre con caratteri di assoluta novità si presenta l'istituzione del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione, che ha struttura e funzioni analoghe a quelle dei corrispondenti organi distrettuali. Invertendo l'indicato ordine del decreto legislativo, si tratterà prima dei Consigli giudiziari, organismi che hanno un'antica tradizione nell'ordinamento giudiziario italiano e sono stati istituiti in tempi di gran lunga antecedenti rispetto al C.S.M.

## **8.1. Le modalità di elezione dei Consigli Giudiziari**

**8.1.1.** Con riferimento alle modalità di elezione dei Consigli Giudiziari si introduce il sistema proporzionale con liste contrapposte, il cui avvento non può che essere salutato con favore, tenuto conto delle forti critiche riservate al sistema attuale dal parere del C.S.M. del 9 novembre 2005 sul decreto legislativo in questione.

La modifica dell'art. 12 D. Lgs. 25/2006 e l'introduzione di alcuni articoli disciplinano la presentazione delle liste e l'elezione sia dei componenti togati che dei componenti giudici di pace dei consigli giudiziari nonché le modalità di assegnazione dei seggi (sempre per entrambe le categorie).

**8.1.2.** Continua, però, a mancare un'adeguata disciplina elettorale; infatti, è stato modificato il numero delle schede in ragione delle categorie di magistrati da eleggere ed è stato previsto un ufficio elettorale (anche per le elezioni dei giudici di pace), che determina il quoziente per l'assegnazione dei seggi, il numero dei seggi spettante a ciascuna lista, attraverso opportune operazioni matematiche, e proclama i candidati eletti. Per dettare disposizioni in ordine alle caratteristiche delle schede per le votazioni e ad una compiuta disciplina del procedimento elettorale (materia che era tutta regolata dal D.Lgs. C.P.S. 264/1946, già oggetto di espressa abrogazione da parte del D.Lgs. 25/2006) si rinvia ad una successiva fonte regolamentare, adottata a norma dell'art.17, comma 1, lett.a) L.23 agosto 1999, n. 400 su proposta del Ministro della Giustizia.

La norma che opera questo rinvio alla successiva emanazione di un regolamento del Consiglio dei Ministri, in ordine alla quale potrebbe essere espresso più di un dubbio di compatibilità con la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario di cui all'art.108 Cost., appare, peraltro, superata dalla recente approvazione da parte del Governo di un autonomo disegno di legge in materia di operazioni elettorali relative al Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e dei Consigli giudiziari presso le Corti d'Appello.

Il disegno di legge, inoltre, prevede che ciascuna lista di candidati debba essere presentata da almeno venticinque elettori: allo scopo di non compromettere il carattere pluralistico delle elezioni dei componenti togati dei consigli giudiziari, tale numero dovrebbe essere congruamente ridotto con riferimento ai distretti con organico complessivo fino a trecentocinquanta magistrati (art. 9, comma 2 come modificato dal disegno di legge in esame).

**8.1.3.** Sono, invece, eliminati in radice alcuni degli aspetti problematici del D.Lgs. 25/2006, evidenziati nei precedenti atti consiliari.

a) Il riferimento è, innanzi tutto, al venir meno della figura del Vice Presidente del Consiglio giudiziario e del componente non togato tra i membri di diritto; viene affermato espressamente il principio che i membri di diritto sono sostituiti da chi esercita le relative funzioni.

b) Sempre con riguardo agli aspetti critici evidenziati nel parere del C.S.M. del 9 novembre 2005, viene ristabilito un corretto rapporto tra componenti togati e non togati, che si mantiene all'interno della proporzione prevista dalla Costituzione per il C.S.M.; infatti, se si escludono i componenti di diritto (come avviene per il C.S.M.), quelle proporzioni sono sostanzialmente rispettate, anche se sarebbero meglio calibrate ove i componenti elettivi fossero individuati in un numero divisibile per tre (cosa che, invece, non sempre si riscontra).

c) Apprezzabile è il mantenimento della composizione dell'organo con variabilità del numero dei componenti in ragione dell'organico magistratuale del distretto; anzi, le fasce dei distretti passano da due a tre e ciò si attaglia meglio alle esigenze effettive delle tipologie così individuate e ciò anche nella prospettiva del maggior carico di

lavoro che investirà gli organismi decentrati per la prevista periodica valutazione di professionalità dei magistrati.

d) Positiva è, infine, l'eliminazione di ogni riferimento all'anzianità di servizio di alcuni dei componenti da eleggere nel Consiglio giudiziario, eliminazione che costituisce un sicuro elemento di semplificazione e di maggiore aderenza all'effettività della rappresentanza, anche se l'esperienza nell'espletamento di un così delicato compito non è qualità da sottovalutare; in ogni caso l'aumento nei distretti di seconda e terza fascia del numero dei componenti togati dovrebbe assicurare una rappresentanza togata adeguata dei vari settori di anzianità della magistratura.

**8.1.4.** Resta, invece, la distinzione tra magistrati giudicanti e requirenti, in ordine alla quale si possono evidenziare anomalie nel rapporto proporzionale tra le varie fasce di distretto; si passa, infatti, da un rapporto doppio (2 requirenti e 4 giudicanti) per la prima fascia, ad uno ancora superiore per la seconda fascia (rispettivamente 3 e 7), che poi si riduce nuovamente nella terza fascia (4 requirenti e 10 giudicanti). Permane in ogni caso un eccesso di rappresentanza dei magistrati requirenti rispetto alla presenza nei distretti, ma accanto, a questo rilievo, agganciato ad un dato puramente numerico, va considerato che nella rappresentatività di un ordine possono porsi problemi di tipo qualitativo che consigliano di irrobustire la presenza di una categoria e di conseguenza giustificano una maggiore rappresentanza della magistratura requirente per le peculiarità di questa funzione; infatti, può essere importante, ad es., nelle valutazioni di professionalità che vi siano più pubblici ministeri in grado di apprezzare in modo congruo l'attività svolta da magistrati che esercitano pari funzioni.

## **8.2. La composizione del Consiglio giudiziario**

Sulla composizione del Consiglio giudiziario la riforma interviene con tre modifiche importanti e sostanziali rispetto al D.Lgs. 25/2006.

**8.2.1.** La prima riguarda i componenti non togati, tra i quali non compaiono più quelli nominati dal consiglio regionale corrispondente al distretto, con una maggioranza qualificata e tra persone estranee al medesimo consiglio. Deve, peraltro, essere segnalato che nell'art.16 del D.Lgs.25/2006, che disciplina la composizione del Consiglio giudiziario in relazione alle competenze, continuano ad essere indicati i componenti designati dal Consiglio regionale evidentemente per un difetto di coordinamento.

Una diffusa sensibilità vorrebbe una partecipazione dei consigli regionali, in quanto rappresentativi della realtà politica e sociale territoriale, alla amministrazione decentrata degli affari giudiziari nel profilo non attinto da riserva costituzionale e riguardante gli aspetti logistici, strutturali e di natura amministrativa. A tale esigenza potrebbe porsi rimedio o prevedendo che i componenti non appartenenti alla magistratura ordinaria (avvocati, professori universitari in materie giuridiche) vengano nominati dai consigli regionali, magari entro una rosa di nomi proposti dai singoli organismi rappresentativi delle diverse posizioni professionali, oppure, più semplicemente, programmando un coinvolgimento esterno in particolari sessioni dedicate a linee tematiche rientranti nella organizzazione dell'attività giudiziaria. Tale ultima ipotesi potrebbe costituire anche un preciso momento di coinvolgimento della cosiddetta società civile nella vita giudiziaria.

**8.2.2.** Una seconda significativa innovazione consiste nel fatto che il consiglio giudiziario non è più configurato come un collegio perfetto; viene, infatti, determinato un *quorum* strutturale, per il quale le sedute sono valide con la presenza della metà più uno dei suoi componenti, in essi computati i membri di diritto, mentre le delibere sono valide, se adottate a maggioranza dei presenti.

Sulla composizione numerica dei Consigli giudiziari sono sostanzialmente adottabili due opzioni: o una dimensione ridotta, per la quale occorre preservare la struttura del Consiglio giudiziario quale collegio perfetto, altrimenti è troppo penalizzata la collegialità dell'organo, o un allargamento del numero dei componenti, che può consentire l'abbandono della struttura quale collegio perfetto, con la previsione di un *quorum* per la validità delle sedute, volto a preservare adeguatamente una parziale collegialità.

La scelta per quest'ultima ipotesi va ritenuta positiva per vari motivi (a parte la sempre maggiore assimilazione alla struttura del C.S.M.): *a*) elimina il problema dell'uso improprio dei supplenti; *b*) consente un andamento dei lavori dell'organo più agile, non essendo sempre necessaria la presenza di tutti i suoi componenti (fatto che rendeva a volte problematica anche la convocazione per la seduta); *c*) risolve potenziali conflitti di interessi in pratiche riferibili ai singoli membri o le problematiche delle incompatibilità, permettendo l'adozione di delibere anche senza la presenza di tutti i componenti.

Va sottolineato che l'indicazione del *quorum* prescinde da un riferimento ai componenti togati e laici ed è, quindi, diversamente che per il C.S.M., onnicomprensiva, in conseguenza del minor numero di membri stabilito per i Consigli giudiziari; va evidenziato, tuttavia, che astrattamente il *quorum* è raggiungibile anche e sempre con i soli componenti togati, ivi compresi quelli di diritto, cosa che può in qualche modo costituire un limite alla volontà espressa di aprire questi organismi ad una componente laica. Forse la previsione della necessità di una minima rappresentanza di questa componente si presenterebbe più coerente rispetto al complessivo disegno riformatore.

**8.2.3.** Il terzo aspetto riguarda l'introduzione di un nuovo organismo all'interno dei Consigli giudiziari con la creazione della sezione dei giudici di pace, indicativa di una maggiore attenzione che deve essere accordata a questo specifico settore della magistratura onoraria; la consistenza della sezione risulta proporzionale alle tre fasce di distretto previste per individuare i componenti del Consiglio giudiziario competenti sulla magistratura professionale.

Le competenze sono quelle relative agli artt. 4, 4 *bis*, 7 comma 2 *bis* e 9 L.374/91 e sui provvedimenti organizzativi proposti dagli uffici del giudice di pace.

Questa sezione è, quindi, composta da giudici di pace eletti con le modalità specificamente indicate da una norma che ricalca quelle dell'elezione dei magistrati professionali; per quel che riguarda la nomina degli altri componenti togati e laici, la legge afferma che devono essere eletti dallo stesso consiglio giudiziario tra i suoi componenti ed in pratica sarà uno dei primi atti che quest'organismo dovrà compiere, per consentire l'immediata funzionalità della sezione e l'adempimento dei suoi numerosi ed importanti compiti, dopo che lo stesso Consiglio giudiziario avrà eletto, con votazione effettuata a scrutinio segreto, il segretario tra i componenti togati.

La soluzione adottata è condivisibile sia perché realizza più compiutamente una partecipazione dei giudici di pace al governo di questo settore della magistratura onoraria, prevedendo un inserimento più consistente di loro rappresentanti nell'organismo sia perché consente di ottenere una struttura più agile rispetto all'attuale, tenuto conto che le competenze in questo settore richiedono spesso anche un'attività istruttoria e non solo decisoria, sicuramente meglio esplicabile con un numero di componenti un po' più ridotto.

Anche per questa sezione è previsto lo stesso *quorum* costitutivo e deliberativo del Consiglio giudiziario, ma rispetto a questo nel computo è stato omissivo il riferimento ai componenti di diritto; si tratta di un'omissione che può creare qualche problema interpretativo, a meno che non si ritenga che vi sia un'espressa volontà in tal senso dettata proprio dall'esiguità numerica della sezione, che richiede una maggior presenza dei componenti elettivi ai fini della sua costituzione e volontà deliberativa.

Le competenze di questa sezione non si estendono agli altri magistrati onorari, oltre i giudici di pace; ciò costituisce sicuramente un aspetto problematico perché i vari settori della magistratura onoraria versano in un regime ordinamentale più simile tra essi che rispetto a quello della magistratura professionale, cosa che potrebbe consigliare una trattazione da parte dello stesso organo dell'intera magistratura onoraria anche al fine di evitare disomogeneità nelle decisioni.

Lo stato attuale della normativa, infatti, prevede per legge che per i giudici di pace la composizione del Consiglio giudiziario sia quella integrata prevista dagli artt.4, comma 2, L.374/91 (relativo agli avvocati) e 7, comma 2 *bis*, e 9, comma 4 (relativo ai giudici di pace), mentre per gli altri magistrati onorari, ed in particolare per i giudici onorari di tribunale e per i vice procuratori onorari, sono le circolari sui criteri di nomina e conferma (rispettivamente la n.10358/2003 e succ. mod. e la n.10370/2003) a

prevedere un espresso richiamo alla composizione integrata prevista dal solo art.4, comma 2, L.374/91.

Al riguardo deve ritenersi che questa norma sia implicitamente abrogata dalla riforma e le circolari, al di là di un'espressa modifica, non possano più utilmente richiamarla; ne dovrebbe conseguire, che per gli altri magistrati onorari la composizione sia quella ordinaria comprensiva di togati e laici e così si è operata una separazione di competenze sulla magistratura onoraria all'interno dei Consigli giudiziari; saranno i componenti togati e laici che faranno parte della sezione di giudici di pace ad operare un momento di utile raccordo tra i due organismi al fine di evitare discrepanze applicative all'interno dei vari settori della magistratura onoraria.

La diversa ipotesi di affidare alla sezione dei giudici di pace l'intero complesso delle competenze in materia di magistratura onoraria avrebbe, però, comportato un difetto di rappresentanza in quell'organismo degli altri magistrati onorari, che, peraltro, mai hanno avuto loro rappresentanti all'interno dei Consigli giudiziari, con le inevitabili complicazioni di un organo che assume molteplici composizioni variabili in ragione delle sue competenze.

Nella difficoltà di operare una tale previsione la riforma si affida a questa unica novità, introducendo una sezione relativa ai soli giudici di pace.

### **8.3. Le attribuzioni dei Consigli Giudiziari**

Sulle competenze attribuite ai Consigli giudiziari si deve osservare che il disegno di legge in esame introduce restrizioni rispetto al D.Lgs. 25/2006.

**8.3.1.** In concreto, come si è visto *supra* (par. 6), viene ripristinato il parere sulle tabelle delle Procure della Repubblica di cui all'art.7 *ter* R.D. 12/41, nonché sui criteri organizzativi proposti dal Procuratore generale presso la Corte d'Appello; la reintroduzione del c.d. sistema paratabellare o semitabellare per gli uffici requirenti con la valutazione finale da parte del C.S.M. non può che costituire una novità positiva.

Peraltro, va segnalato che nell'ambito della c.d. geometria variabile del Consiglio giudiziario, rispetto alle competenze assegnategli, viene mantenuta la presenza dei componenti laici nei pareri sulle tabelle, ma, senza ragionevole giustificazione, questa competenza non viene estesa ai pareri sui criteri organizzativi degli uffici requirenti.

**8.3.2.** A parte questo profilo, il progetto di riforma riduce le competenze dei Consigli giudiziari, eliminando quelle in materia di vigilanza, i provvedimenti sullo *status* dei magistrati (relativi ad aspettative, congedi, riconoscimento di infermità derivanti da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate, concessione di sussidi) ed i pareri sui collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessione di titoli onorifici e riammissioni in servizio.

Per quel che concerne i provvedimenti sullo *status* dei magistrati si è evidentemente considerato che il loro affidamento ai Consigli giudiziari poteva determinare profili d'incostituzionalità, così risolti in modo drastico; infatti, quelle nuove attribuzioni, che pur vanno nel senso del decentramento delle funzioni consiliari agli organi collegiali distrettuali (nella prospettiva delineata dalla Risoluzione sul decentramento dei Consigli giudiziari, approvata dal C.S.M. il 20 ottobre 1999), potevano scontrarsi, come rileva anche la relazione al disegno di legge di riforma, con la riserva di competenza sancita dall'art. 105 Cost. in capo al C.S.M. in materia di *status* dei magistrati.

L'eliminazione dei poteri di vigilanza ha risolto radicalmente i paventati problemi di coordinamento con gli stessi poteri che permangono sui Capi di Corte; costoro, infatti, sono componenti di diritto del Consiglio giudiziario e questo può rendere necessario stabilire una sorta di regolamento di confini tra i due tipi di vigilanza, che dovranno ritenersi concorrenti all'interno dell'ordinamento. La scelta operata col progetto di riforma desta, però, perplessità; poteva, infatti, essere l'occasione per affidare esclusivamente ai Consigli giudiziari il potere di vigilanza, sottraendoli ai Capi di Corte: deponeva per questa soluzione la garanzia di collegialità dell'organo e la presenza comunque in esso, quali componenti di diritto, dei Presidenti e dei Procuratori generali delle Corti d'Appello.

Infine, quanto ai pareri su collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessione di titoli onorifici e riammissioni in servizio, pur trattandosi di

attività in prevalenza routinaria, la previsione di un intervento dei Consigli giudiziari poteva avere una sua dimensione ed utilità.

**8.3.3.** Il complessivo ridimensionamento delle funzioni dei Consigli giudiziari è in realtà riferibile più ad un aspetto quantitativo che qualitativo, perché ad essi vengono affidati i pareri per le valutazioni di professionalità dei magistrati, come riformati nel progetto secondo scadenze quadriennali, attraverso l'acquisizione di maggiori fonti di conoscenza e l'esame di più ricchi parametri valutativi; su questo aspetto di non poco momento per il futuro dell'intera magistratura la riforma investe in modo decisivo sui Consigli giudiziari, vero motore per le progressioni in carriera dei magistrati e questo spiega anche il complessivo incremento numerico dei componenti togati di questi organismi.

A tal proposito, nel riformare l'art.15 lett.b) del D.Lgs.25/2006, il disegno di legge elimina l'obbligo dei Consigli giudiziari di acquisire le motivate e dettagliate valutazioni del consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel luogo dove il magistrato esercita le funzioni; va, però, considerato che la stessa riforma interviene modificando l'art.11 del D.Lgs. 160/2006, che, in particolare al comma 6, prevede che il Consiglio giudiziario può assumere informazioni su fatti specifici segnalati da suoi componenti o dai dirigenti degli uffici o dai consigli dell'ordine degli avvocati. Non si deve altresì dimenticare che tra i componenti del Consiglio giudiziario vi sono gli avvocati e i professori universitari, che ben possono esercitare anche la professione forense; costoro, pur non partecipando all'attività dell'organo che concerne le valutazioni di professionalità dei magistrati sono comunque collocati in una posizione privilegiata che consente loro di poter segnalare eventuali situazioni d'interesse ai rilevati fini.

Resta il fatto che comunque la riforma realizza un ridimensionamento di una particolare fonte conoscitiva di indiscutibile utilità per ottenere più compiute e periodiche valutazioni di professionalità dei magistrati.

**8.3.4.** In un'ottica propositiva, si potrebbe prevedere, senza intaccare le attribuzioni del C.S.M. costituzionalmente fissate, un allargamento delle competenze decisorie del Consiglio giudiziario in materia tabellare, anche per far fronte ad inevitabili ritardi che si sono via accumulati in queste procedure.

Al C.S.M. deve sempre spettare un potere di intervento sia perché tra le sue attribuzioni vi sono le assegnazioni dei magistrati sia per rendere uniforme il più possibile sul territorio l'applicazione delle norme primarie e secondarie in materia tabellare; si potrebbe, però, ipotizzare l'esecutività della decisione adottata all'unanimità dal Consiglio Giudiziario ed in assenza di osservazioni da parte degli interessati, con un intervento successivo del Consiglio, doveroso ai sensi dell'art. 105 Costituzione, di natura meramente ratificatrice.

Si tratta di tipologie di interventi che andrebbero comunque nel senso del decentramento delle funzioni ai Consigli giudiziari, secondo le linee della risoluzione consiliare del 20 ottobre 1999 e conferirebbero maggior effettività all'intero sistema tabellare.

#### **8.4. Il consiglio direttivo della Corte di cassazione**

L'introduzione nell'ordinamento giudiziario di un organo, interno alla Corte di Cassazione, corrispondente ai Consigli giudiziari presso la Corte d'Appello, è elemento di assoluta novità del D. Lgs. 25/2006. Per quest'organo possono richiamarsi molte delle considerazioni già espresse per i Consigli giudiziari.

La sua composizione numerica rispettava già il criterio proporzionale previsto per il C.S.M. nel rapporto tra togati e laici (8 a 4, oltre ai membri di diritto). Anche per quest'organo vi è un eccesso di rappresentanza dei magistrati requirenti (2 a 6), ma limitare ad 1 il magistrato rappresentativo di questo settore avrebbe determinato un difetto di rappresentanza e, quindi, la previsione può essere ritenuta corretta.

Sono stati eliminati due aspetti che erano stati oggetto di specifico rilievo critico da parte del C.S.M. nel parere del 9 novembre 2005. Il riferimento è innanzitutto alla distinzione all'interno dei componenti togati tra magistrati con funzioni direttive di legittimità, che avevano un numero di membri eletti (pari a 2) uguale a quello dei

magistrati senza funzioni direttive, pur essendo questi ultimi di gran lunga più numerosi rispetto ai primi.

La proposta di riforma abolisce questa distinzione e non opera alcuna riserva, consentendo evidentemente ai magistrati di legittimità con funzioni direttive di ottenere la rappresentanza che gli elettori riterranno di conferire loro col proprio voto.

La proposta di riforma prende anche in considerazione i problemi di elettorato passivo sollevati con riguardo all'Ufficio del Massimario presso la Corte di Cassazione; la formula usata dalla norma espressamente indica costoro tra coloro che possono essere eletti al Consiglio direttivo della Corte di Cassazione.

Resta, invece, il problema per i magistrati della Procura nazionale antimafia circa l'esercizio dei diritti di elettorato, non essendo chiaro quale sia la loro collocazione a questi fini, come già segnalato nel più volte citato parere del C.S.M.

Anche per il Consiglio direttivo della Corte di Cassazione valgono i rilievi espressi in materia di sistema elettorale, di disposizioni sulle modalità di elezione dei componenti togati, competenze funzionali, etc. con riferimento ai Consigli giudiziari; non era necessario un intervento sulla componente laica relativamente ai componenti eletti dal Consiglio regionale, perché questi già non sono previsti dal D.Lgs. 25/2006.

Occorre infine sottolineare come il numero degli elettori richiesti per la presentazione della lista elettorale (25) di cui all'art. 4 del testo appaia troppo alto rispetto all'intero corpo elettorale non rappresentando quella normale proporzione prevista per competizioni elettorali contenute, basate su un sistema proporzionale per liste contrapposte.

## 9.

### Decentramento e dirigenza amministrativa

#### 9.1. I precedenti pareri del CSM

Il Consiglio, in occasione della formulazione del parere approvato in data 15 luglio 2004, emesso ex art. 10 legge n. 195 del 1958, e della risoluzione del 19 gennaio 2006, ha avuto l'opportunità di esprimere le sue valutazioni circa l'individuazione delle competenze dei dirigenti amministrativi e dei magistrati capi degli uffici giudiziari nonché in materia di decentramento del Ministero della Giustizia.

a) Premesse considerazioni di segno favorevole in relazione alla previsione di collaborazione tra i capi degli uffici e i dirigenti amministrativi nella programmazione dell'organizzazione e delle attività, nel parere e nella risoluzione menzionati è stata evidenziata *“la mancata proceduralizzazione dell'esercizio del potere di indirizzo e programmazione”* nonché *“l'omessa individuazione degli spazi di collaborazione per la realizzazione”* dei compiti rispettivamente assegnati alle due categorie di dirigenti ai fini della compiuta realizzazione del sistema della doppia dirigenza.

b) E' stata inoltre segnalata la genericità della disciplina circa i rapporti tra capo dell'ufficio e dirigente amministrativo contenuta nella previsione che la collaborazione debba concretizzarsi in *“attuazione in coerenza con gli indirizzi”* e nella *“programmazione annuale delle attività”*.

c) Rilievi critici sono stati mossi sia riguardo la mancanza di previsioni in ordine alle modalità di attuazione della collaborazione sia riguardo l'omessa previsione di strumenti interni per la risoluzione dei conflitti. E' stata quindi evidenziata la mancata previsione delle conseguenze derivanti dalla non conforme attuazione del programma da parte del dirigente amministrativo ed infine l'omessa previsione di strumenti diretti ad evidenziare l'eventuale inerzia.

d) Inoltre, sia nel parere del 16 luglio 2004 sia nella risoluzione del 19 gennaio 2006 sono state espresse valutazioni favorevoli in ordine al decentramento del Ministero della Giustizia, anche se sono stati segnalati i rischi derivanti dalla mancata previsione di una

specifica disciplina di dettaglio in materia di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo degli uffici periferici da parte degli organi centrali.

e) Con riguardo al decentramento del Ministero, nella risoluzione del 19 gennaio 2006, il Consiglio ha infine rilevato l'omessa indicazione di criteri per l'assegnazione delle risorse finanziarie al dirigente dell'ufficio di cancelleria o di segreteria.

## **9.2. Le modifiche del disegno di legge**

L'art. 5 del disegno di legge in esame:

- propone l'introduzione dell'art. *1 bis* che definisce le funzioni del magistrato titolare dell'ufficio come colui che *“dirige l'ufficio, adotta gli atti relativi all'organizzazione interna, distribuisce il lavoro sulla base dei criteri indicati ed approvati dal Consiglio superiore della magistratura, vigila sul rispetto della deontologia professionale da parte dei magistrati, formula proposte all'amministrazione centrale e alle altre istituzioni, controlla l'andamento generale dell'ufficio con l'obiettivo di far funzionare la giustizia nel territorio di competenza con criteri di efficienza ed efficacia, ottimizzando le risorse e instaurando un rapporto di collaborazione e sinergia con gli altri uffici giudiziari e con le altre istituzioni”*;

- prevede altresì l'introduzione dell'art. *1-ter* con il quale si inserisce la previsione secondo la quale *“il capo dell'ufficio giudiziario, unitamente ai magistrati titolari di funzioni semidirettive e al dirigente amministrativo, consulta almeno una volta l'anno i magistrati dell'ufficio e i funzionari preposti alle cancellerie e segreterie giudiziarie, al fine di elaborare il programma di attività di cui all'articolo 4 e di acquisire osservazioni e proposte. Consulta, altresì, il Consiglio dell'ordine forense e le rappresentanze sindacali unitarie per illustrare il progetto di organizzazione dell'ufficio, gli obiettivi ipotizzati e i risultati raggiunti nell'anno precedente”*;

- propone la modifica dell'art. 2 in tema di *“Gestione delle risorse umane”* (a modifica riguarda la sola locuzione *“preposto all'ufficio giudiziario”*) e dell'art. 4 sulla *“programmazione delle attività annuali”*: in quest'ultimo caso le novità sono costituite dalla previsione della preventiva acquisizione delle valutazioni dei magistrati titolari di funzioni semidirettive, dalla specificazione delle modalità di trasmissione del programma delle attività annuali; la disposizione inoltre fissa come termine per la predisposizione del programma il mese di febbraio e demanda la risoluzione dell'inerzia al Presidente della corte di appello o al Procuratore generale presso la medesima corte i quali, secondo la previsione contenuta nel disegno di legge, provvedono ad adottare il relativo atto entro il 15 marzo, sentito il titolare dell'ufficio ed il dirigente; infine sono inseriti i commi 3, 4, 5, che introducono la disciplina degli uffici aventi competenza nazionale;

- la modifica dell'art. 7 sulle *“competenze delle direzioni generali circoscrizionali”*: l'attribuzione riguardante i sistemi informativi automatizzati che è stata inserita tra le attribuzioni da esplicarsi secondo le direttive emanate dagli organi centrali del Ministero della Giustizia; tra le attribuzioni in relazione alle quali le direzioni centrali devono tenere conto delle direttive del Ministero sono state altresì inserite le statistiche ed ulteriori competenze in materia di gestione delle risorse materiali, dei beni e dei servizi;

Il disegno di legge in esame propone l'abrogazione dell'art. 5 (*“Ufficio del direttore tecnico”*); del comma 3 dell'art. 3 relativo alla previsione secondo la quale il dirigente amministrativo è nominato funzionario delegato; dei commi 3 e 5 dell'art. 8 relativi ai compiti connessi all'Ufficio tecnico.

Nessuna proposta di modifica riguarda l'art. 1 *“titolarità dell'ufficio giudiziario”*; l'art. 3 *“Gestione delle risorse finanziarie”* (ad esclusione del comma 3 che è stato abrogato); l'art. 6 *“Direzioni generali regionali e interregionali dell'organizzazione giudiziaria”*; l'art. 8 *“Direttore regionale o interregionale dell'organizzazione giudiziaria”*.

## **9.3. Le funzioni del magistrato titolare dell'Ufficio e le consultazioni in vista dell'elaborazione del programma delle attività annuali.**



**9.3.1.** L'inserimento, all'art. 1 *bis*, della definizione dei compiti del magistrato capo dell'ufficio riempie il vuoto normativo preesistente, ed appare positivo in quanto consente la chiara individuazione delle competenze specifiche spettanti ai capi degli uffici.

**9.3.2.** L'art. 1 *ter* introduce due momenti di consultazione preliminari all'elaborazione del programma: un primo momento di consultazione interna con i magistrati dell'ufficio, i funzionari preposti alle cancellerie e alle segreterie giudiziarie finalizzato all'elaborazione del programma annuale di cui all'art. 4 e quindi all'acquisizione di osservazioni e proposte; un secondo momento di consultazione esterna con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e le Rappresentanze Sindacali Unitarie finalizzato all'illustrazione del progetto, degli obiettivi ipotizzati e dei risultati raggiunti nell'anno precedente. Si ritiene positiva l'introduzione di entrambi i momenti di consultazione, anche se è opportuno segnalare una non chiara definizione dell'ambito di operatività e dell'efficacia delle osservazioni svolte da magistrati dell'ufficio ai fini dell'elaborazione del programma nella fase di consultazione interna.

**9.3.3.** Nella proposta non risultano previste conseguenze per il mancato espletamento delle procedure di consultazione in occasione della elaborazione del programma. Si segnala che, pur in coerenza con una previsione normativa non orientata a sanzionare con conseguenze invalidanti un'eventuale omessa consultazione, ai fini dell'effettiva applicazione della disposizione in esame costituirebbe un'utile previsione l'introduzione normativa di un termine di natura ordinatoria. La previsione di un termine entro il quale debba effettuarsi la consultazione interna sarebbe coerente con il metodo dell'introduzione di scansioni temporali e consentirebbe la verifica del rispetto della previsione normativa.

**9.3.4.** Inoltre, il testo normativo non definisce in maniera chiara la diversa connotazione della consultazione esterna rispetto a quella interna. Dalla previsione secondo la quale la prima è finalizzata all'elaborazione del programma e la seconda alla sua illustrazione emergono comunque diversi spazi riservati ai due momenti consultivi nell'ambito del processo decisionale volto alla determinazione del programma.

**9.3.5.** Un'ulteriore fase di consultazione di maggiore pregnanza è prevista per effetto della modifica introdotta dall'art. 4, laddove si prevede che il dirigente dell'ufficio acquisisca le valutazioni dei magistrati titolari di funzioni semidirettive e del dirigente amministrativo.

#### **9.4. Il dirigente amministrativo e il procedimento per la formazione del programma delle attività annuali.**

**9.4.1.** Ai fini organizzativi della struttura amministrativa la previsione di posti di dirigente di seconda fascia che coprano contemporaneamente più uffici giudiziari potrebbe far superare i dubbi interpretativi che si sono affacciati in questo periodo in ordine alla titolarità delle competenze dei dirigenti amministrativi negli uffici la cui pianta organica è priva di un dirigente di seconda fascia (vedi risposta del C.S.M. in data 25 gennaio 2007 ad un quesito proposto).

Il disegno di legge esclude inoltre l'automaticità della nomina del dirigente come funzionario delegato (art. 5, co. 3).

**9.4.2.** E' ribadita la piena competenza dei dirigenti amministrativi in tema di gestione del personale amministrativo e delle risorse finanziarie e strumentali. Sul punto si deve osservare che, poiché alcuni servizi incidono direttamente sulla funzione giudiziaria, sarebbe opportuno prevedere momenti di controllo successivi, attraverso i quali il dirigente amministrativo sia chiamato a rispondere degli eventuali discostamenti rispetto al programma approvato.

**9.4.3.** Il procedimento di formazione del programma delle attività annuali è invertito e sono introdotte precise scansioni temporali. Il capo dell'ufficio giudiziario entro il 30 giugno (quindi nella prospettiva della legge finanziaria e di bilancio), acquisite le valutazioni dei magistrati titolari delle funzioni semidirettive e del dirigente amministrativo redige il programma. Esso deve essere quindi inoltrato per il tramite delle direzioni regionali ed interregionali. Il Ministro determina l'entità dei finanziamenti, per ciascun anno, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di

bilancio, e la stesura definitiva del programma deve avvenire entro febbraio qualora lo stanziamento sia inferiore a quanto richiesto ( art. 3, co. 4). L'innovazione ridimensiona la figura del dirigente amministrativo, in quanto la programmazione è effettuata dai titolari degli uffici. I dirigenti amministrativi intervengono ora con contributo di tipo valutativo analogo a quello dei magistrati titolari di funzioni semidirettive. Tale previsione normativa, quindi, risolve le questioni connesse alla mancata previsione di strumenti risolutivi di conflitti sul quale erano stati esposti profili critici.

**9.4.5.** Si segnala come positiva la proposta secondo la quale l'inerzia è risolta per effetto dell'intervento del presidente della Corte di appello o del Procuratore generale presso la medesima Corte, che provvedono ad adottare il programma sentiti il titolare dell'ufficio ed il dirigente. Si è così eliminata la competenza al riguardo del Ministro della Giustizia, che non appariva coerente con il dettato costituzionale.

**9.4.6.** E' positiva altresì per gli effetti di accelerazione della risoluzione del conflitto e l'uniformità del meccanismo [...], la proposta diretta ad introdurre termini diretti a dare rilevanza all'inerzia, in quanto risponde ad una esigenza che il Consiglio aveva segnalato nei pareri formulati in materia. Adeguata appare anche la previsione del doppio termine, il primo fissato nel mese di febbraio per i titolari del potere di programmazione, il secondo al 15 marzo per coloro ai quali è demandato il potere surrogatorio di risolvere la situazione di stallo.

## **9.5. Articolazioni ministeriali centrali e direzioni generali decentrate**

Devono essere infine ribadite le critiche già espresse nella delibera del 19 gennaio 2006 rispetto alla scelta di rimandare ad un futuro atto regolamentare la compiuta definizione del riparto di competenze tra articolazioni ministeriali centrali e direzioni generali regionali o interregionali, nonché sulla figura e compiti del direttore generale. Va, invece, condivisa l'eliminazione della figura del funzionario per il riscontro contabile.

# **10.**

## **Modifiche al R.D. 30 gennaio 1941, n. 12**

Il disegno di legge prevede ai commi dal 9 al 27 dell'art. 6 una serie di modifiche, alcune delle quali significative, alla disciplina del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12, in materia di "Ordinamento giudiziario". Si tratta di novità ordinamentali riguardanti una pluralità di materie, che, in alcuni casi, ragioni di ordine sistematico ne hanno consigliato la trattazione in altre parti del presente parere (le modifiche degli artt. 7-bis, comma 2-ter, sul limite di permanenza nell'ufficio gip/gup; 7-ter, comma 2-bis, riguardante i criteri di ripartizione degli uffici inquirenti; 70, comma 3-bis, relativo alle competenze del procuratore aggiunto, 120-bis, afferente alla destinazione dei magistrati ordinari al termine del tirocinio; 192, in materia di assegnazione delle sedi per tramutamento; 194, sulla legittimazione alla diversa assegnazione all'interno dell'ufficio).

### **10.1. Piante organiche; sedi, circoscrizioni e ruolo organico della magistratura.**

L'art. 6, comma 9, disegno di legge prevede l'introduzione del comma 1-bis dell'art. 5 R.D. n. 12 del 1941, che espressamente disciplina la modalità attraverso cui provvedere all'adozione delle piante organiche degli uffici giudiziari, ossia attraverso un "decreto del Ministro della Giustizia" dopo avere "sentito il Consiglio superiore della magistratura".

Trattasi di un provvedimento di valenza positiva, che porta indubbia chiarezza, invero allo stato non ravvisabile, in ordine all'individuazione delle competenze

rispettivamente spettanti al Ministro della Giustizia ed all'Organo consiliare in tema di determinazione delle piante organiche. La previsione normativa, in particolare, intende adottare, conferendole dignità legislativa, la soluzione già osservata dalla costante prassi, per la quale all'indicazione prospettata dal Consiglio superiore della magistratura succede l'assunzione della determinazione formale da parte del Ministro della Giustizia.

L'ultimo inciso della novella dispone, poi, che la "ripartizione dei posti all'interno delle sezioni o dei gruppi di lavoro", ossia nell'ambito delle singole strutture in cui sono suddivisi i Tribunali ordinari e le Procure della Repubblica, sia effettuata "con i provvedimenti di cui ai successivi articoli 7 bis e 7 ter", ovvero, rispettivamente, con l'adozione delle tabelle degli uffici giudicanti o mediante l'assunzione dei provvedimenti di ripartizione degli uffici requirenti di cui al nuovo comma 2-bis dell'art. 7-ter (introdotto dall'art. 6, comma 12, del disegno di legge).

La previsione normativa, oltre a porsi in sistematica coordinazione con altre innovazioni previste nel disegno di legge in esame, si connota per il particolare rilievo attribuito al sistema tabellare, che acquisisce un ruolo sempre più significativo: uno dei tratti salienti che appare emergere dalla valutazione del disegno di legge è proprio questo processo di accrescimento di rilievo del sistema delle tabelle, ravvisabile anche in altre parti del disegno di legge, che, alla stregua della nuova normativa, viene ad essere maggiormente disciplinato e reso rigido nella previsione delle singole fattispecie. Si realizza, cioè, una sorta di definitiva consacrazione dell'organizzazione tabellare, il che appare un aspetto di assoluta importanza, in quanto idoneo ad aumentare la possibilità di rappresentare in maniera puntuale ed obiettiva, in ogni singola realtà, l'effettiva situazione lavorativa, accrescendo i termini della trasparenza sia nella preventiva fase della cognizione che in quella successiva del controllo (cui, necessariamente, verrà a corrispondere un incremento di oneri per il Consiglio superiore della magistratura).

Le osservazioni che precedono trovano conferma anche nell'integrale modifica dell'art. 6 del R.D. n. 12 del 1941, disposta dall'art. 6, comma 10, disegno di legge. Coerentemente al sistema, infatti, viene disposto che "il numero, le sedi, le circoscrizioni territoriali degli uffici giudiziari indicati nelle lettere da b) a g) del comma 1 dell'art. 1" (ossia tutti gli uffici giudicanti: tribunale ordinario, corte di appello, Corte suprema di cassazione, tribunale per i minorenni e magistrato di sorveglianza), con l'inopportuna indicazione ancora della superata figura del pretore -, ed il "ruolo organico della magistratura", devono essere determinati "dalle tabelle allegate al presente ordinamento". Non si tratta di una norma caratterizzata da una significativa portata innovativa, atteso che essa si limita sostanzialmente a ripercorrere, salvo apportare una più corretta individuazione delle circoscrizioni territoriali degli uffici giudicanti (con esclusione, per l'appunto, del giudice di pace), il dettato previsto dall'attuale formulazione dell'art. 5 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12.

## **10.2. Le tabelle degli uffici giudicanti; la costituzione delle sezioni di tribunale; l'ufficio del massimario e del ruolo**

Per quanto riguarda le tabelle degli uffici giudiziari giudicanti (già disciplinate dalla previsione dell'art. 7-bis del R.D. n. 12 del 1941) le modifiche sono previste nell'art. 6, comma 11, del disegno di legge. La più importante di esse è rappresentata dal prolungamento da due a tre anni del termine di validità delle tabelle, da approvarsi sempre "con decreto del Ministro della giustizia in conformità delle deliberazioni del consiglio superiore della magistratura assunte sulle proposte dei presidenti delle corti di appello, sentiti i consigli giudiziari".

La modifica deve essere valutata in termini favorevoli, in quanto è idonea a facilitare il regolare espletamento di una procedura che, anche in ragione della pluralità di organi coinvolti, si è spesso rivelata nella prassi difficoltosa e complessa, prevedendo il coinvolgimento dei dirigenti degli Uffici giudiziari, dei Presidenti delle Corti di Appello, dei Consigli giudiziari e, nella fase deliberativa, del Consiglio superiore della magistratura. La novella, inoltre, consente di creare una "sistemazione" più stabile all'interno dei diversi uffici, contribuendo all'acquisizione di una maggiore esperienza da parte dei singoli magistrati nell'esercizio concreto delle funzioni (con ricadute favorevoli in termini di accrescimento di professionalità e di migliore servizio per gli

utenti) e favorendo una migliore valutazione delle soluzioni da adottarsi per la strutturazione delle successive tabelle, potendosi contare su di un arco temporale maggiore.

Oltre ad essere facilitato il compito consultivo dei Consigli giudiziari, notoriamente oberati da molteplici compiti, il prolungamento a tre anni del termine di approvazione delle tabelle è destinato ad incidere favorevolmente anche rispetto al carico di lavoro del Consiglio superiore della magistratura.

Resta invariata la salvezza prevista dal secondo comma dell'art. 7-ter, che consente "per sopravvenute esigenze" la modifica tabellare "nel corso del triennio": è così opportunamente mantenuta la preventiva formulazione, che lascia sufficienti margini di discrezionalità nella determinazione delle ipotesi in cui è consentita la variazione delle tabelle, senza disporre un'elencazione tassativa.

L'art. 6, comma 11, disegno di legge introduce, poi, un inciso finale al comma 1 dell'art. 7-ter, prevedendo espressamente che, ferme restando le eventuali responsabilità di natura disciplinare, "la violazione dei criteri per l'assegnazione degli affari" non può essere mai ("in nessun caso") tale da determinare "la nullità dei provvedimenti adottati". Si tratta di norma di chiusura di positivo impatto, idonea a conferire garanzie di certezza alle soluzioni assunte per i singoli uffici giudiziari, peraltro ponendosi in coerenza sistematica con i dettami dell'art. 33 c.p.p..

Parimenti opportuna è la modifica della formulazione dell'art. 46 R.D. n. 12 del 1941, disposta dall'art. 6, comma 15, del disegno di legge, mediante la quale viene elevato a tre anni il termine per provvedere alla designazione delle varie Sezioni di tribunale in cui "normalmente" è ripartito il tribunale ordinario. Interessante, oltre che maggiormente aderente alla prassi seguita, appare la scelta del legislatore di utilizzare il suddetto avverbio ("normalmente"), in quanto dotato di un impatto maggiormente chiaro ed incisivo rispetto alla formulazione opzionale adottata dalla attuale normativa ("può" essere costituito in più sezioni).

Sempre coerente al sistema tabellare, così come valorizzato dal disegno di legge, è la modifica apportata dall'art. 6, comma 16, all'inciso conclusivo del terzo comma dell'art. 68 R.D. n. 12 del 1941, per cui le attribuzioni dell'ufficio del massimario e del ruolo, al pari di tutti gli altri uffici giudicanti, vengono stabilite dal Primo Presidente della Suprema Corte con il "provvedimento tabellare di cui all'art. 7-bis". Con riguardo all'ufficio del massimario e del ruolo, poi, appare significativa l'avvenuta abrogazione del secondo comma dell'art. 68 R.D. n. 12 del 1941, che indica il numero dei magistrati addetti al predetto ufficio, trattandosi dell'opportuna eliminazione di una previsione normativa di fatto ormai desueta, da tempo totalmente inosservata.

### **10.3. Decadenza e domicilio del magistrato**

**10.3.1.** In tema di decadenza del magistrato, l'art. 6, comma 13, del disegno di legge prevede la modifica dell'intera struttura dell'art. 11 R.D. n. 12 del 1941: per un verso è ribadito, secondo la precedente formulazione, il perfezionarsi della suddetta ipotesi nel caso di mancata assunzione delle (prime o successive) funzioni nel termine stabilito o assegnato; per altro verso, tale conseguenza è estesa al caso della mancata assunzione del servizio all'atto originario della nomina. In maniera troncante ed evitando ogni dubbio interpretativo e qualsiasi residuo di discrezionalità da parte del Consiglio superiore della magistratura – viceversa insito nell'originaria formulazione dell'art. 11 del R.D. n. 12 del 1941, che permetteva la riassunzione entro il termine di un anno - la novella stabilisce l'assoluta impossibilità di effettuare, in qualsiasi momento, la riassunzione del magistrato decaduto.

La chiarezza dell'ultimo inciso, peraltro, rende superflue, tanto da imporne l'abrogazione, le disposizioni di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 11 del R.D. n. 12 del 1941, non essendo più necessario, per quanto esplicito, equiparare gli effetti della decadenza per mancata assunzione delle funzioni o del servizio, ovvero quelli della decadenza per assenza dall'ufficio di cui all'art. 127, lett. c) del D.P.R. n. 3 del 1957, a quelli delle dimissioni del magistrato (che determinano appunto la conseguente impossibilità di riassumere il soggetto dimissionario).

**10.3.2.** Il successivo comma 14 dell'art. 6 del disegno di legge in esame introduce, poi, l'art. 11-bis del R.D. n. 12 del 1941, mediante il quale viene disciplinata la materia del domicilio del magistrato.

In maniera lineare, senza innovazioni significative, l'indicata norma prevede l'obbligo del magistrato di fissare il proprio domicilio entro la distanza massima di quaranta chilometri del centro cittadino ove ha sede l'ufficio giudiziario. Resta invariata, comunque, la possibilità prevista dall'art. 209-bis, comma 2, dello stesso R.D. n. 12 del 1941 di concedere al magistrato l'autorizzazione a fissare il proprio domicilio anche ad una distanza maggiore, "a condizione che non vi sia pregiudizio per il servizio". Di tale norma va data un'interpretazione rigorosa che ne confermi nell'applicazione pratica la natura eccezionale.

Nella fattispecie si sarebbe anche potuta valutare l'opportunità dell'adozione di una disposizione normativa meno rigida, e di natura meno vincolante, con riguardo alla posizione dei magistrati che esercitano le proprie funzioni presso le varie corti di appello, attesa la maggiore estensione territoriale che strutturalmente connota la dimensione del distretto.

#### **10.4. Supplenze.**

L'art. 104 R.D. n. 12 del 1941, avente ad oggetto la disciplina della supplenza in caso di mancanza o di impedimento del Presidente del Tribunale ordinario o della Sezione, è stata integrata, con significative innovazioni, dalla disposizione dell'art. 6, comma 18, del disegno di legge.

Il sistema attuale si fonda, infatti, sulla generica previsione della sostituzione del dirigente impedito con un magistrato "designato annualmente".

In coerenza con il sistema tabellare che connota la novella normativa, la nuova formulazione della disposizione stabilisce, invece, che il provvedimento di nomina del "vicario" debba essere adottato ogni tre anni, nelle tabelle previste dall'art. 7-bis del R.D. n. 12 del 1941. In parziale deroga alla rigidità del sistema tabellare - che, come detto, caratterizza in modo rilevante il disegno di legge -, è tuttavia desumibile anche una possibilità alternativa, in virtù della quale l'indicazione del magistrato supplente viene ad essere effettuata con un provvedimento esterno, di natura extratabellare. In tale ultimo caso il mancato vaglio del Consiglio superiore della magistratura viene ad essere recuperato mediante l'imposizione legislativa dell'obbligo dell'invio all'organo di autogoverno, "per l'approvazione", del provvedimento di nomina del vicario.

Un ultimo significativo aspetto, che rende ottimale la disposizione in esame (soprattutto perché conforme ai criteri, stabiliti dalla normazione secondaria, costantemente seguiti da parte del CSM), è l'indicazione dei profili di cui si deve tenere conto all'atto della nomina del vicario, ossia le sue "capacità organizzative" e le sue "esperienze professionali".

Si tratta, all'evidenza, di concetti che riflettono, positivamente, quei criteri di attitudine e di merito integranti i principali parametri valutativi su cui il C.S.M. è solito fondare le decisioni riguardanti il conferimento degli incarichi direttivi. La ravvisabile identità di *ratio* rende corretta l'indicazione di analoghi elementi di giudizio, in quanto comunque trattasi, per quanto temporanee, di nomine apicali che, come tali, doverosamente necessitano del ricorso a professionalità elevate, che sappiano adeguatamente gestire delicate fasi di transizioni, che talora si protraggono anche per periodi di tempo non limitati.

La disciplina della supplenza del Presidente della Corte di appello o delle relative Sezioni - per come indicato dall'art. 108 R.D. n. 12 del 1941, nella nuova formulazione disposta dall'art. 6, comma 19, disegno di legge - prevede solo la generica indicazione di una nomina triennale dei rispettivi sostituti. Viene fissata, tuttavia, anche la regolamentazione delle fattispecie in cui tale nomina - evidentemente non obbligatoria - non sia stata effettuata. In tali ipotesi il criterio da adottarsi, per volontà legislativa, è quello dell'anzianità, per cui "fa le veci" il più anziano dei magistrati rispettivamente "appartenente alla corte o alla sezione".

## **10.5. Collocamento fuori ruolo, ricollocamento in ruolo e servizio dei magistrati addetti al Ministero della giustizia.**

**10.5.1.** Una delle innovazioni maggiormente significative disposte dal disegno di legge è la dettagliata disciplina della materia del collocamento fuori ruolo dei magistrati, confluita nel Capo X del R.D. n. 12 del 1941 la cui rubrica - “Dei magistrati con funzioni amministrative del Ministero di grazia e giustizia” - viene sostituita con nuova formulazione “Collocamento fuori ruolo e ricollocamento in ruolo dei magistrati ordinari”. Attraverso i commi 24 e 25 dell’art. 6 del disegno di legge viene introdotta una normazione generale ordinamentale che regola il collocamento fuori ruolo ed il conseguente ricollocamento in ruolo, con riferimento a tutti i tipi di incarichi previsti (e non più, come nella vecchia formulazione dell’art. 196 del R.D. n. 12 del 1941, con esclusivo riguardo ai magistrati destinati al Ministero della giustizia).

La scelta del legislatore appare quella di conferire dignità legislativa, raccordandola ed inserendola nell’ordinamento giudiziario, a quella disciplina già prevista dalla normativa primaria, ma soprattutto secondaria di origine consiliare, che, fino ad oggi, ha governato la materia del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari.

Il rilievo dato dall’attuale formulazione dell’ordinamento giudiziario alla disciplina del collocamento fuori ruolo risulta, invero, assai deludente: la definizione normativa dell’istituto è prevista solo nell’art. 58 del Testo Unico degli impiegati civili della Stato, mentre le uniche disposizioni del R.D. n. 12 del 1941 concernenti il collocamento fuori ruolo sono quelle disposte dagli artt. 196 e 210, che, rispettivamente, regolano la destinazione dei magistrati al Ministero della giustizia ed il collocamento fuori ruolo per lo svolgimento dei c.d. incarichi speciali, “non previsti da leggi o da regolamenti”, in quanto non espressamente disciplinati e riguardanti enti non preventivamente individuati.

Il sistema dei collocamenti fuori ruolo delineato dal disegno di legge, invece, in puntuale aderenza all’ormai consolidato *modus procedendi*, prevede la possibilità di consentire tale collocamento dei magistrati per ricoprire cariche elettive (politiche o consiliari) o per espletare funzioni amministrative presso strutture nazionali od internazionali, entro il tetto massimo di 230 unità. La previsione di tale soglia limite, in origine voluta dalla disciplina consiliare allo scopo di evitare eccessive sottrazioni, per quanto momentanee, dei magistrati dallo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, nella ritenuta “straordinarietà” del ricorso allo strumento del collocamento fuori ruolo, si scontra, tuttavia, con due ordini di eccezioni previste dal disegno di legge: vengono espressamente indicate come ipotesi derogatorie al suddetto limite numerico la norma dell’art. 13 della legge 3 agosto 2001, n. 317 – che esclude l’apposizione dei limiti previsti dai vari ordinamenti per il conferimento degli incarichi di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri o con i singoli Ministri - e le varie ipotesi elencate al comma 2 del nuovo art. 196 R.D. n. 12 del 1941, tutte da non computarsi nell’indicato limite delle 230 unità.

In tal maniera, tuttavia, viene in fatto a essere prevista la possibilità di un contemporaneo collocamento fuori ruolo di un numero assai elevato di magistrati, in ipotesi neppure precisamente quantificabile, di certo assai maggiore rispetto a quello attualmente stabilito.

La normazione vigente, infatti, consente il collocamento fuori ruolo di un numero massimo di 230 magistrati (200 *ex* art. 3 della legge 13 febbraio 2001, n. 48 e fino ad ulteriori 30 ai sensi dell’art. 13 della legge 3 agosto 2001, n. 317), senza la possibilità di deroga alcuna; pertanto nella suddetta cifra risultano comprese, ed anzi numericamente maggioritarie (156 unità), anche tutte quelle ipotesi che, viceversa, il novellato art. 196-bis considera derogatorie ed aggiuntive rispetto al sistema ordinario. Infatti, tra i 227 magistrati collocati fuori ruolo alla data del 15 maggio 2007, ne risultano: 56 con incarichi di diretta collaborazione del Presidente del Consiglio dei Ministri o con i singoli Ministri; 15 presso il Consiglio superiore della magistratura; 23 presso enti od organismi internazionali ovvero presso Stati esteri; 1 come esperto presso il Ministero degli Affari Esteri; 20 presso l’Ispettorato generale del Ministero della giustizia; 1 con incarico speciale ai sensi dell’art. 210 del R.D. n. 12 del 1941; 40 con incarichi presso organi costituzionali.

Alla luce di tale considerazione, il sistema previsto *de iure condendo* risulta foriero di conseguenze assai pericolose, non solo perché crea il rischio di un'eccessiva estensione dell'utilizzo dello "straordinario" strumento del collocamento fuori ruolo, ma anche perché consente il ricorso ad esso attraverso richiami normativi spesso generici ed indeterminati, con correlato rischio di un incontrollato ricorso all'istituto medesimo.

Peraltro, il sistema attualmente vigente prevede, con riferimento a 200 dei 230 magistrati collocabili fuori ruolo, l'inserimento in un ruolo *ad hoc*, così da evitare di incidere negativamente sul ruolo organico della magistratura. La disciplina della novella, invece, prevedendo un notevole incremento del numero di magistrati collocabili fuori ruolo, appare tale da determinare risultanze assai negative a quegli uffici giudiziari da cui risulteranno provenire i magistrati collocati fuori ruolo, atteso che il mantenimento invariato delle relative piante organiche sarà di fatto impeditivo di ogni possibile sostituzione dei predetti magistrati.

Ragioni di opportunità, pertanto, consiglierebbero un ripensamento del sistema previsto e l'indicazione di una delimitazione maggiormente significativa del numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo, da effettuarsi o mediante la reintroduzione di una soglia limite numerica assolutamente inderogabile – alla stregua della normazione attualmente in vigore – ovvero, fermo restando le ipotesi derogatorie stabilite dal novellato art. 196, comma 2, del R.D. n. 12 del 1941, attraverso la previsione di un numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo ben inferiore alle 230 unità ora indicate dal disegno di legge.

L'articolo ora citato chiarisce, poi, come il collocamento fuori ruolo debba essere richiesto, e poi adottato con decreto, da parte del Ministro della giustizia, necessitando tuttavia sempre, nella fase intermedia, di una delibera dal contenuto conforme assunta dal Consiglio superiore della magistratura. Non si tratta, dunque, di un atto di volontà del Ministro, bensì dell'attivazione di un procedimento nel quale, oltre all'ovvio assenso del magistrato interessato, è prevista la necessaria deliberazione dell'organo di autogoverno, da considerarsi di natura autorizzatoria, in quanto espressione di una prerogativa di rango costituzionale spettante al CSM.

La cessazione del collocamento fuori ruolo, conformemente all'attuale prassi, può avvenire su richiesta dell'interessato ovvero *ex officio* (e, quindi, alla scadenza del mandato elettivo o dell'incarico conferito o a seguito della messa a disposizione da parte del Ministro).

Precisato che nel periodo di collocamento fuori ruolo vengono applicate al magistrato, in quanto compatibili, le disposizioni previste sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, la nuova formulazione dell'art. 196 del R.D. n. 12 del 1941 si conclude riconoscendo, ad ogni effetto di legge, la piena equiparazione del periodo trascorso dal magistrato fuori dal ruolo organico delle magistratura all'esercizio delle ultime funzioni giudiziarie o giurisdizionali da costui svolte, così recependo, anche su tale aspetto, la ormai consolidata prassi del Consiglio superiore della magistratura, fondata sulla norma del punto 7-bis del par. VII della circolare P-15098.

**10.5.2.** La disciplina del ricollocamento in ruolo dei magistrati è prevista dall'art. 196-bis del R.D. n. 12 del 1941, così come novellato dall'art. 6, comma 25, del disegno di legge.

Si tratta di una norma che non introduce innovazioni particolarmente significative rispetto ai più recenti interventi legislativi, ed anzi opera una sorta di *reductio ad unum* degli stessi, altresì ricalcando i principali dettami previsti in materia dalla normazione secondaria consiliare.

L'esame complessivo delle disposizioni del novellato art. 196-bis del R.D. n. 12 del 1941 consente, in primo luogo, di osservare come sia stato genericamente previsto che il periodo di collocamento fuori ruolo non possa mai superare il termine "massimo complessivo di dieci anni".

L'inequivoco riferimento al concetto di "massimo complessivo" lascia comprendere come ai fini della determinazione del predetto termine i singoli periodi trascorsi fuori ruolo dal magistrato debbano essere considerati in maniera cumulativa, anche ove gli stessi non fossero stati svolti continuativamente.

Da tale computo, tuttavia, devono essere esclusi i periodi di aspettativa usufruiti per mandato elettivo, ovvero i periodi trascorsi fuori dal ruolo organico della magistratura

prima della entrata in vigore del decreto legislativo n. 160 del 2006 (conformemente a quanto già era stato disposto dall'art. 50 del predetto decreto legislativo). Quest'ultima disposizione presta il fianco a rilievi critici, poiché attribuisce, ad esclusivo vantaggio di un predeterminato e ristretto numero di magistrati (coloro che sono stati collocati fuori ruolo prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 160 del 2006), la possibilità di godere di un'eccessiva dilatazione dei termini complessivi di collocamento fuori dal ruolo organico. Tale disposizione deve essere considerata soprattutto iniqua con riferimento alla posizione di coloro che, già prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 160 del 2006, avevano trascorso fuori ruolo un considerevole lasso di tempo (si pensi, ad esempio, al caso di chi, essendo già stato in passato fuori ruolo per 9 anni, potendo godere di un ulteriore periodo pari a 10 anni, può restare collocato al di fuori del ruolo organico della magistratura per complessivi 19 anni). Più opportuna sarebbe l'eliminazione della suddetta previsione normativa, in alternativa alla quale sarebbe comunque preferibile l'indicazione di un numero massimo di anni già trascorsi fuori ruolo – congruo e non eccessivo – da escludere dal computo globale del termine decennale.

In coerenza con quanto già disposto in sede di normazione secondaria consiliare, i limiti temporali massimi di permanenza fuori ruolo risultano, tuttavia, derogabili per gli “incarichi apicali di diretta collaborazione”.

L'inopportunità di sottrarre magistrati alla giurisdizione nei primi anni di carriera, con conseguente dispersione di capacità professionali appena in formazione, ispira la disposizione prevista dal comma 2 dell'art. 196-bis R.D. n. 12 del 1941, secondo cui i collocamenti fuori ruolo non possono essere autorizzati prima del conseguimento della “seconda valutazione di professionalità”.

Ribadito, conformemente al decreto legislativo n. 160 del 2006, che tutti i ricollocamenti in ruolo devono avvenire senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, il sistema di ricollocamento in ruolo, rispetto alle numerose procedure previste a seconda della tipologia dell'incarico ricoperto, viene diversificato nel disegno di legge in sole quattro distinte procedure, a seconda della posizione ricoperta dal magistrato al momento del suo rientro in ruolo.

a) Per i magistrati in aspettativa per mandato elettivo, conformemente al sistema pregresso, il ricollocamento in ruolo deve avvenire mediante concorso virtuale (disciplinato dal par. 5, n. 28 della circolare consiliare P-15098) presso una sede vacante sita in un distretto posto in una regione diversa da quella in cui, in tutto o in parte, è ubicato il territorio della circoscrizione nella quale il magistrato è stato eletto, salvo che questi svolgesse le sue funzioni presso la Corte di cassazione, la Procura generale della stessa Corte di cassazione ovvero presso la Direzione nazionale antimafia, nel qual caso il rientro in ruolo potrà comunque avvenire presso l'ufficio di provenienza.

b) La disciplina del disegno di legge, quindi, distingue le posizioni dei magistrati fuori ruolo, che in precedenza non ricoprivano incarichi direttivi o semidirettivi, a seconda che i predetti avessero o meno compiuto tre anni di permanenza fuori ruolo all'atto del ricollocamento in ruolo. I primi, infatti, devono essere ricollocati nei ruoli della magistratura nella medesima sede ove svolgevano le funzioni giudiziarie prima del collocamento fuori ruolo, eventualmente “anche in soprannumero da riassorbire con la prima vacanza”: per questi magistrati è preclusa ogni possibilità di fare ricorso al concorso virtuale per l'accesso a sedi diverse, disponibili e vacanti al momento del ricollocamento in ruolo.

c) Diversamente, qualora il magistrato al momento del ricollocamento in ruolo abbia compiuto almeno tre anni fuori ruolo, oltre alla possibilità di fare ritorno “nella sede precedentemente occupata ... anche in soprannumero da riassorbire con la prima vacanza”, è concessa la possibilità di accedere ad altra sede, mediante la disciplina del concorso virtuale.

d) Da ultimo, conformemente al consolidato principio per cui è esclusa la possibilità di assegnare con concorso virtuale le funzioni di legittimità, ovvero gli incarichi direttivi o semidirettivi, il rientro in ruolo per i magistrati che ricoprivano incarichi direttivi è consentito con il concorso virtuale, “anche in soprannumero da riassorbire con la prima vacanza”, solo in un ufficio giudiziario “con funzioni né semidirettive né direttive né di legittimità”.



Chiarito che l'obbligatorio termine di permanenza triennale in un ufficio giudiziario, cui il magistrato è pervenuto "a domanda", non si applica ai ricollocati in ruolo, la disciplina del nuovo art. 196-bis del R.D. n. 12 del 1941 prevede una disposizione di chiusura che in maniera troncante preclude, fatta eccezione per le ipotesi indicate al comma 3, lettere a), c) e d), la possibilità di effettuare un tramutamento attraverso la procedura del concorso virtuale, fatta, tuttavia, eccezione "nel caso di gravi e comprovate ragioni di salute, di sicurezza o che non sia possibile l'assegnazione di sede entro due mesi dalla messa a disposizione o dalla richiesta di ricollocamento in ruolo".

**10.5.3.** L'art. 6, comma 26, del disegno di legge modifica la struttura dell'art. 199 del R.D. n. 12 del 1941 che disciplina la natura del servizio reso dai magistrati addetti al Ministero della giustizia.

Come già si è visto, l'attuale formulazione della disciplina dell'ordinamento giudiziario si limita a prevedere all'art. 196 R.D. n. 12 del 1941 la destinazione di magistrati presso il Ministero della giustizia per lo svolgimento di funzioni amministrative, con conseguente temporaneo collocamento fuori ruolo, precisando al successivo art. 199 che il servizio reso presso il Ministero della giustizia è equiparato a quello prestato negli uffici giudiziari.

Con riguardo a tale ultima norma, ed in generale alla disciplina dei magistrati collocati fuori ruolo presso il Ministero della giustizia, attesa la generale formulazione dei novellati art. 196 e 196-bis R.D. n. 12 del 1941, il nuovo art. 199 si limita a prevedere che siano le norme dell'ordinamento del Ministero della giustizia a determinare "il numero e le attribuzioni dei magistrati che vi prestano servizio", sostanzialmente snellendo la precedente disposizione, della quale vengono eliminate parti desuete e non più conformi alla struttura sistematica del nuovo ordinamento giudiziario.

## **10.6. Computo dell'anzianità**

Il comma 27 dell'art. 6 del disegno di legge in esame determina una sostanziale modifica della disciplina del computo dell'anzianità, così come prevista dall'art. 201 del R.D. n. 12 del 1941.

Rispetto all'attuale formulazione, infatti, viene semplificato il sistema di computo attraverso la fissazione di due unici concetti di riferimento. In primo luogo, viene generalmente stabilito che l'anzianità del magistrato debba essere computata "dalla data del decreto di nomina a magistrato ordinario", così fissando un unico parametro di valutazione obiettivo e predeterminato da cui inferire, nel corso dell'intero iter professionale, l'anzianità del singolo magistrato. In secondo luogo, viene precisato, in maniera specifica, che l'anzianità dei magistrati ordinari risulta determinata dall'ordine della graduatoria "utilizzata per la nomina".

Appare evidente, pertanto, come il sistema utilizzato, pur sostanzialmente conforme a quello attuale, si caratterizzi per uno schema maggiormente semplificato, che stabilisce, in modo uniforme, un unico *dies a quo* per l'effettuazione del computo dell'anzianità, come detto da individuarsi nell'atto di nomina e nella relativa data.

Opportunamente la novella dispone l'eliminazione di talune previsioni normative inappropriate (ad esempio attinenti all'ordine di conferimento delle "promozioni"), inutili (quelle riguardanti l'indicazione dell'anzianità degli uditori) o sistematicamente inadeguate (in tema di decorrenza dell'anzianità in relazione allo stato civile dei magistrati).

# **11.**

## **Il Consiglio superiore della magistratura**

### **11.1 La struttura e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura.**

L'intervento complessivo del disegno di legge conferma alcuni profili della tendenza al depotenziamento delle competenze del Consiglio Superiore della Magistratura. Oltre a quanto già rilevato a proposito della Scuola superiore della magistratura, con riferimento al sistema disciplinare si registra una dilatazione del ruolo del Ministro della Giustizia e del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, soprattutto laddove il D.Lvo 109/2006 prevede la possibilità di diretta archiviazione del fatto ritenuto disciplinarmente tenue senza alcuna comunicazione al Consiglio. A tale dilatazione corrisponde la modifica dell'art. 2 R. D. Lgs 31/5/1946 n. 511, che individuando quale presupposto per il trasferimento d'ufficio solo per comportamenti incolpevoli del magistrato, ha di fatto privato il Consiglio di uno strumento di intervento efficace per rimuovere situazioni, purtroppo sufficientemente diffuse, di incompatibilità ambientale fra esercizio autonomo ed indipendente della funzione giudiziaria e profilo professionale del magistrato. Malgrado la recente risoluzione consiliare del 24 gennaio 2007, che rappresentava la difficoltà di funzionamento, sotto il profilo dell'efficacia e della tempestività dell'intervento, della nuova configurazione del trasferimento *ex art. 2 L.G.*, il disegno di legge non prevede interventi tesi a ridefinire l'operatività dell'istituto nel senso indicato dall'organo di autogoverno.

Per quanto attiene, più da vicino, alla struttura e al funzionamento del CSM il ddl prevede significative innovazioni.

#### **11.1. Le modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195.**

Il disegno di legge "Riforma dell'Ordinamento Giudiziario" approvato dal Consiglio dei Ministri in data 7 marzo 2007, apporta modifiche agli artt. 1, 7, 7 bis, 9 e 10 bis, legge 24 marzo 1958, n. 195 "recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura).

##### **11.1.1. Il numero dei componenti elettivi del CSM**

Con le modifiche all'art. 1, L. 195/1958., il legislatore interviene sulla composizione dell'Organo di autogoverno, aumentando il numero dei componenti elettivi; si stabilisce, infatti, che del Consiglio facciano parte venti componenti eletti dai magistrati ordinari e dieci componenti eletti dal Parlamento, nel rispetto della proporzione tra membri togati e membri laici stabilita dall'art. 104, comma 4, della Costituzione. Come è noto, il numero dei componenti del Consiglio era stato ridotto a sedici componenti eletti dai magistrati ed otto componenti eletti dal Parlamento, per effetto della Legge 28 marzo 2002, n. 44; con il disegno di legge in esame il legislatore riporta l'organico dei componenti elettivi a trenta unità.

La riforma risponde ad esigenze di funzionalità o che lo stesso C.S.M. aveva evidenziato nei pareri del 25 ottobre 2001 e del 17 febbraio 2002 sul disegno di legge recante modifiche al sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura.

Invero, il crescente numero dei magistrati complessivamente amministrati dal Consiglio, a causa dell'aumento di organico dei magistrati ordinari e dell'introduzione nell'ordinamento di nuove figure di magistrati onorari, implica un carico del lavoro amministrativo del Consiglio superiore e dei suoi singoli membri alquanto elevato. Di riflesso, l'aumento di organico risponde ad esigenze di funzionalità complessiva dell'organo di autogoverno. Del resto, il ritorno alla composizione del Consiglio nei termini dimensionali degli anni '50 e '60, per effetto della citata L. n. 44/2002, oltre a non trovare rispondenza nel numero dei magistrati amministrati, che risulta raddoppiato rispetto a quegli anni, ha determinato una ulteriore ricaduta negativa, riducendo la pluralità di apporti e di esperienze provenienti dalla cultura giuridica universitaria e forense nell'ambito del Consiglio.

Si osserva che l'aumento del numero dei componenti del C.S.M. sembra garantire, altresì, la migliore funzionalità della Sezione disciplinare del Consiglio soprattutto in relazione alla necessità di mutare la composizione dei collegi a seguito di determinati eventi processuali.

**11.1.2.** Il disegno di legge governativo non prevede, contrariamente alla prima stesura, la modifica del sistema elettorale del Consiglio superiore in senso proporzionale, per liste contrapposte (ferma la rappresentatività dei componenti in relazione alla funzioni giudicanti, requirenti e di legittimità). Tale mancata indicazione, contraddittoria rispetto a quanto previsto per la elezione degli organi di autogoverno locali (consigli giudiziari e consiglio direttivo della Corte di Cassazione), rappresenta

un momento di involuzione dell'intero progetto riformatore che deve essere sottolineato in quanto distonico rispetto all'intervento complessivo.

### **11.1.3. La Segreteria e l'Ufficio studi e del contenzioso.**

Il disegno di legge riforma completamente gli artt. 7 e 7 bis della legge n. 195/1958. La nuova disciplina modifica la composizione della Segreteria, portando a sedici i magistrati addetti, rispetto al numero di undici previsto dall'art. 7 della legge 24 marzo 1958, n. 195, come modificato dall'art. 1 della legge 9 dicembre 1977, n. 908. Parimenti, viene portato a otto il numero dei magistrati che compongono l'Ufficio studi, potenziando così la struttura di due unità. I magistrati segretari vengono nominati dal Consiglio tra i magistrati che abbiano conseguito la seconda valutazione di professionalità di cui all'art. 11, comma 1 del decreto legislativo n. 160/2006. Con riguardo alla dotazione organica del personale amministrativo, la norma di cui all'art. 7, comma 1, fa espresso riferimento al D. Lgs. 14 febbraio 2000, n. 37, istitutivo del ruolo del personale della segreteria e dell'Ufficio studi. La Segreteria è diretta dal Segretario Generale, nominato dal Consiglio superiore della magistratura tra i magistrati che abbiano conseguito la quinta valutazione di professionalità. Il Segretario Generale è coadiuvato dal Vice Segretario, che viene nominato tra i magistrati che abbiano conseguito la terza valutazione di professionalità. Il novellato art. 7, comma 5, della L. 195/1958 stabilisce che *“i magistrati di cui al comma 4 sono posti fuori ruolo organico della magistratura per un periodo non superiore a sei anni, non rinnovabile, fatta eccezione per gli incarichi di cui ai commi 2 e 3”*. Il comma 4 dell'art. 7 citato fa riferimento ai magistrati addetti alla Segreteria, mentre i commi 2 e 3 riguardano, rispettivamente, il Segretario generale ed il Vice Segretario generale. In tali termini, il legislatore pone un limite temporale massimo, di sei anni, per la durata dell'incarico di magistrato segretario; in precedenza, la legge prevedeva la cessazione dell'incarico alla metà della consiliatura successiva a quella del conferimento. Diversamente, l'assenza di indicazioni specifiche circa la durata dell'incarico di Segretario generale e di vice Segretario generale, induce a ritenere che per tali figure valga il limite generale di permanenza fuori ruolo di dieci anni, fissato dall'art. 196-bis del R.D. n. 12/1941, introdotto dal medesimo disegno di legge in esame. Un diverso regime di durata massima per gli incarichi di Segretario generale e di Vice Segretario generale, rispetto al termine previsto per i magistrati addetti alla segreteria, pone qualche dubbio in ordine alla sua opportunità.

Detta disciplina di dettaglio sembra mutuare, con talune diversità di ordine quantitativo, l'impianto delle disposizioni di natura secondaria dettate dall'Organo di autogoverno, sulla permanenza fuori ruolo organico dei magistrati. Invero, con la riforma in esame il legislatore delinea l'impianto normativo dell'Ordinamento giudiziario disciplinando elementi di dettaglio relativi all'*amministrazione* del corpo magistratuale, che rientrano nell'ambito del potere di normazione secondaria, del quale il Consiglio superiore della magistratura è titolare. Rafforza il convincimento il fatto che, con riguardo alla nomina del Segretario generale, del vice Segretario generale e dei magistrati addetti alla segreteria, il disegno di legge, verosimilmente in considerazione delle attribuzioni funzionali di tali incarichi, richiama espressamente (art. 7, commi 2, 3 e 4) l'osservanza dei criteri di cui all'art. 11, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 160 del 2006, come modificato dal disegno di legge approvato in data 7 marzo 2007, cioè a dire i criteri relativi alla valutazione di professionalità, che involgono l'attitudine alla dirigenza da parte del magistrato, riferita alla capacità di organizzare, di programmare e di gestire l'attività e le risorse in rapporto al tipo, alla condizione strutturale dell'ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e personale.

Il novellato art. 7 bis istituisce l'Ufficio studi e del contenzioso. Dell'Ufficio fanno parte otto magistrati che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione di professionalità, collocati fuori del ruolo organico della magistratura. L'Ufficio studi è posto alle dirette dipendenze del Comitato di Presidenza (art. 7-bis, comma 1). Il Direttore dell'Ufficio studi è nominato dal Consiglio superiore della magistratura. Per le modalità di nomina del direttore e dei magistrati addetti, la durata dei relativi incarichi, le competenze dell'Ufficio anche in relazione all'assistenza ai componenti del Consiglio, il legislatore, opportunamente in ragione delle considerazioni sopra svolte, rimanda alle disposizioni del Regolamento Interno del CSM (art. 7-bis, comma 2).

Merita sottolineare che, in considerazione delle competenze in materia di predisposizione degli atti relativi alla crescente attività contenziosa che coinvolge il Consiglio, il legislatore ha rinominato l'ufficio di cui si tratta quale "*Ufficio studi e del contenzioso*".

Con le modifiche agli artt. 7 e 7-bis della legge n. 195/1958 ora esaminate, il disegno di legge in esame è intervenuto sulla materia della struttura tecnica del Consiglio superiore della magistratura complessivamente intesa - Segreteria ed Ufficio studi e contenzioso - perseguendo un duplice ordine di obiettivi: è stata definitivamente abrogata ogni limitazione alla permanenza del personale magistratuale nella Segreteria e nell'Ufficio studi; l'intervento normativo ha riguardato anche gli ambiti dimensionali di tali uffici, prevedendosi un ampliamento di organico. In tali termini la riforma sembra accogliere le indicazioni formulate dal CSM nella risoluzione del 20 gennaio 1993 e nel parere 15 luglio 2004. L'organo di governo autonomo aveva infatti sottolineato l'importanza del contributo fornito dai magistrati addetti alla Segreteria ed all'Ufficio studi, rispetto alla prevista sostituzione con funzionari amministrativi, sia sotto il profilo della funzionalità dell'apparato, sia per la concreta osservanza delle garanzie costituzionali di indipendenza ed autonomia della magistratura.

**11.1.4. Il personale amministrativo del CSM.** Con riferimento al personale amministrativo del CSM, il disegno di legge da un lato menziona espressamente il decreto legislativo 14 febbraio 2000, n. 37 che ha istituito il ruolo autonomo amministrativo della Segreteria e dell'Ufficio studi e documentazione del CSM con dotazione organica di n. 230 unità, dall'altro, al comma 35 dell'art. 6, prevede, in relazione alle aumentate attività dell'organo di autogoverno, la possibilità di avvalersi di un ulteriore contingente di n. 13 unità di personale amministrativo dipendente dalla pubblica amministrazione in posizione di comando.

Tale ultima previsione pare contrastare con i principi di fondo che avevano animato la legge del 28 luglio 1999 n. 266 dove all'art. 13 prevedeva le disposizioni costituenti la delega al Governo per realizzare una più razionale e stabile organizzazione del personale addetto al CSM, nella convinzione che il CSM, al pari di altri organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, non potesse continuare a funzionare con unità appartenenti ad altra Amministrazione, assegnate solo temporaneamente, mediante l'istituto del comando, ma dovesse avere un proprio organico costituito da personale sottoposto ad una propria disciplina in grado di soddisfare le specifiche esigenze funzionali e organizzative del CSM.

Pertanto la previsione normativa, inserita nel disegno di legge di cui sopra, che consente di far fronte alle aumentate esigenze dell'organo di autogoverno mediante l'utilizzo dell'istituto del comando, sembra costituire un passo indietro nel tempo, un ritorno ad una situazione del personale fluttuante e non stabilizzata che invece era stata definitivamente superata con il D.Lgs 37/2000 e con l'approvazione, da parte dell'Assemblea plenaria, del conseguente Regolamento di disciplina del personale, che al titolo II (art. 5 e ss.) prevede specificatamente le procedure concorsuali pubbliche per l'accesso al ruolo organico del personale della Segreteria e dell'Ufficio Studi del CSM.

E' auspicabile, pertanto, che per far fronte alle aumentate attività dell'organo di autogoverno previste dal disegno di legge, correlate anche all'aumento del numero dei Componenti elettivi, il legislatore preveda un aumento della dotazione organica del personale del CSM, anche con la individuazione di alcuni posti (3/4) di dirigenti di seconda fascia da destinare ai Servizi Generali (che ne sono attualmente sprovvisti) e ciò al fine di consentire una reale autonomia organizzativa e gestionale al Consiglio Superiore stesso.

Infine, a distanza di cinque anni dall'entrata in vigore della legge che ha istituito il ruolo autonomo del personale del CSM, si avverte la necessità che il legislatore preveda un più ampio potere regolamentare dell'organo di autogoverno in materia di disciplina del trattamento economico, fondamentale ed accessorio, del personale, che, pur tenendo fermi i limiti derivanti dalla dotazione finanziaria del CSM, consenta di tenere conto, da un lato dei riferimenti normativi, anche contrattuali, previsti per il personale in posizione professionale analoga presso il comparto "Ministeri", dall'altro delle specifiche e peculiari esigenze funzionali e organizzative del CSM, correlate alle particolari attività di servizio.

## **11.2. Le modifiche al D.P.R. 16.9.1958, n. 916, recante Disposizioni di attuazione e di coordinamento della legge 24 marzo 1958, n. 195.**

Il disegno di legge in esame apporta significative modifiche alle norme di cui all'art. 30, del D.P.R. n. 916/1958. Il comma 1 dell'art. 30, cit., viene espressamente abrogato; invero la disposizione, che prevedeva l'esercizio delle funzioni negli uffici giudiziari di appartenenza da parte dei magistrati componenti del Consiglio superiore, risulta superata già dalla modifica apportata al secondo comma dell'art. 30 del D.P.R. n. 916/1958 dall'art. 8 della Legge 3 gennaio 1981, n. 1, che ha previsto il collocamento fuori ruolo organico della magistratura per i magistrati componenti elettivi. Tanto chiarito, occorre soffermarsi sulle disposizioni contenute nel comma 2, dell'art. 30, cit., modificate nei termini che di seguito si vengono ad esaminare.

Come è noto, il vigente testo dell'art. 30, comma 2, del D.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, è stato introdotto dall'art. 13, L. 28 marzo 2002, n. 44, di modifica alla L. 24 marzo 1958, n. 195, recante norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

Per i magistrati componenti elettivi del Consiglio superiore della magistratura l'art. 30, comma 2, cit., prevede che, alla cessazione della carica, il rientro in ruolo avvenga, eventualmente anche in soprannumero, nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate. Inoltre, la norma espressamente stabilisce che *“prima che siano trascorsi due anni dal giorno in cui ha cessato di far parte del Consiglio superiore della magistratura, il magistrato non può essere nominato ad ufficio direttivo o semidirettivo diverso da quello eventualmente ricoperto prima dell'elezione o nuovamente collocato fuori dal ruolo organico per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie”*. La disposizione ora richiamata non si applica quando il collocamento fuori del ruolo organico è disposto per consentire lo svolgimento di funzioni elettive.

In merito all'applicazione della L. 28 marzo 2002, n. 44, si osserva che l'Ufficio studi ha reso l'articolato parere n. 2/2007. Nel caso, si è rilevato che la richiamata normativa impone ai consiglieri togati uscenti un'inibizione di due anni, dalla cessazione dell'appartenenza al Consiglio, per il successivo accesso a funzioni direttive o semidirettive difformi rispetto a quelle eventualmente espletate prima dell'elezione; e che è sempre fatta salva la possibilità per l'ex componente di fare rientro in ruolo *“nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate”*, anche nel caso di pregresso svolgimento di funzioni direttive o semidirettive. Con riguardo all'applicazione del divieto legislativo, per due anni, a ricoprire un diverso ufficio direttivo o semidirettivo da parte dei consiglieri uscenti, ovvero ad ottenere una nuova collocazione al di fuori del ruolo organico della magistratura, per l'espletamento di funzioni non giudiziarie, si è rilevata la perentorietà con cui il legislatore dell'art. 13 l. n. 44/2002 ha ritenuto di disciplinare l'immediato prosieguo della carriera dell'ex componente del Consiglio superiore della magistratura, di fatto bloccando la stessa per un lasso temporale di due anni. L'impianto normativo vigente sembra creare un trattamento addirittura punitivo per i magistrati, componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, che hanno ricoperto una funzione elettiva di rilievo costituzionale per la sola individuata possibilità della precostituzione, attraverso orientamenti peraltro di un organo collegiale, di trattamenti di favore legati al rientro in ruolo.

Ebbene, con il disegno di legge in commento il legislatore mantiene ferma la previsione relativa al collocamento fuori del ruolo organico dei magistrati componenti elettivi del Consiglio; e si prevede che alla cessazione della carica il magistrato venga ricollocato in ruolo, nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate, *“ivi comprese quelle direttive e semidirettive sia di merito che di legittimità se il relativo posto è vacante”*. Il legislatore chiarisce: che il magistrato che ricopriva, prima dell'elezione al Consiglio un incarico direttivo o semidirettivo, se il relativo posto è vacante al momento di cessazione della carica consiliare, ha diritto al rientro in ruolo nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate; e che nel caso in cui il posto direttivo o semidirettivo precedentemente ricoperto non risulti vacante, si procede *“al ricollocamento in ruolo anche in soprannumero in un ufficio giudiziario”*.

*con funzioni non direttive né semidirettive, anche in soprannumero, da riassorbire con la prima vacanza, mediante concorso virtuale”.*

In tal modo il legislatore delinea la disciplina del rientro in ruolo dei magistrati che svolgevano, prima dell'elezione, incarichi direttivi e semidirettivi presso uffici che non risultano vacanti al momento del rientro in ruolo, prevedendo la collocazione, mediante concorso virtuale, anche in soprannumero, in un ufficio giudiziario con funzioni non direttive né semidirettive, da riassorbire con la prima vacanza.

L'aspetto che merita di essere positivamente considerato è che nel disegno di legge viene cancellata ogni limitazione per i consiglieri uscenti dal Consiglio, dal momento del loro rientro in ruolo, in ordine all'accesso a funzioni direttive o semidirettive, anche difformi da quelle eventualmente espletate prima dell'elezione, come pure con riguardo ad una nuova collocazione fuori ruolo per lo svolgimento di funzioni diverse da quelle giudiziarie ordinarie.

Invero, l'impossibilità per due anni, per gli ex componenti togati del C.S.M., di poter aspirare a posti direttivi o semidirettivi, o comunque ad un'ulteriore e distinta collocazione fuori ruolo, viene ad incidere in maniera evidente con il regolare svolgimento della carriera dei consiglieri uscenti penalizzando una funzione di rilievo costituzionale che dovrebbe invece essere adeguatamente considerata.

Così la scelta di eliminare ogni limite legale al riguardo appare condivisibile, atteso che il dichiarato fine di impedire in via generale ai magistrati componenti elettivi del Consiglio superiore l'utilizzo delle potestà connesse al loro mandato per ottenere vantaggi per la propria carriera, non sembra utilmente perseguibile con l'imposizione per legge di artificiose limitazioni alla progressione in carriera in epoca successiva alla cessazione dalla carica. Ciò che occorre prevenire è che il potere decisionale di cui gode ciascun membro del Consiglio superiore della magistratura, in costanza del proprio incarico, venga impiegato da costui per un esclusivo vantaggio personale; a tal fine soccorre la generale previsione del rientro in ruolo dei magistrati componenti elettivi nella sede di provenienza e nelle funzioni precedentemente esercitate, come sopra si è visto, anche se la possibilità di un rientro in ruolo mediante concorso virtuale, con una esclusione dell'accesso a funzioni semidirettive o direttive, poteva costituire un migliore contemperamento degli interessi apparentemente contrapposti in gioco anche nell'ottica di un più organica disciplina di tutta la materia dei magistrati temporaneamente non destinati a funzioni giudiziarie.

## 12.

### **Modifiche all'ordinamento giudiziario militare di pace**

Nell'ambito di una riforma che ridimensiona il sistema complessivo della magistratura militare in ragione dell'eliminazione sostanziale del servizio di leva obbligatorio, che ha portato alla c.d. *professionalizzazione* delle Forze Armate, è prevista la delega al Governo di uno o più decreti legislativi per disciplinare il transito entro sei mesi nel ruolo organico della magistratura ordinaria di un numero compreso tra 40 e 55 magistrati militari.

I principi dettati dalla legge delega, che interessano questo passaggio e dei quali sarà investito il C.S.M. in occasione dell'inserimento nel ruolo della magistratura ordinaria, sono piuttosto scarni, dal momento che spetterà al Consiglio della magistratura militare individuare i magistrati che dovranno transitare, previo interpello di ciascuno di essi (in tutto l'organico dei magistrati militari è di 103 unità).

In pratica la legge dispone che vi sarà un aumento del ruolo organico della magistratura ordinaria pari al numero dei magistrati militari che verranno transitati ed il passaggio avverrà con conservazione dell'anzianità e della qualifica maturata, ma non del diritto al corrispondente ufficio semidirettivo o direttivo eventualmente ricoperto.

Nessun particolare problema sembra comportare il mantenimento della qualifica e dell'anzianità maturate, che corrisponde ad un principio generale di assimilazione delle carriere tra i due settori magistratuali.

Qualche problema potrebbe determinarsi nel momento dell'assegnazione della sede, che è evidentemente cosa diversa dalla qualifica e dall'anzianità.

In assenza di qualsiasi disposizione di legge, il rischio è che il Consiglio si trovi a dover affrontare questioni di non poco rilievo; a tal proposito il parere approvato dall'organo di governo autonomo dei magistrati militari suggerisce che venga previsto anche il diritto ad ottenere il posto e la funzione corrispondente anche in soprannumero.

Gli aspetti problematici che potrebbero prospettarsi sono i più vari.

La legge non sembra far riferimento, nel momento del transito, al mantenimento della stessa funzione; ciò vorrebbe dire che è possibile anche passare dalla magistratura requirente militare alla giudicante ordinaria e viceversa; la questione non appare solo teorica perché bisogna considerare che la magistratura militare ha una specifica competenza esclusivamente nel settore penale e, quindi, i magistrati militari in transito, già coattivamente imposto, potrebbero vedere con sfavore il passaggio all'esercizio di funzioni diverse da quelle penali, cosa possibile se la scelta è quella della magistratura giudicante.

Occorre poi stabilire la modalità di assegnazione della sede nella considerazione che i magistrati militari per il collocamento territoriale dei loro uffici giudiziari sono assegnati in sedi piuttosto grandi, che ovviamente vorrebbero mantenere; da qui la proposta del soprannumero, che, però, se riassorbibile, determina comunque un'occupazione di sedi appetite dai magistrati ordinari, che, anche se più anziani, vedrebbero ritardata la loro prospettiva di raggiungere la sede più ambita.

C'è anche la possibilità che il soprannumero non sia riassorbibile, ma comunque destinato a scomparire nel tempo, nel momento in cui il magistrato, già militare, ottenga sedi successivamente attraverso ordinarie procedure concorsuali.

L'alternativa potrebbe essere quella di assegnare la sede ai magistrati in transito con un concorso loro riservato nell'ambito dei posti disponibili oppure con concorso virtuale oppure nell'ambito di una procedura concorsuale ordinaria bandita per tutti i magistrati in servizio.

In tutti questi casi vi può essere il problema del computo del parametro attitudinale ai fini del trasferimento, dal momento il C.S.M. dovrebbe valutare un'attività di lavoro completamente estranea a quella dei magistrati ordinari, mentre non dovrebbero esserci problemi nella valutazione del merito, che si traduce nell'esame dei dati statistici comparati e nella diligenza sul lavoro.

A seconda poi della scelta per l'una o l'altra delle opzioni per l'assegnazione della sede si determina anche il periodo di legittimazione per i successivi tramutamenti.

Per questo sarebbe opportuno che la legge desse qualche indicazione anche con riguardo all'assegnazione della sede.»