



Per un nuovo ordinamento giudiziario

Nota: Il gruppo di lavoro che ha elaborato questo documento è stato coordinato da Elena Paciotti. Al Gruppo hanno partecipato: Domenico Carcano, Claudio Castelli, Francesco Dal Canto, Vito D'Ambrosio, Vincenzo Di Carlo, Giovanni Diotallevi, Daniela Intravaia, Ezia Maccora, Luigi Marini, Giovanni Melillo, Alessandro Pizzorusso, Renato Romano, Roberto Romboli, Giovanni Salvi, Giuseppe Santalucia, Jacopo Sce, Luigi Scotti, Andrea Simi, Stefano Zan.

Roma, maggio 2006

Indice

1. Introduzione (di Alessandro Pizzorusso)	p. 5
2. L'accesso in magistratura	p. 11
3. La scuola per la magistratura	p. 18
4. Mobilità dei magistrati e percorsi professionali	p. 24
5. Valutazioni di professionalità e attribuzione delle funzioni	p. 42
6. Organizzazione degli uffici giudiziari	p. 51
7. Consigli giudiziari	p. 58
8. Decentramento amministrativo	p. 66
9. I dirigenti degli uffici giudiziari	p. 70
10. L'organizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero	p. 75
11. Consiglio superiore della magistratura	p. 81
12. Ispettorato	p. 90
13. La disciplina dei magistrati	p. 94
14. Appendice - Elenco decreti legislativi e stato di attuazione	p. 105
15. Appendice - Proposta di decreto-legge	p. 109

Presentazione

di Elena Paciotti

La legge 25 luglio 2005 n. 150 recante delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario - promulgata dopo che il precedente testo legislativo avente il medesimo oggetto, approvato il 1° dicembre 2004, era stato rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, che vi aveva ravvisato disposizioni in palese contrasto con la Costituzione - ha trovato parziale attuazione mediante l'approvazione da parte del Governo dei decreti delegati.

La legge è stata duramente contestata dalle forze politiche di centrosinistra e dall'intera magistratura associata, che vi vedono un ritorno ad una concezione burocratico-gerarchica della magistratura, condizionabile dall'Esecutivo, quale era quella, disegnata dall'ordinamento del 1941, precedente alle riforme degli anni '70.

A differenza di altre leggi francamente indecorose in materia di giustizia, che potrebbero essere cancellate, modificate o corrette con agevoli interventi legislativi, in coerenza con le posizioni espresse dal centrosinistra nel corso delle relative battaglie parlamentari, la legge 150/2005 richiede uno studio adeguato per individuare gli interventi che sarebbe opportuno adottare sia per la complessità della normativa sia per la non soddisfacente prospettiva di un semplice ritorno allo *status quo ante*.

Per queste ragioni Astrid ha riunito un gruppo di esperti per studiare gli interventi legislativi necessari ad evitare o riparare i guasti che deriverebbero dalla attuazione dei decreti legislativi già emanati, nell'ambito di un complessivo progetto di nuovo ordinamento giudiziario pienamente conforme al dettato costituzionale e insieme capace di contribuire a una maggiore funzionalità del servizio-giustizia.

Data l'urgenza di intervenire sulla materia, proprio perché l'entrata in vigore di alcune delle nuove norme potrebbe produrre danni poi più difficilmente riparabili, il gruppo di esperti ha lavorato in vista di una duplice scadenza: in primo luogo, quella di un intervento urgente di rinvio dell'entrata in vigore delle nuove norme più discutibili e, in secondo luogo, quella di una dettagliata proposta di una complessiva riforma legislativa.

Questo documento vuole far fronte alla prima scadenza presentando in modo argomentato le linee della complessiva riforma auspicata e concludendo con il prospettare l'urgente provvedimento di rinvio, necessario per la discussione, l'elaborazione e l'approvazione della riforma.

Data l'urgenza dell'intervento, l'elaborazione delle linee di riforma presenta un grado di precisione e di dettaglio che è per molti aspetti elevato ma non uniforme per tutti i settori e gli argomenti affrontati. L'intendimento del gruppo di studio è quello di presentare un più dettagliato

progetto, accompagnato da un vero e proprio articolato legislativo, dopo che sarà stata assunta una decisione in ordine al rinvio dell'entrata in vigore dei decreti legislativi già emanati e non ancora efficaci.

Nota: Il testo del gruppo di lavoro, coordinato da Elena Paciotti, è frutto della riflessione collegiale.

L'introduzione è di Alessandro Pizzorusso. Alla redazione dei capitoli hanno lavorato: Giovanni Diotallevi, Giuseppe Santalucia e Andrea Simi sull'accesso e la scuola della magistratura; Claudio Castelli e Luigi Scotti sulla mobilità e i percorsi professionali; Domenico Carcano, Ezia Maccora e Stefano Zan sulla valutazione dei magistrati e l'attribuzione delle funzioni; Francesco Dal Canto, Alessandro Pizzorusso, Roberto Romboli sui consigli giudiziari; Daniela Intravaia Luigi Marini, Renato Romano e Luigi Scotti sul decentramento amministrativo; Vincenzo Di Carlo, Luigi Marini, Giovanni Melillo, Giuseppe Santalucia, Luigi Scotti e Stefano Zan sull'organizzazione degli uffici, i dirigenti, gli uffici di procura, l'ispettorato; Giovanni Salvi sul Consiglio superiore della magistratura; Vito D'Ambrosio sul sistema disciplinare. La redazione della proposta di decreto legge è di Andrea Simi.

Introduzione

di Alessandro Pizzorusso¹

1. La legge 25 luglio 2005, n. 150, è una legge di delegazione la cui parte principale è destinata a realizzare i presupposti per l’emanazione di una nuova disciplina dell’ordinamento giudiziario mediante la redazione di un testo unico nel quale, una volta completata l’emanazione dei decreti legislativi da essa previsti, saranno riuniti i relativi testi e tutte le altre disposizioni legislative relative alla materia che saranno a quel momento vigenti (art. 2, commi 19-21). L’operazione, presumibilmente destinata ad impegnare il Governo per parecchi anni, avrà come effetto l’adozione di una nuova legge generale sull’ordinamento giudiziario che, secondo le intenzioni espresse dai suoi promotori, dovrebbe sostituire il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e le leggi che l’hanno successivamente modificato e integrato, in attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione (il cui primo comma stabiliva che “fino a quando non sia emanata la nuova legge sull’ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell’ordinamento vigente”). Come vedremo, questo modo di presentare la vicenda è assolutamente paradossale, ma per chiarire il senso dell’operazione occorre ricordare, almeno per sommi capi, quella che è stata l’evoluzione legislativa e giurisprudenziale della materia e quali siano stati gli orientamenti che si sono succeduti circa i principi cui la sua disciplina dovrebbe uniformarsi.

2. Sotto il primo profilo - quello cioè relativo all’evoluzione legislativa e giurisprudenziale - occorre innanzi tutto ricordare che l’«ordinamento vigente», menzionato nella VII disposizione della Costituzione, era quello che risultava dal regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (detto anche «decreto Grandi» dal nome del Ministro della giustizia che ne fu artefice), il quale aveva disciplinato in modo generale l’ordinamento giudiziario, proseguendo la tradizione instaurata con le precedenti leggi del 1865 e del 1923. Dopo la caduta del regime fascista, alcune modificazioni ritenute urgenti erano state ad esso apportate, in attesa della più compiuta riforma che sarebbe stata impostata dall’Assemblea costituente che stava per essere eletta, soprattutto col regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (avente come titolo «legge sulle guarentigie della magistratura»).

Nei confronti del decreto Grandi, la VII disposizione della Costituzione esprimeva un esplicito giudizio di non conformità alla Costituzione e, per evitare che, in attesa dell’emanazione della

¹ Il testo riproduce in grande parte l’articolo pubblicato da «Il Foro Italiano» dal titolo “Considerazioni generali sulla legge delega per la riforma dell’ordinamento giudiziario (legge 150/05)”.

«nuova legge sull'ordinamento giudiziario» (che essa preannunciava e che avrebbe dovuto evidentemente ispirarsi ai principi espressi nel titolo IV della parte seconda e in altri passi della Costituzione²), si determinasse un vuoto legislativo, stabiliva che nel frattempo continuassero ad essere osservate “le norme dell'ordinamento vigente”, escludendosi cioè che il r.d. n. 12 del 1941 potesse essere ritenuto abrogato *in toto* per il semplice fatto della sua incompatibilità con i nuovi principi costituzionali.

Negli anni che seguirono l'attesa per la nuova legge sull'ordinamento giudiziario si protrasse a lungo e cominciarono ad essere adottate leggi modificative o integrative del regio decreto del 1941, che - talora implicitamente, talora invece addirittura col metodo della novellazione - ne trasformarono in gran parte il contenuto normativo, oppure dettero autonomamente attuazione ai principi ed alle regole contenuti nel titolo IV della seconda parte della Costituzione. Nei primi anni di questo periodo si pose anche la questione se, in presenza della disposizione costituzionale sopra citata, le norme del regio decreto del 1941 fossero o meno assoggettabili al controllo di costituzionalità e, dopo qualche incertezza iniziale, la risposta positiva fu data, sia dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. S.U., 17 novembre 1953, n. 3524, in *Foro it.*, 1954, I, 446; Id., 20 aprile 1960, n. 896, *id.*, 1960, I, 1858) che da quella della Corte costituzionale (Corte cost., 13 dicembre 1963, n. 156, *Foro it.*, 1964, I, 18; Id., 3 giugno 1970, n. 80, *id.*, 1970, I, 1874; Id., 28 dicembre 1970, n. 194, *id.*, 1971, I, 3): alcune decisioni di quest'ultima contribuirono così a modificare il diritto vigente ed anche la giurisprudenza ordinaria e amministrativa relativa alla materia si adeguò progressivamente ai principi del nuovo ordinamento costituzionale. Una volta costituito il Consiglio superiore della magistratura, anch'esso si impegnò nell'opera di modernizzazione dell'ordinamento giudiziario mediante atti interpretativi che suggerirono soluzioni mediante le quali era possibile rendere direttamente applicabili i principi e le regole costituzionali, o risolvere i conflitti che si determinavano fra le norme desumibili dalla legislazione anteriore alla Costituzione e quelle derivanti dai principi cui essa si era ispirata.

Nonostante che, soprattutto a partire dagli anni '60, il dibattito sull'ordinamento da dare alla magistratura e sull'inadeguatezza e sull'incostituzionalità delle norme vigenti si fosse fatto assai intenso nell'ambito dell'associazionismo giudiziario e forense, nelle facoltà di giurisprudenza ed in altri ambienti politici e culturali, le iniziative ufficialmente adottate per dare attuazione alla previsione della VII disposizione transitoria furono però estremamente rare e non giunsero mai ad impegnare il Parlamento.

Se tale previsione è rimasta quindi sostanzialmente disattesa, non essendo certamente sostenibile che nel redigerla i costituenti pensassero a un differimento di decenni, non può

² Su tali principî cfr., soprattutto, anche per taluni importanti rilievi critici, V.Denti, *Il potere giudiziario*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, Laterza, 1979, p. 173 ss..

certamente dirsi che l'ordinamento giudiziario vigente in Italia alla fine del XX secolo fosse ancora quello che i redattori della Costituzione avevano giudicato non conforme ad essa. Per effetto delle riforme legislative parziali sopra menzionate, delle sentenze della Corte costituzionale intervenute nella materia e delle interpretazioni affermatesi nel corso del periodo intercorso dal 1948 in poi, non vi è dubbio che l'assetto della magistratura italiana era profondamente cambiato, anche se non si era riusciti a scrivere una legge generale come quelle del 1865, del 1923 o del 1941 e quest'ultima continuava anzi ad essere in vigore in alcune parti residue ed anche se non tutte le innovazioni introdotte potevano ritenersi pienamente coronate da successo.

Per valutare l'impatto dell'attuale legge con la situazione preesistente occorre pertanto tenere presente – sotto il secondo dei profili sopra indicati - quella che era l'impostazione di fondo cui si erano ispirati i vari interventi legislativi o costituzionali che si sono succeduti dalla fondazione dell'Italia moderna ad oggi.

3. Gli artt. 68-73 dello Statuto albertino, che si occupavano dell'“ordine giudiziario” (evitando intenzionalmente l'uso del termine “potere”), contenevano pochi e generici principi, per di più tutti derogabili da parte del legislatore a causa del carattere flessibile di tale costituzione. In particolare, l'art. 68 stabiliva che “la Giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome dai Giudici che Egli istituisce”, prefigurando così una magistratura composta da funzionari nominati dall'esecutivo (senza neppure che fosse prescritto come unico metodo di selezione il concorso, la cui applicazione fu generalizzata soltanto con la riforma Zanardelli del 1890, che eliminò le nomine politiche, salvo quelle per «meriti insigni»).

Questo tipo di organizzazione trovò compiuta disciplina nel primo testo legislativo italiano denominato «ordinamento giudiziario» che fu il r.d. 6 dicembre 1865, n. 2626, in base al quale le relative funzioni erano fondamentalmente affidate ad un corpo di magistrati di carriera nominati dall'esecutivo e dotati di uno *status* che solo nominalmente ne garantiva l'indipendenza, del resto anche teoricamente riconosciuta soltanto ai magistrati giudicanti e non anche a quelli del pubblico ministero, posti alle dipendenze del Ministro della giustizia (questa dipendenza fu esplicitamente eliminata da un articolo della legge del 1946 sopra ricordata).

Per comprendere quali influenze abbiano portato all'introduzione di questo sistema occorre richiamare quelli che furono i suoi antefatti, verificatisi non tanto nell'ambito degli stati italiani preunitari, quanto soprattutto nella Francia del XVIII secolo. Le vicende svoltesi durante l'ultima fase dell'*ancien régime*, infatti, furono quelle che influenzarono i legislatori francesi nel periodo immediatamente successivo alla rivoluzione, le cui scelte, in vario modo modificate durante le fasi di riflusso che seguirono, furono cristallizzate nell'ordinamento giudiziario adottato da Napoleone

con la legge del 20 aprile 1810, i cui criteri informatori, a loro volta, orientarono la legislazione adottata nel periodo successivo in molte parti d'Europa e del mondo.

Il «modello francese» di ordinamento giudiziario, così recepito in Italia, fu però oggetto di polemiche già nel corso del primo periodo in cui nel nostro paese fu applicata una forma di governo almeno tendenzialmente ispirata ai principi del costituzionalismo e talune limitate modifiche furono conseguentemente apportate all'ordinamento giudiziario del 1865 (soprattutto con la riforma Orlando del 1907) onde rafforzare l'indipendenza dei magistrati e migliorarne lo *status* professionale. Anche queste modifiche furono però in gran parte revocate durante il periodo che seguì l'avvento al potere del fascismo, cosicché il regio decreto n. 12 del 1941 disciplinò una magistratura composta da un corpo di pubblici dipendenti aventi uno *status* professionale largamente simile a quello dei funzionari amministrativi e pertanto solo nominalmente indipendenti, non soltanto per effetto dell'assetto autoritario che il regime costituzionale vigente in Italia aveva assunto in quel tempo, ma anche (e forse soprattutto) per il fatto di essere inquadrati - secondo il modello francese - in una gerarchia che aveva i suoi vertici nei capi dei singoli uffici giudiziari, nella Corte di cassazione e nel ministero della giustizia.

Questa gerarchia incideva infatti sull'indipendenza della magistratura nel suo complesso, e su quella dei singoli magistrati, soprattutto per il fatto che essi erano inseriti in una «carriera» di tipo burocratico, la quale comportava una progressione vincolata ai giudizi espressi dai superiori gerarchici, in occasione dei vari concorsi da cui essa era segmentata, cosicché il controllo che il potere esecutivo esercitava sugli uffici direttivi più importanti (i cui titolari erano nominati dal Consiglio dei ministri), determinava anche un controllo capillare sui titolari di tutti gli altri posti subordinati. Come fu detto efficacemente più tardi, le minacce all'indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri derivava, oltre e forse più che dalla mancanza di indipendenza «esterna» (cioè, nei confronti del potere esecutivo e di altri centri di potere esterni alla magistratura), proprio dai pericoli che provenivano dall'interno della magistratura stessa per effetto della sua struttura gerarchica e dei collegamenti che i suoi vertici mantenevano con il potere esecutivo, determinando così una carenza di indipendenza «interna»

Questo stato di cose indusse Piero Calamandrei a domandarsi, in un suo celebre discorso accademico del 1921, “se la vantata indipendenza dei giudici non sia nel nostro ordinamento, meglio che una concreta realtà, una pia illusione di dottrinari che vivono fuori dal mondo” e a segnalare il rischio che tale stato di fatto inducesse gli studenti di giurisprudenza a ritenere “che la scienza scritta nei libri non è che vuota menzogna”³. L'impostazione di Calamandrei e degli altri personaggi che avevano rivendicato l'adozione di principi del tutto diversi da quelli cui si ispirava il

³ P. Calamandrei, *Governo e Magistratura* [1921], in *Opere giuridiche*, II, Napoli, Morano, 1966, p. 197.

“modello francese” (guardando invece con favore al “modello anglosassone”, che comportava una figura di giudice configurato come un soggetto certamente privo dei caratteri dei “funzionari” che operavano nell’ambito delle burocrazie europee e la cui indipendenza in linea di principio era fuori questione) fu largamente seguita dall’Assemblea costituente, la quale dedicò all’ordinamento giudiziario parecchi articoli, che rafforzavano e garantivano l’indipendenza dei magistrati e valorizzavano il loro ruolo professionale.

Non è certamente possibile riferire qui in poche battute il contenuto di tali articoli ed il complesso di attività che furono svolte nei decenni che seguirono l’entrata in vigore della Costituzione, supplendosi in vario modo all’inerzia dei partiti politici ed alle resistenze dei magistrati anziani e, in un secondo momento, di alcune componenti dello schieramento politico. Basterà dire che l’istituzione del Consiglio superiore della magistratura consentì di realizzare una forma di “autogoverno” del potere giudiziario che in certa misura realizzava una condizione dell’indipendenza che era stata rivendicata, da alcuni precursori, fin dall’epoca immediatamente successiva all’unificazione nazionale⁴; che una serie di leggi che ridimensionarono la “carriera” giudiziaria attuarono il principio secondo il quale i magistrati si distinguono tra loro soltanto per le funzioni esercitate e non per i gradi o gli incarichi di cui sono titolari; che l’attuazione rigorosa del principio di precostituzione del giudice impedì ai potenti di scegliersi il magistrato da cui farsi giudicare; che l’indipendenza dei magistrati del pubblico ministero fu rafforzata nella massima misura compatibile con il tipo di funzioni che essi esercitano, eccetera, eccetera, tanto che, dopo una trentina di anni di evoluzione legislativa e giurisprudenziale della materia, si cominciò a parlare, in Italia e fuori d’Italia, di un “modello italiano” di ordinamento giudiziario, spesso imitato o comunque favorevolmente apprezzato, non soltanto nei paesi che andavano conseguendo per la prima volta un assetto costituzionale moderno, ma anche in alcune aree non nuove alla tradizione democratica, a cominciare dalla stessa Francia.

Questa evoluzione consentì comunque di affermare che l’ordinamento giudiziario concretamente vigente in Italia alla vigilia della crisi costituzionale sopravvenuta nell’ultimo decennio del XX secolo, se non aveva potuto materializzarsi in una nuova legge generale come quella cui verosimilmente pensavano i redattori della VII disposizione transitoria, si ispirava tuttavia ad un complesso di principi - quelli enunciati nel titolo IV della parte seconda della Costituzione del 1947 - che esprimevano una linea profondamente diversa e per molti versi diametralmente opposta a quella che aveva orientato il «modello francese» e più specificamente il decreto Grandi del 1941.

⁴ Cfr. L. Mortara, *Lo Stato moderno e la Giustizia* [1885], ristampato in *Lo Stato moderno e la Giustizia e altri saggi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1992, p.125 ss..

4. - E' sufficiente leggere il testo della legge n. 150 del 2005 per constatare come l'obiettivo di tale legge consista invece nel ripristinare i principi che erano stati seguiti dalle leggi di ordinamento giudiziario del 1865, del 1923 e del 1941, ossia nel ripristinare appunto una disciplina attuativa dei principi fondamentali del «modello francese».

Considerato che la Costituzione italiana del 1947 è una costituzione rigida, pare indubbio che un così netto e radicale contrasto dei principi cui si ispira tale legge con quelli posti a base delle norme costituzionali, non soltanto tolga ogni senso all'affermazione secondo la quale la legge n. 150 del 2005 costituirebbe attuazione della VII disposizione della Costituzione, ma anzi ne determini la totale ed irrimediabile incostituzionalità proprio per violazione di tale disposizione (oltre che di molte altre contenute nella prima e nella seconda parte della Costituzione), al di là dei più specifici motivi di incostituzionalità di molte delle disposizioni particolari che sono in essa contenute.

Ovviamente, nulla esclude che alcune specifiche soluzioni adottate dalla legge n. 150 del 2005 possano essere utilizzate anche in un diverso contesto, ma sembra necessario dare un chiaro segno di discontinuità nei confronti di questo tentativo di restaurazione di un passato che rifiutava alla magistratura un'adeguata condizione di indipendenza. Né il programma per il futuro può consistere soltanto nel ripristinare la situazione esistente prima dell'inizio della legislazione eversiva dell'indipendenza; tale programma non può non consistere invece nel recuperare l'indicazione della VII disposizione transitoria e mettere finalmente in cantiere una legge generale di ordinamento giudiziario che, come essa tuttora dispone, sia «in conformità con la Costituzione»

L'accesso in magistratura

1. La disciplina del concorso prima della legge n. 150 del 2005

La legge 13 febbraio 2001, n. 48, ha modificato il sistema di reclutamento dei magistrati con rilevanti innovazioni dirette ad accelerare i tempi del concorso. Ha innanzitutto abolito il sistema di preselezione informatica, incentrato su una prova preliminare consistente in una serie di domande a risposta multipla sulle materie oggetto della prova scritta.

L'esigenza di maggiore speditezza nelle procedure di concorso è stata affrontata altrimenti, con la modifica delle regole di composizione della commissione e delle modalità del suo funzionamento. A questo fine, la legge n. 48 del 2001 ha previsto innanzitutto l'aumento del numero dei componenti della commissione esaminatrice, composta da ventidue magistrati con qualifica non inferiore a quella di magistrato di appello, (oltre al presidente, scelto tra i magistrati con funzioni di legittimità con l'idoneità ad essere ulteriormente valutati ai fini della nomina alle funzioni direttive superiori, ed al vice presidente, scelto tra i magistrati idonei ad essere ulteriormente valutati ai fini della nomina a magistrato di cassazione), e da otto docenti universitari di materie giuridiche.

Abolita la prova preliminare, la legge n. 48 del 2001 ha previsto che l'ammissione al concorso fosse riservata unicamente ai diplomati presso le Scuole di specializzazione c.d. Bassanini.

Dettate alcune regole per la riduzione delle procedure concorsuali (possibilità che la prova scritta potesse aver luogo contemporaneamente in Roma ed in altre sedi; possibilità di articolazione della commissione, come per il passato, in sottocommissioni; possibilità per il presidente di formare per ogni seduta due sottocommissioni, e, per la valutazione degli elaborati scritti, possibilità di articolazione di ciascuna sottocommissione in tre collegi; prescrizioni puntuali di programmazione del calendario dei lavori della commissione; obbligo per la commissione, o per ciascuna delle sottocommissioni, di esaminare ogni mese gli elaborati scritti di non meno di trecentoventi candidati e di condurre l'esame orale di non meno di ottanta candidati, ovviamente per mese, facendo seguire al mancato rispetto delle indicate scadenze, o del termine fissato per la formazione della graduatoria, la possibilità di revoca della nomina del presidente o del vicepresidente ad opera del Consiglio superiore della magistratura), il progetto di speditezza dei tempi ha trovato la maggiore espressione nell'istituzione della figura dei correttori esterni, scelti tra magistrati, avvocati iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori e professori universitari, di sicura competenza ed affidabilità, chiamati appunto alla correzione degli elaborati scritti dei candidati, in evidente funzione di supporto al lavoro della commissione.

I correttori esterni sarebbero dovuti essere nominati con decreto del Ministro della giustizia,

previa delibera del Consiglio superiore della magistratura.

Ultimate le prove scritte, la commissione avrebbe formato di ciascun elaborato due copie, ciascuna delle quali sarebbe stata inviata in forma rigorosamente anonima a due correttori, individuati mediante sorteggio, con competenza nella materia dell'elaborato. A ciascun correttore sarebbe stata contestualmente inviata copia della risoluzione della commissione esaminatrice, di definizione dei criteri per la valutazione degli elaborati.

Quindi i correttori avrebbero proceduto in forma solitaria alla correzione ed avrebbero assegnato a ciascun elaborato un punteggio in ventesimi, formulando anche un sintetico giudizio. In caso di valutazione positiva coincidente, o difforme per non più di tre ventesimi, e in caso di valutazione negativa coincidente la commissione avrebbe convalidato il giudizio dei due correttori esterni, e solo nei restanti casi avrebbe provveduto direttamente alla valutazione. Va detto che questa disciplina, esclusa per disposizioni transitorie dai primi concorsi effettuati dopo la sua entrata in vigore, non è mai stata concretamente applicata. La legge n. 48 del 2001 ha poi previsto una forma di reclutamento parallelo, da attuarsi con l'indizione di concorsi per magistrato di tribunale, riservati agli avvocati con almeno cinque anni di effettivo esercizio della professione o con almeno cinque anni di esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie, per la copertura di un numero di posti non superiore ad un decimo di quelli messi a concorso per gli uditori giudiziari. La prova scritta di tipo teorico-pratico di questo concorso sarebbe dovuta essere articolata su tre elaborati, uno relativo al diritto civile e diritto processuale civile, l'altro al diritto penale e diritto processuale penale, l'altro ancora al diritto amministrativo, e la prova orale avrebbe dovuto vertere su ciascuna delle materie o gruppi di materie previste per il concorso per il reclutamento di uditori giudiziari.

La disciplina di detto concorso sarebbe stata, in quanto compatibile, quella delle disposizioni dettate per il concorso per uditore giudiziario.

2. L'accesso in magistratura nella legge n. 150 del 2005

Nel sistema della legge n. 150 del 2005 il concorso ha luogo, di regola, nei giorni immediatamente prossimi al 15 settembre e, comunque, nei trenta giorni prima o dopo la predetta data.

Il candidato, all'atto della domanda di partecipazione ed a pena d'inammissibilità della stessa, deve dichiarare "se intende accedere a posti nella funzione giudicante ovvero a quelli nella funzione requirente", e tale indicazione a futura memoria costituisce titolo preferenziale nell'assegnazione delle sedi per i posti corrispondenti alla funzione a suo tempo prescelta.

Al concorso per l'accesso sono ammessi, sempre che laureati in giurisprudenza a seguito di corso universitario di durata non inferiore a quattro anni:

- a) i diplomati presso le scuole di specializzazione per le professioni legali previste dall'art. 16 d.lgs. n. 398 del 1997 (le c.d. Scuole Bassanini);
- b) coloro che hanno conseguito il dottorato di ricerca in materie giuridiche;
- c) coloro che hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense;
- d) coloro che, dopo il superamento del relativo concorso, hanno svolto funzioni direttive nelle pubbliche amministrazioni per almeno tre anni; coloro che hanno svolto le funzioni di magistrato onorario per almeno quattro anni senza demerito e senza essere stati revocati o disciplinarmente sanzionati;
- e) i diplomati di specializzazione in una disciplina giuridica al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni presso le scuole di specializzazione di cui al d.P.R. n. 162 del 1982.

Per la determinazione del numero dei posti messi a concorso, abrogato l'art. 125, comma 2, regio decreto n. 12 del 1941, il Csm non può più tenere conto "oltre che dei posti già disponibili, anche di quelli che si renderanno vacanti entro l'anno in cui è indetto il concorso e nei cinque anni successivi, aumentati del trentacinque per cento"; la quantificazione dei posti è allora determinata sulla base delle sole effettive vacanze d'organico esistenti al momento di adozione del bando.

Il contenuto della prova scritta non è modificato. Essa continua ad essere articolata nella redazione di tre elaborati, ciascuno in una delle tre materie indicate all'art. 1 dello schema di decreto legislativo, diritto civile, diritto penale, diritto amministrativo.

Cambia invece la struttura della prova orale, che si arricchisce di un ulteriore gruppo di materie costituito dal diritto commerciale ed industriale.

La più rilevante e inaccettabile novità che la riforma introduce nel sistema concorsuale di accesso alla magistratura è costituita dalla previsione di un colloquio di idoneità psico-attitudinale all'esercizio della professione di magistrato, effettuato anche in relazione alle specifiche funzioni indicate nella domanda di ammissione, che si inserisce nell'ambito delle prove orali e che è affidato ad un professore universitario scelto tra i docenti di una delle classi di laurea in scienze e tecniche psicologiche. Gli stessi psicologi italiani, attraverso la loro Società nazionale, hanno dato un giudizio negativo su questo aspetto della riforma, mettendo in evidenza l'assenza di criteri scientifici per la verifica dell'idoneità psico-attitudinale alla professione di magistrato, che il legislatore, commettendo un grave errore, ha ignorato.

Venendo meno alla doverosa opera di specificazione e concretizzazione della direttiva, il legislatore delegato ha addirittura rimesso ad un emanando decreto ministeriale, del Ministro della

giustizia di concerto col Ministro della salute, la definizione dei modelli di valutazione secondo i quali il colloquio psico-attitudinale dovrà essere condotto.

Sul punto è assai probabile che il legislatore delegato sia incorso in una violazione del principio costituzionale della riserva di legge assoluta in materia di ordinamento giudiziario.

Il numero dei componenti della commissione esaminatrice è diminuito rispetto a quello oggi previsto dall'art. 125-ter r.d. n. 12 del 1941, e della commissione fanno parte, magistrati "in numero variabile fra un minimo di dodici e un massimo di sedici", oltre al presidente ed al vice presidente, e in numero variabile, "da un minimo di quattro a un massimo di otto", professori universitari di prima fascia nelle materie oggetto d'esame.

La variabilità del numero dei componenti della commissione è riferita al "presumibile numero dei candidati e dall'esigenza di rispettare le scadenze temporali, e cioè i tempi per l'espletamento dei lavori della commissione e quindi i tempi di durata dell'intera procedura concorsuale, che deve concludersi "entro dodici mesi dalla data di conclusione delle prove scritte del relativo concorso".

La commissione di concorso, al pari di quanto oggi è previsto dall'art. 125-ter, è nominata con decreto del Ministro della giustizia, previa delibera del Csm, "nei dieci giorni che precedono quello di inizio della prova scritta".

La commissione di concorso conserva la possibilità di articolarsi al suo interno, per una migliore organizzazione dei lavori, in sottocommissioni e collegi, purché in ciascuna di queste articolazioni si abbia la presenza di almeno nove componenti, compreso il presidente, dei quali almeno uno professore universitario.

Sulla falsariga di quanto già statuito dall'art. 125 ter, si prescrive che i lavori della commissione siano articolati in ragione di un numero, che addirittura è indicato come minimo, di dieci sedute a settimana, delle quali cinque antimeridiane e cinque pomeridiane. Con previsione di maggiore rigore, poi, si prescrive che ogni mese la commissione, o ciascuna delle sottocommissioni, esamini gli elaborati di ben quattrocento candidati, ed espleti l'esame orale di ben cento candidati.

Altra consistente innovazione riguarda il tirocinio degli uditori giudiziari, la cui organizzazione e valutazione è affidata dalla riforma alla Scuola superiore della magistratura, fermo restando l'intervento valutativo finale del Csm.

Quel che qui preme rilevare è che durante l'uditorato non si ha mai l'esercizio di funzioni giudiziarie ed è stato infatti eliminato il periodo di uditorato con funzioni, che nell'attuale sistema precede la nomina a magistrato di tribunale.

3. Linee generali di intervento per la riforma dell'accesso in magistratura

La legge n. 150 del 2005 ha introdotto alcune inaccettabili regole del sistema dell'accesso, che meritano di essere immediatamente espunte:

Il riferimento è:

a) all'obbligatorietà dell'indicazione dell'area funzionale a cui il candidato vorrà essere assegnato in caso di superamento del concorso e di utile collocazione in graduatoria.

La previsione è irragionevole perché obbliga il candidato ad una manifestazione di volontà senza che possa disporre delle conoscenze e delle esperienze necessarie a far maturare una preferenza professionale. Essa è funzionale soltanto alla realizzazione di un'esasperata separazione funzionale, che maschera una vera e propria separazione delle carriere, eludendo la delicata questione di compatibilità con le previsioni costituzionali.

b) al colloquio psico-attitudinale nell'ambito delle prove orali.

L'innovazione introdotta dalla legge n. 150 del 2005 risponde in modo inaccettabile ad una pur comprensibile esigenza, quella cioè di apprestare rimedi immediati per l'eventualità che il giovane tecnicamente adeguato, che ha superato il concorso, dimostri di non possedere quelle doti, soprattutto l'equilibrio, che sono essenziali allo svolgimento dei delicati compiti del magistrato.

Su questo profilo della recente riforma se ne sconta l'irrazionalità complessiva, per l'irragionevole eliminazione dell'importante banco di prova dell'uditorato con funzioni, destinato a concludersi con la valutazione per la nomina a magistrato di tribunale e quindi con la possibilità, reiterata la prova, di una immediata dispensa per inettitudine.

La riforma fa dell'uditorato un periodo del tutto privo di esercizio delle funzioni giudiziarie e colloca la prima valutazione utile dopo l'attribuzione delle funzioni ad una distanza temporale intollerabile.

Occorre invece rendere più rigoroso, ripristinandolo, il controllo di professionalità dopo un anno dall'esercizio delle funzioni giudiziarie, perché il concreto esercizio delle funzioni, e null'altro, può rivelare quella inadeguatezza alla professione che giustamente la pubblica opinione in più di un'occasione ha lamentato.

c) alla sostanziale trasformazione del concorso in un concorso di secondo grado.

L'eterogeneità e la molteplicità delle categorie ammesse al concorso, da un lato, si risolve nella costruzione del concorso per l'accesso come concorso di secondo grado e, dall'altro, non è nemmeno in grado di ridurre adeguatamente la platea dei candidati. La pleora di categorie ammesse oggi al concorso accorda un privilegiato ed ingiustificato riconoscimento a pregresse

esperienze assolutamente eterogenee rispetto alla professione di magistrato (funzionari della carriera direttiva della p. a., dottori di ricerca in qualsivoglia disciplina giuridica., ecc. ecc.).

In positivo, sembra necessario apportare alcune innovazioni al sistema dell'accesso, affrontando adeguatamente due antiche questioni, quella dell'elevato numero dei partecipanti che inceppa il meccanismo concorsuale ed allunga i tempi, e quella della scarsa adeguatezza della prova scritta, per un eccesso di impostazione teorica, a selezionare i potenziali buoni magistrati.

Con adeguate risposte su ambedue gli aspetti critici l'obiettivo del reclutamento in magistratura dei migliori fra i laureati, anche se meno abbienti, sarà realizzabile.

1) Appare importante il ripristino delle regole di composizione della commissione esaminatrice contenute nella legge n. 48 del 2001, perché soltanto attraverso il potenziamento della commissione si può ragionevolmente pensare ad un contenimento dei tempi di espletamento delle procedure concorsuali. Fatta eccezione per la figura dei correttori esterni, per la oggettiva complessità del meccanismo di utilizzazione dello strumento, occorre che la commissione sia composta da un maggior numero di magistrati e professori, ingiustificatamente ridotto dalla legge n. 150 del 2005.

2) Deve inoltre essere mantenuto e rafforzato il sistema dell'accesso attraverso la frequentazione delle scuole di specializzazione c.d. Bassanini, che sembra un passaggio essenziale per la formazione di una comune cultura con l'avvocatura, in grado di stemperare una perniciosa conflittualità tra le due categorie professionali. Al contempo, e per valorizzare adeguatamente il ruolo delle Scuole di specializzazione, bisogna eliminare ogni altra previsione di ammissione al concorso per pregresse esperienze professionali o per l'acquisizione di determinati titoli, fatta eccezione per quanti hanno conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione forense e per quanto hanno positivamente svolto un congruo periodo di esercizio delle funzioni giudiziarie onorarie. È ragionevole che al concorso siano ammessi gli abilitati alla professione di avvocato, perché il titolo conseguito è certamente equipollente, ai fini dell'accesso in magistratura, al diploma rilasciato dalla Scuole di specializzazione. La previsione, poi, dell'ammissione al concorso di quanti hanno esperienza di funzioni giudiziarie onorarie può far perseguire l'obiettivo di una giusta valorizzazione di tali funzioni.

3) Al fine, poi, di consentire ai più bravi laureati, che non abbiano possibilità economiche di prolungare l'attività di studio con la frequentazione della scuola di specializzazione, si può prevederne l'ammissione diretta al concorso sempre che il voto di laurea, e la media dei voti conseguiti negli esami universitari di determinate materie sia particolarmente elevato (ad es. voto di laurea 110/100, media 28/30). Tenuto conto che occorre evitare irragionevoli disparità di trattamento con l'esclusivo riferimento al voto di laurea, dato che le Facoltà universitarie sono

molte e non sono omogenee nelle modalità di valutazione e di determinazione del punteggio finale di laurea, si ritiene opportuno prendere in considerazione altri fattori, come la media dei voti ottenuti nella carriera universitaria nelle materie che formano oggetto della prova scritta del concorso e nei due insegnamenti di diritto processuale (processuale civile e processuale penale), in modo da attenuare il rischio di iniquità, che il solo riferimento al voto di laurea potrebbe fare correre. Il riferimento, invece, ad altri titoli, come ad es. pubblicazioni scientifiche o conseguimento dell'abilitazione forense, non appare opportuno per non incentivare i giovani laureati a munirsi di altri titoli, magari cimentandosi senza passione in attività certo interessanti ma non indispensabili per affrontare seriamente e con competenza l'esame di concorso.

4) Si può poi modificare la prova scritta del concorso, facendole sì conservare un contenuto sostanzialmente teorico, perché il lavoro del magistrato è sostanzialmente teorico, ma strutturandola in modo tale che il candidato sia chiamato a dare dimostrazione contestuale di preparazione teorica e di capacità di finalizzare tale preparazione alla soluzione di problemi.

La prova scritta può essere adeguata alla necessità di valutare meglio la capacità dei candidati di risolvere questioni e non solo di sviluppare ragionamenti dommatici inserendo le discipline processuali come materia di esame, sulla falsariga del concorso per magistrato di tribunale oggi abrogato.

La Scuola per la magistratura

1. La formazione professionale dei magistrati ad opera del Consiglio superiore della magistratura ha rappresentato uno strumento fondamentale per la realizzazione dell'indipendenza della magistratura e la futura scuola dovrebbe presentare caratteristiche strutturali tali da non recidere il rapporto tra le politiche sulla formazione e lo stesso Consiglio. Il rispetto del principio della separazioni dei poteri, necessario per garantire l'indipendenza dei magistrati, non si esprime soltanto attraverso la creazione di un organo autonomo al quale demandare la funzione di autogoverno della magistratura, ma anche attraverso la predisposizione di strumenti atti a favorire in concreto una elevata formazione professionale dei magistrati che comprenda la cultura dell'indipendenza nonché ad impedire potenziali influenze esterne sulle decisioni e sugli indirizzi giurisprudenziali.

Proprio per questo un progetto che persegua tali obiettivi dovrà muoversi in senso sostanzialmente diverso rispetto alle linee seguite dal decreto legislativo di attuazione della legge delega. La realizzazione di un ente autoreferenziale completamente staccato dal Consiglio superiore della magistratura non appare compatibile con i parametri di legittimità costituzionale, in particolare quelli fissati dall'art. 105 della Costituzione.

La scelta del modello di formazione e dei relativi metodi didattici dipende infatti dagli obiettivi che persegue l'organo chiamato a gestire la formazione dei magistrati. Ci sono diversi fattori che condizionano gli obiettivi da perseguire con la formazione, quali il modo di concepire la cultura giuridica in una determinata realtà storica, i principi costituzionali in materia processuale; l'opzione fra struttura gerarchica e organizzazione paritaria dell'ordine giudiziario; il grado di indipendenza interna ed esterna della magistratura, il diverso modo di declinare il metodo democratico nel circuito istituzionale e il principio di separazione dei poteri dello Stato.

Il circuito della formazione, dunque, non può non fare i conti con principi di rango costituzionale.

La necessaria professionalità dei magistrati va perseguita con una attività di formazione che sappia valorizzare esperienze virtuose sviluppatesi all'interno della magistratura, senza mai rinunciare al confronto pluralista tra le diverse realtà giudiziarie, all'apporto del mondo accademico e di quello forense, attraverso una costruzione dialogica delle conoscenze.

Ciò premesso le finalità della scuola, secondo una ormai più che decennale riflessione sul punto, dovrebbero riguardare:

- a) l'organizzazione e la gestione del tirocinio degli uditori giudiziari;

b) la cura dell'aggiornamento professionale e della formazione dei magistrati in raccordo con il Csm, cui devono essere riconosciute le funzioni di indicazione dei programmi e degli indirizzi didattico scientifici, dei criteri di ammissione dei magistrati, delle modalità di effettuazione del tirocinio, della vigilanza sull'operato dell'organo preposto alla formazione, attraverso l'utilizzazione di relazioni consuntive e dei programmi attuativi. Nella previsione della struttura interna della scuola devono essere sempre tenuti presenti i limiti derivanti dalle competenze del Csm fissate dall'art. 105 della Costituzione. Così, per la composizione del comitato direttivo della scuola e per le procedure di nomina dovrà essere necessaria l'individuazione di magistrati con particolari competenze, cui potrà essere associato un rappresentante del Ministro della giustizia, con le medesime qualità. All'interno del Comitato potrà essere prevista la figura del direttore e del vicedirettore della scuola, con compiti anche di rappresentanza esterna, di coordinamento, di verifica ed impulso della corretta esecuzione dei piani. Non appare utile inserire all'interno del Comitato direttivo, o Comitato di gestione, anche un rappresentante del mondo accademico e un rappresentante del mondo forense, che, viceversa, dovrebbero far parte del Comitato scientifico.

Facendo tesoro dell'esperienza francese, sarebbe utile prevedere una duplice sede della scuola: mentre la sede per il tirocinio potrebbe essere in una città di grandezza media, sede di Università, sembra inevitabile che la sede per l'aggiornamento professionale (sempre coordinato con la formazione decentrata), sia nella capitale.

Il Comitato direttivo o comitato di gestione potrà essere composto da cinque membri complessivamente, di cui almeno quattro magistrati, nominati dal Consiglio superiore della magistratura, espressione delle funzioni di legittimità, merito (civile e penale) e requirente. Il quinto componente potrà essere individuato in un rappresentante del ministero, con qualifica non inferiore a quella dirigenziale, anche in ossequio alla previsione costituzionale di cui all'art. 110 della Costituzione.

In relazione alla gravosità dei compiti e all'impegno richiesto per il funzionamento della scuola, per i componenti del Comitato dovrebbe essere previsto il collocamento fuori ruolo, in modo da consentire un'applicazione a tempo pieno presso la struttura.

Il direttore della scuola dovrebbe essere nominato dallo stesso Csm tra i quattro magistrati indicati per la composizione del Comitato.

Accanto al Comitato direttivo, o Comitato di gestione, deve essere previsto un organismo scientifico, con competenza unitaria per entrambe le sezioni, con il compito di elaborare e concretizzare gli indirizzi dettati dal Csm. Proprio perché la qualità della formazione deve essere caratterizzata da pluralismo culturale e varietà di apporti scientifici, per ciò che concerne sia i metodi sia i contenuti e i docenti, del Comitato scientifico dovranno fare parte magistrati e

professori universitari, magari abilitati anche all'esercizio della professione, e dovranno essere tenuti presenti i vari mestieri di giudici e pubblici ministeri, e le varie branche del diritto. Tra i criteri per la individuazione dei prescelti dovrà essere dato particolare significato alla produzione scientifica.

Per quanto riguarda l'individuazione del corpo dei docenti possono formularsi alcune considerazioni generali, tenendo presente che, verosimilmente, sarà opportuno individuare un corpo stabile di docenti per il tirocinio degli uditori, magistrati fuori ruolo che debbono svolgere queste funzioni a tempo pieno per un certo numero di anni. Ovviamente, anche nel tirocinio saranno chiamati a dare un contributo alla formazione avvocati e docenti universitari.

Appare necessario fare una prima considerazione di ordine generale.

Ragioni di continuità didattica, di tendenziale uniformità di metodi di formazione, di qualità professionale della medesima, di approfondimento e capacità di trasmissione del messaggio formativo e di risposta al bisogno formativo consigliano, anche per l'aggiornamento professionale, l'individuazione di un gruppo di docenti, utilizzabili anche per più incontri nell'arco di un periodo di tempo prefissato, almeno biennale, con possibilità di nuovi inserimenti all'interno di un albo che dovrebbe essere aggiornato semestralmente.

2. Alcune considerazioni specifiche vanno formulate per la formazione degli uditori nel periodo di tirocinio.

Le sessioni presso la scuola devono in ogni caso tendere al perfezionamento delle capacità operative e della deontologia dell'uditore giudiziario. Sotto questo profilo occorre considerare che gli uditori hanno di regola una forte motivazione personale rispetto alla professione scelta e in genere sono determinati nel cercare di acquisire i valori e gli obiettivi dell'istituzione; proprio per questo la fase del tirocinio è molto delicata, in quanto comporta l'assunzione del ruolo. Da come si svolge il tirocinio dipende in larga misura il futuro modo di essere giudice o pubblico ministero. In quest'ottica i temi della deontologia, dell'organizzazione e dell'ordinamento giudiziario hanno una importanza fondamentale. E' sempre stato sicuramente importante trasmettere messaggi di cautela e ponderazione, ma nel momento in cui si parla dei valori dell'autonomia e dell'indipendenza, interna ed esterna, il confronto sui contenuti della giurisdizione e sui modi con cui la stessa è esercitata, cui è direttamente collegato il tema del governo autonomo, non può prescindere, ad esempio, da una valutazione storica dei fatti. Il quadro delle questioni deve essere completo, esauriente e dare atto del pluralismo delle idee e delle posizioni, soprattutto se sono state oggetto di un ampio dibattito in precedenza. E questo proprio perché l'attività della Scuola per la magistratura non è un'attività di formazione generale, ma di formazione specifica.

E' indubbio che la formazione degli uditori ha aspetti metodologici ed anche contenuti propri, sia per la fase del tirocinio ordinario che per la fase del tirocinio mirato. Questo è vero non solo per le materie strettamente professionali, ma anche in materia ordinamentale, là dove emergono i principi dell'essere e del saper essere magistrato; anzi se c'è un momento in cui devono emergere con nettezza i percorsi dell'autogoverno e le caratteristiche dell'istituzione questo è proprio quello iniziale. Con maggior chiarezza, se possibile, per quanto avviene per la formazione ordinaria.

Ciò premesso, proprio perché la formazione degli uditori è stato sinora l'unico esempio di formazione «obbligatoria» la didattica relativa alla formazione iniziale del magistrato sarà connotata da esigenze di stabilità nelle sue linee fondamentali, avendo come obiettivo l'acquisizione delle capacità necessarie per la corretta e proficua gestione del processo, passando attraverso l'esercizio dei poteri del giudice, la gestione dell'attività istruttoria, l'educazione al governo delle regole che disciplinano il ragionamento probatorio, fino alla sintesi della decisione e alle tecniche della motivazione. I metodi didattici dovranno essere funzionali a questi obiettivi, attraverso l'utilizzazione anche di processi simulati, valorizzando la discussione, il confronto, l'educazione alla critica, al dubbio, alla dialettica costruttiva.

La delicatezza e la specificità di questa tipologia di formazione richiede la presenza di docenti esperti, sperimentati positivamente in attività didattiche concernenti la formazione permanente, proprio per la qualità dei destinatari della formazione iniziale, magistrati privi di una propria esperienza professionale e quindi con la necessità di avere un quadro tendenzialmente completo, al di là dell'originalità di orientamenti settoriali, dello stato dell'elaborazione dottrinale e delle soluzioni giurisprudenziali di merito e di legittimità adottate.

La diversificazione tra le caratteristiche della formazione destinata agli uditori e la formazione complementare e permanente destinata tendenzialmente a tutti i magistrati, con le conseguenti peculiarità didattiche, dovrebbe prevedere ricadute anche sulla durata dei relativi corsi, che per gli uditori sarà necessariamente più lunga, anche con sessioni di più settimane.

3. La realizzazione della Scuola della magistratura a livello centrale non sembra incompatibile con il mantenimento della rete dei referenti per la formazione decentrata presso i vari distretti di corte d'appello. L'attività di formazione decentrata, che sotto il profilo istituzionale e di indirizzo dovrebbe far capo al Csm, potrebbe trovare un raccordo nei contenuti con quella realizzata dalla scuola centrale. Pur con tutti i suoi limiti questa esperienza è, allo stato attuale, una grande risorsa, con grandi potenzialità ancora inesprese, proprio per la sua duttilità e la sua vicinanza alle esigenze concrete dei magistrati (es. riconversione; informatica, lingue straniere, uditorato) in ciascuna particolare realtà territoriale. In prospettiva la formazione decentrata dovrebbe essere fortemente

valorizzata in caso di mutamento di funzioni. La mobilità «imposta» dalla temporaneità delle funzioni e quella «volontaria» conseguente ai trasferimenti a richiesta rende necessario individuare meccanismi di riconversione nel passaggio tra le varie funzioni. All'interno del sistema formativo dunque dovrà essere individuato un canale preferenziale da cui attingere una adeguata formazione di supporto, che potrà svolgersi in via prevalente in sede decentrata, dove i formatori locali potranno rilevare i bisogni formativi secondo le contingenze temporali legate ai tempi dei trasferimenti.

Formazione centrale e formazione decentrata dovrebbero dunque interagire all'interno di un progetto integrato sulla formazione, valorizzando la complementarità della seconda, qualificata da metodi, in cui viene privilegiata la sperimentazione di moduli formativi innovativi e favorita la partecipazione all'attività di formazione, proprio grazie alla dimensione locale dell'offerta, su obiettivi specifici e su bisogni formativi puntualmente individuati. Tuttavia, poiché anche la formazione di riconversione non potrà prescindere dalla frequentazione di corsi svolti a livello centrale, appare assolutamente necessario un contributo dei formatori decentrati nell'individuazione di incontri a livello centrale, in un'ottica di complementarità all'azione teorico-pratica svolta a livello decentrato. Sarà opportuno, sotto questo profilo, che ciascun componente del Comitato scientifico sia collegato ad uno o più referenti distrettuali, come elemento di connessione necessaria per la predisposizione e lo svolgimento dei programmi di formazione nel loro complesso.

Non sembra eludibile, infine, il problema di fornire ai responsabili dell'azione formativa sul territorio, individuati in numero variabile secondo le caratteristiche del distretto, dotazioni logistiche adeguate, supporti strutturali, agili ma sufficienti e dotazione finanziaria appropriata, i quali dovrebbero operare in stretto contatto con gli organi centrali della scuola, in particolare il Comitato direttivo e il Comitato scientifico per la definizione dei programmi.

Al di fuori del periodo del tirocinio degli uditori, la scelta dell'obbligatorietà della formazione dei magistrati, va valutata in un quadro complessivamente diverso. Secondo i documenti della Rete europea di formazione dei magistrati⁵, la combinazione secca formazione-valutazione rischia di alterare pesantemente la genuinità sia dell'offerta che della partecipazione, in quanto vi sono concrete possibilità che siano penalizzati la genuinità e spontaneità del dibattito, la lealtà del confronto, la curiosità scientifica e l'interesse a proporre soluzioni innovative. Si tratterebbe, infatti, di una pericolosa commistione, che più che favorire la crescita culturale del magistrato rischierebbe di perseguire l'omologazione e la subalternità ai modelli di interpretazione delle norme e a prassi operative previamente individuate e selezionate. Sicuramente sarebbe un modo distorto per perseguire unitarietà e univocità degli indirizzi giurisprudenziali, e quella corretta tensione verso la

⁵ Bucarest, 18 novembre 2003.

«prevedibilità del diritto» obiettivo certamente più realistico rispetto al mito «inutile» della certezza del diritto.

In chiave valutativa della professionalità, per attribuire peso alla formazione, e quindi all'obbligatorietà della stessa intesa sotto il profilo della necessità, occorrerebbe, semmai, riferirsi al fatto della partecipazione, oggettivamente considerato, in modo da costruire percorsi di specializzazione cui potrebbe essere legata la previsione di punteggi differenziati in relazione alla tipologia, ai contenuti, alla durata della azione formativa. In un'ottica di pari opportunità di accesso, anche con riferimento all'offerta formativa disponibile attraverso l'attività di formazione decentrata.

Occorre assolutamente evitare, in sostanza, che la funzione valutativa dei corsi, trasformi gli stessi in veri e propri corsi «abilitanti» con conseguenze discriminatorie sui magistrati in ragione dei tempi di ammissione, posto che gli ammessi con precedenza acquisirebbero prima degli altri i titoli necessari ai fini di avanzamento o di partecipazione alle ulteriori selezioni.

E' innegabile che la scuola, per svolgere compiutamente la sua attività dovrà essere dotata anche di autonomia finanziaria, in modo adeguato a rispondere ai bisogni di formazione di tutti i magistrati, soprattutto considerando la scansione temporale e le caratteristiche degli interventi formativi previsti.

Anche gli aspetti amministrativi contabili potranno essere curati dal Comitato direttivo, o Comitato di gestione, momento in cui emerge l'importanza della presenza del rappresentante del ministero della giustizia, in considerazione del fatto che comunque al ministero della giustizia potrà farsi riferimento anche per l'organizzazione e il funzionamento delle risorse e dei supporti occorrenti per la formazione professionale.

Mobilità dei magistrati e percorsi professionali

1. Organici e piante organiche

1.1. Determinazione degli organici

L'organico dei magistrati è problema cardine in tema di giustizia. La strada degli aumenti quantitativi è perdente come dimostrano sia l'analisi comparata (l'Italia è il Paese europeo con il maggior numero di magistrati professionali, tolta la Germania), sia l'esperienza degli ultimi anni con gli scarsi risultati avuti con i continui aumenti di organico⁶. Resta da vedere il problema della distribuzione degli organici sul territorio e nelle varie tipologie di uffici. Un primo problema che va quanto meno posto (anche se sono possibili soluzioni indirette) è quello storico della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che dovrebbe comportare non solo la soppressione di diversi uffici, ma la creazione di altri tribunali metropolitani, per decongestionare i grandi uffici (ovvero Napoli, Roma, Milano e forse Torino e Palermo)⁷. La ripartizione degli organici va trasferita dalla competenza Ministeriale a quella congiunta ministero-Csm. L'attribuzione al ministero della competenza sulla ripartizione degli organici anche dei magistrati è una sopravvivenza del vecchio regime. La competenza deve inevitabilmente passare al Csm, ma una serie di ragioni consigliano, in questo come in altri settori, di puntare su di una necessaria sinergia tra ministero e Csm fondata sul principio di leale collaborazione che la Corte Costituzionale ha affermato nel più noto caso di conflitto giurisdizionale tra Csm e ministro. La leale collaborazione si impone per la stessa diarchia costruita con saggezza dal costituente e per il fatto stesso che il ministero ha competenze che interagiscono fortemente con la questione organici, quali la gestione delle statistiche e dei flussi di lavoro da un lato e la determinazione e la distribuzione degli organici del personale amministrativo dall'altro. Si potrebbe quindi pensare una procedura di proposta del ministero con delibera del Csm, o ad una procedura analoga al concerto per gli incarichi direttivi con doppio passaggio. Il sistema va reso comunque molto più flessibile e partecipato prendendo come modello il sistema creato dall'art. 21 della legge 11 agosto 1973, n. 533, in tema di uffici del lavoro.

Va invece ribadita la proporzione di un Presidente di sezione o Procuratore aggiunto ogni dieci magistrati prevista dagli artt. 47 ter, comma 1, e 70, comma 1, dell'ordinamento giudiziario come modificati dagli artt. 13 e 20 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51. Occorre tuttavia che

⁶ L'organico della magistratura è passato dal numero complessivo astratto di 7355 (situazione anteriore alla legge 3 febbraio 1989, n. 32) a quello di 10109 (a seguito della legge 13 febbraio 2001, n. 48). Vedi al riguardo C. Castelli, "La politica degli organici e le prospettive delineate con il giudice unico" in *Documenti Giustizia* n. 3/1998, col. 301 ss.; G. Xilo e S. Zan "Il problema «organizzazione» nella giustizia civile italiana" in *Questione Giustizia* n. 3/2000, p. 496.

⁷ Gli studi condotti dal Csm nel 1994 e dal gruppo di studio del ministero della giustizia con la collaborazione del Censis nel 1995 portavano rispettivamente a prevedere l'accorpamento di 36 e 47 tribunali con valutazioni identiche per 33 tribunali.

nella politica del personale giudiziario si tenga costantemente conto di questo rapporto, senza un surplus di semidirettivi che costringa a scindere fittiziamente le unità operative per dare sistemazione a tutti i presidenti di sezione. A proposito di politica del personale, va in gran parte ripensata quella relativa agli amministrativi sia colmando i vuoti, sia rivedendo le qualifiche ed il complessivo inquadramento professionale del personale amministrativo, in modo da valorizzarlo e da renderlo più rispondente alle effettive esigenze delle singole attività giudiziarie.

1.2. Organici specializzati

La specializzazione è ormai un'esigenza insuperabile dovuta alla complessità legislativa da un lato, e alla necessità di conoscenza di discipline extragiuridiche dall'altro. L'attuale legislazione ordinamentale al riguardo consta di una stratificazione di norme, di volta in volta create per disciplinare singole specializzazioni senza alcuna disciplina generale.

Le specializzazioni oggi esistenti sono di diverso tipo:

- una specializzazione forte per ruoli e materie riconosciute dalla legge con posizioni specializzate previste negli stessi organici (minorile, sorveglianza, lavoro);
- una specializzazione riconosciuta dalla legge, ma che non è approdata alla creazione di posizioni previste dagli organici: giudici fallimentari, delle società, della proprietà industriale, dell'esecuzione, della famiglia, tutte riguardanti il settore civile, e le Direzioni distrettuali antimafia (Dda) delle Procure;
- specializzazioni riconosciute solo a livello tabellare relative alla specificità della materia, delle tecniche di indagine e di assunzione delle prove e, spesso, alla necessità di conoscenza di discipline extragiuridiche, quali le semispecializzazioni per materia esistenti nei grandi tribunali e Procure (lavoro, ambiente, penale economia, soggetti deboli);
- specializzazioni che riguardano il bagaglio di informazioni relative ad un fenomeno criminale, e ciò riguarda in particolare la criminalità organizzata.

Del tutto distinte, anche se a volta vengono confuse con le specializzazioni, sono le distinzioni che nascono dalla specificità delle funzioni. Ciò riguarda innanzitutto la grande divisione tra civile e penale e quindi alcune specifiche funzioni penali quali il Gip/Gup (Giudice per le indagini preliminari/ Giudice per l'udienza preliminare) e il Gup ed il tribunale del riesame.

La materia va disciplinata e resa omogenea prevedendo tre distinte discipline:

- le specializzazioni previste dagli organici, quali appunto sorveglianza, minorile e lavoro;
- le specializzazioni necessarie che debbono esistere in ogni tribunale, ma che vanno demandate alla procedura tabellare;

- le altre specializzazioni o semispecializzazioni possibili che possono essere liberamente disciplinate a livello tabellare.

Non pare opportuno eliminare le specializzazioni già oggi previste in organico, specie se si rende più flessibile e partecipato il sistema di modifica degli organici. La scelta del legislatore di irrigidire il sistema è sorta proprio per una comprensibile necessità di tutelare specializzazioni che altrimenti sarebbero trascurate e lasciate alla buona volontà dei dirigenti degli uffici. Non pare comunque opportuno estendere tali previsioni proprio per evitare la creazione di eccessive rigidità.

Negli ultimi anni si è sviluppata la tendenza del tutto negativa di trasformare la specializzazione di alcuni settori in altrettanti sottosistemi processuali e ordinamentali; tale direzione non è il portato necessario delle ragioni di competenza e di conoscenza specifica che sono alla base della necessità di specializzazione e costituisce un eccesso ed un irrigidimento pericoloso. Al contrario, va creato un sistema flessibile che mantenga quella sana radice eclettica che è la base umanistica della professionalità giudiziaria e che consente interscambi e passaggi di funzioni. Per altro verso, i sottosistemi processuali, che spesso fanno da volano alle istanze di specializzazione, stanno frantumando completamente l'unità del sistema creando confusioni e discontinuità procedurali: ad esempio nel diritto societario i sottosistemi sono ben sei, con marcate diversità di rito e di tempo non del tutto rispondenti ad esigenze effettive.

Vanno invece previsti come obbligatori, e quindi da introdurre in ogni tribunale o bacino di più tribunali, alcuni ruoli, funzioni o sezioni. Ciò riguarda con certezza le sezioni fallimentari, le sezioni societarie, le sezioni Gip/Gup, le sezioni della famiglia (forse anche l'esecuzione civile).

1.3. Organici distrettuali

La prima scelta da affrontare riguarda l'ambito di determinazione degli organici che può rimanere, come oggi, stabilito ufficio per ufficio a livello nazionale o reso più flessibile e decentrato con organici distrettuali o regionali⁸. Ciò vorrebbe dire che a livello nazionale verrebbe stabilito unicamente il numero di magistrati giudicanti e inquirenti per distretto o regione che poi verrebbero distribuiti a livello locale. Il pregio di una tale scelta, che comunque lascerebbe l'ultima parola al Csm, sarebbe di una maggiore responsabilizzazione e flessibilità del sistema e di una forte spinta verso il decentramento. La proposta di ripartizione (che verrebbe ad essere qualcosa di più di una proposta di tabelle) dovrebbe spettare al Consiglio giudiziario (sempre che veda anche la partecipazione di esterni) o a Conferenze di servizi con la partecipazione dei dirigenti giudiziari e

⁸ Csm, Relazione annuale sullo stato della giustizia 1991 – “L’attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione – Orientamenti per la riforma dell’ordinamento giudiziario”, approvata dalla Commissione Riforma nella seduta del 2 luglio 1991.

amministrativi degli uffici e di un delegato degli ordini degli avvocati interessati. L'elemento negativo che sinora si è rivelato insuperabile, anche a causa dell'assenza di dati comparabili tra realtà estremamente diverse, è il trionfo del particolarismo con il rischio di creare alleanze che mortifichino gli uffici più piccoli e quelli specializzati (si pensi ai tribunali di sorveglianza, ai tribunali per i minorenni) con il risultato di dar vita ad una strutturazione complessiva del tutto inidonea alle esigenze del servizio.

L'ipotesi degli organici distrettuali non va comunque trascurata, ma deve esservi la consapevolezza che essa comporta fortissime modifiche di sistema e che può essere feconda solo con una forte maturità e responsabilità di tutti i soggetti.

Una prospettiva meno radicale, ma possibile, è quella di lasciare una quota dell'organico da distribuire a livello distrettuale. Ciò vorrebbe dire che verrebbe lasciata una quota limitata (ad esempio del 10 e 20 %) a disposizione della flessibilità. Il sistema dovrebbe comunque prevedere assegnazioni effettive di una certa durata, per evitare sia la precarietà, sia la scarsa responsabilizzazione e motivazione che discende da incarichi transitori. Rischi e pregi sono gli stessi sopra evidenziati, ma con un tasso ovviamente inferiore. La prospettiva che comunque sembra preferibile, in quanto meno esposta a decisioni incontrollate, e più equilibrata, è quella degli organici infradistrettuali di cui al paragrafo che segue.

1.4. Concentrazione o diffusione delle sezioni specializzate

Altro aspetto che riguarda la questione delle specializzazioni è la grande scelta se puntare su specializzazioni accentrate in pochi tribunali (o presso il capoluogo di distretto o addirittura solo in pochi centri a livello nazionale) o se cercare di avere specializzazioni diffuse. Lo stato della legislazione è al riguardo complesso: vi sono competenze centralizzate in pochi tribunali a livello nazionale, altre concentrate a livello di capoluogo di distretto (tribunale del riesame, Direzione distrettuale antimafia - Dda.). La tendenza a centralizzare nel capoluogo di distretto le competenze specialistiche è risultata evidente in occasione della prima versione della riforma del diritto societario, che prevedeva sezioni specializzate concentrate nel capoluogo di distretto e che ha avuto la fortissima opposizione degli operatori. La necessità di concentrazione deriva dallo stesso dato dimensionale della maggior parte dei tribunali, ma una tale scelta porta a due conseguenze estremamente negative. Anzitutto l'abbandono della vicinanza tra tribunale e cittadino che probabilmente ha costi limitati per alcuni tipi di controversie, certamente non per quelle che riguardano più da vicino il cittadino (si pensi alle controversie in materia di lavoro o di famiglia). In secondo luogo la costruzione di un reticolo territoriale a due valenze sempre più sbilanciato; da un

lato grandi tribunali sempre più affogati di processi e dove sono concentrate le specializzazioni e dall'altro piccoli tribunali privati di competenze e sostanzialmente di serie B.

Questo induce a cercare soluzioni diverse senza peraltro dimenticare le esigenze di valorizzazione delle specializzazioni e delle competenze.

La soluzione che sembra possa salvaguardare entrambe le esigenze di valorizzazione delle specializzazioni da un lato e di vicinanza al cittadino dall'altro è quella di prevedere sezioni specializzate in ogni tribunale (o bacino di tribunali collegati) per quanto concerne le materie della famiglia, del lavoro, societaria e fallimentare, lasciando invece una competenza distrettuale per quanto concerne i marchi e brevetti.

1.5. Organici infradistrettuali

Si può avanzare anche una prospettiva diversa che trae spunto da una legge approvata nella penultima legislatura che a dire il vero ha avuto poche applicazioni. L'art 6 della legge n133/1998, che modifica l'art. 7 bis dell'ordinamento giudiziario, prevede la creazione di tabelle infradistrettuali per ampliare le possibilità operative degli uffici in difficoltà. Tale previsione, pur formalmente realizzata con vincoli tra i diversi uffici, ha avuto ben poca effettività. Ma l'idea di creare vincoli preferenziali, anche molto forti, tra diversi uffici può essere preziosa specie a fronte di uffici quali quelli del nostro Paese, normalmente di piccole e medie dimensioni. Uffici che hanno resistito ad ogni tentativo di soppressione. Un'ipotesi su cui si può proficuamente lavorare è l'obbligo di creare un'unica tabella e quindi un'unica struttura, sia pure articolata sul territorio, per tutti gli uffici che abbiano un livello dimensionale sotto una soglia minima (ad esempio un organico inferiore ai 20 giudici⁹). In tal modo si consentirebbe la presenza in tutti i tribunali, a livello del singolo circondario o infradistrettuale, di avere ruoli specializzati e di sopperire più agevolmente a problemi di carenza di organico o di incompatibilità. Ciò significherebbe la creazione di sezioni articolate in più sedi territoriali (del tipo dell'attuale struttura del tribunale di sorveglianza), tenendo anche udienze in più sedi. Si avrebbe cioè la creazione di ruoli di giudici e/o sezioni (in particolare specializzati) itineranti che eserciterebbero le loro funzioni in più sedi, dando comunque ai Presidenti dei tribunali la facoltà di centralizzare momentaneamente o in termini duraturi il luogo ove tenere le udienze. E' un prezzo che pare comunque inferiore sia alla radicale differenza tra uffici centralizzati con ampie specializzazioni e uffici localizzati sostanzialmente di serie B o rispetto agli ampi contrasti che incontrerebbe la soppressione di molti uffici.

⁹ La soglia di 20 magistrati si trae dalla ricerca di Daniela Marchesi Litiganti, avvocati, magistrati Il Mulino 2003 pagg. 53 e seguenti in cui viene individuata in 20 magistrati la dimensione ottimale per le Preture ed in 40 per i tribunali, individuando poi la scala ottimale per i tribunali unificati in quella già prevista per le Preture.

2. Percorsi professionali

2.1. Specializzazioni

E' viva la necessità di creare veri e propri percorsi professionali che valorizzino le specializzazioni, e in cui il passaggio tra diverse funzioni e posizioni diventi momento di arricchimento per il magistrato, per la funzione e per l'ufficio di destinazione. Attualmente sono previsti unicamente punteggi aggiuntivi per i trasferimenti all'interno dei tre circuiti specializzati (minorile, sorveglianza, lavoro) e la preferenza assoluta nei trasferimenti interni quanto alle sezioni famiglia, fallimentare, societaria e Gip-Gup. Inoltre, è stato introdotto dalla legge c.d. Carotti¹⁰ l'art. 7 bis, commi 2 *bis*, 2 *ter* e 2 *quater* dell'ordinamento giudiziario che, più che delineare dei percorsi professionali, ha creato ulteriori rigidità del sistema. Si tratta ora di fare un salto di qualità, senza adottare soluzioni coattive o percorsi obbligati: l'esperienza ha mostrato che queste soluzioni non reggono¹¹ e solo soluzioni condivise che abbiano l'assenso e possibilmente l'entusiasmo degli interessati possono dare ottimi risultati per l'amministrazione. Né pare opportuno creare dei percorsi professionali rigidi che una volta scelti siano imm modificabili. Il problema è semplicemente quello di individuare delle grandi branche di materie che corrispondano alle specializzazioni che si vuole tutelare e di fornire agevolazioni e facilitazioni per i trasferimenti in altre posizioni che comunque richiedano le stesse specializzazioni.

Si aggiunga che vi sono specializzazioni analoghe o fondate su metodologie uniformi (societario e proprietà industriale, fallimentare ed esecuzioni mobiliari e immobiliari, l'ampia gamma delle responsabilità professionali); ancor meglio sarebbe realizzare interdipendenza fra civile e penale, ad es. fallimentare e reati di bancarotta; societario, falso in bilancio e altri reati di settore; contenzioso finanziario (banche, *bond* ed altro) e reati del corrispondente settore. Ovviamente si possono abbinare settori analoghi anche della giudicante e della requirente. Creare percorsi professionali multivalenti favorisce l'interscambio senza rigidità controproducenti.

2.2. Percorsi privilegiati con precedenza

Il mantenimento della specializzazione si può ottenere con la creazione di circuiti specializzati più ampi degli attuali che riguardino le seguenti branche di materie e possibili funzioni:

- famiglia e minori: tribunale dei minori e procura presso tale tribunale; tribunale sezione famiglia; tribunale sezione tutele; procura dipartimento soggetti deboli; tribunale penale sezione semispecializzata soggetti deboli; Corte d'appello sezione minori e famiglia;
- lavoro: tribunale del lavoro; procura dipartimento lavoro; tribunale penale sezione semispecializzata lavoro; Corte d'appello sezione lavoro;

¹⁰ Legge 16 dicembre 1999, n. 479.

¹¹ Basti pensare alla politica di trasferimenti d'ufficio della legge n. 356/1991 fallita miseramente in tempi rapidi.

– economia: tribunale sezione fallimentare; tribunale sezione societaria; Procura dipartimento penale dell'economia; tribunale penale sezione semispecializzata penale dell'economia, Corte d'Appello sezione fallimenti e società;

– sorveglianza ed esecuzione penale: tribunali di sorveglianza; Procura dipartimento esecuzione.

Meccanismi analoghi possono essere pensati per un circuito diverso che abbia come comune denominatore le funzioni e le questioni connesse con lo *status libertatis* ovvero Gip e tribunale del riesame.

Ovviamente la precedenza assoluta dovrebbe maturare solo dopo un certo numero di anni in cui è stata svolta l'attività specializzata con esito positivo e in via prevalente. L'aver svolto attività in un settore non può equivalere a titolo, ma deve esservi una valutazione positiva espressa dal Consiglio giudiziario, che sola può garantire la precedenza assoluta.

In mancanza di un periodo sufficientemente congruo o in presenza di attività svolta non in via prevalente, ciò potrà valere come elemento preferenziale valutabile.

Così la permanenza per periodo congruo nel settore penale o civile dovrebbe servire come criterio di preferenza per essere assegnati in tale settore.

2.3. Modalità di riconoscimento della preferenza assoluta

I meccanismi oggi esistenti per i trasferimenti territoriali non consentono di vagliare gli elementi attitudinali salvo che per le specializzazioni che si traducono in posti di organico, quali i tre circuiti minorile, sorveglianza e lavoro. I trasferimenti territoriali vengono difatti realizzati attraverso bandi nazionali che individuano i posti di destinazione unicamente come posti in organico, indipendentemente da specializzazioni o specificità di funzioni. La valutazione degli elementi attitudinali viene lasciata a livello locale in sede di assegnazione dei magistrati trasferiti o di trasferimenti interni. L'attuazione dei criteri di preferenza sopra indicati può essere realizzata in due modi assai diversi. Da un lato si potrebbe prevedere, in caso di vacanza di un posto «specializzato», la pubblicazione dello stesso come posto specializzato, quindi a parte, realizzando un vero concorso nazionale. Questo sistema, apparentemente semplice, ha però il difetto di creare una notevole rigidità e di rendere ulteriormente complicati i meccanismi concorsuali. Una seconda ipotesi è quella di limitare la precedenza all'ambito dei concorsi interni: ciò, pur sminuendo grandemente la valenza della precedenza, comporta tempi di copertura accettabili e con magistrati già facenti parte dell'ufficio; viceversa il concorso nazionale allungherebbe notevolmente i tempi, a discapito del servizio nel posto specializzato.

3. Mobilità

3.1. Mobilità attuale in magistratura e sue modalità

La scopertura degli organici della magistratura dal 1995 ad oggi è stata progressivamente ridotta. Va anche detto che i picchi della scopertura degli organici, quali quelli del 1991 (20 %) e del 1995 (13,7 %) derivavano dalle leggi di aumento di organico appena approvate. La scopertura è poi gradualmente discesa sino ad arrivare al 5,7 % del 2000, al 6,1 % del 2004 e al 5 % attuale. Ciò ha avuto come naturale effetto un forte contenimento della mobilità.

Va subito detto che le prospettive per i prossimi anni sono radicalmente diverse. Dopo la scelta delle sedi effettuata nel febbraio 2006 dagli uditori del concorso del 2002 non vi sono altri uditori in tirocinio e vi è in atto un solo concorso di cui si stanno svolgendo in questi giorni le prove scritte. I vincitori di questo concorso avranno quindi le funzioni giurisdizionali nel migliore dei casi nel 2009. Da ora ad allora la scopertura degli organici crescerà di nuovo sino al 10%–14 % (a seconda del numero di pensionamenti anticipati che verranno richiesti) e quindi il tasso di mobilità aumenterà di nuovo.

Le scoperture non sono omogeneamente distribuite su scala nazionale. Nei distretti del sud Italia le scoperture hanno oscillato tra il 19,7 % ed il 7,8 %, mentre il minimo si è raggiunto nei distretti del centro con una scopertura tra il 6,6 % ed il 2,9 %. I distretti del nord hanno invece mantenuto un livello di scopertura che resta intorno alla media nazionale (tra il 13,6 % ed il 6,2 %).

Il numero dei trasferimenti dipende ovviamente dal tasso di mobilità. Se nel 1995 vi erano stati complessivamente 734 trasferimenti, questi nel 2004 sono scesi a 450.

Altra conseguenza importante che ha avuto la diminuzione del tasso di mobilità è stata la modifica dei flussi. Le tipologie dei flussi dei trasferimenti in magistratura sono fondamentalmente due (che possono interconnettersi): l'una di tipo territoriale che riguarda principalmente i magistrati della fascia giovane, che cercano di tornare nel luogo di origine o di trovare una sistemazione territoriale stabile, l'altra di stampo attitudinale che riguarda anche i tramutamenti verticali (ovvero per funzioni c.d. superiori) che mira a cambiare il «mestiere di magistrato». In precedenza i flussi di tipo territoriale riguardavano magistrati con un'anzianità limitata che dalla prima sede si riavvicinavano al luogo di provenienza, mentre il flusso «attitudinale» riguardava magistrati di una certa anzianità che, una volta stabilizzatisi territorialmente, avanzano solo domande mirate per una certa funzione o per una certa posizione professionale. Ora anche il trasferimento territoriale è diventato appannaggio di magistrati con una certa anzianità, per la difficoltà di ottenere il trasferimento nella sede effettivamente ambita in tempi ragionevoli.

Occorrerebbe analizzare anche l'incidenza che la possibilità di mantenere un incarico direttivo o semidirettivo sino a 75 anni ha avuto sulle dinamiche di base; così come occorrerà prevenire quali movimenti potranno determinare i limiti 66-68 anni previsti da uno dei decreti delegati, e quali pensionamenti anticipati possono provocare per assenza di interesse alla ulteriore permanenza.

Altro tratto da segnalare è la tendenza ai trasferimenti verso le grandi città.¹²

Il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa si è rivelato (almeno sino all'allarme creato dalla legge delega sull'ordinamento giudiziario), un fenomeno del tutto secondario. Complessivamente si tratta di un numero di trasferimenti limitato tra il 10 ed il 20 % di quello complessivo. E il numero di cambiamenti di funzioni nello stesso circondario è sinora limitatissimo (nel 2004 14 dal requirente al giudicante e 11 dal giudicante al requirente). Dati che comunque non possono tener conto del fortissimo sommovimento che la legge delega sull'ordinamento giudiziario e i decreti legislativi rischiano di provocare, con lo sviluppo di una mobilità selvaggia incontrollabile.¹³

3.2. La mobilità sostenibile

Non vi sono dati, anche in altri settori, su quella che può essere ritenuta una mobilità sostenibile. Secondo l'esperienza formatasi in diversi anni nella politica del personale in magistratura una mobilità contenuta e ragionata è non solo tollerabile, ma benefica perché dà nuove motivazioni e vivifica gli uffici. I dati esistenti evidenziano che comunque il pericolo maggiore è dato dallo sviluppo di una mobilità incontrollata di dimensioni massicce, che provoca enormi danni all'amministrazione sia come perdita di conoscenze e competenze, sia come abbandono di ruoli, sia come regressione di intere fasi processuali (in particolare nel settore penale). Tale pericolo risulta dagli stessi dati prima evidenziati. Ai trasferimenti ordinari, che come abbiamo visto hanno oscillato nell'ultimo decennio tra i 734 del 1995 ed i 450 del 2004, va sommato il *turn over* fisiologico dato dagli ingressi e dalle uscite dalla magistratura (che, sommati, vanno tra le 300 e le 500) e i trasferimenti interni allo stesso Ufficio (tribunale, Procura o Corte di Appello) che sono determinabili approssimativamente tra i 100 ed i 250 all'anno. Parte di questi trasferimenti sono sovrapponibili per cui il *turn over* degli uffici può essere approssimativamente quantificato tra i 500 ed i 1200 l'anno. Se a questi unissimo altri trasferimenti obbligati, quali quelli che deriverebbero

¹² Tutti i dati sulla mobilità in magistratura sono fondamentalmente omogenei con i dati sulla mobilità nel Paese: secondo la ricerca dell'Istat sui trasferimenti di residenza nel 2002 in quell'anno si è avuto 1.224.000 trasferimenti di residenza tra comuni di cui ben il 59 % a livello interprovinciale e il 27,5 % a livello interregionale.

¹³ Dati e considerazioni contenuti in questo paragrafo sono presi da Giuseppe Fuochi Tinarelli I flussi di mobilità dei magistrati in «Questione Giustizia», n. 3/2005, p. 553 ss.. Il sommovimento determinato dalla controriforma ha già cominciato a manifestarsi come si è evidenziato dall'ultima scelta degli uditori giudiziari che hanno privilegiato in modo assoluto gli uffici giudicanti.

dalla temporaneità decennale di tutte le funzioni (come contenuta nella legge delega e nell'art. 19 del decreto legislativo su accesso e carriera), giungeremmo ad una mobilità quasi del 20 % annua.

Nessuna amministrazione potrebbe reggere decentemente con una mobilità ed un *turn over* così elevati, specie in un sistema come quello giudiziario in cui alla perdita di competenze e conoscenze si uniscono le rigidità proprie della procedura che, quanto meno nel settore penale, obbligano a ripetere il dibattimento ed i suoi atti in caso di cambiamento del giudice. Inoltre, se l'organico reale fosse pressoché pari all'organico nominale, un moderato *turn over* sarebbe fisiologico; purtroppo l'incidenza negativa è data dal grosso e persistente divario che ha caratterizzato per anni la magistratura italiana (che pure oggi si trova con un tasso di scopertura ai minimi storici). Lo sforzo che quindi va fatto è quello di assecondare la mobilità, ma anche di cercare di controllarla. Pur in assenza di dati generali l'idea da praticare pare quella di cercare di rimanere sotto il tasso del 10 % annuo e di evitare quanto più possibile le vacanze, incentivando la contestualità di arrivi e partenze. La prima esigenza va perseguita evitando rigidità nei termini massimi di permanenza negli uffici e con politiche di incentivazione. La seconda prevedendo che i trasferimenti vengano effettivamente eseguiti in date prefissate due volte l'anno, in modo da consentire la contestualità e di permettere la frequenza di corsi di riconversione o di specializzazione per preparare adeguatamente i nuovi arrivati.

3.3. Sistema vocazionale e mobilità attitudinale da incoraggiare

Il sistema dei trasferimenti è oggi basato sul principio vocazionale sia in omaggio all'art. 107, comma 1, della Costituzione, sia nel tentativo di assicurare nel contempo la soddisfazione dei singoli e le esigenze dell'amministrazione. L'«illusione» (ma l'applicazione ne ha dimostrato la praticabilità) è che un magistrato che può scegliere un ufficio gradito come funzione e corrispondente ai propri desideri ed attitudini lavori meglio e con un più proficuo rendimento.

Corollario negativo del sistema, che però è essenziale al suo mantenimento, è l'assegnazione di ufficio degli uditori giudiziari, ovvero dei magistrati al loro primo incarico, che vengono inevitabilmente destinati alle sedi meno ambite, spesso le più difficili e cruciali per la presenza dello Stato. Ciò ha fortissimi costi sia personali che per l'amministrazione, per la mancanza di esperienza di chi viene ivi destinato. Ma va subito detto che in questi anni caratterizzati da massicci invii di giovani magistrati in queste sedi, gli stessi hanno dato un'ottima prova fornendo un sostegno alla parte migliore della magistratura locale e portando una dote di entusiasmo, capacità di lavoro, motivazioni culturali eccezionale.

Proprio per contenere gli effetti negativi di questa destinazione è stata elaborata, dapprima a livello consiliare e quindi a livello legislativo, una normativa che prevede incentivazioni nei

successivi trasferimenti e vantaggi economici per chi si trattenga in sedi disagiate per un certo numero di anni.

Difatti a ben vedere il vero dramma non è tanto nella destinazione di centinaia di giovani, privi di esperienza, in sedi difficili, quanto nella totale indeterminatezza del periodo della loro permanenza e nell'assenza di validi punti di riferimento all'interno degli uffici.

Da un lato occorre incoraggiare la mobilità attitudinale e dall'altro occorre trasformare la positiva esperienza delle applicazioni distrettuali in trasferimenti temporanei con diritto di rientro adeguatamente favoriti.

4. Trasferimenti

4.1. Trasferimenti ordinari

Il sistema attualmente delineato per i trasferimenti orizzontali dall'art. 192 dell'Ordinamento Giudiziario ha dato complessivamente buona prova. L'unico punto eventualmente da rivedere è quello relativo alle revoche delle domande.

Il sistema è di tipo concorsuale improntato ad oggettività e trasparenza che dà garanzie.

In particolare i pilastri del sistema sono:

- un sistema di punteggi molto agile, rapido e verificabile;
- la prevalenza del criterio dell'anzianità con una sorta di automatismo per i trasferimenti orizzontali;
- la permanenza in sedi disagiate, la salvaguardia dell'unità familiare e le condizioni di salute come unici parametri che possono modificare le graduatorie;
- la valorizzazione di alcune specializzazioni forti per cui sono stati creati percorsi professionali agevolati (lavoro, minorile, sorveglianza).

Possono esservi perplessità su alcune scelte, quale l'introduzione di criteri diversi dall'anzianità (stato di salute, salvaguardia dell'unità familiare, sedi disagiate), ma tali previsioni rappresentano pur sempre un equilibrio tra le diverse esigenze ed i diversi valori ad esse sottesi.

Quanto alla modalità e al numero dei bandi di trasferimento è tipica materia che va ricondotta alla competenza e alla responsabilità del Csm (eliminando i residui ed antistorici poteri del ministero) che, a seconda del tasso di scopertura degli organici, determinerà scadenza, numero e tipi dei posti pubblicati. La limitazione contenuta nei decreti legislativi ad un bando annuale è del tutto irrazionale e parte da un'immagine di una magistratura tutta tesa alla carriera.

La via concorsuale appare ancora la migliore. In modo generico, ma suggestivo, è stata avanzata la possibilità di una via diversa con "altre modalità tendenzialmente individuali, di

richiesta di destinazione ad altra sede”.¹⁴ Tale prospettiva nasce dalla constatazione che la situazione di un tendenziale pieno organico ha prodotto una mobilità ordinaria che richiede sempre più la presenza di valutazioni aggiuntive ovvero si sposta verso una fascia alta di anzianità. Accanto a questa cresce, quanto ad istanze dei magistrati, una serie di percorsi alternativi - definiti globalmente come forme di mobilità straordinaria - con una attenuazione dei requisiti necessari per accedervi.¹⁵ La via concorsuale appare quella preferibile perché, pur con i limiti dati dai tempi necessari per i bandi, è l’unica via trasparente, controllabile e gestibile della mobilità. Il problema semmai è quello di contenere e regolare gli strumenti di mobilità straordinaria.

4.2. Trasferimenti con precedenza assoluta

Oggi i trasferimenti con precedenza assoluta derivano da quattro leggi: l’art. 17 della legge 28 luglio 1999, n. 266, e l’art. 1, comma 5, della legge 10 marzo 1957, n. 100, sul trasferimento del coniuge delle carriere diplomatiche, prefettizie e militare, la legge 4 maggio 1998, n. 133, sulle sedi disagiate ed i trasferimenti per handicap. E’ una tipologia di trasferimenti da contenere per evitare di alterare l’intero sistema dei trasferimenti. Va comunque subito detto che, salvo per la legge n. 133/1998, che richiede un discorso a parte, si tratta di un numero di trasferimenti per ogni anno assai limitato. I trasferimenti per ragioni di salute o di handicap sono stati 13 nel 2004, e quelli prevedibili per effetto delle leggi n. 266/1999 e n. 100/1957 sono anch’essi quantificabili su simili numeri. L’unica tipologia che comunque può essere eliminata è proprio quella di queste ultime due leggi, che creano una fortissima disparità di trattamento. Pare opportuno al riguardo tornare alla situazione ante legge delega, in cui il trasferimento del coniuge era uno dei benefici previsti per i trasferimenti nelle sedi disagiate.

L’ulteriore scelta che va adottata è se puntare solo sull’anzianità o anche su percorsi attitudinali. Appare preferibile la seconda soluzione, che valorizza i percorsi professionali e le specializzazioni acquisite. Si dovrebbe quindi prevedere che la pubblicazione nazionale di alcune posizioni sia fatta a parte, sull’esempio di quanto oggi accade per le sezioni lavoro, e introducendo agevolazioni nell’accesso a sezioni e funzioni specializzate. Ciò significherebbe che i posti nelle sezioni specializzate in materia di famiglia, fallimentari e societarie, Gip e tribunale del riesame dovrebbero essere banditi a parte, come oggi appunto avviene per le sezioni lavoro. Risultati negativi sarebbero quelli di alterare i meccanismi concorsuali da un lato e di creare ulteriori rigidità dall’altro. Due considerazioni portano comunque a far ritenere praticabile la soluzione proposta: il numero limitato dei posti che avrebbe tale sorte (realisticamente intorno al 10 %) e la complessiva

¹⁴ Giuseppe Fuochi Tinarelli, *op. cit.*, pag. 569.

¹⁵ *Ibidem*, pag. 568.

anzianità dei magistrati che farebbero tali domande, rientrando nell'area della mobilità attitudinale (che riguarda una fascia di anzianità più elevata), rispetto alla mobilità territoriale.

4.3. Periodo di legittimazione

Il periodo di legittimazione va determinato per legge ed il periodo di tre anni pare sufficiente a garantire una stabilità degli uffici. Va al riguardo confermata la dizione dell'art. 194 dell'ordinamento giudiziario. Per gli uffici specializzati dovrebbe essere previsto un periodo di legittimazione e di permanenza minima più ampio, proprio a garanzia della specializzazione e a bilanciamento dei percorsi agevolati. Pare ragionevole e realistico pensare a quattro o cinque anni di permanenza minima (anche in caso di concorso interno) perlomeno per gli uffici ambiti.

4.4. Revoca delle domande

La previsione dell'attuale art. 192 dell'ordinamento giudiziario pare complessivamente equilibrata e da confermare.

Vi è unicamente da ridisciplinare il regime delle revoche che oggi dà un'eccessiva libertà e discrezionalità al magistrato richiedente che, operando sulle revoche, può creare problemi e rallentamenti all'operato del Consiglio. Fermo restando il diritto di revoca, lo stesso va quindi meglio disciplinato.

4.5. Sedi disagiate

La situazione di scopertura cronica di sedi situate in alcune Regioni italiane ha ragioni profonde che vanno dall'insufficiente numero di laureati di queste regioni che superano il concorso, alle difficoltà logistiche, alla qualità della vita. La drammaticità della situazione è accentuata in quanto si tratta delle Regioni più esposte a gravissimi problemi di criminalità organizzata. La situazione è stata affrontata dapprima con la legge 8 novembre 1991, n. 356, che, dopo un'iniziale applicazione, vanificata dall'intervento del giudice amministrativo e dalle sue stesse incongruenze, è stata sostanzialmente abbandonata. Quindi è stata affrontata con una normativa consiliare che attribuiva punteggi aggiuntivi a chi restava per un certo periodo in sedi difficili e non richieste, e da ultimo con la legge n. 133/1998 che puntava su punteggi aggiuntivi, su benefici economici e sull'attribuzione di una precedenza assoluta nei trasferimenti a chi si fermava per cinque anni in una sede disagiata.

Questa normativa è servita per gli anni più difficili, ma non è riuscita in alcun modo ad incoraggiare magistrati già con una certa anzianità a trasferirsi in tali uffici (salvo, e limitatamente, con il sistema delle applicazioni extradistrettuali).

Oggi tale normativa dimostra di essere inadeguata sia per la sua complessità (vi sono ben quattro tipi di sedi disagiate diversamente indicate dalla legge e dalle circolari), sia per i requisiti che consentono di beneficiarne (che portano a discrepanze spesso incomprensibili tra ufficio ed ufficio della stessa sede).

Non solo, ma l'esistenza di centinaia di persone che ogni anno (anche se la quota è destinata a diminuire) possono beneficiare della precedenza assoluta, altera inevitabilmente il sistema dei concorsi, come del resto dimostrano adeguatamente proprio i dati sull'attività del Consiglio sopra esposti.

Piuttosto che prevedere addirittura la soppressione di questa disciplina (che eliminerebbe uno strumento che domani può rivelarsi utile), sembra molto più semplice modificare i criteri di individuazione delle sedi disagiate, lasciando una maggiore discrezionalità¹⁶, e limitarne l'utilizzazione al minimo indispensabile (si tratta in definitiva di cinquanta persone massimo l'anno) e puntando ad attirare magistrati con esperienza piuttosto che a stimolare la permanenza di uditori giudiziari.

I terreni su cui si potrebbe operare sono quindi molteplici; a titolo di esempio si potrebbe:

- aumentare il numero dei semidirettivi in tutti gli uffici in cui si è verificata una forte presenza di giovani magistrati, differenziando per questi i parametri previsti dalla legge (oggi di 1 a 10). Dovrebbe essere quindi prevista una deroga, del tutto eccezionale vincolata sia a dati territoriali (le Regioni previste dalla legge sulle sedi disagiate) sia alla presenza di uditori giudiziari e giovani magistrati che porti il rapporto in questi casi ad 1 a 7 o 8;
- introdurre forme di trasferimento temporaneo per i magistrati con una certa esperienza con diritto di tornare nell'ufficio di origine anche in soprannumero (utilizzando la positiva esperienza che si è avuta per le applicazioni extradistrettuali);
- riqualificare l'indennità prevista per chi si trasferisca in zone disagiate (oggi neppure paragonabile ad un rimborso spese);
- mantenere i punteggi aggiuntivi.
- Non è del resto scandaloso premiare o anche monetizzare il maggiore sacrificio.

Si potrebbe altresì prevedere, ridisciplinando il sistema delle applicazioni extradistrettuali, la possibilità di un sistema di assegnazioni temporanee, ridisegnato partendo da un istituto del tutto diverso (l'art. 42 bis del Testo unico n. 151/2001), che possa prevedere da parte di magistrati con una certa anzianità il trasferimento volontario per un certo periodo in sedi non richieste, con

¹⁶ Gli attuali tre criteri sono opinabili in quanto da un lato si basano su dati finora impressionistici (il carico di lavoro) e dall'altro casuali (la pubblicazione andata vacante dei posti che non si pone ad esempio in caso di massiccia destinazione di uditori giudiziaria).

garanzia di ritorno nella sede di origine, incentivi economici e benefici per i successivi trasferimenti.

4.6. Concorso virtuale

Il concorso virtuale è la simulazione di un concorso effettuato prendendo a paragone i concorsi precedenti per lo stesso posto, che viene effettuato in tutti casi in cui l'urgenza impedisce di accedere al normale procedimento concorsuale. L'istituto è nato per far fronte a problemi reali: si pensi all'improvviso rientro in ruolo del magistrato distaccato al ministero e posto a disposizione dal ministro, o ancora al magistrato eletto che non abbia confermato il mandato. L'utilizzo abnorme dell'istituto ha portato il Csm dapprima a disciplinarlo compiutamente e quindi a limitarlo drasticamente. L'art. 50 del Decreto su accesso e carriera disciplina ora il ricollocamento in ruolo, ma, con una scandalosa norma di fine legislatura, il sistema è stato sostanzialmente reintrodotta per chi proviene da posizioni apicali del ministero e per i componenti uscenti del Csm.

Il principio generale che va riaffermato è che il concorso virtuale deve rimanere uno strumento eccezionale rigorosamente limitato a tutti i casi in cui l'impossibilità di prevedere ha impedito al magistrato di accedere ad un regolare concorso. Non è quindi utilizzabile in tutti gli incarichi a tempo, in cui il termine di scadenza è ben noto agli interessati. Il concorso virtuale è quindi utilizzabile solo per riassegnazioni imprevedibili o per mancate conferme (quali quelle che occorre prevedere per gli incarichi direttivi). In tutti gli altri casi il magistrato deve rientrare nel posto di origine e dal giorno successivo potrà partecipare a tutti i concorsi che vorrà. Unica eccezione che forse conviene prevedere è per il rientro di chi si trovi fuori ruolo, consentendo (sempre che la permanenza sia congrua) di tornare in ruolo anche in ufficio diverso, purché dello stesso livello. Tale beneficio (perché di ciò si tratta) si impone in particolare per facilitare il rientro in ruolo di chi è distaccato al ministero o al Csm e che dopo anni di permanenza a Roma normalmente desidera stabilirvisi anche per il futuro. Lo scopo è quello di evitare che accedano a questi posti solo romani, incoraggiando la scelta in una platea più ampia. E' un costo che complessivamente pare sopportabile.

5. Temporaneità delle funzioni

5.1. La temporaneità

La temporaneità nelle funzioni è un tema storico e scottante che ha visto prime controverse applicazioni. L'art. 7 comma 2 *ter* dell'ordinamento giudiziario è intervenuto sulla temporaneità con malcelati intenti punitivi nei confronti dei Gip, prevedendo una permanenza massima di sei anni. La norma, poi ampliata a dieci anni dallo stesso legislatore, nulla ha apportato alla

professionalità dei Gip rivelandosi un mero fattore di rigidità. D'altro canto il Csm, a partire dalla Circolare per la formazione delle tabelle del 1991, aveva introdotto un termine decennale di permanenza nella stessa posizione tabellare per motivi del tutto condivisibili: evitare perdite di motivazione, assuefazioni, possibili incrostazioni di potere. Sino al 1996 la norma era stata di fatto inapplicata, per motivi microcorporativi di semplice comodità: le esigenze di servizio che contrastavano con la rotazione erano sempre insormontabili e prevalenti. E' con l'introduzione nella circolare per le tabelle 1996-1997 di una rigidità per alcune tipologie di sezioni (distaccate, fallimentari, societarie,) che, per effetto imitativo e di parità di trattamento, la temporaneità viene universalmente applicata. Ma questo doveva essere il primo passo verso la creazione di percorsi professionali che valorizzassero specializzazioni e capacità per diffonderle in altri settori ed uffici e che incoraggiassero un ricambio graduale e ragionato. In assenza di ciò la temporaneità è stata vista troppo spesso come una mannaia che provoca perdita di saperi e competenze, più da eludere, che da rispettare. Il risultato è il fastidio con cui questa sorta di imposizione viene vista, dove i reali prezzi di perdita di professionalità si uniscono alle comodità messe in dubbio. Non si tratta di abbandonare il principio della temporaneità, ma di inserirlo in percorsi professionali e di renderlo congruo ed eventualmente differenziato a seconda delle specializzazioni per far sì che sia praticabile ed appetibile.

Infine nei decreti legislativi è stato previsto il termine generale decennale. I termini utilizzati nel decreto legislativo su accesso e carriera sono ambigui, in quanto si parla di temporaneità per ogni incarico. Ma anche seguendo le interpretazioni più restrittive che limitano i trasferimenti all'interno agli uffici, l'impatto sarebbe devastante con la proliferazione di una mobilità selvaggia ed il crollo dei trasferimenti su base attitudinale.

Le esigenze che sottostanno alla proposta di temporaneità sono da ribadire: evitare perdite di motivazioni, assuefazioni, incrostazioni di potere, ampliare il circuito delle conoscenze e vivificare con il rinnovamento gli uffici. Ciò va fatto evitando di provocare una mobilità che non può essere retta dall'amministrazione. Occorre quindi intervenire utilizzando principalmente lo strumento tabellare per la sua flessibilità, limitando il ruolo della legge alla statuizione di limiti minimi e massimi.

Occorre aggiungere che la decennalità *tout court* non ha retto né regge soprattutto per la larga forbice tra organico nominale e organico reale che vi è stata per anni, che già di per sé favoriva un forte *turn over*; piuttosto ha trovato rispondenza quella per le sezioni specializzate tradizionali.

5.2. Periodi di permanenza minimi e massimi

E' necessario prevedere non solo periodi massimi, ma anche periodi minimi di permanenza, come del resto opportunamente faceva l'art. 21 della legge 11 agosto 1973, n. 533, sulla giustizia del lavoro. Se si vuole davvero valorizzare le competenze occorre chiedere che il magistrato che voglia accedere ad una specializzazione debba garantire un periodo minimo di permanenza nella specializzazione (non necessariamente nell'ufficio).

Il periodo minimo di permanenza va fissato tra i tre ed i cinque anni, eventualmente lasciando la possibilità di disciplinarlo con regolamenti a seconda delle diverse funzioni, di cui alcune sono molto ambite, altre assai di meno.

Il tetto massimo di permanenza va fissato in un termine che può andare tra i dodici ed i quindici anni (ovvero tra il 8,3 % ed il 7,5 % annuo di mobilità). In assenza di studi in materia tale dato si ricava dal tasso di mobilità sostenibile, con l'ulteriore avvertenza che questo dovrebbe essere un mero tetto che riguarda la stessa posizione professionale, ipotesi che dovrebbe rivelarsi del tutto eccezionale e residuale in presenza di percorsi incentivati.

Resta da vedere se per alcune specifiche funzioni (fallimentare, sezioni staccate, Dda, tribunale del riesame) il periodo massimo di permanenza non vada contenuta in dieci anni.

L'ipotesi di disciplinare la materia con alcuni «tetti» fissati dalla legge, ed una regolamentazione più specifica in sede tabellare, darebbe quelle garanzie di flessibilità e di effettività che potrebbero risolvere il problema.

Nessun privilegio (né tanto meno indennità) dovrebbe essere previsto per il trasferimento dei magistrati che hanno raggiunto il tetto massimo di permanenza, sia per la sua congruità, sia perché prefissato. Vanno invece previsti percorsi preferenziali per il passaggio ad altre funzioni o uffici della stessa specializzazione, e facilitazioni per i trasferimenti dopo un certo periodo di permanenza. Si arriverebbe quindi ad avere percorsi preferenziali tra gli otto ed i dodici anni o tra i dieci ed i quindici anni, a seconda di quale tetto si scelga.

In tal modo il problema temporaneità si può sdrammatizzare e risolvere nell'attuazione di percorsi professionali.

6. Riepilogo delle proposte

- a) Passaggio della competenza sulla ripartizione degli organici dal ministero alla sinergia ministero-Csm
- b) Eliminazione delle competenze ministeriali in tema di esecuzione dei trasferimenti.
- c) Sistema più flessibile e partecipato per la ripartizione e la modifica degli organici, con coinvolgimento di Consigli giudiziari, ministero e Csm.

- d) Creare in tutti i tribunali o bacini di più tribunali sezioni specializzate fallimentari, famiglia e Gip
- e) Vincolare in bacini infradistrettuali tutti i tribunali con organico inferiore a 20 magistrati con la creazione di sezioni specializzate comuni che tengono udienza in sedi diverse ed eventualmente itineranti.
- f) Percorsi professionali per grandi branche di materie (lavoro, economia, famiglia e minori, esecuzione e sorveglianza, libertà) con precedenza assoluta o valutazioni preferenziali nello stesso circuito specializzato.
- g) Abrogare le rigidità degli artt. 2 *bis*, *ter* e *quater* dell'ordinamento giudiziario
- h) Attribuire i bandi di trasferimento al Csm lasciando discrezionalità su numero e tipologia annuale (conferma art. 192 dell'ordinamento giudiziario, rivedendo il regime delle revoche).
- i) Eliminare l'applicazione ai magistrati della legge n. 100 (salvo che per le zone disagiate)
- j) Procedura concorsuale per i trasferimenti (ricalcando l'art. 192 dell'ordinamento giudiziario)
- k) Contestualità tra arrivi e partenze nei trasferimenti prevedendo due periodi l'anno in cui i trasferimenti vengono eseguiti.
- l) Periodo di legittimazione per i trasferimenti a domanda di tre anni (come l'art. 194 dell'ordinamento giudiziario).
- m) Pubblicazione a parte dei posti dei percorsi specializzati (sull'esempio di posti in materia di lavoro).
- n) Periodi di permanenza minima nei circuiti specializzati quando si accede a domanda.
- o) Unificare la normativa sulle sedi disagiate.
- p) Rivedere la legge n. 133, sia quanto a individuazione delle sedi, sia quanto a riqualificazione delle indennità.
- q) Aumentare il numero di semidirettivi nelle sedi disagiate (passando da una proporzione 1/10 a 1/5 o 1/8).
- r) Assegnazione temporanea di magistrati esperti nelle sedi disagiate.
- s) Temporaneità di permanenza negli uffici disciplinata per via tabellare.
- t) Tetto massimo di permanenza di dodici-quindici anni.
- u) Agevolazioni per i trasferimenti dopo otto-dieci anni e prima dei dodici-quindici.

Valutazioni di professionalità e attribuzione delle funzioni

1. La disciplina precedente e gli adattamenti dopo l'entrata in vigore della Costituzione

La legge sull'ordinamento giudiziario (regio decreto del 1941, n. 12), ancor prima della Costituzione, configurava la carriera del magistrato a struttura piramidale dal grado meno elevato a quello più elevato. Il percorso per l'attribuzione dei gradi prevedeva concorsi ed esami: esame pratico per aggiunto giudiziario e concorsi, per esami e titoli o per soli titoli, e scrutini per l'attribuzione del grado d'appello e quello di magistrato di cassazione. La carriera meritocratica e gerarchica dell'organizzazione giudiziaria, al pari di ogni apparato burocratico, oltre a distinguere il magistrato per gradi, collegava a questi i miglioramenti stipendiali.

Una volta entrata in vigore la Costituzione, la VII disposizione transitoria imponeva una “nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione” con la quale era in indubbio contrasto un'organizzazione gerarchica dell'ordine giudiziario.

L'adeguamento ai principi costituzionali è stato graduale e frammentario: la legge n. 392 del 1951 ha abolito i gradi interni dell'organizzazione giudiziaria; la legge n. 1 del 1963 ha cancellato il concorso per titoli; la legge n. 570 del 1966 ha abolito le promozioni alla qualifica di appello a seguito di scrutinio e il concorso per esami; la legge n. 357 del 1970 ha eliminato l'esame pratico per aggiunto giudiziario; la legge n. 831 del 1973 ha esteso il sistema della nomina a ruoli aperti anche al conferimento delle funzioni di magistrato di cassazione e di idoneità all'esercizio delle funzioni direttive superiori; la legge n. 97 del 1979 è intervenuta sulla nomina alla qualifica di magistrato di tribunale; il decreto legge n. 306 del 1992, convertito in legge n. 356 del 1992, ha introdotto il principio della c.d. reversibilità delle funzioni e cioè la facoltà per il magistrato con funzioni di legittimità di essere destinato, a domanda, ad un ufficio con funzioni d'appello o di primo grado.

Il sistema prefigurato aboliva i gradi e realizzava una progressione nelle qualifiche cui si collegavano gli aumenti stipendiali: l'uditore giudiziario veniva nominato dal Consiglio superiore, dopo due anni e previo parere del consiglio giudiziario competente, magistrato di tribunale; dopo tredici dal decreto di nomina, e cioè dopo undici anni nella qualifica, gli era attribuita, all'esito di valutazione del Csm su parere del consiglio giudiziario competente territorialmente, la qualifica di magistrato di appello; dopo ulteriori sette anni l'idoneità alla nomina di magistrato di cassazione e dopo altri otto l'idoneità all'esercizio delle funzioni direttive superiori.

Tale sistema, c.d. a ruolo, aperto non prevede corrispondenza tra qualifica e funzioni; in tal modo la qualifica, attribuita indipendentemente dalle funzioni ad essa corrispondenti e dalla vacanza di organico, è soltanto requisito per la nomina alle funzioni, requirenti e giudicanti, d'appello o di legittimità, mentre l'effetto immediato è la progressione economica.

Il Csm conferisce le funzioni d'appello o di legittimità - giudicanti o requirenti - nel rispetto di regole dettate con proprie circolari orientate a verificare il merito e le attitudini, in considerazione dell'anzianità, limitandosi le norme di legge a indicare soltanto i criteri direttivi. In La valutazione comparativa delle domande degli interessati, in base ai predetti parametri, è svolta tenendo conto del parere del Consiglio giudiziario, delle relazioni dei capi degli uffici, degli atti presenti nel fascicolo personale e dell'autorelazione.

I trasferimenti da una sede all'altra o da funzioni requirenti o giudicanti e viceversa sono disposti, a domanda dell'interessato, dal Csm in base agli stessi criteri.

L'art. 190, comma 2, dell'ordinamento giudiziario prevedeva maggiore rigore nelle verifiche delle attitudini per l'assegnazione a funzioni requirenti e per il trasferimento da queste a quelle giudicanti e viceversa. Il Consiglio superiore della magistratura, infatti, poteva disporre il passaggio dalle funzioni requirenti alle giudicanti e viceversa, "[...] solo quando [...], previo parere del consiglio giudiziario, abbia accertato la sussistenza di attitudini alla nuova funzione". Inoltre, una norma sul regolamento per il tirocinio degli uditori giudiziari (art. 14, comma 2, del d.P.R. 17 luglio 1998), imponeva alla competente commissione consigliare, «anche» e non solo sulla base delle relazioni, dei pareri, dei documenti acquisiti al fascicolo dell'uditore, di accertare "[...] quali siano i settori per i quali l'uditore abbia eventualmente dimostrato maggiori attitudini [...]" e di esprimere "[...] in particolare la propria valutazione sulla sussistenza di adeguate specifiche attitudini all'esercizio delle funzioni inquirenti".

2. La «carriera» professionale dopo la riforma del 2005: funzioni di merito e di legittimità

La riforma attuata con la legge-delega n. 150 del 2005 e in via di configurazione definitiva con i decreti delegati prevede una netta ripartizione delle funzioni di merito e di legittimità. Le funzioni di merito sono quelle di primo grado e di appello, distinte nei due diversi settori, giudicante e requirente. Le funzioni di legittimità si distinguono in: funzioni giudicanti di legittimità; funzioni requirenti di legittimità; funzioni direttive giudicanti o requirenti di legittimità; funzioni direttive superiori giudicanti o requirenti di legittimità; funzioni direttive superiori apicali di legittimità.

Vi è, dunque, una rigida distinzione anche in sede di legittimità tra funzioni giudicanti e requirenti, così da costituire attuazione, al vertice della piramide ora edificata, della nuova regola di rigida separazione delle funzioni

L'accesso alle funzioni di legittimità è requisito necessario per l'esercizio delle funzioni direttive di secondo grado e, inoltre, costituisce titolo preferenziale, a parità di graduatoria, per il conferimento degli incarichi direttivi «di primo grado elevato», in tal modo completando la

realizzazione di un sistema organizzato gerarchicamente e non orientato a privilegiare le idoneità specifiche richieste per ciascuna funzione.

La riforma si caratterizza per l'intento di indirizzare la Corte di cassazione verso l'esercizio di «funzioni di controllo e di conformazione dei magistrati»; valutazione questa confortata anche dalla circostanza che il primo presidente e il procuratore generale sono membri di diritto del comitato direttivo della scuola.

Le classi stipendiali configurate dalla riforma sono: *I classe*: dalla nomina ai primi sei mesi di uditorato; *II classe*: da sei mesi a due anni, uditori giudiziari senza funzioni; *III classe*: da due a cinque anni (ex qualifica di magistrato di tribunale); *IV classe*: da cinque a tredici anni (ex qualifica di magistrato di tribunale dopo cinque anni dalla nomina ad uditore giudiziario); *V classe*: da tredici a venti anni (ex qualifica di magistrato d'appello); *VI classe*: da venti a ventotto anni (ex qualifica di magistrato idoneo alle funzioni di cassazione); *VII classe*: dopo ventotto anni (ex qualifica di idoneo alle funzioni direttive superiori).

I passaggi stipendiali sono automatici e collegati alla mera anzianità per quanto riguarda la II, III e IV classe. Mentre il passaggio alla V e VI classe avviene con concorso o mediante valutazione di professionalità. Il passaggio alla VII classe avviene con valutazione di professionalità.

2.1. La «carriera» nelle funzioni di merito

L'ordinamento prefigura una progressione a due velocità.

La funzione di secondo grado può essere conseguita mediante concorso per soli titoli, ovvero per titoli ed esami: a) dopo otto anni dall'ingresso in magistratura, all'esito del concorso per titoli ed esami; b) dopo tredici anni dall'ingresso in magistratura, mediante concorso per titoli.

Con il concorso per titoli ed esami dopo otto anni dall'ingresso sono assegnati il 30% dei posti, mentre con il concorso per titoli è assegnato il restante 70% dei posti.

I concorsi si svolgono in ognuno dei due settori, quello della requirente e della giudicante, con modalità autonome e distinte e devono essere sempre preceduti dalla frequenza di un corso «abilitante» presso la scuola della magistratura, che ha una validità di sette anni.

I concorsi riconoscono solo l'idoneità alle funzioni di secondo grado. Idoneità che vale soltanto per il concorso cui si partecipa e non comporta l'acquisizione di un titolo spendibile per i concorsi successivi.

La commissione di esame trasmette l'elenco degli idonei nei due concorsi, quello per titoli e esami e l'altro per soli titoli, al Csm che, acquisito il parere del consiglio giudiziario e gli ulteriori elementi rilevanti per la valutazione, formula una «graduatoria» in base alla quale sono poi assegnati i posti.

2.2. Le modalità di accesso alle funzioni di legittimità

L'accesso alle funzioni di legittimità è anch'esso possibile mediante due tipi di concorso: per titoli, ovvero per titoli ed esami, scritti ed orali.

Anche qui, requisito preliminare, per entrambi i tipi di concorso, è il superamento, con esito positivo, di un corso di formazione alle funzioni di legittimità, giudicanti o requirenti, presso la scuola superiore della magistratura, che conserva una validità di sette anni

La progressione mediante concorso per titoli é più lenta, rispetto a quella per concorso, per l'evidente riconoscimento della superiorità del metodo selettivo degli esami, che possono essere evitati qualora il magistrato vanti una determinata anzianità.

Si prevede che dopo tre anni di esercizio delle funzioni di secondo grado, il Consiglio superiore della magistratura attribuisca le funzioni di legittimità previo superamento di concorso per titoli, ovvero, dopo diciotto anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli ed esami, scritti e orali.

Al concorso per titoli ed esami, scritti e orali, per l'attribuzione delle funzioni di legittimità possono partecipare anche i magistrati che non hanno svolto diciotto anni di servizio e che hanno esercitato per tre anni le funzioni di secondo grado

Dunque, l'accesso alle funzioni di legittimità può avvenire:

- a) mediante concorso per titoli, dopo tre anni di esercizio delle funzioni di secondo grado;
- b) mediante concorso per titoli ed esami dopo diciotto anni di anzianità dall'ingresso in magistratura, anche se non si esercitano funzioni di secondo grado ;
- c) mediante concorso per titoli ed esami, scritti e orali, al quale possono partecipare anche i magistrati che non hanno svolto diciotto anni di servizio e che hanno esercitato per tre anni le funzioni di secondo grado. .

3. La separazione tra le funzioni giudicanti e quelle requirenti

La riforma, nonostante sia stata abbandonata l'originaria previsione di due concorsi distinti, in realtà realizza una effettiva separazione delle carriere.

La nuova disciplina prevede che al momento della presentazione della domanda per il concorso di ingresso il candidato deve indicare se intende accedere alle funzioni giudicanti o a quelle requirenti, e tale indicazione costituisce titolo preferenziale per la scelta della sede di prima destinazione. (Nel sistema precedente alla riforma del 2005, la scelta della funzione era espressa all'esito del primo periodo di tirocinio, durante il quale il magistrato aveva avuto modo di sperimentare l'attività degli uffici giudiziari. Il vantaggio che ne derivava era che il Csm assegnava

le sedi alla luce di un riscontro attitudinale fondato sulle valutazioni del periodo di tirocinio c. d. generico).

Entro il terzo anno di esercizio delle funzioni il magistrato deve effettuare una scelta definitiva e irreversibile tra funzioni giudicanti e requirenti e nel caso voglia cambiarle deve partecipare ad un concorso, per titoli con numero di posti limitati e individuati annualmente dal Csm, per l'assegnazione di posti nella diversa funzione giudicante o requirente.

4. Le proposte per una legge di riforma dell'ordinamento giudiziario conforme a costituzione

Le proposte di seguito formulate non hanno come riferimento la disciplina introdotta dalla legge n. 150 del 2005 che, come si è in sintesi descritto, non è emendabile, non essendo in conformità con la Costituzione, ma il sistema antecedente.

Con la premessa che anche il sistema di valutazioni della professionalità anteriore alla legge 150/2005, deve essere considerato non più adeguato, e quindi da riformare, per due prevalenti ragioni:

- a) la professionalità del magistrato, nella sua ricchezza di conoscenza tecnica, di capacità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e giurisdizionali, di consapevolezza del ruolo, di responsabilità professionale, non può più essere affermata per presunzioni e solo in occasione dei passaggi di qualifica troppo distanziati o di incarichi specifici.
- b) il meccanismo è insufficiente ad attuare un reale vaglio delle specifiche capacità, delle doti e delle attitudini richieste per l'esercizio delle diverse funzioni che possono essere svolte nell'arco della vita professionale dal singolo magistrato.

Le proposte di riforma sono articolate per punti, in modo da consentire una più chiara e dettagliata esposizione dei singoli interventi di riforma

4.1. Come strutturare le nuove valutazioni: tempi, fonti di conoscenza, parametri, legittimazione, conseguenze in caso di riscontrata inadeguatezza

I cittadini hanno diritto a un magistrato che fin dall'inizio del procedimento sia in grado di affrontare la domanda di giustizia, qualunque sia il settore coinvolto, civile o penale, cautelare o di merito, senza dover attendere un giudice di secondo grado o magari di legittimità eventualmente migliore. Per questa ragione, nell'interesse del servizio giustizia, deve essere respinto ogni sistema che incentivi in modo generale e indifferenziato una corsa verso le funzioni di appello e di legittimità. Peraltro occorre abolire il sistema delle qualifiche antecedente alla legge 150/2005, che

non ha più corrispondenza nella realtà, e nel contempo occorre mantenere un sistema che sganci la progressione economica da quella delle funzioni (prevedendo una progressione economica automatica condizionata esclusivamente dal superamento delle valutazioni di professionalità) dato che solo in questo modo si può stimolare la permanenza di magistrati esperti e specializzati nelle funzioni di primo grado.

1. Tempi: occorre prevedere dei momenti di verifica della professionalità non troppo distanziati (ad esempio ogni 5 anni) ed estesi lungo tutto l'arco dell'attività, per stimolare il magistrato a mantenere standard medi di professionalità e nel contempo alimentare un curriculum più reale ed aderente all'effettivo profilo professionale, acquisendo dati ed informazioni che consentiranno un più adeguato giudizio in occasione di specifiche valutazioni.

2. Contenuti della professionalità: occorre identificare e specificare i parametri considerati per verificare l'adeguatezza della professionalità delle diverse funzioni di magistrati (la competenza tecnico-giuridica, l'efficienza e la produttività, l'adeguatezza e la tempestività della risposta, il rapporto tra i mezzi utilizzati e i risultati raggiunti, la capacità di lavoro di gruppo, la capacità di autoorganizzazione e di utilizzo delle risorse materiali ed umane, la valutazione del carico di lavoro del singolo magistrato in rapporto al carico di lavoro complessivo dell'ufficio di appartenenza, la capacità di rapportarsi alla complessità delle relazioni interpersonale che la funzione svolta richieda). Solo sulla base di parametri ben definiti sarà possibile accertare le capacità del singolo magistrato, inserendo il livello individuale della professionalità del magistrato nell'ambito di una verifica complessiva del funzionamento dell'ufficio ove il singolo esercita le sue funzioni.

Ciò rappresenta una modalità utile a rendere la valutazione maggiormente aderente alle concrete modalità di svolgimento dell'attività giudiziaria oggetto di valutazione, con una magistratura costruita in orizzontale, in cui tutti sono partecipi del prodotto finale e non la piramide verticistica da ultimo proposta con la legge 150 del 2005 che oltre a non garantire risultati soddisfacenti di fatto deresponsabilizza il singolo e conseguentemente impedisce la crescita culturale della magistratura nel suo complesso.

Occorre quindi definire parametri di valutazione idonei a fornire un quadro reale delle attitudini, delle capacità e dell'impegno del magistrato (con indicatori affidabili sulla qualità e quantità del lavoro giudiziario), con conseguenti vagli professionali più approfonditi e rigorosi nel passaggio da una funzione ad un'altra (e non solo tra giudicate e requirente e viceversa) perché raramente può esservi un magistrato veramente adatto e capace in tutti i campi della possibile attività professionale. In questa prospettiva anche l'analisi delle capacità organizzative e della attitudine agli incarichi direttivi deve divenire elemento costante della valutazione periodica, da riprendere ed approfondire in occasione della valutazione specifica richiesta per il conferimento di

un incarico direttivo, nella prospettiva ormai acquisita della temporaneità delle funzioni direttive. In tal senso occorre ridurre fortemente il peso e il valore specifico da attribuire alla anzianità, che dovrebbe trasformarsi da criterio di valutazione in criterio di legittimazione per concorrere a determinati posti direttivi e in tal senso si può prevedere una valutazione intermedia dopo quindici anni quale preliminare valutazione di idoneità per l'assegnazione, oltre che di funzioni d'appello, di funzioni direttive a esse equiparate e, poi, una valutazione finale di idoneità dopo venti anni per il conferimento, oltre che di funzioni di legittimità, di funzioni direttive a esse equiparate.

3. Le fonti e le modalità di conoscenza devono essere migliorate e ampliate: occorre stabilire da dove e come attingere le informazioni utili da far confluire nella procedura di valutazione.

L'importanza del momento acquisitivo individua uno dei difetti del sistema di progressione in carriera antecedente alla riforma del 2005, soprattutto perché le prassi applicative hanno visto la prevalenza di documenti valutativi che si alimentavano reciprocamente.

La strada da percorrere è invece quella di valorizzare le fonti e gli strumenti diretti all'acquisizione di elementi fattuali di conoscenza, riservando ai Consigli giudiziari ed al Csm il compito di esprimere valutazioni sui dati concreti ed attendibili acquisiti.

Occorrerà pervenire ad un afflusso di dati, fatti e comportamenti in grado di radiografare la professionalità del magistrato: rapporti dei dirigenti degli uffici, statistiche comparate rinnovate e precisate, acquisizione di provvedimenti a campione, documentazione delle esperienze organizzative svolte, fatti rilevanti penalmente e disciplinarmente.

In questo contesto una particolare attenzione dovrà essere riservata alla verifica di produttività, nel cui ambito occorre introdurre sistemi di rilevamento che facciano riferimento: al carico di lavoro degli uffici, alla loro dimensione qualitativa, alla produttività degli uffici, alla produttività dei singoli magistrati addetti.

E' imprescindibile avere indicatori sulla qualità e quantità del lavoro giudiziario che, oltre a tenere in considerazione il dato della struttura dell'ufficio in cui il magistrato sottoposto a parere è inserito (indispensabile con le dimensioni raggiunte dagli uffici dopo la riforma del giudice unico), considerino: le differenti funzioni svolte dal magistrato, i diversi ambiti territoriali, le diverse condizioni in cui i magistrati svolgono il proprio lavoro (mezzi materiali e personali), elementi che complessivamente considerati consentono di fornire una molteplicità di dati di valutazione, tutti indispensabili per pervenire ad un profilo professionale del magistrato non astratto ma concreto e soprattutto rapportato all'attività svolta ed al servizio reso.

Ed in tale nuovo contesto, così come per i parametri in cui si è indicata la necessità di non limitarsi al magistrato come soggetto singolo ma come soggetto inserito nel contesto in cui opera, anche sul versante delle fonti di conoscenza non appare più opportuno fermarsi a fonti che

provengono esclusivamente dalla magistratura. L'esercizio della giurisdizione coinvolge anche altri soggetti, ed allora occorre riflettere su soluzioni normative che consentano l'ingresso, tra gli atti che il Consiglio giudiziario deve valutare ai fini della progressione in carriera dei magistrati, dei contributi conoscitivi (elementi e non valutazioni) provenienti da organi istituzionali, quali il Consiglio dell'ordine degli avvocati, apprestando ovviamente una disciplina di garanzia per il magistrato interessato.

4. Tutte le funzioni o gli incarichi (appello, cassazione, presidente di sezione, presidente di tribunale, referente per l'informatica, componente del comitato scientifico, etc.) devono essere messi a concorso (valutazione comparativa) tra tutti coloro che hanno conseguito la legittimazione, indicando per ciascun posto le competenze distintive ed aggiuntive previste per l'incarico specifico bandito nonché i percorsi formativi presso la scuola indispensabili per poter presentare la domanda. Anche per i posti che i magistrati ricoprono al ministero occorre prevedere una rosa di candidati con specifiche competenze (informatiche, statistiche, legislative, linguistiche, organizzative) all'interno delle quali il ministro può effettuare la scelta. Per ciascun «posto» a concorso vanno individuati da parte del Csm a priori i criteri di preferenza in termini di competenze acquisite o attraverso l'esperienza personale e professionalità o attraverso apposita formazione.

5. Occorre prevedere la temporaneità (circa 10 anni) di tutte le funzioni e, se compatibile con una fisiologica gestione della mobilità, un rientro in primo grado, per un periodo di almeno cinque anni, onde favorire la qualificazione del primo grado attraverso il sistematico confronto tra giudici nuovi non ancora abilitati e professionisti di più ampia esperienza.

6. Nell'arco della vita professionale occorre prevedere una costante formazione professionale, nei suoi due diversi momenti, iniziale e permanente, e comunque obbligatoria in occasione della riconversione ad altra funzione, realizzata attraverso una scuola della magistratura per raggiungere l'obiettivo primario di assicurare il livello medio di preparazione di ciascun magistrato come realizzazione di quella eguaglianza delle funzioni che le elevi orizzontalmente non per il mero interesse di carriera, bensì per rendere la giurisdizione caratterizzata in ogni suo aspetto da quella dignità che la Costituzione le assegna.

7. In attuazione delle sentenze costituzionali del 10 maggio 1982, n. 86 e 87, occorre prevedere che le funzioni di legittimità, per essere distinte in Costituzione da quelle di merito, siano conferite non solo in base al criterio di anzianità, bensì mediante l'accertata sussistenza di specifiche attitudini. In tal senso, l'istituzione di una Commissione consigliere speciale, che abbia il compito di accertare le attitudini e di riferire al Consiglio l'esito delle proprie verifiche, appare un equilibrato strumento di attuazione delle oramai dimenticate sentenze costituzionali e della distinzione delle funzioni che deve governare la magistratura. La Commissione speciale, costituita da

esperti nominati dal Consiglio superiore, avrà il compito di accertare le specifiche attitudini del magistrato ad esercitare le funzioni di legittimità mentre al Consiglio superiore spetterà di esprimere la definitiva decisione sul conferimento delle funzioni, nel rispetto della norma costituzionale.

8. Gli interventi da prevedere in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato valutato devono essere di diversa entità, con ripercussioni anche sulla progressione economica nelle ipotesi più gravi, attuati con due distinte procedure di accertamento.

La prima che possiamo definire fisiologica, già illustrata, connessa ai tempi delle ordinarie verifiche quinquennali e con conseguenze di diversa entità (previsione di corsi di aggiornamento e formazione, recupero dell'arretrato o deposito di provvedimenti introitati entro un termine stabilito, mutamento delle funzioni esercitate o divieto di tramutamento in caso di assenza di idoneità specifica, segnalazioni ai titolari dell'azione disciplinare, inizio di una procedura di trasferimento d'ufficio ex art. 2 della legge sulle guarentigie, divieto di conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi, ripercussioni sulla progressione economica diversamente modulati qualora il giudizio sia negativo, e siano già stati inutilmente esperiti altre forme di richiami).

Non è infatti più sufficiente invocare maggior rigore da parte dell'organo di autogoverno deputato a tale compito: l'inadeguatezza delle conseguenze fino ad oggi previste per i giudizi di inidoneità richiede un forte mutamento anche strutturale del principio di attuazione della selezione «in negativo» che è stato e rimane ancor oggi il principio che più si adatta alle peculiarità della magistratura, ma che deve prevedere specifiche conseguenze, anche a livello di trattamento economico, in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato.

La seconda procedura mira invece a valutare tempestivamente le situazioni professionali critiche, nel cui ambito deve ricomprendersi l'inadeguatezza professionale, un grave *deficit* di produttività, ritardi nel compimento di atti d'ufficio, sopravvenuta inidoneità alle funzioni per cause fisiche o psichiche, situazioni che non devono trovare soluzione nell'ambito della procedura disciplinare, ma che richiedono un percorso nuovo e tempestivo che si snoda attraverso: l'attribuzione ad una pluralità di soggetti qualificati del potere/dovere di segnalazione (1/3 dei membri del Consiglio giudiziario nella prospettiva allargata di composizione degli stessi, 1/3 dei componenti del Csm, il dirigente dell'ufficio); tempi ristretti per l'accertamento della situazione di criticità segnalata - da tre a sei mesi - con l'istruttoria affidata al Consiglio giudiziario che, in caso di riscontrata situazione di criticità, dovrà provvedere a formulare una proposta da trasmettere al Csm per i provvedimenti conseguenti; l'assunzione di una decisione finale del Csm in relazione alla gravità di quanto accertato, che può sfociare nella previsione di corsi obbligatori di aggiornamento, nel recupero dell'arretrato in un tempo stabilito, nel richiamo, nel blocco temporaneo della

progressione economica, nella assegnazione a funzione amministrative, fino alla dispensa dal servizio.

Analogamente deve prevedersi una procedura urgente da attivare in caso di revoca dei dirigenti che si rivelano inadeguati: prevedendo, accanto alla valutazione ordinaria, una procedura speciale di accertamento tempestivo per situazioni di criticità nello svolgimento della attività direttiva per pervenire alla revoca dei dirigenti dimostratisi in concreto gravemente inadeguati. Anche in tale procedura garantita, che segue il percorso procedurale sopra indicato, occorre prevedere un potere di attivazione affidato ad una pluralità di soggetti istituzionali, con maggioranze qualificate diverse (2/3 dei componenti dei Consigli giudiziari in composizione allargata; 2/3 dei componenti del Csm; l'intero organico dei magistrati dell'ufficio; o, negli uffici di grandissime dimensioni, 2/3 dei magistrati) e tempi molto ristretti per pervenire alla decisione complessiva affidata al Csm, su istruttoria svolta dal Consiglio giudiziario.

9. Occorre mantenere la competenza in tema di carriera e di nomina alle diverse funzioni ed incarichi in capo al Consiglio superiore della magistratura e ai Consigli giudiziari, per assicurare l'indipendenza della magistratura. E demandare alla attività paranormativa del Csm la definizione delle linee guida dei percorsi e delle metodologie di valutazione e lo sviluppo del monitoraggio dei processi di valutazione.

Organizzazione degli uffici giudiziari

Nella visione ordinamentale passata e recente l'ufficio giudiziario non costituisce una unità organizzativa in sé, tale cioè da gestire autonomamente i fattori di produzione del servizio giudiziario. Lo stesso impianto normativo del 1941, dedicato prevalentemente alla disciplina della magistratura sotto i profili organici e funzionali, individua lo schema geografico-logistico degli uffici e le relative articolazioni, ma non si occupa della organizzazione complessiva della macchina giudiziaria; inoltre le risorse strutturali e personali, compreso il personale di cancelleria, sono fuori da quel corpo normativo perché disciplinate da altre fonti, primarie e secondarie. Insomma a quell'impianto è completamente estraneo un approccio organizzativo che ponga al centro dell'attenzione il servizio della giustizia.

Le modifiche successive, compresa la «riforma Castelli», non hanno cambiato il sistema originario, nonostante le sempre più marcate linee culturali che offrono una visione più moderna dell'apparato; nella politica legislativa degli ultimi anni, eccezion fatta per quella del ministro Flick e del ministro Fassino, non c'è neppure l'accento all'esigenza di integrazione normativa dei vari fattori di produzione del servizio; così la disciplina delle risorse strutturali e personali rimane a sé stante, come se la concettualizzazione della «complementarità» rispetto all'esercizio della giurisdizione basti a dare unità e sintesi funzionale all'intero apparato.

Sul piano normativo qualche passo avanti è stato fatto con le due leggi sulle sezioni stralcio e sul giudice unico, seguite da norme di attuazione e da circolari di indirizzo che, in concreto, hanno cercato di avviare una cultura dell'organizzazione; esse, legate a fenomeni occasionali, in certi uffici hanno fatto da volano, in altri hanno esaurito la spinta con la realizzazione delle Sezioni stralcio e con l'unificazione (talvolta senza neppure realizzare questi obiettivi).

Un passo ulteriore è venuto dalle ultime circolari del Csm sulle tabelle (anni 2002 e 2004) perché si è via via richiesto ai capi degli uffici un impegno organizzativo dei vari fattori di produzione del servizio, d'intesa con i dirigenti e il personale, e con il coinvolgimento di altri soggetti estranei all'apparato ma incidenti sulla resa di giustizia.

Oggi si è rinnovata l'attenzione su questi aspetti. Negli ultimi anni il valore dell'efficienza e il modello organizzativo che la rendono possibile hanno assunto un ben preciso significato, anche a seguito della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, dell'art. 111 novellato dalla Carta costituzionale e della «legge Pinto»¹⁷; in realtà si è introdotto nel nostro ordinamento il principio della «effettività della risposta giudiziaria», che significa «durata ragionevole del processo» come

¹⁷ Legge 24 marzo 2001, n. 89, sull'equa riparazione per eccessiva lunghezza del processo.

diritto dei soggetti processuali, ma che non può non significare anche organizzazione della giustizia affinché assolvere ai doveri istituzionali come obblighi di risultato. Insomma, il valore-tempo e le necessarie strategie organizzative sono entrate nel sistema come principi sostanziali, come dimostra il precedente lavoro di Astrid sulla riduzione dei tempi della giustizia¹⁸.

Prima di tutto il settore giustizia, a differenza di altre aree di azione pubblica che producono un mero servizio tecnico, ha un forte significato istituzionale che, pur lasciando spazio a modelli tipici della scienza dell'amministrazione, richiede non facili mediazioni tra politica delle riforme e programmazione delle strutture. Basti dire che la socialità del servizio-giustizia, quale meccanismo per soddisfare una domanda tendenzialmente anelastica, con costi non ammortizzabili, comporta una reale diffusività, senza vuoti e fasce oscure; ciò spiega il carattere duplice del relativo Dicastero, in parte ministero di servizi, come sottolinea l'art. 110 della Costituzione, in parte ministero di funzioni per i non secondari poteri di partecipazione che il ministro ha nel governo dell'ordine giudiziario.

In secondo luogo, mentre l'azienda in senso proprio è caratterizzata dalla verticalizzazione del quadro di comando, i cui piani tendono alla concentrazione dei meccanismi organizzativi e decisionali, il sistema giustizia ha un carattere policentrico, perché fa capo al ministro, al Consiglio superiore, all'autonomia organizzativa dei dirigenti degli uffici e al c.d. potere diffuso tra i vari organi giudiziari che incide sui segmenti di gestione e produzione del servizio e sui tempi di resa. C'è da sottolineare inoltre che l'impiego dei magistrati è regolato, ufficio per ufficio, dal meccanismo tabellare, per cui i magistrati sono inamovibili dagli uffici e dalle specifiche funzioni e ad ogni giudice i processi sono assegnati sulla base di criteri oggettivi e predeterminati; questo meccanismo, se per un verso realizza l'indefettibile principio del giudice naturale a garanzia dei cittadini, per altro verso è un elemento di rigidità del sistema.

In terzo luogo, le componenti funzionali e personali dell'apparato-giustizia costituiscono una organizzazione in cui confluiscono categorie professionali con status diversi (magistrati, personale amministrativo, personale penitenziario); per di più interagiscono sull'esercizio dell'attività giudiziaria categorie esterne, in particolare l'avvocatura, cioè un corpo professionale operante secondo proprie logiche non sempre coincidenti con quelle dell'apparato di giustizia.

L'ordinamento Castelli, tutto polarizzato sulla messa in riga dei magistrati, soprattutto delle Procure, non ha avuto l'ampio respiro strategico di una riforma radicale della macchina giudiziaria. Anzi, laddove ha messo mano ai profili organizzativi, ha sbagliato l'impostazione, in particolare per quanto riguarda il decentramento del ministero e la creazione dei manager nei quattro tribunali più importanti.

¹⁸ ASTRID – “I tempi della giustizia”. A cura di Elena Paciotti, Il Mulino 2006.

Il decentramento presuppone un piano di riordino generale che comprenda anche la rivisitazione della geografia giudiziaria (aspetto al quale la riforma ha rinunciato); comporta inoltre un programma organizzativo per settori, d'intesa con il Csm, nel quale calare il decentramento; soprattutto richiede la distribuzione settoriale delle risorse finanziarie, così da allocarne le disponibilità nei contesti operativi, senza limitare il budget alle sole spese correnti ed ordinarie.

Quanto alla nomina dei *manager* (ma il problema riguarda anche i direttori regionali), l'assenza di un coordinamento fra le varie figure con responsabilità di gestione, anzi la moltiplicazione di tali figure (un presidente o procuratore della Repubblica, un dirigente amministrativo dotato di più ampi poteri a seguito della riforma, un manager circondariale, un direttore distrettuale) e la preminenza dell'amministrazione centrale in ossequio all'art. 110 della Costituzione attenuano quella linea di responsabilità individuale, quel dovere di responsabilizzazione non frammentario né frammentato che la moderna cultura della *governance* richiede ai fini del risultato.

Rivedere l'intero impianto della macchina giudiziaria comporta mettere mano a molti settori normativi strutturali e funzionali nonché di corpi professionali (cancellieri e segretari, ufficiali giudiziari, in parte anche avvocatura). E poiché occorrerà, per altro verso, prevedere anche modifiche di rito, è impensabile una «stagione di grandi riforme» che, oltre a rivedere i tanti guasti dell'ultima legislatura, abbia il tempo e la forza di compiere riforme così radicali. Occorre piuttosto avviare e coltivare una nuova cultura dell'organizzazione, certamente fondata su nuovi innesti di fonte secondaria ma avvalendosi soprattutto di piani di riorganizzazione e di gestione.

Secondo le esperienze già maturate in altri comparti della pubblica amministrazione, per impostare strategie di piano è necessario che:

- a) siano costantemente monitorati i flussi quantitativi e qualitativi della domanda di giustizia, i tempi delle istruttorie e delle decisioni, il movimento del personale giudiziario e amministrativo sul territorio; è indispensabile cioè la conoscenza delle dinamiche per calibrare meccanismi di intervento dotati di sufficiente elasticità. Nel lavoro di monitoraggio rientra anche la valutazione preventiva dei fattori emergenziali, così da poterli ammortizzare in anticipo senza che di volta in volta agiscano da imprevisti negativi, squilibrando l'intero programma;
- b) vi sia una analisi costante della distribuzione e dell'impiego delle risorse a preventivo e a consuntivo, secondo indicatori di costo, intendendo per spesa non soltanto le dotazioni finanziarie ma anche l'impiego delle risorse personali e materiali e delle tecnologie di cui l'ufficio dispone;

- c) siano fissati *standard* di produttività, argomento, questo, di particolare importanza e delicatezza perché tocca un nervo sensibile di magistrati e amministrativi; d'altronde senza costruire adeguate funzioni di costo e indicatori di efficienza è veramente impossibile parlare di organizzazione efficiente. Senza dubbio il tema della produttività è un argomento difficile, mai approfondito con sufficiente rigore, spesso accantonato con superficialità o utilizzato in senso pregiudizialmente negativo per l'ordine giudiziario. Senza dubbio l'individuazione degli indici di produttività richiede criteri e tecniche adeguati perché il terreno di rilevazione è un'entità statistica complessa, ove confluiscono molteplici componenti ciascuna delle quali si presenta con numerose modalità che ne costituiscono altrettante variabili; ma gli attuali metodi di rilevazione non sono rassicuranti perché mancano indici ponderali, perché ancora si adottano criteri di statistica aritmetica, e perché gli uffici tendono ad offrire elementi aggregati con il costante pericolo di gonfiaggio e di sottostima dei vuoti operativi.

Ogni ufficio giudiziario ha bisogno di piani e di programmi più o meno complessi e impegnativi secondo la dimensione per consistenza del personale, per bacino di utenza, tipologia e dinamica della domanda giudiziaria, entità numerica e caratteristiche del foro. I piani possono essere generali, cioè riguardare l'intero ufficio in tutte le sue articolazioni, o particolari perché relativi ad un determinato e specifico settore.

Si possono distinguere piani strutturali, organizzativi in senso stretto e funzionali.

I primi riguardano l'edilizia e l'articolazione logistica dei singoli nuclei operativi, le dotazioni strumentali, l'ammodernamento tecnologico; sono realizzabili soltanto con l'intervento dell'amministrazione centrale, ma l'ideazione propositiva e/o innovativa, l'indicazione delle modalità, l'evidenziazione dei benefici per il servizio appartengono al capo dell'ufficio d'intesa con il dirigente amministrativo affinché il ministero sia indotto ad intraprendere i passi necessari e a provvedere alla relativa dotazione finanziaria.

I piani organizzativi riguardano l'integrazione delle risorse personali e materiali (ad es., quanto alle sezioni, ai collegi e al monocratico; quanto ai c.d. uffici generali; quanto alle sezioni distaccate), il numero e la dimensione dei nuclei nei quali l'attività dell'ufficio si articola (numero di magistrati e di funzionari amministrativi nelle sezioni, entità delle dotazioni strumentali, rapporti con i c.d. uffici generali), le scansioni dinamiche delle attività (standard di assegnazione e di resa, previsioni integrative o sostitutive per evitare vuoti, modalità di circolazione interna ed esterna del lavoro). La realizzazione di questi piani non richiede, di regola, l'intervento dell'amministrazione

centrale, anche se è certamente condizionata dall'entità delle risorse personali e materiali messe a disposizione; per alcuni piani organizzativi c'è l'indicazione strategica da parte di organi centrali.

I piani funzionali riguardano l'efficienza della macchina giudiziaria, cioè gli standard di produttività e il relativo controllo, i tempi di resa, i circuiti informativi secondo l'art. 47 *quater* dell'ordinamento giudiziario o tra le varie articolazioni attraverso figure di coordinamento, i rapporti con altri operatori di giustizia (gli avvocati) o con ordini professionali interessati (notai, dottori commercialisti, consulenti) nonché con le singole istituzioni territoriali. Anche i piani funzionali non hanno bisogno dell'intervento dell'amministrazione centrale; semmai all'amministrazione centrale se ne annunciano le indicazioni di base per poi darne il rendiconto. C'è da notare che talvolta i piani funzionali sono imposti dall'ispettorato per eliminare deficienze constatate in sede di ispezione o di richiesta.

I piani hanno bisogno di programmi per obiettivi, sufficientemente elastici per gli adattamenti in progress, elaborati a seguito di assemblee generali, riunioni di settore e confronti tra magistrati e funzionari.

Se, come richiede il Csm nella circolare sulle tabelle, occorrono piani di efficienza per uffici e per le singole articolazioni dello stesso, tocca a ciascuna sezione, a ciascun ufficio e a ciascun magistrato organizzarsi secondo piani di efficienza coordinati sia con il presidente (o procuratore) sia con il presidente di sezione (o procuratore aggiunto) sia con il dirigente amministrativo e i funzionari di cancelleria o segreteria; ciascun piano di efficienza ha un preventivo, che enuncia il programma di base tenuto anche conto dei criteri di priorità stabiliti in via generale e per tipologia di procedimento, e un consuntivo che dà conto e ragione di quanto è stato fatto, dei risultati conseguiti e di quel che non si è potuto realizzare indicandone le difficoltà o le deficienze nelle strutture complementari.

Questa cultura dell'organizzazione e dell'efficienza impegna prima di tutto i capi degli uffici e i dirigenti amministrativi.

In merito al modello organizzativo più idoneo ad assicurare un impiego ottimale delle risorse e a garantire un reale effettività della risposta di giustizia, l'attuale carenza di risorse non consente soluzioni focalizzate sull'assistenza personalizzata al magistrato, che contemplino la costituzione di tanti uffici del giudice quanti sono i giudici di un tribunale. Occorre invece puntare su soluzioni che colgano la centralità della questione organizzativa e dell'efficienza dei servizi erogati, che considerino il sistema giustizia nella sua complessità.

Più proficuo sembra invece il modello dell'Ufficio per il processo, come assetto organizzativo condiviso che consente di soddisfare le diverse esigenze funzionali e di temperare l'efficiente utilizzo delle risorse umane con una più attenta considerazione delle esigenze del giudice, in

un'ottica improntata alla riduzione dei tempi e al miglioramento della qualità della risposta di giustizia.

L'Ufficio per il processo dovrebbe essere un nucleo operativo, agile e flessibile, in cui tutti agiscono in una logica cooperativa improntata al principio di valorizzazione dei diversi apporti per il raggiungimento dello stesso risultato e traggono soddisfazione dal fatto che il proprio lavoro è parte di un più vasto obiettivo, dove c'è integrazione diffusa tra tutte le attività e tra tutti i livelli. L'obiettivo ultimo è quello di un ufficio giudiziario in grado di operare nella logica del servizio, di misurarsi costantemente con la propria capacità di soddisfare la domanda di giustizia, e di assecondare e sostenere il cambiamento attraverso un processo costante di apprendimento.

Consigli giudiziari

1. Premessa

La Costituzione ha attribuito il complesso delle funzioni amministrative strumentali all'esercizio della giurisdizione alla competenza del Consiglio superiore della magistratura. Da sempre, tuttavia, si ammette che, nell'esercizio di tali funzioni, il Consiglio possa avvalersi della collaborazione di organi decentrati, costituiti in particolare dai consigli giudiziari, con i quali vengono a stabilirsi rapporti la cui natura è stata determinata, talora anche attraverso l'interpretazione delle rare disposizioni attuative delle norme costituzionali, da parte della giurisprudenza e della prassi del Consiglio superiore.

2. I Consigli giudiziari nella Costituzione

In Assemblea costituente vi fu una scarsa attenzione nei riguardi dei Consigli giudiziari, pur essendo tali organi già previsti nell'ordinamento giudiziario italiano fin dal regio decreto n. 2 del 1904, alla stregua di organi burocratici di decentramento del ministero della giustizia.¹⁹

Sebbene infatti nel Progetto elaborato da Calamandrei su «Potere giudiziario e Suprema Corte costituzionale» si facesse espresso riferimento, tra gli “organi amministrativi della magistratura”, ai “Consigli giudiziari regionali”, ai quali veniva attribuito il compito di “coadiuvare” il Consiglio superiore della magistratura, nel dibattito successivo tale argomento fu affrontato soltanto in una prima fase per poi essere progressivamente accantonato, sul presupposto, dato il carattere ausiliario di tali organi rispetto al Consiglio superiore, della sua sostanziale residualità.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione molte delle competenze riconosciute ai Consigli giudiziari dal regio decreto legislativo n. 511 del 1946 avrebbero dovuto essere assorbite dal Consiglio superiore; ciò che avvenne soltanto in seguito all'entrata in funzione di tale organo, nel 1958. A partire da tale data, in particolare, venne immediatamente meno la competenza disciplinare dei Consigli giudiziari.

3. I Consigli giudiziari prima della riforma dell'ordinamento giudiziario

Ai sensi dell'art. 6 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946 i Consigli giudiziari hanno sede presso ogni Corte di Appello, sono presieduti dal Primo presidente di ciascuna Corte e sono composti, oltre che dal Procuratore generale della Corte d'appello, da otto membri (di cui tre con funzioni di supplente), eletti ogni due anni da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto. In particolare, un magistrato effettivo ed uno supplente vengono eletti tra i magistrati di Cassazione,

¹⁹ Cfr. C. Azzali, *I consigli giudiziari*, Padova, 1988.

due effettivi ed uno supplente tra i magistrati di Corte d'appello, due effettivi ed uno supplente tra i magistrati di tribunale. E' inoltre prevista, quando vengono esercitate le competenze relative a tale categoria, la presenza di un rappresentante dei giudici di pace.

Quanto alle modalità di elezione, il decreto legislativo n. 264 del 1946 disegna un sistema di tipo maggioritario, ciò che, per la parte prevalente degli osservatori (si veda anche la delibera del Csm del 20 ottobre 1999), appare poco compatibile con l'esigenza che il Consiglio rappresenti l'effettivo pluralismo e le diverse anime ideali e culturali che vivono all'interno della magistratura. Per ovviare a tale problema, peraltro, si sono sviluppate in passato talune prassi tese a temperare il carattere maggioritario del sistema elettorale, quali quella consistente nel ricorso alla presentazione di una lista unitaria di candidati formata in modo da rispecchiare il peso in sede locale delle diverse componenti associative; prassi le quali, pur garantendo il pluralismo, hanno tuttavia prodotto una scarsa affluenza alle urne, a causa dell'assenza di una effettiva competizione tra i candidati.

Sempre sul sistema di elezione dei componenti, piuttosto frequente è pure la critica in ordine alla estrema «vicinanza» esistente tra eletti ed elettori, soprattutto nei distretti di piccole dimensioni, che talora alimenta un atteggiamento di scetticismo circa la reale capacità dei Consigli di esprimere giudizi obiettivi su una serie di questioni attinenti alla vita della organizzazione giudiziaria.

Quanto ai componenti supplenti, in alcuni Consigli giudiziari è diffusa la prassi di far partecipare tali membri, senza diritto di voto, anche in assenza di specifiche esigenze di sostituzione, in ragione della medesima legittimazione di tutti i componenti eletti e a fronte di valutazioni di opportunità.

Il Consiglio giudiziario opera come collegio perfetto, deliberando con la presenza dei cinque componenti effettivi e dei due membri di diritto, con la conseguenza che l'assenza di uno dei membri, unita a quella del supplente, impedisce la regolare costituzione dell'organo.

Numerosi consigli giudiziari hanno adottato, pur in assenza di norme all'uopo previste, un proprio regolamento interno, disciplinando fasi e aspetti dell'attività consiliare non regolati dal diritto positivo e altrimenti rimessi alla semplice prassi.

Quanto alla compresenza di membri di diritto e di membri eletti, deve essere sottolineato in particolare il ruolo del Presidente della Corte d'appello, sul quale vengono delicatamente ed ambiguamente a convivere la funzione di *primus inter pares* all'interno del collegio e la posizione di vertice del distretto giudiziario, con compiti di sorveglianza dei magistrati e degli uffici giudiziari, di segnalazione di condotte di rilevanza disciplinare, di proposta delle tabelle.

La legge non prevede che i membri del Consiglio giudiziario siano esonerati dal normale lavoro giudiziario, anche se sovente è stata sollecitata una riforma in tal senso. Nel 1990, in particolare, il Csm ha osservato che "è dovere delle autorità responsabili regolare i compiti (nel

lavoro ordinario e nel Consiglio giudiziario) del magistrato componente in modo da rendere possibile un compiuto e corretto svolgimento di entrambi senza determinare disservizi”²⁰. Più di recente, con circolare n. P5566 del 19 marzo del 2002, lo stesso Csm ha previsto l’esonero parziale dal lavoro giudiziario ordinario dei componenti elettivi dei Consigli.

Passando ad esaminare le funzioni attribuite ai Consigli giudiziari prima della riforma introdotta con la legge n. 150 del 2005 (cfr. artt. 7 bis, 129, 190, R.D. n. 12 del 1941; art. 48, d.P.R. n. 916 del 1958; art. 1, l. n. 570 del 1966; art. 1, l. n. 831 del 1973; art. 10, d.P.R. n. 315 del 1977; art. 1, l. n. 97 del 1979), esse si distinguono in cinque ambiti:

1) la prima formazione professionale e la valutazione iniziale, che consiste nell’attività di organizzazione della formazione degli uditori, sulla base delle direttive generali del Csm, e nella predisposizione dei giudizi sugli esiti del tirocinio e delle prime esperienze professionali;

2) la valutazione professionale dei magistrati, che consiste nella raccolta di informazioni e nella predisposizione di una serie di giudizi motivati sulla vita professionale dei magistrati, sulle loro competenze e capacità, in funzione del passaggio da una qualifica all’altra, dalla funzione giudicante a quella requirente (e viceversa), dall’attività giudiziaria ordinaria a quella direttiva;

3) pareri sulle formazione delle tabelle, attività che consiste nella predisposizione di pareri biennali sulle proposte concernenti la composizione degli uffici e sui criteri di assegnazione degli affari;

4) valutazione dei giudici di pace, attività che consiste nella verifica dei requisiti per il reclutamento dei giudici di pace e per la loro permanenza in servizio;

5) compiti residuali, consistenti nel rilascio di pareri per il conferimento di incarichi extragiudiziari, sulle incompatibilità ambientali e sulle dispense dal servizio.

Se sotto il profilo formale l’attività del Consiglio giudiziario si inquadra tra quelle di tipo ausiliario e meramente consultivo, con vincoli di «subordinazione funzionale» fra lo stesso e il Consiglio superiore (cfr. Cons. St., Sez. IV, n. 287 del 1988), nei fatti essa ha assunto un rilievo assai più incisivo, risultando tale organo assolutamente indispensabile per fornire al Consiglio superiore le conoscenze effettive sui magistrati necessarie per la maggior parte delle decisioni che quest’ultimo è chiamato ad assumere; decisioni che, conseguentemente, si riducono per lo più ad una sorta di ratifica, ancorché meditata, delle valutazioni svolte in sede decentrata.

Ciò peraltro non toglie che il Consiglio superiore abbia pur sempre il potere di dettare criteri generali di coordinamento organizzativo e funzionale, tesi a rendere tendenzialmente uniformi le modalità di organizzazione e le linee di azione dei diversi Consigli.

²⁰ Csm, parere del 18 luglio 1990.

4. I Consigli giudiziari nella legge n. 150 del 2005 e nel decreto legislativo n. 25 del 2006

La legge n. 150 (art. 1, comma 1, lett. c, e art. 2, comma 3) prevede una composizione mista dei Consigli giudiziari, con componenti di diritto (tre, componenti elettivi laici (quattro), componenti elettivi togati (cinque o sette) e un rappresentante eletto dai giudici di pace (uno). Quanto ai primi, al Presidente della Corte d'appello, che presiede l'organo, e al Procuratore generale della stessa Corte, già presenti nel sistema precedente, si aggiunge anche il Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto.

Quanto ai membri laici (quattro, più tre supplenti per ciascuna delle tre categorie di riferimento), si tratta: a) di un professore nominato dal Consiglio universitario nazionale (Cun), su indicazione dei presidi delle facoltà di giurisprudenza della regione nella quale rientra la maggior parte del territorio su cui ha giurisdizione la corte d'appello ove opera il consiglio giudiziario; b) di un avvocato con almeno 15 anni di professione, nominato dal Consiglio nazionale forense su indicazione dei consigli degli ordini degli avvocati del distretto; c) di due componenti nominati dal Consiglio regionale tra persone estranee al medesimo Consiglio.

I membri togati effettivi (cui si aggiungono due supplenti) sono in numero diverso a seconda dell'ampiezza del distretto: a) sono cinque nei distretti in cui operano fino a 350 magistrati, di cui tre con funzioni giudicanti (dei quali uno con anzianità di almeno venti anni) e due con funzioni requirenti; b) sono sette nei distretti dove operano più di 350 magistrati, di cui quattro con funzioni giudicanti (dei quali uno con anzianità di almeno venti anni) e tre con funzioni requirenti.

Del collegio fa poi parte anche un rappresentante eletto dai giudici di pace del distretto.

La presidenza del Consiglio giudiziario è affidata ancora al Presidente della Corte d'appello, con un vice-presidente eletto a scrutinio segreto dal collegio stesso fra i componenti non togati, ed un segretario, pure eletto al suo interno. Il sistema elettorale rimane di tipo maggioritario, con un collegio unico distrettuale, così come viene mantenuta la natura di collegio perfetto del Consiglio. Inoltre tutti i membri elettivi durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili. E' previsto un gettone di presenza per i soli membri laici.

In generale, quanto alla composizione, devono sottolinearsi criticamente²¹: a) l'asimmetria, più marcata nei distretti piccoli, nella composizione dei Consigli giudiziari rispetto al rapporto laici-togati previsto dalla Costituzione per il Consiglio superiore della magistratura; b) la mancata previsione della professionalità richiesta e dei requisiti necessari per i componenti eletti dal Consiglio regionale; c) il mantenimento del sistema elettorale maggioritario per l'elezione dei membri togati; d) il mantenimento di un vice-presidente laico senza che siano chiarite le relative

²¹ Cfr. Associazione nazionale magistrati - Anm, Temi di discussione e proposte per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

prerogative; e) la mancata previsione di termini per la nomina dei componenti laici; f) la mancata previsione di un supplente per il rappresentante dei giudici di pace; g) la mancata previsione di un esonero, anche parziale, per i componenti togati, tanto più grave nel momento in cui si aumentano le funzioni attribuite all'organo.

Quanto alle competenze, da notare che le funzioni dei consigli risultano notevolmente incrementate (tuttavia, con alcune sottrazioni di rilievo: es. tirocinio degli uditori) rispetto a quelle previste nel precedente sistema (es. adozione di provvedimenti sullo *status* dei magistrati) e che i Consigli funzionano in (tre) diverse composizioni («geometria variabile» a seconda degli affari trattati. In particolare, il Collegio lavora in composizione completa con riferimento alle seguenti competenze: a) pareri sulle tabelle proposte dai titolari degli uffici; b) vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto; c) formulazione di pareri e proposte sull'organizzazione ed il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto.

Il Collegio lavora invece con i soli membri togati con riferimento alle seguenti competenze: a) pareri sull'attività dei magistrati (laboriosità, diligenza, ecc.); b) vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari; c) adozione di provvedimenti relativi allo *status* dei magistrati (congedi, aspettative ecc.); d) pareri in ordine all'adozione da parte del Csm di provvedimenti inerenti al collocamento a riposo, dimissioni, decadenza dall'impiego, ecc..

Ed infine, il solo rappresentante dei giudici di pace partecipa al collegio insieme ai togati in occasione delle discussioni e delle delibere concernenti il tirocinio, la nomina, la conferma, la decadenza, la dispensa e le sanzioni disciplinari riguardanti la magistratura onoraria.

Da rilevare criticamente²² il mancato coordinamento operato dal legislatore con le funzioni di vigilanza che il r.d.lgs. n. 551 del 1946 già attribuisce al Presidente della Corte d'appello e al Procuratore generale presso la stessa. Circostanza che va ad accrescere le perplessità circa la presenza dei due membri di diritto nel Consiglio giudiziario.

5. Le proposte di riforma

Alla luce delle valutazioni svolte con riferimento all'assetto dei consigli giudiziari prima e dopo la riforma introdotta con la legge n. 150 del 2005, e ricavando da esse le specifiche motivazioni che supportano le soluzioni innovative prospettate, è possibile avanzare le seguenti proposte di massima:

- 1) Prevedere la partecipazione nei Consigli giudiziari sia di membri togati che di membri laici rispettando il rapporto di due a uno previsto dall'art. 104 Cost. per il Consiglio superiore della magistratura.

²² Cfr. B. Giangiacomo, *I consigli giudiziari e il consiglio direttivo della Cassazione*, in «Foro italiano», 2006, V, 42.

- 2) Prevedere che la componente togata sia pari a otto per i distretti sino a 400 magistrati; sia pari a dieci per i distretti con un numero di posti di pianta organica compreso tra 401 e 600; sia pari a dodici unità per i distretti con un numero di posti in pianta organica superiore a 600.

I membri laici sarebbero dunque quattro nella prima ipotesi, cinque nella seconda e sei nella terza.

- 3) Prevedere che i membri laici siano tutti eletti, con tempistiche certe, dal Consiglio regionale con maggioranze qualificate, tra soggetti che svolgono la parte prevalente della loro attività nell'ambito territoriale del distretto: due tra professori ordinari in materie giuridiche, individuati in una rosa di nomi indicata dai presidi delle facoltà di giurisprudenza delle università della regione, e tre tra avvocati con quindici anni di esercizio, individuati in una rosa di nomi indicata dal consiglio dell'ordine degli avvocati del distretto. Gli avvocati designati dal consiglio dell'ordine possono essere al tempo stesso docenti universitari a tempo parziale.
- 4) Passare ad un metodo di elezione dei membri togati fondato sul sistema proporzionale per liste concorrenti senza predeterminazione di quote di categoria (tribunale, Appello), così da accrescere il pluralismo e la rappresentatività all'interno dei Consigli giudiziari.

Mantenere la ripartizione tra magistrati giudicanti e requirenti in modo da garantire la presenza di almeno due, e non più di quattro, pubblici ministeri. Prevedere inoltre l'allestimento di seggi elettorali in ogni tribunale del distretto, in modo da favorire la partecipazione al voto.

- 5) Prevedere la partecipazione del Presidente della Corte di appello e del Procuratore generale presso la stessa ai lavori del Consiglio giudiziario senza diritto di voto, mantenendo peraltro ferma la previsione ai sensi della quale il Presidente del Consiglio giudiziario viene eletto tra i membri laici.
- 6) Riconoscere al Consiglio giudiziario la natura di organo imperfetto, prevedendo opportuni *quorum* di validità delle sedute.
- 7) Prevedere un potere di autoregolamentazione dei Consigli giudiziari (cfr. delibera del Csm del 20 ottobre 1999), volto a definire, sul piano organizzativo e procedurale, le modalità di funzionamento dell'organo, in attuazione di quanto già previsto dal legislatore e comunque in conformità ai criteri organizzativi dettati dal Consiglio superiore della magistratura (in ragione della sua «sovraordinazione funzionale» così da rendere più efficiente e trasparente la relativa azione).

- 8) Prevedere l'esonero parziale dalle attività giudiziarie ordinarie per i componenti togati del Consiglio giudiziario ed organizzare una adeguata segreteria dell'organo, la quale coadiuvi altresì, per quanto di ragione, i singoli consiglieri.
- 9) Prevedere la composizione variabile del Consiglio giudiziario in ragione degli affari trattati, adottando la composizione ridotta, senza la partecipazione dei membri laici, per la trattazione delle questioni inerenti allo *status* dei magistrati e alla valutazione della professionalità, e la composizione allargata per la trattazione di tutte le altre questioni. Prevedere inoltre che, quando il Consiglio lavora in composizione ridotta, esso sia presieduto, in alternativa, dal presidente laico eletto ai sensi del punto 5, oppure dal componente togato più anziano.
- 10) Mantenere le seguenti tipologie di attribuzioni: a) tirocinio degli uditori giudiziari, formazione e valutazione iniziale; b) pareri inerenti alla valutazione professionale dei magistrati; c) provvedimenti in materia tabellare; d) provvedimenti in materia di magistratura onoraria; e) vigilanza sul comportamento dei magistrati e sull'andamento degli uffici giudiziari; f) provvedimenti sullo *status* dei magistrati.
- 11) Prevedere, per far fronte ai gravi ritardi con i quali sovente il Consiglio superiore adotta i relativi provvedimenti, che, in materia tabellare, le delibere dei Consigli giudiziari siano dotate di «provvisoria esecutività» e sottoposte, entro un termine stabilito, ad una successiva «convalida» da parte del Consiglio superiore; e che in ogni caso, decorso tale termine, le delibere diventino definitive. Di conseguenza potrebbe essere soppressa la provvisoria esecutività dei provvedimenti dei Capi degli uffici.
- 12) Prevedere il potere del Consiglio giudiziario di annullare (con provvedimento provvisoriamente esecutivo, sottoposto alla «convalida» del Consiglio superiore) i provvedimenti dei Capi degli uffici giudiziari adottati in esecuzione dei criteri di assegnazione degli affari in caso di inosservanza delle tabelle.
- 13) Coordinare le prerogative dei Consigli in merito alla vigilanza degli uffici giudiziari con quelle analoghe previste in capo ai Presidenti delle Corti d'appello.
- 14) Con riguardo alla gestione della magistratura onoraria, si ritiene che il ruolo che ad essa debba spettare in base ai principi costituzionali e alla futura legge sull'ordinamento giudiziario sia ancora troppo incerto perché si possano elaborare precise proposte, anche ricorrendo a più soluzioni alternative. Inoltre gli scambi di opinioni intervenuti nell'ambito del gruppo non consentono di esprimere ipotesi sufficientemente condivise, mentre chiaramente inadeguate appaiono le ipotesi previste in precedenza dalla legge, che risulterebbero tra l'altro difficilmente compatibili con il parallelismo Csm-Consigli

giudiziari che si è qui cercato di rispettare. Una volta adottata una soluzione chiara ed univoca circa il ruolo da assegnare alla magistratura onoraria, sarà invece possibile dedurre da essa anche una o più ipotesi di struttura dell'organo competente a dettare i provvedimenti di amministrazione della giurisdizione con riferimento ai magistrati onorari (sia che si tratti di configurare una diversa composizione del Consiglio giudiziario, sia che si tratti di immaginare un organo analogo ma distinto da esso, autonomamente collegato al Csm e dotato di una composizione non necessariamente da ricondurre nel modo più strettamente possibile a quella dettata dalla Costituzione per il Csm).

Decentramento Amministrativo

L'obiettivo è quello di decentrare le strutture di servizio e coordinarle con il decentramento delle strutture giurisdizionali, avendo come condizione il rispetto dei valori e delle gerarchie costituzionali che si identificano essenzialmente nei contenuti e nei rapporti fra gli artt. 104-105 e l'art. 110 della Costituzione.

L'attuale legge delega e i decreti legislativi prevedono:

- a) la creazione di strutture amministrative regionali o interregionali quali organi decentrati del ministero;
- b) la creazione di una speciale direzione generale tecnica presso 4 dei 26 distretti;
- c) la definizione di nuove relazioni fra il magistrato dirigente e il dirigente amministrativo dell'ufficio giudiziario.

Gli interventi si muovono verso obiettivi in sé condivisibili. L'esperienza degli ultimi lustri ha evidenziato i limiti delle strutture centrali (sia Csm sia ministero), non più in grado di dare risposte tempestive e adeguate alle crescenti richieste di prestazioni che si collegano anche all'ampliamento quali-quantitativo dei compiti istituzionali.

Sul piano generale la previsione normativa corrisponde ad un'esigenza fortemente avvertita dall'organizzazione giudiziaria, offrendo l'occasione di ripensare la struttura del servizio giustizia secondo un modello più chiaro e coerente, più vicino ai bisogni espressi dai cittadini, maggiormente idoneo ad assicurare il buon governo di un'organizzazione complessa quale è divenuta quella giudiziaria. Merita approfondimento la collocazione del magistrato dirigente come coordinatore ultimo, e quindi come «capo» dell'ufficio giudiziario, nella parte in cui in tale veste assume responsabilità²³ di natura organizzativa e gestionale (e quindi anche contabile) e diventa interlocutore dei centri decisionali ministeriali.

Viene qui in luce il nodo cruciale posto dall'assetto costituzionale vigente, e cioè l'incidenza delle risorse e del loro impiego concreto sulla giurisdizione e la sua effettiva indipendenza. Premesso che la responsabilità politica per il funzionamento della giustizia fa capo al ministro (ed è stata confermata dalla previsione di una sua relazione annuale al Parlamento introdotta dalla legge 150/2005) e che non sussiste alcuna forma di corrispondente responsabilità politica dei magistrati²⁴, è evidente che il magistrato dirigente (e il discorso vale partitamen per i singoli magistrati) ha il dovere di operare all'interno delle risorse assegnate al suo ufficio (d.lgs. n. 286/1999), ma senza che

²³ Poco importa qui se a titolo di responsabilità primaria o di corresponsabilità.

²⁴ Per il magistrato eventuali abusi o errori possono dare luogo a responsabilità disciplinari o avere riflessi in sede di valutazione professionale.

- a differenza di quanto accade per i dirigenti amministrativi - questo comporti alcuna forma di responsabilità verso gli obiettivi e le priorità che possono derivare da scelte e decisioni ministeriali. Resta così da verificare quale rapporto possa su questo terreno sussistere fra il magistrato dirigente e il «suo» organo centrale, cioè il Csm, e la risposta più equilibrata sembra ancora da collocare all'interno di un sistema tabellare che alle tradizionali finalità di garanzia del rispetto del principio del giudice naturale ha aggiunto finalità di trasparenza e di buona amministrazione che discendono, ormai, anche da una lettura intelligente del comma 2 dell'art. 111 della Costituzione.

Tutto ciò premesso, dovremmo ipotizzare un sistema di decentramento che risponde alle seguenti linee guida:

- il ministero della giustizia deve dotarsi di strutture ministeriali decentrate su base distrettuale o interdistrettuale;
- il ministero deve conseguentemente «alleggerirsi» in modo progressivo e coerente con il mantenimento dei compiti di impulso, programmazione, coordinamento e con le potestà decisionali e gestionali che conserva su alcune materie;
- la relazione annuale al Parlamento costituisce per il ministro un momento di bilancio e di programmazione operato in sede di responsabilità politica;
- dovrebbe esistere un diverso momento di confronto sulla programmazione annuale tra il ministro, quale detentore dei poteri attribuitigli dall'art. 110 della Costituzione, e la giurisdizione, potendosi quindi ipotizzare una interlocuzione con il Csm che preceda l'avvio della procedura per l'emanazione della legge finanziaria e che dia corpo a quel principio di «leale collaborazione» fissato dalla Corte costituzionale in termini che vanno al di là dei rapporti da instaurare con riferimento al singolo provvedimento;
- le strutture ministeriali decentrate devono avere competenze e poteri decisorii in ordine alla distribuzione del personale amministrativo, delle risorse finanziarie e strumentali, ivi comprese quelle tecniche;
- esse debbono dunque avere riferimento alle esigenze degli uffici giudiziari, compresi ovviamente gli uffici minorili e di sorveglianza, e del sistema del Casellario, ma non assorbire in alcun modo competenze che oggi spettano al Dipartimento affari penitenziari (Dap) e che a tale dipartimento devono continuare ad appartenere. E' ovvio che in tal modo la direzione generale decentrata deve fare riferimento alle direttive di più dipartimenti, anche se il dipartimento di maggior rilievo è quello dell'organizzazione e dei servizi;
- particolare attenzione va attribuita alle strutture che si occupano di statistica e di informatica (attuali direzioni generali) e che, per loro stessa natura difficilmente decentrabili, potrebbero invece divenire articolazioni di un unico dipartimento tecnico. L'attenzione

- particolare deriva dalle loro caratteristiche normative e tecniche, considerando che sia la direzione di statistica sia quella informatica hanno un riferimento normativo e funzionale con il Sistan (Sistema statistico nazionale²⁵) e con il CNIPA (Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione) che attribuisce loro una parziale autonomia;
- le direzioni generali decentrate devono operare secondo logiche di rilevazione dei bisogni, di programmazione e di impulso, di buona amministrazione. In tale prospettiva assume un ruolo fondamentale il programma annuale che deve essere redatto secondo le logiche di previsione e di consuntivo;
 - il programma annuale deve costituire su base distrettuale il primo momento di confronto con la giurisdizione, rappresentata dal locale consiglio giudiziario. Tale confronto valorizzerebbe, tra l'altro, la innovazione rappresentata per i consigli giudiziari dalla presenza di rappresentanti dell'avvocatura e degli enti territoriali. Si può pensare ad un parere obbligatorio del consiglio giudiziario in ordine al programma redatto dalla direzione generale della struttura decentrata distrettuale (o interdistrettuale). Occorre avere attenzione ai tempi di una procedura così costruita; infatti, il programma annuale del direttore generale – che fissa la programmazione generale incidente sulle scelte del dirigente amministrativo – non può che seguire le direttive emesse a livello centrale dal ministro e dai capi dipartimento, e quindi rischia di essere predisposto in momento non iniziale dell'anno e non coincidente con l'eventuale progetto organizzativo redatto dal magistrato dirigente;
 - a tal proposito, è condivisibile l'attuale decreto legislativo sul decentramento nella parte in cui prevede che il singolo ufficio provveda a redigere ad inizio anno un proprio programma di attività e degli obiettivi che sono frutto della collaborazione fra i due dirigenti;
 - questo aspetto conferma l'esigenza che si preveda un coordinamento fra i programmi di organizzazione degli uffici giudiziari (le c.d. tabelle) e la programmazione amministrativa del direttore generale;
 - a livello di singolo ufficio, infine, appare in linea di massima accettabile la impostazione del decreto legislativo attuale, che prevede il magistrato come espressione e rappresentante dell'intero ufficio e una ripartizione di compiti tra lui e il dirigente amministrativo;
 - ciò che risulta inaccettabile è la disposizione che attribuisce al ministro la competenza ad assumere determinazioni in caso di contrasto fra i due dirigenti in occasione della redazione del programma annuale o in occasione di eventuali modifiche allo stesso. Tale soluzione contrasta con gli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione, che non consentono di attribuire al ministro il potere di decidere in merito al riparto di competenze fra i due dirigenti, né di

²⁵ Il Sistan è la rete di soggetti pubblici e privati italiani che fornisce l'informazione statistica ufficiale.

imporre al magistrato dirigente una soluzione che questi ritiene non consona alle esigenze della giurisdizione;

- la soluzione a cui si può pensare è, in via prioritaria, la previsione di clausole concertative (es. condivisione degli obiettivi, contrattazione congiunta del budget dell'ufficio ecc.) tendenti a rendere residuale la ricorrenza di conflitti, prefigurando quindi un modello di dirigenza integrata che ha trovato in altre esperienze una felice attuazione. Di fronte alla perseveranza del conflitto, la soluzione potrebbe essere affidata ad un collegio composto, ad esempio, dal Presidente, dal Procuratore generale e dal dirigente amministrativo della Corte d'appello.

Come si vede, il tentativo di coordinare le competenze giurisdizionali con quelle amministrative presenta moltissimi problemi, finora mai risolti in modo compiuto. Ciò comporta anche una notevole complessità e articolazione delle soluzioni prospettate. Tale complessità rischia di essere poco compatibile con un sistema giustizia in crisi e con una cultura organizzativa modesta come quella oggi esistente in tutti i settori. Tuttavia, l'eventuale rinuncia ai plurimi momenti di coordinamento (tra Csm e ministro; tra consiglio giudiziario e struttura decentrata; tra i due dirigenti dell'ufficio) comporterebbe rischi ancora maggiori, sia accrescendo i momenti di incoerenza politica e di disfunzionalità amministrativa sia scaricando, alla fine, sui singoli uffici tutti i nodi irrisolti a livello di sistema.

A questo proposito va evidenziato che il programma annuale degli uffici giudiziari - che è necessariamente proiettato sul futuro - risulta «cieco» se il direttore distrettuale non assegna - a preventivo ancor più anticipato - le risorse personali e tecniche, per cui occorre prevedere un'adeguata cadenza di tempi; viceversa, una ritardata distribuzione di risorse impedisce la tempestività del programma annuale, ovvero induce a programmare alla cieca, deresponsabilizzando in concreto magistrati capi degli uffici e dirigenti amministrativi. E' dunque necessario che il ministero abbandoni la prassi di trattare la programmazione della giustizia soltanto in occasione della legge finanziaria, adattando le scelte alle disponibilità di bilancio secondo una operazione inversa ad una corretta politica di piano. Senza dubbio i programmi della giustizia devono fare i conti anche con le disponibilità di spesa; ma legarne la tipologia esclusivamente alle poste di bilancio, significa negarsi a priori qualunque autonomia elaborativa idonea a rendere più funzionale il sistema-giustizia; viceversa i programmi vanno elaborati secondo le esigenze, e soltanto dopo vanno recepiti gli adattamenti coerenti alle disponibilità finanziarie.

I dirigenti degli uffici giudiziari (formazione, nomina, controlli)

1. Il sistema di ordinamento giudiziario precedente alla riforma della legge n. 150 del 2005

Le poche norme del regio decreto n. 12 del 1941, che per un lungo periodo hanno regolato la materia della nomina agli incarichi direttivi, erano rimaste ancorate ad un modello professionale di magistrato segnato da una sostanziale indifferenza per le capacità organizzative. Progressivamente negli anni è invece maturata la consapevolezza, specie nel Csm, circa la necessità di riservare una particolare e spiccata attenzione per il profilo organizzativo - funzionale degli uffici giudiziari, e quindi circa l'importanza strategica della figura dei dirigenti in un disegno complessivo di buon funzionamento del servizio giustizia.

Le regole legislative sulla nomina dei dirigenti si limitavano a prevedere i tradizionali, e per questo settore scarsamente significativi, parametri dell'attitudine, del merito e dell'anzianità. Acquisita una data qualifica, di magistrato di Corte di appello per la direzione degli uffici giudiziari di più modeste dimensioni, di magistrato idoneo ad essere valutato per il conferimento del posto di consigliere della Corte di cassazione per la direzione di uffici giudiziari di maggiori dimensioni e per la direzione delle Corti di appello e delle relative Procure generali, ed infine di magistrato idoneo ad essere valutato per il conferimento delle funzioni direttive superiori per gli incarichi direttivi di legittimità, i magistrati erano valutati comparativamente secondo i parametri anzidetti, specificati dalle circolari consiliari in un ventaglio sufficientemente completo di criteri.

La legge, per la genericità delle previsioni, trascurava l'esigenza di modulare sui compiti specifici del dirigente le forme di selezione, e rispondeva così alla vecchia concezione, secondo cui il conseguimento di un incarico direttivo era una tappa significativa per suggellare il maggior prestigio di una carriera professionale.

Per molti anni la prassi consiliare formatasi all'interno di quella cornice normativa ha enfatizzato il requisito dell'anzianità, ritenendo pienamente legittimata una gestione degli incarichi direttivi in sintonia con la concezione burocratica della carriera.

In quegli stessi anni si è però progressivamente fatto strada nella vita consiliare il progetto di riempire gli spazi vuoti offerti dalla legge con previsioni di circolare capaci di contenere il peso concorsuale dell'anzianità e di valorizzare i profili di specifica professionalità direttiva.

In assenza di sostanziali modifiche legislative e per la non del tutto sopita resistenza culturale interna al corpo professionale, quel progetto di una significativa riduzione dell'ambito operativo del criterio dell'anzianità non ha trovato compiuta attuazione, irrobustendo però la consapevolezza, largamente diffusa anche tra i magistrati, della necessità che gli incarichi direttivi siano attribuiti sulla base di specifiche professionalità organizzative.

2. Gli incarichi direttivi nella legge n. 150 del 2005

La riforma della legge n. 150 del 2005 non ha dato risposta ai bisogni di una maggiore e specifica formazione professionale dei dirigenti degli uffici giudiziari. Rappresenta anzi un ritorno al passato con la restaurazione di un modello di carriera scandito da progressione piramidale, nel quale l'assunzione di un incarico direttivo costituisce il momento di avanzamento in un vero e proprio *cursus honorum* calibrato sulle aspettative e le ambizioni di un magistrato burocrate. Il meccanismo di una serie esasperata di concorsi esalta tali caratteristiche e dà bene il senso di quanto la recente legge abbia trascurato le istanze pressanti di un serio ed effettivo recupero di efficienza organizzativa.

Nel nuovo sistema i concorsi sono previsti già per l'assunzione delle funzioni semidirettive di primo grado (giudicanti, presidente di sezione di tribunale; requirente, procuratore della Repubblica aggiunto). I magistrati che hanno superato il concorso per il conferimento delle funzioni di secondo grado da non meno di tre anni ed i magistrati che hanno superato il concorso per le funzioni di legittimità possono accedere al concorso per le funzioni semidirettive di primo grado.

I concorsi sono poi previsti per l'assunzione delle funzioni semidirettive di secondo grado (giudicanti, presidente di sezione di corte di appello; requirente, avvocato generale della procura generale presso la Corte di appello). A questi concorsi possono partecipare i magistrati che hanno superato il concorso per il conferimento delle funzioni di secondo grado da non meno di sei anni ed i magistrati che hanno superato il concorso per le funzioni di legittimità.

Ancora, tramite concorso si accede alle funzioni direttive di primo grado (giudicanti, presidente di tribunale e presidente del tribunale per i minorenni; requirenti, procuratore della Repubblica presso il tribunale ordinario e procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni), e ad essi sono ammessi i magistrati che hanno superato il concorso per il conferimento delle funzioni di secondo grado da non meno di sei anni ed i magistrati che hanno superato il concorso per le funzioni di legittimità.

È poi previsto un apposito concorso per l'assunzione delle funzioni direttive di primo grado elevato (giudicanti, presidente di tribunale e presidente della sezione per le indagini preliminari dei tribunali di alcune sedi, presidente del tribunale di sorveglianza; requirenti, procuratore della Repubblica presso i tribunali di alcune sedi, a cui possono accedere i magistrati che hanno superato il concorso per le funzioni di secondo grado da almeno otto anni ed i magistrati che hanno superato il concorso per le funzioni di legittimità).

In questo reticolo sempre più fitto di concorsi si prevede un ulteriore concorso per l'assunzione delle funzioni direttive giudicanti di secondo grado (giudicanti, presidente della corte di appello;

requirenti, procuratore generale presso la corte di appello e procuratore nazionale antimafia), a cui hanno accesso i magistrati che hanno superato il concorso per le funzioni di legittimità da almeno cinque anni.

Infine per l'accesso alle funzioni direttive di legittimità (giudicanti, presidente di sezione della Corte di cassazione; requirenti, avvocato generale presso la Corte di cassazione), la legge prescrive che i magistrati che esercitano funzioni di legittimità da almeno quattro anni possono accedere al concorso per tali funzioni. I magistrati che esercitano funzioni direttive di legittimità possono accedere, previo concorso, alle funzioni direttive superiori (giudicanti, presidente aggiunto della Corte di cassazione, presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche; requirenti, procuratore generale presso la Corte di cassazione, procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione). Unica condizione per l'accesso alle funzioni direttive superiori di legittimità è costituita dalla positiva valutazione nel concorso per titoli.

I magistrati che esercitano funzioni direttive giudicanti di legittimità possono accedere, previo concorso, alle funzioni di primo presidente della Corte di cassazione. Unica condizione per l'accesso alle funzioni direttive superiori apicali di legittimità è costituita dalla positiva valutazione nel concorso per titoli.

A fronte dell'inaccettabile reticolo concorsuale, la recente legge introduce alcune innovazioni che, seppur con cautela, sembrano indirizzarsi lungo il percorso riformatore che negli anni si è delineato come adeguata risposta ai bisogni di efficienza nell'amministrazione giudiziaria.

Il riferimento è innanzitutto alla previsione di specifici corsi di formazione presso la Scuola della magistratura in vista dell'assunzione di incarichi direttivi, con la specifica prescrizione che abbiano ad oggetto lo studio delle problematiche teoriche e pratiche relative all'esercizio delle funzioni del dirigente, con riferimento sia a quelle di natura giudiziaria che a quelle di amministrazione della giurisdizione.

Inoltre, è condivisibile in linea generale l'introduzione della temporaneità negli incarichi direttivi. Non si può però tacere che nel nuovo sistema normativo la temporaneità non è costruita per affermare, in conformità alla Costituzione, l'assoluta omogeneità delle funzioni giudiziarie, e cioè non è prevista sulla premessa che l'incarico direttivo non segna un passaggio in alto della carriera ma solo la prestazione di un servizio aggiuntivo, che è bene sia temporaneo.

La temporaneità nell'incarico direttivo, infatti, legandosi al reticolo concorsuale è costruita per articolare in tappe ascendenti uno sviluppo di carriera, del tutto omologa a quella che oggi può essere vista, ad esempio, nelle carriere tipicamente burocratiche della pubblica amministrazione. Di tanto si ha conferma dall'assenza di temporaneità per gli incarichi direttivi di legittimità, che nel nuovo disegno costituiscono la tappa finale del *cursus honorum*.

3. Le proposte di riforma

1. I meccanismi di selezione dei dirigenti devono incentrarsi sul requisito dello svolgimento di un congruo periodo di specifica formazione professionale, nella consapevolezza che il «mestiere di dirigente» non può essere improvvisato e non deve essere appreso solo «sul campo» come per molti anni è avvenuto. Occorre quindi che si intensifichi l'impegno sul versante della formazione permanente affinché possano crescere nel tempo le vocazioni dirigenziali nel quadro di un più ampio disegno legislativo diretto all'incentivazione di percorsi professionali specifici, in modo che i magistrati possano correttamente vedere negli incarichi direttivi non il riconoscimento, intermedio o finale, alla loro carriera giudiziaria, ma i momenti di un impegno organizzativo, che pur partecipando della natura giudiziaria delle funzioni ha peculiarità che richiedono una preparazione di tipo attitudinale.

2. Occorre restituire al Csm la pienezza della valutazione sulle attitudini direttive, eliminando il pletorico sistema di concorsi e di commissioni esaminatrici, perché è necessario che le valutazioni possano dispiegarsi soprattutto nella verifica delle pregresse esperienze organizzative, che si possono sostanziare sia nel precedente svolgimento di funzioni direttive o semidirettive, sia nello stesso impegno di organizzazione del proprio ufficio, che caratterizza il ruolo di ciascun magistrato.

3. Per una migliore e compiuta valutazione attitudinale, una volta eliminato il sistema dei concorsi affidati a commissioni esaminatrici esterne al Csm, bisogna ridurre drasticamente il peso valutativo dell'anzianità. Si può allora ipotizzare che il raggiungimento di una determinata anzianità, secondo una progressione modulata sul tipo di incarico direttivo da assegnare, sia esclusivamente un requisito di legittimazione e non possa atteggiarsi al contempo a criterio di comparazione.

4. Occorre ancora articolare strumenti di controllo da parte del Csm sullo svolgimento delle funzioni direttive, prevedendo specificamente che il Csm possa se del caso rimuovere dall'incarico il magistrato che abbia dato prova di inadeguatezze dirigenziali. Ed infatti, per quanto possa approfondirsi lo studio e la riflessione sulla individuazione dei parametri specifici di valutazione di una professionalità dirigenziale, il buon risultato nel perseguire l'obiettivo di efficienza non può prescindere dall'affidamento al Consiglio superiore dello strumento per rimediare, una volta che si rilevi in concreto l'inettitudine organizzativa, superando scelte selettive del dirigente rivelatesi errate.

5. Ed infine, è opportuno mantenere la regola della temporaneità in modo che al termine del periodo prefissato di svolgimento dell'incarico direttivo il Consiglio superiore recuperi il potere valutativo, potendo trarre, dal modo di svolgimento e dai risultati di quella singola esperienza

direttiva, preziosi elementi per decidere sul rinnovo o su un eventuale nuovo conferimento di un incarico dirigenziale. Se la temporaneità dell'incarico direttivo è vista in un complessivo disegno di rafforzamento delle condizioni di efficienza del servizio giudiziario, si attenua il rischio che essa possa atteggiarsi a semplice snodo di una carriera giudiziaria, che tende a diversificarsi dal lavoro ordinario e che rinuncia ai benefici del susseguirsi di esperienze direttive e del ritorno all'esercizio delle ordinarie funzioni giurisdizionali.

L'organizzazione dell'ufficio del Pubblico ministero

1. La disciplina precedente alla l. n. 150 del 2005

Sino all'entrata in vigore della legge 150/2005, la storia recente della disciplina legale dell'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero è stata segnata dalla progressiva affermazione di istanze di controllo della discrezionalità dei poteri direttivi e di contestuale valorizzazione dell'autonomia della funzione giurisdizionale.

Se nell'originaria versione dell'art. 70 dell'ordinamento giudiziario, a mente della quale i procuratori generali, gli avvocati generali presso le sezioni distaccate di Corte d'appello e i procuratori della Repubblica esercitavano le loro funzioni "personalmente o per mezzo dei dipendenti magistrati addetti ai rispettivi uffici" ed in vigenza del quale si riconosceva che l'esercizio delle funzioni del pubblico ministero da parte dei singoli magistrati fosse "organizzato secondo principi comuni alle organizzazioni amministrative tradizionali a struttura gerarchica" (nel senso che soltanto il dirigente poteva dirsi "teoricamente investito di tutti gli affari compresi nella competenza dell'ufficio", essendo in sua facoltà espletarli personalmente oppure affidarne la trattazione ad uno degli altri magistrati dell'ufficio), nel testo della citata disposizione risultante dalla novella introdotta dall'art. 20 d.P.R. n. 449 del 22 settembre 1988, scomparso ogni riferimento all'esistenza di rapporti di dipendenza, era stata inserita l'espressa previsione di poteri (oltre che di designazione alla trattazione degli affari) direttivi e organizzativi del capo dell'ufficio, al quale pure si riservava la potestà di esercitare personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero dal codice di rito penale e dalle altre leggi.

In forza dell'abbandono del modello gerarchico di organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero (e delle collegate previsioni in tema di autonomia nell'udienza del magistrato del pubblico ministero e di controllo dei poteri di revoca della designazione), il titolare dell'ufficio del pubblico ministero vantava un potere di sovraordinazione rispetto ai sostituti unicamente quale conseguenza del riconosciuto potere di organizzazione e direzione, in generale risultando valorizzata la posizione di autonomia funzionale del singolo magistrato del pubblico ministero.

In particolare, alla sostituzione della nozione di delegato con quella di designato (inteso come titolare di potestà direttamente derivanti dalla legge e non più dalla delegazione di quelle riservate al capo dell'ufficio) e all'affermazione di un principio di piena autonomia di esercizio nell'udienza delle funzioni del pubblico ministero corrispondeva un assetto dei rapporti interni all'ufficio del pubblico ministero giudicato meglio "corrispondente al principio d'uguaglianza dei magistrati fra loro, non potendo la diversità di funzioni prevista dal 3° comma dell'art. 107 della Costituzione -

unico criterio di distinzione fra loro - giustificare una funzione meramente esecutiva di alcuni magistrati”²⁶.

In tale prospettiva, con la designazione del magistrato chiamato alla conduzione delle indagini preliminari si riteneva consumato ogni potere del dirigente, salvo ad ammettere la possibilità di revoca per preminenti esigenze organizzative generali dell’ufficio e, qualora fosse in gioco il merito della singola vicenda, “nella circoscritta ipotesi in cui il magistrato abbia formulato, o intenda formulare, richieste oggettivamente insostenibili sul piano tecnico, esulanti dal campo dell’opinabilità e manifestamente ingiustificabili ovvero allorquando il magistrato si discosti, senza alcuna giustificazione, da quelle direttive di indole generale, previamente emanate, nelle quali si sostanzia la potestà direttiva del titolare dell’ufficio”, ma mai in ragione di una “mera divergenza di opinioni sulla conduzione dell’indagine o sull’esercizio dell’azione penale”, poiché “opinare diversamente equivarrebbe ad assegnare al solo titolare dell’ufficio la gestione dell’azione penale nel singolo caso, con una sorta di personalizzazione concentrata sulla sua figura”.²⁷

Il sistema risultava completato dalla previsione dell’art. 7 *ter*, comma 3, dell’ordinamento giudiziario (introdotta con l’art. 6 del d.lgs n. 51 del 1998) che, nel prevedere il potere del Consiglio superiore della magistratura di stabilire “criteri generali per l’organizzazione degli uffici del pubblico ministero e per l’eventuale ripartizione di essi in gruppi di lavoro”, aveva dato fondamento legislativo ad un potere di indirizzo organizzativo sugli uffici requirenti che il Consiglio aveva già preso ad esercitare riservandosi l’approvazione di programmi organizzativi del lavoro delle procure in forza delle circolari emanate sulla formazione delle tabelle degli uffici giudiziari e, più in generale, poteri di diretta regolamentazione dell’organizzazione interna degli uffici del pubblico ministero derivanti dall’uso di una potestà paranormativa la giustificazione della quale si individuava nell’ineliminabile esigenza di integrazione e specificazione dei precetti legislativi.

L’adozione dei moduli organizzativi interni degli uffici di procura così seguiva alla conclusione di un complesso modello procedimentale di fonte normativa secondaria, articolato attraverso la preventiva consultazione assembleare dei magistrati addetti all’ufficio, il successivo, obbligatorio parere del Consiglio giudiziario e il definitivo vaglio del Consiglio superiore circa la corrispondenza dei medesimi agli indirizzi preventivamente indicati.

La salvaguardia degli esiti più maturi e avveduti di tale assetto, a fronte delle radicali modifiche introdotte con la legge n. 150 del 2005, appare non solo un obiettivo costituzionalmente irrinunciabile, ma altresì essenziale ai fini dell’efficienza e la trasparenza dell’attività dell’ufficio del pubblico ministero, ancorché l’urgenza della salvaguardia di un coerente quadro di garanzia dell’autonomia e dell’indipendenza della funzione requirente debba necessariamente accompagnarsi

²⁶ Risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 25 marzo 1993.

²⁷ *Idem*.

al rafforzamento dei presidi normativi di altrettanto irrinunciabili istanze di unitarietà d'indirizzo delle attività dell'ufficio del pubblico ministero e dell'imputazione della relativa responsabilità.

2. Le linee fondamentali della disciplina della l. 150/2005

I cardini del nuovo sistema possono individuarsi, da un lato, nel principio secondo il quale al procuratore della Repubblica è assegnata la titolarità esclusiva dell'azione penale (che egli esercita, sotto la sua responsabilità, “personalmente ovvero delegando uno o più magistrati”) e, dall'altro, nel riconoscimento di poteri di organizzazione e direzione sottratti, attraverso l'abrogazione del comma 3 dell'art. 7-ter dell'ordinamento giudiziario, alle funzioni di indirizzo del Consiglio superiore della magistratura.

Nel quadro di una generale, obiettivamente estrema enfattizzazione della natura discrezionale delle prerogative dirigenziali, in particolare, è previsto: che il procuratore della Repubblica eserciti l'azione penale “personalmente ovvero delegando” uno o più magistrati addetti all'ufficio; che, nei casi di delega, l'assegnazione abbia luogo sulla base di criteri preventivamente enunciati, ma automatici soltanto in relazione a tipologie di reati predeterminate; che la delega possa riguardare anche il compimento di singoli atti (ciò che concorre a far sì che l'esercizio del potere di revoca della delega non esiga l'assolvimento di alcun obbligo di motivazione e sia sottratto ad ogni controllo diverso da quelli eventualmente possibili in sede disciplinare; che la definizione dei programmi di organizzazione dell'ufficio e dei piani di riparto delle competenze amministrative funzionali alla loro attuazione si svolga al di fuori di un quadro generale di indirizzo e controllo del genere di quello invece possibile conservandosi l'attuale obbligo di uniformarsi alle preventive *guide lines* del Csm ed agli esiti delle successive verifiche di conformità da parte del medesimo).

Ne deriva complessivamente una disciplina gravemente inadeguata ad assicurare la piena ed effettiva osservanza del principio di legalità nell'esercizio della potestà di accusa, tanto più grave in un sistema che ha conosciuto un obiettivo ridimensionamento della originaria diffusione dell'intervento giudiziario, derivante dal processo di riduzione del numero degli uffici giudiziari titolari del potere di azione penale, avviato con l'abolizione delle funzioni requirenti del pretore e della figura del giudice istruttore, proseguito con l'istituzione del giudice unico di primo grado e con la concentrazione nei soli uffici del Pm dei capoluoghi di distretto della legittimazione investigativa in materia di criminalità mafiosa e assimilata e di terrorismo.

3. Le proposte di riforma

La necessità di ripristinare una disciplina dell'organizzazione del pubblico ministero conforme allo statuto costituzionale di indipendenza della funzione requirente non può, tuttavia, prescindere

dalla consapevolezza che l'ufficio di procura, a differenza del tribunale, ha esigenze di uniformità di condotta che impongono l'adozione di criteri idonei ad evitare il pericolo di trattamento diseguale dei cittadini e di complessiva perdita di credibilità della giustizia e, dunque, orientamenti stabili ed omogenei nella trattazione degli affari.

Tuttavia, la tutela delle istanze di unitarietà di indirizzo ed impersonalità dell'ufficio e di tendenziale omogeneità dell'esercizio dell'azione penale non può derivare da improvvise forme di reviviscenza della categoria concettuale del rapporto gerarchico (che, in sé, del resto, è soltanto una delle possibili forme espressive dell'articolazione dei rapporti di sovraordinazione tipici delle organizzazioni amministrative).

Ciò non solo perché la stessa idea generale di gerarchia è da tempo in crisi, sia se riferita alla disciplina dei rapporti interorganici (ove l'affermazione di posizioni di supremazia e di correlativa soggezione ha lasciato il passo a concezioni fondate sul coordinamento e l'indirizzo dei comportamenti complessivi dei soggetti agenti²⁸), sia se intesa come canone ordinatore del lavoro all'interno di una medesima struttura organizzativa, ma anche e soprattutto perché essa irrimediabilmente confligge con l'ineliminabile statuto di organo di giustizia del titolare dell'azione penale, e con ovvie ragioni di effettività del principio costituzionale di obbligatorietà dell'azione penale.

Un'adeguata valorizzazione delle prerogative del procuratore della Repubblica appare dunque possibile al di fuori di prospettive, come quella accolta con la legge 150/2005, segnate dall'ossessiva ricerca di pericolose forme di restaurazione di anacronistiche concezioni del lavoro giudiziario e da un'ingiustificata compressione dell'effettività delle funzioni di garanzia e indirizzo del Consiglio superiore della magistratura riferite all'esercizio delle fondamentali attribuzioni processuali dell'ufficio del pubblico ministero e alla definizione degli assetti di organizzazione rilevanti tanto ai fini della regolazione dei rapporti interni all'ufficio requirente quanto ai fini dei controlli sull'esercizio delle potestà dirigenziali.

Al capo dell'ufficio di procura va riconosciuta la potestà di designazione, fra i procuratori aggiunti (ovvero, negli uffici ove non esistono procuratori aggiunti, fra i sostituti) del vicario, come tale chiamato ad esercitare le funzioni del procuratore della Repubblica per il caso di assenza o impedimento del titolare dell'ufficio.

La designazione del vicario - che, al pari di ogni altra determinazione influente sugli assetti organizzativi dell'ufficio, deve essere comunicata al Consiglio superiore della magistratura ai fini della sua efficacia - corrisponde all'esigenza obiettiva di rafforzare la posizione di

²⁸ Per la necessità di abbandonare l'idea stessa di una "direzione" in favore del riconoscimento dell'esistenza di poteri di indirizzo delle funzioni di organi amministrativi rilevanti per la tutela dei medesimi interessi pubblici, cfr. V. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa*, Giuffrè, 1965.

sovraordinazione, costituendo utile presidio della coerenza e della continuità delle funzioni di indirizzo dell'attività dell'ufficio.

Analogamente, appare opportuno prevedere che il procuratore della Repubblica possa delegare la cura di specifici settori di affari ovvero l'esercizio delle funzioni di organizzazione e coordinamento dell'attività di gruppi di lavoro ad uno o più procuratori aggiunti, ovvero anche ad uno o più sostituti addetti all'ufficio, in ogni caso gravando sul magistrato delegato la responsabilità di assicurare l'osservanza delle direttive fissate per l'esercizio delegato della funzione di organizzazione e direzione, di garantire, all'interno di ciascun gruppo di lavoro, la completezza e tempestività della reciproca informazione sull'andamento delle indagini, e di informare tempestivamente il capo dell'ufficio del progressivo sviluppo dei procedimenti (ovvero degli affari comunque connessi agli ambiti di attività dell'ufficio affidati alla sua cura) che impongano scelte coinvolgenti la responsabilità del titolare dell'ufficio e la stessa immagine esterna dell'ufficio.

Soprattutto, al Procuratore della Repubblica compete la determinazione dei modelli di organizzazione dell'ufficio, dei criteri di assegnazione del lavoro, dei programmi di attività dell'ufficio e delle direttive generali alle quali i magistrati dell'ufficio devono attenersi ai fini del coordinamento delle investigazioni, dell'impiego della polizia giudiziaria e delle complessive risorse dell'ufficio e, in generale, all'osservanza di canoni di tempestività e completezza delle indagini che costituiscono corollari necessari del principio di obbligatorietà dell'azione penale.

L'esercizio di tali prerogative, essenziali al fine dell'ordinato ed efficace svolgimento dell'attività dell'ufficio del pubblico ministero, dovrebbe coerentemente svolgersi all'interno di un quadro di indirizzo generale, la definizione del quale non può che affidarsi al Consiglio superiore della magistratura.

Ne risulta la chiara necessità di reintroduzione del comma 3 dell'art. 7 *ter* dell'ordinamento giudiziario e, per tale via, del rigoroso vaglio del Csm su un progetto organizzativo funzionale ad obiettivi generali di trasparenza ed efficienza dell'azione pubblica e, correlativamente, l'inutilità di improprie estensioni delle funzioni di vigilanza dei procuratori generali presso le corti d'appello quali quelle previste nel sistema della legge 150/2005.

Nel quadro della definizione del complessivo assetto organizzativo dell'ufficio del pubblico ministero dovranno trovare preventiva e oggettiva specificazione i criteri generali di assegnazione del lavoro fra i magistrati, apparendo comunque necessario assicurare la dignità costituzionale dell'esercizio delle funzioni requirenti riferite alla trattazione del singolo affare, attraverso la reintroduzione, in luogo di quella di delega (propriamente utilizzabile solo quanto all'esercizio delle competenze amministrative e di organizzazione), della nozione di designazione e una disciplina delle condizioni della revoca rigidamente ancorata all'ipotesi - oltre, come ovvio, di adozione di atti

abnormi - di violazione delle direttive generali preventivamente date dal dirigente in vista di obiettivi di unitario ed efficace esercizio delle prerogative giurisdizionali dell'ufficio requirente.

In tale quadro, occorre prevedere che, salvo quanto già previsto dal vigente comma 5 dell'art. 70 dell'ordinamento giudiziario, l'emersione di una nuova notizia di reato nel corso delle indagini preliminari già assegnate ad un magistrato imponga l'immediata comunicazione scritta al procuratore della Repubblica al fine del nuovo esercizio del potere di designazione.

Ad analoghi obiettivi, oltre che a fondamentali istanze di garanzia di uniformità di trattamento dei diritti individuali coinvolti, si collega l'esigenza di continuare a prevedere che l'adozione di misure cautelari, personali e reali, sia subordinata ad un espresso assenso del capo dell'ufficio (ovvero dei magistrati delegati al coordinamento di specifici settori di attività), salvo nel caso nel quale la relativa richiesta sia presentata in sede di convalida dell'arresto ovvero del fermo e del sequestro operati dalla polizia giudiziaria e, quanto alle misure cautelari reali, nelle ipotesi preventivamente individuate con apposita direttiva dal procuratore della Repubblica in ragione del valore del bene o della ridotta rilevanza del fatto per il quale si procede.

Il Consiglio superiore della magistratura

1. I problemi attuali

Tra le molte questioni che il Consiglio superiore della magistratura pone, si affrontano qui esclusivamente quelle che costituiscono attualmente nodi politici da sciogliere per un intervento normativo urgente. Peraltro, molte delle più rilevanti problematiche che in passato hanno formato oggetto di dibattito politico – quando non anche di scontro istituzionale – sono state di fatto ridimensionate e ancor più lo saranno se alcune parti della riforma dell'ordinamento giudiziario saranno rapidamente modificate e potranno quindi entrare in vigore. Ad esempio, la questione dei limiti del potere paranormativo del Consiglio, oltre a sembrare di fatto superata dall'ormai pacifica giurisprudenza costituzionale e amministrativa, certamente verrà ulteriormente depotenziata da una più completa disciplina normativa di aree quali gli incarichi extragiudiziari, l'applicazione dell'art. 2 della legge sulle guarentigie, la valutazione dei dirigenti ecc.

Resta invece oltre i limiti di questo scritto il tema dell'applicabilità della normativa concernente il procedimento amministrativo. Si tratta di questione di non poco momento, anche per le conseguenze che l'applicazione integrale alle materie attribuite al Csm determina nella tutela delle posizioni dei singoli magistrati, ma anche degli interessi alla cui salvaguardia è preposto il Csm. Ad esempio, la previsione del silenzio-assenso per gli incarichi del pubblico dipendente non sembra compatibile con le complesse valutazioni (e il correlato iter procedurale), attraverso cui il Csm bilancia i diversi interessi in giuoco, tra cui quello preminente dell'autorevolezza, prestigio e imparzialità della funzione giudiziaria.

Il Csm è spesso stato al centro dello scontro politico-istituzionale. Lo stesso problema della sua definizione giuridica, da organo costituzionale a organo di mera amministrazione, è gravido di ricadute di questo genere.

A volte le polemiche sono state originate da risoluzioni finalizzate alla «tutela» della magistratura o di singoli magistrati, che il Csm ritiene di poter adottare in quanto “compito primario del Consiglio è [...] tutelare l'indipendenza e l'autonomia della magistratura e in particolar modo di ciascun magistrato nell'esercizio concreto delle sue funzioni, contro attacchi e condizionamenti indebiti, da qualunque parte essi provengano ed in qualunque modo essi vengano attuati”²⁹; peraltro la Commissione Paladin - istituita nel 1991 per incarico del Presidente Cossiga - concluse in maniera aperta, affermando che per inquadrare correttamente tali «esternazioni» fosse necessario definire il ruolo del Consiglio e che una funzione di tutela attraverso tal genere di deliberazioni

²⁹ Csm, Risoluzione 1° dicembre 1994, cui si riallacciano le numerose delibere successive.

fosse ammissibile, ricostruendo il ruolo del Csm nei termini “di una rappresentanza delle esigenze generali di indipendenza e di buon funzionamento dell’ordine”.

Altra occasione di contrasti è stata l’adozione di pareri e proposte su materie attinenti la giurisdizione, l’organizzazione giudiziaria, la sua funzionalità, ai sensi dell’art. 10, comma 2, della legge 24 marzo 1958, n. 195.

In particolare, il Csm ha espresso pareri non solo su disegni di legge governativi, ma anche su iniziative legislative parlamentari. Particolarmente rilevante - anche se rimasto senza rilievo esterno - è stato il conflitto col Presidente del Senato e col Ministro della giustizia a proposito della relazione al Parlamento per l’anno 2004, centrata sui temi della riforma dell’ordinamento giudiziario. La tensione che si sviluppò alla fine degli anni ‘60 sul tema dell’interlocuzione del Csm col Parlamento portò all’intervento del Presidente Saragat, alla nota deliberazione del Senato e al conseguente attuale sistema che esclude l’interlocuzione diretta e prevede che essa avvenga attraverso il Ministro della giustizia.

Tuttavia il ministro ha rifiutato di trasmettere la relazione al Parlamento, mentre il Presidente del Senato ha protestato, con una lettera al Vice Presidente del Csm, perché la relazione era stata stampata e diffusa, nonostante il rifiuto del ministro di trasmetterla alle Camere.

In realtà, occasione di conflitto è stato spesso proprio l’esercizio di sfere di attribuzioni pacificamente riconosciute all’organo.

In passato, ad esempio, ragione di conflitto col Ministro della giustizia fu la delimitazione delle reciproche sfere nell’ambito della nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari.

La Corte costituzionale (sent. n. 379/92) risolse il conflitto attraverso il principio di leale collaborazione tra le istituzioni e quindi riconoscendo da un lato il ruolo del ministro nell’esprimere le proprie valutazioni circa l’idoneità del candidato a ricoprire l’incarico (sotto il profilo esclusivo delle attribuzioni in materia di servizi e quindi in relazione sia “all’organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l’assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all’attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti”³⁰) e il conseguente onere per il Csm di esaminarle in maniera non formale, ma dall’altro attribuendo al Csm il potere definitivo di scelta.

Questo tema si è riproposto recentemente, ma in forme diverse, che riguardano in generale l’esecuzione dei provvedimenti del Csm.

Il Csm, infatti, è stato costretto a sollevare nuovamente conflitto col ministro a causa del rifiuto dello stesso di dare esecuzione al provvedimento di nomina di un procuratore della Repubblica.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 168 del 1963.

Ma la medesima vicenda si è riproposta in un campo del tutto diverso. Il provvedimento di trasferimento *ex art. 2* della legge sulle guarentigie del Procuratore della Repubblica di Napoli, adottato dal Csm e non sospeso dalla giustizia amministrativa, cui il magistrato si era rivolto, è rimasto a lungo ineseguito – e quindi sospeso di fatto – a causa dell’inerzia del ministro. Inerzia politicamente motivata dal dissenso sul provvedimento e forse dall’attesa di esiti positivi dei ricorsi giurisdizionali del magistrato. L’attribuzione al ministro dei provvedimenti attuativi delle delibere consiliari è occasione di potenziale conflitto.

Un conflitto di attribuzione col legislatore è stato recentemente originato dal decreto legge 16 marzo 2004, n. 66, convertito nella legge 11 maggio 2004, n. 126, nella parte in cui esclude ogni valutazione del Csm nella riammissione in servizio dei magistrati che si erano dimessi a seguito di procedimento penale, conclusosi però con assoluzione. Il Csm ha ritenuto che l’automatismo della riammissione, anche in casi in cui residuavano profili di rilievo deontologico (particolarmente evidenti nel caso di assoluzioni perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, ma non assenti anche negli altri casi) costituisse lesione delle attribuzioni costituzionali *ex art. 105*. La Corte ha dichiarato inammissibile il conflitto, asserendo che il Csm avrebbe potuto sollevare la questione nel giudizio amministrativo, eventualmente instaurato a seguito di provvedimento negativo.

L’esito di tale conflitto ha avuto riflessi anche in occasione di un secondo possibile conflitto col legislatore, derivante dalla palese interferenza con la procedura della nomina del Procuratore nazionale antimafia.

2. Le proposte di riforma

In questa sede si affronterà solo la questione dei possibili interventi normativi sul Csm, a costituzione invariata e finalizzati, da un lato a renderne più efficiente le attività, dall’altra a chiarire i punti di possibile frizione circa il suo ruolo, emersi in questi anni.

In termini generali, va rilevato che il ben collaudato sistema di autogoverno centrale ha mostrato segni di sofferenza, particolarmente evidenziatisi nell’ultima consiliatura, anche a causa dei riflessi di mutamenti istituzionali più ampi.

La modifica della composizione e del numero dei componenti del Consiglio, ad esempio, ha avuto significativi riflessi sull’efficienza del Csm. Ciò non tanto per ragioni relative alle energie disponibili, quanto per l’enfaticizzazione di alcuni profili relativi ai processi decisionali, di cui ora si dirà.

Un problema di numero di componenti si è effettivamente posto solo in relazione alla Sezione disciplinare. Il meccanismo delle incompatibilità, infatti, si è rivelato insuperabile, giacché il

numero di supplenti previsti, con riferimento alle diverse categorie, si è rivelato presto inadeguato, così da rendere necessario il ricorso alla Corte costituzionale, al fine di poter nominare altri supplenti.

Con sentenza del 22 luglio 2003, n. 262, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, terzo comma, della legge 24 marzo 1958, n. 195, nel testo modificato dall'art. 2 della legge 28 marzo 2002, n. 44, "nella parte in cui non prevede l'elezione da parte del Consiglio superiore della magistratura di ulteriori membri supplenti della Sezione disciplinare" in modo "da consentire la costituzione, per numero e categoria di appartenenza, di un collegio giudicante diverso da quello che abbia pronunciato una decisione successivamente annullata con rinvio dalle Sezioni Unite della Cassazione".

La stessa Corte ha sottolineato che l'attribuzione del potere disciplinare a "una composizione più ristretta costitutiva della sezione disciplinare [...] non dà vita ad un organo autonomo dal Consiglio stesso, né a forme di frazionamento del potere, di cui il Consiglio è e resta unico titolare". Ne consegue che "sussiste un interesse costituzionalmente protetto a che il procedimento stesso, comunque configurato dal legislatore ordinario, si svolga in modo tale da non ostacolare l'indefettibilità e la continuità della funzione disciplinare attribuita dalla Costituzione direttamente al Consiglio superiore". Il Csm ha dovuto integrare il numero dei supplenti con una sua delibera, applicativa della sentenza della Corte appena citata.

Un secondo profilo di rilevanza delle modifiche relative alla composizione del Csm è costituito dai riflessi sul suo funzionamento dell'affermarsi di una concezione maggioritaria delle dinamiche consiliari, in parallelo con quanto è avvenuto nel Paese. Uno strumento che è stato piegato a tal fine (in contrasto con le originarie funzioni di garanzia) è quello del numero legale, divenuto strumento di veto politico.

In molte occasioni al Csm è stato così impedito di esercitare le proprie funzioni. Già il 24 settembre 2002 il Csm non riuscì a deliberare una proposta di parere sul «disegno di legge Cirami» (sul legittimo sospetto), giacché i componenti laici del centro-destra si allontanarono al fine dichiarato di impedire la votazione, sul presupposto che non vi fosse stata richiesta di parere da parte del ministro. La minaccia - e a volte l'attuazione - dell'interruzione dei lavori consiliari ha operato come una costante sotterranea nel Csm. Essa, collegata com'è all'operare del gruppo laico di maggioranza come gruppo politicamente omogeneo e quindi tendente a porre in essere una concezione maggioritaria della sua attività nel Consiglio (elemento di assoluta novità rispetto al passato, quando pure la regola della formazione di maggioranze stabili di fatto vigeva, ma era pur sempre temperata da dinamiche interne ed esterne), ha portato alla realizzazione di maggioranze stabili, coinvolgenti anche una parte dei togati.

Tutto ciò ha finito per enfatizzare gli aspetti peggiori del «correntismo» nel funzionamento del Csm. Anche questo aspetto non potrà non essere oggetto di valutazione in sede di modifiche della legge elettorale.

Si sono poi ripresentati, con nuova forza, problemi già agitati in passato e che finiscono per pesare notevolmente sull'efficace funzionamento dell'intero circuito del governo autonomo. Sullo sfondo di molti di essi vi è la ricorrente tentazione di ridurre il Csm a organo di amministrazione dell'organizzazione dei magistrati. Si intrecciano quindi aspetti relativi alle attribuzioni del Consiglio, con quelle relative al rapporto con il ministro, all'efficacia dei suoi provvedimenti ecc.

Di questi aspetti occorre dar conto, cercando di individuare possibili soluzioni.

1. La previsione, nella riforma dell'ordinamento giudiziario, di una relazione al Parlamento da parte del Ministro della giustizia pone in termini diversi dal passato la questione dell'interlocuzione del Csm con le Camere e col ministro. E' opportuno, anche per il principio di leale collaborazione tra poteri, che nel momento in cui il ministro rappresenta al Parlamento lo stato della giustizia, il contributo del Csm vi si rapporti, per gli aspetti di sua attribuzione. Ciò non implica in alcun modo responsabilità politica, ma può rappresentare espressione di quella forma di raccordo che è già implicita nella previsione costituzionale della nomina dei componenti laici.

Potrebbe prevedersi alternativamente una relazione del Csm al Parlamento, contestuale a quella del ministro, oppure che la relazione del Csm venga trasmessa al ministro - come è oggi previsto, ma solo dalla prassi consolidata sulla base di una mozione di un ramo del Parlamento - in occasione della sua relazione al Parlamento.

Sarebbe anche opportuno un intervento interpretativo sull'art. 10, comma 2, della legge n. 195/58, che eliminasse ogni incertezza sull'ambito delle facoltà propositive e «consultive» (pareri) nelle materie attinenti alle attribuzioni del Consiglio.

Il Consiglio, infatti, può fare proposte al ministro, oltre che sulle modificazioni delle circoscrizioni, anche “su tutte le materie riguardanti l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia” (art. 10, comma 2, legge n. 195/58). La seconda parte del medesimo comma (“Dà pareri al ministro, sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario, l'amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie”) ha dato luogo a differenti interpretazioni. Si dubita infatti da taluno che il Csm abbia facoltà di esprimere tali pareri di iniziativa e di interloquire con proposte di iniziativa legislativa parlamentare e ciò al fine di evitare interferenze con la funzione legislativa.

Una lunga prassi e anche l'intervento del Capo dello Stato (sia attraverso l'approvazione dell'ordine del giorno, sia in prese di posizione) hanno sciolto la questione nel senso dell'ammissibilità del parere d'iniziativa.

Non vi è dubbio che, qualunque soluzione si scelga, sia necessario considerare il ruolo sempre maggiore che assume il Csm come «vertice dell'organizzazione giudiziaria» Quest'ultimo aspetto verrà enfatizzato in maniera assai rilevante nell'ipotesi di temporaneità degli uffici direttivi e in quella di strutturazione del sistema tabellare con riferimento a obbiettivi di organizzazione.

Tutto ciò comporta l'opportunità di disciplinare con chiarezza anche gli ambiti e gli strumenti di interlocuzione col ministro e col Parlamento, al fine di prevenire possibili contrasti e di consentire al contempo al Csm di fornire il proprio contributo tecnico e istituzionale in materie che rientrano nella propria attribuzione, evitando ogni forma di responsabilità politica anche indiretta.

In conclusione sul punto, si propone:

- a) l'espressa previsione di una relazione annuale al Parlamento del Csm sulla sua attività, o nelle forme attuali (trasmessa cioè per il tramite del ministro) ma contestuale a quella del ministro, oppure al ministro perché sia oggetto della sua relazione al Parlamento.
- b) la modifica dell' art. 10, comma 2, della legge n. 195/58, al fine di omogeneizzare le ipotesi di attività propositiva e consultiva.

2. Un punto di particolare rilevanza dei rapporti col ministro è costituito dal concerto in materia di nomina dei dirigenti degli uffici (art. 11, comma 3, della legge n. 195/58). Il ruolo del ministro deve essere riconosciuto, per il necessario raccordo con le sue attribuzioni costituzionali in materia di servizi. Anzi la temporaneità degli incarichi direttivi comporterebbe la necessità di una valutazione attenta del lavoro espletato dal dirigente, anche sotto il profilo organizzativo, sia per la riconferma, sia per l'attribuzione di nuovi incarichi. Qui si individua uno dei punti più delicati, nel quale può essere messa di fatto (e al di là delle intenzioni) in giuoco l'effettiva indipendenza, anche interna.

In questa sede occorre disciplinare espressamente l'ambito del concerto.

Va chiarito che, una volta completata la procedura di concerto, la nomina è attribuzione del Csm, senza ulteriori possibilità di interferenza da parte del ministro.

Al tempo stesso, i parametri di valutazione del dirigente da parte del Csm e del ministro (nei limiti delle rispettive competenze) devono essere ben individuati sul piano normativo.

3. I provvedimenti adottati dal Csm seguono attualmente la forma del decreto ministeriale o del decreto presidenziale, *ex art.* 17 della legge n. 195/58. Le ragioni antiche di questa scelta (irresponsabilità politica, conformità formale alla natura amministrativa dell'atto, possibilità dei controlli contabili e di legittimità) non sono più attuali. In passato il punto era sembrato privo di

sostanziale rilevanza, una volta superati i problemi posti con la giustizia amministrativa in relazione all'interpretazione dell'art. 17 citato e chiarito quindi che le deliberazioni del Csm "se nei confronti dei loro destinatari e dei terzi esplicano effetti solo dalla data di emanazione dei decreti, nei rapporti con gli organi esecutivi sono invece, dal momento stesso della loro comunicazione a questi ultimi, produttivi della pretesa da parte dell'organo deliberante della loro adozione" e sono quindi atti dovuti³¹. In realtà tale aspetto è ritornato di rilievo, comportando in primo luogo problemi di legittimazione in giudizio; è accaduto che il ministro si sia avvalso della facoltà di scegliere di non difendere l'atto consiliare davanti al giudice e vi sono stati conseguenti problemi con l'Avvocatura dello Stato per la costituzione diretta del Consiglio e la sua difesa. Ma soprattutto il ministro utilizza il potere-dovere attribuitogli dall'art. 17 citato per non dare esecuzione ai provvedimenti sgraditi, bloccando il funzionamento del Csm e innescando conflitti di attribuzione.

Nulla sembra oggi ostare ad attuare quanto già nel 1985 affermava l'allora Ministro di Grazia e giustizia, Martinazzoli, che proponeva di abolire una "impropria duplicazione, questa baroccaggine burocratica" e di far sì che le "deliberazioni del Csm autonomamente raggiungano la loro compiutezza".

Oggetto di riflessione dovrebbe essere anche la possibilità di intervenire sulle impugnazioni. Più che individuare vie diverse da quelle della giustizia amministrativa, occorrerebbe forse disciplinare in maniera più puntuale l'ambito del sindacato del giudice amministrativo, in considerazione della rilevanza degli interessi di rango costituzionale coinvolti nelle decisioni del Csm, come riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato, che ha statuito che esse presuppongono "valutazioni che attuano le competenze costituzionali dell'organo di autogoverno e che concorrono alla garanzia dell'indipendenza ed autonomia della magistratura"; cosicché "l'alto tasso di discrezionalità" derivante da questo presupposto "è sintomo di un allargamento della sfera del merito insindacabile e da una restrizione del sindacato sotto il profilo dell'eccesso di potere ai casi di effettiva irragionevolezza del provvedere". Non sempre la giustizia amministrativa si è di fatto attenuta a questi principi (problematica comune ad altri ambiti, come ad esempio quello dei provvedimenti delle Autorità indipendenti di garanzia, e diversa da quella più generale concernente il sindacato sui provvedimenti amministrativi), cosicché un intervento normativo di chiarificazione si giustificerebbe.

Va ricordata ancora una volta la fondamentale sentenza della Corte Costituzionale 14 maggio 1968 n. 44 che ha discusso la questione della possibile interferenza sul buon adempimento della funzione affidata dalla Costituzione al Csm anche del potere giurisdizionale (v. anche Corte cost. n.

³¹ Corte costituzionale, sentenza n. 44 del 1968; v. anche sentt. n. 168/1963 e n. 379/1992.

435/95 e n. 419/95), finiva per concludere riconoscendo la sottoposizione delle deliberazioni del Csm a un controllo di stretta legalità.

4. Anche nella riforma dell'ordinamento giudiziario non viene messa in discussione la centralità delle tabelle come strumento di razionalizzazione del potere organizzatorio diffuso. Anzi, l'opzione per la temporaneità degli incarichi direttivi - che andrebbe sicuramente confermata - enfatizza la concezione delle tabelle non come mero strumento di garanzia interna all'ufficio circa la corretta assegnazione dei magistrati ai diversi uffici e poi degli affari ai magistrati (con importanti riflessi sulla trasparenza delle decisioni e sulla garanzia effettiva del «giudice naturale» nei limiti in cui i profili tabellari possono rilevare) ma come vero e proprio programma di organizzazione. Ciò implica la individuazione di obiettivi e la gestione delle risorse esistenti rispetto a questi obiettivi. Si tratta di scelte di notevole rilievo sia sull'organizzazione del servizio giustizia, sia sull'effettività della giurisdizione. Qui rilevano i riflessi in tema di poteri di normazione del Csm.

Le circolari del Csm disciplinano tutta questa complessa materia, nell'ambito di indicazioni del tutto generali della normazione primaria.

Recenti interventi normativi non hanno modificato tale situazione, ma hanno al più previsto ipotesi del tutto particolari, che appaiono connesse più ad esigenze individuali che a un disegno di regolamentazione e disciplina del quadro normativo entro cui deve iscriversi il potere paranormativo del Consiglio. Così, in passato si sono previste particolari preferenze in caso di soppressione di posti direttivi e semidirettivi; recentemente sono stati posti limiti di età per l'assunzione di incarichi direttivi oppure si è previsto l'automatico avanzamento in carriera del magistrato riammesso in servizio a seguito di assoluzione in un procedimento penale. Si è anche ipotizzato, in emendamenti di maggioranza non approvati, di attribuire un particolare rilievo ai fini dell'attribuzione di incarichi direttivi a determinati incarichi extragiudiziari.

Occorrerebbe invece prevedere un quadro normativo di riferimento chiaro, che limiti la discrezionalità del Consiglio, senza sopprimerla, soprattutto in materia di nomina dei dirigenti e di programma organizzativo degli uffici, e che delimiti con chiarezza l'ambito del concerto del ministro.

6. Per il corretto espletamento delle proprie funzioni il Csm deve disporre di un organo ispettivo. (vd capitolo che segue).

7. Va espressamente prevista la presenza e il ruolo dei magistrati segretari, anche nell'ufficio studi. I magistrati costituenti la segreteria sono previsti dagli artt. 34 e 35 del dPR 16 settembre 1958 n. 916. Essi predispongono il materiale di lavoro per le Commissioni, contribuiscono a redigere i provvedimenti, forniscono con competenza e imparzialità un contributo alla continuità dell'organo (che viene interamente rinnovato ogni quattro anni) e infine costituiscono il principale raccordo con la dirigenza amministrativa. La permanenza dei magistrati segretari nel Csm è consentita in via provvisoria, fino all'entrata in vigore della legge organica di riforma dell'ordinamento giudiziario (crf. decreto legge 28 agosto 1995, n. 361, convertito nella legge 27 ottobre 1995, n. 437). Se dunque si dovesse ritenere tale l'attuale legge delega (con i decreti legislativi) potrebbe concludersi che presto il Csm si vedrebbe privato di tali fondamentali supporti, senza alcuna ipotesi di sostituzione.

E' opportuno un intervento normativo che chiarisca ogni possibile dubbio interpretativo e che anzi disciplini per il futuro la presenza dei magistrati segretari, il cui organico dovrebbe essere adeguato alle sempre maggiori competenze del Consiglio.

8. Il numero legale quale requisito per il funzionamento del Csm si è trasformato da strumento di garanzia dell'equilibrio rappresentativo tra componenti in strumento di sopraffazione della minoranza e ha comportato non solo il blocco delle attività consiliari in occasioni particolarmente rilevanti ma, soprattutto, ha agito come minaccia implicita, costantemente condizionante i lavori del plenum. In realtà la questione del numero legale differenziato tra togati e laici aveva già posto rilevanti problemi, prima della modifica della legge elettorale e della composizione del Csm. L'art. 3 della legge n. 44/2002 ha sostanzialmente adeguato il numero legale alla nuova composizione del Csm. Tuttavia la polarizzazione della rappresentanza, come riflesso del consolidamento del sistema maggioritario, ha reso evidente l'insostenibilità dell'attuale previsione. Essa, peraltro, contribuisce in maniera rilevante all'indebita politicizzazione delle attività del Consiglio, al contrario di quanto il legislatore intese realizzare attraverso la riforma del 2002. Il numero legale va quindi riportato alla sua funzione di tutela del corretto funzionamento dell'Organo. Esso va mantenuto, ma calibrato sulle proporzioni interne delle rappresentanze e limitato negli effetti, in caso di blocco delle attività. Potrebbe riprendersi il disegno di legge a firma Fassone e altri (1° ottobre 2002) che sopprimeva la distinzione tra togati e laici ai fini del computo del numero legale, oppure prevedersi che dopo un certo numero di votazioni (oppure di sedute plenarie) il *quorum* si abbassi, al di sotto della soglia della componente laica minoritaria.

9. La strutturazione del Csm dovrebbe tener conto del sempre maggiore ruolo della materia disciplinare. Essa diviene sempre più ampia e complessa. In altra sezione si discute della materia disciplinare. Qui rileva la necessità di mantenere la disciplina all'interno del Csm, in quanto la deontologia vive del confronto con la quotidiana esperienza della giurisdizione (così come ogni disciplina è in realtà essenzialmente «domestica» nel senso che non può essere etero-imposta), ma al contempo di renderla efficiente.

Come si è visto, tale principio è stato di fatto ribadito ancora recentemente dalla Corte costituzionale. Occorre dunque individuare un punto di bilanciamento tra le esigenze di funzionalità della Sezione e quella di far sì che i suoi componenti non vengano estraniati dalla vita del Consiglio.

Potrebbe prevedersi una sezione disciplinare di sei membri, anche in caso di aumento a 30 dei componenti del Csm. Il numero di sei componenti si è infatti rivelato equilibrato. A essi dovrebbe aggiungersi un numero adeguato di supplenti. Poiché la composizione della Sezione disciplinare è condizionata dal rispetto delle diverse componenti costitutive del Csm (non solo laici e togati, ma anche membri provenienti dalla Cassazione e membri eletti da giudici e Pm – almeno secondo l'attuale sistema elettorale) anche la designazione dei supplenti richiederà analoga suddivisione. Nel caso di numero invariato dai componenti del Csm, ciò potrebbe determinare seri problemi di sostituzione delle componenti «Cassazione» e «Pm» (come di fatto è avvenuto nell'attuale consiliatura), anche a causa del moltiplicarsi delle cause di incompatibilità.

10. Per ciò che concerne la rappresentanza della magistratura onoraria, non sembra che sia possibile prevedere – a costituzione invariata – una piena integrazione nel Consiglio. Tuttavia potrebbero sin d'ora prevedersi ipotesi di integrazione consultiva delle Commissioni e dello stesso plenum da parte di una rappresentanza eletta, senza ovviamente voto.

Ispettorato

Attualmente l'ispettorato è collocato presso il ministero della giustizia e disciplinato sia dall'apposita legge (legge 12 agosto 1962, n. 1311) sia dal regolamento di riorganizzazione del ministero stesso approvato con dPR 6 marzo 2001, n. 55. L'ispettorato costituisce ufficio di diretta collaborazione col ministro (art. 1 della legge 1311/62 e art. 8 dPR 25 luglio 2001, n. 315; si veda anche il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e il decreto legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito con legge 3 agosto 2001, n. 317).

Inoltre, per espressa volontà della legge che regola il Csm (art. 8 della legge 24 marzo 1958, n. 195), l'ispettorato può essere destinatario di specifiche richieste di intervento da parte dello stesso Consiglio superiore.

L'ispettorato è chiamato a svolgere tre attività principali: le verifiche ispettive triennali (art. 7, comma 1 della legge 1311/1962); le verifiche ispettive mirate (art. 7, comma 3, citato); le attività di inchiesta (art. 12 della legge 1311 citata).

L'esperienza dimostra che l'ispettorato – al di là delle previsioni di legge e delle garanzie in esse contenute - è ufficio alle dipendenze pressoché esclusive del ministro e profondamente condizionato dalle politiche ministeriali. Nei fatti, nessun collegamento funzionale e organizzativo sussiste con il Csm.

In una prospettiva di riforma ordinamentale appare necessario rivedere la collocazione istituzionale e le caratteristiche ricordate.

Il legame fra l'ispettorato e il Csm deve essere rafforzato, a meno di non prevedere che anche il Consiglio si doti di un proprio e autonomo servizio ispettivo; con tutti i rischi di interferenza e di duplicazione che ciò comporterebbe.

Conservata l'unicità della struttura ispettiva, essa può restare collocata presso il ministero, ma deve essere rafforzata e va prevista una quota di personale funzionalmente destinata a rispondere con priorità alle richieste del Csm. Tale impostazione richiede che la nomina dei magistrati, e soprattutto di quelli con incarichi di direzione, debba essere effettuata dal ministro previo parere positivo del Csm (e non più previa semplice autorizzazione alla destinazione fuori ruolo), secondo i principi di leale collaborazione richiamati dalla Corte costituzionale in tema di nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Sul piano delle competenze e delle attività, potrebbe proporsi una revisione della periodicità delle ispezioni (potrebbe salire a 4 anni in coerenza con quanto previsto per le future regole tabellari) e una maggiore chiarezza su presupposti e limiti delle attività ispettive, così da circoscrivere i rischi di abuso e di strumentalità delle iniziative. In sostanza, potrebbe prevedersi:

- a) la cadenza quadriennale delle ispezioni ordinarie;

b) la individuazione di precisi presupposti e limiti per i casi di avvio di ispezione mirata e di inchiesta;

c) la disciplina espressa del diritto del magistrato di non dare corso ad attività ispettive o di inchiesta non ritenute corrispondenti ai presupposti e alle forme di legge;

La genericità della disciplina in tema di ispettorato non riguarda tanto le modalità operative ed esecutive, bensì i presupposti di determinazione, la scelta del tipo di indagine e dei tempi per eseguirla. Infatti, se le ispezioni periodiche sono preordinate secondo la loro stessa cadenza ed hanno uno scopo ben preciso, e se le verifiche ispettive sono necessariamente condizionate dal pregresso «riscontro di deficienze ed irregolarità» le ispezioni occasionali, quelle mirate e le inchieste sono affidate alla discrezionalità del ministro.

Il primo problema è dunque quello della individuazione dei presupposti sui quali il ministro si determina a disporre l'ispezione mirata o l'inchiesta amministrativa.

La legge 12 agosto 1962, n. 1311, e successive modifiche, non dà criteri né specifiche condizioni, lasciando intendere che sussiste al riguardo un'ampia discrezionalità, con la possibilità di intraprendere l'iniziativa sulla base di qualunque elemento o notizia o fatto a conoscenza del ministro o dell'ispettorato, o da chiunque comunicato o evidenziato (dirigente l'ufficio, altra autorità, stampa, privati cittadini). La rilevanza degli interessi in gioco e un equilibrato temperamento tra i valori coinvolti inducono a ritenere coerente al sistema la natura discrezionale dell'iniziativa. Ma occorre prima di tutto delibare la rilevanza dei fatti e la non manifesta inattendibilità della fonte informativa; e occorre anche valutare l'adeguatezza e proporzionalità del mezzo ispettivo - che spesso reca con sé turbamenti, alterazioni dei ritmi di lavoro, disagi funzionali, talvolta scalpore e polemiche - rispetto ai risultati conseguibili. In altri termini, la discrezionalità permette di non ricorrere a forme così pesanti di controllo in relazione a superficiali irregolarità o a scorrettezze di poco conto; e ciò perché certe forme di controllo, come l'ispezione mirata e l'inchiesta, possono recare in via diretta e immediata discredito all'ufficio giudiziario o al singolo magistrato, possono suscitare un clima di tensione e il timore che si incida su autonomia e indipendenza della funzione giudiziaria, possono stimolare conflittualità certamente pregiudizievoli. Da ciò l'esigenza di ispirarsi, in coerenza con l'art. 97 della Costituzione, ai principi di adeguatezza e proporzionalità tra la rilevanza e consistenza dei fatti addebitabili e il pregiudizio che oggettivamente può ricadere sulle istituzioni, quanto meno sulla loro credibilità.

Quanto alle modalità operative le modifiche potrebbero così delinearsi:

- stabilire come regola di principio valida per tutti i tipi di ispezione e di inchieste che gli ispettori incaricati compiono le indagini per accertare la verità dei fatti, nel senso che, ricevuto l'incarico, operano sempre *pro veritate* senza limiti o condizionamenti di qualunque natura;

- riconoscere anche alle «ispezioni mirate» la necessità degli opportuni chiarimenti da parte del o dei magistrati, così estendendo l'attuale previsione circoscritta sul punto alle sole inchieste amministrative;

- eliminare la dizione «senza particolari formalità» ad evitare il dubbio che l'indagante possa fare uso disinvolto delle modalità operative anche se concernenti le più generali garanzie per l'indagato;

- disciplinare meglio una funzione che l'ispettorato, di fatto, già esplica, e cioè la resa di pareri su questioni organizzative, di cancelleria e di gestione dei servizi. Tale attività conferisce all'ispettorato una funzione preventiva e di supporto ai singoli uffici, stemperando l'immagine repressiva e sbirresca che esso tradizionalmente ha; inoltre la funzione di supporto mediante risposte a quesiti, orientando gli uffici anche in relazione a future ispezioni ordinarie o mirate, per un verso dà sostegno all'ufficio ispezionato allorché abbia aderito all'orientamento espresso, per altro verso rende pregnante il rilievo ispettivo allorché l'orientamento sollecitato poi non sia stato eseguito.

La questione di maggior rilievo in tema di modalità operative attiene al segreto di indagine, cioè al rapporto fra accertamenti ispettivi e indagini giudiziarie in corso.

Nella prassi si è più volte manifestata la tendenza, almeno nei casi d'inchiesta, a riconoscere la facoltà per gli ispettori di visionare i fascicoli il cui esame è ritenuto utile ai fini degli accertamenti amministrativi, con la possibilità di prendere conoscenza anche del contenuto degli atti processuali benché coperti da segreto.

Nel vigente assetto normativo la deroga al divieto stabilito dall'art. 329 c.p.p. è prevista - in riferimento ad altre autorità, cioè al di fuori dei rapporti tra uffici giudiziari - nei confronti del ministero dell'interno per finalità di notevole peso, cioè per la prevenzione di gravi delitti (art. 118 c.p.p.), ma con l'esplicita condizione che l'acquisire copia di atti dei procedimenti penali e la conoscenza di notizie sul loro contenuto siano «ritenute indispensabili» al perseguimento della suddetta finalità.

La dottrina non ha mancato di rilevare che dall'art. 118 c.p.p. si ricava l'obbligo, per l'autorità richiedente, di una puntuale motivazione della richiesta circa il carattere «indispensabile» dell'acquisizione per prevenire gravi delitti. Ispirandosi a questa tesi si potrebbe ritenere che, anche per la conoscenza da parte dell'ispettorato del contenuto degli atti processuali coperti da segreto, sia necessaria una rigorosa e motivata valutazione della sua «indispensabilità» ai fini dello svolgimento

dell'indagine ispettiva o di inchiesta; ciò comporterebbe la previsione di una «richiesta» adeguatamente motivata.

Viceversa, non si può condividere l'altra soluzione - che pure è stata sostenuta - secondo cui basterebbe prevedere un «atto del ministro» rivolto a disporre l'accesso alla documentazione processuale, in quanto la disponibilità degli atti processuali è propria ed esclusiva dell'autorità giudiziaria procedente e non sarebbe concepibile, sul piano dei principi, un provvedimento del ministro o dell'ispettorato che ne autorizzasse la conoscenza. Si aggiunga che l'esigenza posta a base della disciplina dettata dall'art. 118 è quella di salvaguardare l'autonomia della magistratura da possibile interferenza; e ciò non solo per impedire un sindacato del merito dell'attività giudiziaria, ma soprattutto per evitare possibili condizionamenti che possono nascere da una attività amministrativa corretta nella forma, ma esercitata in tempi e con modalità pratiche tali da costituire intralcio e remora all'espletamento delle indagini in certe direzioni.

Comunque, ad evitare il pericolo di incidere, con legge ordinaria, su garanzie costituzionalmente stabilite per l'ordine giudiziario, un intervento legislativo dovrebbe rispettare i seguenti limiti (che rappresentano precise regole per quanti, in senso attivo o passivo, siano interessati dall'ispezione):

- possibilità per l'ispettore di chiedere in visione atti di indagine «riservati»;
- possibilità per il magistrato di opporre il segreto, dandone motivazione (ovviamente senza rilevare «i fatti» bensì indicando profili e strategie di indagine che impediscono l'anticipata *discovery*), e ciò anche per consentire un riscontro successivo in ordine alla serietà del diniego;
- obbligo per il magistrato di indicare un periodo oltre il quale gli sarà «presumibilmente» possibile mettere a disposizione gli atti;
- comunicazione all'ispettore, eventualmente anche prima del suddetto periodo, che è cessata l'esigenza.

La disciplina dei magistrati

1. Premessa

La pluridecennale elaborazione in tema di sistema disciplinare era arrivata a fissare alcuni punti condivisi, tradotti anche in diversi progetti articolati di riforma.

Prendendo spunto dal corpus della giurisprudenza disciplinare (sentenze della sezione disciplinare del Csm e delle Sezioni unite della Corte di cassazione) sono state individuate forme di adeguata tipizzazione degli illeciti disciplinari al fine di descrivere le condotte riprovevoli ed individuare le relative sanzioni. Le necessarie clausole di chiusura devono esser improntate a sufficiente elasticità, senza peraltro giungere ad un tale livello di genericità da vanificare il principio stesso della tipizzazione.

L'intervento disciplinare, conformemente ai principi costituzionali, incontra due limiti fondamentali: la libertà di manifestazione del pensiero del cittadino-magistrato e la libertà di interpretazione.

Un ulteriore profilo, non sempre oggetto di attenta riflessione, è quello attinente alla distinzione tra etica, deontologia e disciplina, questione che ha assunto rilievo soprattutto dopo la adozione da parte della Associazione nazionale magistrati (Anm) nel 1994 di un «Codice etico» ai cui principi in più di una occasione si è fatto testuale riferimento nei capi di incolpazione disciplinari. E' noto che gli usi terminologici presentano marcate differenze nei diversi Paesi, nel richiamarsi alle nozioni di etica, deontologia e disciplina. Senza entrare qui nella questione definitoria, dal punto di vista pratico sembra sufficiente distinguere da un lato tra deontologia, che rimanda ad un sistema di principi che debbono guidare il comportamento quotidiano del magistrato, sorretto da una tensione etica e dall'altro disciplina, che fa riferimento ad un sistema di norme corredate di sanzioni. Una cosa è certa: il confine tra deontologia e disciplina deve essere rigorosamente tracciato.³²

La questione è tanto più rilevante poiché la nuova disciplina in alcuni passaggi riprende testualmente alcune proposizioni del Codice etico dell'Anm.

Infine vi è l'esigenza di ricondurre al suo ambito proprio e residuale l'intervento a livello disciplinare. Già oggi l'intervento disciplinare (circa 150 procedimenti all'anno) raggiunge una estensione senza paragoni in altri ordinamenti, che ha il solo risultato di «banalizzare» l'intervento disciplinare, che dovrebbe essere effettivamente riservato ai casi più gravi. La introduzione di un sistema rigoroso e coerente di valutazione e controllo della professionalità e della produttività

³² Per una analisi approfondita si veda D. Bifulco, *Deontologia giudiziaria, disciplina ed interpretazione della legge: territori (limitrofi?) da recintare con cura*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2004, p. 617 ss., in particolare pp. 618 e 629; D. Salas, *Le renouveau du débat sur l'éthique du juge*, in *L'éthique du juge: une approche européenne et internationale*, Paris, Dalloz, 2003, p. 5; G. Canivet - J. Joly-Hurard, *La déontologie des magistrats*, Paris Dalloz, 2004, p. 11 ss...

consentirebbe di «alleggerire» l'intervento a livello disciplinare, che opererebbe, in questi settori, come *extrema ratio* quando le «sanzioni» in termini di progressione in carriera si fossero rivelate inefficaci. Purtroppo il sistema di «carriera» introdotto dalla legge 150/2005 non risponde in alcun modo a questa esigenza, anzi introduce ulteriori elementi di distorsione.

Gli obbiettivi da perseguire in una prospettiva di riforma sono stati efficacemente sintetizzati in questi termini:

“La strada maestra di una riforma incisiva del settore della giurisdizione disciplinare resta quella che mira a realizzare contestualmente due fondamentali garanzie, l'una di segno positivo e l'altra negativa: assicurare che i magistrati siano effettivamente perseguiti e sottoposti a sanzione per i loro comportamenti scorretti e per gli abusi che compiono nell'esercizio delle loro importanti funzioni e garantire che i magistrati non siano arbitrariamente perseguiti tutte le volte che, facendo il loro dovere, debbono scontrarsi con interessi e forze potenti e reattive”.³³

2. Il sistema disciplinare nella l. n. 150 del 2005 e nel d.lgs 23 febbraio 2006 n. 109.

Aspetti sostanziali

Il passaggio dalla legge delega al decreto legislativo, n. 109/2006, ha reso ancora più complicata una materia difficile, quella della responsabilità disciplinare dei magistrati, sulla quale già erano molto discutibili i risultati raggiunti dal legislatore delegante.

In primo luogo va evidenziato che la prima e fondamentale meta alla quale dichiaratamente tendeva la legge delega, cioè la tipicizzazione dell'illecito disciplinare, sostanzialmente non è stata raggiunta.

La dichiarata tipicizzazione, infatti, che ha prodotto la previsione di alcune fattispecie in effetti più delimitate del passato - in gran parte tratte dal codice deontologico elaborato dall'Anm e dalla giurisprudenza disciplinare - vien meno fin dall'inizio del testo, dove, nell'art. 1, comma 2, si ripete, con formula molto vicina a quella del precedente ordinamento giudiziario, il divieto per il magistrato di tenere comportamenti “ancorché legittimi, che compromettano la credibilità personale, il prestigio e il decoro del magistrato o il prestigio dell'istituzione giudiziaria”. In questo comma, che segue il primo comma, dal contenuto condivisibile - è possibile cogliere due caratteri negativi e ricorrenti della nuova disciplina: il primo è, appunto, la riadozione di formule molto generiche e vaghe, quali il decoro e il prestigio, il secondo, più preoccupante, è il tentativo di restringere gli spazi di libertà del magistrato, che gli spettano in quanto cittadino (cfr. sent. C. Cost.

³³ N. Rossi, *Sorvegliare e punire...Note sulla disciplina dei magistrati nel progetto di 'riforma' dell'ordinamento giudiziario*, in *Questione giustizia*, n.5,2004, p.831

n. 100/1981), disegnando un profilo del magistrato più vicino ad un incasellamento burocratico che al riconoscimento della peculiarità delle funzione svolta.

Non è un caso, infatti, che tra i doveri del magistrato, risultanti dai primi due commi dell'art. 1 citato, manchi qualunque accenno a quello dell'autonomia/indipendenza, che è cardine fondamentale dell'attività del magistrato.

Passando ad esame più particolareggiato, lo schema seguito dal legislatore delegato, in sostanza, dopo una norma generale in premessa, l'art. 1, distingue gli illeciti disciplinari in tre categorie, analiticamente descritte nei successivi articoli 2, 3 e 4.

L'art. 1 del d.lgs. è dedicato ai «doveri del magistrato» colpisce, in una elencazione alquanto dettagliata, la mancanza, come detto, di qualunque riferimento alla indipendenza. L'indipendenza, garanzia per i cittadini, è il primo e fondamentale dovere per il magistrato. Ed infatti si trova, nei diversi sistemi giudiziari, sempre richiamato in testa a tutti i documenti sui doveri del magistrato.³⁴ La Corte costituzionale nella sentenza 60/1969 ha affermato che «Il principio della indipendenza è volto ad assicurare l'imparzialità del giudice»³⁵; il tema è stato sviluppato nella sentenza 128/1974: «Il requisito essenziale posto dalla Costituzione a presidio del retto esercizio della funzione giurisdizionale è quello dell'indipendenza del giudice, la cui attività deve essere immune da vincoli che possano comportare la sua soggezione formale o sostanziale ad altri organi, e deve altresì essere libera da prevenzioni, timori, influenze, che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza. Il che importa che il principio dell'indipendenza è il presupposto di quello dell'imparzialità»³⁶.

Gli articoli 2, 3 e 4 del d.lgs. elencano una serie di condotte tipiche raggruppate rispettivamente in tre grandi categorie di illeciti:

- a) “nell'esercizio delle funzioni giudiziarie”;
- b) “al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie”;
- c) “conseguenti a reato”.

Da un punto di vista generale si può osservare che accanto a previsioni opportune, già presenti d'altronde nei numerosi progetti di riforma della materia susseguitisi negli anni, compaiano fattispecie disciplinari che, o per il loro oggettivo contenuto o per la loro indeterminatezza, contrastano con diritti del cittadino magistrato, con le caratteristiche e le prerogative di una giurisdizione libera da timori e condizionamenti e con i precetti della buona tecnica normativa.

³⁴ Cfr. Codice etico Anm, art. 1; Charte européenne sur le statut des juges (1998 Consiglio d'Europa); Parere n. 3/2002 del Consiglio Consultivo dei giudici europei; Principi di Bangalore sulla deontologia giudiziaria (2002). Il Consiglio canadese della magistratura nel 1998 ha pubblicato una importante raccolta di principi intitolata nella versione francese *Principes de déontologie judiciaire* e nella versione inglese *Ethical principles for judges*. Nella elencazione dei cinque principi fondamentali l'indipendenza è collocata al primo posto.

³⁵ Corte cost., sent. 3 aprile 1969, n. 60, in *Giur. Cost.*, 1969, p. 973 ss.

³⁶ Corte cost., sent. 15 maggio 1974, n. 128, in *Giur. Cost.*, 1974, p. 850 ss.

2.1 Illeciti disciplinari «nell'esercizio delle funzioni giudiziarie» (art. 2)

Al di là di formulazioni troppo generiche o imprecise, si segnalano solo i punti più critici.

Art. 2 comma 1 lett. a): "fatto salvo quanto previsto dalle lettere b) e c), i comportamenti che, violando i doveri di cui all'articolo 1, arrecano ingiusto danno o indebito vantaggio ad una delle parti". La genericità ed indeterminatezza della previsione prospetta, come è stato osservato dall'Anm, il rischio che "l'esposto disciplinare per un preteso «danno ingiusto» o «vantaggio indebito» possa divenire l'ultima risorsa della parte in difficoltà o il primo strumento di una strategia processuale aggressiva tesa a condizionare il magistrato e l'intero svolgimento del processo".

Art. 2, comma 1, lett. u): "la divulgazione, anche dipendente da negligenza, di atti del procedimento coperti dal segreto o di cui sia previsto il divieto di pubblicazione, nonché la violazione del dovere di riservatezza sugli affari in corso di trattazione, o sugli affari definiti, quando è idonea a ledere indebitamente diritti altrui".

Nella sua assolutezza questo richiamo alla riservatezza (ulteriormente articolato nelle lettere aa), bb)) non prevede casi di giustificato motivo dovuto a esigenze di corretta informazione della opinione pubblica³⁷. La questione era stata affrontata in termini più attenti dall'art. 6 comma 2 del Codice etico Anm. I punti aa) e bb) riprendono quasi testualmente formulazioni del citato articolo 6 del Codice etico. Su una questione così delicata, che incide sulla libertà di manifestazione del pensiero del cittadino magistrato e sul diritto all'informazione da parte dell'opinione pubblica, non sembra accettabile la diretta trasposizione a livello disciplinare di regole che, opportunamente, erano state poste a livello deontologico.

La previsione di cui alla lettera v): "pubbliche dichiarazioni o interviste che, sotto qualsiasi profilo, riguardino i soggetti a qualsivoglia titolo coinvolti negli affari in corso di trattazione, ovvero trattati e non definiti con provvedimento non soggetto a impugnazione ordinaria" per la latitudine della formulazione e tenuto conto della durata di definizione dei procedimenti, di fatto introduce una inaccettabile limitazione alla libertà di manifestazione del pensiero.

Anche la previsione della lettera z), che si raccorda alla istituzione dei c.d. uffici stampa è inaccettabile per la sua indeterminatezza.

La previsione della lett. dd): "l'omissione, da parte del dirigente l'ufficio o del presidente di una sezione o di un collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell'ufficio, della sezione o del collegio", mentre poco aggiunge ai doveri di «vigilanza» già esistenti, rischia di incentivare una

³⁷ Cfr. in tale senso le risoluzioni del Csm 1 aprile 1990, 19 maggio 1993, 1 dicembre 1994.

burocratica generalizzazione delle comunicazioni, che, coniugandosi con la obbligatorietà della azione disciplinare in capo al Procuratore generale della cassazione, produrrebbe un perverso effetto di banalizzazione della iniziativa disciplinare.

Alla lett. ff) si prevede: “l’adozione di provvedimenti al di fuori di ogni previsione processuale ovvero sulla base di un errore macroscopico o di grave e inescusabile negligenza ovvero di atti e provvedimenti che costituiscono esercizio di una potestà riservata dalla legge ad organi legislativi o amministrativi ovvero ad altri organi costituzionali”.

L’espressione “provvedimento al di fuori di ogni previsione processuale” è pericolosamente ambigua e generica, coprendo un campo molto più vasto di quello del provvedimento «abnorme».

Ancor più pericoloso è il riferimento alla “usurpazioni di poteri”, che sembra echeggiare polemiche e strumentalizzazioni contingenti, non infrequenti negli ultimi anni.

La formulazione del comma 2: “Fermo quanto previsto dal comma 1, lettere g), h), i), l), m), n), o), p), cc) ed ff), l’attività di interpretazione di norme di diritto in conformità all’articolo 12 delle disposizioni sulla legge in generale non dà mai luogo a responsabilità disciplinare”, dettata quale risposta alle vivaci polemiche nate dall’inserimento nella legge delega di maldestri emendamenti che incidevano sulla interpretazione, rimane ambigua ed imprecisa. La realtà è che da un codice disciplinare deve essere escluso ogni riferimento alla interpretazione delle norme di diritto e alla valutazione dei fatti e delle prove.

2.2 Illeciti disciplinari «al di fuori dell’esercizio delle funzioni giudiziarie» (art.3)

Da segnalare in senso critico le previsioni di cui alle lettere h), i) ed l):

“lett. h) l’iscrizione o la partecipazione a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di centri politici o operativi nel settore finanziario che possono condizionare l’esercizio delle funzioni o comunque compromettere l’immagine del magistrato;

lett. i) l’uso strumentale della qualità che, per la posizione del magistrato o per le modalità di realizzazione, è idoneo a turbare l’esercizio di funzioni costituzionalmente previste;

lett. l) ogni altro comportamento tale da compromettere l’indipendenza, la terzietà e l’imparzialità del magistrato, anche sotto il profilo dell’apparenza”.

Nella previsione della lettera h) si trovano categorie troppo indeterminate e generiche come «partecipazione a partiti politici» e «centri politici» indeterminatezza ancora una volta inaccettabile quando si incide su diritti di libertà costituzionalmente garantiti.

Quanto alla formulazione della lettera i) sul turbamento di funzioni costituzionalmente garantite si rinvia a quanto sopra osservato con riferimento alla lett. ff) dell’art. 2

Il riferimento alla nozione di «apparenza» alla lettera l), pur se riprende un concetto tradizionale largamente utilizzato, rimane connotato da una inaccettabile genericità, una volta che sia trasferito dall'ambito deontologico a quello strettamente disciplinare.³⁸

La norma in esame annulla i confini delle due diverse sfere e sembra legittimare in termini generali un vero e proprio «diritto disciplinare dell'apparenza», ispirato alla pretesa di misurare qualsiasi condotta del magistrato non solo sul piano della realtà effettuale ma anche sul terreno meramente simbolico dell'apparenza.

Eguale da segnalare in senso critico la previsione di cui alla lett. f): “la pubblica manifestazione di consenso o dissenso in ordine a un procedimento in corso quando, per la posizione del magistrato o per le modalità con cui il giudizio è espresso, sia idonea a condizionare la libertà di decisione nel procedimento medesimo”. Una previsione inutile perché l'art. 2 lett. e) già prevede la “ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di altro magistrato”; mentre il concetto di “condizionamento della libertà di decisione” per la sua genericità e ampiezza riapre polemiche ormai superate.³⁹

2.3. Illeciti disciplinari «conseguenti a reato» (art.4)

Si deve notare che nella clausola di chiusura di cui alla lett. d) si fa riferimento, ancora una volta, alla nozione del tutto generica di lesione dell' «immagine» del magistrato.

³⁸ Capita spesso in Italia che nel fuoco della polemica sulla pretesa «politicizzazione» dei magistrati si rovesci l'ordine di priorità tra realtà ed apparenza. Nel documento del Consiglio canadese della magistratura, già citato, si afferma: “per imparzialità si intende non solo *l'assenza apparente*, ma, *cosa ancor più fondamentale, l'assenza reale* di pregiudizio e di partito preso”.

Questo richiamo alla scala dei valori ci offre la corretta chiave di lettura del richiamo alla indipendenza e all'apparenza di indipendenza contenuto nell'intervento che il Presidente della Repubblica Pertini ebbe a pronunciare dinanzi al Csm il 23 luglio 1981.

È interessante osservare che la nozione di «apparenza» non ricorre mai nel testo che rappresenta, a tutt'oggi, il livello più elevato di approfondimento sul tema della imparzialità: *L'impartialité du juge. Principes directeurs et recommandations*, elaborato nel 2003 da un gruppo di lavoro promosso dalla Ecole nationale de la magistrature e coordinato da Marcel Lemonde e Françoise Tulkens. Si è giustamente preferito affrontare i problemi di «immagine» con riferimento a specifiche situazioni. Si veda il punto 3 (“Nelle sue relazioni sociali e professionali, comprese le relazioni con la stampa, il giudice si impegna a rafforzare la fiducia del pubblico nella sua imparzialità personale, che si riflette sulla istituzione giudiziaria in generale. Egli condivide con i suoi colleghi questo impegno”) e il punto 5 (“Nei casi di cui è investito, il giudice si interdice ogni atteggiamento che possa dare l'impressione di una collusione con gli avvocati o il pubblico ministero”).

³⁹ Sul punto appaiono pertinenti le osservazioni critiche avanzate dall'Anm. “La fattispecie incriminatrice di cui si discute riguarda solo critiche o adesioni di carattere puramente giuridico o culturale che vengono assimilate alle indebite interferenze (ad esempio le pressioni o le raccomandazioni) e punite disciplinarmente ove ritenute suscettibili di influenzare la libertà di decisione del magistrato investito del procedimento fatto oggetto di pubblico «commento». Seguendo la incerta logica della norma incriminatrice pare di capire che: a) sfuggirebbero alla sanzione solo i commenti più morbidi, blandi ed edulcorati o le parole di chi non conta nulla; b) ad essere sanzionati sarebbero i commenti più forti e radicali o provenienti dalle fonti più autorevoli; c) la assoluta evanescenza e vacuità della linea di confine tracciata tra il consenso ed il dissenso leciti ed illeciti dovrebbe comunque consigliare a tutti i magistrati interessati di tacere evitando accuratamente di commentare in qualsiasi modo procedimenti in corso, con un evidente impoverimento del dibattito culturale e tecnico sull'esercizio della giurisdizione.”

3. Il sistema disciplinare nella legge n. 150 del 2005 e nel d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109.

Aspetti processuali

Gli aspetti negativi sono costituiti dalla previsione della obbligatorietà della azione disciplinare per il Pg della Cassazione e dai nuovi e pervasivi poteri attribuiti al ministro, mentre deve essere valutato positivamente l'abbandono del rinvio, quanto al rito, all'abrogato c.p.p., salvo quanto si dirà oltre in ordine al rito da adottare.

3.1 Le norme di procedura

Non può essere valutato positivamente il rinvio alla normativa del codice di procedura penale vigente, sia pure "in quanto compatibile" (art. 16 per la fase delle indagini, art. 18 per il giudizio e art. 24 per l'impugnazione). L'impianto complessivo del codice, infatti, appare difficilmente compatibile con la struttura del procedimento disciplinare – si pensi solo, per un esempio particolarmente significativo, alla disciplina della ammissibilità e dell'utilizzabilità delle prove, nonché al ruolo delle parti nel rito accusatorio specie nella fase dibattimentale - mentre vanno salvaguardate quelle esigenze di «civiltà processuale» che stanno alla base delle scelte culturali ispiratrici del nuovo codice di rito.

Tenuto quindi conto della natura giurisdizionale del procedimento disciplinare, superando il rinvio al codice di procedura penale abrogato, si tratta, più che di prevedere criteri di formazione e utilizzazione della prova ispirati al principio del contraddittorio, di «costruire» una specifica disciplina processuale in materia disciplinare, che salvaguardi i profili sostanziali del diritto di difesa ed assicuri il contraddittorio in ogni fase del procedimento. Nell'attuale normativa, comunque, va peraltro segnalata la disposizione di cui all'art. 16 comma 4: "Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, se lo ritiene necessario ai fini delle determinazioni sull'azione disciplinare, può acquisire atti coperti da segreto investigativo senza che detto segreto possa essergli opposto. Nel caso in cui il procuratore della Repubblica comunichi, motivatamente, che dalla divulgazione degli atti coperti da segreto investigativo possa derivare grave pregiudizio alle indagini, il Procuratore generale dispone, con decreto, che i detti atti rimangano segreti per un periodo non superiore a dodici mesi e sospende il procedimento disciplinare per un analogo periodo". Il riferimento ad una vicenda contingente è evidente (la opposizione del segreto da parte della Procura di Milano alla difesa Previti per il fascicolo 9520, le attività ispettive relative; il procedimento disciplinare a carico dei magistrati Colombo e Boccassini) e da in qualche modo la cifra del livello di questo intervento riformatore. Ma occorre sottolineare che in questo modo, superando tutta la attenta elaborazione del Csm con riferimento alla opposizione del segreto investigativo, si determina la concreta possibilità che atti coperti dal segreto investigativo (e per i

quali la magistratura procedente segnali la perdurante esigenza del segreto) vengano obbligatoriamente portati a conoscenza non solo del Pg, ma anche del Ministro della giustizia, che ha possibilità di intervenire già nel corso delle indagini preliminari svolte dal Pg.

3.2. Obbligatorietà, per il Pg, e facoltatività, per il ministro, della azione disciplinare

La macroscopica contraddittorietà, che inficia tutta la costruzione del procedimento disciplinare, sta nella difficile armonizzazione delle competenze e delle facoltà dei due titolari dell'azione disciplinare, cioè il ministro e il Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

In effetti, i due organi hanno competenze diverse, che incidono sul tipo di azione, obbligatoria per il Pg, facoltativa per il ministro. A questa diversità, si aggiungono la mancanza di una linea di demarcazione di competenze e attività tra l'uno e l'altro organo, tanto che il ministro può, facoltativamente, intervenire nel corso del procedimento, sia nella fase più propriamente istruttoria, sia anche in quella dibattimentale, nelle quali può non solo indicare obiettivi e ambiti dell'azione disciplinare, ma addirittura contrapporsi al Pg nelle richieste di archiviazione, ed essere presente al dibattimento davanti alla sezione disciplinare del Consiglio con un suo rappresentante, un magistrato dell'ispettorato, i cui poteri e funzioni sono tali da farlo ritenere una specie di secondo Pm, del tutto anomalo in qualunque tipo di processo. Il sistema quale è stato delineato, in conclusione, presenta tali evidenti aspetti negativi, da sovrastare nettamente gli argomenti che in passato una posizione, seppure minoritaria, aveva portato a sostegno della obbligatorietà della azione in capo al Pg e fa ritenere preferibile un ritorno alla ipotesi di un esercizio dell'azione disciplinare facoltativo, anche per evitare i gravissimi disguidi che l'introduzione dell'azione disciplinare facoltativa recherebbe all'ufficio del Procuratore generale, consentendo peraltro che tale ufficio «concentri» la sua attività sulle ipotesi davvero gravi di illecito.

D'altronde nella valutazione del carico di lavoro che inevitabilmente si abatterà sulla Procura generale (e poi sulla Sezione disciplinare del Csm) si deve anche tenere conto che la legge delega ha introdotto come specifico illecito disciplinare l'omessa denuncia da parte del dirigente dell'ufficio o del presidente di sezione o del collegio di fatti che possono costituire illecito disciplinare compiuti da magistrati dell'ufficio, sezione o collegio. Infatti non è difficile prevedere che le nuove disposizioni avranno un notevole impatto sul carico di lavoro dei singoli magistrati della Procura con riflessi negativi non solo sul concreto ed efficace perseguimento disciplinare dei casi più delicati o complessi, ma anche sull'ordinario svolgimento della funzione requirente di legittimità avanti alla Corte.

Di fronte a questo «rafforzamento» della procedura disciplinare, stanno, in contraddizione palese, i dati relativi alla prescrivibilità dell'illecito, non prevista, e ai termini di decadenza per l'esercizio dell'azione, a volte eccessivamente stringenti.

Né migliore armonia si ritrova nella rielaborazione del sistema sanzionatorio, nel quale, ancora, abbondano elementi di contrasto e mancanza di sistematicità delle norme, così che si deve convenire con il parere del Csm, dove afferma che “nel ricalcare il testo della legge delega l'art. 13 dello schema di d.lgs. non apporta alcuna razionalizzazione al catalogo delle sanzioni applicabili, nel senso che permane la parziale asimmetria tra le fattispecie tipizzate all'atto della descrizione degli illeciti e quelle corrispondenti alle singole tipologie di sanzione. Pertanto, viene lasciato all'interprete il compito di verificare - al fine di individuare la sanzione irrogabile - in quale categoria si colloca l'illecito accertato, facendo venire meno l'automatismo auspicabile in una materia così delicata quale il rapporto tra illecito e sanzione.”

Il regime del doppio binario può condizionare negativamente i rapporti tra i due titolari dell'azione giacché - almeno in tutti i casi in cui essi siano contemporaneamente informati degli stessi fatti - un esercizio «facoltativo» dell'azione disciplinare del ministro che precedesse l'iniziativa del Procuratore suonerebbe come implicita reprimenda all'inerzia dell'organo che quell'azione ha l'obbligo giuridico di promuovere. Così che l'unico rimedio possibile per evitare questa sgradevole situazione sarebbe una sorta di affannosa rincorsa all'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale.

3.3 I poteri del ministro nel procedimento disciplinare

Il ministro diviene titolare di ampi e penetranti poteri di impulso, di intervento e di accusa in tutte le fasi della procedura disciplinare.

Al ministro sono attribuiti:

- a) il potere di chiedere la «integrazione» della contestazione disciplinare formulata dal Procuratore generale nell'ipotesi di azione promossa dallo stesso Procuratore;
- b) il potere di chiedere la «modificazione» della contestazione disciplinare formulata dal Procuratore generale nell'ipotesi di azione scaturita da una iniziativa ministeriale;
- c) il potere di proporre «opposizione» al Csm avverso la richiesta di declaratoria di non luogo a procedere - per ragioni procedurali - formulata dal Procuratore generale al termine delle indagini;
- d) il potere di diretta «formulazione dell'incolpazione» e di autonoma «richiesta di fissazione del giudizio disciplinare» in tutti i casi in cui dissente dalla richiesta di declaratoria di non luogo a procedere del Procuratore generale fondata sulla esclusione dell'addebito;

- e) la facoltà di partecipare in ogni caso all'udienza disciplinare delegando all'uopo un magistrato dell'ispettorato generale legittimato presentare memorie, esaminare testi, consulenti e periti ed interrogare l'incolpato;
- f) il potere di ricorrere (non più come ora alle Sezioni unite civili ma) alle Sezioni unite penali della Corte di cassazione avverso le sentenze della Sezione disciplinare.

L'ampiezza e la pervasività dei poteri ministeriali fanno del ministro un protagonista della procedura disciplinare, che in ogni momento può intervenire per correggere, contraddire, sostituire e soppiantare il Procuratore generale, oberato dal carico e dai vincoli dell'azione disciplinare obbligatoria.

Sul piano istituzionale il procedimento disciplinare potrebbe essere segnato in ogni sua fase da impulsi contrastanti e da serie divergenze tra il Procuratore generale, organo normalmente investito delle funzioni inquirenti e requirenti, ed il ministro in veste di accusatore *extraordinem*.

4. Primi spunti conclusivi

In conclusione va ribadito che qualunque valutazione complessiva della normativa esaminata, sia quella delegante che quella delegata, deve partire dal dato che oggi il numero di procedimenti disciplinari è di circa 150 all'anno; già questo è un numero incredibilmente elevato, difficilmente spiegabile, se non con una superfetazione di procedimenti disciplinari e una loro surrettizia graduale trasformazione in strumenti impropri di «controllo» di professionalità dei magistrati.

Se la disciplina prevista dalla legge n. 150/2005 e dal d.lgs. 109/2006 entrasse in vigore, così come è strutturata, si avrebbe un numero di procedimenti disciplinari superiore ad un migliaio l'anno (dati del parere Csm cit.). In altri ordinamenti, anche vicini al nostro, la situazione è molto diversa, perché si parte dal presupposto che l'area tutelata dalla sanzione disciplinare è quella che potremmo definire del «minimo etico», mentre valutazione di professionalità, deontologia ed organizzazione degli uffici sono problemi che vengono tenuti, come è assolutamente necessario, distinti.

Le riflessioni esposte sono sufficienti a ritenere che ben diversa deve essere la strada di un sistema disciplinare efficace e non inutilmente, o, peggio, discrezionalmente, *id est*, strumentalmente, vessatorio.

E, quindi, per indicare i lineamenti di una riforma seria, si possono citare ancora una volta le riflessioni del Csm in materia:

“in mancanza di interventi che restituiscano al disciplinarmente rilevante il ruolo proprio di sistema di sanzioni per violazioni del «minimo etico» è difficile trovare un accettabile punto di equilibrio tra i «benefici» e i «costi» dell'obbligatorietà. Tale equilibrio sembra irraggiungibile

quando, come nel caso della nuova disciplina che si sta esaminando, l'obbligatorietà si cala in una disciplina della tipizzazione degli illeciti largamente lacunosa, che mantiene numerosi ipotesi di illeciti generici e non determinati e viene accompagnata da un regime di facoltatività dell'azione del ministro, che rischia di sommare i «costi» del regime dell'obbligatorietà con quelli della facoltatività.

Se invece si riuscisse a migliorare la disciplina della tipizzazione degli illeciti, superando le genericità e indeterminanze concettuali segnalate nella parte relativa ai profili di diritto sostanziale, meglio sarebbe ritornare al regime della facoltatività dell'azione per entrambi i titolari dell'azione disciplinare, in quanto non ne deriverebbe, sostanzialmente, una diminuzione delle garanzie del magistrato, assicurate dalla tipicità dell'illecito, ma sarebbero evitati i «costi» dell'obbligatorietà, che potrebbero finire per rendere ingestibile il sistema.”

Urge, quindi e in definitiva, sospendere e/o bloccare gli effetti dell'intera normativa e dedicarsi con altri meno strumentali intenti alla riscrittura di un capitolo non secondario per un servizio giustizia, efficace, efficiente, e soprattutto equo, davvero al servizio del cittadino.

APPENDICE

Stato di attuazione della legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario (legge 150/2005) – decreti emanati al 1 maggio 2006

1) Decreto legislativo 16 gennaio 2006 n. 20, **“Disciplina transitoria del conferimento degli incarichi direttivi giudicanti e requirenti di legittimità, nonché di primo e secondo grado, a norma dell’articolo 2, comma 10, della legge 25 luglio 2005 n. 150”**.

Pubblicato sulla G.U. del 27-1-2006 n. 22.

Entrata in vigore il 28 gennaio 2006 ai sensi dell’art. 6 dello stesso decreto.

2) Decreto legislativo 23 gennaio 2006 n. 24, **“Modifica all’organico dei magistrati addetti alla Corte di Cassazione a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera E) della legge 25 luglio 2005 n. 150”**.

Pubblicato sulla G.U. del 3-2-2006 n. 28.

Entrata in vigore il 4 maggio 2006 ai sensi dell’art. 6 dello stesso decreto, che fa salva la previsione dell’art. 5, comma 3, di procedere alla copertura dei nuovi posti di legittimità con procedura d’urgenza (vedi quanto deliberato dal Consiglio).

3) Decreto legislativo 27 gennaio 2006 n. 25, **“Istituzione del Consiglio direttivo della Corte di Cassazione e nuova disciplina dei Consigli giudiziari a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera C) della legge 25 luglio 2005 n. 150”**.

Pubblicato sulla G.U. del 3-2-2006 n. 28.

Entrata in vigore il 4 maggio 2006 ai sensi dell’art. 19 dello stesso decreto.

4) Decreto legislativo 30 gennaio 2006 n. 26, **“Istituzione della Scuola superiore della magistratura, nonché disposizioni in tema di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari, aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, a norma dell’articolo 1, comma 1, lettera B) della legge 25 luglio 2005 n. 150”**.

Pubblicato sulla G.U. del 3-2-2006 n. 28

Entrata in vigore il 4 maggio 2006 ai sensi dell’art. 39 dello stesso decreto.

5) Decreto legislativo 2 febbraio 2006 n. 35, **“Pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati, a norma degli articoli 1, comma 1, lettera G) e 2, comma 8, della legge 25 luglio 2005 n. 150”**.

Pubblicato sulla G.U. del 13-2-2006 n. 36

Entrata in vigore il 14 maggio 2006 ai sensi dell'art. 3 dello stesso decreto.

6) Decreto legislativo 7 febbraio 2006 n. 62, **Modifica della disciplina concernente l'elezione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti e del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, a norma dell'art. 2, comma 17, della legge 25 luglio 2005 n. 150**

Pubblicato sulla G.U. del 3-3-2006 n. 52.

Entrata in vigore l' 1-6-2006 ai sensi dell'art. 2 dello stesso decreto.

7) Decreto legislativo 20 febbraio 2006 n. 106, **Disposizioni in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera D) della legge 25 luglio 2005 n. 150”**.

Pubblicato sulla G.U. del 20-3-2006 n. 66

Entrata in vigore il 18 giugno 2006 ai sensi dell'art. 2 dello stesso decreto

8) Decreto legislativo 23 febbraio 2006 n. 109, **“Disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità, nonché modifica alla disciplina in tema di incompatibilità, dispensa dal servizio e trasferimento d'ufficio dei magistrati, a norma dell'art. 1, comma 1, lettera f) della legge 25 luglio 2005 n. 150”**.

Pubblicato sulla G.U. del 21-3-2006 n. 67

Entrata in vigore il 19 giugno 2006 ai sensi dell'art. 32 dello stesso decreto.

9) Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, **“Nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge 25 luglio 2005, n. 150”**.

Pubblicato sulla G.U. del 29-4-2006 n. 99.

Entrata in vigore il 28 luglio 2006 ai sensi dell'art. 56 dello stesso decreto.

E' ancora alla firma del Capo dello Stato il decreto sulla dirigenza amministrativa e il decentramento amministrativo.

Schema di decreto legge per il differimento dei termini di entrata in vigore di disposizioni concernenti l'ordinamento giudiziario

RELAZIONE

Con l'emanazione degli ultimi decreti legislativi previsti dalla legge 25 luglio 2005, n. 150, si va completando l'opera di radicale riscrittura dell'ordinamento giudiziario che ha impegnato il Parlamento e il Governo lungo tutto l'arco della XIV legislatura, appena conclusa, suscitando accese polemiche e profonde divisioni fra le forze politiche e, più in generale, nel Paese.

Infatti la citata legge-delega ha avuto un percorso travagliato, contrassegnato da un difficile confronto in ogni sede parlamentare e dal ricorso sistematico al voto di fiducia. Inoltre, per approvarla definitivamente, si è resa necessaria una nuova deliberazione delle Camere a seguito del rinvio disposto - ai sensi dell' art. 74 della Costituzione - da parte del Presidente della Repubblica, che aveva ravvisato nel testo ben quattro aspetti suscettibili di puntuali censure sul piano della legittimità costituzionale (osservando inoltre, ma senza farne uno specifico motivo del rinvio, che la redazione degli articoli risultava non coerente con la “*ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione”).

Il risultato finale, una volta emanati i decreti di attuazione, è stata una normativa in larga misura non condivisa nelle sue finalità, negli strumenti applicativi, nella formulazione tecnica, proprio da coloro cui, in primo luogo, spetta la responsabilità di osservarne e tradurne in prassi i principi, cioè i magistrati (le cui rappresentanze l'hanno in molte occasioni giudicata una vera e propria controriforma); e fortemente criticata da molta autorevole dottrina, che, fra l'altro, non ha mancato di evidenziare come anche i motivati rilievi del Capo dello Stato, soprattutto in ordine al ruolo e ai poteri del Consiglio Superiore della magistratura, siano rimasti sostanzialmente ignorati.

Ciò premesso, la nuova maggioranza uscita dalle recenti elezioni politiche generali e il Governo che ne è espressione sono consapevoli della assoluta necessità di una ulteriore riflessione, per riconsiderare almeno le questioni più gravi ed urgenti poste dalla nuova disciplina contenuta in alcuni dei dieci decreti delegati emanati in attuazione della legge 150, evitando, per il momento, che le relative disposizioni possano produrre effetti.

Infatti, mentre i primi sei decreti delegati, in gran parte già entrati in vigore, contengono innovazioni che, seppure in gran parte criticabili, non incidono in modo immediatamente negativo sull'assetto della giurisdizione e possono quindi essere riveduti nel tempo, gli ultimi tre, non ancora entrati in vigore, incidono viceversa direttamente sull'assetto gerarchico del pubblico ministero,

sulla moltiplicazione dei procedimenti disciplinari e sulla divisione delle carriere dei magistrati. Appare pertanto opportuno rinviarne l'entrata in vigore per poter riesaminare l'intera disciplina.

A tal fine è stato predisposto il presente decreto legge con il quale viene disposto il differimento al 1 marzo 2009 dell'efficacia delle norme recate da tre dei citati decreti legislativi, vale a dire quelli contrassegnati dai nn. 106, 109 e 160 del 2006, concernenti rispettivamente: la riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero; la materia disciplinare e paradisciplinare; l'accesso in magistratura, la progressione economica e le funzioni dei magistrati.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione

Visti.....

Ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di adottare misure per differire l'efficacia delle disposizioni recate dai Decreti legislativi....in tema di ordinamento giudiziario

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del.....

Sulla proposta ...

EMANA

Il seguente Decreto-Legge:

Art. 1

1. All'art. 8, comma 1, del Decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106 le parole: "a far data dal novantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*" sono sostituite dalle seguenti: "a far data dal 1 marzo 2009".
2. All'art. 33, comma 1 del Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109 le parole: "a far data dal novantesimo giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*" sono sostituite dalle seguenti: " a far data dal 1 marzo 2009".
3. All'art. 56, comma 1 del Decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, le parole: "a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*" sono sostituite dalle seguenti: " a far data dal 1 marzo 2009".

Art. 2

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.
2. Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, verrà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.