

Sabato 10 febbraio 2007 ore 9.00
Congresso nazionale di Magistratura Democratica
Sessione dedicata all'Ordinamento Giudiziario

Il disegno di legge presentato dal Ministro Castelli il 14 marzo 2002, peggiorato progressivamente durante l'iter parlamentare, è divenuto legge nonostante il rinvio per "manifesta incostituzionalità", su diversi punti rilevanti, del Presidente della Repubblica e la netta opposizione della magistratura, della dottrina, di parte dell'avvocatura.

La (contro)riforma, come dichiarato dall'ex ministro Castelli, aveva la finalità di "recuperare alla politica gli spazi che le erano stati impropriamente sottratti", ripristinando principi presenti nelle leggi dell'ordinamento giudiziario preesistenti alla Costituzione.

La (contro)riforma si pone in netto contrasto con numerosi principi costituzionali -primi tra tutti quelli scritti negli articoli 101 e 107 in base ai quali "i giudici sono soggetti solo alla legge" e "i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni"-, che riduce le competenze del Consiglio Superiore della Magistratura e che vuole creare una magistratura gerarchizzata e dunque più permeabile ad interferenze del potere politico.

Dopo l'approvazione della legge (25 luglio 2005 n. 150) sono seguiti, in tempi brevissimi, numerosi decreti legislativi attuativi che hanno consentito l'entrata in vigore di alcuni "pezzi" del nuovo ordinamento.

Nonostante gli impegni elettorali del centro sinistra e le prime rassicuranti dichiarazioni del nuovo Ministro della Giustizia la legge del 24 ottobre 2006 n. 269 ha sospeso, fino al 31 luglio 2007, il solo decreto sulle carriere, e ha apportato -con il sostanziale accordo dell'opposizione- modifiche (marginali) alla riforma delle Procure e (consistenti) a quella degli illeciti disciplinari.

Recentemente il Ministro della Giustizia ha preannunciato un progetto organico di modifica di gran parte della riforma Castelli, oltre che del sistema elettorale del CSM e di numerose disposizioni in materia di ordinamento giudiziario non toccate dalla riforma. Un progetto, aperto positivamente al confronto con magistratura e avvocatura, in cui il tratto più significativo appare una radicale inversione di rotta sul decreto delegato sulle carriere, con l'introduzione di un sistema di valutazione periodica della professionalità, con eliminazione radicale del sistema dei concorsi quale struttura portante di una magistratura gerarchizzata e burocratizzata, e con l'introduzione di un sistema di distinzione delle funzioni tra giudici e PM, con abbandono di una articolazione che avrebbe portato alla separazione definitiva delle carriere.

La scelta di dedicare di dedicare una delle sessioni tematiche del congresso di Magistratura Democratica all'ordinamento giudiziario nasce dall'esigenza di operare, in un seminario aperto al contributo di tutti, una valutazione complessiva dalle norme entrate in vigore -non interessate dal disegno di legge ministeriale- e delle proposte di modifica al testo originario della riforma Castelli, così come sono state fino a oggi rese note. Una riflessione quanto mai necessaria in un settore che incide concretamente sul modello di magistrato che viene proposto, attraverso l'accesso, la formazione, la "carriera", l'organizzazione degli uffici, la composizione e le competenze degli organi dell'autogoverno.

La storia di Magistratura Democratica è segnata dalle battaglie dirette a smantellare l'organizzazione gerarchica e piramidale preesistente, pienamente funzionale ad atteggiamenti burocratici e conformisti, con l'obiettivo di inverare il modello di magistrato delineato dalla Costituzione al fine di realizzare a pieno il contenuto della giurisdizione e l'attuazione dei diritti riconosciuti dalla stessa Carta costituzionale. Una strada lunga e complessa che la controriforma Castelli voleva completamente azzerare. Magistratura Democratica ha sempre associato l'impegno per l'attuazione del principio antigerarchico per il quale "i magistrati si distinguono fra loro solo per diversità di funzioni" (art. 107 co. 3 Cost.), con la promozione della qualità della professionalità e la introduzione di un sistema effettivo di valutazione della professionalità del magistrato quale premessa di una giustizia effettiva necessaria per la tutela e la garanzia dei diritti. Anche sotto questo profilo la controriforma Castelli proponeva un modello professionale di magistrato teso alla carriera attraverso i concorsi piuttosto che alla qualità della giurisdizione.

Di qui la consapevolezza dell'importanza della riforma dell'ordinamento giudiziario proposta, da valutare attentamente per sollecitare le opportune modifiche e per individuare le parti da condividere, su cui andrà, comunque, operata la più ampia vigilanza per prevenire o contrastare eventuali tentativi di cambiamenti, più o meno radicali, nel corso del lungo iter parlamentare.

Per facilitare la riflessione è stato predisposto un documento organico che, oltre a riepilogare lo stato di attuazione della riforma e le proposte di modifica avanzate, offre una prima valutazione della riforma ormai in vigore e delle proposte fino a oggi (24 gennaio 2007) note che potranno essere approfondite in sede congressuale.

1. Lo stato di attuazione della “controriforma” dell’Ordinamento Giudiziario e le proposte di modifica del Ministro della Giustizia.

Lo stato di “attuazione” della riforma si può così riassumere:

- a) **norme che hanno trovata piena attuazione nel loro testo originario**, o immediatamente o all’atto dell’entrata in vigore del relativo decreto delegato:
- il divieto di conferire incarichi direttivi di legittimità a chi abbia più di sessantotto anni e incarichi direttivi di merito a chi abbia più di sessantasei anni (art. 2 comma 45). E’ la norma introdotta per impedire a Giancarlo Caselli di concorrere per l’incarico di Procuratore Nazionale Antimafia, che ha trovato attuazione anche nel relativo decreto delegato (16 gennaio 2006, n. 20) che delinea la disciplina transitoria per il conferimento degli uffici direttivi;
 - la radicale modifica della cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario, in cui si ritaglia un ruolo determinante al Ministro della Giustizia che rende comunicazioni alle Camere sull’amministrazione della giustizia nel precedente anno e sui programmi del Governo (art. 2, comma 29);
 - la modifica dell’organico della Corte di Cassazione (d.lgs. 23 gennaio 2006, n. 24) con cui è stato soppresso il ruolo dei magistrati di appello presso la Corte e la Procura Generale della Cassazione (i magistrati con tali funzioni sono divenuti consigliere e sostituto procuratore generale della Corte di Cassazione) ed è stato aumentato l’organico dei magistrati di Tribunale destinati al Massimario della Cassazione;
 - la pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati ordinari (d.lgs. 2 febbraio 2006, n. 35);
 - l’aumento a dieci anni della permanenza massima dei magistrati nell’Ufficio GIP (art. 2 comma 27 e 28) e l’estensione ai magistrati del trasferimento con precedenza assoluta del coniuge di personale di alcune categorie di dipendenti pubblici.
- b) **norme in vigore ed operative, modificate dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269**
- illeciti disciplinari, incompatibilità tra magistrati e avvocati, incompatibilità ambientale (d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109);
 - riorganizzazione dell’ufficio del pubblico ministero (d.lgs. 20 febbraio 2006 n. 106);
- c) **norme in vigore ma non pienamente operative perché necessitano di disposizioni di attuazione:**
- istituzione della scuola superiore della magistratura (d.lgs. 30 gennaio 2006 n. 26);
 - istituzione del consiglio direttivo della corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari (d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25);
 - competenze dei magistrati capi degli uffici e dei dirigenti amministrativi nonché sul decentramento su base regionale di alcune competenze del Ministero della giustizia (d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240);
- d) **norme sospese fino al 30 luglio 2007:**
- accesso in magistratura, progressione economica e di funzione dei magistrati (d. lgs. 5 aprile 2006 n. 160).

2. Responsabilità disciplinare e incompatibilità.

2.1 La riforma Castelli” (decreto legislativo n. 109 del 2006) si proponeva di cambiare profondamente il sistema della responsabilità disciplinare utilizzando la forte valenza conformatrice dello strumento disciplinare per consolidare l’intento controriformatore diretto a riportare il ruolo del giudice al modello burocratico del funzionario, “bocca della legge”, proprio dello Stato liberale precostituzionale e non perdendo l’occasione per effettuare un ulteriore svuotamento dei poteri del CSM a favore di un potenziamento di quelli del ministro. Se infatti è vero che l’introduzione della tipizzazione degli illeciti disciplinari sembra venire incontro a una risalente aspirazione della cultura giuridica e dell’associazionismo giudiziario e una parte degli illeciti tipici introdotti corrisponde a figure che già appartengono al patrimonio della giurisprudenza disciplinare, è innegabile che una parte rilevante delle fattispecie introdotte, la previsione di clausole di chiusura ispirate a una sorta di diritto disciplinare dell’apparenza, il rigido sistema di obbligatorietà, corredato da obblighi di “rapporto” disciplinarmente sanzionati, sono tutti momenti nei quali si manifesta la carica intimidatrice della originaria disciplina, con un pericoloso spostamento della rilevanza dell’illecito disciplinare dal piano dei comportamenti a quello dei provvedimenti. A ciò si aggiunge il forte ridimensionamento dell’istituto del trasferimento d’ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale, che ha rappresentato un prezioso strumento di “governo” della magistratura e l’attribuzione di incisivi poteri processuali al rappresentante del ministro.

Veniva anche operata una grave compressione dei diritti costituzionali del cittadino magistrato sia con riguardo alla libertà di manifestazione del pensiero che della libertà di associazione e di partecipazione alla società civile.

Sotto il profilo processuale si prevedeva l’obbligatorietà dell’azione disciplinare del p.g., accompagnata da un generale obbligo di “rapporto”, disciplinarmente sanzionato, tale da comportare un aumento vertiginoso del carico di lavoro della procura generale e un ingolfamento della sezione disciplinare.

Al ministro venivano attribuiti numerosi poteri: richiesta di estensione dell’incolpazione ad altri fatti, opposizione alla richiesta di non luogo a procedersi del p.g.; richiesta di integrazione e modifica della contestazione; richiesta di fissazione dell’udienza di discussione in caso di richiesta di non luogo a procedere del p.g., partecipazione all’udienza di discussione.

Veniva modificata la disciplina dell’incompatibilità ambientale e/o funzionale dettata dall’art. 2 del r. d. l.vo n. 511 del 1946, che consentiva il trasferimento d’ufficio colpevole o incolpevole (“quando, per qualsiasi causa anche

indipendente da loro colpa, non possono, nella sede che occupano, amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario"), limitato solo alle residuali ipotesi di "causa incolpevole" ("per qualsiasi causa indipendente da loro colpa non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e imparzialità.")

Le modifiche della disciplina delle incompatibilità parentali recepisce in gran parte la normativa secondaria dettata dal Consiglio.

Per quanto riguarda i rapporti con gli esercenti la professione forense (art. 18 r.d. n. 12/1941), è espressamente previsto non solo il rapporto di parentela e affinità, ma anche quelli di *coniugio* e di convivenza. Sono indicati parametri da utilizzare per accertare in concreto l'incompatibilità (entità del lavoro professionale svolto, dimensioni dell'ufficio giudiziario, materie trattate dal magistrato e dal professionista, organizzazione gabbellare, presenza di sezioni distaccate, funzioni dirigenziali del magistrato). È stata introdotta una nuova ipotesi di incompatibilità tra magistrati e loro parenti in secondo grado o affini in primo grado che svolgono attività di agente o ufficiale di polizia giudiziaria. Anche per l'accertamento di questa incompatibilità deve farsi ricorso ai criteri dettata dall'art. 18.

Più articolata di quella anteriormente vigente è la disciplina delle incompatibilità tra magistrati parenti, affini, coniugi o conviventi. Oltre ai criteri dettati dall'art. 18, sono previste ulteriori criteri di accertamento.

2.2 La legge 24 ottobre 2006, n. 269 ha introdotto significative modifiche al d. l.vo n. 109/2006, recependo alcune delle più rilevanti osservazioni contenute nei documenti associativi, cui Md ha dato un contributo significativo.

E' migliorata la formulazione di alcune previsioni di illecito che, specialmente sul terreno "sensibile" dell'esercizio dei diritti costituzionali del magistrato, apparivano troppo generiche e quindi incoerenti con le esigenze che stanno alla base della tipizzazione degli illeciti, da molto tempo invocata dalla dottrina e dall'associazionismo giudiziario (in particolare, con riferimento ai rapporti con gli organi di informazione). E' stata anche abrogata la previsione (art. 3, 1° comma lettera f) del divieto di pubbliche manifestazioni di consenso o dissenso sui procedimenti in corso e meglio formulata l'ipotesi di illecito consistente nell'iscrizione o partecipazione a partiti politici, che sussiste solo se "sistematica e continuativa" e quella del "coinvolgimento nella attività di centri politici o operativi nel settore finanziario" dalla quale viene eliminato il riferimento ai "centri politici".

Sono state eliminate alcune ipotesi di illecito "dell'apparenza" che, per la loro genericità avevano suscitato perplessità.

E' stata migliorata la formulazione degli illeciti commessi nell'esercizio delle funzioni, e si afferma l'insindacabilità del merito dell'attività interpretativa.

Sotto il profilo procedimentale, pur se non è stato rivisto il principio dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare del Procuratore generale presso la Cassazione, foriero di prevedibili inconvenienti pratici, ne sono stati temperati gli effetti negativi con la previsione di una clausola generale di irrilevanza dell'illecito di scarsa importanza (art. 3 bis) e con l'introduzione dell'istituto dell'archiviazione da parte dello stesso P.G. (art. 16, comma 5 bis).

E' stata introdotta la prescrizione decennale dell'illecito disciplinare, sono stati riportati a due anni vari termini di decadenza in precedenza previsti in un anno, l'impugnazione delle sentenze disciplinari è stata riportata alle sezioni unite civili, è stata prevista una nuova misura cautelare del trasferimento d'ufficio di un distretto limitrofo, è stata abrogata la previsione di autonomi poteri processuali del rappresentante del ministro.

Non è stata modificata la disciplina del trasferimento d'ufficio.

2.3 Una valutazione complessiva del sistema delineato a seguito delle modifiche approvate consente di apprezzare positivamente le numerose modifiche in tema di illecito disciplinare, ricondotte a figure meglio tipizzate e in cui sono state escluse le indebite limitazioni dirette a comprimere i diritti del magistrato in tema di manifestazione delle proprie opinioni e di partecipazione ad attività associative incompressibili. E' stato, così, respinto il disegno originario della riforma con cui si voleva ripristinare il mito del giudice "bocca della legge", da sempre utilizzato per favorire interpretazioni meramente ricognitive e scoraggiare la vera natura dell'interpretazione consistente in scelte possibili tra diverse opzioni offerte dalla norma.

Le modifiche apportate alla disciplina procedimentale tendono a ridurre gli effetti negativi derivanti dall'introduzione del principio della obbligatorietà dell'azione disciplinare per il Procuratore generale presso la Cassazione, così come positivamente devono essere apprezzate alcune limitazioni dei poteri attribuiti al Ministro e l'introduzione del termine di prescrizione dell'illecito disciplinare.

Non si è intervenuto, invece, sulla normativa che inequivocabilmente mira a svuotare in modo significativo i poteri del CSM, attraverso l'esclusione della possibilità di ricorrere al trasferimento d'ufficio nei casi in cui sussiste anche un profilo disciplinare.

L'esperienza storica del trasferimento (colpevole e incolpevole) previsto dall'art. 2 delle l. Guar. dimostra che si trattava di uno strumento indispensabile in situazioni di opacità o di "rottura della giurisdizione" in cui l'organo di autogoverno rimuoveva situazioni che influivano in modo significativo sulla credibilità della giurisdizione e sulla stessa funzionalità degli uffici, in particolare quando venivano coinvolti i dirigenti.

L'intervento consiliare, pur se a volte troppo prudente e di lenta applicazione, ha consentito di raggiungere plurimi effetti positivi, da un lato consentendo interventi su situazioni di sofferenza da cui potevano emergere disfunzioni di vario tipo, dall'altro favorendo trasferimenti richiesti dagli stessi magistrati interessati al fine di evitare la conclusione del procedimento iniziato nei loro confronti. Infine, una mera ricognizione dei più rilevanti casi di trasferimento per incompatibilità ambientale disposti dal CSM nell'ultima consiliatura nei confronti di dirigenti di uffici di grandi sedi giudiziarie (Napoli e Milano) dimostra che negli stessi casi l'iniziativa disciplinare è stata molto più lenta e priva di

effetti concreti, per cui in assenza dell'intervento consigliare quei dirigenti continuerebbero ancora oggi a esercitare le loro funzioni con gravi effetti sulla funzionalità degli uffici.

E' necessario, dunque, una incisiva azione diretta a recuperare il trasferimento per incompatibilità ambientale in capo al CSM.

3. La riforma delle Procure.

3.1 La riforma voluta dall'ex ministro Castelli interviene sul pubblico ministero attraverso due linee di tendenza: netta separazione delle funzioni -o meglio delle carriere- (che verrà esaminata in seguito); complessiva riorganizzazione verticistica e gerarchica intorno alla figura del procuratore della Repubblica che accentra le decisioni e le responsabilità dell'esercizio dell'azione penale, riducendo in modo significativo il ruolo e l'autonomia dei sostituti.

Il testo originario del D. L.vo 106/2006 prevede una pluralità di disposizioni, organizzative e di "gestione del procedimento", con cui si delinea il ruolo gerarchico del Procuratore.

Sotto il profilo organizzativo il Procuratore:

- determina i criteri di organizzazione dell'ufficio e di assegnazione degli affari, ivi compresi quelli di natura automatica (art. 1, co. 6). Per rendere il Procuratore sostanzialmente irresponsabile si prevede che tali criteri siano solo "comunicati" al CSM e si abroga l'art. 7 ter comma 3 dell'o.g. che attribuiva al Consiglio il potere di determinare i criteri di organizzazione delle Procure;
- "può" designare un vicario in caso di assenza o vacanza (art. 1, comma 3);
- può delegare a Procuratori Aggiunti o sostituti la cura di specifici settori (art. 1, c. 4);
- fissa i criteri generali per l'impiego di risorse personali e materiali (art. 4, 1° c.);
- è il responsabile unico dei rapporti con la stampa (art. 5).

Sotto il profilo di "gestione del procedimento" e dei rapporti con i sostituti il Procuratore:

- è il "titolare esclusivo dell'azione penale", che viene "esercitata sotto la sua responsabilità", in modo "corretto, puntuale e uniforme" (art. 1, commi 1 e 2; art. 2, c. 1);
- può formulare criteri per l'impostazione delle indagini, "in relazione a settori omogenei di procedimenti" (art. 4, 2° c.);
- può trattare gli affari personalmente ovvero assegnarli a singoli magistrati, così come può delegare il compimento di singoli atti (art. 2, co. 1);
- nell'assegnare un procedimento può indicare "criteri cui il magistrato deve attenersi" (art. 1, c. 5) e, qualora ciò non avvenga, potrà revocare la delega (art. 2, co. 2). La revoca deve essere motivata ed il magistrato ha la facoltà di presentare osservazioni scritte; i due atti vengono inseriti nei fascicoli personali di entrambi e sono inviati al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, titolare dell'azione disciplinare;
- deve assentire personalmente, o tramite un suo delegato, fermi, richieste di misura cautelare e (con alcuni limiti) reali (art. 3).

La spinta all'accentramento trova conferma nel potere di vigilanza attribuito al Procuratore generale presso la corte di appello, che acquisisce dati e notizie, al fine di verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione, e che invia al procuratore generale presso la Corte di cassazione una relazione con cadenza almeno annuale.

Viene anche abrogato, con norma del tutto fuori delega, l'art. 3 del D. Leg. n. 271 /89 (disposizioni di attuazione del C.P.P.) che disponeva la tendenziale concentrazione degli atti di un procedimento in capo allo stesso magistrato e che consentiva di affermare la parziale autonomia del sostituto nella fase delle indagini, ma che rispondeva in primis ad una fondamentale ragione organizzativa e investigativa di concentrazione e di responsabilizzazione in capo ad un unico responsabile.

3.2 La legge 24 ottobre 2006 n. 269 ha introdotto limitate modifiche al D. L.vo 106/2006 che, opportunamente valorizzate in una interpretazione costituzionalmente orientata, appaiono dirette a ridurre i poteri del Procuratore che svilivano maggiormente il ruolo del sostituto:

- la "responsabilità" del Procuratore nell'esercizio dell'azione penale viene attenuata e perde il carattere di personalizzazione esclusiva contenuta negli originari art. 1 e 2. Il Procuratore rimane titolare «unico» dell'esercizio dell'azione penale, di cui deve assicurare l'uniformità, ma il venir meno della esclusività della responsabilità del suo esercizio può consentire di riconoscere al sostituto assegnatario non solo una titolarità mediata (a seguito dell'assegnazione) ma anche una propria autonomia, con relativa responsabilità;
- i procedimenti non sono più "delegati" ma "assegnati" al sostituto che non viene più definito "delegato" ma, correttamente, "magistrato";
- al procedimento di evidente carattere *intimidatorio* previsto in caso di dissenso del sostituto rispetto alla revoca della delega viene sostituita la facoltà di presentare osservazioni, senza alcuna indicazione sull'ulteriore iter. È agevole, però, concludere, pur in assenza di specifiche disposizioni, che, qualora il procuratore non riveda la propria posizione, il sostituto potrà rivolgersi al CSM a tutela della sua autonomia e indipendenza, come già statuito dalla Corte costituzionale (sent. n. 143/73) e da plurime delibere consiliari adottate quando era vigente un quadro normativo risalente all'ordinamento Grandi del 1941.

3.3 Il disegno di legge del Ministro della giustizia non interviene sull'impianto complessivo della riforma ma introduce l'articolo 7 ter dell'ord. Giud. delineando, per i criteri organizzativi delle Procure, un procedimento simile a quello previsto per le tabelle degli uffici giudicanti.

L'intero assetto organizzativo dell'ufficio predisposto dal Procuratore (gruppi di lavoro per materie omogenee, l'assegnazione dei magistrati ai singoli gruppi di lavoro, l'individuazione dei procuratori aggiunti cui affidare il coordinamento dei gruppi stessi, l'attribuzione degli incarichi, l'individuazione dei criteri per l'assegnazione degli affari ai singoli sostituti) assume la forma della proposta del Procuratore Generale, è soggetto al parere del Consiglio Giudiziario e all'approvazione del CSM cui segue il decreto recettizio del Ministro.

Nella proposta del Ministro si prevede anche un recupero del ruolo del Procuratore aggiunto che, oltre a svolgere il lavoro giudiziario, coordina il gruppo di lavoro cui è assegnato o settori di attività dell'ufficio e, in particolare, sorveglia l'andamento dei servizi delle segreterie e degli ausiliari, vigila sull'attività dei sostituti, curando anche lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno del gruppo di lavoro.

3.4 La valutazione del disegno di legge non può prescindere dal recupero del potere di controllo del CSM (e dei Consigli Giudiziari) in netta controtendenza con la riforma Castelli e con il compromesso parlamentare raggiunto durante la discussione sulle modifiche al decreto sulle Procure.

L'introduzione di un sistema che ritaglia univocamente uno spazio di intervento all'organo di autogoverno sulle modalità di esercizio del potere del Procuratore della Repubblica rappresenta, un elemento estremamente positivo che tende a riconoscere il ruolo del CSM, riducendo, contestualmente, l'immagine di un Procuratore della Repubblica svincolato da ogni controllo.

Appare positivo anche il recupero del ruolo dei Procuratori aggiunti per i quali vengono individuati specifici compiti che, perciò, non sono limitabili dal Procuratore.

Il disegno di legge non interviene, però, sull'impianto complessivo della riforma delle Procure che pure richiedeva un incisivo intervento diretto a smantellare il ruolo burocratico, accentratore e gerarchico del Procuratore della Repubblica, caparbiamente perseguito dalla riforma Castelli, un modello che in anni non lontani ha dato pessima prova attraverso un esercizio opaco (o mancato) dell'azione penale. Le parziali modifiche apportate dalla legge 269/2006, che attenuano solo parzialmente questo modello, appaiono assolutamente insufficienti; d'altra parte proprio il compromesso parlamentare raggiunto tra centro sinistra e centro destra in quella sede appare l'origine dell'assenza di più significativi interventi nel disegno di legge.

E', perciò, necessario da un lato sollecitare interventi legislativi diretti a modificare radicalmente l'assetto dell'ufficio del pubblico ministero oggi vigente, dall'altro perseguire la strada di una interpretazione costituzionalmente orientata che salvaguardi principi fondamentali irrinunciabili.

3.4 Il futuro del pubblico ministero.

La storia di Magistratura democratica, e i valori da essa espressi, progressivamente divenuti patrimonio di gran parte della Magistratura, è anche la storia della consapevolezza di questa situazione, della necessità di superarla, con modifiche ordinamentali e processuali, ma anche attraverso un esercizio di un potere ripartito tra tutti i magistrati del pubblico ministero che, lungi dal rappresentare un incontrollato e frammentario esercizio dell'azione penale (che rappresenterebbe la negazione del principio costituzionale di cui all'art. 112 Cost.), individui in capo a ogni magistrato requirente la facoltà e il potere di concorrere, attraverso lo status riconosciutogli dalla Costituzione, a un pieno esplicarsi dell'azione dell'ufficio. Accentramento e gerarchia consentono o possono consentire zone d'ombra e omissioni nell'esercizio dell'azione penale; l'esistenza di un potere ripartito tra più soggetti naturalmente consente di operare un esercizio dell'azione penale in tutti i casi in cui questa sia doverosa, indipendentemente dai soggetti ed interessi coinvolti.

Pur se vanno perseguiti con convinzione gli interventi legislativi diretti a recuperare pienamente i valori costituzionali riferibili al pubblico ministero, occorre individuare linee interpretative che garantiscano l'applicazione delle nuove norme secondo criteri conformi ai principi costituzionali richiamati ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale, della Cassazione e dall'azione del CSM.

Una interpretazione necessaria, nella consapevolezza dei vantaggi e dei limiti del sistema (dei criteri organizzativi) che ha operato fino a ieri e che:

da un lato, ha favorito la partecipazione dei sostituti, il coinvolgimento dei Consigli Giudiziari e l'azione di controllo e di orientamento del CSM. In alcune occasioni attraverso le osservazioni dei sostituti sono state individuate situazioni patologiche o di sofferenza in cui il dirigente manifestava una funzione accentratrice, burocratica che si poneva in contrasto con un'ottica di efficienza o di rispetto dei principi costituzionali,

dall'altra ha costituito un'occasione di irrigidimento dei moduli organizzativi, di controlli spesso tardivi per i tempi di intervento del Consiglio, di rispetto meramente formale delle "direttive" consiliari ampiamente disattese nella concreta azione degli uffici.

Allo stesso tempo occorre favorire una valutazione della funzione svolta dal Procuratore sotto il profilo della direzione corretta ed efficiente dell'ufficio da lui diretto: da un lato stimolando una cultura della dirigenza, anche attraverso l'individuazione di parametri fissati dallo stesso CSM per la successiva valutazione, tale da delineare una nuova figura di dirigente dell'ufficio giudiziario che coniughi la cultura delle garanzie a quella dei risultati; dall'altro creando un corretto rapporto tra potere e responsabilità, con verifiche periodiche, con l'eventuale revoca, e nell'ottica della temporaneità degli incarichi direttivi, così come opportunamente previsto dal disegno di legge del Ministro della

Giustizia. Occorre, infine, rivedere in tale prospettiva i criteri di nomina dei dirigenti e curare la loro formazione permanente.

Sul merito delle innovazioni legislative ormai operative:

-va garantito lo status del magistrato, previsto dai principi costituzionali, attraverso indicazioni di carattere generale del CSM che favoriscano sempre la partecipazione dei sostituti, l'intervento dei consigli giudiziari e il controllo consiliare. Va perseguita una interpretazione costituzionalmente orientata delle nuove norme, con riferimento:

- all' *Assegnazione (e autoassegnazione) dei procedimenti e poteri del Procuratore*, valorizzando la giurisprudenza che escludeva l'esistenza di un potere di assegnazione e autoassegnazione arbitrario e svincolato da ogni motivazione, in contrasto con i canoni di imparzialità, trasparenza e buon andamento dell'amministrazione previsti dall'art. 97 della Costituzione e incompatibile col rispetto della garanzia di autonomia e indipendenza che l'art. 101 comma 2 della Costituzione assicura a tutti gli appartenenti all'ordine giudiziario; e ancora valorizzando alcuni termini della nuova normativa, quali *criteri e assegnazione* e la nuova previsione secondo cui la responsabilità del Procuratore nell'esercizio dell'azione penale *non è più esclusivamente personale*;
- alla *revoca dell'assegnazione e all'autonomia del sostituto*, valorizzando le modifiche introdotte dalla L. 296/2006, tutte dirette a limitare i poteri del dirigente che svilivano il ruolo del sostituto in precedenza ricordate;
- al connesso tema del *potere del procuratore di impartire direttive*, valorizzando le direttive generali già previste dal CSM (da ultimo delibera 19 aprile 2004) e interpretando correttamente il potere di stabilire "criteri" (linee di azione di carattere generale operative per il singolo procedimento) solo "all'atto dell'assegnazione";

-sui criteri di organizzazione (assetto dell'ufficio, ripartizione in gruppi, assegnazione ai gruppi, turni, etc.) si deve guardare con favore alla proposta del Ministro di introduzione dell'art. 7 ter dell'ord. Giud. sottolineando che anche prima della sua approvazione attraverso una adeguata interpretazione fondata sull'art. 97 della Cost. e sull'onere di trasmissione previsto dalla nuova norma è possibile sostenere che:

- i criteri adottati costituiscano elemento di valutazione della professionalità e idoneità direttiva del dirigente (anche attraverso l'inserimento nel fascicolo personale) e, in prospettiva, di verifica del controllo gestionale e di "rinnovo" (istituti previsti dal disegno di legge del Ministro);
- debbano essere previsti dal Consiglio strumenti di partecipazione dei sostituti all'atto della predisposizione dei criteri, così come la possibilità di presentare osservazioni. Solo progetti discussi, partecipati e condivisi consentono di perseguire un'azione trasparente ed efficiente, con sostituti motivati che si sentono parte dell'intero ufficio;
- debba essere previsto l'intervento dei Consigli Giudiziari, con invito ai dirigenti a inviare criteri e eventuali osservazioni agli organi locali dell'autogoverno;
- debba essere garantita l'immediata valutazione del CSM nel caso in cui siano state presentate osservazioni dai sostituti ovvero espresse valutazioni negative del Consiglio giudiziario o tali da evidenziare l'assoluta inidoneità dei criteri sotto il profilo della razionalità;
- debba essere prevista la valutazione del CSM dei criteri unitamente alle proposte tabellari degli uffici giudicanti, dovendo valutarsi la razionalità complessiva dell'organizzazione degli uffici.

In ogni caso va sviluppato un forte impegno a sostegno di modelli organizzativi positivi e di prassi virtuose che possono costituire il modello di riferimento per l'organizzazione da adottare.

4. La separazione delle funzioni.

4.1 La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario realizza una netta separazione delle funzioni che, in concreto, assume la forma di una vera e propria separazione delle carriere.

Nel regime definitivo, fin dal momento della presentazione della domanda del concorso il candidato deve indicare se intende accedere alle funzioni giudicanti o requirenti e tale indicazione costituisce titolo preferenziale per la scelta della sede di prima destinazione.

Entro il terzo anno di esercizio delle funzioni (perciò cinque anni dopo la nomina a uditore) i magistrati devono scegliere definitivamente se intendono transitare nella diversa funzione, attraverso un meccanismo complicato che non dà alcuna garanzia di accoglimento della richiesta. Ogni anno viene bandito dal CSM, per un numero limitato di posti, un concorso per titoli ed occorre, ancora, superare utilmente un corso di formazione presso la Scuola con valutazione positiva e delibera del CSM.

Il passaggio di funzioni deve avvenire in un ufficio avente sede in distretto diverso con esclusione di quello ex art. 11 C.P.P.

Nel regime transitorio, per i magistrati già in servizio la scelta tra funzioni giudicanti e requirenti va operata, in via definitiva, entro tre mesi dalla data di acquisto di efficacia del decreto legislativo (termine scaduto il 28 ottobre 2006, opportunamente disciplinato dal CSM) e verrà realizzata nel limite dei posti vacanti individuati annualmente nei cinque anni successivi. La graduatoria è formata sulla base dell'eventuale anzianità di servizio nelle funzioni verso le quali si chiede il tramutamento (quindi giudicanti se si chiede un posto giudicante e requirenti se si chiede un posto requirente)

e in caso di parità o di assenza di tale requisito, sulla base della pura anzianità di servizio. La scelta avviene secondo l'ordine in graduatoria e deve riguardare un ufficio avente sede in diverso circondario (se riguarda funzioni di primo grado) o un diverso distretto, escluso quello competente ex art. 11 CPP (se riguarda funzioni di secondo grado).

La legge 24 ottobre 2006 n. 269 ha sospeso, fino al 31 luglio 2007, l'efficacia delle norme sulla separazione delle funzioni.

4. 2 Il disegno di legge Mastella afferma l'unicità della magistratura "nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità" e la distinzione "secondo le funzioni esercitate".

Al termine del tirocinio i vincitori non sono di norma destinati a svolgere le funzioni requirenti.

Il passaggio dalla funzione giudicante alla requirente e viceversa è consentito, ma può essere richiesto dopo almeno sei anni di servizio in ciascuna funzione ed è disposto a seguito di frequenza di un corso di qualificazione professionale organizzato dal CSM e di un giudizio di idoneità dello stesso CSM su parere del consiglio giudiziario (acquisito il parere del presidente della corte di appello o, rispettivamente, del procuratore generale della Repubblica e, eventualmente anche le valutazioni del presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati).

In tema di incompatibilità si prevede:

per il passaggio dalla giudicante alla requirente il divieto di trasferimento per quattro anni ad un ufficio requirente del distretto per chi in tale distretto ha esercitato funzioni giudicanti in materia penale per almeno due anni nei sei anni precedenti la domanda di mutamento di funzioni;

per il passaggio dalla requirente alla giudicante il divieto di trasferimento per quattro anni ad un ufficio giudicante del distretto per chi in tale distretto ha esercitato funzioni requirenti nel corso dell'ultimo quadriennio precedente la domanda di trasferimento.

Fino al 31 dicembre 2008 i magistrati che esercitano funzioni giudicanti o requirenti alla data di entrata in vigore della legge possono chiedere di essere assegnati a funzioni rispettivamente requirenti o giudicanti in un diverso circondario.

4.3 La valutazione del disegno di legge non può prescindere dalla riaffermazione, netta, dell'unicità della magistratura, col recupero di un principio che garantisce la piena appartenenza del pubblico ministero ai valori della giurisdizione. Si tratta di una scelta di grande rilievo che scardina uno dei principi perseguiti con decisione dalla legge Castelli e che apparivano particolarmente insidiosi per gli effetti che rischiava di causare nel tempo sulla stessa autonomia e indipendenza del pubblico ministero.

Vengono, però, introdotti dei criteri che non possono essere condivisi e di cui dovrebbe essere operata una correzione.

E' stato introdotto un lungo termine (sei anni) di permanenza nella funzione (giudicante o requirente), molto più lungo dell'ordinaria legittimazione al trasferimento (tre anni) che non trova giustificazione alcuna nella necessità di acquisizione di una specifica professionalità della funzione e che penalizzerebbe particolarmente i magistrati in prima assegnazione.

Non può essere condivisa la scelta dell'incompatibilità distrettuale (peraltro della durata di quattro anni, superiore all'ordinario termine triennale di legittimazione al trasferimento), pur se è stata limitata per il passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente ai soli magistrati che hanno svolto funzioni giudicanti penali.

Se sarà confermata l'incompatibilità distrettuale andrà ulteriormente ampliata la norma transitoria per prevedere, nel testo oggi noto, l'incompatibilità circondariale per i magistrati in servizio ben oltre il dicembre 2008, così come previsto dal disegno di legge.

5. L'accesso in magistratura

Sino al 1998 l'accesso al concorso richiedeva come unico requisito il possesso della laurea in giurisprudenza.

Una modalità di accesso, sicuramente rispondente al dettato dell'art. 106 della Costituzione, trattandosi di un concorso *unico*, anonimo, a parità di condizioni e a parità di requisiti, incentrato su una selezione tecnica idonea a garantire l'accertamento imparziale e oggettivo dei requisiti di preparazione necessari per il futuro acquisto di una idonea qualificazione professionale, con esclusione di qualunque valenza, positiva o negativa, diretta o indiretta, della categoria sociale di appartenenza.

Con la legge Bassanini alla laurea in giurisprudenza si è aggiunto, quale requisito di accesso, la frequenza della scuola di specializzazione delle professioni legali. Tale innovazione venne in più occasioni spiegato con la necessità di assicurare un più alto livello di preparazione e di cultura di coloro che si candidano ad entrare in magistratura; ridurre l'abnorme affollamento dei concorsi; favorire il formarsi di una cultura comune tra magistrati e avvocati.

5.1 La riforma Castelli, sospesa fino al 31 luglio 2007, trasformava il concorso di accesso in magistratura in un vero e proprio concorso di secondo grado, occorrendo, oltre alla laurea in giurisprudenza, il diploma della scuola di specializzazione, o il dottorato di ricerca in materie giuridiche, o l'abilitazione all'esercizio delle funzioni forensi, o lo svolgimento di funzioni direttive nelle pubbliche amministrazioni per almeno tre anni, o lo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario per quattro anni senza demerito e senza sanzioni disciplinari.

Alle prove canoniche, scritte ed orali, veniva aggiunto un colloquio di idoneità psico-attitudinale, senza che ne venissero specificate in alcun modo le modalità (demandate a modelli affidati ad un successivo decreto ministeriale), la rilevanza dell'esito e gli eventuali rimedi contro valutazioni negative. A tale norma gli stessi psicologi italiani, attraverso la loro Società nazionale, avevano dato un giudizio negativo mettendo in evidenza l'assenza di criteri scientifici per la verifica dell'idoneità psico-attitudinale alla professione di magistrato.

5.2 Il disegno di legge del Ministro della giustizia prevede l'abbandono del modello basato su un unico concorso e l'istituzione di due canali concorsuali separati e diversi (ciascuno per la metà dei posti vacanti), con diversi requisiti di legittimazione, con abolizione della verifica di idoneità psico-attitudinale.

Per il c.d. concorso ordinario, si conferma l'impostazione di concorso di secondo livello, non essendo sufficiente per la partecipazione la sola laurea in giurisprudenza. Il di più che viene richiesto consiste o in una ulteriore qualificazione accademica (il diploma rilasciato dalle scuole di specializzazione nelle professioni legali, oppure la qualità di docente universitario di ruolo: ricercatore, associato o ordinario) o in una qualificazione professionale (avvocato con almeno tre anni di esercizio della professione e magistrati onorari confermati dopo il primo incarico), o nella qualità di dipendente pubblico di alto livello (magistrati amministrativi, contabili e militari, avvocati e procuratori dello Stato) o di medio livello (dipendenti dello Stato, delle Regioni degli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, laureati in giurisprudenza con qualifica dirigenziale o altra qualifica equivalente, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica).

Il superamento del concorso determina lo svolgimento di un tirocinio di ventiquattro mesi e si articola in sessioni, una delle quali della durata di sei mesi (anche non consecutivi), effettuata presso la Scuola della magistratura ed una della durata di diciotto mesi (anche non consecutivi), effettuata presso gli uffici giudiziari.

Al corso-concorso sono ammessi i laureati in giurisprudenza, di età inferiore a 35 anni, che abbiano una media complessiva non inferiore a ventotto/trentesimi per gli esami sostenuti, ed in numero superiore al 30% dei posti banditi. La selezione iniziale prevede una prova scritta ed una orale.

Il corso-concorso si sviluppa in due anni: in ciascun anno, tre mesi sono di formazione teorica (presso la Scuola della magistratura), cinque di tirocinio presso gli uffici giudiziari, tre mesi di tirocinio presso enti pubblici o istituzioni internazionali collegate alla giustizia. Per tutta la durata del biennio è prevista la corresponsione di una borsa di studio (900 euro).

Al termine del primo anno è prevista una valutazione (da parte della Scuola per la parte teorica e dei Consigli Giudiziari per quella pratica) per l'ammissione all'anno successivo. Al termine della seconda annualità i candidati sono sottoposti ad un esame con caratteristiche di pubblico concorso finale selettivo, con una prova scritta ed una orale.

Per chi supera la prova finale è previsto un tirocinio abbreviato di soli sei mesi che si articola in attività svolte presso gli uffici giudiziari con eventuali stage formativi presso altre amministrazioni o enti anche internazionali con modalità definite con delibera del Consiglio superiore della magistratura.

Per chi non supera la prova finale è garantito comunque l'accesso, a richiesta, nella P.A. con ruolo C3, con priorità per il Ministero della giustizia.

5.3 La valutazione del disegno di legge.

La trasformazione dell'accesso in magistratura in un vero e proprio concorso di secondo grado deve essere attentamente valutata, tenendo anche conto dell'evoluzione che ha assunto il corso di laurea in giurisprudenza, portata da quattro a cinque anni e ancora in attesa di stabile definizione; è stata individuata, infatti, una fase propedeutica (dapprima triennale e da sola sufficiente al conseguimento della c.d. laurea breve; oggi dopo il DM 25 novembre 2005, pubblicato sulla GU del 7 dicembre 2005 n. 293, di durata annuale, al termine della quale lo studente deve scegliere il tipo di laurea cui aspira e conseguentemente il corso di studi che intende seguire) ed una fase successiva, ripartita in due corsi, uno dei quali specificamente orientato alle professioni legali, della durata di quattro anni.

In sostanza il sistema delineato innalza notevolmente l'età di ingresso in magistratura.

D'altra parte, l'eterogeneità e la molteplicità delle categorie ammesse al concorso, che si risolve nella costruzione dell'accesso come concorso di secondo grado, si pone certamente in contrasto con l'esigenza di ridurre il numero dei candidati che aveva anche indotto a prevedere come ulteriore requisito di partecipazione il conseguimento del diploma rilasciato a seguito del corso di specializzazione, e desta perplessità per la pleora di categorie ammesse.

Il corso-concorso positivamente si affianca al concorso di secondo grado con l'obiettivo di consentire ai neolaureati (più meritevoli) di intraprendere subito il percorso per l'ingresso in magistratura, percependo durante il corso una borsa di studio.

Va, però, approfondita l'opportunità di creare diversi canali di accesso, fermo restando che il sistema del corso-concorso non deve consentire discriminazioni derivanti dall'attuale requisito dei voti conseguiti nel corso di laurea influenzati in modo significativo dalle valutazioni operate nelle diverse Università. In ogni caso il procedimento deve evitare possibili discriminazioni nelle valutazioni dei partecipanti al corso e prevedere una rigorosa valutazione finale che accerti la sussistenza dei requisiti per la nomina a magistrato di Tribunale.

6. La Scuola della Magistratura

6.1 La riforma Castelli, aveva sollevato dubbi e preoccupazioni nella magistratura associata e nel CSM, benché la creazione di una scuola incaricata della formazione iniziale e continua dei magistrati costituisse un obiettivo a lungo perseguito.

La legge n. 150/2005 e il d.lgs. n. 26/2006 recante norme sulla "Istituzione della Scuola superiore della magistratura" prevedevano, infatti, la creazione di un ente autonomo completamente avulso dal circuito dell'autogoverno, nel cui organo di direzione i magistrati nominati dal CSM erano in netta minoranza (due, accanto ai Capi di Corte, a un avvocato nominato dal CNF, un professore nominato dal CUN, un membro nominato dal Ministro della Giustizia), e che si sostituiva al Consiglio non solo in tutte le funzioni legate alla formazione ma anche e soprattutto nelle delicate funzioni inerenti l'organizzazione e la gestione del tirocinio degli uditori giudiziari. A ciò si aggiungeva: la

strutturazione della Scuola su tre sedi (rette da tre organi centrali, un comitato direttivo e due comitati di gestione), corrispondenti grosso modo al Nord Centro e Sud del Paese, con competenza ciascuna sia per la formazione iniziale che la permanente, e una sostanziale cancellazione della formazione decentrata; l'attribuzione alla Scuola di funzioni di valutazione, legate al sistema della carriera (essendo necessario per il mutamento delle funzioni così come per la partecipazione ai concorsi per funzioni d'appello, di cassazione e direttive, il certificato di positivo superamento di un apposito corso presso la Scuola), con una inammissibile commistione tra formazione e valutazione; una disciplina eccessivamente rigida e dettagliata dell'attività formativa, che richiede invece per sua natura previsioni flessibili quanto all'articolazione, ai contenuti e alle finalità.

Pur se la riforma è entrata in vigore (ma non è stata ancora attuata) a gran parte dei limiti evidenziati sembra porre rimedio il progetto Mastella.

6.2 Il disegno di legge del Ministro introduce alcuni cambiamenti decisivi, sia nell'impianto sia nelle soluzioni operative.

Quanto all'impianto, viene meno, innanzitutto, il criterio della "esclusività" della scuola quale organismo con compiti di formazione dei magistrati, così che resta garantito il permanere della formazione decentrata, che, esterna alla scuola, va da questa coordinata con le proprie attività. Viene poi meno, e questo costituisce un secondo aspetto essenziale, la previsione che la scuola esprima valutazioni direttamente incidenti sulla progressione in carriera o su altri aspetti della professione del magistrato (con l'eccezione del contributo che le schede di valutazione della scuola danno al giudizio finale del Consiglio sul conferimento delle funzioni ai nuovi magistrati). Un terzo cambiamento riguarda la composizione dei suoi organismi, che vedono scomparire i comitati di gestione e, per contro, vedono ampliato a dodici il numero dei componenti del comitato direttivo (sette magistrati, non più comprendenti i vertici della Corte di Cassazione, tre professori universitari e due avvocati), con un riequilibrio nel numero dei magistrati presenti e di quello dei componenti di nomina consiliare (sei). Per i magistrati che compongono il comitato direttivo è adesso prevista la collocazione fuori ruolo. È importante segnalare che i componenti del comitato, oltre ai compiti organizzativi e gestionali, da un lato, e di programmazione, dall'altro, rivestono anche compiti di diretta partecipazione alla concreta articolazione delle attività formative e al loro svolgimento. È prevista, poi, la presenza di un comitato scientifico. Un ruolo significativo, infine, viene attribuito al segretario generale, nominato dal comitato direttivo su una terna di candidati indicati dal CSM. Una quarta significativa modifica riguarda il ripristino delle competenze consiliari in materia di organizzazione e gestione del tirocinio dei nuovi magistrati.

Coerentemente con la nuova impostazione vengono significativamente ampliati i compiti demandati alla scuola, ad esempio includendo la formazione dei magistrati onorari e dei dirigenti amministrativi e prevedendo espressamente compiti di collaborazione con il CSM per quanto riguarda gli stages ed altre iniziative a livello internazionale. Particolare attenzione viene conservata all'autonomia della scuola, il cui statuto e regolamenti sono adottati con provvedimenti del comitato direttivo.

Sottolineato in tal modo che la scuola ha come cuore della propria attività la "formazione" e "l'aggiornamento professionale", non più inquinati da finalità valutative, il progetto Mastella si articola, ovviamente, attorno alle nuove forme di accesso ed alle nuove previsioni in tema di percorsi professionali. Così, ad esempio, per i magistrati di prima nomina (non più qualificati "uditori", salvo qualche refuso nel testo) sono previsti percorsi formativi differenziati a seconda delle tipologie di accesso.

6.3 La valutazione del progetto Mastella non può che prendere le mosse dal sostanziale apprezzamento per l'abbandono degli aspetti ideologici e punitivi della riforma Castelli. La separazione tra formazione e valutazione, il riavvicinamento della scuola all'autogoverno, il recupero della formazione decentrata, la chiara definizione delle competenze reciproche tra scuola e CSM sono elementi essenziali per il rispetto delle attribuzioni costituzionali del Consiglio e per l'efficacia e la trasparenza dell'attività della stessa scuola. Altrettanto importante appare la scelta di attribuire alla scuola compiti formativi anche per i magistrati onorari e per i dirigenti amministrativi, superando la tradizionale e negativa separazione dei ruoli ed attraendo all'interno di un unico circuito formativo tutto il mondo che concorre alla direzione delle strutture giudiziarie. All'interno di questo nuovo impianto, che ci appare convincente, meritano di essere segnalati alcuni aspetti che meriterebbero una forte critica o una attenta riflessione.

La soluzione di attribuire al CSM la nomina di sei (cinque magistrati e un professore) dei dodici componenti il comitato direttivo va fortemente criticata perché non appare del tutto idonea a garantire quel livello di indipendenza che si rende necessario a causa dell'ormai acclarato impatto che la formazione ha sulla professionalità e l'indipendenza dei magistrati. Al CSM deve spettare la nomina di otto componenti (sei magistrati e due laici), in linea con la struttura "2/3-1/3" della propria composizione. Sembra invece condivisibile - una volta riequilibrato sul piano numerico il potere di nomina - la scelta di attribuire la nomina dei restanti membri al Ministro, organo politicamente responsabile e a cui compete provvedere alla messa a disposizione della scuola del personale e di mezzi strumentali. Da escludere invece il meccanismo dell'intesa, foriero di appesantimenti procedurali e di un appannamento della distinzione di competenze tra Consiglio e Ministro.

Non può essere condivisa in alcun modo la presenza di tre sedi decentrate sul territorio con riferimento alla formazione della magistratura ordinaria. L'esperienza concreta operata dal Consiglio e tutte le altre esperienze europee dimostrano quanto sia necessaria l'unicità della formazione dei magistrati, in particolare nella fase del tirocinio iniziale, che costituisce il momento di maturazione della comune cultura della giurisdizione. Oltre al profilo degli accresciuti costi, si deve sottolineare la estrema difficoltà di organizzare in tempi brevi ben tre strutture formative di adeguata qualità

Va pure espressa una valutazione negativa in ordine alla struttura provvisoria che dovrebbe operare fino all'avvio della scuola. Non convince, né pare coerente sul piano degli assetti costituzionali, che una struttura esterna possa operare direttamente all'interno delle attività di formazione, escludendo le articolazioni consiliari o sovrapponendosi ad esse, fino a quando queste attività restano di competenza del Consiglio. Del resto la difficoltà di avviare la nuova scuola rende concreto il rischio che questo comitato sia prorogato per lungo tempo. Ben potrebbero le esigenze poste a fondamento della costituzione di questa struttura essere soddisfatte attraverso una struttura di raccordo per garantire, per il tempo strettamente necessario, l'avvio della scuola.

Va, ancora, rilevato che non risultano chiari il ruolo e attribuzioni del comitato scientifico, di cui peraltro non si fa menzione tra gli organismi elencati nell'art. 4. A tale proposito si osserva che manca nel testo ogni indicazione circa i rapporti con i compiti di indirizzo programmatico e di concreta gestione che spettano al comitato direttivo ed ai suoi componenti e si evidenzia l'esigenza di una indicazione normativa che garantisca al comitato scientifico una adeguata autonomia.

Infine, la previsione, pur condivisibile, dell'obbligo di formazione almeno quadriennale per tutti i magistrati e le altre disposizioni del progetto non lasciano dubbi circa il rilevante carico di lavoro che graverà annualmente sulla scuola, soprattutto ove ritenga di adottare tipologie formative più moderne. Si pone, dunque, un problema di risorse, che dovranno essere proporzionate alle attività da svolgere e, insieme, la necessità di garantire che queste possano essere sviluppate con livelli adeguati di indipendenza e di qualità.

7. I nuovi Consigli Giudiziari e il Consiglio Direttivo della Cassazione

7.1 Riforma Castelli e disegno di legge Mastella.

La normativa relativa all'istituzione del consiglio direttivo della corte di cassazione e alla nuova disciplina dei consigli giudiziari (d.lgs, 27 gennaio 2006 n. 25) pur se è entrata in vigore non è pienamente operativa, avendo chiarito il CSM (risoluzione del 21 giugno 2006) che sono necessarie disposizioni attuative che disciplinino l'elezione e la nomina dei componenti di questi organi.

Il disegno di legge del Ministro della giustizia incide profondamente sul sistema delineato dalla riforma Castelli.

A fronte dell'attuale sistema di elezione dei componenti togati di stampo spiccatamente maggioritario, la riforma Castelli introduce un sistema elettorale nefasto, simile a quello previsto per il CSM, orientato a ridurre ulteriormente il dibattito sulle idee completando lo scardinamento dei gruppi associativi. La proposta Mastella modifica il sistema elettorale, introducendo finalmente un sistema proporzionale per liste concorrenti.

In secondo luogo opportunamente il progetto Mastella elimina la figura dei componenti supplenti ed introduce un quorum per la legittimità delle sedute che rende nettamente più agile il funzionamento (va detto che non prevede alcun quorum per "categoria" -laici/togati, giudicanti/requirenti- ma solo un quorum complessivo).

Per entrambi i testi: la durata è fissata in quattro anni; i componenti non di diritto (laici e togati) non sono immediatamente rieleggibili; è previsto un compenso con gettone, ma non per i magistrati.

I Consigli Giudiziari per il progetto Mastella sono così composti:

- per i distretti di dimensioni fino a 350 magistrati, dal Presidente della Corte, dal Procuratore Generale, da 4 magistrati giudicanti, da 2 magistrati requirenti, da 1 professore universitario, da 2 avvocati con almeno dieci anni di attività, da 1 rappresentante dei consigli regionali "in possesso di una specifica competenza gestionale ed organizzativa.";
- per i distretti di dimensioni superiori ai precedenti, fino a 600 magistrati, oltre ai 2 componenti di diritto, 7 magistrati giudicanti, 3 magistrati requirenti, 1 professore universitario, 3 avvocati, 2 rappresentanti dei consigli regionali;
- per distretti di dimensioni superiori a 600 magistrati, oltre ai 2 componenti di diritto, 9 magistrati giudicanti, 5 magistrati requirenti, 1 professore universitario, 3 avvocati, 2 rappresentanti del consiglio regionale.

Viene istituita la sezione dei giudici di pace, composta dai 2 componenti di diritto, da 3 magistrati, 1 avvocato, 1 rappresentante del consiglio regionale e 3 giudici di pace, con competenza per i pareri sui "giudici onorari", sulle proposte organizzative degli uffici dei giudici di pace e per i pareri relativi alle competenze di cui agli artt. 4, 4bis, 7 comma 2bis e 9 L. 374/91.

Come si vede per il testo Mastella il rapporto "laici"/"togati" si mantiene all'interno del limite percentuale previsto dalla Costituzione per il CSM (per il quale il numero dei togati non deve essere inferiore ai 2/3 dei componenti elettivi) con la sola eccezione relativa ai distretti di piccole dimensioni per i quali tale rapporto non sarebbe rispettato non dovendosi in esso computare i componenti di diritto. Riflessioni specifiche andrebbero fatte con riferimento alla innovativa introduzione della sezione dei giudici di pace, per la quale suscita perplessità il rapporto fra le diverse categorie dei soggetti e appaiono confuse le competenze.

Nel testo Castelli sono previste, invece, solo due fasce per dimensioni (sopra o sotto i 350 magistrati), i rapporti sono molto più sbilanciati in danno dei togati e violativi di quelli previsti dalla Costituzione (il rapporto sfiora l'equivalenza e tende a peggiorare con i supplenti), è previsto come componente di diritto anche il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, è previsto in vicepresidente eletto fra i laici la cui introduzione è priva di logica e foriera di problemi (pacificamente non può sostituire il Presidente della Corte di Appello, il quale in caso di assenza è sostituito da chi ne svolge le funzioni ed inoltre è senza senso la figura di un vicepresidente che partecipa -senza alcun compito specifico- solo ad una ristretta tipologia di sedute).

Per quanto attiene alle competenze attribuite ai CG il testo Mastella è più restrittivo del testo Castelli. I CG esprimono pareri sulle tabelle (giudicanti e requirenti, in quanto la riforma complessiva reintroduce l'art. 7 ter comma 3 O.G.) degli uffici del distretto, pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati previste dalla legge, pareri e proposte sul funzionamento e l'organizzazione degli uffici dei giudici di pace del distretto, proposte al Comitato Scientifico della Scuola superiore della magistratura; su richiesta del CSM pareri su materie attinenti alle loro competenze.

Per il testo Castelli i CG esprimono pareri sulle tabelle (solo degli uffici giudicanti); esprimono pareri sull'attività e la professionalità dei magistrati nei casi previsti dalla legge, dai regolamenti o da disposizioni generali del CSM o su richiesta specifica di questo, acquisendo motivate e dettagliate valutazioni scritte del Consiglio dell'Ordine degli avvocati; esercitano la vigilanza sui magistrati del distretto con obbligo di rapporto in caso di notizie di illeciti disciplinari; esercitano la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto con potere di segnalazione di disfunzioni al Ministro; formulano pareri e proposte sul funzionamento e l'organizzazione degli uffici dei giudici di pace; hanno potere deliberativo al posto del CSM in ordine allo status dei magistrati per quanto attiene ad aspettative, congedi, riconoscimento di causa di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate e sussidi; formulano pareri, anche su richiesta del CSM, in ordine ai collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze, concessione di titoli onorifici, riammissioni in magistratura; formulano pareri su ogni materia ad essi ulteriormente attribuita anche su richiesta del CSM; formulano proposte al Comitato direttivo della Scuola della magistratura.

Sia per il testo Castelli che per quello Mastella i "laici" non partecipano a tutta la attività dei CG, ma sono esclusi dalla trattazione di determinate materie.

Per il testo Mastella deve ritenersi -nonostante qualche refuso del testo che rende dubbio il quadro- che i "laici" potrebbero partecipare solo alla formazione dei pareri in materia tabellare e sul funzionamento e l'organizzazione dei giudici di pace.

Per il testo Castelli, oltre alla trattazione della materia tabellare ed al funzionamento e organizzazione degli uffici dei giudici di pace, partecipano anche alla attività di vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari con potere di segnalazione delle disfunzioni al Ministro.

Viene inoltre opportunamente introdotto il Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione, sulla scia di quanto già previsto dal CSM con circolare.

Nel testo Mastella l'organo sarebbe composto dal Primo Presidente, dal Procuratore Generale, da 3 magistrati con funzioni requirenti, 5 con funzioni giudicanti, eletti da tutti i magistrati presso la Corte e la Procura Generale. Ne farebbero poi parte 2 professori universitari di materie giuridiche nominati dal C.U.N. e 2 avvocati con almeno venti anni di attività nominati dal C.N.F..

Il testo Castelli, invece, prevede fra i membri di diritto anche il Presidente del C.N.F.; prevede un vicepresidente eletto fra i laici; prevede -coerentemente con quanto previsto dallo stesso testo per i CG- la distinzione titolari/supplenti; complessivamente -per i titolari- prevede 7 togati e 3 laici compresi i componenti di diritto.

Come si vede in entrambi i testi non è prevista (fortunatamente) la partecipazione di rappresentanti "della politica", come potrebbero essere ritenuti quelli nominati dai consigli regionali nei CG.

Le competenze attribuite a quest'organo ripercorrono quelle già descritte per i CG, con le necessarie differenze (non sono previsti i giudici di pace).

Valgono per essi sostanzialmente le medesime considerazioni e i medesimi rilievi già esposti per i CG.

7.2 La valutazione del disegno di legge governativo è estremamente positiva nella parte relativa alla riforma del sistema elettorale per i componenti togati, venendo adottato il sistema proporzionale per liste contrapposte che MD ha sempre invocato e che riporterebbe il sistema in una collocazione di piena democrazia.

Grandi perplessità desta la divisione nella composizione dei consigli giudiziari tra magistrati giudicanti e requirenti. Non vi sono ragioni per introdurre nell'elettorato passivo una distinzione tra giudici e pubblici ministeri che appare mero retaggio della riforma Castelli che puntava a enfatizzare la distinzione tra le due funzioni. D'altra parte la distinzione nella rappresentanza tra giudici e pubblici ministeri, eletti comunque dall'intero corpo elettorale, appare ancora più incomprensibile per l'organo decentrato di autogoverno in considerazione dei compiti affidatigli e dello specifico contributo che viene richiesto in sede locale.

Appare condivisibile l'aver ripristinato un corretto rapporto tra togati e laici e l'introduzione di più stringenti criteri per la nomina dei rappresentanti dei consigli regionali la cui presenza, peraltro, non appare pienamente giustificata.

Va, invece, respinto il tentativo di ridurre le competenze dei Consigli Giudiziari. Il decentramento in favore dell'organo locale di autogoverno è un valore da sempre perseguito da Magistratura Democratica, recepito anche dal CSM nella fondamentale risoluzione (del 20 ottobre 1999) in cui si riconosce il ruolo di questi organi che, per la loro natura decentrata ed elettiva, "costituiscono la prima cellula del sistema di autogoverno della magistratura". Appare, perciò, necessario un ampio recupero delle materie di competenza dei Consigli Giudiziari, pur se l'attribuzione di una vera e propria potestà deliberativa in alcune materie, così come prospettata dal testo Castelli, è foriera di dubbi di legittimità costituzionale, che tuttavia potrebbero essere eliminati correggendone la portata (e magari anche la materia).

La lettura coordinata della nuova disciplina dei consigli giudiziari e delle valutazioni di professionalità evidenzia che il contributo dall'avvocatura in quest'ultimo settore diventa solo eventuale e casuale, essendo previsto che i dirigenti degli uffici diano conto delle eventuali segnalazioni pervenute. Nel solco delle proposte avanzate da tempo da MD, progressivamente accolte anche da larga parte della magistratura, va perseguito il più ampio contributo dell'avvocatura nelle importanti fasi valutative del magistrato, prevedendosi, perciò, l'acquisizione obbligatoria di elementi provenienti

dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati che consistano, naturalmente, in fatti specifici in particolare se tali da incidere in modo negativo sulla professionalità.

8. La valutazione di professionalità e la progressione economica, gli incarichi direttivi e semidirettivi.

8.1 La riforma Castelli, sospesa fino al 31 luglio 2007, prevede la ripartizione funzionale della magistratura secondo un ordine ascendente di tipo piramidale e una netta ripartizione delle funzioni di merito e di legittimità, giudicanti e requirenti, con l'attribuzione alla Corte di cassazione di "funzioni di controllo e di conformazione dei magistrati".

La progressione delle funzioni prevede un duplice sviluppo:

-una progressione automatica senza demerito, nella quale i magistrati non mutano funzioni, non partecipano a concorsi per esami con anticipazione di carriera e trattamento economico, non partecipano a concorsi a titoli per la progressione in grado di appello, di conseguenza non possono accedere a incarichi semidirettivi o direttivi, ma sono soggetti soltanto a valutazioni di professionalità periodiche cui non è dedicata grande attenzione;

-una corsia preferenziale con partecipazione a una pletera di concorsi a esami per anticipare la progressione (anche economica) in grado di appello o di legittimità o per conseguire il titolo necessario per accedere a incarichi direttivi e semidirettivi.

L'obiettivo dichiarata era quello di creare la selezione per concorso, con un ristretto gruppo di "magistrati in carriera", ritornando al sistema vigente negli anni cinquanta e sessanta.

8.2 Il disegno di legge afferma l'unicità della magistratura anche se procede a una minuta elencazione delle funzioni (giudicanti - requirenti, legittimità - merito, direttive-semidirettive) analoga a quella contenuta nel d. l.vo 160/2006.

Viene abolito il sistema delle qualifiche antecedente alla legge 150/2005, cui era collegato il trattamento economico (uditore, uditore dopo 6 mesi, magistrato di Tribunale, Magistrato di Tribunale dopo 3 anni etc.) e viene proposto un sistema in cui la progressione economica è condizionata esclusivamente dal superamento delle valutazioni di professionalità. In particolare:

- sin dal quarto anno successivo alla prima assunzione delle funzioni tutti i magistrati, per l'intero periodo di vita professionale, saranno periodicamente (ogni quattro anni) soggetti a controlli di professionalità ad opera del CSM, che si avvarrà dei pareri dei consigli giudiziari, dei rapporti dei dirigenti degli uffici, di eventuali segnalazioni che i Consigli dell'ordine degli avvocati potrebbero far pervenire ai consigli giudiziari e/o ai dirigenti degli uffici, purché indicative di fatti specifici, delle autorelazioni dei magistrati in valutazione, dei prospetti statistici comparati, dei provvedimenti giudiziari acquisiti a campione;
- sono indicati numerosi parametri per verificare l'adeguatezza della professionalità, in gran parte ripresi dalle attuali circolari del CSM (competenza tecnico-giuridica, efficienza e produttività, adeguatezza e tempestività della risposta, rapporto tra i mezzi utilizzati e i risultati raggiunti, capacità di lavoro di gruppo, capacità di autoorganizzazione e di utilizzo delle risorse materiali ed umane, valutazione del carico di lavoro del singolo magistrato in rapporto al carico di lavoro complessivo dell'ufficio di appartenenza);
- le valutazioni di professionalità possono concludersi con un giudizio positivo, con un giudizio non positivo, con un giudizio negativo.
 - Nel caso di giudizio non positivo -che segue al riscontro di deficienze professionali in relazione solo ad alcuni dei parametri di valutazione, che sono la capacità, la laboriosità, la diligenza, l'impegno, l'attitudine alla dirigenza- il CSM procede a nuova valutazione dopo un anno, previo nuovo parere del consiglio giudiziario, ed il nuovo trattamento economico o l'aumento periodico di stipendio sono dovuti solo a decorrere dalla scadenza dell'anno.
 - Nel caso di giudizio negativo -che segue al riscontro di deficienze professionali in relazione a due o più degli indicati parametri- il CSM procede a nuova valutazione dopo un biennio, e può prescrivere che il magistrato partecipi ad uno o più corsi di riqualificazione professionale, può assegnare il magistrato, previa audizione, ad una diversa funzione nella medesima sede o escludere, fino a nuova valutazione, dall'accesso a incarichi direttivi o semidirettivi o ad altre specifiche funzioni. La valutazione negativa comporta la perdita del diritto all'aumento periodico di stipendio per un biennio. Nel caso di un secondo giudizio negativo, formulato previa audizione del magistrato, il CSM pronuncia la dispensa dal servizio.

Per il conferimento delle funzioni, nuove e più elevate (secondo grado, semidirettive, direttive e di legittimità) occorre che il magistrato faccia domanda, sempre che abbia già conseguito la valutazione di professionalità di volta in volta richiesta, a seconda del tipo di funzioni da assegnare. L'assegnazione officiosa è possibile solo per i casi in cui la procedura concorsuale bandita si sia conclusa negativamente per inidoneità dei candidati o per mancanza di candidature.

Il CSM bandisce procedure di tipo concorsuale "per soli titoli", non meglio specificati, perciò demandati alla potestà paranormativa del CSM, che potrà individuare un catalogo di titoli valutabili, magari a seconda delle funzioni da assegnare. Per questa parte lo schema di disegno di legge non sembra introdurre alcun dato di novità rispetto alla situazione attuale di procedure di valutazione comparativa gestite attualmente dal CSM .

L'unica novità riguarda l'assegnazione delle funzioni di legittimità. In tal caso il CSM deve avvalersi dell'attività consultiva di un'apposita commissione, dallo stesso CSM nominata, e composta da cinque componenti scelti tra magistrati che hanno almeno conseguito la quarta valutazione di professionalità e docenti universitari, con il compito di

accertare la "capacità scientifica e di analisi delle norme" dei candidati. Il CSM potrà discostarsi dalle conclusioni della commissione in modo motivato e potrà valutare autonomamente il requisito del merito

Per gli incarichi direttivi, nel testo fino ad oggi noto, si prevede l'innalzamento del limite massimo per il conferimento a 68 anni (71 per gli incarichi direttivi e direttivi superiori di legittimità), modificando la norma "anti-Caselli, ma non si interviene sull'età pensionabile.

Si conferma opportunamente la temporaneità dell'incarico prevedendo alla scadenza quadriennale la possibilità del rinnovo dell'incarico per una sola volta nella stessa sede, ma subordinatamente ad una nuova procedura concorsuale in cui sarà operata la comparazione con gli altri aspiranti.

Per gli uffici semidirettivi si prevede la temporaneità (4 anni) delle funzioni con limite massimo per il conferimento a 66 anni, con possibilità di riconferma per successivi quattro anni.

I magistrati che, alla data di entrata in vigore della legge ricoprono gli incarichi semidirettivi e direttivi da oltre otto anni mantengono le loro funzioni per un periodo massimo di un anno. Dopo tale periodo, se non hanno ottenuto altro incarico, restano assegnati con funzioni non direttive nello stesso ufficio. Nei restanti casi le nuove regole in materia di limitazione della durata degli incarichi direttivi e semidirettivi si applicano alla scadenza del primo periodo successivo alla entrata in vigore della predetta legge.

Si introduce una procedura secondo cui il CSM dovrà procedere, ogni due anni, ai controlli di gestione sull'operato dei magistrati con incarichi direttivi e semidirettivi, sia di merito che di legittimità, per valutare l'efficienza organizzativa e l'efficacia delle attività svolte anche in relazione alle indicazioni del programma tabellare, gestione le cui modalità e criteri sono definiti con decreto del Ministero della giustizia di concerto con il CSM, avendo riguardo alla valutazione della efficienza ed efficacia della attività svolta anche in relazione a quanto contenuto nel progetto tabellare. Nel caso di valutazione negativa potrà procedersi anche alla revoca.

Viene confermata e meglio disciplinata la temporaneità delle funzioni (nel posto tabellare o nel gruppo di lavoro), fissata in concreto dal CSM nei limiti indicati dal legislatore (tra 8 e 15 anni).

Viene confermato il trattamento economico attualmente previsto (progressione stipendiale, l'adeguamento economico triennale di cui all'articolo 24, progressione per classi e scatti) con l'unica eccezione relativa alla corresponsione dell'accorciamento di un anno del trattamento attualmente corrisposto ai magistrati di tribunale con tre anni di anzianità. Inoltre l'indennità di cui all'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 avrà effetto, solo per il periodo successivo all'entrata in vigore della legge, sulla tredicesima mensilità, sul trattamento di quiescenza, sull'indennità di buonuscita, sull'assegno alimentare, sulle ritenute previdenziali ed assistenziali e relativi contributi, compresi i contributi di riscatto.

8.3 La valutazione complessiva delle proposte contenute nel disegno di legge è particolarmente positiva.

Accogliendo una richiesta da tempo avanzata da MD e fatta propria dall'intera magistratura associata vencono finalmente introdotti frequenti controlli di professionalità per i quali viene richiesto particolare rigore sotto il profilo dell'acquisizione degli elementi conoscitivi e delle relative valutazioni.

MD ha fin dalla sua nascita contestato il modello meritocratico di giudice che la riforma Castelli voleva restaurare; un modello che si scontra col principio costituzionale della distinzione dei magistrati solo per funzioni da cui discende la necessità della crescita professionale dell'intera magistratura. Una crescita che da un lato si traduce in una garanzia effettiva di indipendenza interna e esterna (liberando da condizionamenti provenienti dall'esterno ma anche dai dirigenti degli uffici) dall'altro consente di svolgere la propria funzione, requirente o giudicante, in modo professionalmente attrezzato per la piena attuazione dei diritti.

Solo valutazioni periodiche e serie possono rendere concreto l'obiettivo di una crescita complessiva della magistratura, individuando quelle sacche di incapacità e neghittosità che con l'attuale sistema non si è riusciti a sradicare e che creano gravi danni alla credibilità dell'intera magistratura.

Particolare favore deve essere espresso per l'espresso ampliamento degli elementi conoscitivi posti a fondamento della valutazione, ivi compresi i provvedimenti estratti a campione, come previsto dalla vigente circolare consiliare che ha recepito una richiesta avanzata da tempo da MD.

A fronte di giudizi non positivi appare più che giustificato l'effetto negativo per il magistrato sullo scatto di anzianità o sulla progressione nella classe stipendiale.

La previsione di una sistema di valutazione, finalmente rispondente alle necessità evidenziate, rappresenterà un terreno di sfida concreto per l'intera magistratura e per gli organi di autogoverno che dovranno procedere ad una seria applicazione della riforma, evitando di vanificare o di ridurre gli effetti.

La valutazione assolutamente positiva del sistema proposto dal Ministro non può esimere dal rilevare che la giusta premessa della unicità della magistratura avrebbe dovuto comportare l'eliminazione della minuta elencazione delle funzioni, distinte tra giudicanti ed inquirenti, e raggruppate a seconda dei gradi di giudizio; una distinzione che appare talvolta poco comprensibile (tra le "funzioni requirenti di secondo grado" si indicano quelle di sostituto addetto alla direzione nazionale antimafia che esercita le sue funzioni molto raramente in grado di appello) ovvero sembra una superfetazione tale da confermare l'assetto piramidale della magistratura.

Allo stesso tempo la minuta elencazione dei parametri di valutazione potrebbe apparire tale da comprimere la potestà paranormativa del CSM.

Va valutata attentamente la opportunità della introduzione di una commissione speciale per le funzioni di legittimità, anche con specifico riferimento ai compiti valutativi che le sono attribuiti e al rapporto che si pone tra il giudizio espresso sull'attitudine dei candidati e la valutazione complessiva che deve operare la commissione tenendo conto anche del parametro relativo al merito. Sulla composizione della commissione andrebbe approfondita la possibilità di

individuare professori ordinari nelle materie di più diretto interesse (diritto e procedura penale, diritto e procedura civile, diritto del lavoro etc.) e di prevedere l'incompatibilità alla nomina per quanti svolgono attività forense. In ogni caso deve risultare chiaramente che l'elemento principale da valutare per il conferimento delle funzioni di legittimità è la capacità di affrontare questioni di diritto, dimostrata nell'esercizio concreto della funzione di magistrato di merito, essendo la produzione scientifica soltanto un elemento eventuale ed ulteriore.

Apprezzamento complessivo deve essere espressa in ordine alla disciplina degli uffici direttivi e semidirettivi, essendo stata confermata la temporaneità degli incarichi che, oltre a rappresentare un obiettivo da tempo perseguito, potrà consentire una reale crescita della figura del dirigente che vedrà, finalmente, dei controlli continui e stringenti sul suo operato. In tale contesto assume particolare valore la previsione secondo cui per gli uffici direttivi al termine del primo quadriennio sia prevista una vera e propria procedura concorsuale che stimolerà ulteriormente il dirigente a confermare e consentirà un'ulteriore verifica sulle modalità con cui ha esercitato le funzioni direttive.

Egual favore deve essere espresso per la norma che prevede la cessazione delle funzioni direttive protrattesi per oltre otto anni entro un anno dall'entrata in vigore della legge. Si eviteranno, con tale sistema, ulteriori prolungate permanenze negli uffici direttivi in atto e si interviene con una disciplina transitoria diretta a ottenere una effettiva e rapida attuazione della nuova normativa che rischierebbe, altrimenti, di essere procrastinata nel tempo per le possibili resistenze che potranno intervenire.

Sullo stesso solco di valorizzazione dell'ufficio del dirigente (e del semidirettivo), con contestuale riconoscimento dei momenti di responsabilità, si pone la disciplina del controllo di gestione biennale. Va osservato che, a parte il positivo richiamo alla verifica dell'attuazione del progetto tabellare, non sembra opportuno, anche sotto il profilo del rispetto della riserva di legge, demandare l'individuazione di più precisi parametri di controllo al Ministro, d'intesa col CSM. Il disegno di legge dovrà, pertanto, descrivere più compiutamente gli obiettivi del controllo da operare.

In ogni caso la revoca conseguente al controllo di gestione potrà in taluni casi sostituirsi all'abrogata incompatibilità ambientale nel testo previsto dall'art. 2 L. guar., che in alcune occasioni aveva avuto la funzione di allontanare dirigenti incapaci o inefficienti.

Premesso che, poco opportunamente, si sceglie di non intervenire sull'età pensionabile, la limitata modifica dell'età massima per il conferimento degli uffici direttivi, innalzata –nel testo oggi noto- da 66 a 68 (71 per quelli di legittimità) mira a correggere la "brutalità" con cui fu imposta la nuova disciplina, entrata in vigore senza alcuna gradualità, travolgendo perfino i concorsi in atto per il dichiarato fine di impedire la nomina di Giancarlo Caselli a Procuratore Nazionale Antimafia. Sarebbero assolutamente inaccettabili ulteriori innalzamenti dell'età massima che si porrebbero in contrasto con la diffusa esigenza di ridurre l'anzianità per il conferimento degli uffici direttivi.

Assolutamente deludente appare il testo con riferimento al trattamento economico dei magistrati.

Pur se viene finalmente accolta (nel testo oggi noto) la richiesta di fare rientrare la c.d. indennità di rischio nelle voci retributive, viene omesso ogni serio intervento sul sistema retributivo, in particolare per i magistrati all'inizio della carriera, prevedendosi solo l'accorciamento di un anno del trattamento attualmente corrisposto ai magistrati di tribunale con tre anni di anzianità.

La critica alla scelta del disegno di legge appare ancora più necessaria alla luce del sistema di accesso proposto che, come visto, appare sostanzialmente come un concorso di secondo grado, con innalzamento dell'età di ingresso in magistratura.

Anche alla luce della nuova articolazione delle valutazioni di professionalità quadriennali appare necessaria una revisione del trattamento economico dei magistrati ordinari che lo allinei a quello dei magistrati amministrativi e contabili, così come da tempo richiesto dall'intera magistratura.

L'esame complessivo della riforma proposta evidenzia un incremento esponenziale del compito del CSM che, attraverso le plurime valutazioni professionali, i concorsi per l'eventuale rinnovo dell'incarico direttivo, i controlli biennali di gestione, sarà impegnato continuamente in complesse attività che, per non divenire di mera routine o burocratiche, richiederanno un consistente impegno organizzativo e di risorse. Per evitare ogni rischio di "depotenziamento" delle riforme sarà necessaria una costante opera di verifica della sua attuazione al fine di garantire gli opportuni interventi diretti a garantirne l'effettività.

9. Il decentramento del Ministero

9.1 La riforma Castelli in tema di dirigenza degli uffici e decentramento del Ministero è stata l'ultima a concludere il proprio *iter*, avendo il Capo dello Stato formulato osservazioni che hanno portato all'emanazione del decreto attuativo soltanto nel mese di luglio (D.Lgs. 25 luglio 2006, n.240).

Le linee guida e le soluzioni concrete di questa parte di riforma sono state oggetto di osservazioni critiche sia del CSM sia dell'ANM, soprattutto con riferimento ai rapporti tra la dirigenza amministrativa e il magistrato dirigente. Premesso che appariva corretta la disposizione che conserva al magistrato dirigente la unitarietà della gestione e la rappresentanza dell'intero ufficio, si è osservato che al dirigente amministrativo veniva attribuito un ruolo più nettamente autonomo, con un rafforzamento del legame funzionale alle direttive del Ministro e delle strutture ministeriali competenti, e, soprattutto, si è contestata la disposizione che, in caso di contrasto tra le due figure dirigenziali, attribuiva al Ministro il potere di sciogliere il conflitto e di adottare i provvedimenti gestionali. Questa soluzione risultava con tutta evidenza non conforme agli equilibri fissati in Costituzione circa i rapporti fra autonomia della giurisdizione e apprestamento dei servizi da parte del Ministro.

Quanto alla seconda parte del decreto legislativo, pur nella condivisione della esigenza di procedere ad un decentramento delle strutture ministeriali, i commentatori hanno mosso alcune osservazioni critiche alle soluzioni adottate: con riferimento all'univocità del legame funzionale tra direttive ministeriali e scelte del dirigente del singolo ufficio; con riferimento alla mancanza di chiarezza nei rapporti tra direzioni generali territoriali e strutture centrali; con riferimento alla scelta di istituire una inedita figura "manageriale" presso quattro corti di appello; con riferimento, infine, alla scelta di un duplice momento di entrare in vigore della riforma, soluzione incoerente sul piano amministrativo e chiaramente mirante a consentire al Ministro Castelli di procedere alla nomina dei direttori generali territoriali prima della fine della legislatura.

Entrato in vigore il decreto legislativo, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero ha emanato il 31 ottobre 2006 una prima circolare attuativa che, opportunamente, ha fissato alcune linee generali e sottolineato l'esigenza di un positivo coordinamento fra le due figure dirigenziali all'interno degli uffici giudiziari. Sembra evidente che tale posizione di prudenza è stata assunta dal Capo Dipartimento tenendo conto della fluidità del dato normativo, ancora non completamente applicabile e soggetto a possibili interventi di modifica.

9.2 Deve essere espressa una valutazione positiva del progetto Mastella che contiene importanti modifiche rispetto alla filosofia della riforma Castelli e delle soluzioni adottate col D.Lgs. n. 240/2006.

L'impostazione complessiva del progetto tende a incentivare il dialogo e la cooperazione fra CSM e Ministero e recupera al CSM un ruolo centrale con riferimento all'andamento della giustizia anche per quanto concerne la vita e l'organizzazione degli uffici giudiziari. Non si tratta soltanto della scelta di ricondurre gli uffici di procura della Repubblica all'interno del sistema tabellare, o delle innovazioni che a questo sistema il progetto apporta; il riferimento è anche a disposizioni come quella contenuta nel comma 8 dell'art. 6, che nella procedura di revisione delle piante organiche degli uffici giudiziari sostituisce il "concerto" al mero "parere" del CSM, così recuperando una visione unitaria del sistema giudiziario e riequilibrando il ruolo e la partecipazione dei due organi centrali ad uno dei momenti essenziali di intervento sulla funzionalità della giustizia.

Una conferma della diversità di approccio emerge là dove tra i compiti del magistrato capo dell'ufficio vi sono quello di relazionarsi in modo positivo con gli altri uffici giudiziari e le istituzioni e quello di formulare proposte all'amministrazione centrale e alle altre istituzioni. Questa idea di partecipazione e condivisione viene poi articolata in altri passaggi che prevedono:

a) una espressa partecipazione alla conduzione dell'ufficio da parte del dirigente amministrativo e dei magistrati con incarichi semidirettivi;

b) una consultazione annuale non solo dei magistrati e del personale amministrativo, ma anche dell'avvocatura e delle rappresentanze sindacali. Sulla stessa lunghezza d'onda si muove il comma 4, che, dopo avere anticipato al 30 giugno il momento in cui va formulato il programma di lavoro per l'anno successivo (scelta che presenta luci ed ombre e che meriterebbe maggiore riflessione), prevede che tale programma ed eventuali successive modifiche siano comunicati sia alle strutture Ministeriali sia al CSM, e che di quel programma si tenga conto nella predisposizione delle tabelle dell'ufficio. Risulta così accolta in una disposizione di legge la soluzione (il legame tra programma gestionale e progetto organizzativo, o tabella) che il CSM da tempo ha adottato nelle sue circolari, purtroppo incontrando resistenze e difficoltà, e questo viene fatto accentuando positivamente il legame fra competenze ministeriali e consiliari.

Non senza significato appare, pur in questa filosofia di pari dignità e cooperazione, che al primo comma dell'art.2 del decreto legislativo le parole "il dirigente amministrativo *preposto* all'ufficio giudiziario è *responsabile della gestione* del personale amministrativo" siano sostituite dalle parole "il dirigente amministrativo *assegnato* all'ufficio *adotta gli atti e i provvedimenti amministrativi relativi alla gestione* del personale amministrativo". Si tratta di una modifica che accentua con chiarezza il ruolo di impulso e di gestione del magistrato dirigente.

In una simile prospettiva si inquadra l'intervento che elimina le competenze ministeriali in caso di conflitto tra magistrato dirigente e dirigente amministrativo o, comunque, in caso di situazioni di stallo. La soluzione adottata, certo più coerente sul piano costituzionale, prevede che ad assumere i necessari provvedimenti organizzativi siano il presidente della corte di appello, per gli uffici giudicanti del distretto, e il procuratore generale, per quelli requirenti. Per gli uffici di competenza nazionale (Corte di cassazione; Procura generale e Procura nazionale antimafia) spetta ai magistrati dirigenti adottare in proprio quei provvedimenti su cui non avevano trovato accordo con il dirigente amministrativo. Stranamente niente si dice circa la soluzione da adottare nella ipotesi che siano le corti di appello e le procure generali a trovarsi in situazione di stallo.

Viene opportunamente abrogata la assurda figura *manageriale* del "direttore tecnico" previsto dalla riforma Castelli presso quattro distretti.

Modifiche sono apportate anche alle direzioni generali che devono essere istituite a livello regionale o interregionale. Purtroppo non si conosce il numero delle direzioni che si intende istituire in concreto (anche se sembra significativo il fatto che il nuovo art. 9 veda ridotto da 15 ad 11 il numero dei posti di dirigente generale portati in aumento), e non è dato sapere per quali ragioni la precedente ipotesi di sedici non viene confermata. A questo proposito non convince affatto la metodologia adottata dal nuovo art. 6, secondo cui la collocazione e l'ambito territoriale delle singole direzioni saranno definite in un secondo momento con provvedimento interministeriale: la definizione dei bisogni e dei criteri di intervento deve precedere e non seguire la definizione del numero e della collocazione delle direzioni territoriali. Non senza evidenziare, infine, che la scelta di definire "circoscrizioni" l'area di competenza delle direzioni generali può generare confusione con le competenze degli uffici giudiziari.

In conclusione, il progetto Mastella si muove inevitabilmente lungo una direttrice di riequilibrio tra le competenze ministeriali e consiliari e, di conseguenza, tra i compiti del magistrato dirigente e del dirigente amministrativo. Ciò che più conta è che è stata apportata una significativa correzione di tiro rispetto alla riforma Castelli, nel senso di garantire soluzioni più rispettose del dettato costituzionale e di conservare al magistrato dirigente spazi di autonomia rispetto ai possibili condizionamenti derivanti dalle scelte ministeriali in termini di risorse e loro distribuzione.

Resta, tuttavia, non affrontato dal progetto il tema centrale dei meccanismi di controllo di gestione e del loro adattamento alle peculiarità di un sistema che attribuisce al momento giurisdizionale un livello di indipendenza strategica e gestionale non presente in altri servizi pubblici. Tale carenza condiziona pesantemente l'impianto stesso del decentramento ministeriale e dei rapporti interni alla dirigenza degli uffici. Occorrerebbe, dunque, fare chiarezza su questo tema e definire se e come si intenda prevedere un momento anticipato di verifica e di cooperazione tra giurisdizione ed Esecutivo nella programmazione delle risorse da destinare alla giustizia e nella definizione dei criteri per il loro impiego.

10. La riforma del CSM

10.1 La legge 28 marzo 2002 n. 44, aveva ridotto il numero dei componenti del CSM da 30 a 24, e aveva modificato radicalmente il sistema elettorale prevedendo tre collegi nazionali (Cassazione, Magistrati di Merito e pubblici ministeri) in cui era prevista la candidatura del singolo magistrato (con esclusione di liste) e ove risultavano eletti coloro che riportavano il maggior numero di voti.

Le ragioni che avevano indotto a questa riforma, contrastata dalla magistratura, sono note: da un lato il CSM, di cui veniva rifiutato il ruolo costituzionale di organo di autogoverno della magistratura, veniva inteso come un mero consiglio di amministrazione la cui funzionalità ed efficienza sarebbe stata assicurata da un minor numero di componenti; dall'altro l'esclusione di liste contrapposte e le candidature personali rispondevano alla logica di ridurre il peso delle correnti della magistratura.

L'esperienza dell'ultimo Consiglio ha dimostrato quanto fosse velleitario il disegno posto a base della riforma, anche se la riduzione del numero dei componenti ha concretamente reso più difficile l'azione consiliare.

10.2 Il disegno di legge ministeriale modifica integralmente l'impianto della legge 44/2002 recependo tutte le critiche che erano state rivolte a tale riforma.

Il numero dei componenti viene portato nuovamente a 30, 20 magistrati e 10 laici.

L'elezione dei componenti togati avviene con il sistema proporzionale per liste contrapposte:

- a) in un collegio unico nazionale, per due magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte suprema di cassazione e la Procura generale presso la stessa Corte;
- b) in un collegio unico nazionale, per cinque magistrati che esercitano le funzioni di pubblico ministero presso gli uffici di merito e presso la Direzione nazionale antimafia;
- c) in un collegio unico nazionale, per tredici magistrati che esercitano le funzioni di giudice presso gli uffici di merito o il massimario della Cassazione.

Ciascun elettore esprime la preferenza per i tre collegi nazionali e, dopo l'attribuzione (proporzionale) dei seggi alle singole liste, risultano eletti i magistrati della lista che hanno riportato il maggior numero di preferenze.

E' prevista l'ineleggibilità dei magistrati che abbiano prestato servizio presso l'Ufficio studi o presso la Segreteria del Consiglio superiore della magistratura per la cui rinnovazione vengono convocate le elezioni.

Viene abrogata la norma introdotta nel 2002 che vieta ai consiglieri uscenti per due anni di partecipare a concorsi per il conferimento di uffici direttivi o semidirettivi ovvero per il collocamento fuori ruolo.

Vengono potenziati la Segreteria e l'Ufficio Studi e documentazione e l'organico del personale amministrativo del CSM.

10.3 La valutazione del disegno di legge è estremamente positiva e il sistema elettorale proposto deve essere fortemente sostenuto perché elimina in radice le distorsioni prodotte dalla disciplina vigente e risponde pienamente all'esigenza di consentire una piena rappresentatività delle diverse componenti della magistratura.

Non può essere condivisa, però, la prevista distinzione nell'elettorato passivo tra magistrati giudicanti e requirenti che trova origine esclusivamente in una sorta di favor verso la separazione delle funzioni.

11 Norme varie in tema di ordinamento giudiziario

Il disegno di legge contiene numerose norme che modificano disposizioni del vigente ordinamento giudiziario, generalmente non interessate dalla riforma Castelli.

La durata delle tabelle degli uffici giudiziari e dei criteri organizzativi è opportunamente fissata in tre anni, sulla base della concreta esperienza maturata negli ultimi anni che aveva dimostrato la brevità del termine del biennio previsto che, talvolta, non consentiva neanche di portare a compimento il complesso procedimento tabellare.

I magistrati assumeranno servizio nell'ufficio ove sono assegnati o trasferiti nel termine stabilito dal Consiglio superiore della magistratura sulla base delle esigenze degli uffici coinvolti e quelle del magistrato, indipendentemente dalla registrazione del relativo provvedimento presso la corte dei conti. Se la nomina concerne un incarico direttivo il termine è fissato di concerto con il Ministro della giustizia.

Si attribuisce, così, al CSM il potere di regolare "la presa di possesso" del magistrato, svincolandola dalle determinazioni del Ministro (ad eccezione degli incarichi direttivi) e dalla farraginoso procedura oggi prevista.

Si innalza a tre anni il termine per la legittimazione ai trasferimenti interni prevedendo che i magistrati assegnati ad una sezione o ad un gruppo di lavoro ai sensi degli articoli 7 bis e 7 ter, non possono ottenere una diversa assegnazione all'interno dello stesso ufficio prima del decorso di tre anni dall'effettivo possesso.

Le piante organiche degli uffici giudiziari sono adottate con decreto del Ministro della giustizia previo concerto con il C.S.M.

Nella disciplina per le sedi disagiate si elimina la preferenza assoluta al trasferimento attribuita al magistrato che permane nella sede per almeno 5 anni (ma non gli altri benefici previsti dalla l. 133/98. La preferenza assoluta continua ad applicarsi nei confronti dei magistrati assegnati a sedi disagiate prima della entrata in vigore della riforma;

Il collocamento fuori ruolo, consentito solo dopo la seconda valutazione di professionalità, non può superare il periodo massimo complessivo di dieci anni, con esclusione del periodo di aspettativa per mandato elettivo. Ai fini del computo del periodo massimo non si tiene conto, non modificando la disciplina della legge Castelli, di quello trascorso fuori ruolo antecedentemente all'entrata in vigore della legge. Sono previste specifiche modalità su come calcolare il numero massimo consentito di magistrati fuori ruolo e sul procedimento per il ricollocamento in ruolo.

Il magistrato ha l'obbligo di fissare il proprio domicilio nel comune ove ha sede l'ufficio giudiziario presso il quale esercita le sue funzioni o comunque ad una distanza non superiore ai venti chilometri dal centro dello stesso, anche se opportunamente può essere autorizzato a fissare il proprio domicilio anche ad una distanza maggiore dalla sede a condizione che non vi sia pregiudizio per il servizio.

Il numero dei laureati da ammettere alle scuole di specializzazione per le professioni legali e' determinato in misura non superiore a dieci volte il maggior numero dei posti considerati negli ultimi tre bandi di concorso per uditore giudiziario.

Il Governo è delegato ad emanare, entro il termine di dodici mesi, uno o più decreti legislativi per la attuazione dei necessari coordinamenti con le norme in materia di ordinamento giudiziario e di pubblico impiego in conseguenza di quanto disposto dalla presente legge.

Il Governo è delegato ad adottare, entro due anni, uno o più decreti legislativi, per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di ordinamento giudiziario in un unico codice e, entro un ulteriore anno, un testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento giudiziario.

24 gennaio 2007