CAMERA DEI DEPUTATI N. 1915

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato FERRI

Delega al Governo per l'emanazione dell'ordinamento giudiziario

Presentata il 19 novembre 1992

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. Gli interventi del Parlamento nel settore della giustizia si sono fatti in questi ultimi tempi particolarmente frequenti e penetranti: basti pensare alle recenti leggi in materia di provvedimenti urgenti per il processo civile, di istituzione del giudice di pace e delle preture circondariali, nonché a tutte le misure urgenti adottate per contrastare la criminalità organizzata.

Ma nessuna iniziativa, dal 1948 ad oggi, è stata presentata al Parlamento, né dal Governo, né in via di iniziativa parlamentare, per realizzare una compiuta riforma dell'ordinamento giudiziario; e se con leggi di settore sono state modificate molte parti di esso, è tuttavia mancata quella revisione organica che, insieme ad una unitaria visione dei problemi, potesse completamente realizzare e, se del caso, sviluppare i princìpi della Costituzione.

Certamente non sono mancate sollecitazioni ad adottare le misure relative al miglioramento delle strutture burocratiche dell'amministrazione della giustizia, che rappresentano i presupposti oggettivi e organizzativi indispensabili per un esercizio libero, indipendente e professionale delle funzioni giudiziarie da parte dei magistrati: prima tra tutte quelle provenienti dal Presidente della Repubblica nei suoi messaggi alle Camere a norma dell'articolo 87, secondo comma, della Costituzione.

Né possono essere sottaciute le pregevoli attività preparatorie svolte in sede scientifica, di associazionismo giudiziario, così come quelle realizzate per iniziativa del Ministero di grazia e giustizia, che hanno prodotto un compiuto progetto predisposto dalla Commissione Mirabelli. Come è stato sottolineato dal Consiglio superiore della magistratura nell'ultima

relazione sullo stato della Giustizia, dedicata quest'anno proprio all'attuazione della VII disposizione transitoria della Costituzione, questi progetti, per la cui preparazione furono utilizzate anche una serie di approfondite ricerche storico-comparatistiche, costituiscono un importante punto di riferimento, ma necessitano di una riconsiderazione complessiva, se non altro per effetto di tutta una serie di sviluppi che sono sopravvenuti successivamente e che si sono tradotti in riforme legislative delle quali non sarebbe possibile non tenere conto.

2. È in questo contesto che si inserisce la presente proposta di legge di delega al Governo per l'emanazione di un nuovo ordinamento giudiziario, che tenga finalmente conto della portata delle disposizioni costituzionali relative alla materia e che sostituisca, in via generale e non più settoriale, il decreto Grandi del 1941, superato dai principi introdotti dalla Costituzione e dalle complesse esigenze di una società moderna ed evoluta.

È giusto insistere sulla necessità di una riforma complessiva, per evitare che singole iniziative, prive della necessaria visione d'insieme, portino a dei risultati disarmonici e contraddittori. Ed è giusto, soprattutto, nell'attuale fase della vita civile e sociale e dello sviluppo della generale e largamente diffusa cultura istituzionale del nostro Paese, andare incontro, con completezza e responsabile meditazione, alle esigenze dei cittadini e della gente comune, che avvertono ormai acutamente che il problema della giustizia è una questione la cui soluzione riguarda non solo l'ordinato assetto e l'utile funzionamento delle istituzioni repubblicane, ma anche ed in primo luogo il prestigio effettivo e la credibilità reale di uno Stato democratico e di diritto, quale è la nostra Repubblica.

3. L'articolo 1 della proposta di legge mira a delineare i caratteri della riforma organica. La Costituzione del 1948 ha configurato una nuova struttura del potere giudiziario, che presenta caratteri originali. Rifiutata la posizione, per alcuni aspetti, subalterna rispetto al potere esecutivo, venne affermata l'indipendenza dei giudici « soggetti » soltanto alla legge, e l'autonomia della magistratura assicurata attraverso l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura. L'introduzione di una Costituzione di tipo rigido, che affidava al giudice la facoltà di denunciare le norme sospette di incostituzionalità, prefigurava un nuovo rapporto dello stesso giudice con la legge.

Certamente dal 1948 ad oggi molte situazioni ambientali e molte esigenze organizzative si presentano del tutto nuove; il ruolo stesso che alla magistratura è assegnato nella vita della società è apparso in via di continuo mutamento. A molte delle carenze e delle anomalie ha sopperito lo stesso Consiglio superiore, sviluppando una notevole massa di produzione di autoregolamentazione, sia attraverso la formazione di regolamenti che disciplinano le proprie attività, sia con l'emanazione di circolari che hanno cercato di dare coerenza all'esercizio delle funzioni del Consiglio nei confronti dei magistrati; e tuttavia, quali che siano le tesi da accogliere quanto alla natura delle riserve di legge concernenti *lo status* dei magistrati ordinari, è diffusa la constatazione che l'ordinamento stesso si presenta tuttora viziato da gravi lacune e da aporie. Basti ricordare – per averne subito la prova – il caso dell'articolo 2, secondo comma, del decreto legislativo sulle « guarentigie della magistratura »: il trasferimento d'ufficio dei magistrati prescinde dall'indicazione legislativa di specifiche ragioni giustificative, affidato com'è a formule vaghe, e così pure dalla contestuale indicazione di specifiche ragioni giustificative. Ma anche in altri momenti importanti della « carriera » del magistrato si riscontrano veri e propri vuoti di regolametazione: si pensi alla formazione professionale, lasciata, il più delle volte, alla buona volontà del singolo interessato; alle condizioni per l'accesso alle funzioni di legittimità, dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 85 del 1982, ha sbarrato la strada alle promozioni a ruoli

aperti; al ruolo dei dirigenti degli uffici e, ancora prima, ai requisiti per la loro nomina; alla connessione tra ordinamento giudiziario e codice di rito.

L'impressione è che la miriade di leggi, di più o meno ampio respiro, con le quali è stata modificata la maggior parte dell'ordinamento del 1941, non abbia avuto la capacità di realizzare una riforma in senso proprio, ossia l'elaborazione di una normativa organica, coerente con i princìpi ed in linea con i tempi, in grado di garantire un servizio efficiente e rispondente a canoni di buona amministrazione.

La Costituzione detta disposizioni dirette ad assicurare, a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza di una funzione di vitale importanza per l'esistenza e l'attuazione di uno Stato di diritto, la più ampia tutela dell'indipendenza dei magistrati, considerati sia come singoli soggetti sia come ordine giudiziario.

All'attuazione organica di questi princìpi deve mirare la riforma; e non solo nell'interesse dei singoli magistrati, ma soprattutto per la salvaguardia più rigorosa del dovere di imparzialità, di certezza e della connessa esigenza di credibilità che si collegano all'esercizio di una funzione tanto essenziale per i cittadini, come quella che la carta fondamentale affida ai giudici.

4. L'esplicazione dell'attività giudiziaria postula un'organizzazione. Quest'ultima è indispensabile, sia perché l'azione giudiziaria – proprio in quanto tale – si risolve nell'attività non di uno o più individui, ma di soggetti investiti di uffici, sia perché il tipo di organizzazione finisce per condizionare il tipo stesso di attività. La disciplina dell'organizzazione è, in altri termini, un modo di essere della stessa disciplina dell'attività giudiziaria. Di qui la necessaria connessione fra l'ordinamento giudiziario ed i codici di rito. In questo quadro si inserisce l'articolo 2 della proposta di legge: esso, nel delegare al Governo la determinazione degli organi della giurisdizione ordinaria cui è demandato l'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale, precisa, in particolare, che la giurisdizione civile di primo grado deve essere tendenzialmente attribuita ad un giudice monocratico, ordinario od onorario. In conformità al secondo comma dell'articolo 102 della Costituzione, è prevista nel terzo comma di quest'articolo l'istituzione di sezioni specializzate per l'esercizio della giurisdizione per i minorenni nonché per l'esercizio della funzione di sorveglianza con particolare disciplina, essendo esclusa dalla Costituzione la possibilità di costituire organi speciali di giurisdizione. Una previsione di notevole rilievo è quella che fissa il raccordo, ai fini della competenza, tra norme dell'ordinamento giudiziario e norme processuali. L'adozione del nuovo codice di procedura penale è stata, nelle sue grandi linee, una coraggiosa ed irrinunciabile scelta di civiltà giuridica del Parlamento nazionale e della società italiana. La riforma del codice di rito civile è stata varata per rendere più rapido il corso del processo ed effettiva la tutela giurisdizionale. È necessario, a questo punto, che all'ampia trasformazione della normativa processuale si accompagni una revisione complessiva dell'ordinamento giudiziario, ad evitare che possano riaffiorare resistenze culturali legate ad una concezione autoritaria del processo o che il cittadino sia spinto ad abbandonare la lotta giuridica per i suoi diritti contro il torto.

5. Sono note le difficoltà di un valido reclutamento e di una idonea formazione dei magistrati dell'ordine giudiziario, come pure le carenze e gli inconvenienti che si ricollegano al sistema attualmente in vigore. In sintesi, possono comunque ricordarsi: l'insufficienza e l'incompletezza degli insegnamenti svolti nei corsi di laurea in giurisprudenza; l'aleatorietà dei concorsi di ammissione; la scarsa funzionalità di un breve tirocinio per i vincitori presso alcune sedi giudiziarie. È del pari noto che altri paesi offrono esempi di « scuola » per la formazione di aspiranti alla magistratura o di neo giudici. La proposta di legge conferma che l'accesso alla magistratura si realizza mediante un concorso per esami aperto alla partecipazione di tutti i cittadini italiani dotati di

un complesso di requisiti, ma individua una disciplina dei concorsi che si realizza per il tramite di corsi preparatori, comuni a quelli propedeutici per l'esercizio delle professioni forensi.

Non è qui il caso di soffermarsi sui criteri che debbono presiedere all'organizzazione degli esami e delle attività didattiche di questa scuola di accesso alla magistratura, ma utilizzabile anche per la formazione di altre categorie di operatori giuridici; quello che pare importante sottolineare in questa sede è che viva ed attuale è l'esigenza di creare le condizioni per la qualificazione del futuro magistrato attraverso una preparazione teorico-pratica che si aggiunga all'attuale corso di laurea in giurisprudenza. L'articolo 3 abilita il Governo a realizzare una nuova forma di accesso all'ordine giudiziario attraverso un concorso per titoli. Si tratta di un modo di reclutamento concorrente ma residuale, sperimentabile attingendo i concorrenti dalle categorie dei ricercatori universitari o degli avvocati, soprattutto nei periodi in cui vi siano vuoti di organico non coperti con il concorso ordinario per esami. In ogni caso l'accesso all'ordine giudiziario mediante concorso per titoli dovrà essere limitato alla attribuzione di funzioni, anche per periodi definiti, non superiore ad un decimo dell'organico ed esclusivamente negli uffici costituiti da organi collegiali, secondo rigorosi e predeterminati criteri di valutazione, ferma restando la necessità del possesso della laurea in giurisprudenza e di tutti gli altri requisiti per l'accesso in magistratura. La lettera *c)* dell'articolo in questione è volto a dare attuazione alla riserva di una aliquota di posti per la Corte di cassazione in favore dei giuristi da reclutare a norma dell'articolo 106, terzo comma, della Costituzione. Sembra sin d'ora opportuno rilevare che per la chiamata dei giuristi esterni, sulla quale la decisione spetta al Consiglio superiore della magistratura per disposto costituzionale, il legislatore delegato dovrà organizzare una procedura di presentazione delle candidature e di valutazione di esse, alla quale potrebbero essere chiamati a partecipare le Facoltà giuridiche universitarie ed il Consiglio nazionale forense.

6. L'indipendenza costituisce il presupposto fondamentale della funzione giurisdizionale, della quale anche il pubblico ministero è necessario ed indispensabile protagonista. Né la particolarità delle funzioni processuali né dissonanze nominalistiche (articoli 101 e 107 della Costituzione) possono giustificare una differenziazione, sotto tale profilo generale, tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 96 del 1975, ha affermato che l'attività del pubblico ministero si coordina con l'atttività decisoria « in un rapporto di compenetrazione organica a fini di giustizia ».

Il carattere di obbligatorietà dell'azione penale (articolo 112 della Costituzione), poi, caratterizza di per sè ed esclude automaticamente la dipendenza di tale organo da altri poteri dello Stato. Altrimenti si avrebbe un assorbimento nella contingente e generale discrezionalità amministrativa e politica, con grave pregiudizio al principio di imparzialità e con nocumento alla stessa efficienza dell'operato del pubblico ministero.

Mentre il giudice si connota con immediatezza per la sua terzietà, il pubblico ministero è parte, ma pubblica ed agente a tutela dell'interesse generale dell'osservanza della legge. Nell'ottica e nella dialettica del processo accusatorio è opportuno che le due funzioni rimangano distinte, ma non separate in quanto sia il pubblico ministero che il giudice sono magistrati, reclutati nello stesso modo, indipendenti ed autonomi per la garanzia dei cittadini. Da qui la previsione, contenuta nell'articolo 4 della proposta di legge, che, ferma l'unicità del ruolo, l'appartenenza alla categoria dei magistrati giudicanti o di quelli requirenti è determinata, con criteri di selezioni obiettive e precostituite, dopo il completamento del tirocinio con possibilità di passaggio da una funzione all'altra e viceversa previa valutazione attitudinale e partecipazione obbligatoria ad un corso di aggiornamento professionale presso la scuola nazionale. Pro-

prio con riferimento al tirocinio, la lettera *d)* dell'articolo 4 prevede che, dopo l'ammissione in magistratura, i magistrati debbono svolgere un periodo di tirocinio non inferiore a dodici mesi da organizzarsi attraverso una Scuola nazionale per la magistratura. La norma che soddisfa all'esigenza di garantire ai giovani magistrati una preparazione non esclusivamente libresca, rinvia alla legge delegata per la fissazione delle modalità del tirocinio, che dovrà in ogni caso assicurare un'adeguata assistenza all'attività giudiziaria di altri magistrati come pure una frequenza di appositi corsi.

7. L'articolo 5 della proposta di legge recepisce le chiare e precise indicazioni contenute nell'articolo 105 della Costituzione, dal quale si ricava in modo univoco e non più controverso che spettano al Consiglio superiore tutte le deliberazioni incidenti sullo stato dei singoli magistrati.

Di recente, il Parlamento ha approvato la legge 12 aprile 1990, n. 74, (« Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura »), che contiene una riforma del sistema elettorale dei magistrati componenti dell'organo, nonché alcune norme relative alle strutture della segreteria e dell'ufficio studi ed altre attinenti allo *status* ed in particolare alla incompatibilità dei componenti laici eletti dal Parlamento. Peraltro, dalla Relazione della Commissione presidenziale per lo studio dei problemi relativi alla normativa ed alle funzioni del Consiglio superiore della magistratura è emersa l'esigenza, non ulteriormente procrastinabile, di porre mano ad un'organica riforma sia della legge sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore sia, più in generale, delle norme legislative che tale organo è chiamato ad applicare nell'esercizio delle sue attribuzioni, affinché il Consiglio possa riappropriarsi di uno dei suoi compiti primari: quello di garantire la qualificazione professionale dei magistrati. Lo stesso Presidente Cossiga, nel suo messaggio trasmesso alle Camere il 5 febbraio 1991, precisò che « acquisire un maggior grado di certezza in tema di attribuzioni e di funzionamento del Consiglio (...), rendendo più saldo il presidio della riserva di legge posto a garanzia dell'indipendenza del giudice, è obiettivo che può essere raggiunto solo con un intervento del Parlamento nell'esercizio della sua funzione legislativa ».

Nel perseguire tale finalità è opportuno tenere conto delle indagini svolte in varie sedi sia sul versante delle attribuzioni e delle attività costituzionalmente e legislativamente assegnate al Consiglio superiore, sia su quello della ricerca del fondamento delle attribuzioni e attività esercitate in concreto, sia, infine, sotto l'angolo visuale delle questioni relative alla struttura stessa del Consiglio. E ciò senza dimenticare che le garanzie predisposte per la tutela dello *status* di indipendenza dei magistrati e dell'ordine giudiziario ricomprendono nel proprio ambito di applicazione – come è stato ricordato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 379 del 1992 – anche la nomina dei magistrati negli uffici direttivi. Invero, il conferimento di tali uffici, non soltanto incide sullo status dei magistrati, poiché concorre a connotare la loro posizione nell'ambito dell'ordinamento giudiziario attraverso la titolarità di poteri specifici concernenti, tra l'altro, le proposte di formazione delle tabelle, l'assegnazione degli affari e, in genere, l'amministrazione della giurisdizione, ma comporta altresì una connessione con l'assegnazione delle funzioni e il trasferimento dei giudici, che, a norma dell'articolo 105 della Costituzione, spettano in via esclusiva al Consiglio superiore della magistratura.

Elemento qualificante di qualsiasi riforma dell'ordinamento giudiziario è l'affermazione del principio che i magistrati non sono impiegati dello Stato, non sono funzionari della pubblica amministrazione, ma sono appartenenti ad un ordine autonomo, i cui diritti e doveri vanno disciplinati in relazione all'adempimento della particolare funzione loro affidata. È in questo contesto che si colloca la lettera *b)* dell'articolo 5, che demanda al Governo il compito di determinare i requisiti ne-

cessari per l'ammissione e l'esercizio delle funzioni giudiziarie, sia per i magistrati ordinari che per quelli onorari, con riferimento ai requisiti necessari per svolgere pubbliche funzioni e, in particolare, per assicurare l'autonomia e l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni medesime. Il comune aspetto di fondo, dipendente dal fatto che tanto i funzionari statali quanto i magistrati svolgono attività in nome e per conto dello Stato medesimo, non impedisce e anzi, impone di considerare, nell'ambito di un esercizio non irragionevole della discrezionalità politica, le differenze e le peculiarità che debbono indurre a disciplinare diversamente, sotto vari aspetti, lo *status* ed i compiti dei magistrati rispetto a quelli degli altri dipendenti pubblici.

La disciplina delle incompatibilità dei magistrati richiede anch'essa una revisione che valga a renderla più adeguata all'evoluzione della società ed al tempo stesso più efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi che essa persegue. Ma, più che il problema delle incompatibilità, appare di grande rilievo il problema degli incarichi extragiudiziari dei magistrati, con riferimento ai quali la proposta di legge fissa dei princìpi per la delega chiari e precisi, stabilendo tutta una serie di norme abrogative o modificative delle leggi che attualmente ne prevedono una pletora.

A questo fine, occorre impedire che i magistrati assumano incarichi non confacenti alla loro professionalità o suscettibili di interferire in vario modo con l'esercizio delle funzioni giudiziarie, stabilendo al contempo precisi limiti onde evitare che i magistrati finiscano per percorrere delle vere e proprie carriere alternative (ma variamente intersecantesi con quella giudiziaria) o per perdere la professionalità loro propria.

Questi obiettivi sono realizzati sia attraverso l'indicazione analitica delle incompatibilità tra l'esercizio della funzione giurisdizionale ed altre attività (articolo 5, lettera *c*), sia prevenendo, tra l'altro, che i magistrati: *a)* non possano far parte di collegi arbitrali né esercitare le funzioni di arbitro; *b)* non possano svolgere attività politica di qualsiasi genere (con il conseguente obbligo, se partecipano in qualità di candidati ad elezioni politiche o amministrative, di collocarsi in aspettativa e di non poter esercitare le funzioni giudiziarie in nessun ufficio della regione nell'ambito della quale si sono candidati per non meno di cinque anni dalla data di svolgimento delle elezioni ovvero, se eletti, dalla data di cessazione del mandato).

8. Nel regolare la Corte di Cassazione il progetto di legge non ha ritenuto di discostarsi dalla disciplina attuale, che appare aderente alle previsioni della Costituzione. Invero, la previsione costituzionale circa il controllo centrale di legittimità è volta a far si che le tensioni respinte, non di rado contrastanti, che emergono dalle decisioni dei giudici di merito siano mediate e valorizzate da un organo, che, recependo il dinamismo della multiforme attività di tali giudici, ne eviti la frammentarietà, e favorisca la tendenziale uniformità di interpretazione. Ciò non significa immobilismo, bensì salvaguardia del fondamentale valore costituito dalla certezza del diritto. Sono culturalmente lontani i tempi in cui un giudice sollevò questione di legittimità costituzionale dell'articolo 65 dell'ordinamento giudiziario, che prevede, come è noto, la cosiddetta funzione di nomofilachìa. E lontano, nello stesso senso, è anche il tempo in cui la bozza di nuovo ordinamento giudiziario, prodotta dalla « Commissione Mirabelli », affermò essere la nomofilachìa nient'altro che « un utopistico retaggio di ordinamenti ormai superati ».

I peculiari compiti attribuiti alla Cassazione sembrano richiedere anche particolarità di funzionamento. Nella Corte di Cassazione si sono venuti formando, ed hanno acquisito notevole rilievo, due organismi: l'ufficio del massimario ed il centro elettronico di documentazione. Entrambi hanno la funzione specifica di ausilio all'esercizio della giurisdizione, ma richiedono l'assegnazione di magistrati più giovani, che possano portare un contributo di studio, di ricerche di attività che non sembra possibile ottenere dai magistrati più an-

ziani, già assegnati alle funzioni di legittimità. A questi tuttavia vanno attribuite le funzioni direttive di entrambe le istituzioni, secondo le loro capacità e la loro disponibilità e soprattutto in coerenza con l'esigenze della stessa Cassazione.

Particolare menzione merita la lettera *b)* dell'articolo 7, che affida al Governo il compito di determinare anche la competenza e la struttura dell'ufficio del pubblico ministero presso la Corte suprema di cassazione, assicurando nel processo civile il rispetto della posizione processuale di ciascuna delle parti, in applicazione dell'articolo 24 della Costituzione, e nel processo penale le garanzie di difesa dell'imputato.

9. L'articolo 8 è dedicato ai consigli giudiziari. L'attuale disciplina normativa dei consigli giudiziari li configura come collegi burocratici privi di effettivi poteri direttivi e organizzativi e di possibilità di azione e di interventi determinanti. Questi organi debbono essere invece riguardati – di fronte ai naturali limiti delle capacità rappresentative e decisionali del Consiglio superiore della magistratura, unico organo centrale di autogoverno della magistratura – come gli organi decentrati di tale autogoverno, garanti locali dell'efficienza della amministrazione della giustizia e della indipendenza dei giudici.

Va segnalata la tendenza a ravvisare nei consigli giudiziari tanti piccoli consigli superiori della magistratura a livello distrettuale. A questo indirizzo osta, però, la Costituzione repubblicana, che attribuisce esclusivamente al Consiglio superiore della magistratura i poteri di autogoverno. Perciò i consigli giudiziari, per quanto rafforzate siano le funzioni, non possono che avere compiti di preparazione e di consulenza riguardo alle decisioni finali del Consiglio superiore della magistratura.

Anche con riguardo alla direzione degli uffici giudiziari, l'istanza di democratizzazione e di trasparenza spingerebbe, secondo alcuni, a trasferire in organi collegiali elettivi, gran parte dei poteri organizzatori propri dei capi. Ma, in contrario, non può non osservarsi che la necessità di decisioni rapide mal si concilia con la natura di un organo collegiale spesso lontano dalla concretezza dei problemi posti dalla vita quotidiana. Inoltre è sempre più avvertito nella conduzione dell'attività giudiziaria il bisogno di una organizzazione moderna di tipo « manageriale », la quale suppone un forte potere e una forte responsabilizzazione dei vertici degli uffici. Su questo punto occorre sforzarsi di operare un contemperamento di opposte esigenze: in sostanza di non rendere puramente esecutiva la funzione dei capi, ma nel contempo di eliminare ogni area di ingiustificata discrezionalità, che possa far sorgere il sospetto di un uso « non verificabile » del potere.

Di particolare rilevanza, anche in vista di un riordino complessivo delle circoscrizioni giudiziarie, è l'innovazione che istituisce i consigli giudiziari su base regionale.

L'articolo 8 vuole, altresì, rappresentare una apertura ai « laici » nei consigli giudiziari attraverso l'attribuzione di una rappresentanza, in misura non superiore a un quinto dei componenti, agli ordini forensi. La proposta di legge muove dalla consapevolezza che i compiti organizzativi e di consulenza, propri dei consigli giudiziari, possono essere arricchiti dall'opinione e dall'esperienza di chi nelle aule giudiziarie vive al pari dei magistrati. Deve, peraltro, essere valutato il rischio che si creino, quanto meno sotto il profilo dell'apparenza o del sospetto, rapporti non chiari, nell'esercizio delle funzioni tra magistrati che sanno di dover essere valutati anche da avvocati e avvocati che li valuteranno (i membri non togati dei consigli giudiziari, infatti, a differenza di quelli del Consiglio superiore della magistratura, non cessano di svolgere la loro funzione forense, per giunta nelle stesse sedi dove svolgono la loro attività i magistrati sottoposti alla loro osservazione). Tenendo conto di ciò, un punto di equilibrio potrebbe essere stabilito tra le varie funzioni dei consigli giudiziari ed escludendo la partecipazione dei componenti « laici » dalle deliberazioni concernenti, ad esempio, il parere sulla carriera dei magistrati.

10. Per quanto riguarda gli aspetti più propriamente organizzativi del Consiglio superiore della magistratura, l'esperienza compiuta in più di trenta anni presenta ormai una serie abbastanza ben delineata di indicazioni cui rifarsi ai fini dell'elaborazione di una proposta organica.

Un primo ordine di problemi attiene ai rapporti tra il Consiglio superiore della magistratura ed il Ministro di grazia e giustizia. La Corte costituzionale non ha mancato di riconoscere al Ministro un ruolo concorrente od interferente con quello del Consiglio, affermando che l'amministrazione dei servizi giudiziari non concerne semplicemente i mezzi (locali, arredi, personale ausiliario, ecc.) necessari per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma riguarda altresì sia l'organizzazione degli uffici nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti (sentenze nn. 168 del 1963 e 142 del 1973). E, da ultimo, ha precisato che il conferimento degli uffici direttivi attraverso la deliberazione del Consiglio superiore su proposta della commissione competente, formulata a seguito della partecipazione del Ministro della giustizia, rappresenta un bilanciamento non irragionevole dei valori contenuti negli articoli 105 e 110 della Costituzione e, in particolare, del principio secondo il quale, se l'autonomia della magistratura esclude ogni intervento determinante del potere esecutivo nelle deliberazioni concernenti lo *status* dei magistrati, non impedisce, tuttavia, che tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro della giustizia, nel rispetto delle competenze a ciascuno attribuite, sussista un rapporto di collaborazione (sentenza n. 379 del 1992).

La proposta di legge di delega tiene conto di ciò; e, per concretare quel rapporto di leale collaborazione che lega il Ministro al Consiglio superiore e per evitare, al contempo, il pericolo di un blocco cui potrebbe condurre l'applicazione letterale del « concerto », prevede che per la nomina degli uffici direttivi il parere del Ministro di grazia e giustizia è obbligatorio ma non vincolante: le deliberazioni del Consiglio difformi da tali pareri debbono essere specificatamente motivate ed adottate con maggioranza qualificata. In generale, poi, al Ministro è conservato il potere di esprimere pareri su ogni materia riservata alla competenza del Consiglio superiore della magistratura.

Fra le questioni che si sono poste in questi ultimi tempi, particolare rilievo assume quella relativa alla determinazione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio superiore. Il dibattito è sorto per effetto di due messaggi indirizzati dal Presidente Cossiga al CSM, mediante i quali il Capo dello Stato ha ritenuto di poter impedire l'inserimento nell'ordine del giorno del Consiglio di taluni argomenti, proposti da alcuni componenti dell'organo, nonché l'esame, da parte del Consiglio stesso, della questione di ammissibilità dell'intervento presidenziale.

I pareri espressi sul punto sono discordi. Va segnalato, peraltro, che sul finire della passata legislatura onde risolvere il conflitto sorto fra il Consiglio ed il suo Presidente circa la determinazione dell'ordine del giorno delle sedute, vennero presentati alcuni progetti di disciplina legislativa della materia, uno dei quali riportò l'approvazione del Senato prima di decadere per la fine della legislatura.

La proposta di legge non manca di precise indicazioni al riguardo: al Presidente del CSM spettano competenze esclusivamente di indirizzo generale, mentre al vice Presidente sono attribuiti poteri esclusivi ed autonomi nella determinazione dell'ordine dei lavori nonché in ogni altra materia attinenti alla realizzazione dei compiti propri dello stesso Consiglio.

Degno di particolare attenzione è anche il regime degli atti amministrativi deliberati dal Consiglio. Si stabilisce che i provvedimenti del CSM sono adottati con decreto del Presidente o, su delega di questo, anche generale, del vice Presidente e sono controfirmati dal Ministro di grazia e giustizia.

Per quanto riguarda, poi, il regime dei controlli, è confermata l'opportuna innovazione che è stata introdotta dall'articolo 4 della legge 12 aprile 1990, n. 74: spettano al TAR del Lazio tutte le controversie di questo tipo. E tuttavia, per evitare che il controllo dei giudici amministrativi possa esorbitare dal compito di garanzia che è loro affidato e possa trascendere in una inammissibile sovrapposizione di essi al CSM nell'esercizio delle funzioni ad esso conferite dalla Costituzione, la proposta di legge prevede che per i provvedimenti relativi alla nomina di magistrati a ricoprire uffici direttivi è ammesso ricorso soltanto per violazione di legge davanti al Consiglio di Stato.

11. I princìpi di fondo sui quali è fondata la normativa che si propone in tema di stato giuridico dei magistrati sono: l'eguaglianza dei giudici, la distinzione tra le funzioni di legittimità e quelle di merito, tra giudici che attuano la funzione giudicante e magistrati cui è affidata la funzione requirente; la temporaneità degli incarichi direttivi.

La divaricazione tra funzioni e qualifiche, verificatasi nel vigente ordinamento, aveva già svuotato di ogni significato la diversificazione dei titoli. A ciò aggiungasi che la corte costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 7 e 10 della legge che disciplina la progressione a magistrato di Cassazione (sentenza n. 86 del 1982), ha rifiutato il criterio della mera anzianità per il conferimento di dette funzioni ed ha affermato la necessità dell'adozione di corretti criteri selettivi da parte del CSM.

Certamente un elevato livello di preparazione è indispensabile ed è richiesto per tutti i giudici, specializzati o non: ma il ruolo di centralità, di mediazione e di garanzia, di cui è funzionale espressione l'unicità dell'organo, necessariamente presuppone un grado di professionalità che sarebbe meramente illusorio pretendere posseduto in maniera uniforme da tutti i magistrati, e che, quindi, può essere assicurato solo da un'ulteriore selezione, dopo quella, pur severa, iniziale. Da qui la previsione che l'attribuzione delle funzioni di legittimità è effettuata dal Consiglio superiore della magistratura a seguito di valutazione (anche mediante concorso per titoli ed esami) delle specifiche attitudini dimostrate dal magistrato.

Altra innovazione di rilievo consiste nella regola della temporaneità delle funzioni direttive, l'assegnazione alle quali non può avere durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni. Essa è maturata nella riflessione politica e nella stessa magistratura, tanto che può dirsi generalmente accolta. La sua motivazione va ricercata per un verso nell'intento di evitare le cosiddette « incrostazioni di potere », cioè il consolidarsi di abitudini, relazioni, conoscenze che possono creare il rischio di una minor trasparenza nell'esercizio della funzione; per l'altro verso nella opportunità di far giungere a responsabilità dirigenziali un maggior numero di magistrati mettendo a frutto una più vasta area di capacità.

12. L'articolo 11 della proposta di legge riguarda la responsabilità disciplinare dei magistrati, che viene configurata in modo da non compromettere l'indipendenza di giudizio del magistrato, e da sanzionare, invece, tutti i comportamenti professionali che, in modo diretto o indiretto, incidano negativamente sullo svolgimento delle funzioni giudiziarie.

Il testo della proposta di legge accoglie l'esigenza di pervenire ad una tipizzazione degli illeciti, sulla quale vi è generale consenso, e così pure la proposta di rendere obbligatorio l'esercizio dell'azione disciplinare (quanto meno nei casi in cui la denuncia provenga da istanze qualificate).

In stretta relazione con la tendenza ad eliminare, o almeno ad attenuare, la struttura burocratica della magistratura, la responsabilità disciplinare del giudice non viene più costruita come *pendant* di una organizzazione gerarchica. Occorre, piuttosto, fissare un complesso di regole di deontologia professionale in modo da garantire un esercizio delle funzioni pronto, puntuale e corretto, tale da assicurare la credibilità della magistratura.

La tipizzazione conferisce assoluta terzietà alla sezione disciplinare e recepisce appieno il principio di legalità. Si tratta di una scelta di garanzia, ma non è questo il suo unico significato. Che le fattispecie siano tipizzate vuol dire che la deontologia della magistratura non si esaurisce sul versante interno dell'autodeterminazione corporativa, ma è opera del Parlamento e quindi si raccorda alla volontà popolare. Si propone di percorrere un cammino inverso rispetto alla impostazione tradizionale derivata dal modello napoleonico: al definitivo abbandono di formule elastiche fa riscontro una predeterminazione degli illeciti disciplinari e delle relative sanzioni nell'ambito dell'esigenza di assicurare l'autonomia e l'indipendenza del magistrato, il prestigio dell'ordine giudiziario, la corretta attuazione della funzione giudiziaria.

13. L'articolo 13 è dedicato al trattamento economico dei magistrati. L'argomento è di estrema delicatezza, perché inutile sarebbe il riconoscimento del particolare statuto della magistratura nel nostro ordinamento costituzionale e dei maggiori doveri incombenti sui magistati, se agli stessi non venisse riconosciuto un trattamento economico differenziato rispetto a quello degli impiegati pubblici e tale, comunque, da assicurare agli stessi quella tranquillità di vita che costituisce un presupposto fondamentale per l'idoneo assolvimento delle funzioni loro affidate.

In linea di massima deve essere mantenuto il meccanismo attuale, che evita che i magistrati debbano periodicamente patteggiare col Governo l'entità delle loro retribuzioni.

I magistrati, una volta entrati in ruolo, devono poter realizzare una progressione economica del tutto svincolata dall'assegnazione delle varie funzioni, questa essendo l'unica disciplina coerente con l'indipendenza e l'autonomia riconosciuta dalla Costituzione all'ordine giudiziario.

14. Onorevoli Colleghi ! L'amministrazione della giustizia italiana si dibatte ormai da anni in una crisi gravissima, in tutti i settori. Un compito difficile ci attende: colmare una lacuna della legislazione vigente, realizzando le condizioni per il superamento delle disfunzioni che affliggono un servizio tanto essenziale per il cittadino e per il progresso della Nazione. L'articolato che vi proponiamo rappresenta un testo insieme innovatore ed equilibrato, che non mira tanto a proteggere l'immagine di chi dispensa il servizio, ma soprattutto a salvaguardare l'interesse di chi del servizio giustizia è destinatario. L'impianto complessivo merita tutta la vostra intelligente attenzione. Si confida pertanto in un sollecito esame del testo e nella sua conseguente approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Delega al Governo).

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante l'ordinamento giudiziario, sentita una Commissione parlamentare composta di trenta deputati e trenta senatori, designati d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in modo da assicurare la rappresentanza proporzionale di tutti i gruppi parlamentari, secondo i princìpi e i criteri direttivi fissati dalla presente legge, in applicazione delle norme dettate dalla Costituzione e, in particolare, dagli articoli 101 e 104 della medesima.

ART. 2.

(Struttura dell'ordine giudiziario).

1. Quanto alla struttura dell'ordine giudiziario, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) determinazione degli organi della giurisdizione ordinaria cui è demandato l'esercizio della funzione giurisdizionale civile e penale;

b) individuazione degli organi di cui alla lettera *a)* prevedendosi, in particolare, la tendenziale attribuzione della giurisdizione civile di primo grado a giudice monocratico, ordinario o onorario;

c) individuazione di sezioni specializzate per l'esercizio della giurisdizione per i minorenni, nonché per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza;

d) raccordo, ai fini della competenza, tra norme dell'ordinamento giudiziario e norme processuali.

ART. 3.

(Accesso all'ordine giudiziario).

1. Quanto all'accesso all'ordine giudiziario, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) all'ordine giudiziario si accede mediante concorso pubblico per esami;

b) è consentito l'accesso all'ordine giudiziario mediante concorso per titoli, – anche per periodi definiti – limitatamente alla attribuzione di funzioni in misura non superiore a un decimo dell'organico, negli uffici costituiti da organi collegiali, secondo rigorosi e predeterminati criteri di valutazione, ferma restando la necessità del possesso di laurea in giurisprudenza e di tutti gli altri requisiti per l'accesso in magistratura;

c) nomina, ai sensi dell'articolo 106 della Costituzione, di magistrati di Cassazione per meriti insigni, in misura non superiore ad un ventesimo dell'organico della Corte di cassazione, da scegliersi tra professori ordinari di università in materie giuridiche di diritto positivo ovvero tra avvocati che dimostrino di avere effettivamente esercitato per quindici anni l'attività professionale e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori;

d) disciplina dei concorsi pubblici di accesso alla magistratura anche mediante previsione di corsi preparatori all'esercizio delle professioni giudiziarie forensi presso un'istituenda Scuola nazionale per la magistratura.

ART. 4.

(Ruoli organici dei magistrati).

1. Quanto ai ruoli organici dei magistrati, il decreto legislativo di cui all'arti-

colo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) i magistrati, comunque nominati, fanno parte del ruolo organico della magistratura disciplinato dal presente ordinamento;

b) ferma restando l'unicità del ruolo, i magistrati si distinguono in magistrati giudicanti e magistrati requirenti;

c) l'appartenenza iniziale all'una o all'altra categoria, nell'ambito del medesimo ruolo, è determinata, con criteri di selezione obiettivi e precostituiti, dopo il completamento del tirocinio;

d) i magistrati possono essere, su domanda, trasferiti dal Consiglio superiore della magistratura (CSM) da una funzione all'altra e viceversa previa valutazione attitudinale e partecipazione obbligatoria ad un corso di aggiornamento professionale presso la Scuola nazionale per la magistratura. Dopo ammissione in magistratura i magistrati debbono svolgere presso la Scuola nazionale per la magistratura un periodo di tirocinio non inferiore a dodici mesi e successivamente periodi obbligatori di aggiornamento, secondo modalità predeterminate dalla legge delegata.

ART. 5.

(Provvedimenti sullo status *dei magistrati).*

1. Quanto ai provvedimenti sullo *status* dei magistrati, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti principi e criteri direttivi:

a) ogni provvedimento relativo allo *status* dei magistrati è emesso dal CSM secondo le norme determinate dalla legge delegata;

b) determinazione dei requisiti necessari per l'ammissione e l'esercizio delle funzioni giudiziarie, sia per i magistrati ordinari che per quelli onorari, con riferimento ai requisiti necessari per svolgere

pubbliche funzioni e, in particolare, per assicurare l'autonomia e l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni medesime;

c) indicazioni analitica delle incompatibilità tra l'esercizio della funzione giurisdizionale ed altre attività, nell'ambito dei princìpi fissati dalla Costituzione e, segnatamente, dei princìpi di autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario.

ART. 6.

(Competenza dei singoli uffici giudiziari).

1. Quanto alla competenza dei singoli uffici giudiziari, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) determinazione degli ambiti di competenza dei singoli uffici giudiziari, nel quadro dei princìpi fissati dalla Costituzione e tenuto conto delle norme processuali vigenti.

ART. 7.

(Corte di cassazione).

1. Quanto alla struttura e alla competenza della Corte di cassazione, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) definizione della struttura e della competenza della Corte di cassazione quale organo diretto ad assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge;

b) determinazione della competenza e della struttura dell'Ufficio del pubblico ministero presso la Corte suprema di cassazione, assicurando nel processo civile il rispetto della posizione processuale di ciascuna delle parti, in applicazione dell'articolo 24 della Costituzione, e nel processo penale le garanzie di difesa dell'imputato.

ART. 8.

(Consigli giudiziari).

1. Quanto ai consigli giudiziari, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) i consigli giudiziari, su base elettiva, sono costituiti con competenza regionale;

b) attribuzione, nei consigli giudiziari di una rappresentanza, in misura non superiore a un quinto dei componenti, agli ordini forensi;

c) attribuzione ai membri togati ed ai laici di competenze comuni e di competenze specifiche e distinte;

d) attribuzione ai consigli giudiziari di competenze consultive in tutte le materie riservate alla competenza del CSM.

ART. 9.

(Competenze del Consiglio superiore della magistratura).

1. Quanto alla competenza del consiglio superiore della magistratura, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) ferme restando la composizione e le competenze di cui agli articoli 104 e 105 della Costituzione, al CSM è attribuita in via esclusiva la competenza alla emanazione di tutti i provvedimenti relativi allo stato giuridico dei magistrati;

b) determinazione di rigorose situazioni di incompatibilità ed ineleggibilità dei componenti non magistrati, in modo da assicurarne l'autonomia ed indipendenza nell'esercizio delle funzioni;

c) attribuzione al Ministro di grazia e giustizia del potere di esprimere pareri

su ogni materia riservata alla competenza del CSM;

d) per la nomina degli uffici direttivi il parere del Ministro di grazia e giustizia è obbligatorio, ma non vincolante; le deliberazioni del CSM difformi da tali pareri debbono essere specificatamente motivate ed adottate con maggioranza qualificata;

e) il presidente del CSM ha competenze esclusivamente di indirizzo generale;

f) il vice presidente del CSM ha competenze esclusive ed autonome nella determinazione dell'ordine dei lavori nonché in ogni altra materia attinente alla realizzazione dei compiti propri dello stesso Consiglio, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario;

g) i provvedimenti del CSM sono adottati con decreto del presidente o, su delega di questo, anche generale, del vice presidente e sono controfirmati dal Ministro di grazia e giustizia;

h) avverso i provvedimenti del CSM è ammesso ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Per i provvedimenti relativi alla nomina di magistrati a ricoprire uffici direttivi è ammesso ricorso soltanto per violazione di legge davanti al Consiglio di Stato.

ART. 10.

(Stato giuridico dei magistrati).

1. Quanto allo stato giuridico dei magistrati, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) i magistrati si distinguono soltanto per diversità di funzioni effettivamente esercitate;

b) salvi i criteri di progressione economica sulla base di anzianità di servizio, non è ammessa l'attribuzione di qualifiche distintamente dalla attribuzione delle funzioni;

c) le funzioni giudiziarie, requirenti e giudicanti, si distinguono in funzioni di merito e funzioni di legittimità;

d) l'attribuzione delle funzioni di legittimità è effettuata dal CSM a seguito di valutazione delle specifiche attitudini dimostrate dal magistrato nell'esercizio delle funzioni di merito, da effettuarsi anche mediante concorso per titoli ed esami;

e) è stabilito il principio della reversibilità delle funzioni;

f) l'assegnazione delle funzioni direttive, di merito e di legittimità, è temporanea; non può avere durata inferiore ad un anno né superiore a cinque anni.

ART. 11.

(Disciplina dei magistrati).

1. Quanto all'azione disciplinare per i magistrati, il decreto legislativo di cui all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) l'azione disciplinare è obbligatoria;

b) l'azione disciplinare è esercitata dal Ministro di grazia e giustizia, attraverso propri organi, ovvero dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, che può delegare a tale scopo un magistrato appartenente al suo ufficio;

c) gli illeciti disciplinari e le relative sanzioni debbono essere predeterminati nell'ambito della esigenza di assicurare l'autonomia e l'indipendenza del giudice, il prestigio dell'ordine giudiziario, la corretta attuazione della funzione giurisdizionale.

ART. 12.

(Delle incompatibilità).

1. Quanto al regime delle incompatibilità, il decreto legislativo di cui all'arti-

colo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) i magistrati, giudicanti o requirenti, non possono svolgere attività di qualsiasi genere, ancorché non retribuite, diverse da quelle proprie della funzione esercitata;

b) i magistrati, giudicanti o requirenti, non possono far parte di collegi arbitrali né esercitare le funzioni di arbitro;

c) i magistrati, giudicanti o requirenti non possono svolgere attività politica di qualsiasi genere. Se partecipano in qualità di candidati ad elezioni politiche o amministrative debbono collocarsi in aspettativa e non possono esercitare le funzioni giudiziarie in nessun ufficio della regione nell'ambito della quale si sono candidati per non meno di cinque anni dalla data di svolgimento della elezione ovvero, se eletti, dalla data di cessazione del mandato;

d) i magistrati cessati dal servizio non possono assumere, per almeno due anni dalla data di cessazione, incarichi di nessun genere, salve funzioni acquisibili per pubblico concorso per esami o per titoli;

e) i magistrati, giudicanti e requirenti, non possono essere assegnati ad uffici amministativi di qualsiasi natura. L'assegnazione presso il Ministero di grazia e giustizia potrà essere effettuata nell'ambito esclusivo delle funzioni predeterminate dalla legge. L'assegnazione al Ministero di grazia e giustizia non potrà avere durata superiore a cinque anni durante l'intero periodo di appartenenza del magistrato all'ordine giudiziario.

ART. 13.

(Trattamento economico).

1. Quanto al trattamento economico dei magistrati, il decreto legislativo di cui

all'articolo 1 dovrà osservare i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) il trattamento economico dei magistrati sarà determinato avuto riguardo alla natura della funzione ed alle incompatibilità previste dalla medesima legge;

b) il trattamento economico dei magistrati è fissato in misura unitaria al momento della nomina a magistrato di tribunale e subirà variazioni in aumento in misura predeterminata dalla legge di delegazione secondo l'anzianità di servizio;

c) i magistrati non possono percepire alcuna indennità diversa dal trattamento economico fissato dalla legge di delegazione.

ART. 14.

(Norme di coordinamento).

1. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1 determinerà i collegamenti necessari tra l'ordinamento giudiziario ordinario e l'ordinamento giudiziario militare.

2. Il decreto legislativo di cui all'articolo 1 determinerà le norme abrogate, ovvero quelle che debbono considerarsi vigenti, che dovranno essere inserite nell'ordinamento giudiziario, che determinerà in maniera esclusiva l'intera disciplina della magistratura.