

le sole Corti di appello di Roma, Milano, Napoli e Palermo, che l'organizzazione tecnica e la gestione dei servizi non aventi carattere giurisdizionale, siano affidate a un direttore tecnico, avente la qualifica di dirigente generale. Si tratta di una norma di notevole importanza in quanto consente ai magistrati preposti ai diversi uffici giudiziari di dedicarsi esclusivamente all'esercizio della funzione giudiziaria e non anche a quei compiti meramente organizzativi che oggi sempre più distolgono i magistrati dalla loro funzione istituzionale. L'applicazione territoriale limitata dipende da ragioni meramente finanziarie.

L'articolo 3 contiene disposizioni volte ad istituire e disciplinare la Scuola superiore della magistratura e a modificare, di conseguenza, le modalità di svolgimento del tirocinio degli uditori giudiziari e di aggiornamento professionale dei magistrati.

La Scuola superiore della magistratura viene definita ente autonomo, dotato pertanto di autonomia giuridica, contabile, organizzativa e funzionale; se ne prevede l'articolazione in due sezioni, preposte l'una alla formazione iniziale degli uditori, l'altra a quella continua dei magistrati, alla promozione di iniziative e scambi culturali ed incontri di studio e ricerca, alla formazione di magistrati stranieri e, a livello territoriale, la suddivisione in tre sedi con competenza interregionale. Si prevede che il tirocinio abbia la durata di ventiquattro mesi e che sia articolato in sessioni della durata di sei mesi quella presso la Scuola superiore della magistratura e di diciotto mesi quella presso gli uffici giudiziari, dei quali almeno nove in un collegio giudicante. La fase del tirocinio presso collegi giudicanti consentirà ai magistrati che eserciteranno la funzione requirente di acquisire quella « cultura della prova » che deve essere patrimonio di ogni magistrato affinché possa poi svolgere con equilibrio anche le funzioni requirenti.

L'articolo 4 detta principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina relativa ai consigli giudiziari presso le corti d'appello e per l'istituzione del consiglio direttivo della Corte di cassazione. La

finalità perseguita è il rafforzamento del ruolo dei consigli giudiziari. Per questi ultimi è ampliata la composizione (con l'ingresso di soggetti estranei alla magistratura) e la competenza (ora anche deliberativa), è raddoppiata la permanenza in carica ed è uniformato il sistema elettorale della componente togata a quello del Consiglio superiore della magistratura, recentemente riformato in senso maggioritario.

L'articolo 5 individua principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato dovrà attenersi per la riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero.

In linea generale, la norma di delega propone un modello organizzativo che, superando quello della sovraordinazione, sembra caratterizzarsi per un rafforzamento dei poteri del capo dell'ufficio. Tale impostazione è assunta non solo a livello di circondario, cioè di tribunale, ma anche « verticalmente », a livello distrettuale e nazionale.

I principi di delega dettati mirano ad una concentrazione dei poteri di indagine in capo al procuratore della Repubblica, al quale è assegnata l'esclusiva titolarità dell'azione penale, da esercitare in piena responsabilità, assicurando la corretta e uniforme applicazione della legge e delle norme sul giusto processo. Si prevede la possibilità di delegare la funzione di vicesubstituto ad un procuratore aggiunto nonché ad uno o più magistrati dell'ufficio, perché lo coadiuvino nella gestione per la trattazione di uno o più procedimenti (o singoli atti) o dell'attività di un settore di affari (lettera *b*). Al procuratore della Repubblica è data la facoltà di determinare i criteri cui i magistrati delegati devono attenersi, con facoltà di revoca in caso di violazione dei criteri. Il procuratore della Repubblica, inoltre, determina i criteri per l'organizzazione dell'ufficio e quelli ai quali si uniformerà nell'assegnazione della trattazione dei procedimenti ai procuratori aggiunti o ai magistrati del proprio ufficio, precisando per quali tipologie di reato riterrà di adottare meccanismi di natura automatica.

Si prevede, inoltre, l'assenso preventivo del procuratore capo della Repubblica o del magistrato eventualmente delegato per l'assunzione di provvedimenti incidenti su diritti reali e sulla libertà personale; viene previsto, tuttavia, che le tali norme non si applichino nelle ipotesi in cui la misura cautelare personale o reale è richiesta in sede di convalida del fermo o dell'arresto o del sequestro o nel caso di misure cautelari che abbiano ad oggetto beni di scarsa rilevanza.

Si segnala poi la disposizione secondo la quale i rapporti con gli organi di informazione sono tenuti esclusivamente dal capo dell'ufficio di procura o di un magistrato all'uopo delegato e che prevede l'attribuzione impersonale all'ufficio di ogni informazione sull'attività della procura; è quindi fatto divieto al singolo magistrato dell'ufficio di tenere rapporti con i *mass media*.

Altra disposizione rilevante è quella che attribuisce al procuratore generale distrettuale poteri sostitutivi e di avocazione in caso di violazione dei termini di durata delle indagini preliminari e di accertata, grave e, così come previsto dalla Commissione, reiterata violazione di disposizioni processuali nonché di norme, procedure e provvedimenti in tema di coordinamento tra procure in caso di indagini collegate o di particolare complessità che interessino più circondari di tribunale.

L'articolo 6 della proposta di legge delega detta principi e criteri direttivi in tema di organico della Corte di Cassazione. Il Governo è delegato a dimezzare il numero di magistrati d'appello previsti nell'organico della Suprema corte (eliminando 15 degli attuali 30 posti) ed a sopprimere tutti i posti di magistrato d'appello presso la procura generale. In luogo dei magistrati d'appello, in entrambi gli uffici giudiziari il legislatore delegato dovrà prevedere altrettanti magistrati di Cassazione.

L'articolo 7 detta i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo si deve attenere nel ridefinire gli illeciti disciplinari dei magistrati e le relative sanzioni. Scopo

principale della norma è quello di superare la genericità, l'ampiezza e quindi la mancanza di tassatività delle disposizioni vigenti, contenute nel regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura), che hanno generato più di un dubbio di compatibilità costituzionale.

Il comma 1, alla lettera *b*), individua una serie di doveri cui il comportamento del magistrato si deve conformare, sia nell'esercizio delle sue funzioni che al di fuori di esso: si fa riferimento ai doveri di imparzialità, correttezza, laboriosità, diligenza, riserbo ed equilibrio, di rispetto della dignità della persona, nonché a quello di astensione da comportamenti che compromettano la credibilità, il prestigio, il decoro del magistrato stesso o della magistratura.

La lettera *c*) disciplina analiticamente gli illeciti disciplinari che possono essere commessi nell'esercizio delle funzioni; si fa in primo luogo riferimento al mancato rispetto dei doveri di cui alla lettera *b*), specificando che una violazione degli stessi costituisce illecito soltanto nel caso in cui ricorra un ulteriore requisito: l'ingiusto (non « illegittimo », come previsto dal Senato) danno o indebito vantaggio che dal comportamento del magistrato possa derivare ad una delle parti. Tra le modifiche apportate dalla Commissione al testo approvato dal Senato si segnala la previsione che considera come illecito disciplinare la condotta del magistrato che rilascia pubbliche dichiarazioni o interviste che, sotto qualsiasi profilo, riguardino i soggetti a qualsivoglia titolo coinvolti negli affari in corso di trattazione e che non siano stati definiti con sentenza passata in giudicato, che sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio, che costituisce e utilizza canali informativi personali riservati o privilegiati o che rilascia dichiarazioni e interviste in violazione dei criteri di equilibrio e di misura. Per quanto attiene ai limiti dell'attività interpretativa del giudice, la Commissione ha precisato che costituisce illecito disciplinare non l'adozione di atti e provvedimenti il cui contenuto palesemente e ine-

quivocabilmente sia contro la lettera e la volontà della legge, bensì l'adozione di provvedimenti abnormi, secondo il significato consolidato che a questo termine è stato dato dalla Cassazione. La Commissione ha previsto come illecito disciplinare anche l'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale fuori dei casi consentiti dalla legge, determinata da negligenza grave ed inescusabile.

In relazione agli illeciti disciplinari commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni, la lettera *d)* prevede, tra l'altro, quelli relativi all'iscrizione ai partiti politici. La Commissione ha modificato sul punto il testo trasmesso dal Senato prevedendo che costituisce illecito l'iscrizione o la partecipazione (non più anche l'adesione) a partiti politici ovvero il coinvolgimento nell'attività di centri politici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque appannarne l'immagine.

Altro nuovo illecito introdotto dalla Commissione riguarda l'ottenere, direttamente o indirettamente, prestiti o agevolazioni da soggetti che il magistrato sa essere indagati, parti offese, testimoni o comunque coinvolti in procedimenti penali o civili pendenti presso l'ufficio giudiziario di appartenenza o presso altro ufficio che si trovi nel distretto di corte d'appello nel quale esercita le funzioni giudiziarie ovvero dai difensori di costoro.

La lettera *e)* individua gli illeciti disciplinari conseguenti alla commissione di reato.

Le lettere *f)*, *g)*, *h)*, *i)* ed *l)* provvedono a ridisegnare l'impianto sanzionatorio introdotto dall'articolo 18 del regio decreto legislativo n. 511 del 1946, aggiungendo alle sanzioni già esistenti quelle dell'incapacità perpetua o temporanea ad esercitare un incarico direttivo o semidirettivo e della sospensione dalle funzioni da tre mesi a due anni; eliminando la sanzione della destituzione (che si differenziava dalla rimozione per la perdita totale o parziale del trattamento di quiescenza); disciplinando le ipotesi di concorso di più illeciti e soprattutto introducendo il principio della predeterminazione della san-

zione in correlazione agli illeciti disciplinari contemplati alle lettere *c)*, *d)* ed *e)*.

Si segnala infine che, all'articolo 7, la Commissione ha previsto che i magistrati non possono assumere impieghi pubblici o privati od uffici né esercitare industrie o commerci né qualsiasi libera professione.

L'articolo 8 disciplina la procedura per l'applicazione delle sanzioni disciplinari ai magistrati. La disposizione detta principi e criteri relativi a diversi aspetti del procedimento disciplinare a carico del magistrato, e dei rapporti dello stesso con il procedimento penale nel quale quest'ultimo fosse eventualmente coinvolto. Tra i diversi principi si prevede l'osservanza, in quanto compatibili, delle norme del codice di procedura penale, salve alcune eccezioni espressamente stabilite.

L'articolo 9 detta i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi nell'istituire in via sperimentale la figura dell'ausiliario del giudice.

La previsione normativa tocca più aspetti, in particolare quelli relativi alle funzioni e ai compiti dell'ausiliario, alle sue modalità di reclutamento e di assegnazione agli uffici giudiziari, alla disciplina del rapporto lavorativo. All'ausiliario sono riservati specifici compiti (lettera *a)*) che egli svolge sotto la diretta responsabilità del magistrato cui è assegnato. Essi sono individuati al fine di alleviare il magistrato da tutte quelle incombenze che non riguardino lo stretto esercizio della funzione giurisdizionale e quindi con lo scopo, più ampio, di garantire l'effettività del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi (articolo 111 della Costituzione). Si fa pertanto riferimento, sia alla attività propedeutica allo svolgimento dell'udienza (ricerche di dottrina e giurisprudenza), che a quella successiva (adempimenti posteriori rispetto alla pronuncia della sentenza).

L'articolo 10 contiene una serie di norme che, in parziale deroga ad alcune disposizioni del testo in esame, disciplinano situazioni transitorie che possono verificarsi anteriormente all'entrata a pieno regime della riforma.

L'articolo 11, inserito nel corso dell'esame presso il Senato, delega il Governo ad adottare — entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge — decreti legislativi volti ad attuare un decentramento su base regionale del Ministero della giustizia.

Tra i diversi principi di delega si segnala quello introdotto dalla Commissione, secondo il quale dovrà essere istituito presso ogni direzione generale regionale o interregionale dell'organizzazione giudiziaria 1° ufficio del monitoraggio dell'esito dei procedimenti, in tutte le fasi o gradi del giudizio, al fine di verificare l'eventuale sussistenza di rilevanti livelli di infondatezza giudizialmente accertata della pretesa punitiva manifestata con l'esercizio dell'azione penale o con i mezzi di impugnazione ovvero di annullamento di sentenze per carenze o distorsioni di motivazione ovvero di altre situazioni inequivocabilmente rivelatrici di carenze professionali. È evidente che si tratta di uno strumento volto ad assicurare l'efficienza del servizio giustizia.

L'articolo 12 delega il Governo ad emanare un decreto legislativo che preveda che i componenti elettivi del Consiglio di presidenza della Corte dei conti durino in carica quattro anni, che i componenti elettivi del Consiglio di presidenza della Corte dei conti, una volta cessati dal mandato, non siano eleggibili per i successivi otto anni e che, per l'elezione dei magistrati del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, ciascun elettore possa votare per un solo componente titolare ed un solo componente supplente.

L'articolo 13 delega il Governo ad adottare due testi unici, uno avente natura normativa, l'altro regolamentare: ad essi è demandato il compito di riunire e coordinare tutte le disposizioni aventi rispettivamente valore normativo e regolamentare, in materia di ordinamento giudiziario.

L'articolo 14, che non prevede alcuna delega al Governo, consente anche ai magistrati ordinari di ottenere il trasferimento ad altra sede, con conservazione

delle funzioni già svolte, per poter così seguire il coniuge — appartenente alle forze armate o alle forze di polizia — che venga trasferito d'ufficio.

L'articolo 15 prevede una deroga all'attuale disciplina relativa alla durata della carica del Procuratore nazionale antimafia, volta a consentire all'attuale Procuratore di restare in carica per due ulteriori anni dopo lo spirare del termine massimo previsto dalla legge (8 anni).

Gli articoli da 16 a 21 sono stati introdotti nel testo dalla Commissione. L'articolo 16 è volto a far venir meno la facoltà prevista per i magistrati di chiedere il prolungamento del servizio da 72 a 75 anni. La norma è resa necessaria per porre rimedio ad una sorta di paralisi delle promozioni per le funzioni di vertice della magistratura che si è di fatto venuta a creare. Tale situazione potrebbe addirittura mettere a rischio la stessa riforma dell'ordinamento giudiziario.

La Commissione ha inoltre modificato la disciplina dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, prevedendo che le assemblee generali della Corte suprema di cassazione e delle corti di appello sono convocate entro il ventesimo giorno dalla data di inizio di ciascun anno giudiziario e si riuniscono, in forma pubblica e solenne, con la partecipazione dei procuratori generali e dei rappresentanti dell'Avvocatura per ascoltare la relazione sull'amministrazione da parte del Primo Presidente della Corte suprema di cassazione e dei presidenti di corte di appello (articolo 18).

Come si è detto, si è intervenuto anche sugli uffici giudiziari di Bolzano. In particolare, per porre rimedio ad errore che si è compiuto quando è stata istituita a Bolzano la sezione distaccata della corte di appello di Trento, si prevede l'istituzione in Bolzano di una sezione distaccata della corte d'assise d'appello di Trento, con giurisdizione sul territorio compreso nella circoscrizione del tribunale di Bolzano.

Infine, l'articolo 22 prevede la copertura finanziaria del provvedimento.

TESTO INTEGRALE DELL'INTERVENTO
DEL DEPUTATO PIERLUIGI MANTINI IN
SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE
GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE
N. 4636-BIS

PIERLUIGI MANTINI. Presidente, onorevoli colleghi, l'ordinamento giudiziario vigente è, salvo poche modifiche, ancora quello approvato con il regio decreto n. 12 del 1941.

Dunque noi non contestiamo l'esigenza di una riforma per la quale abbiamo avanzato significative e costruttive proposte. Contestiamo invece il merito e la logica di questo disegno del Governo, che è ispirato non da preoccupazioni di maggiore efficienza della giustizia, di cui vi è gran bisogno, ma da quella della riduzione degli ambiti di indipendenza e di autonomia della magistratura e dal desiderio di maggior controllo della stessa.

Tutta la politica della maggioranza e del Governo nell'attuale legislatura è stata così improntata.

È sbagliato l'ordine delle priorità, sono sbagliati i mezzi e i fini ed è sbagliato il metodo che ha infatti portato al conflitto e alla frattura di ogni dialogo.

Lo sciopero della magistratura italiana, proclamato all'unanimità dall'Associazione nazionale magistrati e che ha avuto un'altissima adesione, è un atto estremo, drammatico, persino incoerente con la visione della magistratura come « potere dello Stato ».

Quando vi è uno sciopero dei magistrati molti provano disagio. Eppure esso appare comprensibile alla luce della dissennata politica sulla giustizia condotta dalla maggioranza di Governo.

L'Associazione nazionale magistrati aveva già in passato rinunciato, con senso di responsabilità, al mezzo estremo dello sciopero, dinanzi alle « aperture » del ministro Castelli.

Nei mesi scorsi si era avviato un confronto utile nel merito della riforma, ora improvvisamente interrotto, nonostante l'auspicio più volte manifestato dalle alte cariche dello Stato (Ciampi, Casini) ad una

riforma che non fosse, e non apparisse, fatta « contro la magistratura », ma che anzi potesse essere il più possibile condivisa nei suoi contenuti.

È invece prevalsa la logica contraria, quella della ricerca di un minimo di (precaria) intesa tra le forze della maggioranza, e quindi dello scontro (la Casa delle Libertà contro il resto del mondo); la logica della calendarizzazione anticipata, del contingentamento dei tempi della discussione parlamentare, della « blindatura » del testo, delle tappe forzate.

Perché questa svolta nel momento in cui il dialogo sembrava generare frutti positivi con modificazioni del testo approvato al Senato ?

Diversi opinionisti (Cassese, Grevi) si sono interrogati sul punto, ma la risposta non è agevole e deve probabilmente essere ricercata nella necessità di porre un argine, prima delle elezioni, alla cieca lotta intestina che dilania le componenti dell'attuale maggioranza.

Pertanto una riforma ordinamentale di tale vasto respiro è stata ridotta all'annuncio di uno spot elettorale, piegata alle esigenze più strumentali della politica.

Ma non è certo solo questione di metodo: è nel merito delle modifiche introdotte alla Camera che il giudizio resta severo.

Si sono fatti passi in avanti, rispetto al testo del Senato, e su qualche tema è vero. Ma il quadro complessivo della riforma resta desolante e non condivisibile per le seguenti ragioni.

In primo luogo viene sancita con più nettezza una separazione delle funzioni tra pubblico ministero e giudice che, in realtà, è prodromica ad una irragionevole separazione delle carriere.

L'abbandono dell'ipotesi di concorso iniziale con prove distinte per giudici e pubblici ministeri, è infatti accompagnato da una separazione definitiva delle carriere, contraria alla Costituzione, poiché dopo tre anni di attività giurisdizionale si è costretti ad una scelta definitiva, irreversibile, tra l'una o l'altra funzione. Ed un pubblico ministero « vocato » per tutta la vita all'accusa, con mezzi certamente

superiori alla difesa, non è certo un progresso neppure sotto il profilo delle garanzie. Ecco il punto che viene spesso trascurato! Nell'attuale ircocervo (per usare la nota espressione di Benedetto Croce) che è diventato il nostro processo penale, a cavallo tra il rito accusatorio della riforma e la tradizione inquisitoria, la principale garanzia del processo penale sta nel fatto che il pubblico ministero debba ricercare anche gli elementi di « non colpevolezza » e non solo quelli di accusa.

La « cultura della giurisdizione » è di per sè elemento di equilibrio e di garanzia, è un principio che va mantenuto nell'interesse dell'imputato e della giustizia.

È un principio che va mantenuto almeno fino ad un'effettiva realizzazione della piena parità sostanziale tra accusa e difesa, secondo gli auspici del modello accusatorio.

È un principio che non deve essere travolto, trasformando il pubblico ministero in mero « avvocato di accusa », ma che va anzi rafforzato: ad esempio, affermando meglio di quanto oggi non sia, la responsabilità, anche civile, del pubblico ministero che trascura elementi di prova a favore dell'imputato.

Riaffermati i doveri, è più agevole ribadire i confini delle responsabilità: anche quelle dei magistrati che sbagliano e che devono essere responsabili nei confronti dei cittadini, e non dell'Esecutivo, da cui devono essere indipendenti, come affermato nella Costituzione.

Ciò premesso, occorre soffermarsi sulle modifiche introdotte alla Camera in tema di concorso di accesso e separazione delle carriere.

Per essere ammessi al concorso per uditore giudiziario non è più sufficiente la sola laurea in giurisprudenza, ma è necessario anche aver conseguito, alternativamente, il diploma presso le scuole di specializzazione nelle professioni legali previste dall'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398, il dottorato di ricerca in materie giuridiche, l'abilitazione all'esercizio della professione forense, le funzioni direttive nelle pubbli-

che amministrazioni per almeno tre anni, le funzioni di magistrato onorario per almeno quattro anni senza demerito, il diploma di specializzazione in una disciplina giuridica al termine di un corso di studi della durata non inferiore a due anni (articolo 2, comma 1, lettera b)). Questa previsione è destinata ad elevare l'età media dell'accesso in magistratura e, prolungando il periodo di tempo necessario alla legittimazione al concorso, è destinata ad operare, inevitabilmente, una selezione in danno degli appartenenti a ceti sociali che non potranno economicamente permettersi una così lunga attesa. Si configura, pertanto, un modello di concorso di II grado in relazione al quale, peraltro, non è prevista nessuna riduzione dei tempi nel percorso della carriera, né un riequilibrio retributivo rispetto al trattamento economico previsto per le magistrature amministrativa e contabile, nonché per l'alta dirigenza amministrativa.

Un approccio che si pone in contrasto anche con le linee di riforma delle professioni in Italia e in Europa.

Il concorso di accesso in magistratura è ora unico, come unica è la commissione di concorso, e viene bandito annualmente. I candidati devono però indicare nella domanda, a pena di inammissibilità, se intendano accedere ai posti nella funzione giudicante ovvero a quelli nella funzione requirente. Questa indicazione, al momento dell'attribuzione delle funzioni giurisdizionali, costituisce titolo preferenziale per la scelta della sede di destinazione che, nei limiti della disponibilità dei posti, deve avvenire nell'ambito della funzione prescelta.

Certamente singolare è la previsione secondo cui, per essere ammesso a sostenere le prove orali del concorso, il candidato deve essere positivamente valutato nei test di idoneità psico-attitudinali all'esercizio della professione di magistrato, anche in relazione alle specifiche funzioni indicate nella domanda di ammissione (articolo 2, comma 1, lettera c)).

Nel sistema proposto dal disegno governativo il passaggio ad una diversa funzione (giudicante o requirente) può ancora

avvenire, per una sola volta, dopo tre anni di esercizio delle funzioni giurisdizionali e, quindi, dopo cinque anni dall'ingresso in magistratura (sino al settimo), superando un concorso per titoli, dopo aver frequentato con giudizio finale positivo un apposito corso di formazione (ma senza una verifica in concreto delle attitudini a svolgere una funzione di fatto mai esercitata). Il mutamento di funzioni deve però avvenire in un ufficio giudiziario avente sede in diverso distretto, con esclusione di quello competente, ai sensi dell'articolo 11 del codice di procedura penale.

Per consentire il passaggio a diversa funzione a tutti gli aventi diritto, dopo i tre anni di esercizio delle funzioni giurisdizionali, il Consiglio superiore della magistratura è tenuto ad individuare, anche in soprannumero, i posti nelle funzioni richieste (articolo 2, comma 1, lettera g)). Poiché anche il soprannumero sembra riferirsi non ai posti preventivamente richiesti dai singoli interessati, ma ai posti che il Consiglio superiore della magistratura ritenga comunque utile pubblicare, tenuto conto delle esigenze di servizio, il magistrato che voglia mutare funzione sarà comunque tenuto ad accettare qualsiasi sede. Altrimenti, deve rinunciare per sempre. Dopo, infatti, non è più possibile (salvo quanto si dirà per la fase transitoria) alcun mutamento di funzioni, nemmeno in sede di legittimità, e quindi la scelta operata è definitiva e senza ritorno.

Questo sistema rischia di determinare conseguenze gravi sugli uffici del pubblico ministero. Infatti è prevedibile che la stragrande maggioranza dei candidati indichi la preferenza per la funzione giudicante; agli uffici requirenti vacanti (spesso situati nelle sedi più disagiate) saranno destinati di ufficio gli ultimi in graduatoria, i quali, dopo tre anni, presumibilmente, chiederanno di passare alla giudicante, anche in soprannumero. Molto più ridotto sarà il numero di richieste di passaggio dalla giudicante agli uffici di pubblico ministero. Allorquando il sistema fosse a regime, vi sarebbe il rischio che la delicatissima funzione di pubblico ministero sia esercitata in larga misura da magistrati di prima

nomina e solo per tre anni. È esattamente il contrario del sistema logico e razionale che l'Associazione nazionale magistrati aveva suggerito (ed era stato accolto in alcuni emendamenti) della prima assegnazione di tutti gli uditori a funzioni giudicanti collegiali anche al fine della reale formazione di una comune cultura della giurisdizione.

Al settimo anno dall'ingresso in magistratura i magistrati che non abbiano effettuato il passaggio ad altra funzione debbono frequentare un corso di aggiornamento e formazione e, all'esito, sono sottoposti a giudizio di idoneità per l'esercizio in via definitiva delle funzioni, con dispensa dal servizio in caso di esito negativo di tre giudizi consecutivi (articolo 3, comma 1, lettera s)). Come correttamente rileva l'Associazione nazionale magistrati questo sistema attua una separazione delle carriere più radicale anche rispetto all'originaria previsione del doppio concorso di accesso (che, pure, consentiva, in prosieguo di carriera, ipotesi di mutamento delle funzioni) ed in contrasto con il modello costituzionale di un unico corpo di magistrati.

Sul tema riteniamo assai migliore la nostra proposta ossia prevedere che:

1) i vincitori di concorso per uditore giudiziario, destinati alle funzioni penali, debbano per i primi dieci anni esercitare le funzioni giudicanti, sia in composizione monocratica che in composizione collegiale;

2) il passaggio della funzione giudicante a quella requirente sia consentito ai magistrati che si sono distinti per equilibrio nel giudizio, per capacità professionale e per qualità personali e morali;

3) per il passaggio da una funzione ad un'altra funzione il Consiglio superiore della magistratura debba acquisire le note professionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera p), nonché il parere dei consigli giudiziari territoriali di cui all'articolo 4, comma 1, lettera r), numero 2);

4) il passaggio tra funzioni giudicanti e requirenti sia consentito dopo un pe-

riodo minimo di cinque anni nell'esercizio effettivo delle funzioni e sia svolto presso un diverso circondario;

5) prevedere che il passaggio tra funzioni giudicanti o requirenti penali e funzioni giudicanti civili, sia consentito all'interno dello stesso circondario, fermo restando il periodo minimo di permanenza nelle funzioni di cui alla lettera *e*).

Per quanto riguarda la progressione delle carriere dei magistrati, è rimasto in sostanza immutato, nei passaggi essenziali, il sistema dei concorsi, che reintroduce un assetto gerarchico e piramidale della magistratura, in contrasto con il principio costituzionale di pari dignità di tutte le funzioni, ed è comunque macchinoso e di difficile attuazione pratica.

Soprattutto vengono distolti, secondo dati di Castelli, quasi mille giudici l'anno per i concorsi anziché basare la progressione di carriera, che non può certo rimanere solo legata all'automatismo dell'anzianità, sulle più efficaci valutazioni di professionalità, basate sull'esperienza concreta, il giudizio degli stessi ordini degli avvocati, e criteri di managerialità.

Il sistema dei concorsi è stato infatti mantenuto, con modifiche solo marginali rispetto al testo del Senato. Si prevede ora una doppia possibilità di accesso alle funzioni superiori.

Per le funzioni di appello: dopo 8 anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli ed esami, scritti, orali; dopo 13 anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli.

Per le funzioni di legittimità: dopo 3 anni di esercizio delle funzioni di appello, previo concorso per titoli; dopo 18 anni dall'ingresso in magistratura, previo concorso per titoli ed esami, scritti e orali.

I concorsi vengono svolti annualmente e vengono svolti per tutti i posti vacanti delle diverse funzioni. Ai vincitori dei concorsi per titoli ed esami viene peraltro riservata prioritariamente una quota assai elevata (40 per cento) dei posti vacanti annualmente pubblicati.

Il conferimento di funzioni anticipato comporta il riconoscimento del migliore

trattamento economico della relativa classe di stipendio.

Restano i concorsi per titoli per l'accesso a funzioni direttive e semidirettive, ma si può accedere a tali funzioni solo dopo un certo periodo di svolgimento delle funzioni di secondo grado di legittimità.

In tal modo si introduce un sistema fortemente gerarchizzato che rende obbligatorio, per accedere a funzioni direttive o semidirettive, passare per l'appello e la Cassazione: tre anni di funzioni di secondo grado per le funzioni semidirettive di primo grado, sei anni di funzioni di secondo grado per le funzioni semidirettive di secondo grado, cinque anni di funzioni di secondo grado per le funzioni direttive di primo grado, otto anni di funzioni di secondo grado per le funzioni direttive di primo grado « elevato » (relative ai 12 principali tribunali e procure italiani), cinque anni di funzioni di legittimità per le funzioni direttive di secondo grado.

L'aver superato i concorsi per le funzioni di legittimità abilita a partecipare ai concorsi per le funzioni semidirettive di primo e secondo grado e per le funzioni direttive di primo grado ed è titolo preferenziale per le funzioni direttive di primo grado « elevato ».

Gli incarichi direttivi e semidirettivi sono temporanei e soggetti ad una sola conferma ed ulteriori incarichi direttivi e semidirettivi si possono avere solo fuori circondario (se di uguale grado) o fuori distretto (se di grado superiore).

Gli incarichi direttivi prevedono una permanenza di quattro anni con possibilità di conferma per due, i soli incarichi semidirettivi requirenti una permanenza di sei anni non rinnovabile (articolo 2); gli incarichi semidirettivi giudicanti, pertanto, per ragioni non comprensibili nella logica del nuovo sistema, sembrerebbero essere esclusi dalla temporaneità speciale prevista per le funzioni semidirettive requirenti, e non risulta chiaro, a questo punto, se ad essi si debba applicare comunque la diversa ipotesi, prevista in generale, di temporaneità nello stesso incarico nello stesso ufficio per non più di dieci anni.

Le commissioni che gestiscono i concorsi interni sono commissioni esterne al Consiglio superiore della magistratura, sia pure da quest'ultimo nominate, ma con vincoli rigidi nelle qualifiche dei componenti, che vedono i magistrati della Cassazione in parte preponderante, soprattutto nelle commissioni per funzioni direttive e semidirettive, quando magari nessuno di loro sa come si gestisce un ufficio giudiziario, né ha mai fatto quell'esperienza o altra simile.

Sono previste allo scopo ben sette commissioni:

1) commissione di concorso per l'accesso alla magistratura dove il numero dei professori universitari è elevato alla metà dei componenti magistrati;

2) commissione per il concorso alle funzioni giudicanti di secondo grado;

3) commissione per il concorso alle funzioni giudicanti di legittimità;

4) commissione per il concorso alle funzioni requirenti di secondo grado;

5) commissione per il concorso alle funzioni requirenti di legittimità;

6) commissione per il concorso agli incarichi direttivi e semidirettivi requirenti;

7) commissione per il concorso agli incarichi direttivi e semidirettivi giudicanti.

Un approccio mostruosamente burocratico!

Tra i vari concorsi interni spicca quello per il conferimento degli incarichi direttivi la cui disciplina presenta il più elevato grado di contrasto con la norma costituzionale: qui il Consiglio superiore della magistratura non solo è relegato a ruolo notarile, dovendo deliberare sulla base di un concorso già effettuato ed i cui esiti ben difficilmente potranno essere ridiscussi. Di più, si prevede che il Consiglio superiore della magistratura non debba deliberare il conferimento dell'incarico ma testualmente « proporre la nomina al mi-

nistro per il concerto ». Uno strappo forse ancora maggiore è costituito dalla attribuzione al ministro della facoltà di impugnazione davanti al giudice amministrativo delle delibere del Consiglio superiore della magistratura che conferiscono incarichi direttivi adottate in contrasto con il concerto o con il parere dei consigli giudiziari e del Consiglio direttivo della Corte di cassazione. È una disposizione anomala perché concede la facoltà di impugnare non ai titolari dell'interesse eventualmente leso (i candidati pretermessi) ma ad un organo della pubblica amministrazione che è intervenuto nel procedimento amministrativo in funzione di « concerto » (articolo 2.1. 1-1). Il Consiglio superiore della magistratura è posto sotto tutela, in palese contrasto con le attribuzioni riservate al Consiglio superiore della magistratura dalla Costituzione.

I magistrati che non hanno sostenuto i concorsi per le funzioni di secondo grado o di legittimità, vengono sottoposti, dopo avere frequentato positivamente l'apposito corso di aggiornamento e formazione presso la Scuola della magistratura, a valutazioni di professionalità al tredicesimo, ventesimo, ventottesimo anno dall'ingresso in magistratura (quindi mantenendo le attuali scadenze). In caso di tre valutazioni negative vi è dispensa dal servizio (articolo 3 comma 1, lettera t)); e ciò può anche essere comprensibile.

In sintesi, il disegno legislativo delinea una magistratura improntata all'affermazione del carrierismo più spinto, nel quale i più motivati sul piano dell'affermazione e dell'ambizione individuale avranno benefici economici e di carriera, non giustificati né da una pregressa attività giudiziaria più meritevole rispetto ad altri, né da una prognosi, ragionevolmente fondata, di maggiore attitudine futura a svolgere le diverse funzioni ricollegate al superamento del concorso anche per esame. I benefici economici saranno il conseguimento di un « salto » retributivo di scatti corrispondenti ad alcuni anni di anzianità di servizio; i benefici di carriera daranno la possibilità di accedere agli incarichi direttivi e semidirettivi, riservati esclusiva-

mente a chi abbia assunto in concreto le funzioni di appello o di legittimità, a seconda dei casi.

Il risultato di questo sistema è una svalutazione radicale della funzione di primo grado, che invece, è bene ribadirlo, è basilare nella giurisdizione e non può certo essere considerata « minore ».

Sul tema a noi sembra certamente preferibile la proposta da noi avanzata con specifico emendamento e cioè: prevedere che i magistrati siano sottoposti a valutazioni di professionalità ogni quadriennio dalla nomina, salvo la prima che si effettua dopo il compimento di un quinquennio, e la quarta che si effettua dopo un triennio dalla precedente; prevedere che la valutazione di professionalità debba riguardare la capacità, la laboriosità, la diligenza e l'impegno, nonché l'attitudine alla dirigenza, ove ricorrano circostanze atte a dimostrarla, specificando gli elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni da parte dei consigli giudiziari ed i parametri per conseguire omogeneità di valutazioni; prevedere che i magistrati che hanno superato la terza valutazione di professionalità possano concorrere per l'accesso alle funzioni giudicanti o requirenti di secondo grado, alle funzioni semidirettive ed alle funzioni direttive giudicanti o requirenti di primo grado e i magistrati i quali hanno superato la quinta valutazione di professionalità, possano concorrere per l'accesso alle funzioni di legittimità ed alle funzioni direttive giudicanti o requirenti di secondo grado; prevedere che all'inizio di ogni anno il Consiglio superiore della magistratura individui quanti posti concernenti funzioni di secondo grado, di legittimità, semidirettivi e direttivi siano stati messi a concorso nell'anno precedente; definisca a quanti magistrati possano essere attribuite le corrispondenti funzioni nell'anno in corso, in base al numero dei posti in tal modo individuati, incrementato del 50 per cento e proceda quindi alla valutazione di professionalità, sulla base del parere espresso dal Consiglio giudiziario, dei risultati delle ispezioni e di ogni altro utile elemento, assegnando adeguato punteggio

e formulando la conseguente graduatoria, nonché legittimi a concorrere alle funzioni i magistrati che si sono classificati in posizione non inferiore al numero come sopra individuato e disponga che i magistrati, i quali siano stati valutati positivamente ma si siano classificati in posizione inferiore, possano essere di nuovo classificati nel quadriennio successivo; prevedere che la valutazione di professionalità possa concludersi con un giudizio non positivo quando risultino deficienti uno o più parametri di valutazione e che in tal caso il Consiglio proceda a nuova valutazione dopo un anno, previo parere del consiglio giudiziario. Ove tale secondo giudizio sia positivo, prevedere che il nuovo trattamento economico decorra solo dalla scadenza dell'anno; prevedere che la valutazione di professionalità possa concludersi con un giudizio negativo quando risultino carenze gravi in uno o più parametri, che in tal caso il magistrato sia sottoposto a nuova valutazione dopo un biennio, previa partecipazione ad uno o più corsi di qualificazione, che ove segua un secondo giudizio negativo, il magistrato sia dispensato dal servizio, secondo quanto stabilito dall'articolo 3 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, così come modificato dalla presente legge.

Abbiamo avanzato proposte razionali e assai più moderne circa i modi di valutazione delle professionalità: proposte al momento inascoltate su cui insistiamo però convinti come siamo che le riforme ordinamentali debbano nascere dal confronto e non solo dallo scontro!

La disciplina per la Scuola delineata dal disegno governativo, sottrae di fatto al Consiglio superiore della magistratura la competenza costituzionale sulle assunzioni e le promozioni dei magistrati. È infatti evidente che, poiché la Costituzione prevede la magistratura come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, l'attribuzione al Consiglio superiore della magistratura di queste due competenze non possa essere limitata ad una formalità notarile che segua decisioni prese altrove.

Invece, da un lato, la riforma prevede una Scuola rispetto alla quale l'apporto

del Consiglio superiore della magistratura è limitato alla nomina di due componenti su sette nel fornire proposte per il programma; dall'altro, la valutazione positiva di questa Scuola (ente autonomo e quindi estranea al Consiglio superiore della magistratura ed al suo controllo) è il presupposto necessario per il passaggio delle funzioni tra pubblico ministero e giudice, e viceversa, e per la partecipazione ai concorsi per semidirettivi/direttivi/appello/Cassazione (consiglieri e presidenti di sezione), ancor prima sull'idoneità degli uditori, dopo il tirocinio.

Essa delibera sulla possibilità che il magistrato prosegua nella sua carriera, anche quando non partecipa ai concorsi. Il controllo si attua in tal modo non attraverso il rilascio a fine corso di formazione di un attestato di partecipazione, ma con una valutazione « che contenga elementi di verifica attitudinale » che saranno inseriti nel fascicolo personale per le valutazioni di verifica attitudinale del Consiglio superiore della magistratura e la cui efficacia durerà per un periodo di sei anni.

Il Comitato direttivo risulta, nel disegno governativo, così composto: il primo Presidente della Cassazione, il Procuratore generale della Cassazione, due magistrati nominati dal Consiglio superiore della magistratura, un rappresentante del ministro, un avvocato nominato dal CNF e un professore universitario nominato dal CUN. Il primo presidente ed il procuratore generale possono peraltro delegare ad altro collega la loro partecipazione alla scuola.

L'ulteriore analisi della disciplina conferma l'incostituzionalità della previsione. Infatti, la Scuola si articola in due sezioni, uditori e magistrati in servizio, ciascuna delle quali ha un proprio Comitato di gestione, che attua la programmazione, definisce il contenuto analitico di ogni sessione, individua i docenti, fissa i criteri di ammissione, cura il tirocinio presso la Scuola selezionando i tutori nonché i docenti stabili e quelli occasionali: in altre parole, decide il come, il quando ed il contenuto stesso della formazione dei magistrati e dei corsi da frequentare obbli-

gatoriamente per i passaggi della carriera (per le quali occasioni dà quel parere che se non è favorevole impedisce concorsi e valutazioni). I componenti dei comitati di gestione sono peraltro nominati dai sette componenti del comitato direttivo. E quanti debbano essere i componenti dei comitati di gestione, lo decide il comitato direttivo.

A ciò deve aggiungersi che i due magistrati nominati dal Consiglio superiore della magistratura, che rimangono in carica quattro anni, non prorogabili, dopo questa esperienza non potranno far parte delle commissioni di concorso per uditori giudiziari: però, potranno candidarsi al Consiglio superiore della magistratura. Gli eventuali delegati dal primo presidente e dal Procuratore generale della Cassazione a partecipare in loro vece alla Scuola, sono invece rinnovabili e possono far parte delle commissioni di concorso per uditore giudiziario.

Consapevoli del valore strategico della formazione noi proponiamo invece di:

a) prevedere l'istituzione presso il Consiglio superiore della magistratura di una Scuola superiore della magistratura, struttura didattica stabilmente preposta alla organizzazione delle attività di tirocinio, alla formazione degli uditori giudiziari ed all'aggiornamento professionale periodico dei magistrati;

b) prevedere che l'aggiornamento professionale dei magistrati presso la Scuola superiore della magistratura sia obbligatorio per tutti i magistrati, secondo la programmazione definita dal Consiglio superiore della magistratura, anche ai fini della progressione in carriera;

c) prevedere che la Scuola superiore della magistratura sia organizzata autonomamente dal Consiglio superiore della magistratura, come struttura permanente destinata a soddisfare le finalità di cui alle lettere a) e b), di intesa con il ministro della giustizia e con risorse finanziarie a carico del Ministero della giustizia;

d) prevedere che nella programmazione dell'attività didattica, il Consiglio

superiore della magistratura possa avvalersi del Consiglio universitario nazionale esperi in materie giuridiche;

e) stabilire che la Scuola superiore della magistratura, in relazione all'esito della attività di formazione ed aggiornamento, rilasci al Consiglio superiore della magistratura pareri riservati contenenti elementi di verifica attitudinale da inserire nel fascicolo personale del magistrato, al fine di costituire elemento per le valutazioni operate dal Consiglio superiore della magistratura stesso, concernenti la progressione in carriera ovvero i conferimenti di incarichi direttivi e semi-direttivi.

Proponiamo in sostanza un modello più equilibrato e rispettoso delle funzioni che la Costituzione assegna al Consiglio superiore della magistratura e che devono valere anche in queste delicate attività, decisive per una moderna formazione dei magistrati.

Anche la parte del testo relativa alla riorganizzazione dei consigli giudiziari merita critiche puntuali.

La componente togata nei consigli giudiziari — che avranno competenze assai più estese di quelle attuali — scende infatti al di sotto del rapporto di due terzi previsto per il Consiglio superiore della magistratura. Quella dei magistrati ordinari, peraltro eletti con il medesimo inadeguato sistema elettorale vigente del collegio unico (che non garantisce il pluralismo culturale e che sarebbe urgente modificare) — è addirittura minoritaria.

A parte i membri di diritto, ove al presidente di Corte e il procuratore generale si aggiunge il presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati del distretto, nei consigli giudiziari presso corti d'appello ove prestino servizio fino a 350 magistrati il rapporto è di tre a cinque: tre magistrati ordinari; quattro non togati (un professore, un avvocato e due eletti dal consiglio regionale) ed un giudice di pace, mentre nei consigli giudiziari in distretti con oltre 350 magistrati in servizio, il rapporto sale a cinque a cinque (due magistrati ordinari in più). Si introduce un vicepresidente del

consiglio giudiziario, scelto tra i non togati.

È previsto che il consiglio giudiziario debba acquisire « le motivate e dettagliate valutazioni scritte del Consiglio dell'ordine forense » in tutte le fasi di progressione della carriera o per il parere alla nomina di uffici direttivi. Peraltro i componenti avvocati non partecipano alle discussioni relative alla formulazione dei pareri sull'attività dei magistrati (il che non è del tutto giusto).

Il disegno di legge delega prevede anche l'istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione, con le stesse competenze dei consigli giudiziari, in quanto compatibili, composto da 3 membri di diritto (primo Presidente, Procuratore generale e Presidente del Consiglio nazionale forense), 5 magistrati (due con funzioni direttive di legittimità, due in servizio presso la Cassazione ed uno in servizio presso la procura generale) e 2 laici (un professore universitario in materie giuridiche ed un avvocato).

Noi abbiamo invece proposto che, nell'esercizio della delega, il Governo debba attenersi ai seguenti principi e criteri direttivi, prevedendo che i consigli giudiziari presso le corti di appello siano composti:

1. dal presidente della corte di appello che lo presiede, dal procuratore generale presso la corte di appello e da sette magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto, con anzianità di servizi non inferiore a quindici anni, cinque scelti tra coloro che esercitano funzioni giudicanti e due tra coloro che esercitano funzioni requirenti;

2. da membri supplenti in numero pari a quello dei membri titolari di cui al numero 1);

3. da tre membri che partecipano con funzioni consultive, designati dal Consiglio nazionale forense tra gli avvocati con almeno quindici anni di anzianità i quali esercitano le rispettive professioni all'interno del distretto della corte di appello;

4. da membri supplenti in quote pari e designati con le stesse modalità stabilite al numero 3);

b) prevedere che il consiglio giudiziario elegga a scrutinio segreto, al suo interno, un vice presidente e un segretario;

c) prevedere che i membri del consiglio giudiziario durino in carica tre anni e non siano immediatamente rieleggibili;

d) prevedere che l'elezione dei componenti togati, ordinari e supplenti del consiglio giudiziario avvenga in un collegio unico distrettuale con il medesimo sistema vigente per la nomina dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura, in quanto compatibile;

e) prevedere che al consiglio giudiziario distrettuale siano attribuite, oltre quelle già previste, le seguenti competenze:

1) formulare pareri, su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, e previa audizione delle sezioni territoriali di cui alla lettera g), sull'attività dei magistrati sotto il profilo della preparazione, della capacità tecnico-professionale, della produttività, dell'equilibrio di giudizio nell'esercizio delle funzioni, in occasione della progressione in carriera e nei periodi intermedi di permanenza nella qualifica, nonché in occasione del conferimento di incarichi direttivi;

2) vigilare sul comportamento dei magistrati con obbligo di segnalare i fatti disciplinarmente rilevanti ai titolari dell'azione disciplinare;

3) vigilare sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto, con segnalazione delle eventuali disfunzioni rilevata al Consiglio superiore della magistratura e al ministro della giustizia, secondo le rispettive competenze;

4) formulare pareri e proposte sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici giudiziari, e degli uffici del giudice di pace del distretto;

5) adottare provvedimenti allo stato dei magistrati, con particolare riferimento a quelli relativi alle aspettative e congedi, alla dipendenza di infermità da cause di servizio, all'equo indennizzo, alle pensioni privilegiate e alla concessione di sussidi;

6) formulare pareri, anche su richiesta del Consiglio superiore della magistratura, in ordine all'adozione da parte del medesimo Consiglio di provvedimenti inerenti collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici, riammissioni in magistratura;

f) prevedere la reclamabilità innanzi al Consiglio superiore della magistratura delle delibere adottate dal consiglio giudiziario nelle materie di cui alla lettera e), numeri 1), 2), 5) e 6);

g) prevedere che presso ogni tribunale sia consentita una sezione territoriale dei consigli giudiziari così composta:

1) dal presidente del tribunale che lo presiede, dal procuratore della Repubblica presso il tribunale e da tre magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del circondario, di cui due scelti tra coloro che esercitano funzioni giudicanti ed una tra coloro che esercitano funzioni requirenti;

2) da altrettanti membri supplenti in numero pari a quello dei membri titolari di cui al punto 1);

3) da tre membri che partecipano con funzioni consultive, designati dal consiglio dell'Ordine degli avvocati, tra avvocati con almeno dieci anni di anzianità;

4) da membri supplenti in numero pari e designati con le stesse modalità stabilite al numero 3);

5) da ulteriori due membri che partecipano con funzioni consultive, scelti dai componenti della sezione territoriale stessa, tra cittadini di chiara fama, residenti nel territorio del circondario e che si sono particolarmente distinti per qualità professionali, civili e morali;

h) prevedere che il consiglio giudiziario elegga a scrutinio segreto, al suo interno, un vicepresidente ed un segretario;

i) prevedere che l'elezione dei componenti togati, ordinari e supplenti, del consiglio giudiziario avvenga in un collegio

unico circondariale presso il tribunale con il medesimo sistema vigente per la nomina dei componenti togati del Consiglio superiore della magistratura, in quanto compatibile;

l) prevedere che al consiglio giudiziario territoriale siano attribuite le seguenti competenze:

1) formulare pareri e segnalazioni al consiglio giudiziario distrettuale competente, per l'adozione dei provvedimenti di cui ai numeri 1), 2), 3), 4), 5) e 6) della lettera *e)*, e per la nomina da parte del Consiglio superiore della magistratura dei magistrati *requirenti*;

2) attuare sul territorio le connesse attività di vigilanza;

3) formulare al Consiglio superiore della magistratura le proposte e i pareri previsti dall'articolo 5, per la nomina dei magistrati onorari.

Di particolare rilievo sono le nostre proposte sui « nuovi criteri di nomina dei magistrati onorari », un punto decisivo della riforma e della maggiore efficienza, sottovalutato dal disegno del governo.

Per questo noi proponiamo di:

a) prevedere che i consigli giudiziari territoriali, in collaborazione con i relativi consigli dell'Ordine degli avvocati, individuino, senza limitazione di numero, i soggetti ritenuti idonei allo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario, tra gli avvocati iscritti all'albo della provincia dichiaratisi disponibili, con anzianità di almeno dieci anni, i quali, nell'esercizio della professione, hanno dimostrato preparazione, capacità, onestà ed equilibrio;

b) prevedere che il numero dei soggetti giudicanti idonei allo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario sia tale da garantire la qualità della funzione, l'efficienza e la velocità del servizio, in relazione al carico degli uffici;

c) prevedere che il Consiglio superiore della magistratura provveda alla nomina di magistrati onorari tra i soggetti

individuati con il procedimento di cui alla lettera *a)*, in numero tale da soddisfare le esigenze del servizio dei singoli tribunali;

d) prevedere che il presidente del tribunale, scegliendo nelle rosa dei soggetti ritenuti idonei allo svolgimento delle funzioni e nominati dal Consiglio superiore della magistratura, assegni a ciascun magistrato onorario le cause da trattare, in modo che siano garantite la qualità, l'efficienza e la velocità del servizio,

e) prevedere sistemi di retribuzione in relazione all'attività in concreto espletata.

Proponiamo in sostanza una riforma ampia della magistratura onoraria basata sulla qualità professionale e sul fondamentale contributo degli avvocati.

Per quanto riguarda l'ufficio del pubblico ministero, abbiamo presentato una pregiudiziale di costituzionalità, respinta dalla maggioranza, sull'accertamento dell'azione penale nelle sole mani dei capi delle procure.

L'articolo 5 del provvedimento in esame attribuisce infatti al procuratore della Repubblica, con una norma in certa misura rivoluzionaria rispetto all'ordinamento vigente e alla Carta Costituzionale, la titolarità « esclusiva » dell'azione penale con ciò determinando la concentrazione del potere di sottoposizione a indagini e processo nelle mani di circa duecento magistrati in tutta Italia: 164 procuratori della Repubblica presso i tribunali ordinari, 29 procuratori generali presso le corti d'appello e, in sede di legittimità, la sola Procura generale presso la Cassazione. un vero monopolio dell'azione penale!

Questa scelta e la conseguente netta gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, anche attraverso un forte aumento del potere di avocazione, costituiscono, a nostro avviso, una oggettiva diminuzione delle garanzie dei cittadini in ordine all'esercizio dell'azione penale e si pongono in contrasto con l'articolo 101 (il giudice è soggetto solo alla legge) e con l'articolo 112 della Costituzione (che sta-

bilisce che « il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale »), principi costituzionali che delineano invece un modello di organizzazione giudiziaria diffuso, senza filtri gerarchici, come più volte ribadito dalla Corte costituzionale: ad esempio, con la sentenza n. 462 del 1993 secondo cui « l'organo dell'ufficio del pubblico ministero, nell'ambito del principio di soggezione soltanto alla legge, è abilitato a decidere con pienezza di poteri e senza interferenze da parte di altre istanze della pubblica accusa in ordine allo svolgimento delle indagini finalizzate all'esercizio dell'azione penale ».

Nello stesso senso si è pronunciata la Suprema Corte di cassazione, a sezioni penali unite, il 28 ottobre 1992 e, per limitare i riferimenti all'essenziale, la Cassazione, I sezione, con la decisione del 5 luglio 1979, n. 2188, affermando il principio secondo cui ciascun pubblico ministero viene considerato autonomo e indipendente dal capo dell'ufficio perché « non è possibile ritenere che i singoli magistrati del pubblico ministero ripetano i loro poteri dal capo dell'ufficio ».

Il punto di riferimento per essi, quali magistrati, è sempre e soltanto la legge come provato dal principio dell'obbligatorietà dell'azione penale tante che le esigenze di coordinamento organizzativo dell'ufficio debbono considerarsi di carattere interno e non possono incidere, a giudizio della Cassazione, sulla regolarità dell'iniziativa del singolo magistrato del pubblico ministero, provocandone l'invalidazione.

Noi non contestiamo che le garanzie di indipendenza del pubblico ministero, sancite dall'articolo 107 della Costituzione, vengano rimesse per il loro contenuto alla legge ordinaria sull'ordinamento giudiziario e che dunque, come pure affermato dalla Corte costituzionale, « per alcuni momenti processuali in cui è pronunciato il »carattere impersonale« della funzione, l'attività dell'organo possa essere retta da criteri gerarchici. Noi anzi condividiamo tale principio.

Ma una cosa è l'organizzazione gerarchica dell'ufficio; ben altra cosa è la traslazione totale del potere di esercitare

l'azione penale al capo dell'ufficio che può, liberamente, e in via esclusiva, delegarlo o revocarlo, o condizionarlo fortemente.

Ciò risulta con evidenza anche nei principi affermati dalla nota risoluzione del Consiglio superiore della magistratura del 25 marzo 1993 secondo cui, in particolare:

a) il potere del capo sul sostituto è unicamente conseguenza del potere di organizzazione e direzione dell'ufficio;

b) la potestà direttiva e organizzativa si deve esprimere per linee generali e non per intervento sul caso specifico;

c) il fatto che il magistrato del pubblico ministero sia pienamente autonomo è coerente, per il Consiglio superiore della magistratura, proprio con l'esistenza di una, potestà direttiva in capo al titolare dell'ufficio.

Insomma, una cosa è un'autonomia del pubblico ministero condizionata dal capo dell'ufficio e altra cosa è la perdita dell'autonomia!

Ebbene, questo delicato equilibrio, posto a garanzia della libertà dei cittadini, viene travolto dall'articolo 5 del disegno di legge.

Ora si vuole attribuire l'esercizio dell'azione penale solo a 200 magistrati: e gli altri, a quale statuto di poteri e responsabilità dovranno attenersi?

Nessuno nega la necessità di una maggiore organizzazione degli uffici né della riduzione di una certa sovraesposizione mediatica di qualche magistrato: ma la concentrazione dei poteri in poche mani è davvero il miglior rimedio? Non è preferibile un potere di indirizzo del parlamento nelle principali linee di politica criminale, a cui siamo ormai sollecitati anche da Eurojust e dal coordinamento nel contrasto della criminalità, a questa specie di « federalismo penale » ove ogni procuratore capo conforma l'ufficio a sua immagine e somiglianza sulla base di una esasperata personalizzazione?

Ed è utile tornare a codificare la scissione tra chi fa e chi decide? Ed infatti stabilendo che chi in concreto esercita la

funzione e chi ne reca la responsabilità sono due persone diverse non si opera anche in contrasto con l'articolo 97 della Costituzione in tema di buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione?

Sono rilievi, questi, mossi nel corso delle audizioni anche dall'Associazione dei giovani avvocati, e da altri, a conferma che si tenta di riscrivere un principio della Costituzione non solo in modo surrettizio e illegittimo, ma anche inopportuno.

L'idea che « meno sono e più si possono controllare » è un'idea primitiva, figlia di una mentalità che non fa onore alla democrazia costituzionale anche se, occorre riconoscerlo, il ministro Castelli si è applicato a metterla in atto con diligenza e scrupolo: ad esempio bloccando per oltre due anni la nomina del procuratore della Repubblica di Bergamo, risolta solo dalla Corte costituzionale o prendendo posizione per la permanenza del procuratore di Napoli trasferito dal Consiglio superiore della magistratura per incompatibilità ambientale.

La giustizia ha bisogno di riforme ma esse sono utili se vanno per il verso giusto.

Il « federalismo personalista » dell'azione penale non è un progresso ed è certo di ben dubbia legittimità costituzionale.

Noi condividiamo, in linea di principio, l'esigenza di una tipizzazione degli illeciti disciplinari che, circoscrivendo e rendendo più trasparente l'esercizio del potere disciplinare, costituisce una garanzia per tutti, cittadini e magistrati.

Ma il sistema di tipizzazione degli illeciti, nella nuova e pur migliore versione della Commissione giustizia della Camera, continua a generare conformismo e disfunzioni ulteriori: ad esempio, consentendo al Procuratore generale la « rimozione » del segreto delle indagini preliminari.

E l'emendamento Mario Pepe, dell'ultimora, impedisce, con trasparente acrimonia, anche la sola possibilità che un magistrato possa svolgere un'attività universitaria o culturale. Come se la magistratura, nel suo complesso, non costi-

tuisse una risorsa più generale del paese al cui servizio deve porsi anche nello svolgimento di compiti culturali e tecnici in specie nelle funzioni rette dal principio di imparzialità.

In effetti nel quadro di una completa rivisitazione e tipizzazione delle fattispecie di illecito disciplinare sono ora introdotte norme procedurali e fattispecie disciplinari connotate da ambiguità tali da consentire un possibile uso discriminatorio della giustizia disciplinare.

Alcune fattispecie sono riprese dal codice etico dell'associazione nazionale magistrati, determinando una confusione di piani, essendo evidente che i codici etici pongono principi di livello più elevato rispetto allo standard che fa scattare la sanzione disciplinare.

Alcuni esempi:

« Perseguimento di fini diversi da quelli di giustizia ». È una disposizione dal contenuto vago ed appare come il precipitato normativo della polemica contro l'uso politico della giustizia;

« Rilasciare dichiarazioni e interviste in violazione dei criteri di equilibrio e di misura »: il principio è giusto ma non vi è traccia di criteri utili a identificare il contenuto;

« Coinvolgimento nell'attività di centri politici o affaristici che possano condizionarne l'esercizio delle funzioni o comunque appannarne l'immagine »;

« L'adozione di provvedimenti abnormi ovvero di atti e provvedimenti che costituiscano esercizio di una potestà riservata dalla legge ad organi legislativi o amministrativi ovvero ad altri organi costituzionali » È stato abbandonato il riferimento alla « interpretazione creativa », ma non minori preoccupazioni suscita questa previsione che va al di là del riferimento al provvedimento abnorme con formule molto generiche.

Sotto il profilo procedimentale l'incolpato potrà restare sotto la spada di Damocle del procedimento disciplinare sino a 7 anni: entro due anni (e dalla notizia del