

Sul ddl “Riforma dell’ordinamento giudiziario”

Osservazioni e valutazioni dell’Associazione Nazionale Magistrati

1. *Premessa*
2. *Sull’accesso in magistratura*
3. *Sulle valutazioni periodiche di professionalità*
4. *Sulla separazione delle funzioni e sulle modalità del passaggio dalle funzioni giudicanti quelle requirenti e viceversa*
5. *Sui criteri organizzativi degli Uffici di Procura.*
6. *Sulla Scuola della Magistratura*
7. *Sugli incarichi direttivi e semidirettivi*
8. *Sul trattamento economico*
9. *Sulla dirigenza amministrativa*
10. *Sui Consigli Giudiziari e sul Consiglio Direttivo della Cassazione*
11. *Sul numero dei componenti del CSM*

1. Premessa

Il disegno di legge n. 1447 “Riforma dell’ordinamento giudiziario” contiene disposizioni su aspetti particolarmente rilevanti dell’ordinamento giudiziario:

- a) il concorso di accesso in magistratura (art. 1);*
- b) le funzioni giudiziarie, i requisiti ed i criteri per il loro conferimento, le valutazioni periodiche di professionalità, i passaggi dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa, la mobilità professionale ed il trattamento economico dei magistrati, gli incarichi direttivi e semidirettivi (art. 2);*
- c) l’organizzazione e le funzioni della Scuola della Magistratura (art. 3);*
- d) la composizione e le funzioni del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei Consigli giudiziari e le modalità di elezione dei componenti togati (art. 4);*
- e) la dirigenza amministrativa degli uffici giudiziari (art. 5);*
- f) regole di diversa natura e rilievo attinenti all’organizzazione giudiziaria ed allo “statuto” dei magistrati, tra cui rivestono particolare importanza quelle relative al numero dei componenti del CSM ed all’assetto della sua Segreteria, alla organizzazione interna degli uffici di Procura, al collocamento fuori ruolo (art. 6);*
- g) la delega al governo ad emanare un codice delle norme in tema di ordinamento giudiziario e militare(art. 7).*

Nel formulare osservazioni e valutazioni sul disegno di legge l’Associazione nazionale magistrati avverte la necessità di ribadire che la magistratura è interessata ad una incisiva riforma dell’ordinamento giudiziario che si ponga come alternativa al vetusto ordinamento giudiziario Grandi, risalente agli anni del fascismo, ed al tempo stesso apporti le modifiche indispensabili a molte delle norme ordinamentali approvate nella scorsa legislatura; norme che sono state oggetto di argomentate e puntuali critiche da parte dei magistrati in ragione della loro oggettiva inidoneità a disciplinare efficacemente l’assetto della magistratura ed a reggere al confronto con la realtà degli uffici e della giurisdizione.

E’ con questo spirito e con questa dichiarata aspirazione ad un reale e positivo rinnovamento dello statuto del giudice e del pubblico ministero e dell’intera organizzazione giudiziaria, che l’Associazione esprime il suo punto di vista sul disegno di legge n. 1447.

L’ampiezza delle materie oggetto del disegno di legge, le difficoltà e le asperità di lettura oggettivamente derivanti alla tecnica della “novellazione” e l’esigenza di non sovraccaricare l’analisi svolta del peso di notazioni tecniche troppo minute e dettagliate (con il rischio di smarrire la necessaria visione di insieme) hanno comportato che a molte questioni, anche di grande rilievo, siano state riservate, in questa fase, osservazioni e valutazioni estremamente schematiche.

L’Associazione resta però pronta a svolgere , ove sia ritenuto utile ed opportuno, considerazioni più dettagliate ed approfondite sui singoli aspetti del disegno di legge e della materia ordinamentale.

2. Sull'accesso in magistratura (art. 1 del ddl)

2.1. Il sistema previgente.

Come è noto al concorso tradizionale - che sino al 1998 prevedeva come unico requisito di ammissione la laurea in giurisprudenza - la legge Bassanini ha aggiunto, quale requisito di accesso, la frequenza della scuola di specializzazione delle professioni legali con la dichiarata finalità di garantire un più alto livello di preparazione e di cultura dei candidati, di ridurre il numero dei partecipanti al concorso e di favorire il formarsi di una cultura comune tra magistrati e avvocati.

2.2. L'ordinamento ex lege n. 150 del 2005

L'ordinamento ex lege n. 150 del 2005. - sospeso su questo punto fino al 31 luglio 2007 – ha poi configurato il concorso di accesso in magistratura come un concorso di secondo grado, introducendo come requisito di ammissione - oltre alla laurea in giurisprudenza - il diploma della scuola di specializzazione, o il dottorato di ricerca in materie giuridiche, o l'abilitazione all'esercizio delle funzioni forensi, o lo svolgimento di funzioni direttive nelle pubbliche amministrazioni per almeno tre anni, o lo svolgimento delle funzioni di magistrato onorario per quattro anni senza demerito e senza sanzioni disciplinari.

Alle prove tecniche, scritte ed orali, è stato inoltre aggiunto un colloquio di idoneità psico-attitudinale senza che ne venissero specificate in alcun modo le modalità (demandate ad un successivo decreto ministeriale), la rilevanza dell'esito e gli eventuali rimedi contro valutazioni negative.

2.3. Il disegno di legge del Ministro della giustizia

Nella sua stesura definitiva il disegno di legge n. 1447 - abbandonata una prima versione che prevedeva l'istituzione di due canali concorsuali separati e diversi (ciascuno per la metà dei posti vacanti) con diversi requisiti di legittimazione - ripropone l'unicità dell'accesso mediante concorso ordinario e cancella la verifica di idoneità psico-attitudinale.

Per il concorso vengono richieste: una particolare qualificazione scientifica (il diploma rilasciato dalla scuole di specializzazione nelle professioni legali, oppure la qualità di docente universitario di ruolo) oppure una precedente esperienza professionale svolta come avvocato (con almeno tre anni di esercizio della professione), come magistrato onorario (confermato dopo il primo incarico) come magistrato amministrativo, contabile o militare, come avvocato dello Stato, come dipendente dello Stato, delle Regioni degli enti pubblici a carattere nazionale e degli enti locali, laureato in giurisprudenza con qualifica dirigenziale o altra qualifica equivalente, con almeno cinque anni di anzianità nella qualifica).

Dopo il concorso è previsto un tirocinio di ventiquattro mesi, articolato in sessioni, una delle quali della durata di sei mesi presso la Scuola della magistratura ed una, della durata di diciotto mesi, effettuata presso gli uffici giudiziari.

Nello schema unitario del concorso, il testo definitivo del ddl approvato dal Governo ha inserito un ulteriore e diverso requisito di accesso al concorso che si affianca agli altri titoli già menzionati.

Ci si riferisce alla possibilità di partecipare "direttamente" al concorso per i laureati che abbiano conseguito la laurea magistrale in giurisprudenza a seguito di un corso di durata non inferiore a cinque anni ovvero la laurea in giurisprudenza a seguito di un corso di quattro anni, purché abbiano riportato una valutazione media di tutti gli esami del corso di laurea di 28/30 e un punteggio finale di laurea non inferiore a 107 centodecimi.

In relazione a tale ultimo requisito, fondato sul merito negli studi, l'ANM apprezza la volontà di valorizzare le capacità e le migliori energie dei giovani laureati, offrendo ad essi un canale

accelerato di accesso che eviti il duplice rischio (inevitabilmente connesso ad un troppo lungo percorso professionale “preliminare”) di una selezione fondata sul censo e di una dissuasione alla carriera in magistratura dei migliori laureati, attratti da più rapide possibilità di ingresso in altre professioni.

A ben guardare, nella nuova configurazione, si realizza una sostanziale equiparazione tra lo schema del concorso di secondo grado (che resta prevalente e che caratterizza l'accesso) e lo schema del concorso di eccellenza (impennato sulla “preselezione” degli ammessi al pari di quanto già oggi avviene per i concorsi dei funzionari parlamentari, della Banca d'Italia o di altre istituzioni pubbliche o private interessate ad acquisire professionalità elevate).

3. Sulle valutazioni periodiche di professionalità (art. 2 del ddl)

3.1. L'istituzione di valutazioni professionali con cadenza quadriennale.

Le proposte in tema di valutazione della professionalità contenute nel ddl in discussione appaiono profondamente innovative sia rispetto alla impostazione del decreto n. 160 del 5 aprile 2006 sia rispetto alle scarse indicazioni contenute in tema di professionalità nell'ordinamento giudiziario “Grandi”, mentre si ricollegano idealmente - sia pure con significative e peculiari novità - alle disposizioni contenute nel disegno di legge presentate dal Ministro della giustizia Carlo Maria Flick all'epoca del primo Prodi.

La previsione di valutazioni di professionalità aventi periodicità quadriennale - collocata in esordio del nuovo art. 11 del decreto n. 160 del 5 aprile 2006 - dovrebbe sgombrare il campo da ogni polemica sulla progressione “automatica” dei magistrati, ponendo in evidenza che, al contrario, la professionalità dei magistrati, nei suoi diversi profili, è oggetto di reiterati ed approfonditi controlli durante l'intero arco della loro vita professionale .

3.2. I diversi profili della “personalità professionale” del magistrato: capacità professionale, laboriosità, diligenza , impegno, attitudine alla dirigenza.

Particolarmente significativa e meritevole di attenzione è l'articolazione per così dire interna del vaglio periodico di professionalità (commi 2 e 3) che sarà destinato ad investire distinti aspetti della personalità professionale del magistrato e precisamente:

*a) la **capacità professionale**, da misurare sulla preparazione giuridica e sulla padronanza delle tecniche utilizzate nei diversi settori della giurisdizione;*

*b) la **laboriosità**, espressiva della quantità e qualità del lavoro giudiziario svolto e dell'apporto fornito al complessivo lavoro di ufficio;*

*c) la **diligenza**, intesa come rispetto delle regole e dei termini dell'attività giudiziaria;*

*d) l'**impegno**, che esprime il grado di partecipazione e di fattivo concorso del magistrato al buon andamento dell'ufficio nel quale opera (disponibilità alle sostituzioni, frequenza di corsi di aggiornamento, apporto alla soluzione di problemi organizzativi et similia);*

*e) l'**attitudine alla dirigenza**, intesa sia come capacità di organizzare il proprio lavoro nel contesto organizzativo dato sia come attitudine a organizzare, stimolare, controllare, coordinare l'attività di funzionari e magistrati nel rispetto della loro autonomia professionale.*

3.3. Il ruolo di integrazione della disciplina legislativa assegnato al CSM .

I criteri di valutazione professionale appaiono caratterizzati da una notevole analiticità. Al punto che da più parti ci si è chiesti se ciò non si risolverà in una eccessiva rigidità della disciplina ed in una negativa limitazione del ruolo del CSM (che appare in grado di dettare norme secondarie e circolari secondo canoni di maggiore flessibilità).

E' comunque evidente che i criteri suindicati acquisteranno il loro pieno significato e valore se il Consiglio Superiore della Magistratura - nell'integrare la disciplina delle valutazioni di professionalità secondo quanto previsto dallo stesso - saprà fissare linee operative nonché criteri e parametri chiari e nel contempo avrà cura di precisare che nelle nuove valutazioni di professionalità i "dati", i "fatti" e le "realizzazioni" dovranno avere un rilievo preminente rispetto a valutazioni astratte ed apodittiche ed ai giudizi genericamente elogiativi o, sebbene più raramente, genericamente negativi.

Va sottolineato al riguardo che, tanto nel dettare i nuovi criteri di valutazione quanto nel configurare la procedura di valutazione, il ddl ha tenuto conto della elaborazione e dei risultati realizzati dall'organo di autogoverno che, nella consiliatura 2002-2006, ha compiuto un notevole sforzo di aggiornamento e di miglioramento della circolare - risalente al 1985 - che detta i criteri per la formulazione dei "pareri" dei capi degli uffici e dei Consigli giudiziari sulla professionalità dei magistrati, modificandola con le delibere del 23.7.2003 e del 26.1.2005 e giungendo a risultati significativi.

In tali atti consiliari è stato superato, con equilibrio, un antico tabù - nato dal timore di giudizi ideologici sul merito delle decisioni del magistrato - che precludeva l'analisi e la valutazione concreta dei provvedimenti giudiziari nei pareri resi sui magistrati dai capi degli uffici e dai Consigli giudiziari.

Inoltre è stato opportunamente previsto che i pareri non siano più redatti in forma libera, secondo l'estro degli estensori, ma seguano schemi omogenei e corrano sul filo di voci predeterminate; con l'effetto di rendere più oggettivi e meglio comparabili i giudizi formulati dai dirigenti e dai Consigli giudiziari.

Si è creato così un nuovo ambiente istituzionale favorevole alle ulteriori innovazioni legislative oggi proposte che riprendono e sviluppano in direzione complessivamente positiva gli approdi raggiunti dal CSM.

Il risultato cui tendere è un quadro completo ed aggiornato della personalità professionale e dell'attività del magistrato che conferisca al "giudizio" espresso con il provvedimento motivato descritto nel comma 15 il carattere di valutazione peculiare, sorretta da una motivazione effettiva e controllabile alla luce dei dati su cui essa è fondata.

3.4. La procedura di valutazione della professionalità.

Nel ddl la procedura di valutazione della professionalità è regolata in tutti i suoi diversi momenti e profili: acquisizione dei dati relativi all'operato del magistrato; formulazione del parere del Consiglio giudiziario; eventuale interlocuzione del magistrato; valutazione di professionalità da parte del CSM, tipologia dei giudizi ("positivo", "non positivo", "negativo"), conseguenze professionali ed economiche dei giudizi "non positivo" e "negativo"; dispensa dal servizio, previa audizione del magistrato, del magistrato oggetto di un duplice giudizio negativo.

La procedura appare complessivamente equilibrata giacché da un lato è tesa all'effettiva acquisizione di tutti dati realmente significativi ai fini di un giudizio sulla idoneità e sulla attività professionale del magistrato e, dall'altro, consente all'interessato di interloquire con gli organi del circuito di governo autonomo (Consigli giudiziari e CSM) sia per concorrere positivamente al loro

operato offrendo utili elementi di conoscenza sia per ottenere garanzie e per intervenire attivamente, con osservazioni scritte o tramite l'audizione personale, nelle fasi più delicate e potenzialmente gravide di conseguenze negative per il magistrato sottoposto a valutazione.

A garanzia della serietà e della incisività delle valutazioni sono stati puntualmente regolati gli effetti delle valutazioni non positive o negative sulla progressione economica e sul rapporto di lavoro del magistrato (sino alla dispensa dal servizio del magistrato oggetto di un duplice giudizio negativo) con una severità che merita di essere condivisa.

E' un fatto che compiacenze ed indulgenze verso "pochi" magistrati improduttivi, inadeguati, neghittosi, hanno spesso fatto pagare un prezzo assai alto in termini di credibilità ai "molti" magistrati che lavorano con straordinaria dedizione e capacità.

Se non si supera realmente il punto debole, l'anello che non tiene nel sistema di selezione negativa dei magistrati e se l'autogoverno non si dimostra in grado di attuare una effettiva selezione negativa (allontanando dal compito di giudicare di quei magistrati che per diverse ragioni non sono più in grado di garantire uno standard accettabile di professionalità) si apre una falla nella quale possono fare irruzioni le soluzioni più negative e mortificanti in tema di controllo sulla professionalità dei magistrati.

La superiorità del sistema di selezione negativa e la sua aderenza al dettato costituzionale possono essere efficacemente rivendicate solo a condizione che il legislatore prima ed il circuito di autogoverno poi garantiscano le condizioni di un suo effettivo funzionamento.

3.5. Il conferimento delle funzioni di legittimità

Per il conferimento delle funzioni di legittimità - oltre ai requisiti di base - dovrà essere valutata anche la capacità scientifica e di analisi delle norme.

La principale novità è rappresentata dalla previsione di un'apposita Commissione nominata dal CSM e composta di cinque membri (tre magistrati che abbiano superato almeno la quarta valutazione di professionalità e due professori universitari di ruolo), chiamata ad esprimere un parere motivato sulla "capacità scientifica" e di "analisi delle norme" (in quanto la valutazione finale e decisiva resta affidata al CSM che potrà anche discostarsi dal parere con adeguata motivazione).

Si osserva al riguardo che la previsione di tale Commissione potrebbe risultare in concreto di assai dubbia utilità a fronte delle approfondite valutazioni di professionalità già previste nell'arco della intera vita professionale del magistrato.

Anche in ragione della attuale formulazione della norma si corre poi il duplice rischio che la produzione scientifica finisca per diventare il presupposto di maggior rilievo per l'attribuzione delle funzioni di legittimità e che il ruolo della Commissione, che viene sostanzialmente investita di un parere di "idoneità", superi il confine dell'ausilio istruttorio all'organo di autogoverno.

Va inoltre rilevato con franchezza che le note polemiche sulle valutazioni scientifiche in ambito universitario non incoraggiano a seguire un percorso di valutazione che rischia di isolare una astratta "capacità scientifica e di analisi normativa" nel quadro della complessiva "professionalità" del magistrato (che include la capacità scientifica ma in essa non si esaurisce, come attestato dalle stesse norme del ddl in tema di professionalità).

Infine ove la scelta dei professori universitari cadesse su docenti che esercitano anche la professione di avvocato potrebbero sorgere comprensibili preoccupazioni sul loro coinvolgimento nella provvista dei magistrati della Suprema Corte mentre laddove si dovesse optare per professori a tempo pieno crescerebbe il rischio di valutazioni condotte secondo criteri e metri di giudizio avulsi dalla concreta realtà del giudizio di legittimità.

3.6. La temporaneità delle funzioni

Da ultimo va messo in luce che viene confermata e meglio disciplinata la temporaneità delle funzioni (nel posto tabellare o nel gruppo di lavoro), che dovrà essere determinata in concreto dal CSM nell'ambito di nuovi limiti temporali minimi e massimi indicati dal legislatore (tra 8 e 15 anni).

E' particolarmente importante che si sia chiarito che la mobilità professionale "obbligata" (da attuarsi anche di ufficio dopo un determinato periodo di permanenza nelle funzioni) è realizzabile attraverso il mutamento della effettiva "posizione lavorativa" del magistrato e non necessariamente attraverso il passaggio ad altro "incarico" o "ufficio".

Se infatti la finalità delle norme in tema di mobilità è quella di evitare incrostazioni di potere o forme di pigra routine professionale è evidente che essa è ottenuta quando si muta la collocazione lavorativa del giudice o del magistrato del pubblico ministero (ad esempio spostando il giudice da una sezione di un tribunale ad un'altra che tratta materie differenti o il pubblico ministero ad un differente gruppo di lavoro nell'ambito dello stesso ufficio di Procura).

Differenti soluzioni – implicanti mutamenti di ufficio - sarebbero fonte di enormi complicazioni giacché (combinandosi con altre forme di incompatibilità e con la disciplina del passaggio di funzioni di cui si dirà di seguito) creerebbero costanti e spesso insolubili difficoltà organizzative e potrebbero entrare in rotta di collisione con la garanzia della inamovibilità di sede del magistrato.

4. Sulla separazione delle funzioni e sulle modalità del passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa.

Il ddl del governo riafferma il principio della unicità della magistratura - nel concorso, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità - e ribadisce che la magistratura è distinta solo secondo le funzioni.

In questo contesto la differenziazione "interna" delle funzioni in giudicanti e requirenti, in funzioni di primo grado, secondo grado e legittimità, nonché in semidirettive, direttive, direttive superiori e direttive apicali sembra destinata a perdere ogni connotazione gerarchica e ad assumere un carattere meramente descrittivo e funzionale, utile per descrivere i requisiti di accesso ai diversi posti ed incarichi.

4.1. Prima attribuzione delle funzioni e passaggi dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa"

In ordine alle previsioni in tema di "attribuzione delle funzioni e passaggio da quelle giudicanti a quelle requirenti e viceversa", è previsto che di norma, al termine del tirocinio ed anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità, i magistrati non possano essere destinati a svolgere le funzioni requirenti e quelle di giudice presso la sezione dei giudici per le indagini preliminari.

Eccezioni a tale principio sono possibili solo in base a delibera motivata del Consiglio superiore della magistratura, previo parere del Consiglio giudiziario che deve specificatamente motivare l'attitudine per l'una o per l'altra funzione o per entrambe.

La disposizione appare ragionevole e corrispondente alle tesi già sostenute dall'ANM in passato in ordine alla delicatezza delle funzioni monocratiche di PM e GIP ed alla tendenziale necessità di non destinarvi magistrati che abbiano appena concluso il tirocinio.

Peraltro, la possibilità di motivate eccezioni consentirà di far fronte ad esigenze derivanti da vuoti di organico in determinati uffici.

4.2. Il regime del passaggio di funzioni.

La normativa che più direttamente concerne il passaggio, a domanda dell'interessato, da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, prevede che:

- a) il passaggio può essere richiesto dopo almeno cinque anni di servizio in ciascuna funzione avviene tramite procedura concorsuale;*
- b) il passaggio può essere disposto solo dopo la frequenza di un corso di qualificazione professionale organizzato dal Consiglio superiore della magistratura*
- c) il passaggio è subordinato ad un giudizio di idoneità allo svolgimento delle diverse funzioni espresso dal Consiglio superiore della magistratura previo parere del Consiglio giudiziario;*
- d) per tale giudizio di idoneità il Consiglio giudiziario deve acquisire il parere del presidente della corte di appello o, rispettivamente, del procuratore generale della Repubblica presso la medesima corte a seconda che il magistrato eserciti funzioni giudicanti o requirenti;*
- e) il presidente della corte di appello o il procuratore generale, oltre agli elementi forniti dal capo dell'ufficio, possono acquisire, se del caso, anche le valutazioni del presidente del consiglio dell'ordine degli avvocati e devono indicare gli elementi di fatto sulla base dei quali hanno espresso la valutazione di idoneità;*
- f) per il passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, l'anzianità di servizio è valutata unitamente alle attitudini specifiche desunte dalle valutazioni periodiche.*

L'ANM premette che l'insieme di tali disposizioni – unitamente a quelle previste in tema di incompatibilità endo ed extra distrettuali derivanti dal passaggio di funzioni di cui si dirà in seguito – delinea un percorso sottoposto a limiti e vincoli temporali e geografici di tale estensione da rendere evento assolutamente eccezionale il passaggio di funzioni.

Ogni ulteriore accentuazione di tale disciplina condurrebbe alla separazione di fatto delle funzioni che la magistratura italiana ha sempre giudicato contrastante con la Costituzione, con le esigenze di un corretto funzionamento della giurisdizione e con la permanenza di una comune cultura della giurisdizione che costituisce essenziale garanzia per il cittadino e per l'indipendenza del pubblico ministero.

Solo a partire da questa valutazione complessiva si possono intendere le successive osservazioni, adesive o critiche, su aspetti specifici della disciplina proposta.

In questa ottica si espone che:

- la partecipazione ad un corso di orientamento professionale alle nuove funzioni è da valutare positivamente e rientra certamente nell'alveo di quanto sempre richiesto dall'ANM;*
- la richiesta di valutazioni “esterne” ai fini della formulazione del parere può essere utile anche se non si comprende perché tali valutazioni, se richieste, debbano essere formulate non dal Consiglio dell'Ordine, ma solo dal suo presidente;*

- la previsione di un periodo di almeno cinque anni di obbligatoria permanenza in una funzione rischia di determinare cesure troppo nette e prolungate per i magistrati che aspirano a fare esperienze diverse nell'ottica di una comune cultura della giurisdizione, soprattutto se si considera che a tale periodo si somma la durata del concorso così che l'ANM prospetta l'opportunità di ridurre a quattro anni il periodo di permanenza nelle funzioni necessario per la legittimazione a richiedere il "passaggio".

4.3. Il regime delle incompatibilità connesse ai passaggi di funzione.

La normativa collega al mutamento di funzioni un severo regime di incompatibilità su base endodistrettuale ed extradistrettuale prevedendo che il magistrato che intende mutare funzioni non possa effettuare il passaggio né all'interno dello stesso distretto né "con riferimento al capoluogo del distretto ...determinato ai sensi dell'art. 11 c.p.p. in relazione al distretto nel quale ...presta servizio all'atto del mutamento di funzioni".

Si tratta, come è del tutto evidente, di un regime di incompatibilità territoriale assai gravoso che fa coincidere il mutamento di funzioni con un impegnativo trasferimento geografico.

L'ANM auspica che tale regime possa essere rimeditato ed affermato solo su base circondariale, giacché nell'attuale assetto della giurisdizione il trasferimento di circondario vale pienamente ad evitare potenziali effetti negativi del passaggio di funzioni agli occhi dell'avvocatura e delle parti processuali.

In quest'ottica appare condivisibile il regime di incompatibilità solo "circondariale" previsto dal ddl per gli uffici direttivi di primo e secondo grado mentre è del tutto necessitata l'assenza di incompatibilità territoriale nell'ambito delle funzioni di legittimità.

5. Sui criteri organizzativi degli Uffici di Procura (art. 6 del ddl)

Il comma 3 dell'art. 7 ter dell'O.G. stabiliva "Il Consiglio Superiore della Magistratura determina i criteri generali per l'organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero e per l'eventuale ripartizione di essi in gruppi di lavoro".

Tale norma era stata abrogata dall'art. 7 c. I, lett. "a" del D. L.vo 106/2006 in materia di "Riorganizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero".

Il ddl stabilisce ora che "La individuazione dei criteri per la ripartizione degli uffici di procura della repubblica in gruppi di lavoro per materie omogenee, per l'assegnazione dei magistrati ai singoli gruppi di lavoro, per l'individuazione dei procuratori aggiunti cui affidare il coordinamento dei gruppi stessi, per l'attribuzione degli incarichi e per la individuazione dei criteri per l'assegnazione degli affari ai singoli sostituti, nonché dei criteri per la organizzazione del lavoro nella Procura generale presso la corte di cassazione è operata ogni tre anni con decreto del Ministro della giustizia in conformità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura assunte sulle proposte dei procuratori generali, sentiti, rispettivamente, i consigli giudiziari competenti e il comitato direttivo della corte di cassazione. La violazione dei criteri per l'assegnazione degli affari, salvo il possibile rilievo disciplinare, non determina in nessun caso la nullità dei provvedimenti adottati".

La più completa ed articolata procedimentalizzazione triennale della formulazione ed approvazione dei progetti organizzativi degli uffici di Procura, compreso quello presso la Corte di Cassazione, non può che essere accolta positivamente: la previsione dei pareri dei Consigli Giudiziari e del Comitato Direttivo della Corte di Cassazione, la delibera finale del CSM ed il decreto triennale del

Ministro, del resto, corrispondono alla prassi instauratasi prima dell'abrogazione della norma e contribuiscono sensibilmente – in uno con le previsioni di cui alla legge 296 dell'ottobre scorso – a rimettere in discussione il modello organizzativo incentrato sul Procuratore della Repubblica vertice gerarchico ed insindacabile dell'Ufficio del PM, che l'ANM ha sempre ritenuto inadeguato alla gestione di un ufficio nel quale operano magistrati di elevata professionalità .

6. Sulla Scuola della Magistratura (art. 3 del ddl).

La costituzione di una Scuola della magistratura rappresenta un obiettivo lungamente perseguito della magistratura associata e dal CSM, per la connessione che storicamente si pone fra la crescita professionale dei magistrati, la loro legittimazione professionale ed istituzionale e l'indipendenza complessiva dell'ordine giudiziario.

La legge 150 del 2005 ed i relativi decreti delegati introducevano la Scuola della magistratura ma la configuravano come ente avulso dal circuito dell'autogoverno, nel cui organo di direzione i magistrati nominati dal CSM erano una minoranza (due, accanto ai Capi di Corte, a un avvocato nominato dal CNF, un professore nominato dal CUN, un membro nominato dal Ministro della Giustizia).

Inoltre nella suindicata normativa la Scuola sostituiva il Consiglio Superiore non solo in tutte le funzioni legate alla formazione ma anche nelle funzioni inerenti l'organizzazione e la gestione del tirocinio degli uditori giudiziari e svolgeva funzioni di valutazione, legate al sistema della carriera (essendo necessario per il mutamento delle funzioni così come per la partecipazione ai concorsi per funzioni d'appello, di cassazione e direttive, il “certificato” di positivo superamento di un apposito corso presso la Scuola), con una inammissibile commistione tra formazione e valutazione.

6.1. Il ddl n. 1447.

Il ddl n. 1447 costituisce un primo passo avanti nel riconoscimento della Scuola quale istituzione autonoma che opera nell'ambito dell'autogoverno della magistratura per finalità esclusive di formazione del corpo giudiziario; ciò è stato realizzato anche attraverso l'esclusione della più volte criticata commistione tra scopi e strumenti formativi, da un lato, e i momenti valutativi in funzione della carriera, dall'altro, che pregiudicavano la fisionomia dell'istituzione.

Analogamente, si segnala come apprezzabile l'eliminazione del carattere esclusivo dell'attività di formazione della Scuola e la speculare espressa previsione della formazione decentrata, che con il ddl Mastella ottiene il riconoscimento formale da una fonte normativa primaria.

Nondimeno, residuano significativi aspetti problematici che lasciano incompleto e ultimamente non soddisfacente l'equilibrio ricercato tra autonomia della Scuola e autogoverno e destano preoccupazione in relazione al buon funzionamento dell'istituto, come verrà dettagliato nei punti seguenti.

6.2. Il ruolo del Ministero.

Prima di entrare nel dettaglio dell'analisi dei punti nodali del DDL Mastella, si osserva che il testo governativo valorizza il ruolo del Ministero ben oltre i confini segnati dall'art. 110 Cost.

Mentre è noto che la Costituzione assegna al Ministero “l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia”, il DDL in esame assegna un ruolo primario o quanto meno paritario al Ministero negli snodi strategici della vita e dell'azione della Scuola in una materia quale è la formazione dei Magistrati che esula dalle sue prerogative costituzionali.

Infatti il Ministro interviene direttamente dal momento della nomina della metà dei Componenti del Comitato Direttivo e redige delle “linee programmatiche” (aventi pari dignità di quelle del CSM),

di cui il comitato direttivo “terrà conto” nella redazione del programma annuale adottato “con voto sempre palese” e quindi politicamente responsabile.

6.3. La composizione del Comitato direttivo della Scuola.

Come anticipato, gravi perplessità suscita la previsione che la maggioranza dei componenti del comitato direttivo della scuola, e comunque che i componenti togati non siano nominati dal CSM, spettando al Ministro della giustizia la designazione di sei dei dodici componenti, ivi compresi due dei sette componenti magistrati.

Se è indubbio che nel comitato direttivo debbano confluire molteplici sensibilità ed esperienze (e, quindi, appare necessaria e proficua la presenza di magistrati, avvocati e professori universitari), resta il fatto che, per restare nell’ambito del modello previsto dalla Costituzione per il CSM, la Scuola dovrebbe essere diretta da componenti che siano espressione dell’organo di autogoverno nelle stesse proporzioni previste nella carta costituzionale (due terzi). In proposito, la garanzia ottimale potrebbe essere raggiunta mediante la nomina parlamentare dell’ultimo terzo dei componenti, dando coerenza all’impianto generale e assicurando il necessario pluralismo.

Al contrario, il sistema delineato dal ddl contiene un evidente disequilibrio in grado di pregiudicare l’autonomia scientifica della Scuola e il rispetto del pluralismo: mentre la nomina di sei componenti da parte del CSM promana da un organo di garanzia al cui interno le molteplici istanze (anche tra componenti togati e componenti laici) hanno necessariamente trovato composizione e rappresentanza, la nomina ministeriale degli altri sei componenti può essere riflesso della sola maggioranza politica che ha espresso il Ministro in carica. Il risultato evidente agli occhi di tutti è la formazione fin dall’inizio di una maggioranza interna al Comitato connotata politicamente e secondo l’orientamento del Governo.

Insoddisfacente e poco chiara appare la precisazione che le nomine in questione siano adottate dal Ministro della giustizia e dal CSM “d’intesa tra loro”.

Va ribadito come l’attività formativa, riguardando lo statuto professionale del magistrato (e, quindi, uno dei requisiti fondanti della sua indipendenza ed autonomia), inerisca alla Scuola come istituzione dell’autogoverno e che, pertanto, i compiti del Ministro non possono eccedere i limiti organizzativi e di coordinamento previsti nell’ordinamento costituzionale.

Per le stesse considerazioni è necessario che nella legge si specifichi con chiarezza come la Scuola, nell’adottare il programma annuale dell’attività didattica, pur tenendo conto delle proposte formulate dal Ministro ed eventualmente da altri organismi (Università, Consiglio nazionale forense), operi esclusivamente sulla base delle linee-guida elaborate dal CSM così da determinare un collegamento funzionale e programmatico solo fra il Consiglio e la Scuola, in quanto entrambi organi dell’autogoverno.

Del resto è il CSM il reale “utente” ed il più avvertito “committente” della Scuola in quanto è proprio l’organo di autogoverno il soggetto che - per collocazione istituzionale, conoscenze effettive e percezione della situazione degli uffici - è meglio in grado di valutare le esigenze di formazione dei magistrati sia in relazione al tipo di posti da ricoprire sia in relazione alla qualità ed al tipo di formazione da privilegiare.

6.4 L’attività valutativa della Scuola e la ricerca.

E’ conforme alla natura ed agli scopi dell’istituzione che i corsi di formazione e di aggiornamento professionale dei magistrati di prima nomina e di quelli già in servizio, così come gli altri corsi organizzati dalla Scuola, si concludano con una scheda valutativa. Nondimeno, deve essere eliminato il rischio che tali schede comportino un surrettizio ingresso di quel regime di vincolo sul

CSM che già il Capo dello Stato, nel rinviare alle Camere la riforma Castelli, aveva segnalato come notevole riduzione dei poteri definiti nell'art. 105 Cost..

Del pari, si rileva una possibile erosione delle prerogative consiliari oggi in carico alla VI Commissione, nel momento in cui si attribuiscono alla Scuola attività di ricerca, documentazione e consulenza in relazione al c.d. Sistema Giustizia, nonché attività di iniziativa in diretto rapporto con organizzazioni internazionali.

6.5. L'esigenza di salvaguardare la formazione decentrata.

Appare opportuno che si specifichino i caratteri che assume nel nuovo sistema la formazione decentrata, ed in particolare che la stessa continui a far capo al CSM (attraverso i Consigli giudiziari), e che si individuino i necessari momenti di coordinamento con la struttura formativa centrale.

Va ribadita, infatti, la validità della formazione decentrata, che, nonostante il non lungo periodo di sperimentazione, ha rappresentato un luogo di riferimento per i molteplici soggetti che operano nel territorio sui problemi della giustizia, con un ampio coinvolgimento anche di professionalità esterne alla magistratura.

Una esperienza che merita, pertanto, di essere razionalizzata e messa in grado di coordinarsi dialetticamente con la Scuola, al fine di assicurare lo sviluppo del dibattito scientifico ed il giusto confronto delle diverse esperienze.

6.6. La discutibile scelta delle tre sedi.

Forti perplessità continua a suscitare, innanzitutto, l'articolazione della scuola in tre sedi, corrispondenti (per come si deve arguire) a distinti ambiti geografici.

Si tratta di previsione che, se attuata pregiudicherebbe l'efficacia organizzativa della nuova struttura, determinando una inutile moltiplicazione di mezzi e di risorse, ma soprattutto andrebbe a detrimento di quello scambio di conoscenze, di esperienze e di prassi che è proprio dell'attività formativa e che costituisce una delle caratteristiche più proficue dell'attuale formazione consiliare.

Giova soggiungere che l'articolazione della Scuola in una pluralità di sedi è priva di riferimenti negli altri ordinamenti che prevedono la gestione della formazione da parte di una istituzione autonoma (se si eccettua la Spagna, ma con esclusivo riferimento agli uditori).

La previsione di tre sedi della Scuola potrebbe, in alternativa, trovare una più coerente collocazione, ove si assegnasse a ciascuna sede un diverso compito e una diversa offerta formativa, riservando per esempio una sede alla formazione degli uditori e le altre alla formazione permanente ripartita per grandi aree (civile e penale per esempio) o distinta tra magistratura professionale e onoraria.

6.7. Le dotazioni della Scuola

Appare infine necessario che la Scuola sia fornita di autonomia organizzativa, finanziaria e contabile e che la stessa sia dotata di un autonomo fondo di bilancio.

E' necessario, altresì, individuare le dotazioni di personale della nuova struttura, in modo da poter far fronte agli impegnativi compiti connessi alla formazione sia dei magistrati professionali che onorari, e cioè di oltre 15.000 utenti.

7. Sugli incarichi direttivi e semidirettivi (art. 2 del ddl)

7.1. La regola della temporaneità.

In ordine agli incarichi direttivi e semidirettivi il ddl n. 1447 ribadisce la regola della temporaneità. Gli incarichi sono destinati a durare un quadriennio con possibilità di riconferma per un successivo quadriennio.

Per gli incarichi direttivi il rinnovo alla scadenza quadriennale - per una sola volta nella stessa sede - è subordinato ad una “nuova” procedura concorsuale “aperta” nella quale verrà operata una comparazione anche con gli altri aspiranti.

7.2. I limiti di età per il conferimento degli incarichi.

Il ddl fissa ora il limite massimo di età per il conferimento degli incarichi semidirettivi e direttivi a 72 anni.

Al riguardo l’associazione rappresenta che la reale chiave di volta per porre fine alla gerontocrazia in magistratura non sta nella fissazione di limiti di età più o meno contenuti per il conferimento degli incarichi semidirettivi e direttivi ma nella trasformazione dell’anzianità da “criterio di valutazione” in mero “requisito di legittimazione” e nella scelta per la temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi.

Poiché il ddl compie entrambe queste scelte, il limite ordinario di 72 anni (che di per sè sarebbe criticabile in quanto troppo elevato) potrebbe essere mantenuto in quanto verrebbe per così dire sdrammatizzato ed assumerebbe un carattere eccezionale e residuale, consentendo di valorizzare anche in sede di direzione degli uffici quelle professionalità di particolare spessore accresciute o rimaste intatte con il trascorrere degli anni.

Comunque il limite di età più congruo resta quello di 71 anni giacché esso garantisce la copertura dell’ufficio direttivo o semidirettivo per un quadriennio, in coerenza con la disciplina generale in tema di temporaneità e con le esigenze degli uffici.

7.3. I requisiti professionali per il conferimento degli incarichi .

Per il conferimento delle funzioni semidirettive e direttive di primo e secondo grado, oltre ai requisiti di legittimazione ed agli elementi desunti dalle valutazioni di professionalità saranno valutate specificamente le pregresse esperienze di direzione, organizzazione e di collaborazione, con riguardo ai risultati conseguiti, i corsi di formazione in materia organizzativa e gestionale frequentati con esito positivo nonché ogni altro elemento, anche antecedente all’ingresso in magistratura, che evidenzia la specifica attitudine direttiva. Soluzione, questa, valida a condizione che non sia attribuito – per il conferimento dei suddetti incarichi – valore di presupposto necessario al progresso esercizio delle funzioni di legittimità.

Per il conferimento degli incarichi direttivi di legittimità e direttivi superiori di legittimità - oltre ai requisiti di anzianità minima ed agli elementi desunti dalle valutazioni di professionalità - occorrerà avere svolto, all’atto della vacanza, funzioni di legittimità per almeno quattro anni e saranno valutate anche le pregresse esperienze di direzione, di organizzazione e di collaborazione come per il conferimento delle funzioni semidirettive e direttive di primo e secondo grado.

7.4. Il controllo di gestione.

E' previsto che il CSM proceda, ogni due anni, al controllo di gestione sull'operato dei magistrati con incarichi direttivi e semidirettivi, sia di merito che di legittimità, per valutare l'efficienza organizzativa e l'efficacia delle attività svolte anche in relazione alle indicazioni del programma tabellare.

L'idea di istituire un controllo biennale di gestione sull'operato dei magistrati che svolgono funzioni direttive e semidirettive appare in linea di principio positiva anche se ogni valutazione in merito deve essere rinviata alla fase nella quale verranno definiti modalità e criteri del controllo.

Dato il rilievo del tema e l'entità delle conseguenze che vengono collegate all'esito negativo del controllo (nei casi più gravi la revoca dell'incarico direttivo o semidirettivo) sembra però necessario che sia lo stesso legislatore ad individuare, almeno nelle linee generali, modalità e criteri del controllo rimettendo al CSM la emanazione della disciplina di dettaglio. Il ruolo del Ministro dovrebbe essere limitato all'espressione di un parere non vincolante su tale ultima disciplina, data la riserva di legge in materia.

7.5. La disciplina transitoria.

I magistrati che, alla data di entrata in vigore della legge ricoprono incarichi semidirettivi e direttivi da oltre otto anni mantengono le loro funzioni per un periodo massimo di un anno.

Dopo tale periodo, se non hanno ottenuto l'assegnazione ad altro incarico, restano assegnati con funzioni non direttive nello stesso ufficio.

Nei restanti casi le nuove regole in materia di limitazione della durata degli incarichi direttivi e semidirettivi si applicano alla scadenza del primo periodo successivo alla entrata in vigore della nuova legge.

7.6. Prime valutazioni

Nel suo complesso il nuovo assetto degli incarichi direttivi e semidirettivi merita apprezzamento per l'opzione di fondo in tema di temporaneità (storica rivendicazione dell'ANM e della intera magistratura associata); per l'innovazione in tema di controllo di gestione (che attende però di essere meglio definita per legge); per la qualità di alcune delle soluzioni tecniche adottate (ad esempio in tema di rinnovo degli incarichi direttivi); per l'intelligente ed assolutamente opportuno scaglionamento previsto dalla disciplina transitoria per il ricambio graduato dei dirigenti.

8. Sul trattamento economico

Viene sostanzialmente confermato il trattamento economico attualmente previsto (progressione stipendiale, l'adeguamento economico triennale di cui all'articolo 24, progressione per classi e scatti).

Non si tiene però conto del fatto che per effetto delle nuove norme in tema di accesso il periodo di tempo necessario per divenire magistrato si allunga in media in misura notevole (almeno di quattro - cinque anni rispetto ad oggi) e che comunque anche per i neolaureati si attua una rigida preselezione (suscettibile di incidere sui tempi di laurea ed idonea a configurare l'eccellenza universitaria come requisito necessario).

Con la conseguenza che si entrerà in carriera alla soglia o anche molto al di là dei trent'anni in una fase di vita in cui saranno gravemente inadeguati il livello retributivo iniziale e la prospettiva di sviluppo retributivo oggi riservati a giovani di 26-27 anni.

Un dato, questo, di cui non si potrà non tener conto nel disegnare la progressione economica dei magistrati e nel riparametrare il trattamento iniziale e quelli successivi.

L'ANM si propone di presentare sul punto una articolata proposta alternativa al ddl Mastella nell'ottica di adeguamento alle altre magistrature che sino ad ora hanno goduto di trattamenti più favorevoli di quelli dei magistrati ordinari proprio perché composte da persone che avevano superato un concorso di secondo grado.

A tale proposta si affiancheranno ulteriori indicazioni e richieste (tra cui la rivendicazione di sgravi fiscali per l'acquisto di testi giuridici e strumenti di lavoro quale il personal computer oggi non più fornito dall'amministrazione; facilitazioni per l'affitto dell'appartamento da parte di giovani magistrati operanti in sedi disagiate e lontane dai luoghi di origine et similia).

9. Sulla dirigenza amministrativa (art. 5 del ddl)

L'ANM segnala che permane il rischio di un condizionamento della attività giurisdizionale attraverso un sistema di controllo di gestione operato in via indiretta dal Ministero.

Le modifiche introdotte in materia dal ddl appaiono sicuramente apprezzabili perché ridefiniscono il ruolo del magistrato capo dell'ufficio affermandone la titolarità e la rappresentanza esterna.

In particolare è da apprezzare che sia esplicitamente sottolineato che al magistrato dirigente dell'ufficio è attribuito in via esclusiva il potere di elaborare il programma annuale delle attività da svolgersi nell'ufficio.

Né il ruolo del capo dell'ufficio giudiziario può ritenersi appannato dal fatto che questo compito debba essere adempiuto "d'intesa con i magistrati titolari di incarichi semi-direttivi e con il dirigente amministrativo".

Tale previsione infatti, più che costituire un limite al potere del capo dell'ufficio, valorizza e responsabilizza i semi-direttivi e lo stesso dirigente amministrativo.

Va inoltre messo in luce che il ddl equipara, sotto ogni aspetto, gli uffici giudicanti e quelli requirenti, ragion per cui le considerazioni appena svolte sembrano potersi estendere anche ai procuratori aggiunti il cui ruolo risulta dunque valorizzato.

Le perplessità in materia non possono però ritenersi del tutto cancellate a causa delle procedure che creano vincoli gestionali per i capi degli uffici riconducibili alle scelte operate in sede centrale.

Sotto questo profilo, desta non poche perplessità la previsione della figura dei direttori generali (con competenza regionale o interregionale).

Si tratta invero di figure sopraordinate a quella dei dirigenti amministrativi dei singoli uffici, che possono anche provenire da ruoli esterni all'amministrazione la cui attività sarà difficilmente raccordabile con le indicazioni provenienti dai capi degli uffici.

Occasioni di conflitto non sono dunque da escludere ma sembrano anzi nell'ordine naturale delle cose.

10. Sui Consigli Giudiziari e sul Consiglio Direttivo della Cassazione (art. 4 del ddl)

In premessa va chiarito che la normativa relativa all'istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e alla nuova disciplina dei Consigli giudiziari (d.lgs, 27 gennaio 2006 n. 25) è entrata in vigore ma non è pienamente operativa, in quanto, come affermato dal CSM nella risoluzione del 21 giugno 2006, sono necessarie disposizioni attuative che disciplinino l'elezione e la nomina dei componenti di questi organi.

Il disegno di legge in discussione modifica opportunamente il sistema di elezione dei componenti dei Consigli giudiziari, introducendo un sistema elettorale basato su liste concorrenti e voto di lista.

Inoltre il ddl n. 1447 elimina la figura dei componenti supplenti ed introduce un quorum per la legittimità delle sedute destinato a rendere più agevole il funzionamento dei Consigli.

La durata in carica dei membri elettivi è fissata in quattro anni ed i componenti non di diritto (laici e togati) non sono immediatamente rieleggibili; è previsto un compenso con gettone, ma non per i magistrati.

10.1. La composizione dei CG.

Per i distretti di dimensioni fino a 350 magistrati i CG sono composti dal Presidente della Corte, dal Procuratore Generale, da 4 magistrati giudicanti, da 2 magistrati requirenti, da 1 professore universitario e da 2 avvocati con almeno dieci anni di attività.

Per i distretti in cui operano fino a 600 magistrati, oltre ai 2 componenti di diritto, sono membri dei Consigli, 7 magistrati giudicanti, 3 magistrati requirenti, 1 professore universitario e 3 avvocati.

Nei distretti di dimensioni superiori a 600 magistrati, oltre ai 2 componenti di diritto sono previsti nei Consigli 10 magistrati giudicanti, 4 magistrati requirenti, 2 professori universitari e 3 avvocati.

Viene inoltre istituita la sezione dei giudici di pace composta – secondo una geometria variabile in relazione alle dimensioni dei distretti come sopra divisi – dai 2 componenti di diritto, da 2 (oppure 3-5) magistrati, 1 avvocato (oppure 2 nei distretti con più di 600 magistrati) e 2 (oppure 3-4) giudici di pace, con competenza per i pareri sui giudici di pace di cui agli artt. 4, 4bis, 7 comma 2bis e 9 L. 374/91, nonché sulle proposte organizzative degli stessi uffici dei giudici di pace.

Nel ddl 1447, dunque, il rapporto “laici”-“togati” si mantiene all’interno della proporzione prevista dalla Costituzione per il CSM (per il quale il numero dei togati non deve essere inferiore ai 2/3 dei componenti elettivi), con la sola eccezione relativa ai distretti di piccole dimensioni per i quali tale rapporto non viene rispettato, non dovendosi in esso computare i componenti di diritto (come nel CSM).

10.2. Le competenze dei CG.

In ordine alle competenze attribuite ai CG si osserva che il ddl n. 1447 introduce restrizioni rispetto all’ordinamento Castelli.

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

Nel ddl n. 1447, invece i CG esprimono pareri sulle tabelle (giudicanti e requirenti, in quanto la riforma complessiva reintroduce l'art. 7 ter, comma 3 O.G.) degli uffici del distretto, pareri sulle valutazioni di professionalità dei magistrati previste dalla legge, pareri e proposte sul funzionamento e l'organizzazione degli uffici dei giudici di pace del distretto, proposte al Comitato Scientifico della Scuola superiore della magistratura; su richiesta del CSM formulano pareri su materie attinenti alle loro competenze.

La prospettiva di un più ampio ventaglio di attribuzioni ai CG e di un più accentuato decentramento contenuta nel ddl Castelli presentava indubbi aspetti positivi anche se l'attribuzione di una vera e propria potestà deliberativa poteva risultare in più di un caso foriera di dubbi di legittimità costituzionale, che tuttavia avrebbero potuto essere superati chiarendo meglio alcune formulazioni normative.

Si potrebbe, tuttavia, estendere ai CG una espressa competenza deliberativa (in luogo di quella oggi esistente sul CSM) in materia di talune autorizzazioni extra-giudiziarie relative ad incarichi di insegnamento "minori", quali - ad es. - quelli relativi all'insegnamento universitario (fino ad un determinato monte-ore annuo), alle Scuole di specializzazione per professioni legali ed alle Scuole di polizia, al fine di alleggerire il carico di istanze della specie (invero gravoso) oggi pendente sul CSM.

Anche nel ddl n. 1447 i "laici" non partecipano a tutta la attività dei CG, ma sono esclusi dalla trattazione di determinate materie (è da notare comunque che i complessivi poteri attribuiti ai CG dai due testi sono notevolmente diversi).

In particolare i "laici" possono partecipare solo alla formazione dei pareri in materia tabellare e sul funzionamento e l'organizzazione dei giudici di pace.

10.3. Il Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione

Passando ad esaminare il Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione si rileva che secondo il ddl del governo l'organo risulta composto dal Primo Presidente, dal Procuratore Generale, da tre magistrati con funzioni requirenti, cinque con funzioni giudicanti, eletti da tutti i magistrati presso la Corte e la Procura Generale (i magistrati del massimario hanno elettorato attivo, ma non passivo). Ne fanno parte inoltre due professori universitari di materie giuridiche nominati dal C.U.N. e due avvocati con almeno venti anni di attività nominati dal C.N.F.

Il nuovo assetto Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione è senz'altro da preferire perché in esso è eliminata la netta prevalenza dei presidenti di Sezione che conferiva all'organo un carattere verticistico e non compiutamente rappresentativo.

11. Sul numero dei componenti del CSM (art. 6 del ddl)

Il disegno di legge n. 1447 porta nuovamente a 30 (20 magistrati e 10 laici) il numero dei componenti non di diritto del CSM, recependo le critiche mosse alla riduzione del numero dei consiglieri, ingiustificata e dannosa a fronte del grande aumento della platea dei magistrati amministrati derivante dalla crescita del numero dei magistrati ordinari e soprattutto dei magistrati onorari.

Si tratta di un dato positivo ed apprezzabile.

Occorre però ricordare che in una prima stesura del testo (conosciuta attraverso fonti giornalistiche ed anticipazioni anche in sede di convegni accademici del Ministro della Giustizia) si era previsto il ripristino, per la elezione dei componenti togati del CSM, di un sistema elettorale proporzionale con liste concorrenti e voto di lista e l'abbandono del sistema elettorale

“atomistico” voluto dalla legge 28 marzo 2002 n. 44, articolato sulla base di candidature individuali e di voti al singolo candidato.

L'ANM esprime il suo rammarico per il fatto che questa prospettiva sia stata (si spera solo) accantonata e rinnova qui le sue critiche al sistema elettorale in vigore e la sua decisa e motivata preferenza per un sistema elettorale proporzionale che appare particolarmente valido per la composizione di un organo come il CSM nel quale (in ragione dei compiti svolti) non devono esistere maggioranze precostituite ed occorre invece una costante capacità di rappresentare compiutamente i diversi orientamenti ideali e programmatici esistenti in magistratura ed effettuare meditate valutazioni di natura professionale.