

ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI  
UNITÀ PER LA COSTITUZIONE

# MAGISTRATURA GIOVANE

autogoverno, status  
e riforma dell'ordinamento giudiziario

*A cura di* Mariano Sciacca

*Introduzione di* Fabio Roia

***Contributi di:***

Fabio Roia  
Gaetano Silvestri  
Bruno Di Marco  
Lanfranco Tenaglia  
Silvia Coppari  
Mario Bertuzzi  
Manuela Romei Pasetti  
Irene Tricomi  
Mariano Sciacca  
Alessandro Andronio  
Riccardo Fuzio  
Luisa Napolitano

  
MAGGIOLI  
EDITORE

**© Copyright 2003 by Maggioli S.p.A.**  
**Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.**  
**Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 94**

*47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8*  
*Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622020*  
Internet: <http://www.maggioli.it>  
E-mail: [servizio.clienti@maggioli.it](mailto:servizio.clienti@maggioli.it)

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione  
e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i paesi.

Finito di stampare nel mese di novembre 2003  
dalla Litografia Titanlito s.a.  
Dogana (Repubblica di San Marino)

# Indice

<i>Presentazione</i> ovvero una lettera di un uditore a due magistrati di Unicost e MD .....	Pag.	5
<b>Essere Magistrati Giovani oggi</b> di FABIO ROIA .....	»	7
<b>I problemi della giustizia italiana fra passato e presente</b> di GAETANO SILVESTRI .....	»	9
<b>La controriforma dell'ordinamento giudiziario</b> di BRUNO DI MARCO .....	»	33
<b>Le valutazioni di professionalità nel corso dell'uditorato</b> di MARIO BERTUZZI, LANFRANCO TENAGLIA .....	»	39
<b>Disciplina tabellare e status di uditori giudiziari nell'ufficio di destinazione</b> di SILVIA COPPARI e LANFRANCO MARIA TENAGLIA .....	»	51
<b>Professione del Magistrato: uditorato, funzioni giurisdizionali e formazione</b> di IRENE TRICOMI .....	»	63
<b>Verifiche di professionalità, indipendenza e ordinamento giudiziario</b> di MARIANO SCIACCA .....	»	73
<b>Deontologia professionale e giudizio disciplinare</b> di ALESSANDRO ANDRONIO .....	»	85
<b>Maternità, paternità e congedo per gravi motivi: applicazione della normativa sui congedi parentali alla luce del T.U. approvato con d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151</b> di SILVIA COPPARI .....	»	105
<b>La donna in magistratura</b> di LUISA NAPOLITANO .....	»	131
<b>Il trattamento economico dei Magistrati</b> di RICCARDO FUZIO .....	»	139
<b>Il trattamento pensionistico dei Magistrati</b> di LUISA NAPOLITANO .....	»	149

## APPENDICE

Mozione approvata per acclamazione al Congresso straordinario di Unità per la Costituzione a Crema (Crema, 2 febbraio 2003) .....	»	151
Il Codice deontologico .....	»	156
La galassia web di Unità per la Costituzione. ....	»	161
Convenzioni ANM (dal sito internet A.N.M.) .....	»	167
Convenzione Unicost-Maggioli .....	»	173

## GLI AUTORI

- **Fabio Roia**, magistrato, sostituto procuratore della Repubblica, Milano, Segretario Generale Unità per la Costituzione
- **Gaetano Silvestri**, rettore Università di Messina, ordinario di diritto costituzionale Università di Messina,
- **Bruno Di Marco**, magistrato, sostituto procuratore generale della Repubblica, Catania
- **Lanfranco Tenaglia**, magistrato, componente del Consiglio Superiore della Magistratura;
- **Silvia Coppari**, magistrato segretario presso il C.S.M.
- **Mario Bertuzzi**, magistrato segretario presso il C.S.M.
- **Manuela Romei Pasetti**, Avvocato Generale presso Corte d'Appello di Milano.
- **Irene Tricomi**, magistrato, Ufficio studi del C.S.M.
- **Mariano Sciacca**, magistrato, giudice Tribunale Catania, componente Segreteria Nazionale Unità per la Costituzione
- **Alessandro Andronio**, magistrato, giudice Tribunale Firenze, componente Segreteria Nazionale Unità per la Costituzione
- **Riccardo Fuzio**, magistrato, sostituto Procuratore Procura Generale presso la Corte di Cassazione
- **Luisa Napolitano**, magistrato, sostituto procuratore Treviso

Coordinamento Editoriale e Distribuzione:

**Mariano Sciacca** (giudice Tribunale di Catania, tel. 095 - 366447 - 3398699460)

## Presentazione

**ovvero** una lettera di un uditore a due magistrati di Unicost e MD...

Ringrazio, in primo luogo, tutti gli amici e colleghi (e tra questi soprattutto Fabio Roia quotidianamente perseguitato dalle mie @) per la disponibilità mostrata e la cura posta nella predisposizione dei singoli interventi.

Altri tre ringraziamenti s'impongono.

Il primo all'editore. Alla Casa Editrice Maggioli, con la quale il Gruppo di Unità per la Costituzione intende, per il futuro, instaurare un rapporto sinergico di reciproco scambio e arricchimento. Grazie di cuore.

Un grazie al prof. Gaetano Silvestri, rettore dell'Università di Messina, per la cortesia e la disponibilità mostrata nell'aver acconsentito alla pubblicazione di una sua interessantissima relazione sull'ordinamento giudiziario attuale, i suoi precedenti storici e le attuali proposte di riforma.

Un grazie, sincero e "sorridente", infine ad un "mio" uditore giudiziario, Giovanni Giampiccolo oggi giudice del lavoro al Tribunale di Ragusa, che, proprio quando mi frullava per la testa l'idea di questo libro, ha inviato a me e a un collega di MD la lettera che segue e che, senza dubbio, costituisce un'ottima presentazione della pubblicazione e dello spirito che vorrebbe animarla (Mariano Sciacca).

\* \* \*

*Luigi grazie per i documenti che mi hai mandato. Nel leggerli ho avvertito le stesse sensazioni provate quando ho partecipato al direttivo Unicost su invito di Mariano. Una sensazione di estraneità quando si parla di problematiche interne di una corrente, di partecipazione quando si parla dei problemi della giustizia e della magistratura. Non dico questo perchè mi sento superiore o neutrale, ma semplicemente perchè ignoro molte cose dell'associazionismo giudiziario e delle sue componenti.*

*A me adesso preme la magistratura ordinaria, tutta, e vorrei che i colleghi più anziani ed esperti mi spiegassero molte cose.*

*Vorrei sapere cosa è stata l'obbligatorietà dell'azione penale nella nostra repubblica, oltretutto un sacrosanto principio costituzionale.*

*Vorrei sapere cosa è stata l'indipendenza della magistratura nella nostra repubblica, oltrechè un sacrosanto principio costituzionale.*

*Vorrei sapere cosa è stata l'autonomia della magistratura nella nostra repubblica, oltrechè un sacrosanto principio costituzionale.*

*Non sono domande polemiche, davvero, vorrei capire le luci e le ombre (che sono in tutte le esperienze umane) di una storia, di un fenomeno; solo così, credo, si può sperare di fare più luce.*

*Ritengo che in questo momento storico dobbiamo fare il possibile per prendere in mano l'agenda giudiziaria (sembra ridicolo, lo so), nell'ambito delle nostre competenze. Mi è piaciuto l'ultimo documento del CDC sulle proposte che a breve partiranno dall'associazione.*

*Io sono a disposizione (nei limiti delle mie forze) per costruire qualcosa (ad esempio rilevazioni delle disfunzioni organizzative). Va benissimo il libro bianco sulla giustizia.*

*Tutte le nostre proposte dovrebbero però concretizzarsi il più possibile. Sul versante organizzativo, ad esempio, potremmo proporre di accorpare i tribunali x e y; di fare un certo esperimento pilota per le notifiche elettroniche; di condividere informaticamente settori della giurisprudenza di merito, ecc..*

*Sul versante delle valutazioni di professionalità è ormai chiaro che anche il nostro lavoro è misurabile: mi chiedo però se invece del cottimo giudiziario non sarebbe meglio fissare standard minimi di produttività al disotto dei quali si andrebbe incontro a penalizzazioni anche di carattere economico (sto mettendo a rischio il mio stipendio prima ancora di cominciare, o forse proprio perchè non ho ancora iniziato!!).*

*Purtroppo scrivendo queste cose mi sento velleitario, ed infatti mi firmerò l'u.v. (l'uditor velleitario).*

*Ma il fatto è che non sopporto vedere le cause rinviate ad un anno, ad un anno e mezzo, e le facce schifate dei nostri utenti.*

*Per questo dobbiamo organizzarci seriamente, io nel mio piccolissimo sono pronto; non credo che manchino colleghi esperti, seri, arrabbiati e competenti per formulare belle proposte. Credo peraltro che il tempo è poco.*

*La conoscenza dà forza, la consapevolezza dà forza, le idee chiare danno forza. Io vorrei avere questa forza, assieme a tutti i miei colleghi (il finale scoppiettante non poteva mancare!!)."*

L'U.V.

# Esser giovani magistrati oggi

di FABIO ROIA

I magistrati ragazzini – il termine rivela invidia anagrafica non supponenza mediatica – sono, del corpo magistratuale, l'insieme di risorse che subiscono dal sistema le aggressioni maggiori.

L'introduzione della preselezione informatica, strumento rituale deciso per ridurre la platea degli aspiranti uditori giudiziari, ha allungato i tempi dell'accesso in magistratura costringendo al limbo dell'incertezza laureati che vedono spostarsi sempre più in avanti il traguardo del superamento del concorso e quindi la definizione professionale, con tutte le conseguenze in termini economici e familiari.

Il trattamento retributivo, paragonato alle responsabilità assunte ed ai parametri di altri mestieri nella stessa giurisdizione, del pubblico impiego e del comparto privato, risulta addirittura disincentivante.

Generalmente il meccanismo di scelta delle prime funzioni comporta un trasferimento di sede e quindi un fenomeno migratorio che incide sui rapporti familiari e sulla vita quotidiana.

Il quadro generale propone più ombre che luci.

La riforma dell'ordinamento giudiziario intende creare un modello di magistrato burocrate, inquadrato in un verticismo militare, non pensante, certamente antinomico rispetto al modello scritto nella Carta costituzionale dove pari dignità di tutte le funzioni e diffusione del potere interno costituiscono principi di indipendenza.

La continua delegittimazione del ruolo tende ad annullare quel necessario rapporto di fiducia che il cittadino dovrebbe nutrire verso chi opera per il riconoscimento dei diritti negati.

L'inefficienza del sistema giudiziario, causato principalmente dalla mancanza di risorse economiche ed umane ausiliarie, da sistemi processuali caratterizzati da garanzie formali, da un accesso alla giustizia esasperato e non filtrato da strutture conciliative, costringe il magistrato a lavorare in situazioni di precarietà, di affanno, di sofferenza, dovendo pagare per primo di

fronte all'opinione pubblica l'irragionevole durata del procedimento.

La stessa erosione della giurisdizione che conta, demandata agli organismi di garanzia, è un segnale di indebolimento della magistratura che, nel generale ripensamento dell'assetto interno dei poteri dello Stato, dovrebbe avere un ruolo assolutamente marginale ed emarginato dalla crescita della società.

Questo quadro potrebbe indurre i giovani maggiormente preparati, le intelligenze migliori a scegliere altri percorsi professionali con una evidente perdita complessiva di professionalità della categoria che proprio attraverso il confronto interno, nella formazione e nell'autogoverno, trova continui fattori di crescita.

Fare il magistrato oggi non deve significare cercare il posto garantito, fuggendo poi nel disimpegno dopo avere esaurito il dovere statistico.

Significa farsi carico, con professionalità, serenità ed equilibrio, e quindi con grande fatica, del senso della funzione che comporta attuare i valori fondanti della Costituzione attraverso la difesa di quella indipendenza che è stata voluta per attuare il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Significa anche ripudiare la sirena della burocrazia perché occorre sempre ricordare che dietro le carte che si muovono ci sono conflitti sociali, diritti negati, persone.

L'aziendalismo giudiziario è una categoria che deve riguardare l'aspetto organizzativo ma mai il momento della decisione.

Il magistrato giovane deve poi acquisire una cultura dell'associazionismo e dell'autogoverno che significa capacità di analisi e di proposta in tutte quelle tematiche che riguardano la politica, nel senso nobile del termine, della giustizia e dell'organizzazione. Sempre con spirito istituzionale e con raccordo nella società.

Fra gli immaginifici estremi del magistrato missionario e del magistrato burocrate esiste la figura del magistrato costituzionale che è quella verso la quale orientare le proprie tensioni. Un magistrato responsabile, terzo e non collaterale. Che non appartenga.

# I problemi della giustizia italiana tra passato e presente

DI GAETANO SILVESTRI

1. L'art. 68 dello Statuto albertino proclamava: "La Giustizia emana dal Re ed è amministrata in suo nome dai Giudici che egli istituisce". A questa affermazione di principio seguivano, negli articoli seguenti (69-73), alcune norme di garanzia, volte a tutelare l'indipendenza dei magistrati ed i diritti dei cittadini. In particolare era stabilita: a) l'inaffidabilità dopo tre anni di esercizio, esclusi i pretori; b) il principio del giudice naturale, con il conseguente divieto di istituire giudici straordinari; c) la pubblicità delle udienze e dei dibattimenti; d) l'esclusiva spettanza al potere legislativo del potere di interpretazione autentica.

Il modello di potere giudiziario emergente da tali norme appare ispirato a due criteri fondamentali: 1) la conformazione verticale e gerarchica del sistema giurisdizionale; 2) la garanzia dell'indipendenza dei magistrati ai fini dell'applicazione imparziale ed oggettiva della legge.

Come i due criteri possano ritenersi conciliabili lo possiamo dedurre dall'esame dell'effetto combinato del principio di sovranità dello Stato e di quello di supremazia della legge sull'ordinamento costituzionale della giurisdizione.

Il principio di sovranità dello Stato assumeva, nel XIX secolo, il ruolo simbolico di sintesi superiore della doppia legittimazione - insita nella forma di governo costituzionale pura - posseduta in via autonoma ed ugualmente originaria dal Parlamento e dalla Corona. Di fronte alla drammatica alternativa di attribuire la sovranità al Parlamento o al Re, si preferì seguire una "terza via", la sovranità dello Stato (o della Nazione), che presentava il vantaggio di essere abbastanza astratta ed oscura per non scontentare né l'uno né l'altro.

Per attuare in modo coerente l'integrazione tra potere indipendente ed originario del monarca e superiorità della legge del parlamento, bisognava accoppiare il massimo della dipendenza istituzionale dei giudici dal potere esecutivo ad un certo grado di guarentigie individuali, che servissero a tutelare la volontà legislativa del parlamento da distorsioni vistose nei casi concre-

ti ad opera di un potere politico attivo ancora nelle mani della Corona. La potenziale contraddizione perdettes qualcosa della sua capacità dirompente per effetto dell'affermazione in via consuetudinaria della responsabilità politica del Governo, nominato dal Re, verso il parlamento ed in particolare verso la Camera elettiva. Essa però non scomparve e riaffiorò in momenti particolarmente drammatici della storia d'Italia: basti citare le modalità extraparlamentari di entrata in guerra nel 1915 e la momentanea "reviviscenza" della prerogativa regia dopo la crisi del 25 luglio 1943.

In realtà il regime liberale italiano ha sempre portato dentro di sé la "tara occulta" dell'autoritarismo ereditato dalla tradizione napoleonica transitata nell'ordinamento piemontese e da questo in quello del Regno d'Italia. Di questo orientamento complessivo faceva parte la soggezione della magistratura al Re ed al suo Governo, nascente dalla struttura verticale dell'apparato giudiziario, e la posizione relativamente garantita della magistratura di alto e medio livello, messa al riparo da interventi specifici e derogatori del potere monarchico. In base allo Statuto non sarebbero stati possibili gli abusi del monarca contro la magistratura, che l'assolutismo consentiva al potere supremo del re, giustificandoli talvolta con la tutela di una forma superiore di giustizia, al di sopra e al di là della normale giurisdizione affidata ai giudici. Nella Carta fondamentale del Regno troviamo una moderata recezione del principio della separazione dei poteri, a garanzia della libertà e della proprietà, secondo il modello liberale classico, che metteva al riparo l'una e l'altra da atti arbitrari del monarca, con l'affermazione della generalità ed astrattezza della legge e con la possibilità per il giudice di applicare con una certa tranquillità le norme legislative nei procedimenti privi di grande rilevanza politica.

Ben presto la potenziale contraddizione che contrassegnava il dualismo della forma di governo si manifestò anche nel campo della giurisdizione. I magistrati avvertivano con crescente consapevolezza l'inconciliabilità tra la loro missione di imparziale applicazione della legge nei casi concreti e la soggezione di diritto e di fatto ad un potere politico che, per sua natura, rifugge dall'imparzialità. Del resto, il vecchio Montesquieu aveva superato questa terribile difficoltà teorica postulando leggi chiare e poco numerose e magistrati elettivi e con durata limita-

ta nella carica, di modo che potesse realizzarsi l'ideale di un potere politico privo della possibilità di manipolare la legge e di un potere giudiziario "politicamente nullo", ma del tutto indipendente. Il carattere utopico della costruzione montesquieviana appare evidente. Eppure anche in questa utopia era contenuta una carica assiologica molto potente, che spingeva i giudici ed i settori più sensibili della dottrina giuridica e dell'opinione pubblica a rivendicare margini più ampi di indipendenza.

Il potere politico ondeggiava tra il mantenimento del controllo tradizionale sul corpo dei magistrati e l'introduzione di forme embrionali di garanzia istituzionale di indipendenza dell'ordine giudiziario nel suo complesso. Dopo una serie di attenuazioni del rigore gerarchico dell'amministrazione giudiziaria, si arrivò infine alle due leggi Orlando, la prima (legge 14 luglio 1907 n. 511), che istituiva un Consiglio superiore della magistratura – composto da magistrati, giudicanti e requirenti, di grado elevato e con funzioni consultive – e la seconda (legge 24 luglio 1908 n. 438), che fissava una serie di guarentigie della magistratura. Pur con tutti i limiti che, con il senno di poi, si possono rilevare in queste riforme, bisogna riconoscere che cominciava a farsi strada l'idea che l'indipendenza del giudice rimane pura astrazione - penosamente contraddetta dalla realtà - se non esiste un complesso di regole e di organi destinato a rendere effettiva la sottrazione del giudice ai vincoli gerarchici inevitabilmente limitativi della sua libera coscienza di interprete imparziale della legge.

La posta in gioco era molto alta, sia sul piano teorico-sistemico che su quello pratico-operativo.

Sul piano teorico, continuava a manifestarsi la consueta diffidenza, se non ostilità, del liberalismo italiano verso il "sovversivo" principio della separazione dei poteri. Lo stesso Orlando lo disse *expressis verbis* nella seduta del 12 maggio 1908 della Camera dei deputati: "...io non accetto la teoria della divisione dei poteri...". Sul piano pratico bisognava evitare che i magistrati acquistassero una coscienza del loro ruolo che li conducesse a posizioni potenzialmente conflittuali con il potere politico.

All'inizio del XX secolo si profilava una grande opposizione tra i principi del liberalismo classico, teorizzati da Locke, Montesquieu e Tocqueville, e la riaffermazione di un dogma di so-

vrantà, più o meno democraticamente legittimata, che metteva insieme l'autoritarismo del vecchio Regno sabaudò e la nuova dottrina della rappresentanza politica elettiva. Non si trattava di un problema soltanto italiano, giacché questa divaricazione fondamentale sarebbe stata destinata a percorrere tutta la prima metà del secolo, portando da una parte a quella catastrofe della democrazia e dello Stato di diritto rappresentata dal concomitante trionfo dei regimi fascisti in gran parte dell'Europa continentale e del regime comunista in Russia e dall'altra all'introduzione di opposti principi nelle Carte costituzionali europee del secondo dopoguerra.

2. Dopo il "canto del cigno" del decreto Rodinò del 1921 – che estendeva l'inaffidabilità ai pretori e stabiliva l'elettività del Consiglio superiore – la rovina della democrazia liberale seguita alla marcia su Roma portò rapidamente all'ordinamento giudiziario Oviglio del 1923, che ricostituì in pieno la struttura gerarchica dell'ordine giudiziario e pose le premesse per la "fascistizzazione" della magistratura italiana. Tale processo di rapida assimilazione del corpo dei giudici al regime – causa di un grande elogio del Guardasigilli Rocco nel 1929 – fu possibile perché nel periodo anteriore lo smantellamento della piramide giudiziaria era stato più apparente che reale. Non dobbiamo dimenticare che non avevano avuto seguito alcune idee innovatrici contenute nel progetto Zanardelli di ordinamento giudiziario del 1903. Principale tra tutte appare la tendenza a ridurre gli spazi del careerismo giudiziario attribuendo, dopo una dura selezione iniziale, più peso all'anzianità che al merito. La novità veniva salutata da un commentatore contemporaneo con queste parole, di impressionante attualità ancor oggi: "Un sistema assoluto di promozioni per merito, quale taluno vagheggia, nuoce all'indipendenza del magistrato perché eccita in esso l'aspirazione a rapide ascensioni, lo studio a farsi largo con ogni mezzo a scapito dei propri colleghi, il tormento, la febbre di un'ambizione che mai non posa e repugna all'alta e serena dignità dell'ufficio".

La struttura verticale e gerarchica induce "speranze e timori" nei componenti di una istituzione. Se questo inevitabile effetto può essere utile e benefico per i membri di una organizzazione tecnica o amministrativa, diventa invece molto dannoso

nella sfera della giurisdizione, dove l'indipendenza dei soggetti che la esercitano non è un elemento accidentale, ma il *proprium* della funzione. L'efficacia delle speranze e dei timori sull'apparato tecnico-amministrativo dello Stato produce la coerenza di quest'ultimo all'indirizzo politico di maggioranza, secondo le regole del sistema democratico; l'influenza dei medesimi sentimenti sui giudici vanifica la garanzia dei diritti e scardina quel nucleo essenziale del principio della certezza del diritto che si può riassumere nella ragionevole aspettativa di una decisione giudiziaria conforme alla legge.

L'esile barriera del formalismo giuridico non era in grado di frenare la pervasività di un regime che svuotava progressivamente lo Statuto, per immettere nell'ordinamento una carica crescente di soggettivismo e di volontarismo resi ancor più efficaci dall'unificazione dei centri di potere. La moderata separazione dei poteri statutaria cedeva il passo ad una identificazione del comando politico e dell'applicazione delle norme che non lasciava spazio ad una giurisdizione indipendente. La magistratura italiana era sempre più permeata di "spirito fascista", che penetrava nell'attività giurisdizionale spesso in sostituzione del diritto positivo.

Valgano in proposito due esempi significativi.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, in una sentenza del 28 luglio 1928, affermavano che "la Carta del Lavoro, anche nelle parti non sanzionate da legge, deve essere considerata come un documento interpretativo dello spirito giuridico e della concezione sociale del regolamento dei rapporti del lavoro e deve servire di norma per la più esatta comprensione delle disposizioni positive regolatrici delle relazioni fra capitale e lavoro. La Carta del Lavoro quindi, se non ha ancora, in tutte le sue disposizioni, forza di legge, è tuttavia da considerarsi come un insieme di principî generali superiore alla legge stessa". Bisognò aspettare la legge 30 gennaio 1941 n. 14 perché si sancisse formalmente che "le dichiarazioni della Carta del lavoro costituiscono principî generali dell'ordinamento giuridico dello Stato e danno il criterio direttivo per l'interpretazione e l'applicazione della legge". La Cassazione anticipò pertanto lo stesso legislatore fascista nel dare valore giuridico ad un documento di partito. Con buona pace del formalismo.

Le stesse Sezioni Unite, con sentenza 15 giugno 1938 n. 2025,

affermarono che l'interpretazione della legge data dal Capo del Governo dovesse considerarsi autentica "per la posizione del Capo del Governo Fascista da cui essa promana". Contro questo stravolgimento dello Stato di diritto si levava la voce, in pieno periodo fascista, di Costantino Mortati. Così scriveva nel 1941 questo grande giurista, che non voleva rinunciare alla dignità della sua professione: "...sembra potersi affermare che nella sostanza essa [l'interpretazione autentica] rivesta carattere legislativo e quindi compete, in base al principio della separazione, a cui si ispira l'art. 73 dello Statuto, ancora in vigore, agli organi ordinari di formazione della legge".

La costruzione statutaria era stata travolta non solo dalla legislazione fascista, che aveva piegato una Costituzione "flessibile" con la compiacenza del monarca erede del Re Carlo Alberto che l'aveva emanata, ma anche da un atteggiamento complessivo della magistratura segnato da uno sfrenato sostanzialismo, malamente mascherato da una terminologia e da un frasario tratti dall'ordinario arsenale degli operatori del diritto.

La conversione al fascismo della magistratura fu resa facile dall'incidenza combinata della struttura gerarchica del corpo giudiziario, che era stata solo superficialmente intaccata dalle leggi Orlando – peraltro durate poco –, e dalla ideologia perdurante della soggezione del giudice al potere prima che alla legge. La "tara occulta" del sistema costituzionale italiano post-unitario veniva fuori in condizioni di criticità, quando l'apparato dei pubblici poteri subiva la sollecitazione pesante di un regime che portava alle estreme conseguenze potenzialità costrittive insite nel modello originario e solo attenuate da prassi politiche e istituzionali influenzate dalla pressione di una nascente cultura democratica.

Il decreto Grandi (R.D. 30 gennaio 1941 n. 12, Ordinamento giudiziario) sistematizzò l'assetto verticale e gerarchico della magistratura italiana. In esso infatti era scritto che l'ordine giudiziario è costituito dai "giudici di ogni grado delle preture, dei tribunali e delle corti e dai magistrati del pubblico ministero" (art. 4, comma 1); che "I magistrati sono nominati, promossi, tramutati e revocati dal Re Imperatore, su proposta del Ministro di grazia e giustizia..." (art. 6, comma 1); che "Il pubblico ministero esercita, sotto la direzione del Ministro per la grazia e giustizia, le funzioni che la legge gli attribuisce" (art. 69).

Un edificio compatto, come si può facilmente notare, nel quale era stabilita una dipendenza interna, mediante i “gradi” dei giudici, ed una dipendenza esterna, mediante la potestà dell’esecutivo di incidere in ogni sviluppo dello *status* dei magistrati. Il potere politico concentrava saldamente nelle proprie mani la creazione della legge e la sua applicazione, sia in forma amministrativa che giurisdizionale.

Nello stesso periodo storico, nell’Unione Sovietica, si affermava un modello di Stato che rigettava il principio della separazione dei poteri e negava l’indipendenza della giurisdizione sulla base del potere indivisibile del popolo e della predominanza del partito unico, che del popolo si poneva come interprete privilegiato. Alla divisione dei poteri si contrapponeva il “centralismo democratico”, fondato sul livello e la dimensione dei poteri stessi, unificati in modo ferreo dall’unicità di legittimazione politica.

Nell’epoca della catastrofe della democrazia le dittature fasciste e quella sovietica portavano a compimento l’affermazione della sovranità come potere unico, ultimativo e indivisibile ereditata dall’assolutismo monarchico e trasfigurata via via dal radicalismo giacobino, dal bonapartismo e dal liberalismo autoritario. La funzione giurisdizionale si qualificava, in tale contesto, solo come applicazione del comando politico con una procedura diversa da quella amministrativa, ma tuttavia riconducibile al medesimo. Le differenti funzioni dello Stato erano tutte dipendenti da quella “quarta funzione” che Otto Mayer, nel 1896, chiamava “*die Oberleitung des Ganzen*”, vista come incumbente sulla produzione, sull’attuazione e sull’applicazione delle norme giuridiche. Entro questo orizzonte, lo spazio di indipendenza degli organi di garanzia è solo “concesso” dall’onnipotente potere politico e può essere ampliato o ristretto secondo i mutevoli atteggiamenti del sovrano effettivo, che può assumere la veste concreta del monarca, del dittatore, del partito-guida o altro e si ipostatizza nello Stato o nel popolo.

L’esistenza di un giudice dotato di indipendenza effettiva si pone in stridente contraddizione con questa concezione del potere, che ha contrassegnato, con diversa intensità ed evidenza, lo Stato liberale ottocentesco e le dittature della prima metà del XX secolo e tende a ricomparire periodicamente anche dopo la “rivoluzione costituzionale” seguita in Europa all’immane tragedia della seconda guerra mondiale.

3. La Costituzione del 1948 segna una soluzione di continuità nella tradizione costituzionale italiana con riguardo alla giurisdizione. Con la nuova Carta fondamentale vengono introdotti principi completamente opposti a quelli precedenti e pertanto “eversivi” dell’ordine giudiziario ereditato dall’ordinamento fascista, ma anche da quello liberale precedente.

I punti essenziali del capovolgimento operato dalla Costituzione si possono così sintetizzare:

*a)* l’esclusione in via generale di ogni vincolo esterno di subordinazione per i giudici (“i giudici sono soggetti soltanto alla legge”: art. 101, comma 2);

*b)* l’autonomia e indipendenza della magistratura garantita da un organo misto (eletto per due terzi dai magistrati e per un terzo dal Parlamento e presieduto dal Capo dello Stato) con competenze proprie in materia di *status* dei magistrati (artt. 104 e 105);

*c)* l’abolizione dei gradi nella magistratura (“i magistrati si distinguono fra di loro soltanto per diversità di funzioni”: art. 107, comma 3);

*d)* la riserva di legge assoluta in materia di ordinamento giudiziario (art. 108, comma 1);

*e)* l’indipendenza del pubblico ministero e la diretta dipendenza da esso della polizia giudiziaria (artt. 107, comma 4, e 109).

Altri principi già presenti nella legislazione costituzionale del periodo liberale vengono ribaditi ed altri vengono costituzionalizzati:

*a)* l’inderogabilità del giudice naturale (art. 25, comma 1);

*b)* l’inamovibilità (art. 107, comma 1);

*c)* l’accesso in magistratura mediante concorso (art. 106, comma 1);

*d)* l’obbligo del pubblico ministero di esercitare l’azione penale (art. 112);

*e)* l’obbligo di motivazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali (art. 111, già comma 1, ora comma 6).

Discorso a parte meriterebbe il principio di unicità della giurisdizione (art. 102, commi 1 e 2), del quale – per deliberata scelta delimitativa – non si tratterà in questa relazione.

4. Questo complesso di principi ha determinato, come si accennava prima, una vera e propria “rivoluzione costituzionale”, perché ha svincolato in modo effettivo l’ordine giudiziario dalla

soggezione al potere politico ed ha posto le premesse per un esercizio della giurisdizione ispirato al principio di legalità ed a quello di eguaglianza, senza alcuna possibile influenza istituzionale sull'agire dei magistrati sia come giudicanti che come requirenti.

L'idea generale sottostante alla nuova regolazione costituzionale della funzione giudiziaria è quella della rigorosa affermazione di una sfera dei diritti e delle garanzie indipendente e inattaccabile dalla volontà politica non oggettivata nel precetto legislativo. Una sfera di *iurisdictio*, cui viene affidata la tutela dei diritti, del tutto affrancata dal *gubernaculum*, inteso come la sfera della discrezionalità politica. Affermava, alla fine degli anni '30 del XX secolo, Charles Howard McIlwain: "Se la *iurisdictio* è essenziale alla libertà - e la *iurisdictio* è parte del diritto - è il diritto che deve essere difeso contro l'arbitrio. E la sola istituzione, sopra tutte le altre essenziale alla difesa del diritto, è sempre ed è ancora un potere giudiziario onesto, abile, preparato ed indipendente. La triste storia dei tentativi degli Stuart di corrompere ed intimidire i loro tribunali dovrebbe essere una lezione per tutti coloro che si professano amici della libertà e che pensano che possiamo dare opera alle riforme sociali necessarie e mantenerle senza l'aiuto di tribunali liberi dal controllo dell'esecutivo."

Con la Costituzione del 1948 penetra nell'ordinamento costituzionale italiano la concezione, di origine anglosassone, del potere giudiziario non gerarchizzato e del tutto indipendente dall'esecutivo, insita nell'*Act of Settlement* inglese del 1701 e nell'art. III, Sez. I della Costituzione degli Stati Uniti d'America. In entrambe le norme si realizza una piena indipendenza dal potere politico mediante nomina vitalizia dei giudici *during good behaviour*. L'impatto di una concezione del potere giudiziario come orizzontale e diffuso con una tradizione, come quella europea continentale, basata sull'inserimento del magistrato in un corpo unitario retto da regole amministrative e organizzato in modo da prevedere un percorso "ascensionale" del singolo, non era certo facile. Alla garanzia "naturale" del giudice non di carriera, che rimane, dopo la nomina, tendenzialmente per sempre nello stesso ufficio, si deve sostituire la garanzia "artificiale" di un sistema in grado di governare la mobilità di un corpo professionale di magistrati suscettibili di avanzamenti, trasferimenti,

nomine ad uffici direttivi e quant'altro inerisce al loro *status* di funzionari dello Stato, ancorché di una specie del tutto particolare.

La soluzione è stata trovata nella creazione di un organo di garanzia che valesse, nei limiti dell'umano possibile, a "sterilizzare" tutti provvedimenti sullo *status* dei magistrati dal punto di vista del loro potenziale corruttivo o intimidatorio. A questo proposito il carattere misto dell'organo impropriamente chiamato di "autogoverno" (non di governo si tratta infatti, ma di garanzia) appare essenziale. Solo un vigilante controllo reciproco tra eletti dal Parlamento ed eletti dagli stessi magistrati può impedire sia interferenze politiche, sia attentati all'indipendenza *interna* dei magistrati da parte degli stessi soggetti che sono chiamati a proteggerla.

Si tratta di un equilibrio difficilissimo, come lo sono tutti gli equilibri che caratterizzano lo Stato costituzionale contemporaneo (libertà ed eguaglianza, proprietà e utilità sociale, rappresentatività e governabilità etc.). Con moderato pessimismo si potrebbe dire che ogni momento in cui il bilanciamento teorico viene messo in pratica diventa, per ciò stesso, un momento critico. Sappiamo tuttavia che nella situazione storico-politica attuale non esistono valide alternative. Nessuno oggi accetterebbe un corpo giudiziario completamente sottomesso al potere politico, non foss'altro che per il timore di essere perseguitati, una volta perduto il potere, da giudici passati al servizio del nemico politico minoritario divenuto, per ipotesi, maggioritario. Questo timore può essere cancellato solo dalla assurda illusione di rimanere al governo per l'eternità o, più realisticamente, dalla tendenza a considerare un "fronte unitario" della classe politica contrapposto al potere giudiziario.

La seconda ipotesi trova il suo terreno di coltura in quella dottrina del "primato della politica", che viene espressa, in modo raffinato o grossolano, da politici, politologi, filosofi e giuristi legati tenacemente all'idea tradizionale della sovranità come suprema potestà di comando, che trova un punto di coagulo, rispetto al quale nessuna resistenza è possibile.

Vi sono tante versioni di questo punto di vista.

Una versione "democratica" è il rifiuto del c.d. "governo dei custodi", che sarebbe in contrasto con la democrazia, in quanto consegnerebbe a soggetti non legittimati dal voto popolare po-

teri di controllo e di interdizione nei confronti dei soggetti che invece dal popolo hanno avuto l'investitura a governare. Il "custodi", come i filosofi della Repubblica di Platone, attingono solo dalla propria sapienza e saggezza gli indirizzi del loro governo e possono facilmente sostituire il loro arbitrio alla volontà popolare. Di questo tenore erano le critiche che Palmiro Togliatti rivolgeva, nell'Assemblea Costituente, alla proposta di introdurre in Italia un organo di controllo della legittimità costituzionale delle leggi. Come può una *élite* di giuristi porre nel nulla una legge votata dalla maggioranza del parlamento eletto dal popolo? Non potrebbe accadere che questo gruppo ristretto di giuriconsulti si opponga alle innovazioni delle assemblee legislative, proprio come fece la Corte Suprema americana contro il *New Deal* di Roosevelt?

In questa prospettiva, il "governo dei giudici" finisce per diventare un pericolo sia agli occhi dei progressisti che a quelli dei conservatori. L'ambiguità della contrapposizione era del resto ben rispecchiata dalla famosa omonima opera di Lambert, scritta nel 1921, dalla quale traspare tutta la diffidenza del giurista europeo continentale per un sistema giudiziario apparentemente sovrapposto a quello politico e tendente ad una forma di dispotismo mascherato dalle formule giuridiche. Non dimentichiamo che alle critiche di Togliatti si aggiungevano, nella Costituente, quelle di Vittorio Emanuele Orlando, che vedeva nel controllo di costituzionalità l'autorizzazione concessa al giudice di ribellarsi alla legge, con possibile conseguente scardinamento dell'intero sistema dello Stato di diritto.

5. In un certo senso, Orlando e Togliatti avevano ragione. Le novità che si profilavano avevano una carica fortemente eversiva dello Stato liberale anteriore al fascismo, caro al primo, e ponevano una barriera all'avvento di ogni tipo di "democrazia progressiva" basata sul rigetto della separazione dei poteri e sull'affermazione della onnipotente volontà politica della maggioranza del popolo o di chi della stessa di ponesse come interprete privilegiato.

Il ruolo dei giudici, collegato a quello della Corte costituzionale, rispetto alla quale essi si pongono come "introduttori necessari" – per usare la nota espressione di Calamandrei – muta profondamente in presenza di una Costituzione rigida e proiet-

tata verso il futuro, che contiene una notevole quantità di disposizioni di principio, espresse da formule linguistiche indeterminate, bisognose di trovare specificazione in tutti i cicli funzionali di svolgimento della produzione e dell'attuazione giuridica. Ciò che contraddistingue gli ordinamenti contemporanei è *l'immanenza della Costituzione* che si pone da una parte come limite allo stesso potere legislativo e dall'altra come *guide-line* per tutti poteri dello Stato, ivi compreso – anzi potremmo dire soprattutto – quello giudiziario. La Costituzione è, nello stesso tempo, presupposto della legislazione, metodo per il governo e criterio interpretativo per la giurisdizione. I principi si caratterizzano - come già rilevava Emilio Betti molti anni addietro - per una inesauribile eccedenza assiologica rispetto alle regole. Queste ultime sorgono, per diretta operatività dei primi, sia nel ciclo fondamentale della produzione legislativa sia in quelli minori della normazione regolamentare o della decisione giudiziaria. In ogni caso il sistema deve prevedere che le inevitabili antinomie vengano risolte secondo il principio supremo del *favor constitutionis*.

I principi e i diritti fondamentali prevalgono sulla sovranità interna appartenente al popolo italiano, ma anche sulla normativa europea che – per effetto dello stesso art. 11 della Costituzione e della scelta storico – politica di aderire al processo di unificazione dell'Europa – si pone al di sopra della stessa sovranità nazionale. La dottrina dei “controlimiti” alla diretta efficacia delle norme europee nell'ordinamento italiano esprime il tramonto dell'antica dottrina della sovranità, giacché questa si allarga o si restringe non solo in virtù della volontà soggettiva degli organi politici, ma anche della misura di tutela dei diritti fondamentali riconosciuta dagli organi di garanzia.

La democrazia degli Stati costituzionali contemporanei è potere del popolo inteso come insieme dei cittadini che pretendono il pieno riconoscimento e la massima possibile attuazione dei principi e dei diritti fondamentali sui quali si regge la legittimità dell'intero ordinamento giuridico. L'uso difforme degli strumenti di produzione normativa da parte di una maggioranza transeunte non sarebbe esercizio di democrazia, ma negazione contraddittoria dei principi stessi che hanno reso possibile l'elezione dei rappresentanti del popolo e che garantiscono il perdurare della democrazia in tempi storici più lunghi. Una democra-

zia duratura è infatti solo quella basata sul riconoscimento dei diritti fondamentali; una mera democrazia di maggioranza sarebbe solo l'affidamento delle ragioni ultime della convivenza ad un calcolo statistico probabilistico.

Questa era l'ispirazione di fondo dei *Founding Fathers* della Costituzione americana. Ancora oggi, con l'ossequio da tutti prestato negli Stati Uniti alla discutibile sentenza della Corte Suprema sulle contestazioni elettorali sorte in occasione delle ultime elezioni presidenziali, questo spirito originario appare vivo e vitale.

In estrema sintesi, si fronteggiavano, ed ancor oggi si fronteggiano due concezioni diverse del potere: una concezione soggettivistica, che talvolta trascende nel volontarismo, del tutto avversa ad ogni limite oggettivo e che motiva la sua intolleranza con l'argomento del possibile soggettivismo dei giudici, ed una concezione oggettivistica che si basa sul minor pericolo di eventuali sconfinamenti soggettivistici dei giudici rispetto al maggior rischio per la libertà e la democrazia rappresentato dalla tirannia della maggioranza. L'esperienza storica sembra militare nella seconda direzione, giacché si possono rinvenire nella storia contemporanea esempi cospicui di rovina della democrazia e della libertà dovuti all'erompere incontrollato della volontà politica, mentre non sembra che il sistema americano, con tutti i suoi limiti e difetti, sia mai degenerato in una dittatura. Gli stessi oscuri periodi del maccartismo e della *Imperial Presidency* di Nixon sono, nel loro segno negativo, esempi significativi del pericolo di degenerazione insito nella prevalenza di una volontà politica totalitaria tendente a superare i limiti dei meccanismi costituzionali e giuridici ordinari.

6. Un simile rivolgimento epocale non poteva non determinare forti resistenze alla piena attuazione di tutte le sue potenzialità. Come è noto, il primo decennio successivo all'emanazione della Costituzione fu caratterizzato dal c.d. "gelo costituzionale". Gli istituti più innovativi della Carta, quali la Corte costituzionale ed il Consiglio superiore della magistratura, rimasero inattuali per effetto di quello che Calamandrei definì "ostruzionismo di maggioranza". Quasi in un esperimento di laboratorio, si verificò immediatamente la collisione tra principi costituzionali e volontà politica maggioritaria, la quale, in quel mo-

mento storico, ebbe buon gioco a mantenere una “*lacune de construction*” esistente, senza doversi impegnare in una più difficile opera di distruzione. Si ebbe in sostanza una sorta di “ultrattività” del vecchio sistema piramidale-gerarchico per effetto di una decisione politica negativa in contrasto con il nuovo sistema costituzionale.

La successiva stagione del “disgelo” portò all’istituzione della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura. Non cessarono tuttavia le resistenze inerziali e attive ad una genuina attuazione del sistema costituzionale. Prova ne sia la legge 24 marzo 1958 n. 195, istitutiva del CSM, che consegnava al Ministro di grazia e giustizia ogni potere di iniziativa, svuotando di fatto il nuovo organo di ogni possibilità di autonoma determinazione. Un largo movimento di opinione pubblica, costituito dalla magistratura associata, ma anche da intellettuali di orientamento politico moderato come Giuseppe Maranini, spinse in direzione del superamento delle remore del vecchio sistema ancora inglobate nella nuova legge ed ottenne la storica sentenza della Corte costituzionale 23 dicembre 1963 n. 168, che dichiarò illegittima l’esclusività del potere di iniziativa attribuita al Ministro. Successive modificazioni della stessa legge avvicinarono progressivamente l’organo alla missione che gli veniva affidata dalla Costituzione di custodire e tutelare l’indipendenza dei magistrati nel nuovo contesto di un potere non più verticistico e gerarchico.

L’incidenza “sbloccante” della citata sentenza della Corte costituzionale offre lo spunto per una considerazione che va al di là della singola, pur importante, questione decisa. Solo l’intervento dell’organo di giustizia costituzionale, attivato dai giudici di merito, ha raddrizzato il corso dell’attuazione della Costituzione, evitando che la maggioranza parlamentare realizzasse in modo duraturo una macroscopica “elusione” della Costituzione stessa mediante un’attuazione solo apparente. Si tratta di un esempio molto significativo di confluenza di una decisione politica (la votazione parlamentare di istituire una buona volta il CSM), di un atto di indipendenza dei giudici comuni (che non accettano la legge e sollevano la questione di legittimità costituzionale) e di una decisione della Corte costituzionale (che reagisce con molta prudenza, ma non si esime dall’intervenire sul problema essenziale). La rivoluzione costituzionale dava i suoi

primi frutti nel senso del contenimento dell'onnipotenza della maggioranza parlamentare, che aveva tentato sino all'ultimo di tenere imbrigliato un potere che avrebbe potuto minacciosamente scatenarsi.

7. L'effettivo ingresso del CSM nel circuito costituzionale, avvenuta solo in seguito alla sentenza della Corte costituzionale del 1963, non risolveva tuttavia il problema della struttura verticale della magistratura, in antitesi con il principio stabilito dall'art. 107, comma 3, della Costituzione. La progressione della carriera, con i suoi scrutini per merito comparativo per l'occupazione di posti in numero inferiore agli aspiranti, era troppo vicina ad un modello burocratico tradizionale. Se l'omogeneità del corpo dei funzionari può essere un bene per una organizzazione burocratico-amministrativa, che deve distinguersi per l'efficiente ed efficace attuazione dell'indirizzo politico governativo, essa non è coerente invece con un ordine giudiziario composto di soggetti che si pongono in rapporto diretto con la legge e con la Costituzione. Il giudice è uomo di regole non di fini, giacché i fini incorporati nella norma giuridica vengono raggiunti, in sede giudiziaria, per mezzo di una ragionevole attività interpretativa. La stessa fondamentale funzione di nomofilachia della Corte di cassazione non deve ostacolare quel rinnovamento continuo della giurisprudenza, che garantisce a tutte le disposizioni legislative un minimo di elasticità, perché esse possano avere una "stabilità dinamica" in un contesto sociale ed economico in continua trasformazione, nel quale la certezza del diritto è garantita dall'adeguamento alle mutevoli situazioni della *ratio* delle singole norme.

Sul piano istituzionale degli organi, la struttura orizzontale e diffusa del potere giudiziario è stata sancita dalla Corte costituzionale nella sua giurisprudenza sui conflitti di attribuzione. Secondo la Corte, "i singoli organi giurisdizionali, esplicitando le loro funzioni in situazione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita, sono da considerarsi legittimati - attivamente e passivamente - ad esser parti dei conflitti di attribuzione, prescindendo dalla proponibilità dei gravami predisposti a tutela di interessi diversi" (Ord. n. 228 e 229 del 17 luglio 1975).

La "carriera" dei magistrati, se rimessa a giudizi periodici sul merito della loro attività, induce al conformismo, all'eces-

siva deferenza verso gli alti gradi, mantiene, in definitiva, quei timori e quelle speranze che si vorrebbe invece allontanare dalla quotidiana amministrazione della giustizia.

La battaglia culturale per distaccare la figura del magistrato da quella del funzionario culminò nelle leggi 25 luglio 1966 n. 570 (c.d. "legge Breganze"), sulla nomina a magistrato di Corte di appello e 20 dicembre 1973 n. 831 (ironicamente detta "legge Breganzone"), sulla nomina a magistrato di cassazione e sul conferimento degli uffici direttivi superiori. Entrambe le leggi hanno introdotto la nomina a "ruoli aperti" alla qualifica superiore, in seguito a valutazione positiva del Consiglio giudiziario competente e del Consiglio superiore della magistratura. Il quadro non sarebbe completo se non si citassero la legge 24 maggio 1951 n. 392, che ha abolito formalmente i gradi, sostituendoli con le tre qualifiche di magistrato di tribunale, di appello e di cassazione; la legge 4 gennaio 1963 n. 1, che ha eliminato il concorso per la nomina a consigliere di appello e di cassazione; la legge 25 maggio 1970 n. 357, che ha abolito l'esame per la promozione ad aggiunto giudiziario e la legge 2 aprile 1979 n. 97, che ha soppresso la qualifica di aggiunto, istituendo il transito diretto da uditore a magistrato di tribunale.

Questo complesso di norme avrebbe dovuto, nell'intenzione del legislatore, eliminare le occasioni di condizionamento per i magistrati rappresentate dalle valutazioni comparative, per far posto ad una valutazione delle capacità e dell'operosità dei magistrati non influenzata dalla concorrenzialità tra gli stessi e del tutto slegata dal merito dei loro provvedimenti. Se leggiamo attentamente le disposizioni citate - in specie modo le famigerate "Breganze" e "Breganzone" - vediamo che, ad esempio, l'art. 3 della legge n. 570/66 prescrive che il Consiglio giudiziario debba tener conto in particolare "della laboriosità del magistrato, delle capacità, della diligenza e preparazione dimostrate nell'espletamento delle sue funzioni" e che il Consiglio superiore "ha facoltà di assumere, nelle forme e con le modalità ritenute più idonee, ogni ulteriore elemento di giudizio che reputi necessario per la migliore valutazione del magistrato". In termini simili si esprime l'art. 1 della legge n. 831/73.

Purtroppo si deve constatare che sia i Consigli giudiziari che lo stesso Consiglio superiore hanno dato un'interpretazione distorta della legge, comunemente sintetizzata con l'espressione

“anzianità senza demerito”. Ciò ha determinato, in molti casi, appiattimento, pigrizia, scarsa propensione all’aggiornamento ed alla qualità. Si rimane perplessi di fronte a pareri dei Consigli giudiziari, in cui l’aggettivo più ricorrente è “raro” (rara capacità, rara preparazione etc.), con evidente contraddizione tra il suo significato e la sua diffusione! Il Consiglio superiore non ha fatto buon uso del suo potere di approfondimento e di controllo, preferendo adattarsi nell’acritica accettazione di giudizi di comodo dettati da un malinteso senso di solidarietà tra colleghi.

Questa prassi di lassismo non appartiene solo ai magistrati; basta guardare a ciò che accade in Italia nella scuola, nell’università, nei ranghi della pubblica amministrazione, nella sanità, negli ordini professionali ed in tante altre corporazioni, per rendersi conto che le cause della compiacenza stanno in un’attitudine culturale complessiva, alla quale i magistrati non sono estranei. Sarebbe tuttavia necessario instaurare un nuovo corso di rigore nelle valutazioni, perché, come diceva McIlwain, i giudici devono essere onesti, abili, preparati ed indipendenti. È difficile infatti convincere la vittima dell’ignoranza o della pigrizia del giudice che tuttavia deve essere contento perché il giudizio è stato indipendente...

8. Detto questo, come in tutte le questioni che richiedono un bilanciamento tra valori potenzialmente in conflitto, bisogna assumere una posizione sui criteri che devono presiedere al bilanciamento medesimo. L’allentamento del controllo sui giudici può dar luogo a fenomeni negativi come quelli ora accennati. Può anche verificarsi che i giudici siano influenzati da personali propensioni politiche, culturali, religiose, ideologiche, dalle loro radici regionali e dalla propria collocazione sociale. È fin troppo ovvio ripetere che i giudici sono uomini in carne ed ossa, non macchine inanimate, come voleva Montesquieu, che partiva però dal presupposto, caro poi agli illuministi, che le leggi fossero così poche e così chiare da poter essere scritte sui muri della casa e ritenute a memoria da tutti i cittadini. La realtà odierna è ben diversa e non possiamo far finta di non saperlo. La normazione ordinaria, legislativa e regolamentare, è pletorica, caotica, mal formulata e spesso intimamente contraddittoria. A ciò si aggiunge che i giudici hanno ormai un “filo diretto”

con la Costituzione, apertamente incoraggiato e stimolato dalla stessa Corte costituzionale con i suoi perentori inviti alla c.d. “interpretazione conforme” delle disposizioni legislative sospettate di incostituzionalità, che hanno prodotto un avvicinamento del nostro sistema di giustizia costituzionale al sindacato diffuso di origine nord-americana. La Costituzione contiene un gran numero di formule indeterminate, tipiche del linguaggio dei principi, che fanno aumentare la banda di oscillazione delle ragionevoli possibilità interpretative del giudice comune.

In sintesi, poiché il giudice non può essere la “bocca della legge”, se non in un senso molto approssimativo, bisogna guardare con molta attenzione alla sua indipendenza, ma anche alla sua responsabilità.

L’attenuazione dell’indipendenza, e quindi del carattere orizzontale e diffuso del potere giudiziario, renderebbe possibile un incremento dei mezzi per affermare la sua responsabilità. Non mi riferisco alla *responsabilità disciplinare*, che attualmente risulta, in comparazione all’andamento della giustizia disciplinare nella pubblica amministrazione, molto rigorosa, anche se migliorabile sotto il profilo della tipizzazione degli illeciti, la cui mancanza consente contemporaneamente proscioglimenti troppo benevoli ed accanimenti persecutori. Mi riferisco invece alla responsabilità professionale, a quella civile ed a quella politica (su quella penale non avrebbe senso fare un discorso apposito per i magistrati).

Una maggiore *responsabilità professionale* deve essere possibile, senza reintrodurre forme di selezione incompatibili con l’indipendenza del magistrato. Questa esigenza deve essere intesa principalmente dagli stessi magistrati, per evitare che la giusta preoccupazione di sanzionare gli ignoranti e i fannulloni porti alla riconduzione dei giudici sotto le ali paterne dei vertici, con il rischio di passare dalla nomofilachia alla pedagogia giudiziaria, anticamera dell’unificazione ideologica della corporazione. Per evitare questo compattamento corporativo ed autoreferenziale sarebbe necessario, secondo alcuni, istituire forme di partecipazione alle selezioni di soggetti estranei alla magistratura con modalità ed in contesti diversi da quelli ora consentiti dalla struttura e dalla composizione del Consiglio superiore della magistratura, con tutti possibili pericoli di interferenze esterne lesive dell’indipendenza del magistrato, che do-

rebbe cominciare a chiedersi, ogni volta che decide o avanza una richiesta, se il suo comportamento sarà gradito dentro e fuori l'ordine giudiziario.

Lo stesso potrebbe dirsi per la *responsabilità civile*. La peculiarità della funzione del giudice, che decide sempre in una situazione di conflitto, spesso tra interessi economici molto grossi, è quella di dover dirimere una controversia non sempre chiara nei suoi contorni e non sempre univoca nelle sue possibilità di soluzione. Aprire la strada ad una proliferazione di "processi su processi" significherebbe porre il giudice in uno stato di permanente preoccupazione per le conseguenze personali delle sue decisioni. Un giudice troppo preoccupato non è un giudice indipendente, soprattutto se si appresta, ad esempio, a dar ragione ad una parte debole contro una forte, la quale possiede mezzi economici e stuoli di avvocati capaci di...fargliela pagare.

Tuttavia l'attuale legge 13 aprile 1988 n. 117 non tutela a sufficienza il cittadino leso dalla c.d. "malagiustizia", perché lega il suo diritto al risarcimento all'accertamento della responsabilità del giudice e non al dato oggettivo dell'errore giudiziario. Scindere completamente i due percorsi costituirebbe un grado avanzato di attuazione del diritto alla giustizia riconosciuto dall'art. 24 della Costituzione, che, nel suo quarto comma, nel prevedere la riparazione degli errori giudiziari non ha ristretto il campo alla sola giustizia penale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 1 del 1969, ha esplicitamente ammesso che il legislatore potrebbe estendere "a qualsiasi tipo e specie di giudizi" il diritto alla riparazione degli errori giudiziari. Se si imboccasse questa strada, si potrebbe interamente "oggettivizzare" la pretesa dei cittadini ad essere risarciti per errori giudiziari accertati e non corretti con l'ordinario sistema delle impugnazioni, con possibilità dello Stato di rivalersi sui magistrati ove l'errore sia dovuto a incapacità o trascuratezza inescusabili del giudice. In tale prospettiva, il quarto comma dell'art. 24 appare come norma speciale rispetto all'art. 28 della Costituzione.

Quanto alla *responsabilità politica*, mi sembra di dover ripetere quanto ebbi a scrivere qualche anno addietro. Bisogna distinguere tra effetti politici degli atti giudiziari ed atti giudiziari con intenzioni politiche. I primi sono inevitabili, i secondi certamente censurabili. L'aumento di politicità degli atti giudiziari va di pari passo alla caoticità dell'ordinamento giuridico, che

contiene un numero crescente di norme, in un sistema di fonti ormai quasi privo di criteri ordinatori, dove le leggi sono mal formulate e spesso sono il risultato di pasticciati emendamenti parlamentari fatti al solo scopo di superare momentanee difficoltà del procedimento. A questo si aggiunge il profondo divario tra i principi e le regole contenuti nella legislazione vigente ed i concreti comportamenti della stessa classe politica che quei principi e quelle regole ha voluto e non è stata poi capace di operare alla loro altezza. Senza entrare nei dettagli - e fatta la tara di errori, esorbitanze, protagonismi e veri e propri abusi dei magistrati inquirenti - la lunga stagione di "Tangentopoli" è stata il frutto dell'emersione di questa drammatica contraddizione.

Oggi sembra di entrare in una nuova fase, nella quale il divario suddetto non viene colmato né con il finto ossequio alla legge, accompagnato alla sua sistematica violazione, che ha caratterizzato i decenni precedenti, né con la riconduzione forzata a prassi legalitarie per mezzo della repressione penale, ma con il cambiamento delle norme, allo scopo di ridurre il distacco tra l'illecito previsto ed i comportamenti effettivi.

9. La VII Disposizione transitoria della Costituzione stabilisce: "Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente".

Da questa norma costituzionale si desume l'ovvia conclusione che l'ordinamento Grandi è in contrasto con la Costituzione e che una nuova legge sull'ordinamento giudiziario è costituzionalmente necessaria. Come tutti sanno, questa nuova legge non è stata mai emanata e si è preferito procedere per strappi e rattoppi, novelle parziali e modificazioni surrettizie. Bisogna però dire che, pur nella discutibile rapsodicità degli interventi, si poteva notare talvolta l'intento di rendere meno illegittimo l'ordinamento giudiziario effettivamente vigente.

Di recente è stato presentato al Senato il d.d.l., di iniziativa governativa, n. 1296: "Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e disposizioni in materia di organico della Corte di cassazione e sul conferimento delle funzioni di legittimità."

Non voglio entrare nei dettagli di questa proposta, per il ca-

rattere generale di queste mie riflessioni. Alcune osservazioni mi sembrano tuttavia inevitabili.

A) Si manifesta una netta tendenza a reintrodurre forme di verticalizzazione del tutto incompatibili con il modello costituzionale italiano. Si prevede difatti l'istituzione di una Scuola della magistratura presso la Corte di cassazione, assegnando a quest'ultima una funzione formativa e pedagogica estranea alla sua funzione di vertice funzionale del sistema delle impugnazioni. L'estraneità cessa se invece la Suprema Corte viene concepita come il vertice di una organizzazione gerarchica che deve provvedere all'indirizzo ed alla formazione del personale, al fine di rendere omogenei e coerenti ai programmi i comportamenti futuri, aumentando l'efficienza e l'efficacia delle varie attività, nel senso di aumentata capacità di conseguire i risultati previsti.

La verticalizzazione introdotta da tale strumento è maggiormente visibile, se si prende in esame l'incidenza della stessa Scuola sulla carriera dei magistrati. L'art. 3, comma 1, lett. g) del d.d.l. prevede infatti che al termine dei corsi sia rilasciato un parere "da inserire nel fascicolo personale del magistrato, al fine di costituire elemento per le valutazioni operate dal Consiglio superiore della Magistratura concernenti la progressione in carriera dei magistrati, nonché i tramutamenti ed i conferimenti di incarichi direttivi e semi-direttivi."

A ciò si aggiunge che si propone (art. 4) l'introduzione di un "Consiglio direttivo della Corte di cassazione" composto per due terzi di magistrati con effettive funzioni di legittimità e per un terzo da professori ordinari di università in materie giuridiche e da avvocati iscritti nell'albo speciale per le giurisdizioni superiori", nominati rispettivamente dal Consiglio universitario nazionale e dal Consiglio nazionale forense. A questo piccolo CSM dentro la Cassazione si attribuiscono, in quanto compatibili, le stesse funzioni che lo stesso d.d.l. prevede per i Consigli giudiziari presso le Corti di appello, di cui dirò più avanti. Per il momento vorrei mettere in rilievo la bizzarria della nomina dei professori universitari da parte del CUN, composto in stragrande maggioranza da ingegneri, chimici, matematici, latinisti ed altri degnissimi studiosi che non hanno mai manifestato grande interesse per le problematiche interne della Corte di cassazione.

I Consigli giudiziari presso le Corti di appello dovrebbero essere composti secondo una proporzione che altererebbe sensibilmente quella prevista dalla Costituzione per il CSM. Ai due membri di diritto (Presidente e Procuratore generale della Corte di appello) si aggiungono tra magistrati eletti nel distretto e quattro membri laici, di cui un professore universitario nominato su indicazione dei Presidi delle Facoltà di Giurisprudenza delle Università della Regione, un avvocato nominato su indicazione del Consiglio dell'Ordine degli avvocati del distretto e due nominati dal Consiglio regionali al di fuori dei propri componenti. Se la proporzione nel CSM, esclusi i membri di diritto, è di due terzi di magistrati eletti e di un terzo di laici (dopo la recente riforma, 16 a 8), la proporzione all'interno del Consiglio giudiziario, esclusi i membri di diritto, viene rovesciata in favore dei laici (4 a 3). La questione è molto delicata, se si pensa che i Consigli giudiziari esercitano competenze che incidono in modo diretto o mediato sullo status e quindi sull'indipendenza dei magistrati.

La verticalizzazione acquista ulteriore consistenza (art. 5) dalla previsione di un attestato di idoneità, rilasciato dalla Scuola, indispensabile perché i magistrati siano legittimati a concorrere per il conferimento di un ufficio inerente l'esercizio di una funzione diversa da quella svolta.

Senza entrare nel merito della *querelle* sulla distinzione delle funzioni o separazione delle carriere tra magistrati requirenti e giudicanti [che in questa relazione non affronto perché la sua soluzione dipende anche dall'analisi di norme processuali, che richiederebbe una trattazione apposita], mi sembra di poter osservare che l'attribuzione ad un organo diverso dal CSM del potere di condizionare in modo vincolante il trasferimento di un magistrato è sicuramente in contrasto con l'art. 105 della Costituzione, anche se si accettasse la tesi restrittiva delle competenze tassative e di stretta interpretazione del supremo organo di garanzia della magistratura.

Il disegno si completa (art. 10) con la previsione presso il CSM di una Commissione speciale per le funzioni di legittimità, composta di soggetti estranei al Consiglio, nominati dallo stesso tra più "concorrenti" (sic!) proposti dal Ministro della giustizia.

Le perplessità di ordine costituzionale mi sembrano molto

consistenti. Innanzitutto non sembra ammissibile che le funzioni istruttorie su nomine di tale rilevanza siano spostate al di fuori dell'organo di garanzia, specie se si considera che il progetto prevede che il parere di questa Commissione sia inserito nel fascicolo personale del magistrato. In secondo luogo, lo stesso CSM sarebbe condizionato nella nomina dei componenti di tale Commissione dalla proposta del Ministro della giustizia. Entrambe le norme prefigurano un'interferenza penetrante del potere esecutivo nel processo di nomina dei magistrati del supremo organo della giurisdizione, cui peraltro si vuole dare un ruolo nel sistema ben più forte di quello che aveva nel vecchio ordinamento giudiziario prima delle modifiche successive all'entrata in vigore della Costituzione.

Per pura notizia, riporto una norma contenuta nel citato d.d.l. (art. 13):

“Ai magistrati che esercitano funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione e la relativa Procura generale, a quelli in servizio presso le sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e presso le sezioni giurisdizionali centrali della Corte dei conti e della relativa Procura generale compete, *per ciò solo* (corsivo mio), l'indennità di trasferta per venti giorni al mese, escluso il periodo feriale”.

Non servono molti commenti per questa disposizione, di fronte alla quale bisognerebbe recuperare la capacità di indignarsi!

B) Un altro aspetto del d.d.l. che suscita perplessità è la delega in materia di tipizzazione degli illeciti disciplinari. Il testo pone come principi e criteri direttivi che le ipotesi di illecito da prevedersi debbano essere inerenti all'esercizio della funzione sia estranee alla stessa e che vadano comunque garantite “la necessaria completezza della disciplina con adeguate norme di chiusura, nonché l'individuazione delle relative sanzioni”. Sarebbe stato ben strano che la legge di delega avesse prescritto al Governo una disciplina incompleta e l'assenza di sanzioni per gli illeciti disciplinari! Mi sembra rilevabile più che un dubbio di violazione dell'art. 76 della Costituzione, stante l'estrema genericità dei limiti sostanziali della delega, che appare in questo modo una pura e semplice traslazione incondizionata di potestà legislativa dal Parlamento al Governo.

C) Pienamente condivisibile mi sembra invece la proposta di introdurre la temporaneità degli incarichi direttivi (art. 8). La

professionalizzazione dei magistrati come dirigenti appare in contrasto con la struttura orizzontale della magistratura, che sconsiglia la cristallizzazione di posizioni di potere esprimendosi nell'esercizio di funzioni più amministrative che giurisdizionali.

In conclusione, da questo d.d.l. governativo, complessivamente considerato, si evince una tendenza al ritorno a modelli pre-constituzionali. La magistratura è concepita come corpo organizzato in forma piramidale, con una capacità di omologazione interna molto forte assicurata dalla Corte di cassazione, riportata al ruolo di vertice nazionale dell'ordine giudiziario, che si aggiunge e si sovrappone a quello di supremo giudice della legittimità. La stessa Corte appare poi condizionabile nella sua formazione dal potere politico, che acquista nuovi e preponderanti spazi nei Consigli giudiziari delle Corti di appello. Se questa proposta divenisse legge, si chiuderebbe un ciclo iniziato nel 1948 e sviluppatosi, tra contraddizioni e carenze, negli ultimi cinquant'anni. Qualcuno può pensare che ciò sia un bene. Al giurista incombe solo l'obbligo di sottolineare la natura reale del processo innescato dalla persistente convinzione che l'incontrollabilità del potere della maggioranza sia un elemento costitutivo della democrazia. Gli incauti apprendisti stregoni di oggi potrebbero accorgersi di aver creato strumenti non facilmente controllabili ed utilizzabili anche contro chi li ha costruiti. Molti potrebbero rimproverare i giuristi di aver taciuto.

*Il presente scritto è pubblicato nella rivista Diritto Pubblico n. 2 del 2003.*

# La controriforma dell'ordinamento giudiziario

di BRUNO DI MARCO

La delega al governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, licenziata il 24.9.2003 dalla Commissione Giustizia del Senato, delinea un assetto piramidale e verticistico della magistratura secondo un modello burocratico di giudice funzionario, ferreamente gerarchizzato.

A) Viene soppresso il sistema del “*ruolo aperto*” e si vincola l'accesso alla qualifica superiore alla effettiva copertura del posto con le funzioni corrispondenti. Viene così riesumata una disciplina dello *status* del magistrato su base esclusivamente carrieristica, secondo una progressione, tanto in senso verticale quanto in senso orizzontale con mutamento di funzioni, subordinata ad incessanti controlli concorsuali di tipo teorico per titoli ed esami, scritti ed orali, devoluti a speciali commissioni esterne al C.S.M.

Viene dunque ripristinato il concorso come strumento di selezione per la progressione in carriera del magistrato, il quale verrà valutato professionalmente non per la qualità del suo lavoro quotidiano, bensì per le cognizioni teoriche che mostra di possedere.

Sicché, nel concreto esercizio della funzione, il magistrato subirà il duplice paralizzante condizionamento del *metus* e della *spes*, con grave *vulnus* della indipendenza interna ed esterna, la sola garanzia che assicura un esercizio libero della funzione giurisdizionale e valorizza effettivamente la professionalità ad esclusiva tutela dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Il concorso distoglie dall'impegno appassionato e consapevole del lavoro giudiziario, di fatto favorisce i meno operati e tutti coloro che si ispirano alla logica del carrierismo, trasforma il servizio giustizia nell'esclusivo interesse dei cittadini, fondato perciò su magistrati tutti egualmente indipendenti e liberi, in una contesa permanente interna alla magistratura, ove spiccheranno, trionfanti, la competitività, il carrierismo ed il gerarchismo ed ove, di conseguenza, la tutela dei diritti della gente

costituirà non l'unico obiettivo della funzione, ma semplicemente un impaccio sgradevole e fastidioso nella corsa ad ostacoli verso la meta burocratica della scalata carrieristica. Ciò che conterà non sarà tanto una "giusta" decisione, quanto, essenzialmente e preferibilmente, un "titolo" da spendere in funzione della futura valutazione ad opera della commissione di concorso. Con l'ulteriore corollario del drammatico calvario nel quale si dissolveranno tutti quei giudici che, per non aver voluto o saputo sottoporsi alla "umiliazione" del controllo concorsuale per esame scritto e orale, verosimilmente la stragrande maggioranza, continueranno a svolgere le funzioni di primo grado, ossia la più importante e delicata funzione di merito, professionalmente dequalificati, istituzionalmente delegittimati perché privi di credibilità, personalmente frustrati perché consapevoli della loro *capitis deminutio*. Anziché promuovere, tutelare ed esaltare la professionalità, si celebra e si consuma il suo "*de profundis*".

B) Si attua, nei fatti, la separazione delle carriere, sia prevenendo per l'accesso in magistratura un concorso diverso per giudici e pubblici ministeri, sia prescrivendo il concorso teorico per il mutamento di funzioni, sia riservando solo una quota modesta (25%) dei posti vacanti agli aspiranti provenienti da altra funzione, sia, infine, imponendo il cambio di distretto anche nell'ipotesi di passaggio dal penale al civile e viceversa.

C) Si istituisce, collocandola al di fuori del C.S.M., la Scuola Superiore delle Professioni Giuridiche, stabilmente preposta all'organizzazione e gestione delle attività di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari e di aggiornamento professionale dei magistrati con struttura organizzativa e funzionale risalente al Ministero della Giustizia. La Scuola, alla quale non sono estranee vere e proprie caratteristiche e finalità di indottrinamento e di riorientamento ideologico, è diretta da un comitato composto dal primo presidente della Corte di Cassazione, dal Procuratore Generale della Corte di Cassazione, da un magistrato di legittimità con funzioni requirenti, da due magistrati ordinari nominati dal C.S.M., da un avvocato con almeno quindici anni di esercizio dell'attività professionale nominato dal Consiglio Nazionale Forense, da un professore universitario ordinario nominato dal Consiglio Universitario Nazionale e da un mem-

bro nominato dal Ministro. La Scuola formula la valutazione di idoneità allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali degli uditori e rilascia pareri attitudinali sui magistrati da inserire nei fascicoli personali.

D) Si prevede che il conferimento di tutti i posti direttivi (anche quelli superiori ed apicali) giudicanti e requirenti, ed il conferimento dei posti semidirettivi, solo giudicanti (essendo state soppresse le funzioni semidirettive requirenti), venga attribuito alla competenza di speciali commissioni, sempre previo concorso, solo per titoli per i posti direttivi superiori ed apicali, per titoli ed esami per tutti gli altri posti, con la consueta successiva presa d'atto da parte del C.S.M. degli esiti del concorso.

E) Si ripristina l'assetto assolutamente gerarchico degli uffici di procura, peraltro sottoponendoli alla tutela pervasiva dei procuratori generali, attraverso la attribuzione a questi ultimi di un potere di avocazione di fatto illimitato.

F) Si realizza, anche per gli uffici giudicanti, una organizzazione interna del personale di magistratura di tipo gerarchico, giacché si stabilisce che il magistrato capo dell'ufficio giudiziario, contemporaneamente spogliato di qualsiasi potere in ordine al personale amministrativo, possa adottare provvedimenti concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico.

G) Si introduce il modello di dirigenza unica amministrativa degli uffici giudiziari, poiché viene totalmente estromesso il magistrato capo dell'ufficio, solo nominalmente tale, dalla gestione delle risorse personali e materiali affidate in via esclusiva ai dirigenti amministrativi delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie. A questi ultimi, infatti, verranno assegnate le risorse finanziarie e strumentali necessarie ed è riservata la competenza ad adottare atti, anche comportanti oneri di spesa, che impegnino l'amministrazione verso l'esterno. Con il che viene gravemente vulnerato il valore costituzionale della unicità della giurisdizione, non essendo concepibile un aspetto amministrativo della giurisdizione separato da quello propriamente giurisdizionale al quale il primo è invece immanente e totalmente servente.

H) Vengono previste come ipotesi di illecito disciplinare dei magistrati, fra le altre, *“la attività di interpretazione di norme di diritto che palesemente ed inequivocabilmente sia contro la lettera e la volontà della legge o abbia contenuto creativo”* nonché *“la partecipazione ad attività o iniziative interne di partiti politici o movimenti o associazioni o enti che perseguono finalità politiche ovvero di ogni altra che non abbia carattere scientifico, ricreativo, sportivo o solidaristico”*.

Si tratta di disposizioni dirompenti sul piano della conformità ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale, le quali, saldandosi alle altre a chiusura di qualsiasi varco, rivelano in modo esplicito l'obiettivo irriducibile perseguito dal potere politico di subordinare l'interpretazione della legge alla sua volontà, avendosi di mira non la razionalizzazione del diritto a garanzia dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma l'omogeneità ed il conformismo dei giudici verso il potere politico.

\* \* \*

In definitiva, il disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario, per un verso scardina il principio costituzionale di governo autonomo della magistratura in quanto il C.S.M. viene sostanzialmente espropriato di tutte le sue prerogative costituzionali (art.105 Cost., formazione ed aggiornamento dei magistrati, assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni, etc.) e relegato in una riduttiva e mortificante funzione di certificazione notarile; per altro verso irrimediabilmente pregiudica la autonomia, l'indipendenza e la libertà dei giudici i quali, nell'ordito costituzionale (artt.101, 104 e 107 Cost.), sono soggetti soltanto alla legge, costituiscono un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere, si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni (vedi Corte Costituzionale, sentenza n.1 del 1978).

Così vengono gravemente intaccati, se non addirittura colpiti a morte, due principi supremi dell'ordinamento costituzionale, non suscettibili di essere sovvertiti o modificati neanche da leggi di revisione costituzionale: il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ed il principio del diritto alla tutela giurisdizionale (vedi Corte Costituzionale, sentenze n.1146 del 1988 e n.18 del 1982).

Si è, dunque, di fronte ad un disegno di legge apertamente

restauratore, per più aspetti eversivo del dettato costituzionale, che farebbe precipitare l'assetto della giurisdizione non verso quello vigente negli anni '50, bensì verso la disciplina dell'ordinamento giudiziario introdotta all'indomani della unificazione del Regno d'Italia con il decreto 6 dicembre 1865, i cui caratteri più negativi risiedevano nella struttura graniticamente piramidale e gerarchizzata della magistratura e nei numerosi controlli di tipo politico sui giudici.

Ciò che si vuole non è una magistratura che responsabilmente e consapevolmente, ma in piena autonomia ed indipendenza e senza gabbie autoritative, compia percorsi interpretativi sincronicamente (come ammoniva Calamandrei) e tendenzialmente uniformi ad esclusiva garanzia dell'uguaglianza dei cittadini e di razionalità del sistema giustizia (affidabilità e prevedibilità delle decisioni giudiziarie); ma una magistratura omogenea al sistema complessivo del potere, dove l'attività interpretativa delle norme è mortificata a solo pretesto assiologico e formalistico per assicurare il totale controllo del potere politico sull'amministrazione della giustizia.



# Le valutazioni di professionalità nel corso dell'uditorato

a cura di MARIO BERTUZZI E LANFRANCO MARIA TENAGLIA

SOMMARIO: 1. Le fonti della disciplina. - 2. Finalità del tirocinio. - 3. Le valutazioni sulla idoneità all'esercizio delle funzioni. - 4. I parametri di valutazione. - 5. Le fonti di conoscenza. - 6. Il procedimento. - 7. Gli esiti delle valutazioni. - 8. La nomina a magistrato di tribunale.

## 1. Le fonti della disciplina

La disciplina del tirocinio è formulata nel **d.P.R. 17 luglio 1998**, che contiene il Regolamento per il tirocinio degli uditori giudiziari. Questo testo ha la veste formale del d.P.R., ma è stato nel suo contenuto predisposto dal C.S.M., che vi ha provveduto con la delibera del 11 giugno 1998. La potestà normativa in materia risulta attribuita dall'art. 129 dell'Ord. giud. e dall'art. 48 d.P.R. n. 916 del 1958, secondo cui le norme per il tirocinio degli uditori giudiziari sono determinate dal C.S.M., sentito il Ministro della giustizia.

Nel linguaggio normativo il tirocinio sta ad indicare il periodo compreso tra il decreto di nomina dell'uditore ed il momento in cui egli assume le funzioni giudiziarie nella sede in cui è destinato (cfr. art.121 Ord. giud. secondo cui *“per essere ammesso alle funzioni giudiziarie ... è necessario aver compiuto un tirocinio in qualità di uditore giudiziario”*). Il regolamento si occupa tuttavia anche della fase successiva, dopo che l'uditore ha assunto le funzioni giudiziarie e fino alla sua nomina a magistrato di tribunale (art. 15). La relativa previsione va peraltro letta esclusivamente in una prospettiva intesa a fornire all'uditore con funzioni collegamenti e momenti di interlocuzione in grado di aiutarlo nell'inizio dell'attività giudiziaria.

Tra le altre fonti di disciplina va menzionata **la Circolare del C.S.M. n.1275 del 1985**, che interessa la redazione dei pareri da parte dei Consigli giudiziari e che, al capo III, tratta specificamente dei pareri per il conferimento delle funzioni agli uditori e **la Circolare del C.S.M. del 23 luglio 2003** che integra e

modifica la circolare appena sopra indicata in punto rapporti e pareri per la nomina a magistrato di Tribunale.

Della nomina a magistrato di tribunale si occupa, infine, la **legge 2 aprile 1979, n.97**.

## **2. Le finalità del tirocinio**

Il regolamento si apre con l'affermazione che il tirocinio giudiziario svolge una duplice funzione: la **formazione professionale** degli uditori e la **verifica della loro idoneità all'esercizio della funzione giudiziaria** (art. 1). I due profili sono, ovviamente, strettamente collegati tra di loro. L'attività formativa e l'impegno ed i risultati ottenuti nel suo svolgimento costituiscono l'oggetto principale della valutazione di professionalità. Questa, a sua volta, intervenendo nel momento dell'ingresso in carriera, ha come specifico contenuto l'accertamento delle capacità e delle attitudini dell'uditore ad esercitare le attività che sono proprie della relativa professione. Si tratta pertanto di una valutazione professionale che si distingue nettamente da quelle, successive, che attengono alla c.d. progressione in carriera, cioè all'acquisto di qualifiche ulteriori nell'ambito degli avanzamenti previsti nella professione, dovendo verificare la stessa idoneità complessiva del valutando all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

## **3. Le valutazioni sulla idoneità all'esercizio delle funzioni**

Il regolamento prevede che l'uditore giudiziario, nel periodo di tirocinio, sia sottoposto a valutazione in **due momenti diversi**, in conformità con la stessa articolazione del tirocinio nelle due fasi del generico e del mirato, periodi che trovano la loro scansione temporale e funzionale nella scelta da parte degli uditori delle sedi cui saranno assegnati. In particolare, una prima valutazione interviene **nell'imminenza della conclusione del tirocinio ordinario**, per accertare l'idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie, presupposto a sua volta necessario per la scelta della sede, e, successivamente, **in prossimità del termine del tirocinio mirato**, al fine di dare a tale valuta-

zione carattere di accertamento definitivo, prodromico al conferimento delle funzioni giudiziarie presso la sede prescelta.

Le due valutazioni, pur distinte sul piano temporale, appaiono sostanzialmente identiche quanto agli elementi ed ai criteri utilizzabili. L'art.14, comma 13, richiama infatti espressamente, a proposito della seconda valutazione c.d. definitiva, la disciplina dettata dai commi precedenti per il giudizio di idoneità previsto al termine del tirocinio ordinario; a sua volta, l'art.10 dispone che la relazione del magistrato collaboratore al termine del tirocinio mirato deve basarsi sui medesimi *elementi di valutazione* impiegati per la relazione precedente.

Sotto il profilo del contenuto e, quindi, del possibile esito, pur constatando che spesso la valutazione successiva si attegga come una sorta di riscontro o conferma di quella precedente, la differenza sta tuttavia nel rilievo che essa è funzionale alla verifica delle qualità ed attitudini dimostrate dall'uditore **in relazione all'ufficio cui è destinato**, sicché è ben possibile che il relativo giudizio si discosti da quello espresso in termini positivi al termine del tirocinio ordinario, prevedendo ad esempio una prosecuzione del mirato e rinviando all'esito la valutazione definitiva.

La funzione principale di queste valutazioni è essenzialmente quella della c.d. selezione negativa. Ciò significa che se il fine è quello di valutare e verificare l'idoneità professionale, ciò è fatto non allo scopo di formare graduatorie o comparazioni, ma - come si esprime la relazione allo schema di regolamento poi approvato dal C.S.M. (pag.69) - *esclusivamente ai fini di selezione negativa e di selezione attitudinale e cioè al fine di espellere dalla magistratura (o da determinate funzioni) chi è al disotto di determinati livelli di capacità professionale, di impegno e di equilibrio e al fine di indirizzare i magistrati verso le funzioni alle quali siano più adatti.*

Pur muovendosi in questa prospettiva, il regolamento si preoccupa tuttavia di precisare che la valutazione non deve fermarsi ad un generico accertamento di idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie, ma deve consistere in un **giudizio concreto e specifico**, che dia conto dei *settori per i quali l'uditore abbia eventualmente dimostrato maggiori attitudini* e che verifichi in particolare *la sussistenza di adeguate specifiche attitudini all'esercizio delle funzioni inquirenti* (art. 14, comma 2). Con il

che sembra del tutto escludersi la possibilità che la verifica di idoneità si risolva in una valutazione generica all'esercizio delle funzioni giudiziarie, senza alcuna specificazione in ordine alle funzioni giudicanti o inquirenti. La necessità che la valutazione si inoltri anche con riguardo alle specifiche attitudini dell'uditore, con particolare riguardo all'**esercizio delle funzioni re-quirenti**, è anzi coerentemente espressa, non soltanto con riferimento al giudizio finale, ma altresì con riguardo alle stesse relazioni del magistrato collaboratore. L'art.10 prescrive, infatti, che esse debbono riferire *sulla idoneità dell'uditore all'esercizio delle funzioni giudiziarie ed in particolare della eventuale sussistenza di elementi che possano denotare l'insufficiente idoneità del medesimo ovvero la sussistenza di controindicazioni all'assegnazione di determinate funzioni*, indicando i settori nei quali l'uditore abbia eventualmente dimostrato maggiori attitudini e valutando specificatamente la sussistenza di attitudini all'esercizio delle funzioni inquirenti

Il richiamo alla necessità di accertare specifiche attitudini all'esercizio delle funzioni inquirenti costituisce espressione di un orientamento che, a seguito del nuovo processo penale, ha trovato il suo punto di emersione nella modifica dell'art.190 Ordinamento giudiziario, il quale condiziona il mutamento di funzioni da parte del magistrato ad una positiva valutazione attitudinale all'esercizio delle nuove funzioni. La premessa da cui muove la norma è, come spiega la relazione (pag. 88 e seg.), che *le funzioni del pubblico ministero richiedono, oltre alle attitudini generalmente richieste per l'esercizio delle funzioni giudiziarie, anche attitudini specifiche ulteriori e diverse*, che invece non sono necessarie per svolgere le funzioni di giudice, mentre non vale l'inverso, non riuscendosi *ad immaginare un solo requisito attitudinale specifico che sia necessario per l'esercizio delle funzioni giudicanti e non lo sia per quelle inquirenti*.

Coerente con tale premessa e con la necessità di un giudizio attitudinale specifico riferito alle funzioni inquirenti è la previsione che la valutazione positiva di idoneità possa essere limitata all'esercizio delle sole funzioni giudicanti.

#### 4. I parametri di valutazione

Il **regolamento** (art.14, ult. comma) stabilisce che le valutazioni di idoneità debbono formarsi avendo riguardo “*alla preparazione giuridica, alla capacità professionale, alla laboriosità e all’impegno nonché alle doti di equilibrio e correttezza*”. Con riferimento alle «*doti di equilibrio e di correttezza*», è lo stesso Regolamento a precisare, in conformità con il criterio della selezione negativa che ispira la relativa valutazione, in mancanza di elementi rilevanti, il giudizio deve essere espresso con la formula “*non vi è nulla da rilevare*”.

Trova inoltre applicazione nella specie la **Circolare del C.S.M. n. 1275 del 22 maggio 1985**, in tema di redazione dei pareri da parte dei Consigli giudiziari, che contiene sia disposizioni con riferimento alla attività valutativa demandata ai Consigli giudiziari che norme specifiche per i pareri in tema di conferimento delle funzioni agli uditori.

Sotto il profilo dei criteri generali vanno in particolare richiamate le regole secondo cui *ogni parere deve proporsi la ricostruzione completa delle qualità del magistrato, deve indicare in modo analitico gli elementi di fatto positivi o negativi sui quali fonda le proprie valutazioni e segnalare i dati significativi ai fini della ricostruzione di specifiche attitudini*. Altre disposizioni stabiliscono che il parere non può contenere valutazioni comparative tra i singoli magistrati e che la sua motivazione comporta la dimostrabilità dei dati di fatto e degli elementi valutativi sui quali esso si fonda.

Per quanto riguarda, nello specifico, il parere previsto per il conferimento delle funzioni giudiziarie, la Circolare stabilisce che il «*giudizio di idoneità*» deve formarsi tenendo conto dei seguenti parametri: *attitudini, capacità, idoneità per le funzioni requirenti e giudicanti civile o penale*.

La disposizione prosegue precisando che *L'idoneità al conferimento delle funzioni va desunta:*

- dall’attività svolta;
- dalle qualità professionali;
- dalle indicazioni contenute nella scheda di autorelazione

e che il Consiglio giudiziario dovrà segnalare, a tal fine, “*elementi conoscitivi ulteriori, e in particolare:*

- *la chiarezza e la tecnica espositiva;*

- *le modalità di collaborazione nella conduzione delle indagini;*
- *il livello dei contributi in camera di consiglio;*
- *l'aggiornamento dottrinale e giurisdizionale dimostrato anche attraverso le attività di studio e di ricerca, purchè abbiano comportato un arricchimento del lavoro giudiziario.*

Alla luce di tali parametri può formularsi l'osservazione che il giudizio sulla idoneità dell'uditore segue un procedimento valutativo progressivo, che partendo dalle attitudini dimostrate dall'uditore giudiziario, intese come propensione ad esercitare le funzioni giudiziarie, passa per l'esame delle capacità evidenziate per loro esercizio, per finire con una valutazione più specifica attinente all'idoneità allo svolgimento in concreto delle funzioni giudicanti e inquirenti e, nell'ambito delle prime, nel settore civile e/o penale.

La valutazione quindi deve tener conto della attitudine dell'uditore all'esercizio delle funzioni inquirenti o giudicanti, con riferimento, nell'ambito di queste ultime, al settore civile o penale.

Per quanto attiene alle funzioni inquirenti e giudicanti, la disposizione va letta nella particolare prospettiva accolta dal regolamento del 1998, nel senso che l'accertamento positivo della idoneità all'esercizio delle funzioni inquirenti presuppone un giudizio positivo all'esercizio delle funzioni giudicanti e non viceversa.

Con riferimento alla distinzione delle funzioni giudicanti in penale o in civile, la relativa previsione va integrata con la disposizione regolamentare che consente di dar conto anche dei settori in cui il magistrato abbia dimostrato maggiori attitudini, i quali soltanto in prima approssimazione possono coincidere interamente con il civile ed il penale.

## 5. Le fonti di conoscenza

Il regolamento detta una disciplina organica dei dati informativi utilizzabili ai fini delle valutazioni di idoneità dell'uditore, richiedendo che essi siano materialmente ed unitariamente raccolti in un apposito fascicolo, formato ed aggiornato a cura del Consiglio giudiziario per ciascun uditore.

A norma dell'art.7, il **fascicolo dell'uditore** comprende:

- il piano di tirocinio,
- le relazioni dei magistrati collaboratori,
- le relazioni dei magistrati affidatari,
- il quaderno del tirocinio,
- copia di tutti i provvedimenti redatti dall'uditore, con le modifiche ad essi eventualmente apportate dai magistrati affidatari,
- le autorelazioni,
- gli elaborati scritti dell'uditore.

Tra questi elementi di conoscenza, particolare importanza, ai fini della redazione del parere del Consiglio giudiziario e poi della deliberazione finale del C.S.M., assumono **le relazioni dei magistrati affidatari e dei magistrati collaboratori**. Tali atti infatti non si limitano ad illustrare l'attività svolta dall'uditore, ma contengono giudizi e valutazioni sulle capacità, impegno e diligenza da questo dimostrate. Per le relazioni dei magistrati collaboratori è lo stesso regolamento a prevedere che esse si pronuncino sulla "*idoneità dell'uditore all'esercizio delle funzioni giudiziarie*". Esse pertanto costituiscono già momenti valutativi dell'uditore, sia pure a carattere interlocutorio, con l'effetto che le altri fonti di conoscenza finiscono spesso per perdere una loro autonomia e per assumere un carattere ausiliario, diretto al riscontro, in positivo ovvero anche in negativo, di dette valutazioni. Ne deriva la necessità che esse si formino in conformità degli stessi parametri predisposti per la valutazione finale, dando in particolare conto di tutti gli elementi conoscitivi su cui i singoli apprezzamenti sono svolti.

## 6. Il procedimento

Le valutazioni di idoneità degli uditori giudiziari sono adottate dal **C.S.M.**, in ossequio alle attribuzioni in materia di *status* di magistrati che l'art.105 Cost. gli assegna.

La deliberazione è adottata su **parere** obbligatorio anche se non vincolante del Consiglio giudiziario. Il Consiglio giudiziario provvede su **proposta** della Commissione uditori, la quale assomma tutta una serie di competenze in materia di coordinamento e direzione del tirocinio. Per la formulazione della proposta la Commissione si avvale delle relazioni dei magistrati

collaboratori e di ogni altro atto contenuto nel fascicolo dell'uditore.

Sia le relazioni dei collaboratori che il parere del Consiglio giudiziario sono comunicati, tramite deposito, all'uditore interessato, il quale ha la **facoltà di formulare osservazioni** che sono allegate al fascicolo. Tutti gli atti, compreso il fascicolo dell'uditore, sono quindi trasmessi al C.S.M. per la determinazione finale.

## 7. Gli esiti delle valutazioni

**La valutazione condotta alla fine del tirocinio generico**, se positiva, comporta il passaggio alla fase del tirocinio mirato. Se negativa, potrà comportare o la proroga del tirocinio generico ovvero la cessazione dal servizio.

La **proroga**, consentita per uno o più periodi fino ad un massimo ulteriore di 18 mesi, può essere decisa dal C.S.M., sentito l'uditore, in uno dei seguenti casi:

- nell'ipotesi di giudizio di non sufficiente idoneità; in tal caso il provvedimento indica anche le modalità idonee al migliore completamento della formazione ed alla migliore verifica della idoneità;

- nell'ipotesi in cui gli elementi necessari ad esprimere un giudizio di idoneità siano ritenuti insufficienti, a meno che il C.S.M. non reputi opportuno rinviare la valutazione al termine del tirocinio mirato;

- nel caso di insufficienti attitudini all'esercizio delle funzioni inquirenti, se l'uditore chiede la prosecuzione del tirocinio.

La **cessazione dal servizio** è prevista invece nei seguenti casi:

- se al termine della proroga del tirocinio ordinario viene espresso un giudizio di non idoneità;

- quando, sulla base degli elementi raccolti e in forza di una particolare istruttoria in cui è garantito all'uditore il diritto di intervenire e di farsi assistere, si ritenga di poter esprimere fin da ora un giudizio definitivo di non idoneità.

**All'esito del tirocinio mirato**, la valutazione positiva comporta il conferimento all'uditore delle funzioni giudiziarie, ai sensi dell'art. 129 Ord. giudiziario. Anche in questa fase, in caso di valutazione negativa totale o parziale i provvedimenti adotta-

bili sono quelli della proroga o della cessazione dal servizio.

La **proroga** può essere disposta:

- in caso di giudizio di inidoneità,
- in caso di insufficienza degli elementi necessari ad esprimere un giudizio di idoneità
- in ogni altro caso in cui si ritenga necessario un completamento della formazione professionale ovvero una migliore verifica di idoneità.

La **cessazione dal servizio** si ha nelle ipotesi di proroga del tirocinio mirato, qualora al suo esito venga espresso un giudizio di non idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie.

È poi possibile che, anche in questa fase, la valutazione di idoneità riguardi **esclusivamente le funzioni giudicanti**, con esclusione quindi di quelle inquirenti. In tal caso l'uditore è assegnato ad un ufficio giudicante. Nel caso, tuttavia, in cui egli si opponga a tale valutazione, si apre un procedimento in contraddittorio che può avere come esito la cessazione dell'uditore dal servizio.

## 8. La nomina a magistrato di tribunale.

L'**art. 1 legge 2 aprile 1979, n. 97**, stabilisce che **dopo un anno** dall'effettivo esercizio delle funzioni giudiziarie, l'uditore è sottoposto ad una nuova valutazione di professionalità, ai fini della nomina a magistrato di tribunale. A tutti gli effetti giuridici la nuova qualifica decorre dal compimento di due anni dalla nomina ad uditore.

Il successivo art. 2 precisa che il parere del Consiglio giudiziario, che ricorre sempre nel caso di progressione in carriera del magistrato, ha per oggetto "**la preparazione, la capacità, l'operosità e la diligenza dimostrati dall'uditore durante il tirocinio e nell'esercizio dell'attività giudiziaria**".

Le citate **Circolari del C.S.M. n. 1275 del 1985 e del 23 luglio 2003**, a loro volta, forniscono questi parametri di contenuti più concreti e specifici.

Così, con riguardo alla **preparazione e capacità**, è precisato che esse si manifestano nella concreta professionalità dimostrata dal magistrato nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'aggiornamento dottrinale e giurisprudenziale, vanno desunte

dal complesso dell'attività giudiziaria svolta dall'interessato e, in particolare, tra gli altri, dai seguenti elementi:

- libertà da condizionamenti o da vincoli che possono limitare l'imparzialità dell'attività giudiziaria;
- qualità di carattere significative per l'attività giudiziaria;
- modalità di direzione della polizia giudiziaria e di conduzione delle istruttorie;
- modalità di partecipazione alle udienze dibattimentali dei giudici e P.M.;
- tecniche di indagine nei confronti della criminalità negli specifici settori;
- celerità nella conduzione del processo;
- capacità di sintesi e di individuazione delle questioni da decidere;
- modalità di conduzione della udienza;
- attività di volontaria giurisdizione e amministrazione dei magistrati minorili e dei magistrati di sorveglianza;
- qualità dei contributi in camera di consiglio.

La circolare del 23 luglio 2003 ha introdotto un riferimento alla capacità di predisporre idonei moduli organizzativi del proprio lavoro, in attuazione delle disposizioni non solo della legge processuale, ma anche delle circolari consiliari e delle disposizioni tabellari. Tale innovazione consiste nella introduzione, al termine della elencazione contenuta al capo III, paragrafo 1, lett. B, n. 9, del parametro della "capacità del magistrato di organizzare il proprio lavoro".

La **operosità** risulta dalle rilevazioni statistiche, in cui il dato quantitativo deve esse congiunto ed integrato con quello qualitativo. Occorre inoltre tener conto delle condizioni dell'ufficio nel quale l'interessato esercita le funzioni.

La **diligenza** va desunta dai seguenti elementi:

- assiduità e puntualità di presenza nell'ufficio,
- puntualità nel deposito dei provvedimenti,
- disponibilità alle sostituzioni, applicazioni e supplenze,
- impegno nel vigilare sull'attività del personale di cancelleria e di segreteria,
- impegno organizzativo.

A tali fini verranno presi in considerazione i dati relativi ai rinvii causati da nullità dei decreti di citazione e di ogni atto processuale per irregolarità formali.

Per la valutazione dell'**equilibrio**, infine, non possono essere considerati gli orientamenti ideologici del magistrato e, in caso di segnalazione negativa, il giudizio deve essere ancorato a dati concreti, obiettivi e verificabili; nel caso in cui non emergano dati da cui risultano difetti specifici, va adottata la formula "nulla da rilevare".

Il parere del Consiglio giudiziario deve formarsi tenendo conto "*dei provvedimenti redatti dall'uditore, delle prove dallo stesso offerte nell'esercizio della sua attività giudiziaria e di ogni altro elemento rilevante ai fini di una sua completa valutazione*". Tra le fonti di conoscenza a carattere valutativo si segnalano sia **la relazione del Capo dell'ufficio** in cui l'uditore esercita le funzioni, che **la relazione dei due magistrati collaboratori** che hanno il compito di seguire ed aiutare l'uditore nel primo periodo di svolgimento della sua attività, pur nel rispetto della autonomia di cui il magistrato, in quanto titolare della funzione, gode. La figura di questi magistrati collaboratori per l'uditore con funzioni è stata introdotta dall'art. 15 del regolamento del 1998, il quale prevede che ai fini della nomina a magistrato di tribunale dell'uditore essi trasmettano al Consiglio giudiziario, per la redazione del prescritto parere, una relazione in cui riferiscono in modo specifico le attività da questi svolte, dando conto di ogni elemento utile ai fini di una completa valutazione della sua preparazione, capacità, operosità, diligenza, equilibrio, indipendenza e specifiche attitudini.

Va infine ricordato che tra le fonti di conoscenza vi sono anche i «fatti» accertati a seguito di notizie riferite dai componenti del Consiglio giudiziario.



# **Disciplina tabellare e *status* di uditori giudiziari nell'ufficio di destinazione**

a cura di SILVIA COPPARI e LANFRANCO MARIA TENAGLIA

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Definizione di tabella. - 3. Il procedimento tabellare. - 4. Assegnazione degli uditori. Principi. - 5. Assegnazione degli uditori. Divieti.

## **1. Premessa**

Rappresenta ormai una vera e propria necessità per gli Uditori giudiziari avere chiaro il tessuto normativo primario e secondario cui fare riferimento al momento del loro ingresso nell'Ufficio di destinazione e cui ispirare la propria condotta ordinamentale: qui di seguito forniremo in termini schematici le norme basilari che regolano la materia e disciplinano gli strumenti essenziali per partecipare alla vita organizzativa dell'ufficio.

## **2. Definizione di tabella**

L'art. 7 bis r.d. 12/1941 stabilisce che la ripartizione degli Uffici giudiziari in Sezioni, la destinazione dei singoli magistrati alle Sezioni e alle Corti d'Assise, l'assegnazione alle Sezioni dei relativi Presidenti, l'attribuzione di qualsiasi specifica funzione processuale individuata dalla legge, la formazione dei collegi giudicanti *sono stabiliti ogni biennio con D.P.R. in conformità delle deliberazioni del CSM assunte sulle proposte dei Presidenti delle Corti d'Appello, sentiti i Consigli Giudiziari.*

Mentre, avuto riguardo agli uffici requirenti, l'art. 7 *ter* stabilisce che "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".

La tabella contiene, dunque, il piano organizzativo di un ufficio giudiziario (giudicante e requirente) ed è frutto di un vero e proprio *procedimento amministrativo* che deve essere realiz-

zato con scadenza biennale: il Presidente della Corte d'Appello (titolare esclusivo del potere di proposta) sulla base della segnalazione del dirigente dell'ufficio formula la proposta tabellare, su questa si esprime il Consiglio Giudiziario con un parere motivato, la proposta, corredata dal parere e dalle eventuali osservazioni, deduzioni e controdeduzioni (secondo lo schema di svolgimento sotto indicato), viene poi trasmessa al CSM per la successiva approvazione: sarà la Settima Commissione referente che si occuperà dell'esame della tabella e di tutti gli atti subprocedimentali ad essa connessi, deliberando la proposta (di approvazione, parziale o totale, ovvero di non approvazione del programma organizzativo proposto) che intenderà sottoporre al *plenum* del CSM. Dopo la delibera del *plenum* l'iter formativo della procedura tabellare termina con il decreto del Ministro della Giustizia che sancisce definitivamente l'efficacia delle tabelle.

### 3. Il procedimento tabellare

#### **Analizziamo schematicamente i vari passaggi di tale procedimento:**

La segnalazione dei vari dirigenti degli uffici deve essere preceduta da un'attività che consenta a tutti i componenti dell'ufficio di esprimere la propria eventuale opinione, affinché le scelte organizzative adottate nella tabella rappresentino scelte quanto più possibile condivise: *a tal fine devono essere indette apposite riunioni tra i magistrati dell'ufficio o comunque realizzate "idonee forme di partecipazione"*;

Le proposte devono essere *depositate* presso la Cancelleria della Corte d'Appello o, per gli uffici collocati in località diversa da quella ove ha sede la Corte d'Appello, presso le cancellerie degli uffici interessati: il *deposito* rappresenta dunque il primo vero atto della procedura tabellare, tanto che di esso deve essere data tempestiva comunicazione a tutti i magistrati degli uffici interessati, i quali possono prenderne visione (ed eventualmente estrarne copia) e presentare, ove ritenuto necessario, le proprie *osservazioni* (attraverso le quali si prospetta la non correttezza e la non razionalità di una determinata scelta organizzativa, eventualmente proponendo una diversa scelta organizzati-

va) entro dieci giorni dalla comunicazione del deposito; le eventuali osservazioni, una volta presentate, devono rimanere depositate per almeno altri cinque giorni per consentire al capo dell'ufficio di depositare "controdeduzioni" alle osservazioni.

Trascorso il termine predetto le tabelle saranno trasmesse dal PCA al Consiglio Giudiziario che esprimerà il suo *parere motivato* sull'assetto organizzativo proposto e sulle eventuali osservazioni e controdeduzioni formulate: in caso di accoglimento delle argomentazioni critiche o delle soluzioni diverse prospettate con le osservazioni il Consiglio Giudiziario dovrà informare il dirigente dell'ufficio che entro sette giorni potrà depositare osservazioni ovvero modificare l'originaria segnalazione (si apre così una fase di "interlocazione" fra il Consiglio Giudiziario e il capo dell'Ufficio, finalizzate a superare i punti di mancata condivisione dell'assetto organizzativo predisposto);

Sulle nuove deduzione del capo dell'ufficio o sulle modifiche eventualmente apportate all'originaria proposta tabellare (che abbiano recepito i rilievi mossi dal Consiglio Giudiziario) il Consiglio Giudiziario dovrà esprimere un nuovo parere; così come all'esito del parere del Consiglio Giudiziario che contenga osservazioni o rilievi il PCA può recepirli, già modificando in tal senso la proposta tabellare, ovvero motivare le ragioni del dissenso dal parere espresso.

Tale procedura ed in particolare la fase di *interlocazione* hanno lo scopo evidente di ridurre al massimo il c.d. contenzioso tabellare, incanalando tutti i contributi provenienti dall'interno dell'ufficio e gli eventuali punti di disaccordo in procedimenti formalizzati che incidono e contribuiscono alla formazione del piano organizzativo dell'ufficio.

#### **4. Assegnazione degli uditori. Principi.**

##### **Quali sono i principi che regolano l'assegnazione negli uffici degli uditori giudiziari.**

La rete normativa di rango secondario disciplina altresì in modo assai dettagliato e al fine di garantire al massimo il delicato passaggio dalla fase di formazione (uditorato senza funzioni) a quello con funzioni il momento dell'assegnazione al nuovo ufficio individuando precisi obblighi (sanzionabili disci-

plinarmente) anche nei tempi e nei modi di tale incombente da parte del dirigente dell'ufficio.

Vediamo le norme fondamentali in materia:

Il §45. della circolare sulla organizzazione degli uffici per l'anno 2002/2003 stabilisce che "L'elenco delle sedi da assegnare agli uditori giudiziari deve essere comunicato, almeno un mese prima della data fissata per la scelta, ai dirigenti degli uffici giudiziari interessati, i quali disporranno i concorsi interni e formularanno le conseguenti proposte di variazione tabellare. *I posti che risulteranno vacanti all'esito di tali procedure saranno destinati agli uditori giudiziari*". Appare evidente dunque che la procedura di inserimento dell'uditore giudiziario nell'organizzazione dell'ufficio ha inizio sin dalla scelta dell'Ufficio di destinazione e lo svolgimento del tirocinio mirato deve svolgersi in vista della specifica assegnazione già indicata con la prescritta *variazione tabellare*, prima del suo inizio e comunque in concomitanza di esso.

Tale principio, volto a garantire che il periodo di formazione dell'uditore risulti quanto più mirato alle funzioni che in concreto dovrà assumere al momento del suo primo inserimento dell'ufficio non è una mera clausola di stile ma bensì un precetto cui devono adeguarsi tempestivamente i capi degli uffici (cfr. il successivo §45.4 della circolare sulla organizzazione degli uffici per l'anno 2002/2003), senza potervi derogare successivamente.

Il § 45.5 della circolare sulla organizzazione degli uffici per l'anno 2002/2003 prevede, infatti, che "*tali proposte sono vincolanti e non possono essere successivamente modificate o derogate se non per gravi motivi di servizio non altrimenti superabili*".

La modifica, in ogni caso, deve essere tempestivamente comunicata alla Commissione distrettuale per gli uditori giudiziari e al Consiglio superiore della Magistratura che, se non la ritiene giustificata, *può annullare la decisione*, decidendo di segnalare il fatto ai titolari dell'azione disciplinare.

## **5. Assegnazione degli uditori. Divieti.**

Quali sono i divieti che regolano l'assegnazione degli uditori giudiziari negli uffici di assegnazione?

Andando ad esaminare, in maniera schematica, quali sono i limiti che incontra il capo dell'ufficio nella stesura della proposta tabellare con riguardo *all'assegnazione degli uditori con funzioni giudiziarie*, segnaliamo che:

1) secondo il disposto del §21.4 della circolare sulla organizzazione degli uffici per l'anno 2002/2003: *"alle sezioni g.i.p./g.u.p. non devono essere assegnati magistrati che non abbiano svolto per almeno due anni funzioni di giudice del dibattimento"*, la disposizione della circolare ricalca il divieto di legge di cui all'art. 7 bis dell'ordinamento giudiziario così come novellato dall'art. 57 della legge 479/99, ed enuncia un divieto assoluto derogabile *"nella sola ipotesi in cui per imprescindibili e prevalenti esigenze di servizio* che devono essere specificamente indicate e congruamente motivate, con particolare riferimento alle ragioni che determinano l'oggettiva impossibilità di assegnare alla sezione magistrati non in possesso degli indicati requisiti";

2) secondo il disposto del § 25.2 della circolare sulla organizzazione degli uffici per l'anno 2002/2003 è previsto che *"alle sezioni distaccate, nel settore penale, non devono essere assegnati i magistrati che hanno svolto la funzione giurisdizionale per meno di tre anni"* divieto parimenti derogabile *"nella sola ipotesi in cui per imprescindibili e prevalenti esigenze di servizio* che devono essere specificamente indicate e congruamente motivate, con particolare riferimento alle ragioni che determinano l'oggettiva impossibilità di assegnare alla sezione magistrati non in possesso degli indicati requisiti";

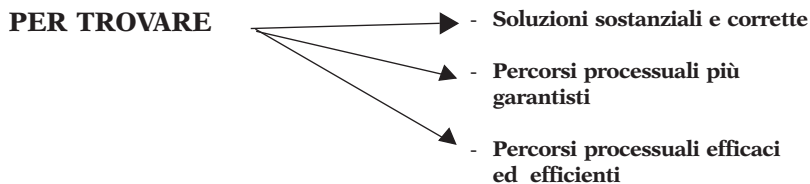
3) secondo il disposto del § 38.1 della circolare sulla organizzazione degli uffici per l'anno 2002/2003 è previsto che *"nell'assegnazione dei magistrati alle sezioni penali deve tenersi conto che coloro i quali abbiano svolto la funzione giurisdizionale per meno di tre anni non possono esercitare funzioni monocratiche"*, il divieto è assoluto e può essere derogato *"nella sola ipotesi in cui per imprescindibili e prevalenti esigenze di servizio* che devono essere specificamente indicate e congruamente motivate, con particolare riferimento alle ragioni che determinano l'oggettiva impossibilità di assegnare alla sezione magistrati non in possesso degli indicati requisiti".

**SCHEDE RIEPILOGATIVE IN MATERIA DI VALUTAZIONE  
E FORMAZIONE INIZIALE DELL'UDITORE GIUDIZIARIO.**  
(a cura di Manuela Romei Pasetti e Lanfranco Maria Tenaglia)

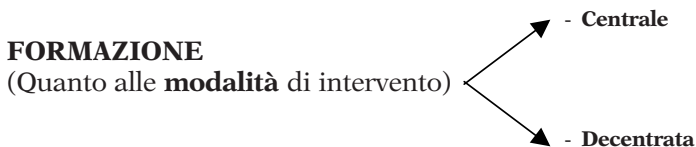
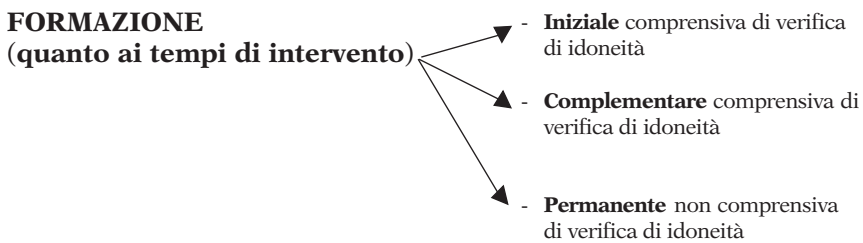
**SCHEDA A**

**FORMAZIONE DEL MAGISTRATO**

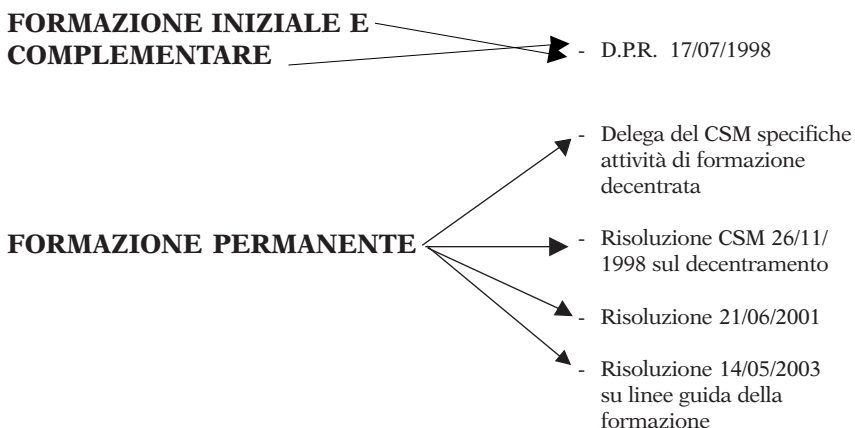
Fornisce gli strumenti:



si distingue in:



## **SCHEDA B** **FONTI**



## **SCHEDA C** **COMPITI DEI CONSIGLI GIUDIZIARI**

Hanno competenza in tutte le tipologie di formazione

### **PER ESPLICITA PREVISIONE DI LEGGE**

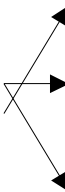
- - Formazione degli Uditori Giudiziari
  - - Formazione della Magistratura Onoraria
- 

### **PER DELEGA CONFERITA DAL CONSIGLIO SUPERIORE**

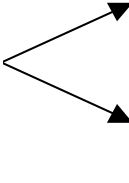
- - Iniziative decentrate in materia di Diritto Comunitario e di Pubblico impiego
  - - Raccordo organizzativo e collaborazione con i formatori decentrati
-

**SCHEDA D**  
**FORMAZIONE INIZIALE**

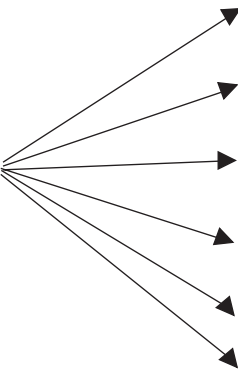
**FUNZIONI DEL TIROCINIO**  
(art. 1 DPR 1998 )

- 
- Formazione professionale degli uditori
  - Verifica idoneità all'esercizio delle funzioni Giudiziarie
  - Valutazione positiva: conferimento delle funzioni

**VERIFICA IDONEITÀ**  
(art. 14 DPR 1998 )

- 
- Necessità di rivalutazione: Prosecuzione del tirocinio (durata complessiva 36 mesi) par: 15-16
  - Giudizio di non idoneità: cessazione dell'uditore dal servizio par: 17

**SOGGETTI**  
(art. 1 DPR 1998 )

- 
- Consiglio Superiore
  - Consigli Giudiziari
  - Commissioni distrettuali
  - Magistrati collaboratori
  - Magistrati affidatari
  - Comitato scientifico CSM

**SCHEDA E**  
**CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**

**DIRIGE** →

- Senza escludere autonomia degli altri soggetti della formazione

**ORGANIZZA**

- Durata tirocinio
- Individuazione della sede (eventuale mutamento)
- Prescrizione articolazione tirocinio
- Organizzazione seminari

**COORDINA**

Attività formative in sede centrale e in sede locale organizzate dai Consigli giudiziari

**CONTROLLA**

- Approva nomina magistrati collaboratori
- Ratifica piani tirocinio
- Proroga Tirocinio
- Conferisce funzioni giudiziarie
- Esprime giudizio non idoneità

**SCHEDA F**  
**CONSIGLIO GIUDIZIARIO**

- **Organizza e coordina** il tirocinio, secondo le direttive del C.S.M.
- **Nomina** i magistrati collaboratori
- **Approva** il piano di tirocinio e il programma generale attività di formazione
- **Forma** il fascicolo per l'uditore
- **Provvede** all'indizione dei corsi di formazione a livello locale
- **Organizza iniziative** di formazione professionale coordinandosi con C.S.M.

- **Formula proposte e pareri** su modifica sede tirocinio
- **Formula parere** sull' idoneità dell' uditore all' esercizio delle funzioni giudiziarie
- **Propone** eventuale proroga del tirocinio
- **Cura la partecipazione** dell' uditore **con funzioni** a tutti gli incontri di formazione in sede locale
- **Verifica e assiste** l' uditore **con funzioni** avvalendosi della commissione distrettuale e dei magistrati collaboratori ad hoc
- **Formula parere** per la nomina dell' uditore **con funzioni** a magistrato di tribunale

### **SCHEDA G**

#### **COMMISSIONE DISTRETTUALE PER GLI UDITORI**

**Organo di raccordo tra magistrati collaboratori e Consiglio Giudiziario**

- **Formula proposte** al C.G. per l' organizzazione dei corsi
- **Organizza e coordina** gli incontri di studio
- **Promuove** incontri con i magistrati affidatari e gli uditori giudiziari
- **Cura la formazione** e l' aggiornamento del fascicolo dell' uditore
- **I magistrati designati** dal C.G. **seguono** il tirocinio fino al termine
- **Formula al C.G. proposte** sull' idoneità all' esercizio delle funzioni giudiziarie
- **Collabora con il C.G.** (e magistrati collaboratori) a verifica e assistenza lavoro uditore **con funzioni**

### **SCHEDA H**

#### **MAGISTRATI COLLABORATORI**

Sono nominati dal consiglio giudiziario

- **Propongono** il piano di tirocinio alla commissione uditori
- **Tengono contatti** con gli uditori
- **Verificano** l' efficacia del tirocinio
- **Redigono relazioni** sull' idoneità all' esercizio delle funzioni giudiziarie
- **Svolgono un dovere d' ufficio** nella partecipazione ai compiti di formazione
- È prevista una **riduzione** dell' **assegnazione** del lavoro

### **SCHEDA I**

#### **MAGISTRATI COLLABORATORI DELL'UDITORE CON FUNZIONI**

**Sono scelti dal C.G. del distretto in cui opera l'uditore**

- **Assistono** l'uditore **con funzioni**
- **Collaborano con C.G.** e commissione distrettuale a verifica lavoro uditore **con funzioni**
- **Redigono relazione** di valutazione ai fini parere C.G. per la nomina a magistrato di tribunale

### **SCHEDA L**

#### **I MAGISTRATI AFFIDATARI**

- Sono nominati dalla commissione distrettuale su indicazione dei magistrati collaboratori
- Intervento C.G. sembra estraneo se non sotto il profilo approvazione piano tirocinio
- Curano il concreto svolgimento del tirocinio

### **SCHEDA M**

#### **IL COMITATO SCIENTIFICO DEL C.S.M.**

##### **Rapporti con la Commissione Uditori**

- Il C.S.M. organizza incontri di studio in **sede centrale** avvalendosi del **comitato scientifico**
- Il C.G. organizza incontri di studio in **sede locale** avvalendosi della **commissione uditori**
- Auspicabile **collaborazione** tra comitato scientifico e commissione uditori
- Entrambi hanno competenza propria e autonoma nella specifica fase di organizzazione e coordinamento dei corsi



# **Professione del magistrato: uditorato, funzioni giurisdizionali e formazione**

di IRENE TRICOMI

1. Il dinamismo della società contemporanea, il cd.villaggio globale, l'integrazione del diritto nazionale con regole internazionali e sopranazionali, concorrono a cambiare rapidamente, ad espandere e a contaminare tra loro i contesti sociali, economici, culturali, giuridici, con cui interagisce ciascun individuo sotto il profilo sia personale sia professionale, in cui devono operare le Istituzioni.

Pertanto nei diversi campi professionali, un costante arricchimento delle proprie cognizioni, rappresenta una prerogativa necessaria per mantenere e promuovere una consapevole e corretta capacità d'analisi e di decisione.

In questa prospettiva, la formazione professionale costituisce un dato di sicuro rilievo per l'attività del magistrato, poiché strettamente connessa e funzionale ad una sempre maggiore professionalità, garanzia per il magistrato e per la collettività d'autonomia e indipendenza nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e giurisdizionali.

La formazione permanente del magistrato rappresenta ancor più un valore, nella prospettiva della progressiva creazione di uno spazio comune europeo, e delle iniziative di cooperazione in materia giudiziaria civile e penale, che richiedono un costante aggiornamento sull'evoluzione della normativa europea.

Partecipazione da parte del singolo magistrato alla funzione istituzionale della magistratura come tracciata dalla Costituzione

assimilazione del ruolo di magistrato come si profila nel corretto rapporto tra applicazione della legge, autonomia e indipendenza, doveri e principi deontologici;

acquisizione del livello di professionalità tecnica adeguato a rispondere compiutamente alle esigenze di tutela giurisdizionale,

assimilazione della cultura dell'organizzazione nell'amministrazione della giustizia;

approfondimento ed elaborazione della deontologia e dell'etica professionale,

costituiscono nel loro insieme contenuti qualificanti e indefettibili della professione di magistrato, e trovano nell'articolata attività di formazione professionale erogata dal CSM sia a livello centrale sia attraverso le iniziative, promosse nei diversi distretti dai magistrati Referenti distrettuali per la formazione, un dato di promozione e costante arricchimento.

2. L'importanza di una formazione continua, successiva alla formazione di base e alla formazione specialistica, che si accosti ai tempi del lavoro, è un fattore ormai acquisito nel diritto positivo, e riconosciuto nei diversi campi professionali.

Così la formazione permanente concorre a promuovere aggiornamento, approfondimento e arricchisce la consapevolezza dei mutamenti che intervengono nella società.

L'esigenza di acquisire basi informative ad ampio spettro che non siano condizionate a priori da sistemi etici e valutativi, ma offrano una conoscenza adeguata per un corretto esercizio dei giudizi di valore, costituisce un obiettivo rilevante, ancor più in un momento storico in cui, come si è accennato, il fenomeno della globalizzazione segna un rimpicciolimento del mondo cui corrisponde un ampliamento del quadro di riferimento cognitivo di ciascun individuo.

Oggi quindi, la predisposizione di percorsi formativi, diversamente modulati, attraverso la trasmissione di saperi o stimolando la costruzione di conoscenze, per promuovere competenza, professionalità, criticità, non incontra limiti preconcepiuti, e costituisce un dato importante per l'individuo, per la società, per gli enti, per le istituzioni.

Lo svolgimento di un'attività professionale, pertanto, non appare più di per sé sola idonea ad aggiornare la formazione di base e quella specialistica ricevuta in vista dell'accesso al lavoro o del primo periodo di pratica professionale

Per il magistrato, l'esperienza professionalizzante del tirocinio, prevista dalle disposizioni d'Ordinamento giudiziario e regolata dal D.P.R. 17 luglio 1998, si arricchisce e si rinnova attraverso le iniziative inscrivibili in un articolato percorso di formazione permanente, che il CSM ha promosso nell'esercizio delle attribuzioni riconosciutegli dall'art.105 Cost..

3. Il percorso sino ad ora compiuto dal CSM è significativa-

mente documentato dai seguenti interventi consiliari:

- Relazione al Parlamento sullo stato della Giustizia per l'anno 1994 *"Reclutamento e formazione professionale dei magistrati"*;
- Delibera 11 ottobre 1995 con cui si approvava la Relazione presentata dai Collaboratori per gli incontri di studio *"La formazione professionale del magistrato, relazione e considerazioni sull'attività svolta- marzo 1994, giugno 1995"*;
- Delibera 9 luglio 1996 *"Nuove attribuzioni delle Commissioni consiliari"*;
- Delibera 26 novembre 1998 *"Formazione decentrata"*;
- Delibera 11.7.2001 d'approvazione della *"Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale (gennaio 1997-dicembre 2000)"*;
- Risoluzione 24 aprile 2002 *"Formazione decentrata"*;
- Risoluzione 14 maggio 2003 *"Lineamenti sulla programmazione degli incontri di studio per l'anno 2004"*.

Occorre altresì ricordare come ciò che era avvertito all'inizio intuitivamente, è stato reso comprensibile con chiarezza nella Relazione al Parlamento per l'anno 1994, dove si è rilevato che proprio la soggezione del giudice solo alla legge ex art.101 Cost. in uno alla previsione dell'art.107 Cost., secondo cui i giudici si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni, ha fatto sì che il magistrato debba poter contare su una formazione permanente d'altissimo livello, dovendo egli da solo ricercare ed acquisire gli strumenti dell'interpretazione delle leggi ed assumendone la piena responsabilità.

Va rilevato inoltre come l'Associazione Nazionale Magistrati si sia fatta promotrice di una serie d'interessanti approfondimenti seminariali su rilevanti tematiche, quali la riforma del processo civile, la valutazione di professionalità dei magistrati, le controversie nella materia del diritto di famiglia e del diritto minorile.

4. L'idea di un necessario, continuo arricchimento della professionalità, attraverso momenti dedicati, è chiamata altresì a confrontarsi con il fenomeno per un verso di restringimento dell'area della comprensione, per un altro d'ampliamento.

La riduzione dello spazio cognitivo costituisce una potenziale ricaduta della globalizzazione; l'espansione dei contesti di riferimento tende a promuovere lo sviluppo di competenze settoriali, laddove compatibili, e quindi una potenziale riduzione della

sensibilità verso ciò che non fa parte del determinato settore oggetto d'attenzione.

Questi fenomeni devono poi armonizzarsi con la rapidità delle trasformazioni che investono la società.

Oggi, pertanto, per svolgere adeguatamente la professione di magistrato, in cui una specializzazione non cristallizzata, può costituire un arricchimento e non un depauperamento di conoscenza, occorre un quadro di riferimenti più esteso del passato.

Si tratta di un problema che è evocato anche in ambiti professionali diversi dalla magistratura e che consiste nella difficoltà di avere tempestive rappresentazioni comprensive dei mutamenti che investono il quadro sociale in cui si opera e che possano offrire quel complesso di conoscenze di cui c'è bisogno per svolgere in modo appropriato la propria attività.

5. Per coloro che intendono accedere alla professione di magistrato si delinea così un articolato percorso formativo progressivo, i cui segmenti hanno diverso fondamento normativo o paranormativo, in cui una prima fase coincide con gli studi universitari e appartiene alla formazione generalista del giurista, una seconda fase attiene alla formazione specialistica di coloro che intendono intraprendere una professione legale, un terzo segmento è successivo al superamento del concorso in magistratura.

In questa ultima fase poi accanto ad una formazione professionalizzante ma iniziale, che si svolge durante il periodo del tirocinio, cui è ammesso il magistrato uditore giudiziario, si delinea un percorso di formazione permanente.

Ed, infatti, intrapreso lo svolgimento dell'attività professionale, occorre arricchire e aggiornare le cognizioni giuridiche e gli elementi di conoscenza metagiuridici della realtà sociale, culturale ed economica rilevanti per l'applicazione delle disposizioni normative.

Anche un percorso d'autoformazione può contribuire ad un incremento della comprensione intendendosi quest'ultima come una ristrutturazione continua del proprio profilo, evitandosi, in tal modo, di restare ancorati ad una base valoriale, o anche conoscitiva o ad entrambe, che riflettano un momento determinato nell'evoluzione del diritto e della società.

5. Naturalmente per una professione che ha una complessi-

tà così evidente come quella del magistrato, salvare la componente d'autonomia è il punto centrale e trovare una linea di formazione che non pregiudichi questa componente è altrettanto importante.

Come si è affermato, la professionalità, riveste, per la magistratura italiana, un ruolo centrale per lo stesso dettato costituzionale: i giudici ordinari sono nominati per concorso (art. 106, 1° comma), amministrano la giustizia “in nome del popolo” (art. 101, 1° comma), sono “soggetti soltanto alla legge” (art. 101, 2° comma), “si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni” (art. 107, 3° comma). La professionalità emerge non solo quale criterio fondante la selezione (al di fuori d'ogni considerazione di carattere politico, economico, sociale), ma anche quale strumento primo per la realizzazione della soggezione soltanto alla legge, il che costituisce la base della legittimazione democratica dei giudici e dei pubblici ministeri.

Da tali caratteri discende, in primo luogo, che nel nostro ordinamento intercorre una relazione biunivoca tra professionalità e garanzia d'indipendenza del magistrato. Ancora, poiché indipendenza significa innanzi tutto soggezione del giudice soltanto alla legge, e poiché una delle modalità organizzative previste dalla Costituzione a garanzia dell'indipendenza ed autonomia dei singoli giudici è quella indicata dall'art. 107, 3° comma (secondo cui “i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni”) ne consegue, ancora, “che non possono essere suggeriti ai giudici indirizzi od orientamenti circa l'interpretazione delle leggi da alcun organo e da alcun'autorità dello Stato, né da poteri esterni né dallo stesso potere giudiziario; e che pertanto il giudice, il quale si trova solo di fronte alla legge che deve interpretare senza alcun ausilio esterno, ha bisogno, più che ogni altro funzionario dello Stato, di una formazione permanente d'altissimo livello, dovendo egli da solo ricercare ed acquisire gli strumenti dell'interpretazione delle leggi, ed assumersene la piena responsabilità” (1).

---

(1) Così la *Relazione del CSM al Parlamento sullo stato della giustizia per il 1994, Reclutamento e formazione professionale dei magistrati*, in *Quaderni del CSM*, n. 68, 1994.

6. L'evoluzione dell'attività di formazione, sotto il profilo dei contenuti e dei metodi è connessa ad una pluralità di fattori, cui in parte si è già fatto breve cenno, che possono ravvisarsi nella rapidità dei mutamenti del diritto positivo, nella pluralità delle fonti, nell'esigenze di cognizioni extragiuridiche e di contesto.

Occorre altresì considerare come si sia ormai alla presenza di una rapida evoluzione normativa. Come già si rilevava nella Relazione quadriennale sull'attività di formazione professionale (gennaio 1997-dicembre 2000) "se, ad esempio, ci si sforza di comparare la fissità della codificazione del secolo ormai passato con la normazione effusa dei tempi recenti, la sensazione è di uno iato ben più dilatato di pochi decenni. Come per una piccola, grande rivoluzione industriale, sono cambiati i ritmi e le modalità di produzione del diritto ed è mutato profondamente il metodo della conoscenza: anche qui il ricordo delle corpose riviste giuridiche del passato, in arretrato, quanto a tempi di pubblicazione, persino d'anni, fa sorridere pensando all'on line, pratica ormai quotidiana del giurista moderno. E se l'aggiornamento di conoscenza ha un'indubbia connotazione individuale, il rimpianto, rispetto al passato, è per ciò che ferma invece la riflessione: il proliferare delle norme reca con sé l'espansione dei commenti "a prima lettura", necessariamente dinamici come le prime e tuttavia, proprio per questo, non meno frenetici, perciò si avverte spesso il bisogno di una meditazione, nel senso etimologico dell'espressione, di uno scambio comune per riprender fiato teorico".

A ciò si aggiunge l'ormai diffusa pluralità di piani nella produzione delle norme giuridiche. Quest'ultima è intensa e continua – in contrasto con ogni spinta alla delegificazione – anche per il concorso di fonti diverse da quella nazionale. Le nuove articolazioni giuridiche sovranazionali, unitamente alle nuove autonomie giuridiche infranazionali, implicano la necessità di una diversa conoscenza della produzione del diritto, con metodologie ed approcci che rendono superate quelle appena passate.

Infine occorre considerare il "confine conteso" tra diritto e non-diritto, tra l'ambizione del primo di disciplinare e formalizzare fenomeni dalla fisionomia ancora fluida ed incerta ed una sorta di richiesta d'autonomia da parte d'altre scienze, che a quei fenomeni guardano con anticipo.

La bioetica, le biotecnologie, l'inquinamento elettromagnetico, ma anche l'insider trading, la pirateria informatica, internet, e tutto ciò che, in generale, è sperimentato dalla scienza prima che il diritto fissi le proprie regole: tutto ciò interagisce con il lavoro del giurista, il quale era, in passato, chiamato, essenzialmente, ad un'opera di sistemazione e razionalizzazione di categorie già note, mentre oggi si trova a confrontarsi con complesse quadri normativi e deve interagire con settori che tradizionalmente non appartengono alla cultura giuridica.

La rapidità delle trasformazioni che investono ampi settori dell'economia della scienza, della medicina, incidono altresì sul quadro sociale in cui il giurista è chiamato ad operare, ed occorre quindi un costante adeguamento delle conoscenze di contesto.

7. Un ruolo centrale nella formazione sia iniziale sia permanente della magistratura è oggi svolto dalla IX Commissione referente del CSM, che ai sensi dell'art. 29 del Regolamento Interno, propone al Consiglio il programma annuale dei corsi di formazione.

Il Consiglio, pertanto, ai sensi dell'art. 29 del R.I., su proposta della Commissione per il tirocinio e la formazione professionale, organizza incontri di aggiornamento professionale e incontri di studio per gli uditori giudiziari.

Nell'attuazione dei propri compiti la IX Commissione, ai sensi dell'art.10 del R.I., è coadiuvata dall'opera del Comitato Scientifico composto da magistrati e docenti universitari.

Al Comitato Scientifico è rimessa, infatti, alla luce delle linee guida fissate dal Plenum, su proposta della IX Commissione, l'elaborazione del programma annuale dei corsi, i temi, le modalità didattiche e organizzative, l'individuazione dei docenti e dei coordinatori esterni, i criteri per l'individuazione dei destinatari dell'attività formativa e ogni altro elemento necessario per la definizione di ciascuna iniziativa formativa.

Alle iniziative di formazione svolte a livello centrale si affiancano i seminari e gli Incontri di studio promossi in sede distrettuale dai magistrati referenti distrettuali per la formazione, destinate, e in determinati casi in modo mirato, anche agli uditori giudiziari.

8. L'esigenza di professionalità del magistrato è, infatti, molto forte nel momento in cui si assumono le funzioni, nel momento in cui la legittimazione tecnico –giuridica acquisita con il superamento del concorso deve inverarsi nel concreto esercizio della giurisdizione.

Il tirocinio giudiziario quindi è un punto centrale della carriera del magistrato in quanto volto a garantire la formazione professionale degli uditori giudiziari e la verifica della loro idoneità all'esercizio delle funzioni giudiziarie (art.1 D.P.R. 17 luglio 1998).

Diversi sono gli organismi che sovrintendono con differenti livelli di responsabilità il complessivo periodo di tirocinio.

In primo luogo il CSM (e in sede referente la IX Commissione) che ha una competenza generale così come previsto dall'art 1 c.2 D.P.R. 17 luglio 1998; quindi i Consigli giudiziari cui sono attribuite diverse rilevanti incombenze quali: l'approvazione dei piani di tirocinio che sono quindi trasmessi al CSM, la scelta dei magistrati collaboratori e dei magistrati affidatari, l'organizzazione di incontri di studio e di formazione professionale a livello locale, la redazione dei pareri per la valutazione di idoneità.

Presso ciascun Consiglio giudiziario è poi costituita una Commissione distrettuale per gli uditori giudiziari disciplinata dall'art. 9 del reg. cit.

Un ruolo molto importante è svolto dai magistrati collaboratori designati dal Consiglio giudiziario, uno per il settore civile e uno per il settore penale, che seguono ciascun uditore durante tutto il percorso del tirocinio, divenendo un punto di riferimento costante e costituendo il collegamento tra gli uditori, i magistrati affidatari, il Consiglio giudiziario.

Al fine di offrire un ausilio al magistrato nell'immediatezza dell'assunzione delle funzioni giurisdizionali l'art.15 c.3 del D.P.R. cit. ha previsto che il magistrato uditore con funzioni, sino alla nomina a magistrato di tribunale, sia seguito da due magistrati collaboratori che pur nel rispetto dell'autonomia di cui l'uditore giudiziario è pienamente titolare nell'esercizio delle funzioni giudiziarie al medesimo affidate, hanno il compito di assisterlo e di collaborare con lui per il superamento delle difficoltà e dei problemi connessi con l'inizio della professione e di orientarlo verso l'approfondimento e il completamento della sua cultura professionale.

9. La formazione, quindi si delinea come un dato costante e necessario della professione del magistrato e rappresenta un dato di unità e continuità concettuale tra la fase dell'uditorato e la fase dell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.



# Verifiche di professionalità, indipendenza e ordinamento giudiziario

di MARIANO SCIACCA

La progressione in carriera dei magistrati è basata su un sistema per il quale il magistrato deve superare, secondo scansioni temporali predeterminate, una valutazione fondata sui parametri della laboriosità, della capacità, della diligenza, della preparazione nell'esercizio delle funzioni, indicati dalle leggi che regolano l'accesso ai vari gradi o l'idoneità alle funzioni di legittimità (D.P.R. 16 luglio 1998 per il conferimento delle funzioni agli uditori giudiziari, leggi 2 aprile 1979 n. 97, per la nomina a magistrato di tribunale, 25 luglio 1966 n. 570 per la nomina a magistrato di corte di appello, 20 dicembre 1973 n. 831, per la idoneità alle funzioni di legittimità ed alle funzioni direttive superiori).

Il contenuto di tali parametri è delineato solo in via generale in sede legislativa e deve essere fissato nel suo contenuto dagli organi decidenti (il Consiglio superiore), consultivi (il Consiglio giudiziario) e propositivi (i capi degli uffici), che sono chiamati ad intervenire nell'ambito del procedimento amministrativo di valutazione (delibera CSM del 23 luglio 2003).

La recente presentazione della pubblicazione curata dall'Associazione Nazione Magistrati (*I Magistrati e la sfida della professionalità*, 2003, Editrice Ipsoa), in esito all'organizzazione di un ciclo di seminari decentrati in vari distretti italiani, ha offerto una preziosa occasione per un sereno e obiettivo confronto tra la magistratura associata, il governo, l'avvocatura e il mondo accademico (ciò al di là delle evidenti differenziazioni antropologiche che caratterizzano ciascuna delle menzionate categorie professionali e politiche).

Non v'è dubbio alcuno che la professionalità del magistrato e le modalità di verifica e valutazione della stessa costituiscano oggi un tema centrale, anche se da solo non risolutivo dei noti problemi nell'ambito delle riforme in materia di giustizia.

Correttamente la disamina delle possibili soluzioni impone, peraltro, di considerare, adeguatamente l'evoluzione storica del nostro ordinamento giudiziario anche e soprattutto alla luce della

Costituzione, di distinguere sempre – pazientemente, ma con doverosa lucidità – i problemi reali e le reali deficienze del sistema giustizia dagli slogans, spesso interessati, sempre più spesso urlati e propalati sui mass media, nonché, infine, di valutare in che senso e come esso costituisca uno dei diversi snodi centrali in materia di corretto ed efficiente funzionamento del servizio giustizia, quali quelli dell'accesso in magistratura, della formazione iniziale e successiva del magistrato, del passaggio di funzioni e del conferimento di funzioni direttive.

Non può certo oggi negarsi come la professionalità del magistrato costituisca tanto la fonte di legittimazione sostanziale della magistratura – nel nostro sistema come in tutti gli ordinamenti continentali –, quanto, al contempo, un ineliminabile presidio della sua indipendenza ed autorevolezza e un diritto di ogni cittadino che alla giustizia si rivolga in essa confidando.

Il tema della professionalità attinge, in primo luogo, direttamente la questione della legittimazione del magistrato, sia esso giudice o p.m..

Soltanto un elevato livello di professionalità diffusa dei magistrati consente all'intervento giudiziario di essere davvero indipendente ed autonomo, se autonomia significa non già la possibilità di scelte arbitrarie, soggettivistiche, casuali o frutto di ignoranza, ma consapevole scelta, culturalmente fondata, tra le interpretazioni possibili della norma. Soltanto un elevato livello di cultura della funzione mette il magistrato al riparo dalla tentazione di imboccare la strada delle scorciatoie e della disinvoltura pur di raggiungere un risultato giusto. Ed è spesso il magistrato non colto quello più portato ad improntare i suoi comportamenti all'indifferenza verso i valori della persona, verso il valore delle garanzie, verso il ruolo della difesa (CSM, delibera 9 luglio 1996).

Ma tale affermazione (per assumere il significato ed il valore profondo che le compete) deve guardare al passato che è stato (e al futuro prossimo venturo che ritorna ...).

Parliamo del sistema dei ruoli chiusi e dei concorsi interni ereditato, dopo l'approvazione della Carta Costituzionale, dalla disciplina dell'ordinamento giudiziario del 1941 e sopravvissuto sino all'introduzione dell'opposta disciplina dei cd. ruoli aperti.

Il prof. Franco Cordero ha ricordato come "...influiva su tale sintonia il fatto che ogni magistrato in qualche modo dipendesse dal potere esecutivo quanto a carriera; i selettori erano alti

magistrati col piede nella sfera ministeriale; tale struttura a piramide orientava il codice genetico; l' 'imprinting' escludeva scelte, gesti, gusti ripugnanti alla bienséance filogovernativa; ed essendo una sciagura l'essere discriminati, come in ogni carriera burocratica, regnava l'impulso mimetico". Analogamente le osservazioni di un testimone diretto del tempo sono oggi di ammonimento per tutti: " Giocava moltissimo la carriera. Entrando in magistratura si sapeva che dopo aver superato il concorso e poi l'esame per giudice aggiunto, dopo un certo numero di anni si sarebbero dovuti affrontare e possibilmente superare concorsi per la Corte di Appello e la Corte di cassazione. C'era dunque la preoccupazione di lavorare in un certo modo, con un certo stile, un linguaggio, un rigore che potessero essere approvati dai magistrati di Cassazione giudici dei concorsi. Importante era anche la funzione dei capi degli uffici.. Delicata funzione dei capi era la scelta dei giudici ai quali affidare certi affari piuttosto che a certi altri" (Uberto Scarpelli, *Le porte della stalla*, in *Quadrimestre*, n. 3, 1985).

Tra il 1963 ed il 1973 il sistema di carriera dei magistrati subisce una profonda modificazione con l'introduzione di un sistema di progressione cosiddetta a ruoli aperti, che consente di conseguire la categoria e lo stipendio della funzione superiore pur continuando a svolgere le funzioni svolte in precedenza.

Con la legge 4 gennaio 1963 n. 1 viene abolito il concorso per titoli per appello e cassazione; il concorso per esami è ripristinato per un numero limitato di posti e viene ampliato l'ambito delle promozioni per scrutinio.

La "legge Breganze" 25 luglio 1966 n. 570 adotta poi per la nomina a magistrato di appello il ruolo aperto su valutazione del Consiglio giudiziario e delibera del Csm, dopo undici anni di anzianità nelle funzioni di magistrato di tribunale.

Con la legge 20 dicembre 1973 tale sistema è esteso anche alle promozioni in cassazione.

Da questo momento in poi, come è stato efficacemente rilevato, il problema diventa quello della promozione di una professionalità diffusa in un magistratura di eguali.

Mette conto forse sottolineare, prima di avventurarsi nei meandri del tempo presente e nell'analisi delle deficienze dell'attuale sistema e della congruità dei rimedi proposti, ribadire quale fossero le conseguenze del vecchio sistema dei ruoli chiu-

si: sentenze “vocate” tendenzialmente e istintivamente a confrontarsi con le future valutazioni delle commissioni esaminatrici, piuttosto che con le istanze degli utenti ad avere una giustizia celere, effettiva e realmente vicina ai fenomeni sociali in continuo divenire, i conseguenti inevitabili rischi di conformismo alla giurisprudenza della Cassazione e comunque alle tesi, alle prospettive culturali, se non politiche, dei capi degli uffici, la tendenza alla produzione di veri e propri trattati giuridici in luogo di sentenze, titoli pronti ad essere prodotti per futuro passaggio di grado, la conseguente rincorsa a procurarsi i posti e gli uffici meno onerosi onde garantirsi tempo e “adeguata ponderazione” nella preparazione degli esami e dei relativi titoli....

Oggi, nessuno potendo negare il ruolo svolto (e il prezzo pagato) dalla magistratura italiana nell’attuazione della Costituzione, nell’affermazione e tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini e nel consolidamento e nella difesa della democrazia, si riconosce purtuttavia che l’attuale sistema di valutazione della professionalità non costituisce più un meccanismo adeguato alle esigenze di un reale vaglio delle attitudini, delle specifiche capacità e delle doti richieste per le funzioni in concreto esercitate dal singolo magistrato.

Ciò per un duplice ordine di motivazioni: sia perché la sua concreta attuazione ha in effetti determinato l’affermazione di un sistema di “avanzamento senza demerito” certamente non condivisibile, quanto perché la professionalità del magistrato, nella sua ricchezza di conoscenza tecnica, di capacità nell’esercizio delle funzioni giudiziarie e giurisdizionali, di consapevolezza del ruolo, di responsabilità professionale postula un sistema di verifica periodico che sia agganciato ad una sistematica raccolta di dati qualitativi e quantitativi e che permetta di offrire un quadro reale delle attitudini e dell’impegno effettivamente profuso nell’esercizio della funzione.

È ormai comune sentire il rilievo della necessità di considerare l’oggetto di questa valutazione – di qualità e quantità\produttività –:

da un lato, alla luce della complessiva attività che ruota intorno alla figura ed al lavoro del magistrato-ufficio, abbandonandosi datate impostazioni tutte incentrate sulla bravura e la “scienza” del singolo magistrato, isolata monade giudiziaria, dovendosi di contro valorizzare quel complesso di competenze,

qualità e attitudini che consentono un corretto ed efficace esercizio della giurisdizione;

e dall'altro alla luce delle concrete condizioni strutturali e funzionali dell'ufficio e del territorio nell'ambito dei quali il servizio viene offerto.

I lavori seminari culminati nella pubblicazione dell'Associazione Nazionale Magistrati (che hanno il loro nobile precedente del Convegno ANM di Bardolino) hanno permesso di concretizzare una serie di proposte adeguate a garantire il fine perseguito e, al contempo, preservare il magistrato dall'inserimento, lungo l'arco della sua carriera, di griglie valutative, oltre che poco funzionali, pericolosamente insidiose per la sua autonomia e indipendenza:

- L'introduzione di momenti di verifica della professionalità non troppo distanziati ed estesi lungo tutto l'arco dell'attività, per stimolare il magistrato a mantenere standard medi di professionalità e nel contempo alimentare un curriculum più reale ed aderente all'effettivo profilo professionale, acquisendo dati ed informazioni che consentiranno un più adeguato giudizio in occasione di specifiche valutazioni;

- L'adozione di criteri di valutazione idonei a fornire un quadro reale delle attitudini, delle capacità e dell'impegno del magistrato (con indicatori affidabili sulla qualità e quantità del lavoro giudiziario) visto come singolo e come soggetto inserito in una realtà più complessa, con conseguenti vagli professionali più approfonditi e rigorosi nel passaggio da una funzione ad un'altra (e non solo tra giudicate e requirente e viceversa) perché raramente può esservi un magistrato veramente adatto e capace in tutti i campi della possibile attività professionale;

- Una costante formazione professionale, obbligatoria in occasione della riconversione ad altra funzione;

- Una analisi delle capacità organizzative e della attitudine agli incarichi direttivi, come elemento costante della valutazione periodica, da riprendere ed approfondire in occasione della valutazione specifica richiesta per il conferimento di un incarico direttivo, nella prospettiva ormai acquisita della temporaneità delle funzioni direttive;

- Il riferimento a fonti e modalità di conoscenza migliorate ed ampliate, con soluzioni normative che consentano l'ingresso, tra gli atti che gli organi di autogoverno devono valutare, di

contributi conoscitivi (elementi e non valutazioni) provenienti da organi istituzionali;

- L'adozione di rimedi ed interventi appropriati in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato valutato, di diversa entità, con ripercussioni anche sulla progressione economica;

- Il mantenimento della competenza sulla progressione in carriera in capo al C.S.M. ed ai Consigli Giudiziari, per assicurare l'indipendenza della magistratura

In tale direzione il C.S.M. ha istituito – con delibera 16 aprile 2001 – un gruppo di lavoro al fine di effettuare un monitoraggio dell'attività svolta dalle Corti di Appello e dai Tribunali ordinari, con l'obiettivo di individuare i criteri per la redistribuzione degli organici. Il gruppo di lavoro ha avuto modo di formare una relazione riguardante la situazione delle Corti di Appello (approvata dal C.S.M. con delibera 10 luglio 2002), offrendo altresì un metodo di valutazione della congruità del tipo di lavoro che viene svolto da ciascun ufficio giudiziario in relazione all'organico previsto, anche al fine che sia garantita una risposta giurisdizionale conforme al principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost..

Con delibera 10 luglio 2002 il C.S.M. ha poi approvato la proposta relativa alla messa a punto di un sistema di monitoraggio dei flussi giudiziari predisposta da un gruppo di lavoro misto che ha collaborato con la Settima Commissione

Nel periodo febbraio-giugno 2002 il gruppo misto ha analizzato e individuato una serie di "indicatori di efficienza" che il Ministero ha provveduto a trasferire all'interno di un software destinato ad essere implementato con i dati relativi alla vita degli uffici giudiziari.

Abbandonata l'iniziale impronta quantitativa, tutta concentrata sulla individuazione di standard medi di produttività individuale il gruppo si è orientato verso:

- la valutazione delle complessive condizioni di lavoro dell'ufficio giudiziario;

- la valutazione quantitativa dei relativi flussi di procedimenti;

- la valutazione quali-quantitativa delle attività svolte dall'ufficio giudiziario;

- la valutazione delle presenze e del turn over del personale (di magistratura e non), da rapportarsi ai flussi di lavoro;

– la comparazione per tipologie omogenee di uffici (secondo natura, territorio e dimensioni) e di attività giudiziarie (settore civile e penale, sotto-settori specialistici);

– la rilevazione e comparazione, infine e solo a questo punto, dei livelli di produttività dei singoli.

Al termine del lavoro svolto si è giunti ad un primo sistema di indicatori, limitato agli uffici fondamentali del primo grado (procura; tribunale civile e penale; ufficio gip-gup), che avrebbe dovuto essere sperimentato dal Ministero presso alcune sedi e, quindi, implementato sul piano concettuale dallo stesso gruppo misto (con riferimento ai restanti uffici di primo grado e agli uffici di secondo grado).

Tale sistema, pur approvato dal C.S.M., non ha poi avuto alcun ulteriore seguito da parte del Ministero. Nonostante ciò, il 23 luglio di questo anno, il C.S.M. ha approvato, all'unanimità, una proposta di integrazioni e modifiche alla circolare che disciplina i pareri dei Consigli giudiziari (n. 1275/1985), introducendosi un'apposita modulistica, calibrata per i diversi stadi della progressione di carriera del magistrato e in relazione sia ai rapporti informativi dei Capi degli uffici che ai pareri dei Consigli giudiziari.

Ciò con il dichiarato obiettivo di aumentare la qualità delle fonti di conoscenza e di conferire la massima oggettività ed uniformità ai pareri formulati dai consigli giudiziari.

Quanto alle fonti di conoscenza - la circolare del 1985 impone ai Consigli giudiziari di formulare i loro pareri all'esito di una composita attività istruttoria, basata su fonti di conoscenza puntualmente indicate, quali: 1) i rapporti dei dirigenti degli uffici e gli altri documenti contenuti nel fascicolo personale, 2) le statistiche dell'ufficio; 3) i fatti accertati a seguito di notizie riferite dai componenti del consiglio giudiziario, 4) gli elementi emersi da eventuali audizioni, 5) la scheda di autorelazione (capo V, lett. a, n. 1 della circolare prot. 1275 del 1985) – il C.S.M. ha ritenuto necessario predisporre una griglia di valutazione secondo parametri oggettivi che dovrà essere assunta a premessa ed presupposto oggettivo giustificativo dell'atto istruttorio centrale dell'attuale procedimento di verifica che è il rapporto del dirigente dell'ufficio; atto il quale risulta così vincolato sia nell'adozione dei parametri di valutazione che nelle fonti di conoscenza diretta agli stessi criteri imposti al Consiglio giudiziario.

Segnatamente, oltre ai parametri di valutazione previsti per il conferimento delle funzioni agli uditori giudiziari – valutazione di idoneità secondo le attitudini, capacità, idoneità per le funzioni requirenti e giudicanti civile o penale ed alla luce dell'attività svolta, delle qualità professionali e delle indicazioni contenute nella scheda di autorelazione - vanno considerate la chiarezza e la tecnica espositiva; le modalità di collaborazione nella conduzione delle indagini; il livello dei contributi in camera di consiglio; l'aggiornamento dottrinale e giurisprudenziale dimostrato anche attraverso le attività di studio e di ricerca, purché abbiano comportato un arricchimento del lavoro giudiziario.

La preparazione e la capacità, che si manifestano nella concreta professionalità dimostrata dal magistrato nell'esercizio delle proprie funzioni e nell'aggiornamento dottrinale e giurisprudenziale (e non già nel chiuso di uno stanzone di un'astratta e teorica sessione d'esame...), vanno desunte dal complesso dell'attività giudiziaria svolta dall'interessato e, in particolare, tra gli altri, dai seguenti elementi:

- libertà da condizionamenti o da vincoli che possono limitare l'imparzialità dell'attività giudiziaria;
- qualità di carattere significative per l'attività giudiziaria;
- modalità di direzione della polizia giudiziaria e di conduzione delle istruttorie;
- modalità di partecipazione alle udienze dibattimentali dei giudici e del P.M.;
- tecniche di indagine nei confronti della criminalità negli specifici settori;
- celerità nella condizione del processo;
- capacità di sintesi e di individuazione delle questioni da decidere;
- modalità di conduzione dell'udienza da parte di chi la presiede;
- attività di volontaria giurisdizione e amministrazione dei magistrati minorili e dei magistrati di sorveglianza;
- qualità dei contributi in camera di consiglio;
- capacità del magistrato di organizzare il proprio lavoro.

La laboriosità va desunta da apposito prospetto di rilevazione statistica con tutte le aggregazioni e/o disaggregazioni utili alla corretta lettura del parametro. Il dato quantitativo deve es-

sere sempre integrato da indicazioni qualitative sull'attività svolta. I

I C.G. terrà conto, altresì, in quanto rilevino, delle condizioni dell'ufficio nel quale l'interessato esercita le funzioni. I dati quantitativi verranno forniti anche come dati relativi, curando di utilizzare riferimenti omogenei quanto a tipo di uffici e sufficientemente ampi.

La diligenza va desunta anzitutto da:

- assiduità e puntualità quanto alla presenza in ufficio nei casi in cui sia necessario per il buon funzionamento dell'ufficio stesso;

- puntualità nel deposito della minuta dei provvedimenti;

- disponibilità alle sostituzioni, applicazioni e supplenze, in quanto rispondenti alle norme di legge ed alle direttive del C.S.M., necessarie al funzionamento dell'ufficio;

- impegno, nei limiti delle proprie funzioni, nel vigilare sull'attività del personale di cancelleria e di segreteria, nel seguire le fasi preparatorie dell'attività giudiziaria, nella sollecita trattazione e definizione dei procedimenti;

- impegno organizzativo.

Lungimiranti criteri che i Consigli Giudiziari dovranno riempire di contenuti e prassi virtuose. Ma allora non si può concludere se non confrontando le brevi indicazioni su rilevate con la disciplina prevista in materia dal cd. *maximendamento* sull'ordinamento giudiziario presentato dal Governo ed in questi mesi in discussione in Parlamento.

Ciò, al fine di comprendere e chiarire se le proposte in esso contenute rispondano tanto ai principi di indipendenza ed autonomia della giurisdizione quanto agli obiettivi di efficienza del sistema giustizia e di professionalizzazione e responsabilizzazione dei magistrati.

Qui è opportuno richiamarsi espressamente al parere reso sul *maxiemendamento* dal C.S.M..

Il nuovo sistema proposto adotta il "concorso", affidato ad una commissione esaminatrice esterna al CSM, come criterio selettivo generalizzato nelle diverse fasi della progressione in carriera., così prefigurando verosimilmente un sistema strutturato su basi gerarchiche. Omettendo ogni commento sulla complessità e farraginosità del sistema concorsuale proposto, basti rilevare come i concorsi, che ciascun magistrato deve affron-

tare e superare per coprire il posto corrispondente, vengono previsti nelle seguenti ipotesi: per la copertura del 25% dei posti vacanti nella funzione giudicante di primo grado, ad opera dei magistrati che esercitano da almeno cinque anni le funzioni requirenti; il concorso è per titoli ed esami, scritti e orali; per la copertura del 25% dei posti vacanti nelle funzioni requirenti di primo grado, ad opera dei magistrati che esercitano da almeno cinque anni le funzioni giudicanti; il concorso è per titoli ed esami, scritti e orali; per la copertura del 75% dei posti vacanti nella funzione giudicante di secondo grado, con ripartizione per il 25% a magistrati che esercitano le funzioni requirenti di secondo grado da almeno cinque anni e per il 75% a magistrati con otto anni di anzianità, di cui gli ultimi tre nelle funzioni giudicanti, e che abbiano frequentato con favorevole giudizio finale l'apposito corso di formazione alle funzioni di appello presso la scuola superiore delle professioni giuridiche; il concorso è per titoli ed esami, scritti e orali; per la copertura del 75% dei posti vacanti nella funzione requirente di secondo grado, con ripartizione per il 25% a magistrati che esercitano le funzioni giudicanti di secondo grado da almeno cinque anni e per il 75% a magistrati con otto anni di anzianità, di cui gli ultimi tre nelle funzioni requirenti, e che abbiano frequentato con favorevole giudizio finale l'apposito corso di formazione alle funzioni di appello presso la scuola superiore delle professioni giuridiche; il concorso è per titoli ed esami, scritti e orali; per la copertura del 75% dei posti vacanti nelle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, ad opera di magistrati che esercitano da almeno sette anni le rispettive funzioni di secondo grado oppure con una anzianità di almeno quindici anni e che abbiano frequentato con favorevole giudizio finale l'apposito corso di formazione alle funzioni di legittimità presso la scuola superiore delle professioni giuridiche; il concorso è per titoli ed esami, scritti e orali; per la copertura dei restanti posti vacanti nelle funzioni giudicanti e requirenti di legittimità, ad opera di magistrati che esercitano da almeno cinque anni le funzioni di legittimità; il concorso in questo caso è per soli titoli; per la copertura dei posti direttivi giudicanti di primo grado, ad opera di coloro che abbiano superato almeno uno dei concorsi per il conferimento delle funzioni di secondo grado o di legittimità da non meno di cinque anni ed abbiano esercitato continuativamente

funzioni giudicanti negli ultimi tre anni; il concorso è per titoli ed esami; per la copertura dei posti direttivi requirenti di primo grado, ad opera di coloro che abbiano superato almeno uno dei concorsi per il conferimento delle funzioni di secondo grado o di legittimità da non meno di cinque anni ed abbiano esercitato continuativamente funzioni requirenti negli ultimi tre anni; il concorso è per titoli ed esami; per la copertura dei posti direttivi giudicanti di secondo grado, ad opera di coloro che abbiano superato il concorso per il conferimento delle funzioni di legittimità da non meno di dieci anni ed abbiano esercitato continuativamente funzioni giudicanti negli ultimi tre anni; il concorso è per titoli ed esami; per la copertura dei posti direttivi requirenti di secondo grado, ad opera di coloro che abbiano superato il concorso per il conferimento delle funzioni di legittimità da non meno di dieci anni ed abbiano esercitato continuativamente funzioni requirenti negli ultimi tre anni; il concorso è per titoli ed esami; per la copertura dei posti direttivi giudicanti di legittimità, ad opera di coloro che abbiano esercitato funzioni giudicanti di legittimità da non meno di quattro anni; il concorso è per soli titoli; per la copertura dei posti direttivi requirenti di legittimità, ad opera di coloro che abbiano esercitato funzioni requirenti di legittimità da almeno quattro anni; il concorso è per soli titoli; per la copertura dei posti direttivi superiori giudicanti di legittimità, ad opera di coloro che abbiano esercitato funzioni giudicanti di legittimità da almeno dieci anni; il concorso è per soli titoli; per la copertura dei posti direttivi superiori requirenti di legittimità, ad opera di coloro che abbiano esercitato funzioni requirenti di legittimità da almeno dieci anni; il concorso è per soli titoli; per la copertura del posto di Presidente della Corte di cassazione (posto direttivo superiore apicale di legittimità), ad opera di coloro che abbiano esercitato funzioni giudicanti di legittimità da almeno dieci anni; il concorso è per soli titoli.

Infine per il conferimento delle funzioni semidirettive di primo grado e di secondo grado, previa valutazione da parte di specifiche commissioni, è poi richiesto il previo superamento di almeno uno dei concorsi per il conferimento delle funzioni di secondo grado o di legittimità. Infine, va segnalato che le commissioni di concorso hanno una composizione diversa per ciascuna delle ipotesi sopra evidenziate.

Il risultato ottenuto è quello di ridisegnare, con tutti i relativi dubbi di costituzionalità, una magistratura a struttura piramidale e verticistica, dove il principio costituzionale per cui i magistrati si distinguono solo per le diversità delle funzioni viene di fatto cancellato da una carriera accelerata per posti – erroneamente ritenuti superiori – di secondo grado e di legittimità e dove, per di più, per rigidità degli schemi di carriera, viene esclusa la preziosa risorsa delle reversibilità delle funzioni.

Tale sistema esalterebbe presumibilmente il conformismo, l'omologazione culturale, la competitività, muovendosi sul presupposto che la selezione premia i migliori. Valori questi, i quali, se validi in altre situazioni e per altre categorie professionali, appaiono fundamentalmente estranei, nella misura in cui risultano attuati mediante lo strumento del concorso, alla progressione in carriera del magistrato, il quale da un servizio ai cittadini e merita di essere valutato sulla base della qualità del suo lavoro, non in competitività con i suoi colleghi.

Ciò, peraltro, con buona pace del dettato costituzionale che affida al Consiglio superiore della Magistratura le attribuzioni in materia di status dei magistrati e, segnatamente, l'adozione dei provvedimenti relativi alle assegnazioni, ai trasferimenti ed alle promozioni (art. 105 Cost), essendo la selezione degli aspiranti e la copertura dei posti cui assegnare i vincitori di fatto integralmente devoluta alle commissioni di concorso, sulle cui valutazioni e conclusioni il Consiglio superiore non ha potere di interloquire in alcun modo. Tanto più che il previsto potere di nomina delle commissione da parte dello stesso Consiglio stante la non delegabilità di una attribuzione che la Costituzione ha voluto conferire in via esclusiva al Consiglio superiore e debitamente considerando come l'attribuzione di un siffatto potere valutativo a una Commissione esterna – chiamata ad esaminare i lavori giudiziari e scientifici e ad esprimere un giudizio finale che vincola il CSM – finisca col limitare i poteri del CSM col rischio di riservare allo stesso un ruolo meramente notarile.

# Deontologia professionale e giudizio disciplinare

di ALESSANDRO ANDRONIO

## Breve premessa

Il presente contributo rappresenta un tentativo di ricostruire un quadro sistematico aggiornato della responsabilità disciplinare del magistrato, con particolare attenzione ai principi costituzionali, ai profili procedurali, al rapporto con la deontologia. Le diverse fattispecie della responsabilità politica, della responsabilità civile, della responsabilità amministrativa, della responsabilità contabile non saranno oggetto di specifica trattazione.

Ci si soffermerà, in particolare, sulle questioni problematiche e su quelle più recentemente trattate da parte della dottrina e della giurisprudenza.

La materia pone numerosi problemi interpretativi in relazione alla forma di governo, poiché presuppone, sul piano logico, la ricostruzione dei rapporti fra i poteri dello Stato. Il quadro costituzionale di riferimento è, pertanto, assai ampio, ed è costituito dagli artt. 24, 25, 27, 28, 97, 98 e 101-113 Cost.

Il procedimento disciplinare è regolato, a livello legislativo dagli artt. 4, 6, 10, n. 3, 14, n. 1, 17, della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura) e, più nel dettaglio, dagli artt. 32, 39, 40, 56-62 del d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916 (Disposizioni di attuazione e di coordinamento della legge 24 marzo 1958, n. 195, concernente la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura e disposizioni transitorie), di rango regolamentare, anche se parzialmente legiferato.

Le norme processuali principali sono contenute nel r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511 (Guarentigie della magistratura), artt. 27-38; la definizione dell'illecito disciplinare e l'elenco delle sanzioni sono contenuti nello stesso regio decreto, artt. 17-21.

In forza dell'art. 17 del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 273 (Norme di attuazione, coordinamento e transitorie del d.P.R. 22 settembre

1988, n. 49 recante norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale), al giudizio disciplinare si applica, per quanto non espressamente previsto dalle norme che lo disciplinano, il codice di procedura penale del 1930.

Gli artt. 9 e 10 della legge 7 febbraio 1990, n. 19 (Modifiche in tema di circostanze, sospensione condizionale della pena e destituzione dei pubblici dipendenti) dettano norme generali sulla sospensione e la destituzione dei pubblici dipendenti a seguito di pronunce disciplinari e sulle modalità della riammissione in servizio.

La legge 27 marzo 2001, n. 97 detta norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare e sugli effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

### **Responsabilità disciplinare, indipendenza esterna, indipendenza interna**

In generale, l'affermazione della responsabilità di un soggetto implica non solo l'individuazione del soggetto responsabile, ma anche di quello nei confronti del quale quel soggetto assume la responsabilità, nonché delle forme e dei procedimenti per far valere la responsabilità stessa.

Allora la responsabilità può essere considerata sia come soggezione a un soggetto superiore, è cioè come strumento conformativo del comportamento, sia come soggezione ad una sanzione, cioè come strumento sanzionatorio di atti illeciti.

Queste due forme di responsabilità hanno una diversa influenza sull'indipendenza del soggetto destinatario della responsabilità stessa. Infatti, la condizione dell'essere responsabile verso qualcuno, che si pone in una posizione sovraordinata, implica necessariamente un sostanziale svuotamento dell'indipendenza. Invece, la responsabilità nel senso della soggezione ad una sanzione stabilita dall'ordinamento non ha come effetto necessario o automatico la lesione o la diminuzione dell'indipendenza.

L'unica forma di responsabilità del magistrato costituzionalmente compatibile con il principio di indipendenza è, quindi, la soggezione ad una sanzione nel caso del compimento di atti illeciti, posto che il fondamento costituzionale della responsabi-

lità sta nel potere che il giudice esercita attraverso la funzione giurisdizionale, concepita modernamente come esercizio di discrezionalità valutativa e interpretativa e non tradizionalmente come attività “neutra”.

Per facilitare l’inquadramento sistematico della responsabilità disciplinare, oggetto della presente trattazione, nel quadro costituzionale, è opportuno premettere qualche cenno relativo al rapporto tra legittimazione e responsabilità politica dei magistrati.

Dato per scontato che i magistrati non abbiano una responsabilità politica istituzionale, in quanto non esistono poteri di rimozione da parte di altri organi costituzionali, è opportuno verificare se possa configurarsi, invece, una responsabilità politica diffusa.

Una parte della dottrina intende per responsabilità politica diffusa il caso in cui il titolare di un potere politico venga associato ad una qualunque critica, la quale si presenta come risultato del semplice esercizio della libertà di chi la formula ed il cui esito, dal punto di vista del diritto, non è oggettivamente misurabile.

Torna in auge, nell’attuale congiuntura politico-istituzionale, il fondamento di una supposta responsabilità politica diffusa dei magistrati nell’articolo 101, comma 1, Cost., che prevede che “la giustizia è amministrata in nome del popolo”.

In realtà, al di là dell’assenza di qualsivoglia collegamento testuale nella Costituzione con la legittimazione popolare della funzione giurisdizionale, è la stessa categoria della responsabilità politica diffusa ad essere intimamente contraddittoria. Equiparare anche lontanamente l’esercizio di una critica politica alla sanzione verso il soggetto destinatario della critica risulta estremamente difficile sul piano ontologico. La responsabilità politica istituzionale ha infatti conseguenze giuridiche evidenti sul soggetto responsabile, anche se risulta sganciata dal compimento di atti illeciti in senso stretto. La responsabilità politica diffusa non ha alcuna conseguenza sul soggetto responsabile. Si tratta pertanto di una categoria, che proprio per la sua estrema genericità e per il suo attagliarsi potenzialmente a qualunque situazione della vita associata, risulta priva di portata esplicativa.

Peraltro, la legittimazione della funzione giurisdizionale trova il suo fondamento costituzionale non tanto nel consenso po-

polare, quanto nella soggezione del giudice alla legge.

Venendo all'esame della responsabilità in senso giuridico, emergono due profili, uno interno e l'altro esterno.

Verso l'interno, la posizione del magistrato sconta una concezione del giudice come funzionario pubblico, storicamente collegato al potere esecutivo, per cui la responsabilità si configura come responsabilità disciplinare.

Verso l'esterno, il giudice si presenta come magistrato professionale: la sua responsabilità si configura pertanto in modo simile alla responsabilità professionale, e cioè in termini di responsabilità civile.

I due modelli coesistono. Il presente contributo analizza il primo dei due profili, considerando cioè il giudice come una peculiare figura di funzionario pubblico, sulla scia del retaggio storico della sostanziale equiparazione del giudice al burocrate, fino all'attuale concezione della giurisprudenza costituzionale, che vede considerevolmente espansa la sfera di autonomia e indipendenza della magistratura.

In conclusione, il magistrato si colloca, sul piano costituzionale, in una posizione mediana fra Stato e società, tra potere e libertà dei consociati, espressione di una funzione dotata di caratteristiche proprie ancor prima che di garanzie costituzionali apposite.

In questo quadro si inserisce la responsabilità disciplinare, cioè "la responsabilità che la categoria o l'ordine di appartenenza fa valere nei confronti dei suoi membri", per sanzionare le violazioni dei doveri inerenti all'esercizio della funzione, compresi i comportamenti della vita privata che siano lesivi dell'immagine della categoria.

Sul piano strutturale e organizzativo, si può definire "disciplinare" solo una responsabilità che venga fatta valere da un organo interno alla categoria di riferimento; ciò vale anche per i magistrati, per i quali l'art. 4 della legge n. 185 del 1958 ha attribuito la funzione disciplinare ad una Sezione del Consiglio superiore della Magistratura.

## **Il giudizio disciplinare**

L'iniziativa dell'azione disciplinare è attribuita, dall'articolo 107, comma 2, Cost., alla discrezionalità del Ministro della Giu-

stizia. Le funzioni di pubblico ministero presso la Sezione disciplinare sono comunque esercitate dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, che in concreto promuove l'azione su richiesta del Ministro.

Con una previsione di dubbia costituzionalità, sulla quale la Corte non ha peraltro mai avuto modo di pronunciarsi, l'articolo 14, n. 1, della legge istitutiva del Consiglio superiore della Magistratura attribuisce l'iniziativa disciplinare anche al Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, il quale promuove l'azione nella sua qualità di pubblico ministero presso la Sezione disciplinare. Nel silenzio della legge, si deve ritenere che, per la sua diversità di posizione istituzionale, il Procuratore generale eserciti l'azione disciplinare in via obbligatoria, anche se questi è tenuto a darne notizia al Ministro almeno dieci giorni prima di promuovere l'azione (art.59, commi 3 e 4, l. n. 195/1958).

La notizia dell'illecito può anche giungere dal capo dell'ufficio giudiziario, nell'esercizio del potere di sorveglianza, con l'inizio di un rapporto informativo, o dallo stesso Consiglio superiore, a norma dell'articolo 27 del regolamento interno, o dalle relazioni dell'ispettorato del Ministero della giustizia.

### **La Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura**

La competenza alla trattazione del procedimento disciplinare e all'erogazione eventuale della sanzione spetta, in base all'art.105 Cost., al Consiglio superiore della Magistratura, anche se la l'art. 4 della legge istitutiva, nel testo modificato dall'art. 2 della legge 28 marzo 2002, n. 44, attribuisce la cognizione dei procedimenti disciplinari a carico dei magistrati ad una Sezione disciplinare, composta da sei componenti effettivi e quattro supplenti.

La Corte costituzionale, con la sentenza 2 febbraio 1971, n. 12 ha confermato la legittimità dell'attribuzione della competenza disciplinare ad una sezione anziché all'intero Consiglio, poiché la costituzione non ha *“voluto che tutte le competenze elencate nell'art. 105 siano esercitate dal Consiglio nel suo plenum”*.

Alla natura costituzionale della Sezione disciplinare si collegano conseguenze giuridiche assai rilevanti.

Se infatti si ritiene che la Sezione svolga funzioni amministrative, in linea con il vecchio regime disciplinare dei magistrati, come descritto nel dettaglio dalla relazione Grandi di accompagnamento all'Ordinamento giudiziario, si deve conseguentemente ritenere che ad essa non si applichino i limiti e le garanzie previste per i procedimenti giurisdizionali, e che in sostanza il procedimento disciplinare sia un procedimento speciale, regolato dalla discrezionalità del legislatore.

Se invece si ritiene che la Sezione disciplinare svolga una funzione giurisdizionale, si devono conseguentemente ritenere applicabili al giudizio disciplinare tutte le norme costituzionali che riguardano la giurisdizione e che in concreto incidono sulla composizione della Sezione, sul procedimento, sulle garanzie dei soggetti che vi partecipano, sulla struttura dell'illecito disciplinare.

Ad una prima pronuncia (n. 12/1971) nella quale la Corte ha considerato la Sezione come "autorità giudiziaria" ai limitati fini della proposizione della questione di legittimità costituzionale, è seguita la recente sentenza 17-24 giugno 2002, n. 270, che ha confermato l'ordinanza 15-22 novembre 2000, n. 530, nella parte in cui questa ha dichiarato ammissibile, ai sensi dell'art. 37, comma 4, della legge 11 marzo 1953, n. 87, un conflitto di attribuzione proposto dalla Sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura nei confronti del Senato della Repubblica.

Nel caso risolto dalla Corte, si era posta la questione se la Sezione fosse legittimata a sollevare conflitti interorganici, in presenza di un'attribuzione costituzionale della potestà disciplinare al Consiglio superiore della Magistratura nel suo complesso, e non ad una articolazione dello stesso.

Il carattere giurisdizionale dell'attività svolta dalla Sezione avrebbe potuto essere infatti limitato, in astratto, alla sola legittimazione a sollevare in via incidentale il giudizio di legittimità costituzionale di norme da applicare nel corso del procedimento disciplinare.

La Corte evidenzia, invece, come il legislatore, nel costituire la Sezione disciplinare, regolandone la composizione e il funzionamento, non abbia creato un organo autonomo rispetto al

Consiglio superiore e non abbia frazionato il potere del Consiglio. Secondo la Corte, il legislatore si è limitato a regolamentare l'organizzazione interna del Consiglio, attribuendo sul piano meramente operativo alcune funzioni alla Sezione disciplinare.

La Sezione disciplinare esercita, come evidenziato nelle sentenze della Corte costituzionale 22 giugno 1976, n. 145, 22 giugno 1992, n. 289, 1° marzo 1995, n. 71, 16 novembre 2000, n. 497, una funzione che deve essere qualificata come giurisdizionale in base a diversi indici: 1) la composizione fissa, con sostituzione dei componenti assenti o impediti con altri, supplenti (art. 6, l. 195/1958); 2) l'assimilabilità del procedimento al procedimento giurisdizionale, con espresso richiamo, in via residuale, alle norme del codice di procedura penale; 3) la qualificazione delle decisioni come sentenze e la loro impugnabilità di fronte alle Sezioni unite della Corte di Cassazione (art. 36, r.d.lgs. n. 511/1946 e art. 17, comma 3, l. 195/1958). La Sezione, quale articolazione del Consiglio, è pertanto competente a "dichiarare definitivamente la volontà" del potere a cui appartiene, cioè del Consiglio superiore, *"in quanto le sue determinazioni in materia disciplinare sono insuscettibili di qualsiasi revisione o avocazione da parte del penum, e costituiscono piena e definitiva espressione della potestà disciplinare attribuita dalla Costituzione"*.

Alla piena affermazione della natura giurisdizionale della Sezione disciplinare e della funzioni che essa svolge consegue la piena e diretta applicabilità di tutti i principi e norme costituzionali che regolano la giurisdizione.

### **Profili sostanziali**

Il problema della mancata tipizzazione dell'illecito disciplinare, previsto in via generale e non tassativa dall'art. 18, r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, è stato posto all'attenzione della Corte costituzionale, in forza del richiamo al principio di legalità di cui all'articolo 25, comma 2, Cost., sotto il profilo della tassatività e sotto il profilo della sostanziale equiparazione dell'illecito disciplinare alle altre categorie di illecito.

Con la sentenza n. 100/1981, la Corte costituzionale ha sottolineato l'importanza dei valori a tutela dei quali la responsabili-

tà disciplinare è stata posta, e ha fatto riferimento a principi deontologici *“che non consentono di essere ricompresi in schemi preordinati, non essendo identificabili e catalogabili tutti i possibili comportamenti con essi contrastanti”*. In forza di tale riferimento si è pronunciata a favore della legittimità costituzionale del citato articolo 18, anche se successivamente, con la sentenza n. 497/2000, ha sottolineato che il diritto di difesa del magistrato deve avere la massima espansione proprio in considerazione della mancata tipizzazione legislativa degli illeciti.

Sempre in relazione alla mancata tipizzazione dell'illecito, è intervenuta la sentenza 2 agosto 2001, con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 11 della Convenzione europea, in relazione ad una sentenza di condanna di un magistrato a causa della sua partecipazione alla massoneria.

La Corte europea ha sottolineato che le restrizioni alla libertà di associazione devono necessariamente essere stabilite con legge sufficientemente chiara e specifica, e che una tale previsione restrittiva non può trovare fondamento nell'articolo 18 di cui sopra, privo dei necessari requisiti di tassatività.

La questione della tipizzazione dell'illecito disciplinare è tuttora oggetto di dibattito nell'ambito della dottrina, fortemente favorevole ad una riforma della fattispecie, nella direzione di una maggiore tassatività, e ha richiamato l'attenzione del legislatore, il quale ha provveduto all'elaborazione di diversi progetti e di riforma. Il disegno di legge del Ministro della Giustizia per la riforma dell'ordinamento giudiziario si muove, infatti, nella direzione della tipizzazione dell'illecito, anche se non prevede alcun riferimento specifico ai risultati dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale e contiene una sostanziale delega in bianco, in assenza dei principi e criteri direttivi di cui all'art.76 Cost..

La giurisprudenza disciplinare ha cercato di supplire alla mancanza di tipizzazione dell'illecito, individuando una serie di criteri interpretativi di riferimento. In base ad un orientamento consolidato, l'illecito disciplinare può considerarsi integrato solo quando all'oggettiva violazione della regola di condotta deontologica con dolo o colpa grave, si accompagni l'evento della lesione attinente alla credibilità del singolo magistrato, o a quella dell'ordine giudiziario, o alla violazione dei doveri d'ufficio.

Vengono in rilievo, ai fini della valutazione della sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa, diverse cause di giustificazione, quali i carichi di lavoro, il mutamento di funzioni in tempi recenti, l'inesperienza professionale, le ragioni personali o di salute, la sporadicità di errori od omissioni, le difficoltà interne all'ufficio. Più dubbia appare la configurabilità, quale causa di esclusione della colpa, della sottoposizione dell'incolpato a procedimenti penali per gravi reati (sentenza sez. discipl. 31 gennaio 2001 - 7 marzo 2001, n. 9).

La mancanza di tipicità dell'illecito disciplinare riguarda anche il rapporto con la sanzione.

L'articolo 31, del regio decreto del 1946 prevede, in via obbligatoria, la sospensione preventiva dalle funzioni e dallo stipendio del magistrato sottoposto a procedimento penale, nel caso di sottoposizione all'esecuzione di sentenza penale o a misure cautelari penali.

Per il caso in cui il magistrato incolpato sia sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo, ma non sottoposto a misure cautelari, la Sezione disciplinare può, a norma dell'art. 30, comma 3, della "legge sulle guarentigie" e dell'art. 58 del d.P.R. n. 916/1958, disporre la sospensione dalle funzioni e dallo stipendio; essa può essere disposta, a norma dell'art. 30 del decreto legislativo del 1946, anche a carico del magistrato sottoposto a procedimento disciplinare.

La deliberazione della sospensione è attuata mediante decreto impugnabile alle Sezioni unite civili della Cassazione ed ha una natura amministrativa; essa può essere adottata prescindendo da un completo accertamento dei fatti oggetto dell'incolpazione e da un'esauriente valutazione degli stessi (Cassazione 18 settembre 1970, n. 1579, in *Giust. civ.*, 1971, I, 116; Cassazione 15 aprile 1978, n. 1779, in *Foro it.*, 1978, I, 822), anche se è necessaria una delibazione circa l'addebito penale e la sussistenza delle esigenze cautelari.

La Corte costituzionale, con la recente sentenza 22 luglio 2003, n. 264, ha affermato peraltro che *"la necessità di un termine rigido di durata massima della misura cautelare vale solo nei casi in cui essa non sia adottata in base ad una autonoma valutazione discrezionale dell'amministrazione in ordine ai presupposti di fatto e alla sussistenza delle esigenze cautelari"*, con ciò valorizzando l'importanza della delibazione della Sezione disciplinare e

ribadendo la legittimità costituzionale dell'art. 9, l. n. 19/1990 e dell'art. 31 r.d.lgs. n. 511/1946, i quali non prevedono termini massimi di durata della sospensione.

L'articolo 19 dello stesso regio decreto del 1946 contiene l'elenco delle sanzioni disciplinari, descritte e regolate compiutamente dagli articoli successivi: 1) l'ammonimento, che consiste nel rilievo della mancanza commessa e nel richiamo del magistrato all'osservanza dei suoi doveri; 2) la censura, che consiste in un biasimo formale per la trasgressione accertata; 3) la perdita dell'anzianità, che può estendersi da due mesi a due anni; 4) la rimozione; 5) la destituzione.

Alle sanzioni disciplinari più gravi dell'ammonimento può conseguire il trasferimento d'ufficio del magistrato.

Alla mancata tipizzazione dell'illecito disciplinare, conseguono effetti giuridici anche in relazione ai termini di prescrizione e di decadenza. Con la sentenza 22 giugno 1976, n. 145, la Corte costituzionale ha affermato la sussistenza di una larghissima discrezionalità legislativa, per la tutela del prestigio della funzione, da considerare quale interesse prevalente sul diritto del singolo magistrato a veder concluso entro un termine ragionevole il procedimento, o a vederlo iniziare entro un termine ragionevole dalla commissione dell'illecito contestato.

La formulazione tuttora vigente dell'art. 59 del d.P.R. n. 961/1958, introdotto dalla legge 3 gennaio 1981, n.1, prevede che l'azione disciplinare non possa essere promossa dopo un anno dal giorno in cui il Ministro o il Procuratore generale hanno avuto notizia del fatto che forma oggetto dell'addebito disciplinare; l'inizio del procedimento è determinato dalla richiesta del Ministro al Procuratore generale o dalla richiesta di procedere con istruttoria formale o comunicazione relativa all'istruttoria sommaria del Procuratore generale al Consiglio superiore.

Dell'inizio del procedimento deve essere data comunicazione all'incolpato, con l'indicazione del fatto addebitato; gli atti istruttori non preceduti dalla comunicazione sono nulli, anche se la nullità non può essere più rilevata se non dedotta per iscritto nel termine di cinque giorni dalla comunicazione del decreto che fissa l'udienza di discussione (art. 59, comma 8, d.P.R. n. 916/1958).

Entro un anno dall'inizio del procedimento, deve essere comunicato all'incolpato il decreto che fissa la discussione orale

davanti alla Sezione disciplinare. Nei due anni successivi alla comunicazione, deve essere pronunciata la sentenza. Quando tali termini non sono osservati, il procedimento disciplinare si estingue, sempre che l'imputato vi consenta.

Lo stesso art. 59 prevede poi casi di sospensione della decorrenza dei termini, per le ipotesi di rinvii, inizio dell'azione penale, questioni di legittimità costituzionale, accertamenti tecnici specialistici o perizie sulla persona dell'incolpato.

Con sentenza 12-28 dicembre 1990, n. 579, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 59, nono comma, citato, come modificato dall'articolo 12, quinto comma, della legge 3 gennaio 1981 n. 1, nella parte in cui non estende i termini di prescrizione e decadenza fissati anche al procedimento di rinvio.

### **Il codice etico dell'Associazione nazionale magistrati**

Il codice deontologico dei magistrati, denominato "codice etico", è stato adottato dall'Associazione Nazionale Magistrati, previa consultazione degli associati, nel termine prescritto dall'art. 58 bis del decreto legislativo n. 29/93.

Alla base del codice sta l'opportunità di individuare regole etiche alle quali il comportamento dei magistrati deve ispirarsi, anche al di fuori dell'esercizio delle funzioni.

Si tratta, peraltro, di indicazioni di principio prive di efficacia giuridica, che si collocano dal punto di vista teorico-generale su un piano diverso rispetto alla regolamentazione giuridica degli illeciti disciplinari.

L'individuazione di norme di comportamento, ispirate all'attuazione dei valori morali fondamentali propri dell'ordinamento della categoria, è condizionata dall'assetto normativo vigente e dalla ricognizione delle questioni di maggiore rilevanza; in parte, essa è ispirata al vigente art. 18 del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511, in base al quale: *"il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari secondo le disposizioni degli articoli seguenti."*

Il codice è composto di 14 articoli ed è diviso in tre parti: la

prima sui principi generali relativi sia alla vita privata che all'esercizio delle funzioni, la seconda relativa ai modi di realizzazione concreta dei valori costituzionali di indipendenza, imparzialità e correttezza, la terza più specificamente relativa alla condotta nell'esercizio delle funzioni.

Il tenore generale del documento e il linguaggio utilizzato richiamano più al senso comune che alla tecnica normativa giuridica, anche se tengono presente quale punto di riferimento fondamentale la disciplina costituzionale. Alcuni articoli, come ad esempio quelli sull'informazione e i rapporti con la stampa, sull'adesione alle associazioni, sui doveri dei dirigenti forniscono un significativo contributo di chiarificazione e specificazione dei generalissimi doveri enunciati dal citato art. 18, r.d.lgs. 31 maggio 1946. Essi non costituiscono peraltro né, come già accennato, sul piano formale, né sul piano sostanziale criteri di sufficiente determinazione della fattispecie disciplinare, essendo comunque insufficienti a conferire alla fattispecie stessa un grado di tassatività paragonabile a quello richiesto dalla Corte costituzionale per le fattispecie sanzionatorie penali e amministrative.

In particolare, l'art. 1 individua quali indispensabili punti di riferimento, nella vita privata, del magistrato i principi fondamentali di dignità, correttezza, sensibilità all'interesse pubblico e, nello svolgimento delle funzioni, il disinteresse personale, l'indipendenza e l'imparzialità.

L'art. 2 indica nella dignità del comportamento, nel distacco e nella terzietà i principi ispiratori del comportamento del magistrato con gli utenti del servizio giustizia.

L'art. 3 impone il dovere di operosità e aggiornamento professionale; mentre l'art. 4 ribadisce l'importanza del perseguimento di obiettivi di efficienza del sistema.

Gli artt. 5 e 6, da un lato prescrivono al magistrato di non utilizzare le informazioni a sua disposizione, anche se non coperte formalmente da segreto, per fini non istituzionali, dall'altro prescrivono, nei rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa, l'obbligo di un atteggiamento generale di riservatezza e non protagonismo, l'imparzialità e il pluralismo nella scelta dei canali di diffusione, l'equilibrio e la misura nel tono e nel contenuto delle dichiarazioni, rilasciate al solo scopo di garantire ai cittadini il diritto ad una corretta informazione.

L'art. 7 vieta l'adesione ad *“associazioni che richiedono la prestazione di promesse di fedeltà o che non assicurano la piena trasparenza sulla partecipazione degli associati”*, quali le associazioni segrete o quelle nel cui ambito il vincolo associativo possa contrastare con i doveri istituzionali o interferire con la piena attuazione dei principi costituzionali sull'esercizio della giurisdizione.

L'art. 8, il primo della seconda parte, specifica, a tutela dell'indipendenza, il divieto di coinvolgimento in centri di potere, o di espletamento di incarichi stragiudiziali che ostacolino il corretto svolgimento della funzione giurisdizionale.

L'art. 9 riconduce l'imparzialità del magistrato al principio costituzionale di uguaglianza, invitandolo al superamento dei pregiudizi culturali e ad una rigorosa valutazione delle cause di astensione per motivi di opportunità.

L'art. 10 ribadisce gli obblighi di correttezza del magistrato, nei rapporti con i colleghi e gli utenti, mentre gli artt. 11, 12, e 13 disciplinano la condotta nell'esercizio delle funzioni.

In particolare, l'art. 11, che si riferisce alla condotta nel processo, evidenzia la necessità del rispetto di tutti i soggetti processuali e dell'instaurazione di rapporti improntati alla disponibilità e alla costruttiva collaborazione, allo scopo di garantire la massima esplicazione del diritto di difesa sul piano sostanziale.

L'art. 12 è particolarmente ricco di indicazioni sulla condotta generale del giudicante, il quale deve: tenere in considerazione le esigenze pratiche delle parti, sottoporre a costante verifica le proprie opinioni e arricchirle sulla base della dialettica processuale, redigere correttamente ed esaurientemente i provvedimenti, limitarsi, nella trattazione e nella decisione, alla considerazione dei dati formalmente acquisiti, evitare di pronunciarsi su oggetti estranei al processo e di fare apprezzamenti inutili sulla capacità professionale di avvocati e magistrati o sulle parti.

L'art. 13 sottolinea l'importanza dell'imparzialità del pubblico ministero, il quale: deve fornire al giudice un quadro che sia il più possibile oggettivo, evidenziando gli elementi a favore dell'imputato; deve anch'egli astenersi da gratuiti apprezzamenti sui soggetti del processo; deve evitare rapporti informali con il giudice, relativamente ai processi in corso.

L'art. 14 individua nell'efficienza del servizio, l'obiettivo principale dell'attività dei dirigenti degli uffici, imponendo: la mas-

sima collaborazione interna ed esterna; la tutela dell'indipendenza interna dei colleghi, sia nella vigilanza sul funzionamento dell'ufficio, sia nella redazione dei pareri e delle relazioni; la massima disponibilità nel prendere in considerazione le richieste e le critiche dei colleghi, del personale, degli utenti; l'attuazione piena del principio del giudice naturale.

### **Rassegna della giurisprudenza disciplinare più recente e spunti di raffronto con i principi del codice etico**

In mancanza di una fattispecie tipica di illecito, assume particolare rilievo interpretativo la giurisprudenza della Sezione disciplinare, la quale è sempre più incentrata sul profilo dei doveri del magistrato, piuttosto che sul profilo del prestigio dell'ordine giudiziario, che rimane comunque, tradizionalmente, il punto di riferimento della maggior parte delle pronunce.

La valorizzazione del profilo dei doveri del magistrato sta indubbiamente avendo importanti conseguenze: essa ha dotato l'illecito disciplinare di maggiore tassatività, se non altro per il collegamento tra il citato articolo 18 e il rispetto delle norme processuali e di ordinamento giudiziario; ha inoltre contribuito a rendere sempre più attuale il codice etico approvato dall'Associazione Nazionale Magistrati, specialmente nella parte in cui esso prevede regole di comportamento più strettamente correlate con l'esercizio delle funzioni.

La presente rassegna si limita ad un'analisi sommaria della giurisprudenza più recente.

Con riferimento all'appartenenza dell'incolpato all'ordine giudiziario, la sentenza 11 febbraio - 2 marzo 2000, n. 12 ha ribadito il principio consolidato per cui, quando l'incolpato non appartenga più all'ordine giudiziario per morte o quiescenza decadenza o dimissioni la Sezione disciplinare deve pronunciare una sentenza di non doversi procedere per l'assenza di un permanente interesse giuridico.

Le sentenze 22 ottobre 1999-7 marzo 2000, n. 96/1999, 11 giugno 1999 - 5 luglio 2000, n. 48/1999, 28 marzo 2001 - 18 settembre 2001, n. 46, 25 luglio - 9 novembre 2001, n. 111, contribuiscono a precisare la nozione di "conoscenza compiuta" del fatto illecito oggetto di incolpazione da parte del Ministro o del

Procuratore generale, ai fini della decadenza di cui all'articolo 59 del d.P.R., n. 916/1958.

A tale proposito, si deve preliminarmente osservare come il termine di decadenza si applichi separatamente ai due organi titolari dell'azione disciplinare. Ciascuno dei due organi potrà pertanto esercitare l'azione disciplinare in assenza di una propria conoscenza da oltre un anno dell'illecito, e anche in presenza di conoscenza dell'illecito da oltre un anno da parte dell'altro organo.

In particolare, la sentenza n. 46/2001 precisa che l'indicazione sommaria delle irregolarità commesse dal magistrato non consente al destinatario, titolare dell'azione disciplinare, di avere una sufficiente conoscenza dei fatti nei loro connotati essenziali, e che pertanto è necessaria un'indicazione analitica perché possa cominciare a decorrere il termine di decadenza; è necessaria cioè, come precisa anche la sentenza n. 48/1999, una conoscenza dell'illecito disciplinare in tutti i suoi elementi costitutivi.

Un cospicuo numero di sentenze recenti, tra cui assumono particolare rilievo esplicativo la 25 febbraio-31 maggio 2000, n. 21 e la 1° marzo - 27 aprile 2001, n. 30, riguarda la sindacabilità dei provvedimenti giudiziari in sede disciplinare.

Il principio generale affermato dalla giurisprudenza è che l'errore, in sé e per sé considerato, non possa dar luogo a responsabilità disciplinare, in assenza di un *quid pluris*, costituito da un comportamento che, sotto il profilo soggettivo, sia univocamente sintomatico di grave negligenza, neghittosità, macroscopica ignoranza. La Sezione disciplinare fa pertanto riferimento al criterio della colpa grave nell'errore di fatto o di diritto, ai fini della sussistenza di una responsabilità disciplinare, anche se colloca tale responsabilità a volte nell'alveo della violazione dei doveri del magistrato, altre volte, e più spesso, della perdita del prestigio per l'ordine giudiziario.

Sotto il profilo del rispetto del dovere di correttezza, viene in rilievo, pur in assenza di un esplicito richiamo da parte della Sezione disciplinare, l'articolo 12 del codice etico, nella parte in cui raccomanda al magistrato di evitare apprezzamenti sull'operato delle parti o di altri magistrati.

A tale proposito, la sentenza 11 febbraio-2 marzo 2000, n. 9, esplicita i criteri di valutazione deontologica utilizzati dalla

Sezione disciplinare, facendo richiamo all'attitudine a compromettere il prestigio dell'ordine giudiziario di censure che riguardino l'operato dei giudici dei precedenti gradi di giudizio: non costituisce comunque illecito disciplinare l'impiego di espressioni che riflettono un sincero sentimento di severa riprovazione per il fatto delittuoso, e per la sottovalutazione effettuata nella sentenza di primo grado, se questi sono tendenti a sottolineare gravi errori giuridici nella sentenza impugnata.

Sempre sotto il profilo del dovere di correttezza, la Sezione disciplinare ha ritenuto sanzionabili sia il fatto che magistrato offenda altri magistrati autori di atti giudiziari fondati su una diversa interpretazione normativa e (14 aprile-7 giugno 2000, n. 50), sia il comportamento del Sostituto procuratore della Repubblica che rifiuti di consegnare in visione al Procuratore della Repubblica un fascicolo (9 giugno-27 settembre 2000, n. 81). Si tratta di fattispecie riconducibili al più generale principio della sanzionabilità in sede disciplinare degli atti contrari al dovere d'ufficio, commessi con dolo, e quindi all'ipotetico ambito di applicabilità degli artt. 10 e 12 del codice etico.

Al rispetto del dovere di riserbo, nei rapporti con la stampa e con i colleghi dell'ufficio, fanno riferimento le sentenze 30 gennaio-14 marzo 2001, n. 6 e 30 novembre 2000-9 gennaio 2001, n. 177/2000, che sanzionano fattispecie di dissenso tra un magistrato e altri magistrati dell'ufficio che siano state esplicitate alla stampa.

Costituisce illecito disciplinare, secondo la sentenza 18 febbraio - 20 dicembre e 2000, n. 16, il comportamento del magistrato che legge in udienza uno scritto che contiene osservazioni ad una proposta di variazione tabellare, con l'uso di espressioni irrispettose verso il dirigente dell'ufficio.

Costituisce illecito disciplinare, secondo la sentenza 15 dicembre 2000-17 gennaio 2001, n. 184/2000, il comportamento del magistrato che chieda a un collega di incontrare informalmente l'indagato.

Costituiscono illeciti disciplinari anche le sistematiche violazioni dei criteri tabellari da parte dei dirigenti (31 gennaio 2001-21 settembre 2001, n. 7), nonché le irrituali richieste di copie di atti di procedimenti penali presso altri uffici, per ragioni private (21 settembre-21 dicembre 2001, n. 117).

Di particolare interesse è la giurisprudenza disciplinare sulla

violazione del dovere di correttezza in relazione agli incarichi stragiudiziali, sottoposti, come noto, ad autorizzazione del Consiglio superiore.

Con la sentenza 4 ottobre-8 novembre 2000, n. 137, la Sezione disciplinare ribadisce il principio del divieto dell'assunzione di incarichi stragiudiziali, in presenza di un esplicito diniego di autorizzazione.

Con la sentenza 29 marzo-8 maggio 2001, n. 51, si afferma che lo svolgimento di un incarico stragiudiziale in difetto dell'autorizzazione, anche in pendenza del procedimento relativo rilascio della stessa, integra sotto il profilo oggettivo una condotta disciplinarmente rilevante; la configurabilità dell'illecito può essere esclusa, però, per carenza dell'elemento soggettivo, e quando sia stata dimostrata la buona fede del magistrato. A sostegno di tale buona fede possono stare circostanze quali: l'aver più volte richiesto l'autorizzazione, l'aver spostato la data di inizio dell'incarico, l'aver interpretato in senso favorevole al rilascio una richiesta di chiarimenti in ordine alla natura dell'ente organizzatore del corso.

La buona fede può manifestarsi, peraltro, come evidenziato dalla sentenza 13 luglio-13 settembre 2001, n. 105, nella convinzione che l'attività non debba essere sottoposta ad autorizzazione, come nel caso della presidenza di un comitato di bioetica a titolo gratuito. Si tratta nella sostanza di una fattispecie di errore di diritto scusabile.

Nei rapporti del magistrato con i privati, la giurisprudenza disciplinare (ad esempio con la sentenza 15 dicembre 2000-17 gennaio 2001, n. 184/2000) evidenzia l'illiceità di comportamenti che vanno dalle più gravi fattispecie di falso, sanzionabili anche penalmente, alle interferenze con colleghi in cause di competenza di questi ultimi, all'instaurazione di rapporti personali con una delle parti in causa, all'accettazione di regali da parte di soggetti che richiedano interventi su processi in corso, all'acquisto di beni per interposta persona all'asta giudiziaria, nel luogo di esercizio delle funzioni (sentenza 11 giugno 1999-5 luglio 2000, n. 48/1999).

La responsabilità disciplinare si spinge, in base ai più recenti orientamenti della Sezione disciplinare, fino alla diligenza nella redazione dei provvedimenti e al rispetto delle norme processuali, ambito ideale di applicazione dell'art. 3 del codice etico.

Così, sono sanzionati i ritardi nel deposito dei provvedimenti, a meno che non vi siano scusanti quali problemi di salute, presenza di ritardi del tutto sporadici, gravosi carichi di lavoro (sentenza 11 febbraio-13 marzo 2000, n. 11).

La Sezione disciplinare precisa però (e sentenza 21 gennaio-13 aprile 2000, n.1) che una stessa causa di giustificazione non può essere utilizzata in relazione ad una pluralità di addebiti di tipo identico, ribadendo il principio di proporzionalità fra causa di giustificazione e entità dell'illecito sul piano oggettivo.

Di particolare interesse è la sentenza 25 febbraio - 13 aprile 2000, n. 23 che riassume l'orientamento consolidato in base al quale, come già accennato, il ritardo nel deposito dei provvedimenti deve essere valutato con riferimento alla complessiva situazione lavorativa del magistrato, sia sotto il profilo qualitativo, sia sotto il profilo quantitativo, sia sotto quello dell'organizzazione dell'ufficio, sia sotto quello di eventi soggettivi idonei a influire sulla laboriosità; in questo quadro il mancato rispetto dei termini esclude la sussistenza dell'illecito nel caso in cui il magistrato sia stato gravato da un carico di lavoro superiore alla media di quello svolto dai colleghi dell'ufficio, comunque depositando un cospicuo numero di sentenze. Un riferimento a criteri di produttività è contenuto anche nella sentenza 23 luglio 1999-11 maggio 2000, n. 73/1999.

Anche sotto il profilo dell'errore di diritto o della violazione di norme processuali, l'unicità o la sporadicità dell'errore viene in considerazione quale sostanziale scusante, specialmente se congiunta con notevoli carichi di lavoro (sentenza 13 ottobre 2000 - 1° febbraio 2001, n. 144/2000).

La giurisprudenza è sul punto improntata a criteri di larga discrezionalità nella valutazione delle circostanze scusanti, in rapporto alla gravità del fatto. Viene ritenuta illecito disciplinare la redazione di una sentenza che contenga dispositivo ed intestazione corretti, ma una motivazione del tutto estranea, evidentemente predisposta per un altro caso, anche se in presenza di carichi di lavoro gravosi e di udienze particolarmente pesanti (24 settembre 1999-11 maggio 2000, n. 81/1999).

Non costituisce invece illecito disciplinare, secondo la sentenza 2 giugno 2000-4 giugno 2001, n. 78/2000 la mancata redazione di sentenze per cause trattenute in decisione e la mancata partecipazione alle udienze fissate, in presenza di particolari

condizioni di salute. Non costituisce illecito disciplinare la sostanziale copiatura della comparsa conclusionale di una delle parti ai fini della redazione della sentenza civile (21 settembre-30 novembre 2001, n.118/2001).

Qualche incertezza sembra emergere dalla giurisprudenza in materia di obblighi di vigilanza da parte del capo dell'ufficio: alla sentenza 26 novembre 1999-13 aprile 2000, n. 126/1999, che afferma l'illiceità per violazione degli obblighi di sorveglianza da parte del dirigente dell'ufficio che non abbia compilato la rassegna delle pendenze e abbia ommesso indicazioni sul flusso dei procedimenti, si contrappone idealmente la sentenza 4 ottobre-23 ottobre 2001, n. 127/2001, nella quale si precisa che per l'irregolare tenuta dei fascicoli processuali non può essere chiamato a rispondere il capo dell'ufficio, poiché l'organizzazione e la direzione dei servizi di cancelleria spettano al dirigente di cancelleria.

Nel sindacato sull'applicazione delle norme di procedura, la Sezione disciplinare tende ad escludere l'illiceità disciplinare di eventuali disapplicazioni, salvo che queste abbiano carattere macroscopico, come l'omessa iscrizione della persona sottoposta alle indagini nel registro degli indagati, allo scopo di conseguire un più facile successo investigativo (sentenza 30 maggio 2001-12 luglio 2001, n. 68).

La violazione dell'obbligo di astensione costituisce violazione del dovere di imparzialità, disciplinarmente sanzionabile per giurisprudenza costante (tra le altre, sentenza 19 novembre e 1999-3 gennaio 2000, n. 114/1999). Alla particolare rilevanza del valore costituzionale dell'imparzialità sembra corrispondere un particolare rigore nella valutazione dei comportamenti sanzionabili.

La sintetica analisi della giurisprudenza più recente evidenzia, da un lato, uno sforzo della Sezione disciplinare nel senso della tipizzazione dell'illecito, attraverso la creazione di fattispecie sostanzialmente cristallizzate e l'individuazione di circostanze scusanti tipiche, dall'altro, una persistente incertezza interpretativa, più evidente in alcuni settori.

L'orientamento della Corte costituzionale, contrario all'applicazione del criterio della sufficiente determinazione della fattispecie anche alla materia disciplinare, e l'inerzia del legislatore sul punto rendono attuale il rischio di ulteriori interventi della

Corte europea, possibili in tutti i casi in cui la specialità dello *status* dei magistrati interferisca con le libertà fondamentali o con altri principi costituzionali.

# **Maternità, paternità e congedo per gravi motivi Applicazione della normativa sui congedi parentali alla luce del T.U. approvato con D.lgs. 26 marzo 2001, n. 151.**

di SILVIA COPPARI

La salvaguardia dell'unità del nucleo familiare, in funzione, in particolare, delle esigenze della prole, costituisce uno dei temi di più spiccato interesse sia per coloro che fanno ingresso nell'ordine giudiziario che per chi vi è già incardinato, interagendo con le materie delle assegnazioni e dei trasferimenti, ed è stato affrontato con particolare attenzione, nei suoi molteplici aspetti, dall'attività di studio e di impulso svolta, in seno al C.S.M., dal Comitato per le pari opportunità.

La tutela della maternità e della paternità, premesso che, ai sensi dell'art. 276, comma 3 dell'Ordinamento Giudiziario, *si applicano, in quanto non contrarie all'ordinamento giudiziario, le disposizioni generali relative agli impiegati dello Stato*, trova oggi complessivo punto di riferimento normativo nel Testo Unico approvato con d.lgs. 26 marzo 2001, n.151 (“*testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma*”), con il quale la materia in esame è stata organicamente rivisitata, sostituendo le vecchie definizioni di “astensione obbligatoria” e “facoltativa” della madre o del padre con quelle di “congedo di maternità” ovvero di “congedo di paternità” e di “congedo parentale” o “per la malattia del figlio”, e costituendo il punto di arrivo di un progressivo sviluppo della legislazione precedente, grazie ad una più compiuta elaborazione delle novità introdotte dalla legge 8 marzo 2000 n. 53.

È utile, preliminarmente, precisare che ai fini dell'applicazione del T.U. in esame:

per “*congedo di maternità*” si intende l'astensione obbligatoria dal lavoro della lavoratrice;

per “*congedo di paternità*” si intende l'astensione dal lavoro del lavoratore, fruito in alternativa al congedo di maternità;

per “*congedo parentale*”, si intende l'astensione facoltativa della lavoratrice o del lavoratore;

per “*congedo per malattia del figlio*” si intende l’astensione facoltativa dal lavoro della lavoratrice o del lavoratore in dipendenza della malattia stessa;

## **Le varie tipologie di congedi previste dal T.U. d.lgs 151/2001**

### **1. congedo di maternità.**

L’art. 16, comma 1, del d.lgs. 151/2001 prevede il divieto di adibire le donne al lavoro nelle fattispecie tassativamente elencate:

*“1. È vietato adibire al lavoro le donne:*

**durante i due mesi precedenti** la data presunta del parto, salvo quanto previsto all’art. 20;

ove il parto avvenga oltre tale data, per il periodo intercorrente tra la data presunta e la data effettiva del parto;

**durante i tre mesi dopo il parto**, salvo quanto previsto all’art. 20;

*durante gli ulteriori giorni non goduti prima del parto, qualora il parto avvenga in data anticipata rispetto a quella presunta. Tali giorni sono aggiunti al congedo di maternità dopo il parto*”.

Il richiamo all’art. 20, comma I (**flessibilità del congedo di maternità**) prevede che, *“ferma restando la durata complessiva del congedo di maternità, le lavoratrici hanno la facoltà di astenersi dal lavoro a partire dal mese precedente la data presunta del parto e nei quattro mesi successivi al parto, a condizione che il medico specialista del Servizio sanitario nazionale o con esso convenzionato e il medico competente ai fini della prevenzione e tutela della salute nei luoghi di lavoro attestino che tale opzione non arrechi pregiudizio alla salute della gestante e del nascituro”*.

Le norme appena evidenziate stabiliscono dunque i due principi fondamentali che regolano il congedo di maternità:

il periodo incompressibile di 5 mesi complessivi di congedo per maternità, suddivisi, di regola, in due prima del parto tre dopo il parto, (principio dell’**obbligatorietà**) ;

la possibilità, ricorrendo le condizioni indicate, di optare per una diversa distribuzione del periodo di astensione obbligatoria (principio della **flessibilità**);

L'art. 17 del T.U. disciplina inoltre le ipotesi di interdizione dal lavoro delle lavoratrici in stato di gravidanza con provvedimento del servizio ispettivo del Ministero del Lavoro, mentre l'art. 26 estende il congedo di maternità alle adozioni ed affidamenti dei bambini di età non superiore a sei anni. In tal caso *“il congedo deve essere fruito durante i primi tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia della lavoratrice”*.

In tema di **calcolo del periodo di congedo di maternità** è intervenuto il C.S.M., adottando la circolare del 4 dicembre 2000, n. 24568, che appunto **indica i criteri per il calcolo del periodo di congedo di maternità** (fissato, come si è detto, dalla legge nella durata di mesi cinque), distinguendo varie ipotesi:

il caso di parto effettivo coincidente con la data presunta del parto: l'inizio del congedo *pre partum*, di due mesi, viene calcolato a ritroso a partire dalla data presunta del parto e quindi allo stesso viene sommato, senza soluzione di continuità, il congedo *post partum*, di tre mesi;

nel caso di parto effettivo posticipato rispetto alla data presunta del parto, all'esito del calcolo precedente, vanno aggiunti i giorni intercorrenti tra la data presunta e la data effettiva del parto posticipato;

nel caso in cui la lavoratrice chieda di usufruire di un periodo ridotto di astensione *pre partum*, inferiore ai due mesi, purché *“a partire dal mese precedente la data presunta del parto”*, il periodo di congedo obbligatorio, la cui durata complessiva non potrà comunque essere inferiore a cinque mesi, avrà inizio dalla data indicata dall'interessata e sarà calcolato come nelle precedenti ipotesi.

nel caso di parto effettivo anticipato rispetto alla data presunta del parto, sia applica la cui disciplina già richiamata per l'ipotesi del parto prematuro (cfr. lett-d) comma 1 art. 32 T.U. dgl 151/2001)

## 2. congedo per paternità

L'art. 28, comma I, del T.U. prevede che:

*“il padre lavoratore ha diritto di astenersi dal lavoro per tutta la durata del congedo di maternità o per la parte residua che sarebbe*

*spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono, nonché di affidamento esclusivo del bambino al padre”.*

L'istituto è il corrispondente del congedo di maternità allorché si verificano eventi che rendono quest'ultimo impossibile, tassativamente previsti dalla norma.

L'art. 31 del medesimo T.U. riconosce, invece, il congedo di paternità, “che non sia stato richiesto dalla lavoratrice”, anche nelle ipotesi di adozioni e di affidamenti, alle stesse condizioni riconosciute alla madre lavoratrice

### 3. Congedi parentali

Il capo V del T.U. 151/2001 è dedicato alla disciplina dei **congedi parentali**: tale istituto sostituisce la astensione facoltativa e introduce modalità di astensione dal lavoro che sono fruibili da parte di entrambi i genitori: è stato in tal modo riconosciuto ad un genitore il diritto di assentarsi dal lavoro e al conseguente trattamento economico per l'astensione facoltativa e per le malattie del bambino, anche quando l'altro genitore non ne abbia diritto. Si è inteso in tal modo garantire tali diritti anche nel caso in cui solo il padre e non anche la madre sia lavoratore dipendente oppure lavoratore rientrante in alcune categorie.

Orbene, i congedi parentali sono disciplinati dall'art. 32 del T.U. che testualmente recita:

*“1. Per ogni bambino, nei sui primi otto anni di vita, ciascun genitore ha diritto di astenersi dal lavoro secondo le modalità stabilite dal presente articolo. I relativi congedi parentali dei genitori non possono complessivamente eccedere **il limite di dieci mesi**, fatto salvo il disposto del comma II del presente articolo.*

Nell'ambito del predetto limite, il diritto di astenersi dal lavoro compete:

alla **madre lavoratrice**, trascorso il periodo di congedo di maternità di cui al capo III, per un periodo continuativo o frazionato non superiore ai sei mesi;

al **padre lavoratore**, dalla nascita del figlio, per un periodo continuativo o frazionato non superiore ai sei mesi, elevabile a sette nel caso di cui al comma 2;

qualora vi sia un solo genitore, per un periodo continuativo o frazionato non superiore a dieci mesi.

Qualora il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo continuativo o frazionato non inferiore a tre mesi, il limite complessivo dei congedi parentali dei genitori è elevato a **undici mesi**

Ai fini dell'esercizio del diritto di cui al comma 1, il genitore è tenuto, salvi casi di oggettiva impossibilità, a preavvisare il datore di lavoro secondo le modalità e i criteri definiti dai contratti collettivi, e comunque con un periodo di preavviso non inferiore a quindici giorni.

*Il congedo parentale spetta al genitore richiedente anche quando l'altro genitore non ne abbia diritto.*"

L'art. 32 riconosce, dunque, a ciascun genitore il diritto di assentarsi dal lavoro durante i primi otto anni di vita del bambino per un periodo che non può superare, computando i periodi utilizzati da ciascun genitore, i dieci mesi complessivi, fatto salvo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 32.

In particolare, è previsto che la madre lavoratrice, trascorso il periodo di astensione obbligatoria di cui all'art. 16 T.U., possa assentarsi per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi.

L'art. 32 c. 1 lett. B) T.U. stabilisce poi che il limite di astensione dal lavoro compete al padre lavoratore per un periodo continuativo o frazionato non superiore a sei mesi. Quindi al padre è riconosciuto un identico diritto di astensione secondo le medesime modalità e limiti temporali. Qualora vi sia un unico genitore (lett. C) il limite temporale del periodo (continuativo o frazionato) è pari a dieci mesi.

Il c. 2 dell'art. 32 del T.U. prevede poi che, qualora il padre lavoratore eserciti il diritto di astenersi dal lavoro per un periodo non inferiore a tre mesi, il limite relativo al medesimo soggetto, è elevato da sei a sette e quello complessivo dei genitori, conseguentemente da dieci a undici mesi.

Per quanto concerne il godimento frazionato dei congedi parentali, è fondamentale la delibera adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura in data **17 luglio 2003** in tema di "**precisazioni in ordine alle modalità di fruizione frazionata**

**dei congedi parentali”** che qui di seguito riportiamo, per la parte di interesse:

“In ordine alle modalità del frazionamento dei congedi parentali gli enti previdenziali e le pubbliche amministrazioni, in sede di contrattazione collettiva, hanno provveduto all’interpretazione ed applicazione della norma prevedendo che:

1. la facoltà di fruizione frazionata del congedo parentale è possibile anche per singole giornate;

2. nei periodi di congedo parentale si computano anche gli eventuali giorni festivi o non lavorativi che ricadano al loro interno;

3. tra un periodo e l’altro di fruizione del congedo è necessaria – perché non vengano computati nel periodo di congedo parentale i giorni festivi, i sabati e le domeniche – l’effettiva ripresa del lavoro;

4. il predetto requisito non è rinvenibile né nel caso di domanda di fruizione del congedo in parola dal lunedì al venerdì (settimana corta) senza ripresa del lavoro il lunedì della settimana successiva a quella di fruizione del congedo, né nella fruizione del congedo ordinario in continuità col congedo parentale. Con ciò, peraltro, non intendendosi che immediatamente dopo un periodo di congedo non possano essere ammessi periodi di congedo ordinario (o di fruizione di altri congedi o permessi), cosicché sia necessario continuare nella fruizione di congedo parentale, bensì intendendosi che due differenti frazioni di congedo parentale intervallate da un periodo feriale o altro tipo di congedo, debbono comprendere ai fini del calcolo del numero di giorni riconoscibili come congedo parentale anche i giorni festivi e i sabati cadenti subito prima o subito dopo le ferie (o altri tipi di congedo o permessi);

5. fermo quanto indicato al punto che precede, i periodi di malattia che si verificano durante il congedo parentale (debitamente certificati) devono essere considerati neutri ai fini del computo del complessivo periodo di congedo parentale spettante;

6. ai fini della fruizione, anche frazionata, del congedo parentale, il lavoratore è tenuto a presentare all’ufficio di appartenenza la relativa domanda, di norma quindici giorni prima della data di decorrenza del periodo di astensione (procedura da

utilizzarsi anche nel caso di proroga dell'originario periodo di astensione), contenente le seguenti attestazioni, rese ai sensi dell'art. 47 del D.P.R. n. 445/2000:

- la durata dell'assenza;
- i dati concernenti lo stato di maternità o paternità;
- la dichiarazione dell'altro genitore circa gli eventuali periodi già utilizzati allo stesso titolo per il medesimo evento e la sua situazione lavorativa.

I summenzionati principi appaiono senz'altro applicabili anche ai magistrati, con un necessario adattamento, in guisa di corollario evincibile degli indicati criteri di computo del periodo complessivo di assenza dal lavoro consentito, con riguardo alla specificità del rapporto di lavoro del magistrato.

La norma in esame, invero, non specifica il concetto, di relazione, della frazionabilità del periodo di congedo parentale e conseguentemente tale nozione va ricostruita alla luce della tipologia e dei contenuti propri dei singoli rapporti di lavoro. Il parametro della giornata lavorativa come sopra adottato assume infatti un preciso significato quando, come nella generalità dei casi, il rapporto di lavoro prevede orari ed articolazioni giornaliere delle prestazioni predeterminati ed obbligatori. Al riguardo il rapporto di servizio del magistrato si presenta invece come assolutamente peculiare in quanto si fonda sul principio del tempo pieno.

Nello svolgimento delle funzioni giudiziarie le attività d'immediata rilevanza e verificabilità esterna (udienze e turni esterni di servizio del p.m.) rappresentano soltanto una parte dell'impegno lavorativo richiesto, a fronte dell'attività di documentazione, studio, elaborazione scritta, ecc. implicata dal carattere intellettuale della prestazione. E tuttavia fra le due attività, "esterne" ed "interne", esiste un preciso nesso, atteso che, semplificando, lo svolgimento delle seconde dipende dallo svolgimento delle prime, in quanto di queste preparatorie o conseguenti.

Ne discende che, ove la discrezionale fruizione del congedo parentale sia consentita a giornata, nell'ipotesi di reiterata o sistematica coincidenza delle assenze col calendario delle udienze o dei turni, si produce un'alterazione del carico di lavoro, e conseguentemente della produttività, del magistrato assoluta-

mente non corrispondente ed eccedentaria rispetto all'unità di tempo considerata: si attua cioè, nella sostanza, un prolungamento di fatto, abusivo e *contra legem*, dei sopra indicati termini massimi consentiti per la fruizione dei congedi parentali.

(....)

Invero la prospettata ipotesi, di uso strumentale ed abusivo del diritto, senza dubbio foriera di responsabilità disciplinare ed erariale, va esclusa in radice parametrando la facoltà di frazionamento del congedo alla predetta specificità di articolazione della prestazione lavorativa richiesta al magistrato, con opportuno adattamento dei criteri sopra indicati sub 2, 3 e 4. Occorre cioè fissare in materia un criterio generale conoscibile ex ante da entrambe le parti del rapporto di lavoro e come tale idoneo ad indirizzarne e renderne verificabili in concreto i comportamenti, che non si risolva, in un settore di tale delicatezza, in un mero rinvio a valutazioni assunte volta per volta dal Capo dell'Ufficio o dal C.S.M. discrezionalmente.

In attuazione ed in coerenza col disposto dell'art. 32, applicandosi in *subiecta* materia elementari principi di proporzionalità fra prestazione lavorativa e periodo di assenza (come, ad es., operato ai fini del computo delle ferie maturate da parte del soggetto con rapporto di lavoro part-time) e di effettività della prestazione lavorativa, occorre prevedere dunque, in via di regola generale, che **nel periodo di congedo parentale si computa non solo la giornata in cui non è stata tenuta l'udienza o svolto il servizio di turno ma anche le giornate seguenti, compresi i giorni festivi, fino all'effettiva ripresa del servizio da dichiararsi dall'interessata/o all'atto della richiesta.**

Le modalità di godimento del congedo non potranno comunque tradursi in una completa omissione della prestazione lavorativa (ad es.: mediante metodica richiesta di congedo nei soli giorni in cui si tiene udienza con conseguenti riflessi sui carichi di lavoro), che si trasformi in abuso del diritto.

Alla stregua dell'interpretazione come sopra adottata, i magistrati interessati sono dunque tenuti a conformare le rispettive richieste di congedo parentale ai suesposti criteri ed i Capi degli uffici sono invitati ad attestare, in sede di trasmissione delle istanze, l'effettivo periodo di congedo, come sopra determinato, fruito o da fruirsi da parte del magistrato.”

Sempre in punto di **godimento frazionato di congedo**, *Il Comitato per le pari opportunità in magistratura* del C.S.M., **nella seduta del 9 giugno 2003**, aveva espresso un parere con riferimento ai delicati aspetti dei limiti delle modalità di fruizione frazionata del congedo parentale, di cui riportiamo le parti motivazionali che qui interessano:

“L’esame della normativa primaria contenuta nel d.lgs.151/2001 come modificato dal d.lgs.115/2003, **non consente di individuare limitazioni alla modalità di fruizione frazionata del congedo parentale, se non per quanto riguarda l’obbligo di preavviso**, né ciò di per sé appare riflettersi automaticamente in modo negativo sull’organizzazione degli uffici giudiziari.

Occorre invece sottolineare come si tratti di un istituto importante la cui applicazione **richiede condotte leali e corrette da ambo le parti** (datore di lavoro/lavoratore), all’insegna del rispetto del principio di buona fede; ciò, in particolare, proprio in considerazione del fatto che il diritto al congedo parentale è dichiarato fruibile in modo frazionato e si può avere l’eventualità che il congedo per maternità o paternità si disarticoli in una miriade di permessi, anche di un giorno, ognuno dei quali, peraltro, assoggettato al preavviso minimo quindicinale.

Naturalmente il progetto tabellare degli uffici dovrà preventivamente studiare moduli organizzatori per sopperire alle assenze dal servizio per congedo parentale, e in proposito un sicuro apporto proverrà dall’attuazione delle disposizioni relative all’istituzione della pianta organica dei magistrati distrettuali, introdotta dalla L. 48/2001.

È evidente poi che nell’accogliere o meno un’istanza per congedo parentale in modalità di fruizione frazionata, si potrà valutare se in ragione delle concrete modalità della richiesta non si palesi un possibile uso strumentale e abusivo del diritto (ad es. esclusiva e metodica richiesta del congedo nei soli giorni in cui si tiene udienza, con conseguente riflessi sul carico di lavoro) con eventuale segnalazione ai titolari dell’azione disciplinare.

Ma occorre ribadirlo ciò non potrà discendere automaticamente dal frazionamento a giorni, ma dall’esame della fattispecie nel suo complesso e dalla conoscenza di tutta una serie di

dati, che attualizzino l'istanza con riguardo allo specifico ufficio giudiziario e alle funzioni giurisdizionali svolte."

Va osservato che proprio tenuto conto delle prevedibili ricadute negative sull'organizzazione e funzionalità degli uffici giudiziari causate dalle assenze dal lavoro dei magistrati per maternità e paternità, il C.S.M. ha contestualmente adottato, sempre nella **seduta del 17 luglio 2003**, la circolare n. 14617 (recante modifiche alla circolare del 1993 sui trasferimenti) per la destinazione dei magistrati agli uffici distrettuali, giudicanti e requirenti, in attuazione della legge 13.02.2001 n. 48 recante "*Aumento del ruolo organico e disciplina dell'accesso in magistratura*" istitutiva degli **uffici di magistrato distrettuale**.

In particolare, i magistrati distrettuali possono essere utilizzati, in via prioritaria, *in sostituzione dei magistrati assenti ovvero in applicazione o, infine, in attività di ausilio alle funzioni del Consiglio Giudiziario*.

Segnatamente, l'utilizzazione in sostituzione del magistrato assente deve essere disposta in caso di assenza dei magistrati dal servizio determinata da specifiche e tassative cause indicate dalla stessa legge fra cui, in particolare:

aspettativa per malattia o altra causa;

astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro per gravidanza o maternità ovvero le altre ipotesi disciplinate dalla legge n. 53 del 2000 e successive modifiche;

tramutamento ai sensi dell'art. 192 O.G. non contestuale all'esecuzione del provvedimento di trasferimento di altro magistrato nel posto scoperto;

A queste cause devono aggiungersi, poi, quelle previste in altre norme della stessa legge e cioè i casi di congedo per gravi e documentati motivi familiari, di astensione del padre lavoratore, di assistenza a familiari portatori di handicap.

Proprio raccordandosi con questa normativa, la **circolare 4 luglio 200 n. 13726 sui magistrati distrettuali** ha previsto che "*nei casi di congedo previsti dalla legge n. 53 del 2000 e successive modifiche, l'impiego del magistrato distrettuale avverrà in casi di assenza, preventivata o effettiva, superiore continuativamente a un mese*". In caso di assenza di durata inferiore entrerà in gioco, dunque, l'istituto della supplenza.

Nell'ambito della stessa delibera del 9 giugno 2003, il Comitato per Le Pari Opportunità del C.S.M. ha altresì affrontato il problema del congedo parentale **in caso di parto gemellare affermando il principio secondo il quale esso deve essere riconosciuto in maniera raddoppiata**, riportiamo qui la parte argomentativa di interesse:

“(...)

Nel rendere parere in ordine alla questione delle modalità di fruizione del congedo in caso di parto plurimo, ad avviso del Comitato occorre tener conto delle finalità dell'istituto e più in generale della legislazione protettiva della maternità e della paternità, che non si limita a prendere in considerazione le esigenze fisiologiche del minore, bensì tiene presenti anche quelle relazionali e affettive.

A fronte di un dato normativo che, facendo riferimento ad “ogni bambino”, sembra privilegiare la specifica relazione affettiva tra genitore e singolo figlio, occorre osservare come un'interpretazione che, nel caso di parto gemellare, riconosca il diritto alla fruizione di un unico periodo di congedo parentale sarebbe penalizzante e creerebbe disparità di trattamento nell'applicazione dell'istituto.

Va inoltre rilevato come la Corte Costituzionale in una recentissima pronuncia (sentenza Corte Cost. n.104 del 26 marzo 2003) relativa alla estensibilità ai genitori adottivi e affidatari della disciplina dei riposi di cui all'art.45 c. 1 del d.lgs 151/2001, ha affermato un principio rilevante e cioè che “non solo le esigenze fisiche ma anche quelle affettive richiedono un tempo maggiore quando debbono essere soddisfatte riguardo a più persone”

**Alla luce delle considerazioni svolte si ritiene, quindi, che, nel momento in cui il legislatore ha riconosciuto, in un'ottica di promozione del rapporto genitore/figlio, in una complessiva prospettiva di armonizzazione dei tempi della vita, il diritto del genitore/trice lavoratore/trice al congedo parentale per ogni bambino, la piena effettività del diritto richiede che lo stesso venga riconosciuto per ciascun figlio e quindi, nel caso di parto gemellare, detto congedo venga raddoppiato.”**

Coerentemente con l'*iter* argomentativo sopra esposto, il C.S.M. ha adottato la delibera **17 luglio 2003** in tema di *Frui-zione dei congedi parentali in caso di parto gemellare.*

Sicché, in conclusione, a seguito di tale importante evoluzione normativa sul punto, il C.S.M. perviene definitivamente ad affermare il proprio orientamento favorevole alla moltiplicazione dei periodi di congedo parentale spettanti, in caso di parto gemellare o plurigemellare, per il numero dei gemelli.

#### **4. Congedi per la malattia del figlio**

L'art. 47 del T.U. prevede che:

*“1. Entrambi i genitori, alternativamente, hanno diritto di astenersi dal lavoro per periodi corrispondenti alle malattie di ciascun figlio di età non superiore a tre anni.*

*2. Ciascun genitore, alternativamente, ha diritto di astenersi dal lavoro, nel limite di cinque giorni lavorativi all'anno, per le malattie di ogni figlio di età compresa fra i tre e gli otto anni.*

*3. Per fruire dei congedi di cui ai commi 1 e 2 il genitore deve presentare il certificato di malattia rilasciato da un medico specialista del Servizio Sanitario nazionale o con esso convenzionato.*

*4. la malattia del bambino che dia luogo a ricovero ospedaliero interrompe, a richiesta del genitore, il decorso delle ferie in godimento per i periodi di cui ai commi 1 e 2.*

*5. Ai congedi di cui al presente articolo non si applicano le disposizioni sul controllo della malattia del lavoratore*

*6. Il congedo spetta al lavoratore richiedente anche qualora l'altro genitore non ne abbia diritto.”*

#### **5. Riposi e permessi per i figli con handicap grave (sintesi del quadro normativo)**

##### **(artt. 4, comma 4-bis e 20 della legge n. 53/2000)**

Fino al compimento del terzo anno di vita del bambino con handicap in situazione di gravità e in alternativa al prolungamento del periodo di congedo parentale, si applica l'art. 33, comma 2, della legge 5 febbraio 1992 n. 104 relativo alle due ore di

riposo giornaliero retribuito.

Successivamente al compimento del terzo anno di vita del bambino con handicap in situazione di gravità, la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre hanno diritto ai permessi di cui all'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992 n. 104. Detti permessi sono fruibili anche in maniera continuativa nell'ambito del mese.

Successivamente alla maggiore età del figlio con handicap in situazione di gravità, la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre hanno diritto ai permessi di cui all'art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104. Ai sensi dell'art. 20 della legge 8 marzo 2002 n. 53, detti permessi, fruibili anche in maniera continuativa nell'ambito del mese, spettano a condizione che sussista convivenza con il figlio o, in assenza di convivenza, che l'assistenza al figlio sia continuativa ed esclusiva.

I riposi e i permessi, ai sensi dell'art. 33, comma 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104, possono essere cumulati con il congedo parentale ordinario e con il congedo per la malattia del figlio.

La lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre o, dopo la loro scomparsa, uno dei fratelli o sorelle conviventi di soggetto con handicap in situazione di gravità di cui all'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992 n. 104, accertata ai sensi dell'articolo 4 comma 1, della legge medesima da almeno cinque anni e che abbiano titolo a fruire dei benefici di cui all'art. 33, commi 1, 2 e 3, della medesima legge per l'assistenza del figlio, hanno diritto a fruire del congedo di cui al comma 2 dell'art. 4 della legge 8 marzo 2000 n. 53, entro sessanta giorni dalla richiesta. Durante tale periodo di congedo, il richiedente ha diritto a percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione e il periodo medesimo è coperto da contribuzione figurativa; (...)

I riposi, i permessi e i congedi di cui al presente articolo spettano anche qualora l'altro genitore non ne abbia diritto.

**In conclusione con riguardo alle figure di aspettative e congedi di competenza del C.S.M. , possiamo così schematizzare:**

**congedo parentale (art. 32 d.lgs. 151/2001), che spetta a**

ciascun genitore *per i primi otto anni di vita* del bambino; esso ha durata di mesi sei per ciascun genitore (la durata non può comunque superare i dieci mesi complessivi nel caso in cui ne fruiscano entrambi i genitori; nel caso in cui il padre se ne avvalga per un periodo di tre mesi continuativi, il periodo si eleva a sette mesi individuali e undici cumulativi. Nel caso di un solo genitore il periodo massimo è di dieci mesi);

**congedo di maternità (art. 16 d.lgs. 151/2001)**, precedentemente denominato “astensione obbligatoria per maternità”; esso ha durata di mesi cinque, da fruire da due a un mese prima del parto e da tre a quattro mesi dopo il parto;

**congedo di paternità (art. 28 d.lgs. 151/2001)**, è il corrispondente del “congedo di maternità” in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono nonché in caso di affidamento esclusivo del bambino al padre; esso ha durata di tre mesi dopo il parto;

**prolungamento congedo parentale (art. 33 d.lgs 151/2001)**: consente di prolungare fino a tre anni il congedo parentale a condizione che il bambino non sia ricoverato a tempo pieno presso istituti specializzati e ne possono fruire la lavoratrice o in alternativa il lavoratore genitori di minore con handicap in situazione di gravità ex art. 4 c.1 L. 104/92;

**riposi per i figli con handicap grave (art. 42 c. 2; art. 33 c. 2 L. 104/92)**: si pongono in alternativa ai prolungamenti del congedo parentale descritti al punto n.4) e consentono di fruire fino a due ore di riposo giornaliero retribuito

**permessi con i figli con handicap grave (art. 42 c. 2, art. 33 c. 3 L.104/92)**: trattasi di permessi di cui è possibile fruire successivamente al compimento del terzo anno di vita del bambino e danno diritto a tre giorni di permesso mensili coperti da contribuzione figurativa, utilizzabili anche in maniera continuativa a condizione che la persona con handicap in situazione di gravità non sia ricoverata a tempo pieno;

**permessi per i figli maggiorenni con handicap in situa-**

**zione di gravità (d.lgs. 151/2001 art. 42 c. 3; art. 33 c. 3 L. 104/92):** possono essere fruiti successivamente al raggiungimento della maggiore età del figlio convivente o assistito in via continuativa ed esclusiva e danno diritto a tre giorni di permesso mensili coperti da contribuzione figurativa, fruibili anche in maniera continuativa a condizione che la persona con *handicap* in situazione di gravità non sia ricoverata a tempo pieno;

**congedo ex art. 42 c. 5 d.lgs. 15/2001:** dà diritto, per l'assistenza del figlio, al lavoratore padre ovvero alla lavoratrice madre (o, dopo la loro scomparsa, a uno dei fratelli o sorelle conviventi) di soggetti con handicap in situazione di gravità ex art. 104/92, accertata da almeno cinque anni e che abbiano titolo a fruire dei benefici di cui all'art. 33 c. 1 d.lgs. 151/2001 – prolungamento – e art. 33 c. 2 – permessi giornalieri alternativi al prolungamento – e art. 3 l.104/92 – permessi mensili) a fruire di congedo continuativo o frazionato non superiore a due anni

**I congedi straordinari concessi dal Capo dell'Ufficio per motivi di salute o per gravi motivi (rapporti con le figure di "aspettativa per infermità", "aspettativa per motivi di famiglia" di competenza, invece, del C.S.M.).**

Esiste poi una competenza specifica del Capo dell'Ufficio a concedere il **congedo straordinario** per tutta la sua durata, **ossia 45 giorni per anno solare, per motivi di salute o per gravi motivi.**

Oltre i 45 giorni per anno solare, interviene invece l'aspettativa per motivi di salute o per motivi di famiglia, così come disciplinata dal T.U. degli impiegati civili dello Stato dpr. 3/1957.

Tornando ad esaminare la disciplina dei congedi straordinari è necessario precisare che per "Capo dell'Ufficio" si deve intendere il "Capo di Corte".

Oltre i congedi straordinari, vi sono particolari fattispecie di **permessi sempre concedibili dal Capo dell'Ufficio:**

Art. 4 l.53/2000 diritto "ad un **permesso retribuito di tre**

**giorni lavorativi all'anno** in caso di decesso o di documentata grave infermità del coniuge o di un parente entro il secondo grado o del convivente, purché la stabile convivenza con il lavoratore o la lavoratrice risulti da certificazione anagrafica”;

Art. 33 c.3 L. 104/92 “successivamente al compimento del terzo anno di vita del bambino, la lavoratrice madre, o in alternativa, il lavoratore padre, anche adottivi, di minore con handicap in situazione di gravità, nonché colui che assiste una persona con handicap in situazione di gravità, parente od affine entro il terzo grado, convivente, **hanno diritto a tre giorni di permesso mensile** coperti da contribuzione figurativa, fruibili anche in maniera continuativa a condizione che la persona con handicap in situazione di gravità non sia ricoverata a tempo pieno”;

**Questioni applicative di interesse per gli Uditori Giudiziari affrontati da specifiche circolari e risoluzioni del C.S.M. in materia di salvaguardia del nucleo familiare. *Appendice normativa***

Una questione di speciale rilevanza sottoposta all'attenzione ed affrontata nei suoi molteplici aspetti dal Comitato per le pari opportunità in magistratura concerne l'adozione di idonee misure a tutela della maternità e di salvaguardia dell'unità del nucleo familiare, in funzione, in particolare, delle esigenze di assistenza della prole, in materia di **assegnazioni e trasferimenti di sede**.

In proposito il C.S.M., su impulso del Comitato, ha disposto l'attribuzione di specifici punteggi aggiuntivi ai fini dei tramutamenti per posti ordinari (circolare n. 15098/ 1993, p.fo X) nonché, ai fini della scelta delle sedi al termine del tirocinio, nelle delibere di volta in volta adottate di fissazione dei 'criteri per la formazione della graduatoria relativa al conferimento delle funzioni giurisdizionali ed alla destinazione degli uditori giudiziari' (cfr., da ultimo, circolare del **15 ottobre 2003** in materia di ***Criteri che si applicheranno per la formazione della graduatoria relativa al conferimento delle funzioni giurisdizionali ed alla destinazione degli uditori giudiziari nominati con D.M. 19 novembre 2002*** (V. Appendice Normativa al § 2, ove si riporta il testo integrale della circolare).

### **Appendice normativa:**

**§ I - CIRCOLARE DEL C.S.M. N. 15098 DEL 30.11.1993: DISPOSIZIONI IN TEMA DI TRAMUTAMENTI E DI ASSEGNAZIONE PER CONFERIMENTO DI FUNZIONI** (con integrazioni circolari del 17.6.94 -26.11.94 - 24.3.95 - 19.5.95 - 04.12.95 - 12.3.96 - 18.3.96 - 22.3.96A - 22.3.96B -21.11.96 - 28.4.1997 - 20.5.97 - 16.7.98 - 18.11.98 - 26.6.99 - 29.7.99 - 13.4.2000 -9.5.2001 - 12.9.2001)

— ESTRATTO —

... *omissis* ...

#### **PAR. VIII**

##### **Stato di salute del magistrato**

1. Le alterazioni dello stato di salute del magistrato devono consistere in una grave infermità, obiettivamente riscontrabile e rigorosamente documentata attraverso idonea certificazione proveniente esclusivamente da ufficiali sanitari, medici legali, U.S.L., che renda particolarmente controindicata la permanenza nella sede occupata o che possa regredire o essere meglio contenuta nella sede richiesta.

2. La domanda di tramutamento del portatore di handicap grave (art. 3-21 della legge 5 febbraio 1992, n. 104) è valutata con precedenza su tutte le altre se sia documentata l'esigenza di trasferimento nella sede richiesta per godere di strutture, mezzi (propri o pubblici), servizi o assistenza (anche dei soli familiari) necessari per la cura, la correzione, la eliminazione o la riduzione degli effetti della menomazione.

3. La condizione del portatore di handicap deve essere accertata nei modi e nelle forme previsti dall'art. 4 della legge 5 febbraio 1992 n. 104 o, fino a quando non sarà istituita la Commissione prevista dalla predetta norma, in quelli ad essi equipollenti.

#### **PAR. IX**

##### **Stato di salute dei familiari conviventi**

1. Per la valutazione dello stato di salute dei familiari convi-

venti assumono rilevanza soltanto le situazioni riguardanti le persone legate al magistrato da stretti vincoli familiari: il coniuge ed i figli (anche naturali, purchè riconosciuti, adottivi o affidati), nonché gli ascendenti, se stabilmente conviventi da almeno un anno secondo le risultanze anagrafiche. La valutazione dello stato di salute degli ascendenti, seppure non conviventi, può avere rilievo in presenza di gravi alterazioni dello stato di salute che ne rendano indispensabile un'assistenza continuativa, assistenza che non possa essere prestata da altri familiari.

**2.** Per la valutazione delle alterazioni dello stato di salute dei familiari conviventi si osservano le disposizioni del paragrafo precedente.

**3.** La domanda di tramutamento del magistrato stabilmente convivente con parente o affine entro il terzo grado portatore di handicap grave, da lui assistito, è valutata con precedenza su tutte le altre se sia documentata l'esigenza del familiare minorato di trasferirsi nella sede richiesta per godere di strutture, mezzi (propri o pubblici), servizi o assistenza necessari per la cura, la correzione, la eliminazione o la riduzione degli effetti della menomazione.

**4.** La condizione del portatore di handicap grave deve essere accertata nei modi e nelle forme previsti dall'art. 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 o, fino a quando non sarà istituita la Commissione prevista dalla predetta norma, in quelli ad essi equipollenti.

## **PAR. X**

### **Salvaguardia dell'unità del nucleo familiare**

**1.** Per essa deve intendersi la necessità di consentire la convivenza del nucleo familiare nella sede richiesta, con esclusivo riguardo alla attività lavorativa svolta dal coniuge del magistrato.

Il punteggio aggiuntivo verrà riconosciuto solo qualora il coniuge svolga stabile attività lavorativa pubblica o privata che impone la sua presenza nella sede di residenza o in località vicinore.

In tale circostanza il punteggio verrà riconosciuto:

– in caso di ricongiungimento al coniuge ed agli eventuali figli mediante trasferimento ad un ufficio ubicato nel luogo di

residenza dei familiari purchè il magistrato provenga da una sede che disti almeno 50 chilometri (misurati con riferimento alla minor distanza stradale, autostradale, marittima o ferroviaria tra i centri abitati);

– in caso di avvicinamento al luogo di residenza del coniuge e degli eventuali figli mediante tramutamento ad un ufficio che disti non oltre 100 chilometri (misurati come al capoverso che precede).

**2.** Quando le esigenze di salvaguardia dell'unità del nucleo familiare sono anche in funzione della cura ed educazione dei figli di età minore ai sei anni, i punteggi previsti sono duplicati per i magistrati di sesso femminile e per quelli di sesso maschile che accudiscano direttamente i figli per mancanza o impedimento non temporaneo della madre.

**3.** Nel caso di figli in età compresa tra i sei ed i dieci anni i punteggi sono aumentati di 0,50 punti.

**4.** Se i figli sono più di uno si applica il punteggio per il figlio più giovane.

**5.** Il punteggio di cui al comma 1 può essere riconosciuto anche per consentire il trasferimento di genitori separati, purchè residenti ad una distanza superiore ai 50 Km, onde agevolare il rispetto degli obblighi di visita ed educazione dei figli stabiliti dal Tribunale.

## **PAR. XI**

### **Ambito di applicazione motivi di salute e di famiglia**

**1.** I motivi di salute e di famiglia comportano l'assegnazione dei punteggi specifici previsti dalla presente circolare solo nelle ipotesi di trasferimento a funzioni non semidirettive di pari grado o di grado inferiore.

**2.** I punteggi per la salvaguardia dell'unità familiare e per l'infermità dei familiari conviventi vengono attribuiti anche per il convivente che sia genitore dei figli del richiedente.

*...omissis ...*

**§ II. Criteri che si applicheranno per la formazione della graduatoria relativa al conferimento delle funzioni giurisdizionali ed alla destinazione degli uditori giudiziari nominati con D.M. 19 novembre 2002 (Circolare adottata il 15 ottobre 2003).**

Al fine di procedere all'assegnazione delle sedi e delle funzioni agli uditori giudiziari, il C.S.M. ha sempre fissato, con circolare, criteri oggettivi e predeterminati i quali, in larga misura, hanno inciso sulle graduatorie di concorso, formate ai sensi dell'art. 127 comma 2 Reg. Dec. 30 gennaio 1941, n.12, dando rilievo – per quanto possibile – non solo ad esigenze personali di tutela della salute, di salvaguardia del nucleo familiare e della maternità o paternità, ma anche all'interesse pubblico di garantire una certa stabilità dei magistrati nelle sedi disagiate, limitando il frequente turn over attraverso l'attribuzione della facoltà di "prescelta" dei residenti;

delibera

l'approvazione dei seguenti criteri che si applicheranno per la formazione della graduatoria relativa al conferimento delle funzioni giurisdizionali ed alla destinazione degli uditori giudiziari nominati con D.M. 19 novembre 2002 (Allegato "A");

1. - Attribuzione a ciascun uditore di un punteggio di merito pari alla votazione complessiva riportata nel concorso per la nomina ad uditore giudiziario, secondo graduatoria.

2. - Ulteriore attribuzione, per motivi di famiglia, dei seguenti punteggi:

a) per il coniuge non separato: punti 0,50;

b) per il convivente purché dai conviventi sia nata prole da entrambi riconosciuta: punti 0,50;

c) per il coniuge o il convivente che si trovi nella condizione sub b) che eserciti documentata attività lavorativa svolta con carattere di continuità nella regione in cui si trova l'ufficio richiesto o in regione confinante o limitrofa: punti 1;

d) per ogni figlio, anche naturale, purché riconosciuto e per ogni minore adottato o affidato in preadozione: punti 1;

e) per ciascun genitore a carico ed effettivamente convivente da almeno un anno: punti 0,50;

f) per ciascun fratello minore ed orfano di entrambi i genitori a carico ed effettivamente convivente : punti 0,50;

g) in caso di accertata gravidanza dell'uditrice giudiziaria : punti 3;

h) in caso di accertata gravidanza della moglie dell'uditore giudiziario: punti 1

I punteggi di cui alle lettere A-C-D-E-F-H e B-C-D-E-F-H sono cumulabili tra di loro, fino ad un massimo di punti due.

I punteggi previsti dalla lettera d) quando i figli abbiano età inferiore ai sei anni sono raddoppiati; in tali casi il limite di cumulo dei punteggi di cui al capoverso precedente è di punti 3.

Tali punteggi sono triplicati per i figli di età inferiore a tre anni.

Le circostanze che danno diritto ai punteggi di cui al presente paragrafo devono sussistere alla data dell'approvazione della presente delibera.

Non si intendono a carico i familiari che godono di un reddito mensile superiore a 516,46 Euro per persona al netto di ritenute previdenziali.

In ogni caso il limite di cumulo dei punteggi sopra previsti è di punti 4.

3. - A parità di punteggi sarà data prevalenza alle posizioni occupate nella graduatoria definitiva del concorso per la nomina ad uditore giudiziario.

4. - Indipendentemente dalla collocazione in graduatoria, all'uditore portatore di grave handicap fisico, ai sensi degli artt. 3 co. 3, 21 e 33 co. 6 della Legge 104/92, verrà riconosciuta precedenza assoluta nell'attribuzione del posto.

Analogamente, quando il portatore di handicap, qualificato ai sensi degli artt. 3, 3° co. e 21 L. 104/92, sia un parente o un affine entro il terzo grado, la precedenza assoluta verrà riconosciuta solo se il portatore di handicap sia effettivamente assistito con continuità e in assenza di altro soggetto che possa utilmente porre adeguata assistenza, dall'uditore, conformemente a quanto previsto dal co. 5 dell'art. 33 della Legge 104/92, così come modificato dagli artt. 19 e 20 L. 8.3.2000 n. 53.

Attesa la particolare incidenza sulla graduatoria del riconoscimento in questione dovranno essere adeguatamente documentate dagli interessati l'effettività dell'assistenza esclusiva nonché l'attualità e le continuità della medesima a favore della persona handicappata. Inoltre, in tali casi, ai fini del riconosci-

mento della precedenza assoluta, il Consiglio Superiore della Magistratura si riserva di compiere accurate indagini in merito alla sussistenza di tali requisiti, in particolare nei casi in cui il riconoscimento dell'handicap fosse avvenuto successivamente alla data del decreto di nomina a uditore giudiziario.

La condizione del portatore di grave handicap ai sensi dell'art. 3, legge 5 febbraio 1992 n. 104 deve essere accertata nei modi e nelle forme previsti dall'art. 4 della Legge n. 104/92 citata.

5. - Rispetto alle sedi che saranno successivamente indicate in relazione alle esigenze di servizio, verrà riconosciuta la precedenza, nel rispetto dell'ordine di graduatoria formata in base ai precedenti nn. 1, 2, 3, a condizione che l'interessato rinunci alla facoltà di proporre successive domande di trasferimento per quattro anni, salva la ricorrenza di gravi motivi di salute ovvero di gravi ragioni di servizio:

*a)* agli uditori residenti nel circondario in cui è compreso l'ufficio e agli uditori residenti in Sardegna limitatamente agli uffici siti in tale regione, per almeno quattro anni nel quinquennio anteriore al decreto di nomina;

*b)* agli uditori il cui coniuge non separato sia stato residente nel circondario in cui è compreso l'ufficio per almeno 4 anni nel quinquennio antecedente al decreto di nomina;

*c)* in caso di residenza diversa dell'uditore e del coniuge, la precedenza assoluta varrà per gli uffici compresi in entrambi i circondari;

Le circostanze che danno diritto alla precedenza di cui al presente paragrafo devono sussistere alla data di scadenza del termine sotto indicato per la presentazione dei documenti.

6. - Ai fini della formazione della graduatoria i predetti uditori dovranno presentare alle rispettive Corti di Appello o far pervenire direttamente al Consiglio, entro il termine improrogabile dell'8 novembre 2003, una dichiarazione attestante la sussistenza degli eventuali titoli allegando la seguente documentazione anche mediante dichiarazioni sostitutive di certificazione o dell'atto di notorietà relative a:

*a)* stato di famiglia;

*b)* condizione di convivenza;

*c)* coabitazione effettiva con il fratello o i genitori (questi ultimi da almeno un anno) ed un documento comprovante la

manca o insufficienza (reddito mensile inferiore a 516,46 Euro per persona) dei redditi dei congiunti;

d) - documentazione idonea a comprovare l'attività del coniuge o del convivente, e precisamente:

- certificazione dell'amministrazione di appartenenza per i dipendenti da aziende o enti pubblici;

- attestazione del datore di lavoro e certificazione della posizione previdenziale per i dipendenti da aziende private;

- posizione previdenziale ed iscrizione all'albo professionale da almeno due anni, ove sia richiesta per l'esercizio di quella attività, per i professionisti, i lavoratori autonomi e gli imprenditori.

e) - certificato medico attestante lo stato di gravidanza così come previsto al paragrafo 2.

f) - documentazione indicata al paragrafo 4 ai fini dell'attestazione della sussistenza dell'handicap grave, nonché dichiarazione sostitutiva della certificazione storica di famiglia attestante lo stato di convivenza per le ipotesi di cui al co. 2 del paragrafo 4.

Gli uditori dovranno presentare alle rispettive Corti d'Appello o far pervenire direttamente al Consiglio, entro lo stesso termine dell'**8 novembre 2003**, una dichiarazione contenente l'indicazione delle associazioni di cui facciano od abbiano fatto parte dall'ingresso in magistratura.

7. - Le Corti cureranno l'inoltro al Consiglio Superiore della Magistratura della documentazione ricevuta, che sarà fatta pervenire entro il **13 novembre 2003** a mezzo posta celere.

Sulla base della documentazione pervenuta sarà attribuito a ciascun uditore il punteggio ad esso spettante che si aggiungerà - come già detto - a quello corrispondente alla votazione complessiva riportata nel concorso per uditore.

Gli uditori potranno prendere conoscenza della graduatoria provvisoria così formata dal **19 dicembre 2003** nella segreteria della Presidenza delle Corti di Appello presso le quali presenteranno le loro eventuali osservazioni entro il successivo **8 gennaio 2004**.

Le Corti di Appello faranno pervenire tali osservazioni direttamente al Consiglio via telefax entro il **15 gennaio 2004**. Comunicheranno con telefax l'eventuale mancanza di osservazioni.

L'elenco dei posti e la data nella quale gli uditori saranno con-

vocati a Roma per l'indicazione delle preferenze in applicazione della graduatoria definitiva, saranno comunicati alla Presidenza delle Corti di Appello a mezzo fax.

All'atto della scelta gli uditori dovranno sottoscrivere la dichiarazione di cui alla circolare n. 1143/4 in data 4 febbraio 1982, attestante che nella sede prescelta non esistono cause di incompatibilità previste dagli articoli 18 e 19 dell'Ordinamento Giudiziario, specificando, se del caso, l'entità dell'attività eventualmente svolta presso l'ufficio richiesto dal congiunto iscritto negli albi professionali di un circondario diverso.

Potrà in ogni caso essere esibita una dichiarazione di impegno a rimuovere le cause di incompatibilità entro il **12 ottobre 2004** sottoscritta dal professionista in relazione al quale risulta l'incompatibilità.

Gli uditori che non interverranno potranno far pervenire, entro il giorno precedente la data della convocazione, un'indicazione scritta delle preferenze, in ordine di priorità, con allegata la richiesta dichiarazione sull'eventuale incompatibilità ai sensi degli artt. 18 e 19 sopra citati.

L'assegnazione della sede agli uditori avverrà contestualmente per tutti gli uditori del concorso, anche per coloro che sono in aspettativa, i quali saranno convocati per la scelta della sede insieme con gli altri uditori ma avranno facoltà di esprimere le loro preferenze nell'ambito delle sedi indicate anche per mezzo di delegato. Per gli uditori non ancora dichiarati idonei per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali tale scelta viene ad essere una "preindicazione" subordinata al concreto conferimento delle funzioni giurisdizionali.

La Commissione proporrà al Consiglio la destinazione degli uditori secondo le indicazioni preferenziali dei singoli uditori; formulerà d'ufficio le proposte di destinazione degli uditori che, non presentatisi, non abbiano fatto pervenire tempestivamente richieste scritte o che, presentatisi, abbiano rinunciato all'esercizio della facoltà di scelta.

Il Consiglio si riserva, nell'adottare le decisioni definitive in ordine all'assegnazione dell'ufficio, di non attenersi alle indicazioni di preferenza manifestate, qualora sussistano, in concreto, particolari esigenze di servizio ovvero gravi motivi. Del pari il Consiglio non terrà conto dell'indicazione del candidato qualora essa collida con un giudizio di non idoneità

all'immediato esercizio di quelle funzioni. In tali ipotesi gli uditori interessati, dopo essere stati sentiti, potranno essere destinati, con provvedimento motivato, ad uffici diversi da quelli richiesti.



# La donna in magistratura

di LUISA NAPOLITANO

L'ingresso delle donne in Magistratura risale a quarant'anni fa, quando nel 1963 un'apposita legge di riforma dell'ordinamento giudiziario consentì per la prima volta quell'accesso alle funzioni giudiziarie che per decenni era stato contrastato sul presupposto di un'asserita inadeguatezza del genere femminile.

In proposito ancora nell'anno 1957 un alto magistrato, Eutimio Raneletti, sosteneva che la donna "è fatua, è leggera, è superficiale, emotiva, passionale, impulsiva, testardetta, negata quasi sempre alla logica, dominata dal pietismo che non è pietà".

Da allora, da quando con il primo decreto di nomina datato 5 aprile 1965 "i cancelli vennero aperti" (così una giornalista attenta al ruolo delle donne nella società come Chiara Valentini in "Le donne fanno paura" Est 2000), costante è stata la crescita della presenza femminile nella magistratura ordinaria e, per indicare qualche dato, si può ricordare che la percentuale di donne magistrato in organico nel 1993 aveva già raggiunto il 25%, che oggi è prossima al 40% e che entro i prossimi vent'anni si prevede supererà il 50%.

Allo scopo di attuare azioni positive per la realizzazione del principio di uguaglianza sostanziale fra i sessi anche per quel che concerne la magistratura, in attuazione di quanto previsto dall'art. 2 punto 6 della legge 10.4.1991 n.125, con delibera del Consiglio Superiore della Magistratura datata 22.10.1992 fu istituito un comitato di studio presieduto dal Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, il **Comitato per le pari opportunità in magistratura**, così composto:

- tre componenti del Consiglio Superiore della Magistratura;
- tre magistrati iscritti all'A.D.M.I.- Associazione donne magistrato italiane, designati da tale associazione;
- un esperto designato dal Comitato Nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, istituito presso il Ministero del lavoro;

tre magistrati donna designati dall'Associazione Nazionale Magistrati (attualmente il numero è stato portato a quattro).

Funzione essenziale del Comitato è quella di "individuare le iniziative necessarie per eliminare le disparità di fatto, da un lato superando le condizioni di lavoro che provocano effetti diversi a seconda del sesso nei confronti di coloro che pur svolgono le stesse funzioni e dall'altro favorendo, anche mediante nuove articolazioni dell'organizzazione del lavoro l'equilibrio tra responsabilità familiari e responsabilità professionali" (in termini la citata delibera consiliare del 22.10.1992).

Con grande sensibilità il Consiglio Superiore della Magistratura si dava carico di un'esigenza fortemente avvertita anche nel mondo del lavoro in generale e nel dibattito fra le parti sociali di apprestare modelli organizzativi e di servizi coerenti con una gestione dei tempi di vita e di lavoro compatibile ed armonizzata con le necessità familiari, con quelle di formazione professionale e di cura di altri interessi personali del lavoratore.

Notevoli risultati sono stati così ottenuti sia sul versante dell'attenzione prestata, in sede tabellare e di assegnazione della prima sede nonché dei trasferimenti, alla condizione delle donne magistrato in gravidanza o con figli in tenera età, sia su quello della partecipazione agevolata ai corsi di formazione (si veda in particolare la delibera consiliare dell'11.1.2001 in tema di azioni positive per favorire la partecipazione dei magistrati donne ai corsi di formazione superando la concreta difficoltà di coniugare esigenze di organizzazione familiare con quelle attinenti all'aggiornamento professionale, per il tramite di un contenimento del sistema di programmazione annuale dei corsi con la pluralità degli imprevisti tipici della vita familiare di tali magistrati, v. pagg. 75-76 del volume n. 126/2002 della collana "Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura" intitolato "Le pari opportunità in magistratura – Dieci anni di attività del Comitato per le pari opportunità in magistratura").

Più tardi e solo con l'istituzione nell'anno 2000 della **Commissione per le Pari Opportunità** l'Associazione Nazionale Magistrati ha colmato un suo vuoto di iniziativa politica su versanti che ormai da tempo apparivano di crescente e doveroso interesse, ribadendo la priorità di quello della specifica tutela da garantire alle donne in magistratura, ed aggiungendovi quelli delle garanzie da assicurare anche ai genitori di sesso maschi-

le e, più in generale, ai portatori di handicap ed a chi sia penalizzato da significative e ricorrenti situazioni di svantaggio.

La valenza tutta politica dell'azione della Commissione ne prefigurava anche la netta differenza di ruolo rispetto al Comitato per le Pari Opportunità istituito presso il C.S.M. con compiti ausiliari dell'attività consiliare.

La complessità e la pluralità dei compiti della Commissione, sinteticamente riassunti nella delibera istitutiva, ne fanno un organismo che, pur interno all'Associazione Nazionale Magistrati e quindi privo di autonoma esponenzialità, deve elaborare strategie ed iniziative da sottoporre al Comitato Direttivo Centrale, previa analisi delle dinamiche che nel mondo del lavoro, nei lavori parlamentari, nella stessa giurisprudenza (si veda Corte di Giustizia CEE 28.3.2000 sulla precedenza alle donne nel pubblico impiego se la presenza femminile non sia adeguata, in Guida al Diritto n.22/2000) e, più in generale, nella società civile segnano il sistema delle azioni positive per le pari opportunità.

Diffusa è l'opinione che alla donna magistrato resti ancora precluso l'accesso ai livelli più alti di potere e responsabilità nell'ordine giudiziario.

La questione sembra doversi porre in termini diversi, a seconda che ci si riferisca al profilo ordinamentale od a quello politico-istituzionale.

Sul primo versante che è quello relativo sia all'accesso ad incarichi direttivi o semidirettivi, sia all'assunzione di incarichi nei Consigli Giudiziari e nella Formazione decentrata, la realtà non registra vere e proprie discriminazioni indirette a danno delle donne, ove venga letta con attenzione alle cadenze temporali della crescita percentuale della presenza femminile in magistratura rivelatasi massiccia solo negli ultimi tempi.

Anche osservatori esterni (Valentini, op. citata) avvertono che sulle donne magistrato non incombe "il soffitto di cristallo", come viene definito nel mondo anglosassone quell'ostacolo invisibile ma difficilmente superabile che porta alla segregazione ai livelli più bassi delle donne dopo che sono entrate nel mondo del lavoro.

La componente femminile infatti ha pienamente goduto delle garanzie ordinamentali assicurate a ciascun magistrato, giovandosi di un atteggiamento responsabile degli organi di autogoverno. In particolare la sempre crescente attenzione del Con-

siglio Superiore della Magistratura alla materia delle pari opportunità è evidenziata da numerosi interventi, da ultimo finalizzati all'attuazione della legge n.53/2000 (Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento di tempi delle città) e del D.Lgs. n.151/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'art.15 della legge 8 marzo 2000 n.53), che sembra utile in dettaglio richiamare:

circolare n.160/96 del 10.4.1996 modificata con circolare n.P-98-05257 del 6.3.1998 in tema di "Magistrati in gravidanza o maternità, problema dei magistrati in situazione di difficoltà per motivi familiari e di salute : ricadute sull'organizzazione interna degli uffici giudiziari" (v. pagg.57-58 del citato volume n.126/2002 della collana "Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura"),

delibera del C.S.M. dell'11.11.1998 in tema di "Obbligo delle donne magistrato che si trovano in astensione obbligatoria per maternità di procede alla redazione delle sentenze" (v. pagg.59-64 del citato volume n.126/2002 della collana "Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura"),

circolare n. p-24568/2000 del 4.12.2000- Deliberazione 22.11.2000 in tema di "Assenze per maternità: modifiche conseguenti alla legge n.53/2000" (v. pagg.75-76 del volume n.121/2002 della collana "Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura" intitolato "Circolari risoluzioni e delibere del Consiglio Superiore della Magistratura" ),

risposta a quesito in tema di "Modalità di applicazione della normativa sui congedi parentali ex legge 8 marzo 2000 n.53 e incidenza sul lavoro d'ufficio" (v. pagg.119-128 del volume n.121/2002 della collana "Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura" intitolato "Circolari risoluzioni e delibere del Consiglio Superiore della Magistratura"), mentre in corso di pubblicazione sono le recenti delibere del 18.7.2003 sui temi più specifici di "Fruizione dei congedi parentali in caso di parto gemelare" e di "Fruizione frazionata dei congedi parentali",

risposta a quesito in tema di "Congedo di maternità per adozione internazionale" (v. pagg.144-146 del volume n.133/2002 della collana "Quaderni del Consiglio Superiore della Magistratura" intitolato "Circolari risoluzioni e delibere del Consiglio Superiore della Magistratura").

D'altra parte i presidi offerti dai controlli di legalità sull'azione amministrativa del Consiglio Superiore della Magistratura e la stessa adozione di una dettagliata disciplina paranormativa limitativa delle discrezionalità nella materia dei conferimenti degli incarichi direttivi e semidirettivi si è rivelata utile a prevenire possibili pregiudizi di genere in questo specifico segmento della carriera delle donne magistrato.

Non sembra pertanto condivisibile la rappresentazione di un sistema di quote come funzionale a garantire che "le donne non saranno solo tappezzeria o angeli sensibili del primo grado", ma che, al contrario, "potranno andare a dare il loro fondamentale ed originale contributo in tutti i settori della vita della magistratura" quando solo sia rispettato il principio di legalità che regge l'attuale sistema.

Veri e propri problemi si pongono invece sul versante della assoluta insufficienza, questa sì patologica, della presenza femminile ai vertici politico-istituzionali. Senza tratti di particolare originalità ma riproponendo gli argomenti usuali al dibattito che si svolge nell'imminenza di elezioni associative o per il Consiglio Superiore della Magistratura viene oggi rilanciato il problema della scarsa partecipazione delle donne a dette competizioni elettorali e dei deludenti risultati delle elezioni quanto alla loro elezione.

La genesi del fenomeno viene così ricercata nella minore disponibilità connessa allo specifico ruolo familiare della donna; nella resistenza culturale ad una concezione agonistica per la conquista del potere; nel deficit di concretezza che sul breve periodo è tipico della discussione politica; nell'autoreferenzialità di genere che induce i vertici correntizi, per lo più di sesso maschile, a favorire nella selezione del "personale politico" di base chi, come l'uomo, offre maggiori garanzie di disponibilità di tempo.

È questo certamente il versante su cui il sistema delle quote, per come proposto il 22 marzo 2003 dal Comitato Direttivo Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati ai gruppi associativi di assicurare la presenza di almeno un terzo di colleghe tra i candidati alle elezioni dello stesso Comitato Direttivo Centrale indette per l'11-12 maggio 2003 (facendo propria all'unanimità una raccomandazione adottata dalla Commissione per le pari opportunità il 13 marzo 2003) può servire da catalizzatore per un rilancio dell'impegno femminile.

Certo in prospettiva è dalla stessa crescita percentuale della presenza femminile in magistratura che sarà probabilmente disincentivata la delega di rappresentanza all'altro sesso.

I possibili effetti di un tale automatismo sarebbero comunque di lungo periodo mentre per l'immediato è necessario il maggiore impegno politico-istituzionale delle donne magistrato che già trova un segnale positivo nell'interesse a contribuire alla vita del Consiglio Superiore della Magistratura nelle importanti funzioni di Segreteria e di Ufficio Studi che, infatti, segnalano una crescente presenza femminile.

Per il suddetto risultato, oltre al sistema delle quote di cui si è detto, occorre anche intervenire a monte: favorendo modalità e tempistica della vita associativa tali da essere più in sintonia con la realtà esistenziale del magistrato donna; prevenendo fenomeni di autoesclusione o di oggettiva difficoltà di impegnarsi nei ruoli dirigenziali, locali o nazionali, dei gruppi associativi; stimolando la massima attenzione alla prospettiva di genere nell'affrontare le riforme ordinamentali.

Si tratta in definitiva di puntare su di una crescita culturale dell'intero ordine giudiziario, acquisendo in particolare piena consapevolezza di ciò che la costituzionalizzazione nell'art.51 del principio di parità, lungi dall'essere il superamento di una "minorità" sia, al contrario, il crisma di una parità effettiva e quindi anche la copertura costituzionale al sistema delle quote nelle elezioni.

Concludendo.

Se è vero quindi che nel contesto della Magistratura italiana non si sono sostanzialmente verificati pregiudizi di genere e l'effettiva parità di ruolo e di funzioni costituisce un approdo culturalmente recepito in via definitiva, si può comprendere perché non tutte le donne magistrato avvertano come un problema il deficit di rappresentanza anzidetto, un deficit qualificato dalla privazione nelle sedi rappresentative della loro esperienza, sensibilità e specificità culturale.

E se un tale atteggiamento sembra giustificabile in una prospettiva per così dire individualistica, lo è certamente meno quando si presti attenzione all'interesse complessivo dell'ordine giudiziario a che, nei momenti essenziali delle scelte di amministrazione e più in generale nelle riflessioni di politica giudiziaria, non manchino le necessarie assunzioni di responsabilità anche da parte delle donne magistrato.

Non basta più riflettere soltanto in una logica di pari opportunità. E' tempo per tutti di pensare ad una Magistratura in cui fenomeni, ormai noti, di autoesclusione ed esclusione non si oppongano più al pieno dispiegarsi della responsabilità delle donne.



# Il trattamento economico dei magistrati

DI RICCARDO FUZIO

## **Premessa. Carriera giuridica e carriera economica**

Il trattamento economico della magistratura per lungo tempo è stato collegato alle funzioni ricoperte con la conseguenza che, solo dall'effettivo conseguimento di un certo grado "gerarchico" per effetto del conferimento delle relative funzioni, il magistrato poteva acquisire un connesso aumento retributivo. Un tale sistema, corrispondente a quello delineato dalla legge di ordinamento giudiziario (r.d. 30 gennaio 1941, n. 12), è stato progressivamente mutato attraverso l'abolizione della cd. "carriera" in attuazione dell'art. 107, 3 comma, Cost. che sancisce il principio secondo cui "i magistrati si distinguono tra loro solo per la diversità delle funzioni".

La legge 24 maggio 1951, n. 392 (l. Piccioni) ha delineato la "distinzione dei magistrati secondo le funzioni" prevedendo, per ogni "funzione" (corrispondente in realtà alla "qualifica" di magistrato di tribunale, consigliere di corte di appello e consigliere della corte di cassazione<sup>(2)</sup>) le rispettive "funzioni" giudiziarie esercitabili. Il relativo trattamento economico era stabilito in una tabella allegata che assegnava lo stipendio in relazione alle diverse qualifiche-funzioni esercitate (magistrato di tribunale, consigliere di corte di appello etc.). La citata legge manteneva in piedi, però, la struttura burocratica dell'assetto della magistratura che consentiva il passaggio dall'una all'altra "fun-

---

(<sup>2</sup>) La legge citata parla effettivamente di "funzioni" descrivendo quelle concretamente esercitabili solo da coloro che possedevano una determinata qualifica; in pratica alle qualifiche corrispondevano necessariamente solo alcune funzioni individuate dalla legge mentre oggi il magistrato che ha la qualifica di consigliere di corte di appello può svolgere funzioni di giudice di tribunale. All'epoca le qualifiche erano superiori a quelle odierne; esisteva infatti la qualifica di aggiunto giudiziario (che precedeva quella di magistrato di tribunale) cui si accedeva per concorso ad esami, l'esame fu soppresso con la l. 3577/1970 mentre la qualifica è stata abolita solo con la l. 97 del 1979.

zione” (rectius qualifica) soltanto mediante il sistema dei concorsi per i posti effettivamente vacanti.

Nell’arco di circa un ventennio dalla l. 4 gennaio 1963, n. 1 sino alla l. 2 aprile 1979, n.97 ( passando attraverso le cd. leggi Breganze: l. 25 luglio 1966, n.570 e l. 25 maggio 1970, n. 357 e l. 20 dicembre 1973, n. 831) la progressione in carriera è stata completamente mutata con l’abolizione dei concorsi e la previsione di un sistema di promozioni basato su una selezione “ in negativo” (cd. “ anzianità senza demerito”) ed a ruolo aperto che consente il conseguimento della qualifica “ superiore” a due condizioni: 1) l’esercizio di funzioni giudiziarie effettive per un certo numero di anni (cd. anzianità nella qualifica pari a 11 anni dalla nomina a magistrato di tribunale per la promozione a consigliere di corte di appello; 7 anni dalla nomina a consigliere di corte di appello per la promozione a consigliere di cassazione; 8 anni dalla nomina a consigliere di corte di cassazione (rectius idoneità alla nomina a tale qualifica vede nota n. 3, di seguito) per la nomina a consigliere di cassazione idoneo alle funzioni direttive superiori;

2) valutazione favorevole del Consiglio superiore della magistratura su parere motivato del consiglio giudiziario avente ad oggetto la capacità del magistrato e l’attività svolta <sup>(3)</sup>.

A seguito delle indicate modifiche la progressione di carriera è stata sganciata dall’effettivo conferimento delle relative corrispondenti funzioni <sup>(4)</sup>, dando così luogo ad una “carriera economica” del magistrato, che ha trovato la sua disciplina nella l. 6 agosto 1984, n.425, collegata alla progressione nella qualifica.

---

<sup>(3)</sup> Cons. Stato sez. IV, 9 dicembre 2002, n.6670 ha ribadito che la valutazione di idoneità alle funzioni direttive superiori non è esclusivamente finalizzata a consentire la progressione economica del magistrato di cassazione giacchè, accanto alla legittima aspirazione del magistrato viene in rilievo l’interesse pubblico a che funzioni giurisdizionali di particolare rilievo direttivo siano esercitate degnamente.

<sup>(4)</sup> Sul punto, va evidenziato però che una particolarità è rimasta per le funzioni di consigliere della corte di cassazione per le quali, in virtù del peculiare ruolo riconosciuto dalla Costituzione alle funzioni di legittimità, la Corte costituzionale, con le sentenze nn 86 e 87 del 1982, ha statuito che il conseguimento della qualifica di consigliere della corte di cassazione non può essere disgiunto dall’effettivo conseguimento delle relative funzioni. Le sentenze hanno comportato l’ulteriore evidenziazione della diversità tra carriera giuri-

## 2. Gli stipendi dei magistrati.

### A) *La progressione economica e lo sviluppo delle retribuzioni*

Come si è detto, l'evoluzione normativa in tema di progressione di carriera ha comportato lo sganciamento delle retribuzioni dei magistrati dal conseguimento effettivo delle funzioni "superiori", corrispondenti a quelle della "qualifica superiore", per cui l'aumento di stipendio viene corrisposto, a prescindere dal mutamento delle funzioni, in corrispondenza con la progressione nella qualifica, previa valutazione positiva del C.S.M.. In tal modo si è realizzata una piena equiparazione tra tutti i magistrati quanto alla prospettiva di carriera economica.

La progressione giuridica, nella qualifica, ed economica è solo in parte coincidente ed ha il seguente schema:

Uditore giudiziario senza funzioni

Uditore giudiziario con funzioni

Magistrato di tribunale (dopo due anni dalla nomina ad uditore)

Consigliere di corte di appello

Consigliere di corte di Cassazione

Consigliere di C. di Cass. idoneo alle funzioni direttive superiori <sup>(5)</sup>.

Alla l. 2 aprile 1979, n. 97 è annessa una tabella che prevede il trattamento retributivo dei magistrati distinto per le singole qualifiche secondo lo schema sopraindicato (con alcune integrazioni relative a incrementi retributivi intermedi previsti nell'ambito della fascia degli uditori giudiziari e dei magistrati di tribunale, rispettivamente dopo sei mesi e tre anni, che si con-

---

dica e carriera economica giacchè mentre l'accesso effettivo alle funzioni di legittimità è rimesso al superamento del relativo concorso, il possesso della anzianità e la valutazione favorevole del CSM consente al magistrato, con venti anni di anzianità complessiva, di acquisire il trattamento economico corrispondente a tale "qualifica" che - anche per i connessi fini economici - viene indicata con la ampollosa formula di "magistrato idoneo ad essere ulteriormente valutato ai fini della nomina a magistrato di cassazione e del contestuale conferimento di un ufficio corrispondente a tali funzioni".

<sup>(5)</sup> A parte sono considerati, sia ai fini giuridici che economici, gli uffici direttivi superiori di Procuratore generale presso la Corte di cassazione, di Presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche, di Presidente aggiunto della Corte di cassazione e del Primo Presidente della Corte di cassazione.

seguono automaticamente senza alcuna valutazione del CSM).

Gli stipendi indicati in tabella sono quelli corrispondenti alle posizioni iniziali per ogni qualifica ed individuano il cd. *livello retributivo*.

La legge n. 97/79 (e successiva modifica con l. n. 27 del 1981) e la legge 425 del 1984 rappresentano l'epilogo positivo di una lunga battaglia associativa<sup>(6)</sup> finalizzata ad ottenere alla categoria il riconoscimento di un trattamento retributivo dignitoso e rapportato alla delicatezza ed importanza del ruolo costituzionale della magistratura.

Con la citata legge n. 97 del 1979 e, successivamente, con la legge n. 425 del 1984 sono stati ottenuti i seguenti obiettivi:

assicurare un incremento costante delle retribuzioni corrispondenti alle posizioni stipendiali iniziali, mediante il meccanismo dell'adeguamento automatico;

ottenere il riconoscimento della particolarità delle funzioni mediante la cd. indennità giudiziaria (inizialmente non pensionabile ed "unica" indennità aggiuntiva rispetto all'omnicomprensività del trattamento retributivo), specifica per i magistrati ordinari ma, purtroppo, estesa successivamente anche ad altre categorie;

ottenere un sostegno economico agli uditori giudiziari mediante la indennità di missione per coloro che siano destinati ad esercitare le funzioni in una sede diversa da quella di residenza;

prevedere uno sviluppo di carriera economica interna per anzianità, strutturata in classi e scatti biennali, che comporta che all'"interno di ogni qualifica" lo stipendio iniziale viene maggiorato di otto classi biennali del 6 % e di successivi scatti biennali del 2,50 %.

L'assetto attuale degli stipendi è, appunto, l'effetto della applicazione della l. n. 425/84, (art. 3).

---

<sup>(6)</sup> Non è certo gradito ricordare - ma è, purtroppo, vero - che i risultati delle leggi indicate, in particolare la indennità riconosciuta "in relazione ai particolari oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività" (art. 3 l. n. 27/1981) - cd. indennità giudiziaria o di rischio, hanno "monetizzato" il sangue dei colleghi caduti vittime del terrorismo mentre la indicata indennità ha costituito un quasi "camuffamento" di un ulteriore aumento stipendiale ritenuto comunque dovuto proprio per la scarsità delle retribuzioni dell'epoca.

L'applicazione della norma si è, in concreto, realizzata mediante la redazione di tabelle riportate nel cd. *Prontuario* del ministero della giustizia che, a partire dalla determinazione degli stipendi iniziali previsti dalla legge per ogni qualifica (su cui incidono gli adeguamenti automatici triennali previsti dall'art. 11 della l. n. 97/79), determina la traduzione in "maturato economico" delle classi e degli scatti conseguiti, nel corso della carriera, sulla base della sola anzianità di servizio.

Il medesimo Prontuario sviluppato dal Ministero consente di dare attuazione anche alle disposizioni (l. n. 425/84, artt. 4 e 5 e successiva l. 8 agosto 1991, n. 265 art. 1, 4 e 5 comma) che prevedono il meccanismo del cd. *trascinamento degli scatti* in base al quale, al momento del passaggio alla qualifica di livello retributivo superiore, la nuova posizione di ingresso viene "maggiorata dell'importo corrispondente alle classi o aumenti biennali maturati nella precedente posizione di provenienza" ma con riferimento alla sola "anzianità di servizio minima richiesta dall'ordinamento" per il passaggio alla qualifica superiore (così da evitare il perverso fenomeno secondo cui il ritardo nell'avanzamento di carriera finiva per consentire una maggiore retribuzione e dava luogo all'ulteriore effetto perverso del galleggiamento degli stipendi di coloro che si erano visti sopravanzare da chi era stato promosso in ritardo).

La retribuzione del magistrato, in godimento in un certo momento, è costituita dal conglobamento di classi ed aumenti, in quanto per accedere ad essa lo stesso magistrato deve aver necessariamente percorso le classi stipendiali che costituiscono il "maturato economico" delle precedenti qualifiche. Ne consegue che lo stipendio del magistrato non è giuridicamente frazionabile in elementi retribuitivi (stipendio iniziale di qualifica, classi, aumenti biennali) autonomamente determinabili, ma costituisce un *unicum*, in cui le singole componenti assumono rilievo autonomo a fini meramente contabili.

## B) *L'adeguamento automatico degli stipendi*

Si è già detto che, con le citate leggi 2 aprile 1979 n. 97 e 9 febbraio 1981, n.27, l'ANM è riuscita ad ottenere il riconoscimento legislativo alla esigenza di garantire alla magistratura anche

una effettiva indipendenza economica. In considerazione dello *status* giuridico particolare del magistrato e della circostanza che la categoria dei magistrati “non è contrattualizzata”, è stato individuato un meccanismo che, a garanzia dell’assetto costituzionale della magistratura (corte cost. n. 238/1990), è destinato (*od almeno lo era all’epoca*) ad assicurare ai magistrati un trattamento retributivo adeguato che, al fine di sottrarre i magistrati ad una periodica trattativa sugli stipendi, prevede l’aggancio automatico degli stipendi – su base triennale - agli incrementi retributivi ottenuti dalle altre categorie del pubblico impiego.

La norma (art.2 della l. n.27 del 1981) dispone che “*Gli stipendi del personale di cui alla presente legge sono adeguati di diritto, ogni triennio, nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente dalle altre categorie dei pubblici dipendenti per le voci retributive calcolate dall’Istituto centrale di statistica ai fini della elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali, con esclusione della indennità integrativa speciale.*”

Agli effetti del comma precedente sono presi in considerazione i benefici medi pro capite dei seguenti comparti del pubblico impiego: amministrazioni statali, aziende autonome dello Stato, università, regioni, province e comuni, ospedali, enti di previdenza.

*La variazione percentuale è calcolata rapportando il complesso del trattamento economico medio per unità corrisposto nell’ultimo anno del triennio di riferimento a quello dell’ultimo anno del triennio precedente ed ha effetto dal 1° gennaio successivo a quello di riferimento”.*

Successivamente, in relazione all’evolvere della struttura retributiva dei pubblici dipendenti, l’art. 24, 4 comma, della l. 23/12/1998 n. 448 ha previsto che, per alcune categorie di personale non contrattualizzato (*ivi compresa la categoria dei magistrati*), i relativi stipendi siano adeguati tenendo conto anche dell’indennità integrativa speciale (prima esclusa), ed inoltre che per il personale di magistratura “*ai fini del calcolo dell’adeguamento triennale, fermo restando le disposizione dell’art.2 della l. n. 27/1981*”, si deve anche “*tenere conto degli incrementi medi pro capite del trattamento economico complessivo, comprensivo di quello accessorio e variabile, delle altre categorie del pubblico impiego*”.

La modifica è rilevante perché, in contestualità con l’indirizzo di “privatizzazione” del pubblico impiego volto ad esaltare le

voci retributive individuali determinate con criteri asseritamente “meritocratici”, mira a consentire alla magistratura di rimanere agganciata all’andamento degli incrementi stipendiali effettivi (cd. retribuzioni di fatto) che si registrano in tutte le categorie del pubblico impiego<sup>(7)</sup>.

Questa norma, già vigente nel 2000, non ha trovato applicazione in sede di determinazione del d.p.c.m. emanato nel giugno del 2000 ed ha costituito oggetto di lunga, contrastata e defatigante controversia, tra ANM e Comitato intermagistrature ed il Governo, nel corso dei primi mesi di quest’anno in occasione della predisposizione del d.p.c.m. per la determinazione dei nuovi stipendi con decorrenza gennaio 2003.

L’esito della vicenda è stato favorevole per le magistrature che, riuscendo a superare la tenace ed aspra opposizione degli organi tecnici (in particolare l’Ufficio centrale del Bilancio) hanno ottenuto il riconoscimento della validità della interpretazione della norma sostenuta dalla magistratura e della conseguente necessità di tener conto, ai fini dell’adeguamento, anche di tutte le componenti accessorie e variabili comprese nel trattamento complessivo delle altre categorie del pubblico impiego (sia pur attraverso la utilizzazione, in via sussidiaria, dei dati di spesa tratti dalla “Contabilità nazionale” e non dagli indici di rilevazione Istat previsti dalla norma ma mai concretamente acquisiti dall’Istituto centrale di Statistica).

Di seguito è allegata la tabella aggiornata con le nuove retribuzioni aventi decorrenza 1 gennaio 2003.

**ATTENZIONE: SI TRATTA DI RETRIBUZIONI AL LORDO**

Gli importi sono al lordo e corrispondono alle posizioni iniziali di ogni qualifica con il riconoscimento dell’anzianità nella qualifica di provenienza<sup>(8)</sup>

---

(7) Anche se, in proposito, va segnalato che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dalla legge n. 27/81, pur opportunamente ritoccato dalla l. finanziaria del 2001, non ha consentito di tenere il passo dei miglioramenti retributivi ottenuti dai dirigenti e da altre categorie professionali del pubblico impiego.

(8) Ad es. per il consigliere di corte di appello è quello spettante al neo nominato (13 anni dalla nomina ad uditore), mentre il collega che ha già maturato 3 anni nella qualifica (16 anni dalla nomina ad uditore) percepirà anche un aumento ulteriore pari all’importo della maggiore anzianità maturata.

UDITORE GIUDIZIARIO	Stipendio	Anno 2003 – Euro
		1458,46
UDITORE GIUDIZIARIO DOPO 6 MESI	Ind. Integr. Spec.	702,01
	Indennità Giudiziaria	438,79
	Stipendio	1689,43
MAGISTRATO DI TRIBUNALE	Ind. Integr. Spec.	716,11
	Indennità Giudiziaria	438,79 <sup>(9)</sup>
	Stipendio	2370,16
MAGISTRATO DI TRIBUNALE DOPO 3 ANNI DI NOMINA	Ind. Integr. Spec.	757,69
	Indennità Giudiziaria	877,59
	Stipendio	3486,80
MAGISTRATO DI CORTE DI APPELLO	Ind. Integr. Spec.	813,83
	Indennità Giudiziaria	877,59
	Stipendio	4985,13
MAGISTRATO DI CORTE DI CASSAZIONE	Ind. Integr. Spec.	841,90
	Indennità Giudiziaria	877,59
	Stipendio	6695,73
MAGISTRATO DI CORTE DI CASSAZIONE NOMIN. ALLE FUNZ. DIRETT. SUPERIORI	Ind. Integr. Spec.	869,96
	Indennità Giudiziaria	877,59
	Stipendio	8491,38
	Ind. Integr. Spec.	914,18
	Indennità Giudiziaria	877,59

**Nota 8. Agli uditori l'importo della indennità giudiziaria è ridotto alla metà sino al conferimento delle funzioni giurisdizionali.**

<sup>(9)</sup> Agli uditori l'importo della indennità è ridotto alla metà di quella ordinaria sino al momento del conferimento delle funzioni.

Il d.p.c.m. 16 luglio 2003, in base alla legge, ha determinato anche l'importo degli acconti, che ci verranno riconosciuti al 1 gennaio 2004 e 1 gennaio 2005, nella misura del 3,69 % degli importi indicati nella tabella.

### **3. L'art. 50 della legge finanziaria del 2001: i suoi effetti**

Ultima indicazione va fatta con riferimento alla previsione dell'art. 50 della l. 23 dicembre 2000, n. 388 (l. finanziaria del 2001) che è stata approvata per fini di perequazione retributiva nei confronti di coloro che non hanno mai fruito dei riallineamenti stipendiali (cd. galleggiamento). La norma, inserita in finanziaria per ovviare ad alcuni giudicati del Consiglio di stato che avevano riprodotto il fenomeno del galleggiamento, era stata pensata solo per le altre magistrature. La ANM ritenne utile cogliere l'occasione di quella ennesima "provocazione", non solo per estendere quel beneficio anche ai magistrati ordinari, ma soprattutto di far partire da tale iniziativa una più ampia rivendicazione di carattere retributivo.

Sulla base della indicata premessa relativa ai destinatari della norma, la disposizione richiamata attribuisce un maggiore trattamento economico a tutti i magistrati di cassazione, oltre che ai magistrati del Consiglio di Stato, dei tribunali amministrativi regionali, della Corte dei Conti ed agli avvocati dello Stato) "*all'atto del conseguimento*" rispettivamente della qualifica di consigliere (di cassazione, di consigliere di Stato etc.) o di avvocato dello Stato alla terza classe.

Il maggior trattamento, da riconoscersi in loro favore, è stato individuato mediante l'estensione del trattamento riconosciuto ai magistrati di cassazione di cui all'art. 5 della l. 5 agosto 1998, n. 303 (disciplina per i magistrati nominati ai sensi dell'art.106 Cost.), che prevede:

al primo comma, l'attribuzione di un trattamento economico pari a quello del magistrato ordinario dichiarato idoneo alle funzioni di cassazione, con venti anni di anzianità nelle qualifiche inferiori più quattro anni nella qualifica di magistrato di cassazione. Tradotto in termini retributivi un tale riconoscimento equivale all'attribuzione di ulteriori due scatti al 2,50%, oltre al maturato economico assegnato ai magistrati, destinatari del

beneficio, al momento in cui gli stessi hanno conseguito la idoneità alle funzioni di cassazione;

al secondo comma, l'attribuzione di una anzianità economica, retrodatata al compimento del quarto anno dalla dichiarazione di idoneità alle funzioni di cassazione, al momento della dichiarazione di idoneità alle funzioni direttive. Tradotto in termini retributivi un tale riconoscimento equivale all'attribuzione di ulteriori due scatti al 2,50%, oltre al maturato economico spettante al momento del conseguimento della idoneità alle funzioni direttive da conseguirsi dopo otto anni di permanenza nella qualifica di cassazione.

La questione, subito affrontata in sede ministeriale senza raggiungere una soluzione positiva per la opposizione degli Uffici del Bilancio dello stesso Ministero, sembra stia evolvendo positivamente anche per effetto di alcune iniziative giudiziarie. In proposito, va rilevato che il testo dell'art.50 richiama il trattamento economico dell'art. 5 della l. n. 303 del 1998, sui magistrati "insigni" (ex art. 106 Cost.), il cui, secondo comma, ha – al pari del primo comma – valenza esclusivamente economica giacchè si limita a determinare l'anzianità "economica" conseguente alla nomina giuridica di idoneità alle funzioni direttive superiori (disciplinata dall'art. 3). Appare, quindi, opinabile la non estensione a tutti i magistrati ordinari anche di questo trattamento.

# **Il trattamento pensionistico dei magistrati**

di LUISA NAPOLITANO

La categoria dei magistrati ordinari è soggetta per effetto di modifiche abbastanza recenti del regime giuridico relativo al sistema pensionistico a trattamenti diversi che in sintesi sono rappresentati:

A) dal sistema c.d. retributivo, in cui la pensione viene calcolata sulla base della media degli stipendi degli ultimi anni, preservato per coloro che alla data del 1° gennaio 1996 avevano maturato 18 anni di contribuzione;

B) dal sistema c.d. misto (retributivo+contributivo), riguardante tutti coloro che assunti prima del 31 dicembre 1995 non avevano maturato a tale data 18 anni di contribuzione, che prevede un calcolo con il sistema retributivo – con la precisazione che esso a sua volta è soggetto a due regimi a seguito della riforma del 1992 – per il periodo anteriore al 31 dicembre 1995 e con il sistema contributivo dopo il 31 dicembre 1995;

C) dal sistema c.d. contributivo, in base al quale la pensione è calcolata sulla base dei contributi effettivamente versati, che si applica a tutti coloro che sono stati assunti dopo il 1° gennaio 1996.

In base a talune previsioni formulate con l'ausilio delle Assicurazioni Generali s.p.a. allo scopo di consentire una prima verifica circa gli effetti dei diversi regimi retributivo, misto e contributivo sull'entità delle future pensioni (calcolate tenendo conto degli anni di inizio carriera dal 1962 al 2003 e degli anni di pensionamento dal 2003 al 2048, secondo criteri convenzionali quali: lo sviluppo classico della carriera dei magistrati, da uditore giudiziario a magistrato di cassazione con funzioni superiori, e con uno stipendio pari alla ottava classe con 12 scatti, al compimento di 40 anni di servizio; gli stipendi dei magistrati a decorrere dal 2003 e fino al 2048 incrementati di una percentuale calcolata sulla media degli aumenti degli ultimi dieci anni; i tetti contributivi per i magistrati entrati in carriera dal 1996), è emerso come le percentuali di incidenza sull'ultima retribuzione complessiva si riducono in termini sostanziali con riferimento ai

trattamenti pensionistici in parte o in tutto contributivi.

Esiste pertanto una sempre più ampia categoria di magistrati, ed in particolare la terza degli assunti successivamente alla data del 1° gennaio 1996, per la quale la “remuneratività” dell'accantonamento previdenziale risulta sempre più ridotta rispetto al passato, fino a raggiungere in alcuni casi uno scostamento tra l'ultima retribuzione e pensione iniziale prossimo al 40%.

Si pone pertanto in termini sempre più stringenti ed indifferibili il problema di verificare l'opportunità di attivare a sostegno dei magistrati soggetti ai regimi contributivo e misto iniziative, finora non coltivate dall'A.N.M., finalizzate alla costituzione di una forma pensionistica collettiva complementare riservata ai magistrati aderenti ed ai loro familiari a carico, quali ad esempio una modifica normativa che intervenga sul fondo di mutualità dei magistrati per strutturarla quale fondo-pensioni (con riferimento alla normativa di cui ai D.Lgs. n. 124/93, Legge n. 133/99, D. Lgs. n.47/2000 e D. Lgs. n. 68/2001).

Nell'immediato, per fare provvisoriamente fronte all'urgente necessità di mettere a disposizione dei magistrati, specialmente i più giovani, quantomeno uno strumento utile e conveniente per dotarsi eventualmente di una pensione integrativa individuale, l'A.N.M. in data 13 marzo 2003 ha stipulato con le Assicurazioni Generali s.p.a. la convenzione “PresenteFuturo-Piano Assicurativo-Previdenziale”.

Ogni magistrato iscritto all'A.N.M. che ne farà richiesta potrà in particolare usufruire senza impegno di un servizio personalizzato e gratuito di calcolo presuntivo della pensione elaborato da un apposito programma informatico – ovviamente alla luce della normativa attualmente in vigore e secondo i criteri convenzionali sopra richiamati –.

Come risulta dal prospetto informativo predisposto delle Assicurazioni Generali s.p.a. l'adesione al programma assicurativo-previdenziale comporta anche dei benefici fiscali.

È evidente che l'eventuale ricorso a forme di pensione integrativa a titolo individuale non rappresenta la soluzione di un problema che assumerà proporzioni sempre più imponenti nei prossimi anni, riguardo al quale l'A.N.M. dovrà intervenire al più presto con altre iniziative politico-sindacali di più ampio respiro volte al recupero di condizioni pensionistiche più vantaggiose per l'intera categoria.

# APPENDICE

## TERZIETÀ COSTITUZIONALE

**Mozione approvata per acclamazione al congresso  
straordinario di Unità per la Costituzione a Crema  
il 2 febbraio 2003**

### **L'IRRINUNCIABILE CENTRALITÀ DELLA COSTITUZIONE NEL SISTEMA BIPOLARE**

Lo scontro politico-istituzionale in atto e la delicatezza delle questioni poste dal programma di riforme della giustizia iscritto all'ordine del giorno dell'agenda politica, impongono ad Unità per la Costituzione un momento di sintesi che manifesti con forza al suo esterno una chiara linea politica, nella quale i colleghi possano riconoscersi ed identificarsi.

Tale sintesi non può che fondarsi sulla rigorosa osservanza dei principi costituzionali del primato della legge e della esclusiva soggezione del giudice alla legge, nella loro dimensione di indefettibile garanzia della autonomia e della indipendenza della magistratura, e di diretta espressione del principio della divisione dei poteri.

### **IL GIUDICE E LA LEGGE**

La soggezione del giudice alla legge, da un lato, comporta il dovere di fedeltà alla norma, anche quando non sia condivisa; dall'altro rimarca ed esalta la posizione di l'autonomia funzionale del giudice sancita dall'art. 101, co. 2. Cost.

È stato affermato che il canone che stabilisce la soggezione del giudice alla legge mira ad impedire qualunque vincolo capace di alterare l'ordinario processo di formazione del suo convincimento. La valutazione delle prove rappresenta, infatti, l'essenza stessa della funzione giurisdizionale e la specifica prerogativa del giudice, così che ogni ingerenza del legislatore in questa sfera, si pone in contrasto con la norma costituzionale dell'art. 101 2 co. Cost.

Sembravano principi ormai radicati nella cultura giuridica e politi-

co-istituzionale del nostro Paese, se non fosse di recente apparsa al nostro orizzonte una proposta riformatrice che mira ad introdurre regole legali di valutazione delle prove incompatibili con il principio del libero convincimento.

Ed allora, senza temere per ciò stesso l'accusa di "far politica" e di voler condizionare le scelte del Parlamento cui è attribuito il potere di fare le leggi, occorre coerentemente affermare che la magistratura associata, e dunque in primo luogo UNICOST, ha il dovere irrinunciabile di difendere fermamente il principio del libero convincimento, non soltanto come strumento indispensabile per assicurare la razionalità dell'accertamento giudiziale, ma soprattutto come diretta manifestazione del principio della divisione dei poteri e dell'indipendente esercizio della giurisdizione.

Analogo discorso vale a proposito del rapporto che intercorre tra il principio di soggezione del giudice alla legge e la funzione dell'interpretazione della norma, intesa come "processo tecnico di adeguamento del sistema al disegno costituzionale". Recenti vicende processuali a noi tutti note hanno offerto a taluni l'occasione per riproporre il ritorno ad una concezione del giudice "bocca della legge", la cui attività ermeneutica non dovrebbe avere la funzione di ricostruire la portata precettiva della norma, ma dovrebbe essenzialmente consistere e risolversi nella mera individuazione della disposizione applicabile al caso concreto.

Una concezione siffatta appare oggi del tutto improponibile, come ci ha ricordato il Capo dello Stato Ciampi quando intervenendo a Novara, ha riaffermato solennemente che *"appartiene unicamente alla Magistratura la funzione giurisdizionale che si esercita interpretando e applicando la legge"* e che *"l'autonomia e l'indipendenza della magistratura costituiscono valori intangibili, consacrati come tali nella nostra Carta Costituzionale, che vuole i giudici soggetti soltanto alla legge"*.

I ripetuti attacchi all'autonomia della magistratura e all'indipendente esercizio della giurisdizione e le campagne denigratorie tendenti a incrinare la fiducia dei cittadini verso la magistratura non possono farci dimenticare che l'essenza della giurisdizione sta tutta nell'imparziale accertamento dei fatti e delle norme applicabili.

In un sistema come il nostro, in cui ciascun giudice è soggetto alla legge ed ha quindi il dovere di non assoggettarsi ad alcun'altra autorità, non può avere ingresso una concezione che organizza gerarchicamente la carriera dei magistrati ed assegna alla Corte di Cassazione il ruolo di vertice della magistratura.

Nell'ordinamento costituzionale vigente, infatti, la Corte di Cassazione rappresenta il vertice del sistema delle impugnazioni. Ed è proprio in virtù di tale sua collocazione, che essa è chiamata a garantire

l'osservanza dei principi del giusto processo e ad assicurare la funzione di nomofilachia, intesa come tendenziale uniformità nell'interpretazione del diritto.

Pertanto la magistratura associata, e così in primo luogo UNICOST, deve esprimere, con lo strumento della critica serena ed argomentata, ferma contrarietà ad ogni progetto di riforma che, modificando il vigente modello costituzionale, finisca per assegnare alla Corte di Cassazione funzioni destinate ad incidere sulla indipendenza del giudice.

Unità per la Costituzione è stata e continua a rimanere contraria a qualunque forma di interpretazione che possa apparire ideologicamente orientata, che finisce per assegnare alla giurisdizione una funzione diversa da quella che le è propria, vale a dire il controllo della legalità, e per negare che l'unica interpretazione possibile è quella costituzionalmente orientata.

Questo non vuol dire che UNICOST coltivi l'idea di un giudice muto, sordo o indifferente a tutto ciò che lo circonda. Ma non ci piace neppure il giudice che appaia pericolosamente contiguo o schierato. E tanto meno l'immagine di un giudice muto perché intimidito.

Deve riaffermarsi che il giudice che i cittadini, le imprese, le formazioni intermedie si attendono non è quello solo, (rin)chiuso nella sua personale, autoreferenziale torre d'avorio, ma un giudice forte della sua indipendenza, terzietà, imparzialità e della sua professionalità, che sappia porsi criticamente, operare ed interagire nella società, rendendosi interprete delle sue norme, garante della loro genesi storica debitamente coordinata con l'impianto costituzionale, con le altre norme collegate e con la *ratio legis* così come oggettivizzatasi nel testo normativo stesso.

Un esercizio razionale, motivato e ponderato del diritto di critica e di manifestazione del pensiero da parte del singolo magistrato, al di fuori della sua funzione e del suo ufficio, non potrà per ciò stesso costituire motivo di sospetto legittimo, pena la dissoluzione di ogni possibilità di garantire democraticamente un reale dibattito in materia di giustizia.

Anche per questo motivo esprimiamo la nostra vivissima preoccupazione per la progettata istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta dotata dei poteri dell'Autorità giudiziaria, avente il compito di accertare l'uso politico della giustizia da parte dei giudici.

Sul delicatissimo tema delle separazione delle carriere non sono possibili aperture né furbizie linguistiche di sorta, non essendo ipotizzabile alcun intervento che si spinga oltre un'equilibrata distinzione delle funzioni.

Deve essere ribadito con forza che non esiste indipendenza del giudice senza indipendenza del pubblico ministero, che deve conservare

la sua collocazione all'interno dell'ordine giudiziario, a garanzia del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, e per assicurare la reale imparzialità della giustizia rispetto a tutti i consociati.

## **LA MAGISTRATURA E LE ALTRE ISTITUZIONI**

Il principio che vuole il giudice soggetto alla legge implica il riconoscimento del primato della legge e del Parlamento quale sede della sovranità popolare esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione, fra i quali rientra l'esercizio indipendente della giurisdizione.

Si deve registrare come l'attività di delegittimazione della funzione giudiziaria in atto, che si realizza a volte con la non accettazione delle decisioni, con la mortificazione dello status del magistrato, ed attraverso la contrazione delle risorse materiali, possa causare una tentazione di disimpegno nella tensione morale tipica del ruolo del magistrato.

Ciò costituirebbe un fenomeno preoccupante perché renderebbe il giudice un burocrate, insensibile alle reali esigenze di giustizia.

Unicost si propone come forza che - nell'Anm e nel dialogo istituzionale - intende adoperarsi per contribuire all'eliminazione delle cause di questa pericolosa involuzione.

## **I VALORI DI UNITA' PER LA COSTITUZIONE**

Il pericolo, da alcuni paventato, di una polarizzazione del dibattito politico e, per il suo tramite, degli schieramenti associativi, trova una adeguata risposta nell'affermazione che Unicost può diventare forza di opposizione culturale sulle varie tematiche, quando i modelli di giurisdizione stravolgono i principi costituzionali e gli ideali fondanti del patto sociale, così da concludere che il ruolo della corrente dovrà essere di confronto e di convergenza sui singoli temi

Il richiamo al moderatismo della corrente dovrà solo esprimere la volontà di mantenere moderazione nei toni, nella accettazione del primato della legge, nel ripudio di ogni forma di collateralismo, nella difesa moderna ed adeguata del modello costituzionale di giustizia, nella capacità di ragionare con tutte le istituzioni.

Va, in tale ottica, riconosciuta una rinnovata centralità alla base associativa ed alle singole realtà territoriali, come occasione di miglioramento dell'offerta culturale della corrente e come momento di valorizzazione dei colleghi professionalmente e culturalmente più motivati.

Solo in questo modo il pluralismo ideale e culturale di Unicost potrà costituirsi in un valore aggiunto, in una ricchezza che essere spesa tanto nel dialogo associativo che in quello istituzionale.

Solo in questo modo la corrente, forte di un reale programma riformatore e di una struttura organizzativa motivata e attrezzata, potrà proporsi in un modo più credibile verso i colleghi e, soprattutto, verso quelli più giovani.



## Deontologia

### IL CODICE DEONTOLOGICO

#### Premessa

Il seguente testo del “codice etico” è stato adottato dal Comitato Direttivo Centrale dell’associazione Nazionale Magistrati, a seguito di un’ampia consultazione degli associati, nel termine prescritto dall’art. 58 bis del decreto legislativo n. 29/93 (introdotto dal decreto legislativo n. 546/93).

L’ANM, pur ritenendo di dubbia costituzionalità tale norma sia sotto il profilo dell’eccesso di delega sia sotto quello della violazione della riserva assoluta di legge in materia di ordinamento giudiziario, ha ritenuto di darvi attuazione considerando comunque opportuna l’individuazione delle regole etiche cui, secondo il comune sentire dei magistrati, deve ispirarsi il loro comportamento.

Si tratta, peraltro, di indicazioni di principio prive di efficacia giuridica, che si collocano su un piano diverso rispetto alla regolamentazione giuridica degli illeciti disciplinari.

L’operata individuazione di norme di comportamento, ispirate all’attuazione dei valori morali fondamentali propri dell’ordinamento della categoria, è inevitabilmente condizionata dall’assetto normativo vigente e dalla ricognizione delle questioni di maggiore rilevanza attuale: per ogni eventuale modifica e aggiornamento delle norme così individuate sarà seguita la medesima procedura, che prevede la sottoposizione di un progetto alla discussione delle sezioni locali dell’ANM e la successiva approvazione da parte del Comitato Direttivo Centrale.

#### I. Le regole generali

##### **Art. 1** – *Valori e principi fondamentali*

Nella vita sociale il magistrato si comporta con dignità, correttezza, sensibilità all’interesse pubblico.

Nello svolgimento delle sue funzioni ed in ogni comportamento professionale il magistrato si ispira a valori di disinteresse personale, di indipendenza e di imparzialità.

##### **Art. 2** – *Rapporti con i cittadini e con gli utenti della giustizia*

Nei rapporti con i cittadini e con gli utenti della giustizia il magistrato tiene un comportamento disponibile e rispettoso della persona-

lità e della dignità altrui e respinge ogni pressione, segnalazione o sollecitazione comunque diretta ad influire indebitamente sui tempi e sui modi di amministrazione della giustizia.

Nelle relazioni sociali ed istituzionali il magistrato non utilizza la sua qualifica al fine di trarne vantaggi personali.

**Art. 3 – Doveri di operosità e di aggiornamento professionale**

Il magistrato svolge le sue funzioni con diligenza ed operosità.

Conserva ed accresce il proprio patrimonio professionale impegnandosi nell'aggiornamento e approfondimento delle sue conoscenze nei settori in cui svolge la propria attività.

**Art. 4 – Modalità di impiego delle risorse dell'amministrazione**

Il magistrato cura che i mezzi, le dotazioni e le risorse d'ufficio siano impiegati secondo la loro destinazione istituzionale, evitando ogni forma di spreco o di cattiva utilizzazione, nel perseguimento di obiettivi di efficienza del servizio giudiziario.

**Art. 5 – Informazioni di ufficio. Divieto di utilizzazione a fini non istituzionali**

Il magistrato non utilizza indebitamente le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio e non fornisce o richiede informazioni confidenziali su processi in corso, né effettua segnalazioni dirette ad influire sullo svolgimento o sull'esito di essi.

**Art. 6 – Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa**

Nei contatti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio.

Quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza su informazioni conosciute per ragioni del suo ufficio e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca, ovvero di tutelare l'onore e la reputazione dei cittadini, evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati.

Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa.

**Art. 7 – Adesione ad associazioni**

Il magistrato non aderisce ad associazioni che richiedono la prestazione di promesse di fedeltà o che non assicurano la piena trasparenza sulla partecipazione degli associati

## II. Indipendenza, imparzialità, correttezza

### **Art. 8** – *L'indipendenza del magistrato*

Il magistrato garantisce e difende l'indipendente esercizio delle proprie funzioni e mantiene una immagine di imparzialità e di indipendenza.

Evita qualsiasi coinvolgimento in centri di potere partitici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle sue funzioni o comunque appannarne l'immagine.

Non accetta incarichi né espleta attività che ostacolino il pieno e corretto svolgimento della propria funzione o che per la natura, la fonte e le modalità del conferimento, possano comunque condizionarne l'indipendenza.

### **Art. 9** – *L'imparzialità del magistrato*

Il magistrato rispetta la dignità di ogni persona, senza discriminazioni e pregiudizi di sesso, di cultura, di ideologia, di razza, di religione.

Nell'esercizio delle funzioni opera per rendere effettivo il valore dell'imparzialità impegnandosi a superare i pregiudizi culturali che possono incidere sulla comprensione e valutazione dei fatti e sull'interpretazione ed applicazione delle norme.

Assicura che nell'esercizio delle funzioni la sua immagine di imparzialità sia sempre pienamente garantita. A tal fine valuta con il massimo rigore la ricorrenza di situazioni di possibile astensione per gravi ragioni di opportunità.

### **Art. 10** – *Obblighi di correttezza del magistrato*

Il magistrato non si serve del suo ruolo per ottenere benefici o privilegi.

Il magistrato che aspiri a promozioni, a trasferimenti, ad assegnazioni di sede e ad incarichi di ogni natura non si adopera al fine di influire impropriamente sulla relativa decisione, né accetta che altri lo facciano in suo favore.

Il magistrato si astiene da ogni intervento che non corrisponda ad esigenze istituzionali sulle decisioni concernenti promozioni, trasferimenti, assegnazioni di sede e conferimento di incarichi.

Si comporta sempre con educazione e correttezza; mantiene rapporti formali, rispettosi della diversità del ruolo da ciascuno svolto; rispetta e riconosce il ruolo del personale amministrativo e di tutti i collaboratori.

## La condotta nell'esercizio delle funzioni

### **Art. 11** – *La condotta nel processo*

Nell'esercizio delle sue funzioni, il magistrato, consapevole del servizio da rendere alla collettività, osserva gli orari delle udienze e delle altre attività di ufficio, evitando inutili disagi ai cittadini e ai difensori e fornendo loro ogni chiarimento eventualmente necessario.

Svolge il proprio ruolo con pieno rispetto di quello altrui ed agisce riconoscendo la pari dignità delle funzioni degli altri protagonisti del processo assicurando loro le condizioni per esplicarle al meglio.

Cura di raggiungere, nell'osservanza delle leggi, esiti di giustizia per tutte le parti, agisce con il massimo scrupolo, soprattutto quando sia in questione la libertà e la reputazione delle persone.

**Art. 12 – *La condotta del giudice***

Il giudice garantisce alle parti la possibilità di svolgere pienamente il proprio ruolo, anche prendendo in considerazione le loro esigenze pratiche.

Si comporta sempre con riserbo e garantisce la segretezza delle camere di consiglio, nonché l'ordinato e sereno svolgimento dei giudizi. Nell'esercizio delle sue funzioni ascolta le altrui opinioni, in modo da sottoporre a continua verifica le proprie convinzioni e da trarre dalla dialettica occasione di arricchimento professionale e personale.

Nel redigere la motivazione dei provvedimenti collegiali espone fedelmente le ragioni della decisione, elaborate nella camera di consiglio ed esamina adeguatamente i fatti e gli argomenti prospettati dalle parti. Non sollecita né riceve notizie informali nei procedimenti da lui trattati.

Nelle motivazioni dei suoi provvedimenti e nella conduzione dell'udienza evita di pronunciarsi su fatti o persone estranei all'oggetto della causa, di emettere giudizi o valutazioni sulla capacità professionale di altri magistrati o dei difensori, ovvero – quando non siano indispensabili ai fini della decisione – sui soggetti coinvolti nel processo.

**Art. 13 – *La condotta del pubblico ministero***

Il pubblico ministero si comporta con imparzialità nello svolgimento del suo ruolo.

Indirizza la sua indagine alla ricerca della verità acquisendo anche gli elementi di prova a favore dell'indagato e non tace al giudice l'esistenza di fatti a vantaggio dell'indagato o dell'imputato.

Evita di esprimere valutazioni sulle persone delle parti e dei testi, che non sia conferenti rispetto alla decisione del giudice e si astiene da critiche o apprezzamenti sulla professionalità del giudice e dei difensori.

Non chiede al giudice anticipazioni sulle sue decisioni, né gli comunica in via informale conoscenze sul processo in corso.

**Art. 14 – *I doveri del dirigenti***

Il magistrato dirigenti dell'ufficio giudiziario cura l'organizzazione

e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'ufficio deve garantire. Assicura la migliore collaborazione con gli altri uffici pubblici nel rispetto delle specifiche competenze di ciascuna istituzione. Garantisce l'indipendenza dei magistrati e la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio assicurando trasparenza ed equanimità nella gestione dell'ufficio e respingendo ogni interferenza esterna.

Cura di essere a conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio, in modo da poterne assumere la responsabilità e spiegarne le ragioni. Esamina le lagnanze provenienti dai cittadini, dagli avvocati e dagli altri uffici giudiziari o amministrativi, vagliandone la fondatezza e assumendo i provvedimenti necessari ad evitare disservizi. Anche a tal fine deve essere disponibile in ufficio.

Vigila sul comportamento dei magistrati e del personale amministrativo intervenendo, nell'esercizio dei suoi poteri, per impedire comportamenti scorretti. Redige con serenità, completezza e oggettività i pareri e le relazioni sui magistrati dell'ufficio, così lealmente collaborando con coloro cui è messa la vigilanza sui magistrati, con il Consiglio giudiziario e con il C.S.M.

Sollecita pareri sulle questioni dell'ufficio da parte di tutti i magistrati, del personale amministrativo e, se del caso, degli avvocati. Cura l'attuazione del principio del giudice naturale.

## LA GALASSIA WEB DI UNITÀ PER LA COSTITUZIONE

### WWW.UNICOST.IT

Il sito web di Unità per la Costituzione viene presentato ufficialmente all'Assemblea Nazionale di Caserta del febbraio 2000, in un momento in cui il mondo associativo era praticamente assente dal web.

Il sito, progettato e realizzato da Pino Rana con l'assenso della Segreteria generale allora in carica, si proponeva da un lato l'obiettivo di rendere fruibile a tutti (colleghi e non) il mondo di Unicost (e di tutta l'ANM) in termini di idee, dibattito interno, occasioni ufficiali ecc.; dall'altro quello di cominciare a creare le basi per una maggiore partecipazione e coinvolgimento dei colleghi nella vita del gruppo, sul presupposto che le potenzialità della Rete risultavano, a quell'epoca, del tutto inesplorate in termini di attività associativa. Va infatti considerato che in quel periodo la stessa ANM non aveva un proprio sito e, di fatto, sembrava ignorare completamente il mondo Internet.

Nascono così iniziative completamente nuove come il forum, la mailing list ed i primi sondaggi tra colleghi, il cui successo è noto.

Oggi il sito di Unicost [www.unicost.it](http://www.unicost.it) è una realtà da quindicimila contatti all'anno, che offre una molteplicità di servizi, tra cui molto apprezzato è il notiziario CSM redatto dal gruppo consiliare. La mailing list che è collegata al sito ospita quattrocento colleghi.

Il segno del rinnovamento culturale rappresentato dal sito può essere colto nel nuovo art. 1 bis dello statuto di Unicost, come introdotto al congresso di Crema del 2003, il quale (esempio unico nel mondo ANM) recita: "Il gruppo promuove, anche con l'ausilio di mezzi telematici, la più ampia partecipazione democratica al dibattito associativo e alla determinazione della sua linea politica. Può promuovere forme di consultazione diretta su temi ritenuti di interesse."

**Pino Rana, Giudice Tribunale Bari**

### OSSERVATORIO SU GIUSTIZIA E COSTITUZIONE

Cari colleghi, sono felice di potere comunicare che da oggi all'inter-

no del portale giuridico Diritto.it vi sarà una sezione da me curata denominata “Osservatorio su Giustizia e Costituzione” (<http://www.diritto.it/giustizia/index.html>) che, con le poche forze ed il pochissimo tempo a disposizione, tenterà, insieme agli altri siti già presenti sul W.W.W. di fornire ai navigatori e, soprattutto, a tutti i colleghi un archivio minimo, sicuramente parziale, ma non partigiano, del tempo presente in materia di associazionismo giudiziario, di dibattito sulle riforme possibili, minacciate, probabili, eventuali, necessarie, sperate, auspicabili, di reale messa a confronto tra le iniziative, documenti e comportamenti delle varie correnti della magistratura associata.

L'esigenza da cui nasce questo “tentativo di biblioteca”, reso possibile grazie alla illimitata disponibilità del direttore di Diritto.it – nonché collega del Tar Catania –, Francesco Brugaletta (che ringrazio sinceramente), è quella di tentare di mettere ordine nella miriade di verbali, documenti, comunicati, iniziative, relazioni, notiziari dal CSM che, giorno dopo giorno, in questi anni così difficili e sofferti per tutta la magistratura italiana, affollano le nostre scrivanie e le nostre caselle di posta elettronica.

C'è, credo, in questo momento storico, una grande esigenza di fare ordine dei materiali e delle idee, occorre un nuovo grande comune sforzo di catalogazione delle riflessioni e delle analisi sinora proposte, delle iniziative e della strada percorsa, di ciò che doverosamente va ancora oggi intrapreso e testimoniato.

In tale direzione non c'è che da essere contenti per la ristrutturazione del sito dell'ANM che, tempo fa, appariva ancora un triste desolato deserto, ostaggio, forse, dei veti incrociati delle correnti su cosa dovesse o non dovesse passare attraverso di esso.

È inutile dire come tutti, colleghi e non - penso soprattutto, ma non solo, ad avvocati, universitari e rappresentanti della società civile, sono sinceramente richiesti di fornire la loro collaborazione ed inviare tutti i documenti che ritengano utili.

L'aggiornamento della sezione sarà settimanale e, di volta in volta, provvederò ad inviarne avviso insieme a Francesco Brugaletta che aggiornerà tutti gli iscritti alla newsletter dei Diritto.it.

Un'ultima notazione: nella pagina iniziale troverete la citazione contenuta nell'ultimo numero de “La Magistratura” del 15 gennaio 1926.

Non è amor di polemica, nè irresponsabile allarmismo.

Si vuole – in modo volutamente forzato – sottolineare come il tempo presente ci chieda, forse, proprio a tutti, un impegno senza precedenti per testimoniare il senso di responsabilità che accompagna e deve sostenere un esercizio indipendente, autorevole, non autoreferenziale della giurisdizione a tutela della Costituzione e dei diritti dei cittadini in essa riconosciuti.

Una “piccola vita soffusa di tepide aurette, al sicuro dalle intemperie e protetta dalla nobiltà di qualche satrapia è – dovrebbe essere – è troppo semplice per spiriti semplici come i nostri”.

Buon lavoro.

**Mariano Sciacca, Giudice Tribunale Catania**

O.G.C.  
 Osservatorio su Giustizia e Costituzione  
 A cura di Mariano Sciacca [policastro@iol.it](mailto:policastro@iol.it)

## Indice generale

### **Presentazione**

**ANM: statuto - storia** *Documenti, verbali e comunicati*

**ANM Catania; componenti** *Documenti, iniziative e assemblee*

**CSM: delibere e documenti**

**Associazionismo giudiziario**

*La necessità del dialogo*

*I notiziari dei gruppi dal CSM*

**Verso quale Giustizia: il confronto possibile**

*Magistratura e società civile*

*Processo civile*

*Processo penale*

*Ordinamento giudiziario*

*Avvocatura ed accademia*

*Trattamento economico e giuridico dei magistrati*

Convenzioni e modulistica

**Siti gemellati**

**Forse con un po' più di comprensione – come eufemisticamente suol dirsi – non sarebbe stato possibile organizzarsi una piccola vita senza gravi dilemmi senza rischi, una piccola vita soffusa di tepide aurette, al sicuro dalle intemperie e protetta dalla nobiltà di qualche satrapia (...).**

**La mezzafede non è il nostro forte: la <vita comoda> è troppo semplice per spiriti semplici come i nostri.  
 Ecco perché abbiamo preferito morire.”**

Dall'ultimo numero della “Magistratura” del 15 gennaio 1926, dopo la deliberazione di scioglimento del 21 dicembre 1925 assunta dall'Associazione Generale dei Magistrati Italiani, allorché rifiutò di trasformarsi in sindacato corporativo fascista.

## **DIRITTO E COSTITUZIONE**

### **La cultura della giurisdizione**

Nel 1807, con la pubblicazione della “Fenomenologia dello spirito”, il filosofo Hegel elaborò la sua dialettica della ragione assoluta, proponendo un metodo di conoscenza e di costruzione della realtà basato sulla legge fondamentale della contraddizione.

Il metodo hegeliano di conoscenza passa attraverso i tre momenti fondamentali della tesi, dell’antitesi e della sintesi. La formazione del pensiero procede cioè dalla semplice posizione di un concetto (tesi) fino a mostrarne la sua negatività, ossia il suo doversi riferire alla propria alterità (antitesi), per giungere, attraverso una nuova negazione di questa alterità, alla verità concepita come sintesi delle contrapposte affermazioni. Ogni sintesi a sua volta diventa la premessa di una nuova triade, finché non sia compiuta la totalità del processo di sviluppo della verità.

—La teoria hegeliana della “sintesi” consente di cogliere pienamente l’essenza della giurisdizione concepita come attività di costruzione dialettica della verità processuale per gradi superiori attraverso il confronto e l’inglobamento delle contrapposte tesi all’interno di un’unica realtà. In tale prospettiva la giurisdizione non può essere intesa come un dato statico ed immobile o, peggio ancora, come una determinazione unilaterale, bensì come realtà in divenire che necessita, per la sua compiuta formazione, di svilupparsi attraverso la contraddizione: ed in ciò si annida la cd. essenza partecipativa della giurisdizione.

L’essenza partecipativa della giurisdizione impone però al giurista la verifica ed il confronto costante del pensiero, dello sviluppo dogmatico e della concreta applicazione dei principi, per consentire quel progressivo arricchimento di determinazioni e quello sviluppo verso la compiutezza che costituiscono il presupposto imprescindibile per la certezza del diritto.

In tale contesto culturale nasce il sito di approfondimento giuridico denominato “diritto e costituzione” che si propone di aprire un dialogo stabile fra il mondo della dottrina, della magistratura e del libero foro attorno alle questioni giuridiche ed alle tematiche di interesse generale, nella ferma convinzione che soltanto il pluralismo del pensiero, sviluppato nelle diverse angolazioni, può consentire la formazione di una comune cultura della giurisdizione, che trova le sue radici nei valori fondamentali della costituzione italiana.

Palermo 16 Dicembre 2001

**Fabio Pilato, giudice Tribunale Termini Imerese**



## Convenzioni A.N.M. (dal sito internet A.N.M.)

### **Convenzione con Ipsoa Editore per l'acquisto di libri, codici, riviste e banche dati**

Tutti gli iscritti all'A.N.M. possono fruire dello sconto del 30% sul prezzo di listino per l'acquisto dei testi editi da Ipsoa (libri e codici), delle riviste e delle banche dati (Cd-Rom, DVD-Rom, On-line) Ipsoa. Inoltre è possibile richiedere un abbonamento prova gratuito per 1 mese alla versione integrale della banca dati La Legge in versione on-line, collegandosi all'apposito indirizzo [www.iosoa.it/anm](http://www.iosoa.it/anm) e seguendo le istruzioni indicate.

I suddetti sconti possono essere applicati rivolgendosi alle Agenzie Ipsoa (elenco disponibile all'indirizzo [www.ipsoa.it/agenzie](http://www.ipsoa.it/agenzie)) o inviando l'ordine via posta a Ipsoa Editore, Strada 1Pal.F6, 20090 Milanofiori Assago (MI) o via fax al n.ro 02-82476403 o rivolgendosi al Servizio Informazioni Commerciali Ipsoa al n.ro 02-82476794.

Non è possibile fruire degli sconti acquistando in libreria.

Lo sconto del 30% su libri e codici Ipsoa è concesso solo inviando l'ordine alla sede Nazionale ANM. L'Associazione provvederà a inoltrarlo a Ipsoa con la specifica del destinatario merce (magistrato iscritto).

Ipsoa spedisce il prodotto ordinato al magistrato richiedente.

Nell'ordine di acquisto i magistrati dovranno allegare fotocopia del proprio tesserino identificativo attestante l'appartenenza alla magistratura e dichiarando di essere iscritti all'Associazione Nazionale Magistrati.

Per gli associati che decideranno di sottoscrivere l'abbonamento a pagamento, verrà applicata un'offerta speciale con sconto del 30% sul prezzo di listino di La Legge (nelle versioni on-line, Cd-Rom e DVD-Rom).

### **Convenzione il Sole 24 Ore**

Il Sole 24 Ore riserva a tutti gli associati speciali sconti sulle pubblicazioni presenti sul catalogo professionale de Il Sole 24 Ore:

20% di sconto sul prezzo di listino delle banche dati professionali COD. 13824 (tranne Lex24 per la quale valgono le condizioni già presenti in home page);

2 mesi gratuiti di abbonamento per tutti gli abbonamenti annuali ai periodici specializzati de Il sole 24 Ore COD. 131825.

Per usufruire della promozione sarà sufficiente attestare l'appartenenza all'ANM inviando, via fax o per posta, dichiarazione della Segreteria Generale dell'ANM attestante l'iscrizione e la regolarità del versamento delle quote associative e comunicare contestualmente i codici su indicati collegati a ciascuno sconto rispettivamente:

agli agenti de Il Sole 24 Ore (in caso di acquisto di abbonamenti alle banche dati)

– nella richiesta di acquisto da inviare al servizio clienti (per l'acquisto di riviste)

ai seguenti indirizzi:



VIA POSTA Il Sole 24 Ore - Ufficio Gestione Ordini

**Via Tiburtina Valeria, Km. 68,7 67061 Carsoli (AQ)**



VIA FAX (02 o 06) 3022.54.02 per libri e periodici

(02 o 06) 3022.54.06 per le banche dati professionali



VIA E-MAIL [servizioclienti.periodici@ilsole24ore.com](mailto:servizioclienti.periodici@ilsole24ore.com)

[servizioclienti.libri@ilsole24ore.com](mailto:servizioclienti.libri@ilsole24ore.com)

[servizioclienti.bdprofessionali@ilsole24ore.com](mailto:servizioclienti.bdprofessionali@ilsole24ore.com)

Per i libri e i codici, invece, richiedendo i volumi desiderati direttamente all'ANM, ogni associato avrà diritto ad uno sconto del 30%.

Tali condizioni di favore sono valide fino a tutto il 2003.

### **Convenzione *PresenteFuturo* - Piano assicurativo-previdenziale**

Come anticipato, entro il prossimo settembre, l'Associazione indirizzerà a tutti gli iscritti una dettagliata informativa sulle caratteristiche dell'iniziativa, allegando la scheda che, debitamente compilata da parte del Collega interessato, potrà essere inviata (o trasmessa via fax o posta elettronica) alle Assicurazioni Generali per usufruire dei seguenti – già preannunciati – servizi:

1. Calcolo presuntivo della pensione di stato, alla luce della normativa attualmente in vigore.

2. Elaborazione di un programma assicurativo-previdenziale personalizzato alle condizioni di particolare favore previste dal Piano *PresenteFuturo*

L'elaborato delle Assicurazioni Generali conterrà anche l'indicazione dei recapiti telefonici, e-mail e postali cui l'interessato potrà fare riferi-

mento per ricevere l'assistenza e la consulenza di cui avesse bisogno.

Confermiamo che, per i casi di comprovata urgenza, già da ora le Assicurazioni Generali - Agenzia Generale di Venezia sono in grado di fornire i servizi di cui sopra ad personam previa richiesta scritta del Collega interessato.

Al riguardo l'indirizzo cui inviare le richieste è: Assicurazioni Generali - Agenzia Generale di Venezia - Convenzione *PresenteFuturo* - S.Marco,1218 - 30123 Venezia.

## **CONVENZIONE GRUPPO FIAT**

Per accedere ai benefici previsti dalla convenzione esistente tra l'Associazione Nazionale Magistrati e la Direzione Generale della FIAT di Torino, devono ricorrere le seguenti condizioni:

- essere magistrati ordinari iscritti all'Associazione Nazionale Magistrati. Il premio non é riconoscibile ai magistrati a riposo.
- essere in regola con i versamenti associativi (verificabile dallo stato dello stipendio con cod. ritenuta 800/SA7 di € 5,16)
- avere acquistato una vettura nuova del gruppo FIAT. Non sono più rimborsabili le cosiddette vetture a KM 0.

Se sussistono le suddette condizioni occorre presentare, entro 6 mesi dalla data della fattura, all'Associazione Nazionale Magistrati, la seguente documentazione:

copia della fattura comprovante l'acquisto e copia del libretto di circolazione entrambe intestate al magistrato socio

istanza in carta semplice: il sottoscritto, le sue funzioni, dove le svolge, chiede il rimborso per l'acquisto di una vettura FIAT come da convenzione vigente. È indispensabile indicare nell'istanza un numero di recapito telefonico e l'indirizzo della propria abitazione dove verrà fatto pervenire l'assegno circolare di rimborso. La Direzione Generale FIAT si sta organizzando per effettuare il rimborso a mezzo bonifico bancario ma non si sa con certezza quando tale servizio sarà operativo; sperando possa esserlo a breve, nel frattempo é opportuno indicare anche le coordinate bancarie nell'istanza.

## **RESPONSABILITÀ CIVILE E CONTABILE**

Il testo di polizza é disponibile, su richiesta, presso la Segreteria Generale dell'A.N.M. ([http://www.associazionemagistrati.it/convenzioni/resp\\_civ.pdf](http://www.associazionemagistrati.it/convenzioni/resp_civ.pdf))

## CONVENZIONI LIBRARIE

### Convenzione con la Giuffrè Editore S.p.A. per l'acquisto di libri e riviste.

Il testo della convenzione è il seguente:

tutti gli iscritti all'A.N.M. potranno fruire dello sconto del 20% sul prezzo di mercato dei testi editi dalla Giuffrè e del 10% sul prezzo di abbonamento alle riviste Giuffrè;

le richieste di acquisto andranno inoltrate a mezzo posta o a mezzo fax (fax 02/38089426) in via esclusiva alla Giuffrè S.p.A. di via Busto Arsizio 40, Milano. Non è possibile fruire dello sconto acquistando i predetti testi in libreria o presso agenti Giuffrè;

nell'ordine di acquisto i magistrati dovranno allegare copia fotostatica del proprio tesserino identificativo attestante l'appartenenza alla magistratura:

la Giuffrè provvederà alla consegna (gratuita) dei testi richiesti attraverso spedizione a mezzo posta al domicilio del magistrato, accludendo un bollettino di conto corrente con cui il magistrato provvederà al pagamento presso ufficio postale.

### Convenzione con la CEDAM S.p.A.

Il testo della convenzione è il seguente:

tutti gli iscritti all'A.N.M. potranno fruire dello sconto del 20% sul prezzo di mercato dei testi e delle riviste editi dalla Cedam S.p.A.;

le richieste di acquisto andranno inoltrate a mezzo posta o a mezzo fax (fax 049/8752900) in via esclusiva alla Cedam S.p.A. di Via Jappelli n° 5/6, CAP 35121, PADOVA. Non è possibile fruire dello sconto acquistando i predetti testi in libreria o presso agenti Cedam;

nell'ordine di acquisto i magistrati dovranno allegare copia fotostatica del proprio tesserino identificativo attestante l'appartenenza alla magistratura:

la Cedam provvederà alla consegna (gratuita) dei testi richiesti attraverso spedizione a mezzo posta al domicilio del magistrato, accludendo un bollettino di conto corrente con cui il magistrato provvederà al pagamento presso ufficio postale.

## **ISTITUTO NAZIONALE DI PREVIDENZA E MUTUALITÀ FRA MAGISTRATI ITALIANI**

Presso la Corte di Cassazione-P.zza Cavour-00193-ROMA  
(costituito con R.D 2 settembre 1919 n.1598 e relativo regolamento approvato con D.M. 24 dicembre 1919).

Per informazioni: tel. 06/68801740-Fax 06/6883433

Il Consiglio Centrale riunitosi il 20 dicembre 2000, ha modificato come segue i criteri nella assegnazione di alcuni dei sussidi previsti dagli atti costitutivi dell'ISTITUTO:

Le domande di sussidio, ad eccezione di quelle per spese funerarie e per sussidi scolastici, devono essere accompagnate da una dichiarazione di verità, da parte dell'istante, sui seguenti punti:

a) Composizione della famiglia e situazione economica della stessa, con allegazione di copia integrale dell'ultima dichiarazione dei redditi, nonché, eventualmente del cedolino di pensione;

b) Dichiarazione di eventuale esistenza di polizze assicurative per malattia o di eventuali richieste di contributi presentati ad altri enti;

c) Se la richiesta di contributo concerne spese affrontate dal coniuge, si rende necessario che il coniuge sia convivente e a carico del magistrato richiedente.

d) La richiesta di sussidio, in relazione a spese sostenute per stretti congiunti a carico, deve essere accompagnata da esposizione della situazione economica del congiunto stesso e da dichiarazione circa l'eventuale esistenza di altri coobbligati al mantenimento degli stessi.

I sussidi sono concessi, allo stato, nella misura massima di un terzo per spese sanitarie e per "cure dentarie" e di un quinto per quelle odontoiatriche relative all'installazione di "protesi".

Le ricevute sono valide se non anteriori di oltre un anno la data richiesta.

Le spese devono essere documentate da ricevute fiscali elencate analiticamente e non essere inferiori nel complesso a € 1.549,00 per quelle sanitarie e per cure dentarie e a € 2.582,00 per quelle odontoiatriche riferentisi ad installazione protesi.

Il massimo contributo erogabile per le spese odontoiatriche riferentisi ad installazioni di protesi è di € 2.582,00.

Nella documentazione da allegare alle domande di contributo che abbiano oggetto oltre che le spese predette anche quelle per l'acquisto di occhiali, è necessario che, in particolare, si aggiunga un separato conto delle componenti "lenti" e "montatura".

Per la componente "montatura" risulta introdotto un tetto nella misura del contributo di € 52,00.

Per la riconoscibilità di un contributo relativo all'acquisto di lenti "particolari", è necessaria una specifica prescrizione medica.

È concesso un assegno di € 1.033,00 in caso di morte del magistrato.

Quando la morte non riguardi il magistrato l'assegno sarà riconoscibile solo in relazione al decesso di genitori, figli e coniugi i quali risultino conviventi ed a carico del magistrato richiedente.

Alla istanza, da presentare entro un anno dall'avvento, deve essere allegato il certificato di morte.

Resta fermo che:

Sussidi sono concessi ai superstiti di magistrati deceduti, purchè essi versano in stato di bisogno;

Agli orfani di magistrato, in età scolare, sono concessi sussidi scolastici.

Ai magistrati con almeno due o più figli, sono concessi sussidi scolastici secondo periodici bandi di concorso; concorso annuale.

Ai primi tre classificati del concorso per uditore giudiziario, sono donati la toga e il tocco, nonché un premio di € 516,00 (fondi Eula, Tavolato, Acampora e Nicolardi).

Agli orfani dei magistrati, sono concessi premi di € 516,00 (fondi Le onori e Pianta), alle condizioni previste dalle già vigenti disposizioni.

## Convenzione libraria MAGGIOLI-UNICOST.

I magistrati iscritti ad UNICOST potranno fruire dello sconto del 15% sul prezzo di copertina dei volumi editi dalla MAGGIOLI EDITORE presso tutte le librerie che partecipano alla convenzione e il cui elenco può essere visionato sul sito dell'Editore ([www.maggiolieditore.it](http://www.maggiolieditore.it)) oppure sul sito di UNICOST.

Lo sconto verrà effettuato dal libraio al momento dell'acquisto del volume, previa esibizione del tesserino identificativo di appartenenza alla Magistratura.