

*FOCUS***IL LABORATORIO “GIUSTIZIA”****Gian Paolo Dolso**

I primi passi del nuovo Governo sono stati caratterizzati da incombenze non differibili, prima tra tutte l'approvazione della legge di bilancio. Si tratta di un passaggio che ha assorbito molte energie del nuovo Esecutivo. Ciò nondimeno tra i tanti temi in agenda a più riprese si è ragionato di giustizia e di riforma/e della giustizia. Sul punto si possono distinguere diversi piani. Ci sono riforme che possono essere realizzate con legge ordinaria, mentre altre necessitano una legge costituzionale. Tra queste ultime spicca la cosiddetta separazione delle carriere tra magistrati requirenti e magistrati giudicanti. Anche altri interventi dovrebbero rivestire la forma della legge costituzionale: si è ragionato di una modifica della composizione del CSM, dell'attribuzione delle funzioni disciplinari ad oggi esercitate dalla sezione disciplinare del CSM ad un organo costituito *ad hoc*, oppure ancora della rinuncia al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale di cui all'art. 112 Cost. o per lo meno del temperamento di esso.

Altri interventi, che pure si sono ipotizzati, richiedono, invece, misure di tipo legislativo. Si è da ultimo ripreso il tema della riforma del codice penale o si sono ipotizzati interventi circoscritti e mirati attraverso l'eliminazione di alcune fattispecie di reato particolarmente problematiche, come l'abuso d'ufficio. In relazione ad aspetti più schiettamente processuali, si sta discutendo su un intervento di “contenimento” delle intercettazioni telefoniche, tema su cui ha posto l'accento anche il Ministro della Giustizia, e si è ritornati ad ipotizzare una limitazione della impugnabilità delle sentenze di proscioglimento ad opera del pubblico ministero. Su questi temi non vi è certo una assoluta concordanza di opinioni, nemmeno forse all'interno della maggioranza, di modo che *l'an*, *il quando*, *il quomodo* degli interventi rimangono incerti.

Anche alla luce delle istanze provenienti dall'Unione europea, strettamente connesse allo strumento di rilancio temporaneo *Next Generation UE* (NGEU), è evidente che il processo di riforma della giustizia italiana, al pari di altri interventi di settore, dovrebbe essere portato a compimento, soprattutto per ottemperare alle

---

\* Professore Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Trieste.

indicazioni contenute nelle *Country Specific Recommendations*, espresse nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche nel 2019 e nel 2020, cui si lega a doppio filo l'erogazione delle ingenti risorse stanziare. Molte sono le opzioni sul campo ma la stella polare dovrebbe essere appunto quella di una maggiore razionalizzazione e di un migliore efficientamento –soprattutto nel senso di una drastica riduzione della durata dei processi civili e penali in tutti i gradi di giudizio– di un sistema giudiziario che conosce disfunzioni endemiche che non possono più essere tollerate.

Va al riguardo osservato che vi sono alcune materie in relazione alle quali è già stata emanata una legge di delega e il Governo dovrebbe intervenire per attuarla. Si tratta di temi importanti, per lo più legati all'ordinamento giudiziario: in questo caso un intervento del Governo è assai probabile, di certo auspicabile. Alla luce di questo dato forse vale la pena passare in rassegna rapidamente le materie oggetto appunto della legge n. 71 del 2022: "*Delega al Governo per la riforma ordinamentale della magistratura*". La legge in verità, accanto ad alcune deleghe, contiene anche disposizioni che sono già entrate in vigore e su cui non ci soffermerà in questa sede se non per osservare che la tecnica legislativa, che contempla appunto una commistione tra i due tipi di provvedimenti, non è la più raccomandabile.

Il primo tema oggetto della legge di delega in parola riguarda l'enunciazione dei criteri di assegnazione degli incarichi direttivi. Si tratta di un tema da sempre "caldo" come si desume anche dal singolare *incipit*. La delega muove infatti da una solenne enunciazione del principio di *trasparenza* dei procedimenti prevedendosi in modo "espresso" "l'applicazione dei principi di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 ai procedimenti per la copertura dei posti direttivi". E' curioso che il legislatore richiede che sia contemplata in maniera esplicita l'applicazione di principi da anni enunciati a livello legislativo, ed espressione di principi costituzionali, proprio in una materia, quella degli incarichi direttivi, ove l'istanza di "*trasparenza*" appare particolarmente avvertita. Viene poi previsto che la competente commissione del CSM provveda all'audizione dei candidati. Se il CSM, in sede di parere sulla legge di delega, ha ritenuto tale passaggio alla stregua di un "inutile dispendio di energie", appare al contrario un innesto assai opportuno data la pluralità di indicazioni che possono emergere da una interlocuzione diretta con il candidato all'ufficio, come esperienze di diritto comparato ampiamente confermano.

Sempre nella cornice dello stesso procedimento si prevede l'acquisizione di un parere del consiglio dell'ordine degli avvocati ed anche un parere, che si dispone sia acquisito "in forma semplificata e riservata", dei magistrati e dei dirigenti amministrativi dell'ufficio. L'acquisizione in forma "*riservata*" del parere di magistrati e dirigenti amministrativi appare eccentrico rispetto alle modalità di procedere delle amministrazioni pubbliche, anche alla luce del principio di trasparenza che la stessa delega espressamente enuncia come principio guida dell'intero *iter* procedimentale. Il Governo farebbe bene a tralasciare di attuare tale

previsione, foriera di ambiguità e di possibili contenziosi nell'ambito di un sistema di cui va migliorata la "resa" e non incrementata la farraginosità.

La delega si occupa poi di enucleare i criteri di assegnazione degli incarichi direttivi, con l'apprezzabile obiettivo di consegnare ad una fonte legislativa parametri di giudizio per l'innanzi contenuti in fonti subordinate (in materia per vero coperta da riserva di legge). Si conferma che i criteri guida rimangono le *attitudini*, il *merito* e l'*anzianità*. Oltre a questi la legge individua altri fattori che devono essere tenuti in considerazione, in particolare la "conoscenza del complesso dei servizi resi dall'ufficio per la cui direzione è indetto il concorso", la "capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici", la "conoscenza delle norme ordinamentali". Se appare molto discutibile il criterio della conoscenza dello specifico ufficio oggetto di procedura concorsuale, che tende a favorire i candidati che da quella sede provengono, la capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici e la conoscenza di norme ordinamentali costituiscono criteri condivisibili, al netto dei dubbi sulle modalità di accertamento di tali conoscenze. La frequenza di corsi organizzati *ad hoc* potrebbe risolvere invero il problema: altro punto da precisare in sede di attuazione della delega.

Ulteriori criteri di giudizio vengono indicati. In primo luogo, in un'ottica limitativa degli incarichi "esterni", la legge prevede che non si tenga conto delle "esperienze maturate nel lavoro non giudiziario a seguito di collocamento fuori ruolo della magistratura"; in secondo luogo si confina alla residualità il criterio dell'anzianità, assecondando una tendenza già in atto. In relazione alla prima previsione, va osservato che la possibilità del "fuori ruolo", pur limitata, non è stata esclusa, di modo che pare forse eccessivamente penalizzante non attribuire alcun rilievo ad esperienze maturate in diversi contesti, ove per vero, oltre ad aspetti tecnici, possono essere state acquisite anche capacità di tipo organizzativo/manageriale. Anche sull'anzianità, si potrebbe osservare che, se non pare condivisibile un rilievo preponderante o assorbente di tale requisito, come accadeva in passato, il bagaglio di esperienza che esso implica non può essere del tutto pretermesso. Su entrambi i profili è auspicabile un intervento equilibrato del Governo.

In riferimento alla questione della *conferma* negli uffici direttivi, la legge di delega prevede pure che si si tenga conto "dei pareri espressi dai magistrati dell'ufficio, acquisiti con le modalità definite dallo stesso Consiglio, del parere del presidente del tribunale o del procuratore della Repubblica [...] e delle osservazione del consiglio degli ordine degli avvocati". Attesa la natura del procedimento, di conferma appunto, appare opportuno attingere elementi di giudizio da chi ha avuto modo di intrattenere rapporti professionali con il magistrato in questione. Le critiche al riguardo del CSM, che teme giudizi di tipo "valutativo" di fatto non fanno che confermare una diffidenza di fondo nei confronti della pratica della *valutazione*, che si tramuta quasi in "insofferenza" quando essa proviene dal mondo dell'avvocatura.

Un passaggio significativo della delega riguarda poi l'attribuzione di funzioni di magistrato di Cassazione. Attesa l'indubbia rilevanza del ruolo svolto dalla suprema corte, si cercano giustamente di enucleare elementi di giudizio che assicurino un livello adeguato di idoneità alla funzione. In primo luogo si prescrive opportunamente che il candidato abbia al suo attivo l'esercizio effettivo delle funzioni per dieci anni, legando la valutazione a parametri oggettivi, tra cui le "esperienze maturate nel lavoro giudiziario": così facendo si recupera in parte anche il criterio dell'anzianità di ruolo, non potendosi negare che il tempo di svolgimento delle funzioni non è elemento da pretermettere *in toto*.

Sempre nella cornice degli elementi di valutazione relativi al conferimento delle funzioni di giudice di Cassazione, si attribuisce un giusto peso alla "capacità scientifica e di analisi delle norme", desunta anche dalla sussistenza "di andamenti statistici gravemente anomali degli esiti degli affari nelle fasi e nei gradi successivi del procedimento". Se le decisioni assunte da un magistrato vengono sistematicamente riformate, sembrerebbe singolare non tenere conto di tale circostanza, la quale peraltro ha da essere analizzata alla luce dell'*iter* giudiziario completo relativo a ciascuna vicenda processuale, potendo anche accadere che sia ad esempio il giudice di secondo grado a rivelare l'anomalia, in considerazione appunto degli eventuali interventi della Cassazione che in sostanza potrebbero evidenziare la correttezza della decisione del giudice di prime cure. Si tratta di puntualizzazioni che potrebbero trovare spazio nell'opera di attuazione della legge di delega.

Degna di interesse è pure la disposizione che si occupa dei Consigli giudiziari, già oggetto di un quesito referendario nel giugno del 2022. Rispondendo in qualche misura alla questione oggetto di referendum, la legge si muove nella direzione di una più intensa partecipazione della componente degli avvocati alla procedura di valutazione dei magistrati. Si prevede che anche i componenti avvocati e professori partecipino a tutte le attività dei consigli, ma il diritto di voto è intestato solo alla componente degli avvocati, con l'attribuzione un voto "unitario", espresso sulla base di indicazioni provenienti dai consigli degli ordini. Se è vero che il CSM non condivide la possibilità di espressione del voto da parte della componente degli avvocati, forse la norma è censurabile in ragione della sua eccessiva timidezza, non vedendosi invero ragioni per non riconoscere il diritto di voto a ciascun membro dei consigli quale che sia la sua provenienza. Non è facile attribuire un senso ad una procedura che consente alle varie componenti dell'organo di partecipare all'istruttoria del procedimento salvo poi escludere alcune di esse dalla decisione finale. Al riguardo non si dimentichi che la percentuale dei magistrati rimane comunque maggioritaria nella composizione dei consigli.

La legge prevede poi la possibilità che i consigli giudiziari acquisiscano le informazioni necessarie ad accertare la sussistenza di "gravi anomalie in relazione all'esito degli affari nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento, nonché in ogni caso che acquisisca a campione i provvedimenti relativi all'esito degli affari trattati

dal magistrato in valutazione nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento e del giudizio". Si prevede che le verifiche siano effettuate solamente "a campione", circostanza sulla quale si possono nutrire dubbi anche in considerazione del regime di pubblicità delle decisioni pronunciate da organi giurisdizionali. Il punto non pare invero superabile dal Governo in sede di implementazione della delega ma sembrerebbero maturi i tempi per una sua rimeditazione.

Un altro tema toccato dalla legge di delega riguarda l'accesso in magistratura. Si tratta di uno snodo che forse meriterebbe una rimeditazione, limitandosi nell'occasione il legislatore a pochi ma significativi ritocchi, in parte ripristinatori rispetto ad assetti forse inopinatamente superati. In quest'ottica la legge prevede la possibilità di accedere al concorso appena conseguita la laurea in giurisprudenza, così come accadeva diversi anni or sono. Condivisibile anche la previsione in base alla quale la Scuola superiore della magistratura procede all'organizzazione di corsi di preparazione, anche nell'ottica di non lasciare interamente nelle mani di privati tale importante attività. Assai opportuno e non pleonastico è il riferimento, con riguardo agli oggetti della prova scritta del concorso, ai "principi costituzionali e dell'Unione europea". Se si pone mente, da una parte, alla diffusione della pratica dell'interpretazione adeguatrice, anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, e, dall'altra, al ruolo dei giudici comuni nell'applicazione "diretta" del diritto UE, si comprende appieno la pregnanza della previsione normativa.

La legge delega si occupa anche del discusso istituto del collocamento fuori ruolo. Fissato il tetto massimo di fuori ruolo in duecento unità, la legge di delega introduce una disciplina maggiormente restrittiva, fissando *in primis* il divieto di assumere tali incarichi prima che siano decorsi dieci anni di effettivo esercizio delle funzioni. L'obiettivo è evidentemente quello di limitare la prassi del fuori ruolo, anche se la legge stesse prevede una serie nutrita di eccezioni che potrebbero in qualche modo attenuare l'impatto della riforma.

Un sollecito intervento del legislatore delegato sui punti che abbiamo rapidamente passato in rassegna, potrebbe contribuire a rendere maggiormente efficiente la macchina della giustizia anche in assenza, al momento, di interventi "di sistema" sui quali l'accordo tra le forze politiche non è né semplice né scontato, come del resto è normale che sia trattandosi di questioni intimamente connesse alla tutela di diritti fondamentali della persona.