

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori SILIQINI, BIASCO, BOSI, BRIENZA,
CIRAMI, COSTA, MINARDO, NAPOLI Bruno, NAVA e TAROLLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1996

Nuove norme sui consigli giudiziari

ONOREVOLI SENATORI. - La riforma dei consigli giudiziari è necessaria per avere una giustizia più rispondente agli interessi dei cittadini.

La nostra proposta tende a ricostituire i consigli giudiziari su base regionale e con la partecipazione effettiva e paritaria della categoria forense rendendola partecipe di importanti decisioni in materia di promozioni, conferimento di incarichi direttivi, organizzazione degli uffici, funzionamento dei servizi.

Si vuole quindi realizzare una istanza di democratizzazione e di trasparenza trasferendo ai consigli giudiziari, così riformati, poteri organizzativi ora totalmente riservati ai capi degli uffici. Si tende, infine, a realizzare un decentramento di funzioni proprie del Consiglio superiore della magistratura e del Ministro di grazia e giustizia.

L'ordinamento giudiziario attualmente in vigore ha ancora come legge fondamentale il regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (cosiddetto decreto Grandi), ma è stato notevolmente modificato dalle leggi del periodo repubblicano, in conformità con gli articoli 101-110 della Costituzione.

Le riforme che si sono succedute hanno certamente attuato il principio contenuto nell'articolo 104 della Costituzione per cui «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» fondando il governo dei magistrati sul Consiglio superiore della magistratura organizzato secondo un sistema di democrazia rappresentativa. Tuttavia la magistratura è diventata una casta dotata di poteri enormi, emarginando la classe forense, per cui la riforma democratica avviata con la Costituzione finì lì ed i consigli giudiziari organizzati nei distretti sono rimasti in mano ai soli magistrati.

La partecipazione degli avvocati, richiesta da almeno due legislature con numerose

proposte di legge, è stata finora contrastata dall'opposizione della magistratura che l'ha ritenuta una indebita interferenza in materia di valutazione dei magistrati e di organizzazione degli uffici. In realtà non si può ritenere che il dettato costituzionale sia di ostacolo ad una esigenza di trasparenza e di democrazia che non intacchi l'indipendenza dei magistrati.

Ora la carriera dei magistrati è di fatto automatica, dall'uditorato al massimo grado, si sviluppa senza nessuna seria verifica, oltre ai rapporti di rito dei capi degli uffici e ai pareri dei consigli giudiziari sorretti solo da un fragile riscontro statistico sul numero delle pratiche sbrigate.

Con la soppressione degli esami a magistrato di appello e di cassazione, effettuata dalle leggi 25 luglio 1966, n. 570, e successive modificazioni, e 20 dicembre 1973, n. 831, e successive modificazioni, si volevano eliminare strumenti di controllo meritocratico ed ideologico, ma in effetti l'eliminazione della meritocrazia non ha dato solo risultati positivi.

Gli incarichi direttivi degli uffici sono conferiti a magistrati progrediti per anzianità e riconosciuti idonei alle funzioni superiori dal Consiglio superiore della magistratura (leggi n. 392 del 1951, n. 570 del 1966 e n. 831 del 1973). Gli incarichi direttivi degli uffici vengono attribuiti previo concerto fra una commissione del Consiglio superiore della magistratura ed il Ministro di grazia e giustizia; sono, quindi, sostanzialmente un affare di politica romana (articoli 11 e 12 della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni, e decreto del Presidente della Repubblica 17 ottobre 1991, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 25 ottobre 1991).

Il potere organizzativo dei capi degli uffici ha riflessi indiretti sul contenuto stesso della giustizia: dall'impiego delle risorse e

del personale di cancelleria e di magistratura e dalla scelta delle priorità dipende ora l'indirizzo della politica giudiziaria, cioè dell'azione penale e della stessa possibilità di ottenere una sentenza. Nessuno vuole sottrarre ai giudici e ai pubblici ministeri la responsabilità di valutare il merito dei singoli casi, però dire che un certo tipo di reato è più o meno importante di un altro, dire che certe pratiche vanno verso la prescrizione ovvero l'archiviazione in massa è già fare politica, e tale scelta appartiene non ai giudici ma al popolo.

La situazione è particolarmente grave per il pubblico ministero che, incoraggiato dal nuovo codice di procedura penale, tende a comportarsi sempre più come parte, con la conseguenza di avere una giustizia non eguale per tutti i cittadini, in quanto ogni ufficio di pubblico ministero persegue prevalentemente alcuni tipi di reati sottovalutando gli altri (Pizzorusso in «Questione giustizia»).

In una società di immagine c'è poi il rischio di un calo di attenzione della magistratura per fatti e reati che non offrono una buona esposizione ai *mass media* e che invece richiedono una operosità meno appariscente.

Ma c'è di più: la previsione di un termine massimo per le indagini preliminari di cui all'articolo 407 del codice di procedura penale fa sì che per alcune indagini non ci sia tempo, che non si attui il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e che di fatto l'esercizio dell'azione penale abbia margini notevoli di discrezionalità (sentenza del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano dottor Ichino contro Schemari Attilio).

«... L'impossibilità di tempestivamente esaurire... la trattazione di tutte le notizie di reato che pervengono all'ufficio implica che non ci si può sottrarre al compito di elaborare criteri di priorità» rileva il pretore dirigente di Torino (V. Zagrebelsky in *L'organizzazione delle procure della Repubblica*

presso le preture in *Documenti Giustizia*, aprile 1994, n. 4, pp. 741-770).

È stato sottolineato da più parti che il potere giudiziario ha ormai assunto una dimensione patologica, per un insieme di fattori oggettivi, istituzionali e politici che hanno indebolito Parlamento e Governo, hanno spostato nella giurisdizione la sede per decidere questioni di rilevanza nazionale e, contemporaneamente, hanno fortemente indebolito le procedure di controllo dell'operato dei giudici.

Alcuni Paesi hanno ritenuto, soprattutto nel passato, di risolvere il problema della legittimazione del giudice rendendolo elettivo: tale soluzione ha solo aggravato l'inconveniente, esponendo il magistrato ad un condizionamento politico decisamente negativo, compromettendone l'indipendenza di giudizio.

In altri Paesi, nei quali l'ordinamento giudiziario ha seguito il modello napoleonico, il controllo sull'attività del giudice è stato attuato attraverso una dipendenza dal Ministro della giustizia, particolarmente penetrante per il pubblico ministero.

Con il presente disegno di legge si intendono invece coniugare i due principi fondamentali che devono reggere l'organizzazione della giustizia: quello, già affermato da Montesquieu, dell'indipendenza del magistrato nelle decisioni, e quello, soprattutto sostenuto da Voltaire, di dare legittimità democratica e legalità all'azione della magistratura.

Il presente disegno di legge riprende nella sostanza le proposte già avanzate nelle precedenti legislature da diverse parti politiche (confluite nel testo unificato approvato dalla Commissione giustizia della Camera e trasmesso alla Presidenza del Senato il 31 luglio 1991, atto Senato n. 2955 della X legislatura) accentuando tuttavia il ruolo dei consigli giudiziari come organo di decentramento del Consiglio superiore della magistratura.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Costituzione e competenza territoriale)

1. Il consiglio giudiziario è costituito, con competenza sul territorio della regione, presso la corte d'appello del capoluogo.

2. Il consiglio giudiziario dura in carica quattro anni.

Art. 2.

(Attribuzioni)

1. Il consiglio giudiziario ha le seguenti funzioni:

a) approva i provvedimenti adottati dai titolari degli uffici direttivi, per l'eventuale suddivisione in sezioni, in gruppi di lavoro e *pool* degli uffici giudiziari della regione, per la destinazione dei magistrati a tali sezioni o gruppi di lavoro;

b) stabilisce criteri di ordine della trattazione degli affari giudiziari e la loro assegnazione alle sezioni, ai gruppi di lavoro e dai singoli magistrati;

c) attribuisce, nel corso dell'anno, provvisoriamente a ciascun magistrato le funzioni e dispone le supplenze e le applicazioni dei magistrati, provvedendo sulle richieste e sui reclami presentate in materia dai magistrati;

d) propone al Consiglio superiore della magistratura la nomina e la revoca dei giudici di pace, dei vice pretori e vice procuratori onorari, nonché dei componenti delle sezioni specializzate estranei alla magistratura;

e) segnala ai titolari degli uffici giudiziari le eventuali deficienze riguardanti il funzionamento degli uffici e formula proposte dirette a rimuoverne le cause e a migliorare l'organizzazione dei servizi;

f) esprime pareri al Consiglio superiore della magistratura in ordine all'assegnazione delle funzioni giurisdizionali agli uditori

all'esito del loro tirocinio, previa acquisizione dei relativi atti e di una dettagliata relazione sullo svolgimento del tirocinio stesso;

g) esprime pareri al Consiglio superiore della magistratura sulla progressione nelle qualifiche dei magistrati, sui tramutamenti, sull'assegnazione delle funzioni e sul conferimento degli incarichi direttivi, nonchè sul conferimento ai magistrati di funzioni amministrative e di incarichi extragiudiziari; nelle materie di cui alle lettere *f)* e *g)*, il parere favorevole del consiglio giudiziario è condizione indispensabile del provvedimento del Consiglio superiore della magistratura;

h) redige ogni tre anni un rapporto sull'attività dei magistrati sotto il profilo della preparazione e della capacità tecnico-professionale, della laboriosità e della diligenza, anche con riferimento ai prospetti statistici relativi al flusso di lavoro degli uffici giudiziari, al tipo di lavoro svolto dal singolo magistrato e al rispetto del termine di deposito dei provvedimenti giurisdizionali. Il rapporto è trasmesso al Consiglio superiore della magistratura perchè sia inserito nel fascicolo personale e notificato in copia all'interessato, il quale, entro quindici giorni dalla data della notificazione, può proporre reclamo al Consiglio superiore della magistratura.

Art. 3.

(Funzioni di controllo)

1. Il consiglio giudiziario acquisisce le copie delle relazioni ispettive ministeriali ed ha facoltà di richiedere ispezioni straordinarie motivate su singoli uffici o singole sezioni. Nell'espletamento dei propri compiti il consiglio giudiziario può acquisire atti e documenti amministrativi, assumere informazioni presso gli uffici del distretto e presso il Ministero di grazia e giustizia, ricevere istanze e osservazioni sul funzionamento degli uffici giudiziari.

Art. 4.

(Composizione)

1. Il consiglio giudiziario è composto:

a) dal presidente e dal procuratore generale della corte d'appello del capoluogo;

b) da sette magistrati eletti con voto personale e segreto tra i magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari della regione;

c) da sette avvocati iscritti ad uno degli albi degli avvocati del distretto, che abbiano effettivamente esercitato la professione forense per almeno dieci anni, eletti con voto personale e segreto da tutti gli avvocati e i procuratori legali iscritti agli albi dei tribunali della regione;

d) da un dirigente delle cancellerie, eletto fra i cancellieri.

Art. 5.

(Elezione del presidente, del vicepresidente e del segretario)

1. Il consiglio giudiziario elegge fra i suoi componenti elettivi, a scrutinio segreto, un presidente, un vicepresidente e un segretario. In caso di parità di voti risulta eletto il più anziano per età.

2. Alla segreteria del consiglio giudiziario è addetto il personale di cancelleria in servizio presso la medesima corte d'appello.

Art. 6.

(Ineleggibilità, incompatibilità, sospensione e decadenza)

1. In materia di ineleggibilità, incompatibilità, sospensione e decadenza dalla carica dei magistrati componenti del consiglio giudiziario si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni.

2. Non sono eleggibili gli avvocati che abbiano subito una delle sanzioni disciplinari previste dai numeri 2), 3), 4) e 5) dell'articolo 40 del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 gennaio 1934, n. 36, e successive modificazioni, se non siano passati almeno cinque anni dall'applicazione della sanzione.

3. Non sono eleggibili gli avvocati iscritti all'elenco speciale degli avvocati e procu-

ratori con esercizio limitato alle cause ed affari inerenti all'ufficio cui sono addetti.

4. Non sono eleggibili coloro che abbiano fatto parte del consiglio giudiziario per il cui rinnovo sono indette le elezioni, nonchè i componenti del Consiglio superiore della magistratura nel quadriennio successivo alla scadenza.

5. Non possono far parte dei consigli giudiziari i componenti del Consiglio superiore della magistratura e i componenti dei consigli dell'ordine degli avvocati e procuratori e del Consiglio nazionale forense.

6. I componenti del consiglio giudiziario decadono qualora non intervengano a quattro sedute consecutive senza giustificato motivo.

Art. 7.

(Presentazione delle liste)

1. I magistrati componenti del consiglio giudiziario sono eletti dai magistrati, dagli avvocati, dai cancellieri che esercitano le funzioni presso gli uffici giudiziari della regione.

2. Le elezioni si effettuano in collegio unico, mediante il sistema proporzionale, sulla base delle liste concorrenti, ciascuna delle quali può contenere sino a sette candidati per i magistrati e gli avvocati ed uno per i cancellieri.

3. Le liste devono essere presentate da componenti delle rispettive categorie e sottoscritte da un numero di quindici persone aventi diritto al voto. Ciascun elettore non può sottoscrivere più di una lista.

Art. 8.

(Espressione del voto, assegnazione dei seggi e reclami)

1. Ciascun elettore esprime il voto di lista ed eventuali voti di preferenza, nell'ambito della lista votata, in numero non superiore a tre.

2. Al fine dell'assegnazione dei seggi per i magistrati e gli avvocati si divide per sette il

numero dei voti validi espressi nel collegio; a ciascuna lista è attribuito un numero di seggi pari al risultato della divisione del numero dei voti validi che essa ha conseguito per il quoziente di cui al periodo precedente.

3. Nel caso in cui i seggi assegnati a norma dei commi 1 e 2 siano inferiori a sette, i seggi non assegnati si attribuiscono, in ordine decrescente, alle liste che presentano i maggiori resti.

4. Nell'ambito di ciascuna lista i candidati sono eletti secondo l'ordine delle preferenze ricevute, salvo quanto previsto dal comma 5.

5. Per i cancellieri è eletto il candidato che ha riportato più voti nella lista più votata.

6. In caso di parità o di mancanza di preferenze sono eletti i candidati che precedono secondo l'ordine di lista.

7. I reclami relativi alla eleggibilità e alle operazioni elettorali debbono essere presentati al Consiglio superiore della magistratura, entro il quindicesimo giorno successivo alla data di proclamazione dei risultati. Tali reclami non hanno effetto sospensivo.

Art. 9.

(Rinnovo dei consigli giudiziari)

1. Le elezioni per la costituzione ed il rinnovo dei consigli giudiziari sono indette ogni quattro anni, a cominciare dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La data è fissata dal Ministro di grazia e giustizia con proprio decreto.

Art. 10.

(Insediamento)

1. Entro quindici giorni dalla data della proclamazione dei risultati elettorali, il presidente della corte d'appello del capoluogo convoca il consiglio giudiziario.

2. Le sedute del consiglio giudiziario sono pubbliche, salvo quelle concernenti le materie di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)* *g)* e *h)* dell'articolo 2.