

DISPOSIZIONI GENERALI

○○○○ COMMENTO

§ 11. L'ordinamento costituzionale della magistratura

(Stefano Guizzi)

SOMMARIO: 1) *L'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario nelle scelte dei Costituenti;*
2) *L'interpretazione della giurisprudenza costituzionale: l'indipendenza del singolo magistrato;*
3) *(Segue). La dimensione "interna" dell'indipendenza;*
4) *(Segue). La dimensione "esterna";*
5) *La Costituzione come "cuspide della piramide" normativa.*

1) *L'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario nelle scelte dei Costituenti.*

Alla «Magistratura», unitariamente intesa, la Costituzione repubblicana del 1948 dedica un apposito titolo (il IV) della sua Parte seconda, dando vita ad un *corpus* normativo che – nell'articolarsi in due diverse sezioni – consta, nel complesso, di tredici articoli (dal 101 al 113), ben dieci dei quali dedicati all'«Ordinamento giurisdizionale», i rimanenti, invece, recanti le «Norme sulla giurisdizione».

Una disciplina, quella voluta dai costituenti, rimasta completamente invariata quanto alla Sezione I (visto che, al contrario, l'art. 111 Cost. – che apre quella successiva – è stato oggetto di parziale riscrittura ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2), alla cui stabilità fa, tuttavia, da contraltare una genesi non priva di momenti di contrapposizione tra gli artefici della Carta fondamentale.

Emblematico, in tal senso, il serrato confronto dialettico che accompagnò la stesura del testo di una delle norme capitali – l'art. 104 Cost. – del nuovo «Ordinamento giurisdizionale» (forse, anzi, la chiave di volta dell'intero sistema).

È nota, infatti, la presa di posizione assunta di chi – l'on. Luigi Preti – suggerì la soppressione di quello che sarebbe divenuto, invece, il primo comma di detto articolo («La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»), e ciò sul rilievo che «*gli ordini autonomi e indipendenti nello Stato moderno non esistono*», di talché «riconoscere un pieno autogoverno della magistratura» avrebbe significato «*creare uno Stato nello Stato, o per lo meno una casta chiusa, intangibile*» (cfr. Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 25 novembre 1947). Fu, tuttavia, il Presidente della Commissione per la Costituzione, l'on. Meuccio Ruini, a farsi carico di dare risposta – in quella stessa occasione – a simili perplessità: «*diciendo che un dato ordine, l'ordine della magistratura, deve essere indipendente, e cioè non deve dipendere da un altro potere dello Stato, e che deve essere autonomo, ossia disporre di sé per ciò che riguarda il*

suo stato, come personale dei magistrati, non diciamo cosa che non sia costituzionale e democratica. Che la magistratura sia sottratta alla dipendenza e alla influenza del Governo è una esigenza e una conquista della democrazia».

A questa logica di fondo – le cui implicazioni, come si illustrerà appena di seguito, si sono venute, peraltro, negli anni meglio precisando anche grazie al contributo della giurisprudenza costituzionale – si ispirano le singole scelte compiute dal costituente: l'amministrazione della giustizia in nome del popolo e la soggezione dei giudici soltanto alla legge (art. 101 Cost.); il rifiuto di giudici straordinari o speciali (art. 102, primo comma, Cost.); il riconoscimento al Consiglio superiore della magistratura, «secondo le norme sull'ordinamento giudiziario», delle attribuzioni relative alle assunzioni, alle assegnazioni e ai trasferimenti, alle promozioni e ai provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati (art. 105 Cost.); la spettanza al Ministro della giustizia – accanto alla facoltà di promuovere l'azione disciplinare (art. 107, secondo comma, Cost.) – soltanto dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.); il principio dell'accesso per concorso alla carriera magistratuale e lo statuto di inamovibilità del magistrato (artt. 106 e 107, primo comma, Cost.); la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario (art. 108).

A dispetto, dunque, di ogni tentativo – per così dire – «riduzionista» della collocazione nel sistema costituzionale del giudiziario, resta inteso che esso non «è soltanto un *ordine*», bensì «è *sostanzialmente un potere dello Stato*», secondo quanto, del resto, ebbe a rimarcare il già citato on. Ruini nella propria relazione al progetto di Costituzione repubblicana. In tale sede venne, inoltre, precisato come la mancata adozione di tale termine (come, peraltro, anche «per gli altri poteri»), mirava solo «ad evitare gli equivoci e gli inconvenienti cui può dare luogo una ripartizione teorica, ove sia interpretata meccanicamente».

D'altra parte, altrettanto lucido nei costituenti – ne fa fede, nuovamente, la testé citata relazione dell'on. Ruini – fu il rifiuto di «una forma piena di autogoverno» della magistratura, giacché esso «non potrebbe mai essere chiuso, corporativo», poiché «non si addirebbe ad un corpo formato mediante concorsi», dovendosi, invece, anche «attingere alle fonti della designazione popolare».

2) *L'interpretazione della giurisprudenza costituzionale: l'indipendenza del singolo magistrato.*

Era, dunque, forse già iscritto nel disegno dei costituenti – ed in particolare nella loro opzione di concepire il Csm (per citare, ancora, le parole del Presidente della Commissione per la Costituzione), non come «autogoverno», bensì alla stregua di «organo di go-

verno della magistratura», data la partecipazione allo stesso, «oltre ai membri designati direttamente dai magistrati», di «altri scelti dal Parlamento, per riallacciarsi così alla fonte popolare» – la necessità di declinare gli attributi previsti dall'art. 104, primo comma, Cost. (ed in particolare quello dell'indipendenza) in una pluralità di direzioni, alla cui individuazione ha contribuito in modo decisivo, come si anticipava, la stessa giurisprudenza costituzionale.

Valga, sul punto, innanzitutto il rilievo secondo cui lo statuto di indipendenza e autonomia della magistratura non può essere «riduttivamente inteso», come appartenente alla sola «corporazione professionale», dovendosi, invece, riconoscere la spettanza anche «alla generalità dei (suoi) soggetti», dal momento che l'indipendente esercizio delle funzioni giurisdizionali – lungi dal porsi come un privilegio assicurato ad ogni singolo magistrato – costituisce «presidio dei diritti dei cittadini» (Corte cost., sentenza n. 497 del 2000).

L'interpretazione che la Consulta ha offerto dell'art. 104, primo comma, Cost. ha portato, altresì, al riconoscimento di quella che potremmo definire la duplice dimensione – interna ed esterna – dell'indipendenza. Si è, infatti, affermato che essa, «se appartiene alla magistratura nel suo complesso, si puntualizza pure nel singolo magistrato, qualificandone la posizione sia all'interno che all'esterno» dell'ordine giudiziario, cioè a dire, non soltanto con riferimento alla sua collocazione istituzionale rispetto ad «ogni altro potere dello Stato», ma anche «nei confronti degli altri magistrati» e, in definitiva, «dello stesso Consiglio superiore della magistratura» (così, nuovamente, la sentenza n. 497 del 2000).

Nell'analisi, dunque, del significato che ha finito con l'assumere l'indipendenza dell'ordine giudiziario – che il Giudice delle leggi ha inteso, essenzialmente, come impermeabilità dell'attività del magistrato «da vincoli che possano comportare la sua soggezione formale o sostanziale ad altri organi», nonché, parimenti, come libertà «da prevenzioni, timori, influenze, che possano indurre il giudice a decidere in modo diverso da quanto a lui dettano scienza e coscienza» (Corte cost. sentenze n. 128 del 1974 e nn. 18 del 1989) – appare utile seguire questo *modus operandi*, distinguendo ciò che attiene, rispettivamente, alla portata «interna» ed a quella «esterna» del principio in questione.

3) (Segue). La dimensione “interna” dell'indipendenza. Orbene, volgendo in primo luogo la nostra attenzione alla dimensione “interna” dell'indipendenza, deve rilevarsi come il luogo, per così dire “naturale”, della sua emersione sia costituito dal procedimento disciplinare a carico dei magistrati.

La necessità, invero, che questo sia strutturato in modo da assicurare un adeguato bilanciamento di due contrapposti interessi, il prestigio della funzione giudiziaria e la giusta tutela dei diritti dei singoli soggetti coinvolti nel procedimento, ha portato la Corte costituzionale a riconoscere un preminente rilievo alla «esigenza di una massima espansione delle garanzie difensive» del magistrato incolpato. Ciò, evidentemente, nella consapevolezza che il diritto di difesa «deve essere configurato in modo che nello stesso incolpato

e nella pubblica opinione in nessun caso possa ingenerarsi il sospetto, anche il più remoto, che il procedimento disciplinare si trasformi in uno strumento per reprimere convincimenti sgraditi o per condizionare l'esercizio indipendente delle funzioni giudiziarie» (così, nuovamente, la sentenza n. 497 del 2000).

Tuttavia, se l'ampia “latitudine” riconosciuta al diritto di difesa è una conseguenza della necessità – per adoperare ancora le parole della Corte – che «l'inquadramento concettuale della responsabilità disciplinare» avvenga «secondo logiche corrispondenti all'autentico significato che l'indipendenza della magistratura assume nel sistema costituzionale» (e cioè «come garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini»), è sempre questa stessa esigenza a comportare ulteriori conseguenze sulla struttura del procedimento in esame.

È, infatti, proprio la necessità «che il regolare e corretto svolgimento delle funzioni giudiziarie e il prestigio della magistratura» si pongano effettivamente a «presidio dei diritti dei cittadini» ad esigere che «le norme che regolano il procedimento disciplinare per i magistrati» siano «sostanzialmente difformi da quelle che regolano il procedimento disciplinare per gli impiegati civili dello Stato» (Corte cost. sentenza n. 289 del 1992).

È, invero, il peculiare rilievo costituzionale che riveste – nel caso in esame – «l'interesse pubblico, riconosciuto in via generale dall'art. 97 della Costituzione, al buon andamento e all'imparzialità delle funzioni statali» (giacché tale interesse, qui, si sostanzia «nell'assicurazione del regolare e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale, vale a dire di una funzione che gode in Costituzione di una speciale garanzia di indipendenza e di autonomia rispetto a ogni altra funzione pubblica»), ad imporre la «scelta legislativa di configurare il procedimento disciplinare per i magistrati secondo paradigmi di carattere giurisdizionale», e quindi secondo un modello «strutturalmente e funzionalmente diverso da quello previsto per gli impiegati civili dello Stato» (Corte cost., sentenza n. 289 del 1992; nello stesso senso già la sentenza n. 145 del 1976).

4) (Segue). La dimensione “esterna”.

La disamina, invece, della dimensione “esterna” del principio dell'indipendenza dell'ordine giudiziario implica un'analisi destinata a svolgersi, potenzialmente, su due piani: quello dei rapporti tra il magistrato e gli “utenti” del servizio giustizia (in particolare, sotto il profilo della responsabilità a cui il primo può andare incontro civilmente, a cagione dei danni recati, ai secondi, nell'esercizio delle proprie funzioni), nonché quello della dinamica delle relazioni costituzionali tra il potere giudiziario e gli altri poteri dello Stato.

Sarà, in particolare, la prima di tali prospettive quella qui presa, brevemente, in rassegna. E ciò per constatare come, dalla giurisprudenza costituzionale in tema di responsabilità civile del magistrato (nella disciplina recata dal testo originario della legge 12 maggio 1988, n. 117), emerga un chiaro indirizzo. Ovvero, che l'effettività della garanzia riservata dall'art. 104, primo comma, Cost. all'ordine giudiziario e ai suoi singoli appartenenti, se non può certamente tradursi nel riconoscimento di una “immunità” assoluta in favore di questi ultimi

(dal momento che «l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice ovviamente non pongono l'una al di là dello Stato, quasi *legibus soluta*, né l'altro fuori dall'organizzazione statale»; così Corte cost., sentenza n. 2 del 1968), postula, nondimeno, un approccio tendenzialmente limitativo. Esso, in particolare, si è tradotto nell'affermazione della conformità a Costituzione della scelta di rendere non sindacabile – in sedi, ovviamente, diverse da quelle “processuali” a ciò istituzionalmente preposte – quanto costituisce il *proprium* dello *ius dicere*: l'attività di autonoma valutazione dei fatti e delle prove, e con essa l'imparziale interpretazione delle norme di diritto.

Il Giudice delle leggi, infatti, pur avendo da sempre riconosciuto (cfr. già Corte cost., sentenza n. 2 del 1968) che «l'art. 28 della Costituzione, con l'espressione “funzionari e dipendenti” dello Stato, ha inteso riferirsi anche ai magistrati», ha precisato che il principio generale – stabilito dalla norma costituzionale suddetta – della responsabilità diretta dei pubblici dipendenti non esclude, stante il rinvio alle leggi ordinarie, che tale «responsabilità sia disciplinata variamente per categorie e per situazioni». In particolare, proprio «la peculiarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione *super partes* del magistrato» legittimino la previsione di «condizioni e limiti alla sua responsabilità», senza, però, che sia possibile «giungere ad una negazione totale di essa, che si porrebbe in contrasto con l'art. 28 della Costituzione ed anche con l'art. 3, per l'irragionevole differenza di trattamento rispetto agli altri pubblici funzionari e dipendenti» (Corte cost., sentenza n. 18 del 1999).

Orbene, tali “condizioni e limiti”, perchè la responsabilità civile del magistrato possa ritenersi non in contrasto con lo “statuto costituzionale” dell'ordine giudiziario (e dei suoi appartenenti), sono state, con precisione, indicate dal Giudice delle leggi, allorché fu chiamato a scrutinare, per la prima volta, l'intero testo della legge n. 117 del 1988 (nella sua versione originaria, vale a dire anteriore alle modifiche apportate dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18).

Sul presupposto, infatti, che il magistrato deve essere «indipendente da poteri e da interessi estranei alla giurisdizione», ma che esso è comunque «soggetto alla legge», e quindi «alla Costituzione innanzitutto, che sancisce, ad un tempo, il principio d'indipendenza (artt. 101, 104 e 108) e quello di responsabilità» (e ciò «al fine di assicurare che la posizione *super partes* del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio della sua alta funzione»), la Consulta osservò come siano proprio «la limitatezza e tassatività della fattispecie in cui è in cui e ipotizzabile una colpa grave del giudice», nonché «la specifica e circostanziata delimitazione della responsabilità per “diniego di giustizia”», ad escludere che le previsioni della legge 117 del 1988 siano «idonee a turbare la serenità e l'imparzialità del giudizio».

Né, d'altra parte, secondo la Corte, appariva sostenibile – come invece ipotizzato dal giudice *a quo* – che la disciplina legislativa suddetta sia tale da “spingere” il giudice «a scelte interpretative accomodanti e a decisioni meno rischiose in relazione agli interessi in causa», e ciò in quanto, ad escludere tale duplice even-

nienza, concorre lo stesso contenuto della legge impugnata, se è vero che «l'art. 2, comma secondo, della l. n. 117 del 1988 esclude espressamente che possa dar luogo a responsabilità “l'attività d'interpretazione di norme di diritto” e quella di “valutazione del fatto e delle prove”» (così, nuovamente, la sentenza n. 18 del 1989).

Ne consegue, dunque, che è solo grazie alla scelta di preservare – incondizionatamente, nell'opzione compiuta dal testo originario della legge n. 117 del 1988 – «l'autonomia di valutazione dei fatti e delle prove e l'imparziale interpretazione delle norme di diritto», e ciò attraverso la previsione che «tale attività non può dar luogo a responsabilità del giudice», che si realizza un sistema pienamente compatibile con la «garanzia costituzionale della sua (del giudice) indipendenza» (così, conclusivamente, la già menzionata sentenza n. 18 del 1989).

Affermazioni, queste, che, considerate alla stregua della sopravvenienza normativa costituita dalla legge n. 18 del 2015, sollevano, con tutta evidenza, un interrogativo. E cioè se possa ritenersi compatibile con l'art. 104 Cost. la scelta – compiuta dall'art. 2, 1° comma, lett. a), della legge suddetta – di “erodere” il principio dell'assoluta insindacabilità delle attività di interpretazione di norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove violazione. È noto, infatti, come il citato *ius superveniens* abbia previsto la responsabilità disciplinare del magistrato, anche in relazione a siffatte attività, oltre che nei casi di dolo del magistrato, in quelli (ritenuti dal legislatore integrare colpa grave) di violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, di travisamento del fatto o delle prove, nonché in quelli costituiti dall'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontestabilmente esclusa dagli atti del procedimento o, all'opposto, dalla negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontestabilmente dagli atti del procedimento.

5) La Costituzione come “cuspide della piramide” normativa.

Si è cercato, dunque, di vedere in quale misura il principio dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura (e del singolo magistrato) – che delle scelte del Costituente sull'ordine giudiziario è, certamente, l'architrave – abbia improntato di sé l'intero sistema, e ciò anche grazie all'interpretazione fattane dalla giurisprudenza costituzionale, cogliendo a pieno, anche in questo caso, le potenzialità di quella che è stata definita “la funzione deontica dei valori costituzionali”.

Tuttavia, non può essere il solo art. 104, 1° comma, Cost. – o, con esso, qualsiasi altro articolo contenuto nel Titolo IV della Parte seconda della Costituzione – il solo mezzo idoneo ad assicurare le guarentigie delle quali il magistrato deve godere, sempre e solo, beninteso, nella già segnalata prospettiva di “presidio dei diritti dei cittadini”.

«Il titolo» della Costituzione «sulla magistratura» – valgano ancora, e conclusivamente, le parole di Meuccio Ruini, nella già citata Relazione al progetto di Costituzione repubblicana – non è, pel rimanente, che la collocazione nella Carta costituzionale di principi che verranno completati nelle norme sull'ordinamen-

to giudiziario», essendo «la Costituzione (...), in certo senso, la cuspide di una piramide di norme».

È, dunque, anche a tali norme – solo all'apparenza secondarie – che l'interprete deve volgere la propria attenzione, sicché è proprio il tentativo di soddisfare tale scopo ciò che ha guidato, in definitiva, i curatori di questa raccolta di testi normativi in materia di ordinamento giudiziario.

○○○○ COMMENTO

§ 1.2. Le riforme dell'ordinamento giudiziario dei Ministri Castelli e Mastella e il progetto del Ministro Alfano

(Giuliano Scarselli)

SOMMARIO: 1) Premessa;

2) La riforma di ordinamento giudiziario del Ministro Castelli;

3) La riforma di ordinamento giudiziario del Ministro Mastella;

4) Osservazioni sulle due riforme;

5) Il progetto di riforma costituzionale presentata dal Ministro Alfano e conclusioni.

1) Premessa.

La legge di ordinamento giudiziario, come è noto, è ancora il regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12.

Tale decreto, in base alla VII disposizione transitoria della costituzione, doveva essere sostituito con una nuova legge conforme ai principi costituzionali, ma questa nuova legge non è mai stata fatta, seppur il Parlamento sia intervenuto in questi anni su aspetti di settore dell'ordinamento giudiziario (¹).

Credo allora possa esser utile ricordare qui quali siano queste leggi.

La prima, e principale, è la nostra Carta costituzionale, la quale dedica a "La Magistratura" l'intero Titolo IV.

Vi sono, poi, una miriade di ulteriori leggi ordinarie.

Tra queste, la prima si ebbe con le guarentigie della magistratura del r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511, che già fissava il principio dell'inamovibilità dei giudici.

Alla fine degli anni '50 si ebbero le disposizioni per la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura (l. 24 marzo 1958 n. 195 e d.p.r. 16 settembre 1958 n. 916).

Con gli anni sessanta e poi settanta si ebbero le disposizioni per far venir meno le gerarchie nella magistratura e dare attuazione al principio costituzionale secondo il quale i magistrati si dividono solo per funzioni (l. 25 luglio 1966 n. 570 e l. 20 dicembre 1973 n. 831).

Sempre negli anni sessanta si ebbe la riforma dei consigli giudiziari per consentire una migliore amministrazione decentrata della giurisdizione (l. 12 ottobre 1966 n. 825), momenti di amministrazione decentrata poi aumentati negli anni, soprattutto con riferimento ai giudici onorari e alla professionalità dei magistrati.

Negli anni ottanta è stata poi emanata, a seguito di referendum popolare, la legge sulla responsabilità civile dei giudici (l. 13 aprile 1988 n. 117), poi successivamente novellata con la l. 27 febbraio 2015 n. 18. Sempre negli anni ottanta sono state introdotte nella legge sull'ordinamento giudiziario le norme per la disciplina

delle tabelle degli uffici giudicanti e dei criteri per l'assegnazione degli affari, al fine di dare piena attuazione all'altro fondamentale principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge (art. 3 e 4 d.p.r. 22 settembre 1988 n. 449).

Con gli anni novanta si hanno nuove istituzioni di giudici onorari: prima di tutto i giudici di pace, istituiti con la legge 21 novembre 1991 n. 374, modificata con la successiva legge 24 novembre 1999 n. 468 e integrata con il d.p.r. 10 giugno 2000 n. 198; poi i giudici onorari di tribunale, c.d. got, previsti con la legge del giudice unico di primo grado d.lgs. 19 febbraio 1998 n. 51 e attuato sul punto con il decreto ministeriale 7 luglio 1999; ed inoltre i giudici onorari aggregati, c.d. goa, previsti dalla legge 22 luglio 1997 n. 276 per definire i procedimenti civili pendenti alla data del 30 aprile 1995.

Infine, sempre negli anni novanta, si è dato attuazione all'art. 106, 2° comma Cost., prevedendo le modalità di nomina di professori universitari e avvocati all'ufficio di consigliere di cassazione (l. 5 agosto 1998 n. 303); mentre nel 2001 si sono modificate alcune disposizioni relative al concorso per l'accesso in magistratura (l. 13 febbraio 2001 n. 48), già disciplinato dagli artt. 121 e ss. del r.d. 12/41.

Salve le riforme dei Ministri Castelli e Mastella, di cui si tratta qui di seguito, gli ultimi interventi normativi sono, ancora, dedicati alla magistratura onoraria: ciò avviene con la legge delega 29 aprile 2016 n. 57 e poi con il d.lgs. 31 luglio 2017.

2) La riforma di ordinamento giudiziario del Ministro Castelli.

Dunque, il primo tentativo di riforma organica dell'ordinamento giudiziario è progettato solo agli inizi degli anni 2000 dal Governo Berlusconi, e dal suo Ministro della giustizia Claudio Castelli.

Il progetto è completato tra il 2001 e il 2002, e il Ministro Castelli lo presenta avvertendo che v'è l'esigenza di provvedere ad una modifica radicale della l. 12/41, al fine di "modernizzare la magistratura".

Si tratta di un disegno di legge delega, che va al Senato in data 29 marzo 2002 al n. 1296.

A quel disegno, vista l'immediata opposizione delle forze politiche del centro sinistra e dell'intera magistratura (²), seguono nuove integrazioni e modificazioni, e particolare significato hanno in quel contesto il c.d. maxi emendamento del 3 marzo 2003 e l'emendamento Luigi Bobbio del 25 settembre 2003 (³).

Dopo varie discussioni le Camere approvano un testo congiunto, che tuttavia il Presidente della Repubblica, facendo uso di un potere rarissimamente utilizzato dall'inizio della storia repubblicana, non sottoscrive, rinviandolo invece alle Camere con la sottolineatura di ben quattro punti di incostituzionalità, tre relativi a tematiche specifiche, uno riguardante al contrario l'intelaiatura generale del testo, che indebolisce, a parere della Presidenza della Repubblica, i poteri riconosciuti dalla costituzione al Csm, assegnandoli ad altri e diversi organismi (⁴).

Il Parlamento provvede (in qualche modo) a rimediare alle osservazioni di incostituzionalità dei tre punti specifici indicati dal Presidente della Repubblica, ma non al quarto, e, confermando nella sostanza

l'intera impostazione della riforma, approva, con la netta opposizione della magistratura, delle forze politiche di centro sinistra, di gran parte della avvocatura, e financo della dottrina⁽⁵⁾, la legge delega del 25 luglio 2005 n. 150.

L'attuazione della riforma, tuttavia, non è possibile se il Governo non provvede anche alla emanazione dei relativi decreti legislativi, e in quel momento storico, in vista delle elezioni politiche che si terranno nella prossima primavera, i rilievi degli statistici affermano che il paese è in maggioranza di centro sinistra.

Il Governo sa allora che deve fare presto, e deve ultimare la riforma prima delle prossime votazioni.

Tra il gennaio e l'aprile del 2006 emana così i decreti legislativi di attuazione della riforma.

In particolare, il 27 gennaio 2006 viene approvato il d.lgs. n. 25 in materia di istituzione del consiglio direttivo della corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari; il 30 gennaio 2006 viene approvato il d.lgs. n. 26 in materia di istituzione della scuola superiore della magistratura; il 20 febbraio 2006 viene approvato il d.lgs. n. 106 in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero; il 23 febbraio 2006 viene approvato il d.lgs. n. 109 in materia di disciplina degli illeciti disciplinari, delle relative sanzioni e della procedura per la loro applicabilità; infine il 5 aprile 2006 viene approvato il d.lgs. n. 160 in materia di accesso in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzione dei magistrati⁽⁶⁾.

A seguito delle elezioni politiche, seppur con scarso assai minimo, il centro sinistra ottiene la maggioranza, e diventa forza di Governo nel paese.

Le sorti della riforma dell'ordinamento giudiziario passano così nelle mani del nuovo Governo e del neo nominato Ministro Mastella.

3) La riforma di ordinamento giudiziario del Ministro Mastella.

Il nuovo Governo, sollecitato da più parti, deve risolvere il problema preliminare di azzerare tutto e ricominciare da capo, oppure di salvare il salvabile, e provvedere solo a modificazioni e/o abrogazioni di quelle parti che non possono essere accettate⁽⁷⁾.

Dopo (breve) discussioni, l'orientamento è il secondo, e si procede così a valutare le parti di riforma da confermare, rispetto a quelle da sostituire, oppure da abrogare.

Il nuovo Consiglio dei ministri approva un disegno di legge in data 9 giugno 2006, e, dopo ulteriore dibattito, le Camere approvano la legge 24 ottobre 2006 n. 269.

La legge viene rubricata "sospensione dell'efficacia nonché modifiche di disposizioni in tema di ordinamento giudiziario", e la stampa titola che il Governo ha rinviato, per consentire una nuova discussione, l'entrata in vigore della riforma Castelli.

Ma la realtà è sensibilmente diversa, e più esattamente:

a) dei cinque, principali e sopra menzionati, decreti legislativi approvati nello scorcio della precedente legislatura, tra il gennaio e l'aprile del 2006, soltanto uno viene rinviato al 31 luglio 2007 con la l. 269/06. Si tratta del d.lgs. 5 aprile 2006 n. 160 in materia di acces-

so in magistratura, nonché in materia di progressione economica e di funzione dei magistrati.

b) Con riferimento ad altri due decreti legislativi, e precisamente al d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25 in materia di istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e nuova disciplina dei consigli giudiziari, e al d.lgs. 30 gennaio 2006 n. 26 in materia di istituzione della Scuola superiore della magistratura, la l. 269/06 non dice niente, dando così ad intendere che la loro disciplina può rimanere in vigore.

c) Infine, sui rimanenti due decreti legislativi, e precisamente sul d.lgs. 20 febbraio 2006 n. 106 in materia di riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero, e sul d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109 in materia di disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati, la l. 269/06 interviene con talune modificazioni, che sono state inconsistenti, e, con riferimento al d.lgs. 106/06, anche quantitativamente irrisorie.

Probabilmente, al fine di superare questo *impasse*⁽⁸⁾, o comunque al fine di realizzare una riforma dell'ordinamento giudiziario che potesse considerarsi ispirata a principi diversi da quelli che avevano animato il centro destra, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della giustizia, approva un disegno di legge di *Riforma dell'ordinamento giudiziario* al n. 1447 in data 7 marzo 2007, poi confluita nella legge 30 luglio 2007 n. 111.

Sfruttando la proroga posta in essere dalla precedente l. 269/06 per la riscrittura del d.lgs. 160/06, il Governo del Ministro Mastella torna in realtà su taluni aspetti concernenti l'organizzazione degli apparati e delle persone preposti al funzionamento della giustizia, e non si limita, come doveva, a novellare il decreto legislativo relativo all'accesso in magistratura, ma provvede a modificare altresì il decreto 26/06 sulla Scuola superiore della magistratura, il decreto 25/06 sul Consiglio direttivo della cassazione e sui Consigli giudiziari, il decreto 240/06 sulla dirigenza degli uffici, e addirittura interviene novellando di nuovo anche il regio decreto 12/41 relativo all'ordinamento giudiziario.

Soprattutto pone nuove regole sul discusso tema della separazione delle funzioni, o delle carriere, tra magistrati giudicanti e requirenti, sopprimendo l'obbligatorietà dell'indicazione dell'area funzionale cui essere assegnati dopo il concorso, e prevedendo il passaggio a domanda da una funzione all'altra previa verifica della sussistenza di presupposti determinati.

4) Osservazioni sulle due riforme.

Che dire su queste riforme?

In primo luogo, resta, da parte mia, la critica che a suo tempo feci, unitamente ad altri illustri giuristi, alla riforma Mastella⁽⁹⁾.

La riforma Castelli dei primi anni 2000 fu considerata dagli tutti gli operatori del diritto come una riforma autoritaria e antistorica, punitiva per la magistratura, incapace di portare miglioramenti al servizio giustizia, e frutto solo della mala politica del centro-destra.

Una volta caduto il Governo di certo-destra, e insediato il Governo di centro-sinistra, molti si aspettavano che quest'ultimo provvedesse all'abrogazione (quasi) totale della riforma Castelli, oppure la emendasse radicalmente, in quasi tutti i punti, quale riform-

ma di dubbia costituzionalità e finalizzata a minare l'indipendenza della magistratura.

Al contrario, prender atto che due dei cinque decreti legislativi potevano rimanere così come il Ministro Castelli li aveva scritti, altri due potevano parimenti rimanere con qualche marginale e insignificante ritocco, e soltanto uno andava rivisto, ma poi non in punti così essenziali, costituiva la prova o dell'incapacità di progettazione e indirizzo politico del centro-sinistra, oppure della capacità di fare, nonostante le critiche, del centro-destra.

Ed inoltre, in questa sede, aggiungerei due sole brevi, ulteriori osservazioni.

a) Quanto alla prima, la riforma Mastella ha proceduto con la tecnica della novellazione, come la stessa relazione riconosce.

Conseguentemente, non esiste oggi un testo normativo di *Ordinamento giudiziario*, ma esistono tante diverse fonti della materia, l'una spesso che interviene sull'altra.

È, pertanto, ancor oggi in vigore il r.d. 12/41, così come sono ancor oggi in vigore i decreti legislativi emanati dal precedente Ministro Castelli, nonché tutte le leggi di settore sopra richiamate, ed ancora i più recenti interventi del successivo Governo Prodi, ed in particolare la l. 269/06 e soprattutto la legge 111/07.

È opportuno un riordino formale della materia, in un unico testo, che consenta agli operatori, e a tutti i cittadini, di poter, con facilità e sicurezza, rinvenire la disciplina dei fenomeni; ed a questo fine va ricordato che l'art. 7 della legge 111/07 già disponeva che il Governo dovesse, entro due anni, compilare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto il "codice dell'ordinamento giudiziario" e il suo regolamento.

Il problema è che questo termine è già ampiamente scaduto, visto che siamo arrivati al 2017, e il codice di ordinamento giudiziario ancora non esiste.

b) Quanto alla seconda, non mancano i pregi nella riforma Mastella, e tuttavia anch'essa soffre di un difetto.

La riforma Castelli muoveva da una generale sfiducia nella magistratura e aveva il celato ma chiaro intento di ridurre il ruolo del giudice, immaginando (forse) un diverso rapporto tra Magistratura e Ministero della Giustizia; e sotto questo profilo non poteva non essere avversata da ogni spirito liberale e democratico.

La riforma Mastella supera questa visione, ma, nel farlo, va troppo avanti, poiché affida la riforma interamente agli stessi giudici.

La soluzione ottimale, per il futuro, è quella di considerare l'ordinamento giudiziario semplicemente come qualcosa che deve essere conosciuto, studiato e fatto proprio da tutti.

È questo l'auspicio da dare.

5) Il progetto di riforma costituzionale presentata dal Ministro Alfano e conclusioni.

Dopo queste riforme, in tema di ordinamento giudiziario non si è fatto altro, se si escludono la riforma sulla responsabilità civile del giudice (l. 27 febbraio 2015 n. 18), e il riordino dei giudici onorari (l. 29 aprile 2016 n. 57).

Non solo non è stato fatto, come già sottolineato, il codice di ordinamento giudiziario annunciato dall'art.

7 della l. 111/07, ma nemmeno in alcun altro modo si è pensato a porre un qualche ordine al sistema, né riforme che potessero superare il r.d. 12/41.

L'unica iniziativa di rilievo è stata quella del disegno di legge di riforma costituzionale presentata dal Ministro della giustizia Alfano alla camera dei deputati il 7 aprile 2011 al n. 4275, disegno di legge che, però, subito osteggiato dalla dottrina⁽¹⁰⁾, non ha avuto alcun seguito.

Con esso si intendeva coniugare il principio di indipendenza e autonomia della magistratura con quello dell'efficienza e della responsabilità, ed in particolare si voleva: a) in primo luogo mutare la rubrica del Titolo IV della costituzione da "La Magistratura" a "La Giustizia" per mettere in risalto che detto titolo non riguarda l'ordine giudiziario inteso come corporazione bensì un bene essenziale per la vita di tutti i cittadini⁽¹¹⁾; b) si intendeva poi stabilire che i magistrati si dividono in giudicanti e requirenti e che la legge deve assicurare la separazione delle loro carriere⁽¹²⁾; c) si intendeva, ancora, se si vuole sulla falsariga della Francia⁽¹³⁾, dividere in due il Consiglio superiore della magistratura⁽¹⁴⁾, creando due distinti organismi, uno per i giudicanti e l'altro per i requirenti, e soprattutto si intendeva modificare il rapporto tra togati e laici all'interno dei consigli, prevenendo che la metà di questi fosse di nomina parlamentare e solo la rimanente metà per elezione di tutti i giudici "previo sorteggio degli eleggibili"⁽¹⁵⁾ (art. 5); d) si intendeva poi costituzionalizzare il (già esistente) potere ispettivo del Ministro della giustizia (art. 11)⁽¹⁶⁾; e) si intendeva, "ancora, ampliare la possibilità di reclutamento della magistratura onoraria, consentendolo per tutti gli uffici e non soltanto per quello del giudice singolo"⁽¹⁷⁾; f) si prevedeva, ancora, l'istituzione di un organo *ad hoc* competente per i procedimenti disciplinari, per evitare ogni commistione tra le attività inerenti alle carriere dei magistrati e l'accertamento della loro responsabilità disciplinare, commistione oggi esistente per l'accentramento di entrambe le funzioni presso il Csm⁽¹⁸⁾; g) e si prevedeva, altresì, in punto di responsabilità civile, che il magistrato rispondesse direttamente degli atti compiuti in violazione di legge che cagionino un danno ingiusto al pari degli altri funzionari dello Stato⁽¹⁹⁾.

Il disegno, sia per la delicatezza dei temi affrontati, sia per le oggettive difficoltà di approvazione di una legge costituzionale, è rimasto solo un progetto, e tuttavia è indiscutibile che i temi da affrontare in una ottica di riforma dell'ordinamento giudiziario siano questi.

Su essi, a parer di chi scrive, deve trovarsi equilibrio tra due contrapposte esigenze.

Ed infatti, una cosa è pretendere che la funzione giurisdizionale venga assolta con efficienza e responsabilità, altra cosa è invece immaginare che la funzione giurisdizionale debba essere assolta sotto l'occhio vigile, se non addirittura sotto l'ingerenza, del potere politico⁽²⁰⁾.

Una riforma, a mio parere, che tenda a rafforzare l'efficienza e il senso di responsabilità nell'esercizio della funzione giurisdizionale è da condividere, perché certo tale rafforzamento migliorerebbe, a vantag-

gio di tutti i cittadini, il servizio giurisdizionale che la magistratura è tenuta a rendere.

Al contrario, però, una riforma che, muovendo da questo presupposto, tenda invece solamente e semplicemente a mettere la magistratura sotto il controllo del potere politico, o anche solo sotto il timore che il potere politico possa condizionare la vita professionale, se non addirittura personale, del giudice, è senz'altro da rigettare⁽¹⁾.

Dunque, il disegno di legge di riforma costituzionale 7 aprile 2011 n. 4275, come un qualsiasi altro disegno di legge di riforma del sistema giudiziario, deve essere analizzato secondo questi criteri guida.

In concreto, una, ad esempio, (possibile) riforma della responsabilità disciplinare, oppure di quella civile, o la separazione delle carriere, fino alla duplicazione dello stesso Consiglio superiore della magistratura, ecc., sono riforme accettabili ove si possa constatare che esse, senza intaccare il valore dell'indipendenza del giudice, tendano effettivamente a migliorare l'efficienza e la responsabilità nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Al contrario sono riforme inaccettabili ove viceversa si dovesse rilevare che esse tendono solo a limitare l'indipendenza del giudice, ponendo il suo lavoro sotto il controllo e l'ingerenza della politica.

Alle volte, la soluzione non è semplice perché, in molte occasioni, l'indipendenza da una parte, e l'efficienza e la responsabilità dall'altra, tendono ad escludersi, e ciò nel senso che una maggiore efficienza e responsabilità limitano l'indipendenza, mentre una indipendenza piena necessita di bilanciamenti limitati e domestici in punto di efficienza e responsabilità.

Tuttavia resta chiaro, e deve rimanere, a mio sommo parere, l'obiettivo sia della legge costituzionale che di quella ordinaria, che il sistema deve coniugare indipendenza, efficienza e responsabilità, evitando da una parte ingerenze della politica nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ma dall'altra anche assicurando che il rispetto di questi equilibri non sia in mano solo ai giudici, ma ad organismi tecnici che possano considerarsi (anche) espressione dei cittadini e della società civile.

(1) Per una sintesi delle questioni qui poste v. anche G. SCARSELLI, *Ordinamento giudiziario*, voce dell'Enc. giur. Sole 24, Milano, 2007, X, 421 e ss.

(2) Lo stesso Consiglio superiore della magistratura, nella seduta del 15 luglio 2004, approvava un parere ex art. 10, 2° comma della l. 195/58 assai critico sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, denunciandone i profili di illegittimità costituzionale, ritenendo non opportuna, come configurata nel progetto, la nuova scuola per la magistratura, le nuove regole di accesso alla magistratura, la sostanziale separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri, il sistema dei concorsi, il sistema degli incarichi direttivi e semidirettivi, nonché i rapporti di questi con la dirigenza amministrativa, l'organizzazione della corte di cassazione, degli uffici del pubblico ministero, e dei consigli giudiziari, infine le nuove norme in tema di responsabilità disciplinare.

Da parte sua l'associazione nazionale magistrati esprimeva "il più vivo allarme di fronte alla proposta di riforma dell'or-

dinamento giudiziario approvata dalla commissione giustizia del senato"; in particolare la sezione della cassazione dell'Anm interveniva con due documenti, pubblicati su più riviste giuridiche, uno del 2002 (*Foro it.*, 2002, V, 136) e l'altro del 2004 (*Foro it.*, 2004, V, 44): si lamentava, nella sostanza, che la riforma faceva arretrare la magistratura (quanto meno) agli anni '50 e certo non era funzionale né a risolvere i problemi della giustizia nell'interesse dei cittadini né ad adeguare definitivamente la legge ordinaria regolante la magistratura ai principi del titolo IV della nostra costituzione. Ancora, il Consiglio nazionale di magistratura democratica, con un documento del 29 settembre 2003, definiva tale proposta una "controriforma", che costituiva "un attacco alle libertà dei magistrati e dei cittadini"; infine il segretario del Movimento per la giustizia asseriva che il testo del disegno di legge approvato in commissione giustizia "può provocare solo stupore e indignazione".

(3) A. PROTO PISANI, *Ancora sui conati di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, 2003, V, 229.

(4) V., in proposito, M. LUCIANI, *Il rinvio presidenziale*, in *Foro it.*, 2006, V, 9.

(5) A. PROTO PISANI, *Controriforma dell'ordinamento giudiziario: ultimo atto?*, in *Foro it.*, 2004, V, 109.

(6) Su questa riforma v. i contributi di A. PIZZORUSSO, M. LUCIANI, F. SGUBBI, T. GIOVANNETTI, A. IACOBONI, R. FUZIO, B. GAMBINERI, G. SCARSELLI, G. COSTANTINO, G. VERDE, *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario*, in *Foro it.*, 2006, V, 1.

(7) V. PIZZORUSSO, *La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario: considerazioni generali*, in *Foro it.*, 2006, V, 6, per il quale la soluzione preferibile era proprio quella di azzerare tutto e ricominciare da capo.

(8) In argomento si veda anche M. G. CIVININI, A. PROTO PISANI, G. SALMÈ, G. SCARSELLI, *La riforma dell'ordinamento giudiziario dal Ministro Castelli al Ministro Mastella*, in *Foro it.*, 2007, V, 12 e ss.

(9) V. infatti ancora *Ibidem*.

(10) V. su questo AA.VV., *Il progetto di riforma del titolo IV della parte II della costituzione nel d.d.l. costituzionale 7 aprile 2011 n. 4275*, in *Foro it.*, 2011, V, 241; ed in particolare R. ROMBOLI, *La riforma nel quadro delle revisioni costituzionali: ancora una modifica della costituzione non puntuale e di maggioranza*, *id.*, 2011, V, 241.

(11) V. anche S. SICARDI, *La magistratura nel sistema costituzionale secondo il ddl n. 4275*, in *Foro it.*, 2011, V, 241.

(12) È un tema da anni assai dibattuto. V. PISANI, *La c.d. separazione delle carriere e la riforma epocale*, in *Foro it.*, 2011, V, 162; L. PEPINO, *La separazione delle carriere*, in *Foro it.*, 2011, V, 253.

(13) S. BENVENUTI, *Il consiglio superiore della magistratura francese una comparazione con l'esperienza italiana*, Milano, 2011.

(14) V. già in argomento B. GIANGIACOMO, *La nuova organizzazione e i compiti degli organi di autogoverno: consigli giudiziari, consiglio direttivo della Corte di cassazione e Consiglio superiore della magistratura*, in *Foro it.*, 2010, V, 77.

(15) M. VOLPI, *La composizione dei Consigli superiori della magistratura*, in *Foro it.*, 2011, V, 269.

(16) V. G. FAMIGLIETTI, *Il ministro della giustizia*, in *Foro it.*, 2011, V, 241.

(17) Così, espressamente, la relazione illustrativa al disegno di legge. Su questi temi v. anche Nisticò, *La magistratura onoraria*, in *Foro it.*, 2011, V, 300.

(18) A. IACOBONI, *La responsabilità disciplinare*, in *Foro it.*, 2011, V, 282.

(19) V. F. P. LUISO, *La responsabilità civile*, in *Foro it.*, 2011, V, 241.

(20) Su questi rapporti v. già G. SCARSELLI, *Togati e laici nel governo della magistratura*, *Giusto proc. civ.*, 2008, 359.

(21) V. in tema G. AZZARITI, *Garanzie della giurisdizione e politicizzazione della magistratura*, in *Foro it.*, 2011, V, 241.

●●●● COMMENTO

§ 1.3. La riforma (incompiuta) dell'ordinamento giudiziario

(Gianluca Grasso)

SOMMARIO: 1) La riscrittura dell'ordinamento giudiziario nel biennio 2005-2007;

2) I punti chiave delle riforme e la loro attuazione da parte del Csm;

3) Gli interventi normativi successivi. Il rilievo dei profili dell'organizzazione;

4) La mancanza di un t.u. o di un codice dell'ordinamento giudiziario. L'orizzonte di una riforma organica della disciplina.

1) La riscrittura dell'ordinamento giudiziario nel biennio 2005-2007.

La riscrittura dell'ordinamento giudiziario trae origine dal disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 14 marzo 2002 e che aveva portato all'entrata in vigore della legge-delega 25 luglio 2005 n. 150, il cui testo era stato in precedenza rinviato alle camere dal presidente della repubblica (1) e su cui il Csm aveva espresso più di un parere negativo (2), preceduto dai pareri 12 giugno 2002, sul disegno di legge del 14 marzo 2002, e 22 maggio 2003 sugli emendamenti approvati dal cdm il 12 marzo 2003 (3).

La legge-delega trovava attuazione nei decreti legislativi del 2006 (c.d. riforma Castelli) che, a seguito del cambio di governo, formavano oggetto di un'ampia revisione con la l. 30 luglio 2007 n. 111 (cd. riforma Mastella), con cui si eliminavano i più rilevanti dubbi d'illegittimità e che era stata preceduta dalla l. 24 ottobre 2006 n. 269, che aveva sospeso l'efficacia di alcune disposizioni e introdotto talune modifiche urgenti (4). Sui limiti di età fissati per il conferimento degli incarichi direttivi era invece intervenuta Corte cost. 3 luglio 2007, n. 245 (5).

Al di là delle valutazioni di merito, si è trattato del più importante intervento normativo in materia dal r.d. 30 gennaio 1941 n. 12, che era transitato nel nuovo ordinamento grazie ad alcune modifiche volte a eluderne i profili incompatibili con la nuova Costituzione, a partire dal r.d.lgs. 31 maggio 1946 n. 511 sulle garanzie della magistratura, agli interventi della Corte costituzionale e all'attuazione del Csm, con la l. 24 marzo 1958 n. 195 e suc. mod., nella fisionomia definita dalla Carta, quale pietra angolare dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordine giudiziario (6).

2) I punti chiave delle riforme e la loro attuazione da parte del Csm.

Il nuovo ordinamento giudiziario è stato affiancato da una imponente normazione secondaria elaborata dal Csm, costituita da circolari, risoluzioni e risposte a quesiti, il cui principale corpus può essere consultato sul sito <www.csm.it> sotto la voce ordinamento giudiziario.

Tra i punti più qualificanti che connotano il nuovo ordinamento giudiziario, il primo aspetto da menzionare è quello del nuovo sistema delle valutazioni di professionalità (art. 11, d.lgs. 5 aprile 2006 n. 160), obbligatorie ogni quattro anni per tutti i magistrati fino al ventottesimo anno di servizio. Al di là del carattere

burocratico di taluni adempimenti, e su cui la commissione Vietti ha proposto specifiche modifiche, la nuova disciplina ha avuto il merito di superare il precedente sistema di promozioni sostanzialmente automatiche e ha introdotto nell'ordine giudiziario la cultura della valutazione, quale condizione necessaria non solo per riconoscere avanzamenti di carriera e benefici stipendiali ma anche per migliorare l'efficienza del servizio giustizia. Importante, al riguardo, è stato l'apporto fornito dalla normazione secondaria del Csm (7), pur essendo rimasto inattuato il sistema degli standard medi di rendimento (8).

Il nuovo inquadramento delle valutazioni ha anche inciso sui requisiti per l'accesso alle funzioni ulteriori rispetto a quelle di primo grado, abbassando l'età per esercitare le funzioni di appello e quelle di legittimità (art. 12 d.lgs. 160/2006). Riguardo a queste ultime è stata affidata a una commissione tecnica (art. 12, commi 13-17), ausiliaria del Csm, il compito di valutare la capacità scientifica e di analisi delle norme e si è previsto un accesso anticipato alla legittimità per i magistrati di II e III valutazione in possesso di titoli professionali e scientifici adeguati.

Il sistema delle valutazioni, arricchito da indicatori specifici individuati d'intesa con il ministro della giustizia (art. 11, comma 3, lett. d), è inoltre alla base dei criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali (art. 10 e 12, commi 10-12), altro aspetto qualificante della riforma, che ha consentito di abbandonare la previgente disciplina degli incarichi conferiti senza scadenza e attribuiti principalmente in base all'anzianità di servizio (art. 45 e 46 che prevedono la durata di quattro anni per ciascun incarico con la possibilità di una sola conferma, mentre il d.lgs. 16 gennaio 2006 n. 20 è intervenuto sulla disciplina transitoria). Si tratta di una modifica importante, che ha inteso dare rilievo alle attitudini direttive, al fine di migliorare l'efficienza del sistema (sulle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari v. d.lgs. 25 luglio 2006 n. 240). L'attuazione della nuova disciplina sugli incarichi direttivi da parte del Csm ha lasciato emergere talune criticità, con particolare riferimento ai criteri per il conferimento degli incarichi e al giudizio di comparazione tra gli aspiranti, così come testimoniato dal contenzioso collegato alle nomine dei vertici degli uffici giudiziari (9). Fermo restando che gli incarichi dirigenziali hanno alimentato dibattiti sulle scelte compiute anche sotto le precedenti discipline, il nuovo t.u. della dirigenza giudiziaria, con cui il Csm ha provveduto a riordinare l'intera disciplina secondaria, manifesta la volontà di indirizzare la discrezionalità di cui il Consiglio è titolare, in virtù della Costituzione, in termini di maggiore prevedibilità, trasparenza e comprensibilità delle scelte. Solo il tempo potrà dar conto dell'efficacia delle misure adottate ma se le regole richiedono di essere attuate per diventare effettive, la loro previsione ne costituisce il presupposto necessario. Il mero raffronto tra il t.u. attuale e quello precedente consente di apprezzare lo sforzo compiuto.

Se la riforma Mastella ha cancellato il sistema del passaggio di funzioni previsto dalla riforma Castelli, che di fatto finiva per determinare la separazione

delle carriere, nondimeno le limitazioni introdotte sul piano territoriale e temporale al passaggio di funzioni dall'art. 13 d.lgs. 160/2006 hanno finito per accentuare la distinzione tra funzioni giudicanti e requisiti, rendendo particolarmente disagiata il loro mutamento.

Tra le novità più significative vi è l'istituzione della scuola superiore della magistratura (d.lgs. 30 gennaio 2006 n. 26). Affrancata dal sistema dei concorsi originariamente previsto dalla riforma Castelli, la scuola ha riacquisito la sua vocazione di ente preposto alla formazione dei magistrati, la cui legittimazione democratica risiede nella preparazione giuridica⁽¹⁰⁾. La sua attuazione, sia pur con qualche ritardo riconducibile a problemi strutturali e a resistenze insite in ogni cambiamento, facendo seguito alla pluriennale esperienza di formazione istituita dal Csm, consente di allineare il nostro ordinamento ai sistemi europei più avanzati. Oltre alla questione dei tempi del tirocinio dei magistrati vincitori di concorso, le cui competenze sono ripartite tra Csm e scuola (d.lgs. 26/2006), su cui il Csm ha presentato una proposta di modifica normativa mentre specifiche indicazioni sono contenute anche nel testo della commissione Vietti, resta il nodo dell'accesso alla magistratura – la cui materia peraltro, diversamente da altri ordinamenti, non è di competenza della scuola ma del Csm e del ministro della giustizia (art. 1-8 d.lgs. 160/2006) – e di un sistema attuale che ha allungato in maniera significativa i tempi per partecipare al concorso rispetto agli altri ordinamenti continentali, senza apportare benefici proporzionali.

Nell'ambito organizzativo spicca la disciplina degli uffici di procura (d.lgs. 20 febbraio 2006 n. 106), che ha visto accentuare i poteri del procuratore capo e ridurre il controllo del Csm sui criteri organizzativi che, a differenza delle tabelle degli uffici giudicanti che disciplinano la destinazione dei singoli magistrati alle sezioni e i criteri per l'assegnazione degli affari (art. 7 bis e 7 ter r.d. 12/1941, introdotti con d.p.r. 22 settembre 1988 n. 449 e più volte modificati), non devono più essere approvati ma solo trasmessi al Csm (art. 1, comma 7, d.lgs. 106/2006).

Sul piano del sistema del governo autonomo della magistratura, importante è stata la ridefinizione dei compiti e della composizione dei consigli giudiziari presso le corti d'appello e l'istituzione del consiglio direttivo della Corte di cassazione (d.lgs. 27 gennaio 2006 n. 25). La partecipazione del foro e dell'università, accanto ai magistrati togati e a quelli onorari, per le materie individuate dalla legge, ha arricchito le competenze degli organi di decentramento, che hanno visto nel tempo incrementare le attività e la rilevanza del loro apporto.

Sulla materia degli incarichi extragiudiziari, la riforma ha previsto un regime di pubblicità (d.lgs. 2 febbraio 2006 n. 35), mediante l'inserimento in apposita sezione del sito internet del Csm dell'elenco degli incarichi autorizzati dal Consiglio. Un regime di pubblicità è stato altresì introdotto dal Csm per gli incarichi fuori ruolo⁽¹¹⁾, ove il magistrato è destinato in via esclusiva a svolgere funzioni, principalmente amministrative, al di fuori del ruolo di appartenenza. L'art. 50 d.lgs. 160/2006 ha fissato il termine decennale di per-

manenza in funzioni non giudiziarie e ha regolamentato il ricollocamento in ruolo.

Accanto ai profili delineati, ulteriore aspetto qualificante è dato dalla materia disciplinare (d.lgs. 23 febbraio 2006 n. 109), oggetto di una completa riscrittura basata sul principio di tipicità degli illeciti e sulla devoluzione alle sezioni unite civili delle impugnazioni delle decisioni della sezione disciplinare, con applicazione del c.p.p. Resta irrisolta la questione della riabilitazione, in assenza di una previsione specifica, per cui nel sistema attuale una sanzione disciplinare può conservare la sua rilevanza nel corso dell'intera carriera del magistrato⁽¹²⁾.

Insoddisfacente, invece, appare la disciplina delle incompatibilità parentali, scaturente dal d.lgs. 109/2006 attraverso la riscrittura degli art. 18 e 19 r.d. 12/1941 e dell'art. 2 r.d.lgs. 511/1946, fonte di incertezze interpretative anche nella delimitazione dei confini tra il procedimento amministrativo e quello disciplinare.

Non è stata infine esercitata la delega per l'adozione del nuovo t.u. dell'ordinamento giudiziario, originariamente prevista dalla l. 150/2005 (art. 2, comma 19) e confermata dalla l. 111/2007 (art. 7), ma i cui termini sono scaduti senza l'approvazione dei relativi provvedimenti.

3) Gli interventi normativi successivi. Il rilievo dei profili dell'organizzazione.

Le riforme del 2005-2007 non hanno esaurito gli interventi sull'ordinamento giudiziario.

Accantonato il d.d.l. costituzionale⁽¹³⁾ che avrebbe dovuto realizzare una "riforma epocale" della giustizia attraverso la riscrittura del titolo IV della parte II Cost., il legislatore ha adottato modifiche mirate⁽¹⁴⁾, prestando particolare attenzione ai profili dell'organizzazione, ambito di competenza del ministro della giustizia, che nel tempo ha finito per assumere una rilevanza crescente, stante altresì la scarsità delle risorse strumentali disponibili⁽¹⁵⁾.

Tra le misure organizzative, vanno richiamati i provvedimenti sulla giustizia digitale, tra cui il processo civile telematico e l'informatizzazione del processo penale⁽¹⁶⁾, i programmi per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti⁽¹⁷⁾, i tirocini formativi presso gli uffici giudiziari⁽¹⁸⁾, volti a costituire l'ufficio del processo⁽¹⁹⁾, l'ampliamento della pianta organica dell'Ufficio del Massimario e del ruolo della Corte di cassazione e la previsione delle funzioni di assistente di studio⁽²⁰⁾ e la possibilità di applicare i magistrati del Massimario ai collegi con funzioni di legittimità, la ridefinizione della cd. geografia giudiziaria⁽²¹⁾ e che dovrebbe costituire la prima fase dell'intervento, nonché l'incremento del ruolo organico del personale della magistratura ordinaria di 600 unità disposto con la l. 30 dicembre 2018 n. 145. Con l'art. 2 d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 sono state istituite sezioni specializzate in materia di impresa, al posto delle sezioni in materia proprietà industriale e intellettuale originariamente previste dal d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168, presso i tribunali e le corti d'appello aventi sede, salvo eccezioni, nel capoluogo di ogni regione.

Le riforme di questi anni non hanno invece toccato il Csm, la cui disciplina risale alla legge istitutiva (l.

195/1958), oggetto di modifiche parziali e integrazioni negli anni antecedenti alle riforme Castelli e Mastella (le più rilevanti sono quelle apportate dalla l. 12 aprile 1990 n. 74 e l. 28 marzo 2002 n. 44 sulla legge elettorale). Vi è da segnalare, peraltro, che in virtù della mancata completa attuazione delle deleghe di cui alla l. 150/2005 è rimasta inalterata la struttura della segreteria del Csm, che continua a essere composta da magistrati e non da funzionari amministrativi, così come invece era stato previsto dalla l. 74/1990, la cui applicazione era stata differita dall'art. 1, comma 6, d.l. 361/1995 convertito in l. 437/1995, dapprima fino «*all'entrata in vigore del nuovo ordinamento giudiziario*» e, quindi, a seguito della modifica disposta dalla l. 269/2006, fino «*alla data di efficacia dell'ultimo dei decreti legislativi emanati in attuazione della delega di cui alla legge 25 luglio 2005 n. 150*». L'ultimo decreto legislativo, che avrebbe dovuto contenere il nuovo t.u. dell'ordinamento giudiziario, non è mai stato approvato⁽²²⁾.

Il programma di riforme della giustizia annunciato (e solo parzialmente realizzato) dal governo Renzi il 30 giugno 2014 e articolato in 12 punti essenziali, in parte diretti a incidere sull'ordinamento giudiziario, accanto alle misure approvate in ambito civile⁽²³⁾ e penale⁽²⁴⁾, ha portato, con specifico riguardo all'ordinamento giudiziario, alla nuova disciplina in tema di responsabilità civile dei magistrati⁽²⁵⁾. Sul ruolo del Csm e sugli snodi del sistema di elezione si è soffermato anche il contratto che ha dato luogo alla nascita del governo Conte.

Tra gli ulteriori provvedimenti vanno inoltre ricordati, accanto all'ufficio del processo (di cui al già menzionato art. 50 d.l. 90/2014), l'art. 16 d.l. 132/2014, convertito in l. 162/2014, che ha ridotto, non senza problemi interpretativi, sia il periodo di sospensione feriale dei termini processuali sia la durata delle ferie dei magistrati⁽²⁶⁾ e la soppressione del trattenimento in servizio e la riduzione dell'età pensionabile, riportata da 75 a 70 anni con un regime transitorio⁽²⁷⁾, e ha determinato il più ampio ricambio nella storia della magistratura dei vertici degli uffici giudiziari e della composizione della Suprema corte. A sé stante si colloca l'intervento sulla magistratura onoraria.

La riforma organica della magistratura non professionale – oggetto peraltro di numerose critiche e proposte di modifica – è stata attuata con la legge delega 28 aprile 2016 n. 57 e il successivo d.lgs. 13 luglio 2017 n. 116, che hanno previsto uno statuto unico della magistratura onoraria, applicabile ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, inserendo i primi due nell'ufficio del giudice di pace, fatto oggetto a sua volta di un profondo ripensamento. Viene pertanto definita una disciplina omogenea relativamente alle modalità di conferimento dell'incarico, alla durata dello stesso, al tirocinio da svolgersi obbligatoriamente presso un magistrato professionale, alla necessità di conferma periodica, legata all'intrinseca temporaneità dell'incarico, e alla formazione nel corso dell'incarico.

Sui temi dell'ordinamento giudiziario si devono menzionare, infine, i lavori delle due commissioni ministeriali presiedute rispettivamente da Michele Vietti

e da Luigi Scotti che hanno terminato il loro lavoro nel 2015⁽²⁸⁾.

I punti affrontati dalla commissione Vietti hanno riguardato: a) lo sviluppo del processo di revisione della geografia giudiziaria, attraverso una riorganizzazione della distribuzione sul territorio delle corti di appello e delle procure generali presso le corti di appello, dei tribunali ordinari e delle procure della repubblica e una collegata promozione del valore della specializzazione nella ripartizione delle competenze; b) l'accesso alla magistratura; c) il sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati; d) il sistema delle valutazioni di professionalità e di conferimento degli incarichi; e) la mobilità e ai trasferimenti di sede e di funzione dei magistrati; f) l'organizzazione degli uffici del pubblico ministero.

La commissione Scotti si è invece interessata della legge elettorale del Csm, escludendo soluzioni volte a eliminarne il carattere elettivo, e proponendo alcuni interventi anche sulla disciplina in materia di costituzione e funzionamento del Consiglio.

Il lavoro delle commissioni non ha peraltro portato ad alcuna riforma organica dell'ordinamento giudiziario.

4) La mancanza di un t.u. o di un codice dell'ordinamento giudiziario. L'orizzonte di una riforma organica della disciplina.

Senza entrare nel merito delle indicazioni suggerite dalle due commissioni ministeriali, va rimarcato che non è stata prevista l'emanazione di un t.u. dell'ordinamento giudiziario, un *corpus* unitario che consenta di mettere ordine nella congerie delle disposizioni tuttora in vigore.

Le riforme Castelli e Mastella, infatti, non hanno abrogato del tutto le norme previgenti⁽²⁹⁾, mentre è rimasta inattuata la delega per l'adozione del nuovo t.u. e ulteriori disposizioni si sono inoltre aggiunte in questo decennio, in assenza di un disegno complessivo.

La questione non è meramente formale, riconducibile alla sola esigenza di sistemazione di norme sparse in diversi testi legislativi, essendovi il bisogno di un'attuazione effettiva della VII disp. trans. fin. Cost. sulla nuova disciplina organica dell'ordinamento giudiziario, così come già auspicato da Alessandro Pizzorusso nelle considerazioni generali all'indomani della riforma Mastella⁽³⁰⁾.

Il lavoro delle commissioni non ha peraltro finora portato ad alcuna riforma organica dell'ordinamento giudiziario.

I fatti di cronaca che hanno interessato l'istituzione consiliare nel corso del 2019 in relazione ad alcune nomine dei vertici degli uffici giudiziari hanno indotto il Ministro della giustizia a proporre un disegno di legge delega che, oltre a intervenire sul processo civile e quello penale, prevede una riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario e della disciplina su eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati, nonché disposizioni sulla costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura.

Il testo, passato al vaglio del consiglio dei ministri prima della crisi del primo governo Conte, ha ricevuto un'approvazione salvo intese ma il suo iter non è sta-

to completato a causa della formazione di una nuova maggioranza di governo.

Sarà necessario attendere gli ulteriori passaggi governativi e parlamentari per valutare compiutamente la portata del disegno che sarà presentato alle camere e la sua incidenza sull'assetto attuale.

Nell'ambito della prima formulazione del testo, che prevede un intervento ad ampio raggio su molti ambiti della riforma Castelli-Mastella⁽³¹⁾, accanto a modifiche significative come il ritorno alla laurea in giurisprudenza come requisito per la partecipazione al concorso in magistratura o la revisione della disciplina in materia di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo, perplessità suscitano altre misure come la soppressione dei semidirettivi, che finisce per accentuare la gerarchizzazione degli uffici giudiziari con l'attribuzione di maggiori poteri ai dirigenti nella designazione dei nuovi coordinatori di sezione o di dipartimento negli uffici requirenti, o le modalità di individuazione dei componenti del Csm eletti dai magistrati, con la previsione di un sorteggio tra i magistrati eletti che si pone in evidente contrasto con il testo della Costituzione. Ma al momento si tratta solo di mere ipotesi, in attesa delle proposte effettive. Le successive dichiarazioni del Ministro della giustizia, infatti, sembrerebbero escludere il meccanismo del sorteggio nel ddl che sarà presentato in Parlamento.

Deve peraltro notarsi che anche nel testo attuale manca l'indicazione specifica di una revisione complessiva dell'intera materia dell'ordinamento giudiziario, affidata alla redazione di un testo organico, prevedendosi soltanto la facoltà di curare il coordinamento con le disposizioni vigenti, anche modificando la formulazione e la collocazione delle norme del r.d. 30 gennaio 1941 n. 12, del d.leg. 5 aprile 2006 n. 160, del d.leg. 20 febbraio 2006 n. 106 e del d.leg. 23 febbraio 2006 n. 109, nonché delle norme contenute in leggi speciali non direttamente investite dai principi e criteri direttivi di delega, in modo da renderle ad essi conformi, operando le necessarie abrogazioni e adottando le opportune disposizioni transitorie.

È da augurarsi che il testo che eventualmente approderà all'attenzione del parlamento contenga anche la previsione di una messa a punto complessiva del coacervo di norme che governano la materia dell'ordinamento giudiziario e la cui asistematicità è destinata a crescere con l'adozione di nuovi provvedimenti che si aggiungono ai precedenti e di interventi di ortopedia giuridica che riscrivono le norme già vigenti senza un'effettiva ricostruzione del sistema.

⁽¹⁾ Il messaggio del presidente Ciampi è in *Foro it.*, 2005, III, 57.

⁽²⁾ Csm 15 luglio 2004, in <<http://tinyurl.com/j2el72s>>

⁽³⁾ Sulla riforma Castelli v. la raccolta di pareri contenuta nella relazione al parlamento sullo stato della giustizia, Il Consiglio superiore della magistratura e le modifiche dell'ordinamento giudiziario, approvata il 27 luglio 2006 e pubblicata nel quaderno del Csm n. 151. Sul cammino della riforma, G. CIVININI - A. PROTO PISANI - G. SALMÈ - G. SCARSELLI, *La riforma dell'ordinamento giudiziario tra il ministro Castelli e il ministro Mastella*, in *Foro it.*, 2007, V, 12 e gli interventi di A. PROTO PISANI, *Brevi note sui conati di riforma dell'ordinamento giudiziario*, *Foro it.*, 2002, V, 217; *Ancora sui conati di riforma dell'ordinamento giudiziario*,

in *Foro it.*, 2003, V, 229; *Controriforma dell'ordinamento giudiziario: ultimo atto?*, in *Foro it.*, 2004, V, 109

⁽⁴⁾ La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, in *Foro it.*, 2006, V, 1 ss. e la «riforma della riforma» dell'ordinamento giudiziario, in *Foro it.*, 2008, V, 87 ss.

⁽⁵⁾ In *Foro it.*, 2007, I, 2647.

⁽⁶⁾ Corte cost., 14 gennaio 1986, n. 4, in *Foro it.*, 1986, I, 322.

⁽⁷⁾ Circolare n. 20691 dell'8 ottobre 2007 e succ. mod.

⁽⁸⁾ Csm 23 luglio 2014, in *Foro it.*, 2016, III, 31 con note di G. GRASSO e R. FUZIO.

⁽⁹⁾ Cfr. A. PROTO PISANI, *Incarichi direttivi e semidirettivi dei magistrati: la necessità di un taglio netto nel sistema di conferimento*, in *Foro it.*, 2008, V, 129; A. NAPPI, *Quattro anni a Palazzo dei Marescialli. Idee eretiche sul Consiglio superiore della magistratura*, Roma, 2014.

⁽¹⁰⁾ P. GROSSI, in G. Alpa (a cura di), *Paolo Grossi*, Roma-Bari, 2011, 262.

⁽¹¹⁾ Csm 23 gennaio 2013, in *Foro it.*, 2013, III, 585, che ha istituito un albo dei magistrati collocati fuori ruolo o che nel corso della carriera hanno svolto tali incarichi.

⁽¹²⁾ Corte cost., 22 giugno 1992, n. 289, in *Foro it.*, 1994, I, 3276 aveva dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., il combinato disposto degli art. 87 d.p.r. 10 gennaio 1957 n. 3 e 276 r.d. 12/1941, nella parte in cui consentiva l'applicazione ai magistrati della riabilitazione prevista per gli impiegati civili dello Stato colpiti da sanzione disciplinare.

⁽¹³⁾ V. i contributi su *Il progetto di riforma del titolo IV della parte II della costituzione nel d.d.l. costituzionale 7 aprile 2011 n. 4275*, in *Foro it.*, 2011, V, 241

⁽¹⁴⁾ Art. 1 l. 31 ottobre 2011 n. 187 che ha modificato l'art. 13, comma 2, d.lgs. 160/2006 sulle funzioni cui possono essere destinati i magistrati in tirocinio; d.l. 22 giugno 2012 n. 83, convertito in l. 7 agosto 2012 n. 134 sulle sedi della scuola e sullo status dei componenti togati del comitato direttivo; art. 1, commi 66-74, l. 6 novembre 2012 n. 190 che ha ridefinito la materia del fuori ruolo.

⁽¹⁵⁾ *Sui profili dell'organizzazione, accanto al progetto "Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari" gestito dal ministero della giustizia nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2007-2013 in <<http://tinyurl.com/jgb9t8y>>*, si consideri la delibera Csm 17 giugno 2015, in *Foro it.*, merito ed extra, volta alla raccolta e alla diffusione di buone prassi di organizzazione degli uffici giudiziari. Sui temi dell'organizzazione cfr. G. DIOTALLEVI, *Efficacia ed efficienza degli uffici giudiziari*, in *Foro it.*, 2009, V, 445; F. BARTOLOMEO, *Misurare la qualità del servizio giustizia*, in *Foro it.*, 2016, V, 24.

⁽¹⁶⁾ Art. 4 d.l. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito in l. 22 febbraio 2010 n. 24; d.m. 21 febbraio 2011 n. 44; art. 16 e 16 bis d.l. 18 ottobre 2012 n. 179 convertito in l. 17 dicembre 2012 n. 221 e succ. mod. Cfr. Csm 13 maggio 2015, in *Foro it.*, merito ed extra 2015.266, in tema di monitoraggio e studio delle problematiche attuative del processo civile telematico e Csm 22 ottobre 2015 sullo stato di informatizzazione del processo penale, in *Foro it.*, merito ed extra 2015.604.

⁽¹⁷⁾ Art. 37 d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito in l. 15 luglio 2011 n. 111.

⁽¹⁸⁾ Art. 73 d.l. 21 giugno 2013 n. 69, convertito in l. 9 agosto 2013 n. 98, su cui la risoluzione Csm 29 aprile 2014, in *Foro it.*, 2015, III, 174.

⁽¹⁹⁾ Di cui al successivo art. 50 d.l. 24 giugno 2014 n. 90 convertito in l. 11 agosto 2014 n. 114, che ha aggiunto l'art. 16-octies nel d.l. 179/2012.

⁽²⁰⁾ Art. 74 d.l. 69/2013 convertito in l. 98/2013, cfr. Csm 4 dicembre 2013, in *Foro it.*, 2014, III, 256.

⁽²¹⁾ D.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito in l. 14 settembre 2011 n. 148, attuato dai d.lgs. 7 settembre 2012 nn. 155 e 156, che hanno soppresso per incorporazione 31 tribunali, 220 sezioni distaccate, comprese quelle delle isole minori, in parte oggetto di una successiva disciplina transitoria, e 667 uffici del giudice di pace.

⁽²²⁾ Sulla presenza dei magistrati presso la segreteria e l'ufficio studi cfr. Csm 5 dicembre 2012, in *Foro it.*, 2013, III, 644. Il rilievo della loro presenza per la realizzazione delle finalità del governo autonomo è stato peraltro riconosciuto anche dalla commissione Vietti.

(23) Cd. "degiurisdizionalizzazione" e misure per l'arretrato in materia di processo civile, d.l. 12 settembre 2014 n. 132 convertito in l. 10 novembre 2014 n. 162, su cui la rassegna in *Foro it.*, 2015, V, 1.

(24) Autoriciclaggio di cui alla l. 15 dicembre 2014 n. 186 e false comunicazioni sociali, l. 27 maggio 2015 n. 69.

(25) L. 27 febbraio 2015 n. 18, su cui i contributi in *Foro it.*, 2015, V, 281.

(26) Cfr. G. GRASSO, Quarantacinque o non più quarantacinque: il Tar Lazio risolve il «rebus» delle ferie dei magistrati, in *Foro it.*, 2015, III, 636. Sulle ferie è intervenuto nuovamente il Csm con la delibera del 20 aprile 2016, in *Foro it.*, merito ed extra.

(27) Art. 1 d.l. 90/2014, convertito in l. 114/2014, con proroga fissata dall'art. 18 d.l. 27 giugno 2015 n. 83, convertito in l. 6 agosto 2015 n. 132. Sul trattenimento in servizio cfr. Cons. Stato, sez. II, parere, 3 dicembre 2015, n. 2048/15, in *Foro it.*, 2016, III, 1 e la nota di richiami.

(28) Le relazioni illustrative, insieme agli articolati normativi, sono riportate in *Foro it.*, merito ed extra. Tra i primi commenti, cfr. le annotazioni in due puntate di C. CASTELLI sulla commissione ministeriale per l'ordinamento giudiziario, in *Questione e giustizia* <<http://tinyurl.com/hrcf4uk>> e il contributo di E. CILENTI, Commissione ministeriale per la riforma del Csm, in *Il diritto vivente*, <<http://tinyurl.com/hyrzvt2>>

(29) Lo stesso r.d. 12/1941 continua tutt'oggi a essere in vigore, essendo le riforme intervenute soltanto su alcune sue

disposizioni, lasciando formalmente inalterato il riferimento a richiami non più vigenti, come ai "giudici conciliatori" o agli "uditori giudiziari", divenuti "magistrati ordinari di tirocinio" con la l. 144/2007. Difetti di coordinamento sono altresì presenti nei decreti legislativi del 2006, a seguito delle modifiche disposte dalla l. 111/2007.

(30) *Foro it.*, 2008, V, 87 e riprese in *Ib.*, Un convegno sull'ordinamento giudiziario, in *Foro it.*, 2009, V, 105. Sulla necessità di un codice dell'ordinamento giudiziario e dell'attuazione della VII disposizione transitoria v. anche V. ZAGREBELSKY, Sugli inattuali presupposti del vigente ordinamento giudiziario, in *Foro it.*, 2014, V, 109; G. SCARSELLI, *Ordinamento giudiziario e forense*, Milano, 2013, 11.

(31) Tra le finalità della riforma si prevedono: a) riordino dell'assetto organizzativo della magistratura, con specifico riferimento alle funzioni direttive e semidirettive e all'ufficio del pubblico ministero e ridefinizione dei criteri di accesso alle funzioni di consigliere di cassazione e di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione; b) tutela dei soggetti che segnalano illeciti dei magistrati e del personale amministrativo degli uffici giudiziari; c) riordino del sistema degli illeciti disciplinari dei magistrati e del collocamento d'ufficio in aspettativa per infermità; d) riforma del sistema di funzionamento del consiglio giudiziario, delle valutazioni di professionalità e della progressione economica dei magistrati; e) riforma della disciplina dell'accesso in magistratura.