



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore COSSIGA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 APRILE 2008<sup>(\*)</sup>**

Delega al Governo in materia di carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, qualificazioni professionali dei magistrati, temporaneità degli uffici giudiziari direttivi nonché di composizione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura

---

<sup>(\*)</sup> *Testo ritirato dal presentatore.*

ONOREVOLI SENATORI. - Presento, a mio nome e sotto la mia responsabilità, uno dei disegni di legge già elaborati da apposita commissione del partito di Forza Italia e poi non presentati dalla Casa delle Libertà.

Tra le magistrature di tipo burocratico dei paesi dell'Europa continentale a consolidata tradizione demo-liberale, la magistratura italiana è quella che fornisce le minori garanzie sul piano delle qualificazioni professionali e della efficacia del suo sistema di disciplina. Il sistema italiano è anche quello dove i magistrati svolgono con più frequenza attività extragiudiziarie con conseguenze che tendono anche ad erodere la demarcazione tra classe politica e magistratura. Per rappresentare le cause di queste gravi disfunzioni e suggerire innovazioni ordinarie (e costituzionali) atte a rimuoverle è necessario ricordare brevemente struttura e funzioni del nostro Consiglio superiore della magistratura (CSM) e alcune delle principali caratteristiche del nostro corpo giudiziario.

Come è noto, per dare adeguata protezione all'indipendenza della magistratura il nostro costituente del 1948 ha stabilito che tutte le decisioni riguardanti i magistrati (giudici e pubblici ministeri) a partire dal reclutamento fino all'andata in pensione fossero prese in piena autonomia da un Consiglio superiore della magistratura, di durata quadriennale e composto in stragrande maggioranza da magistrati eletti dai propri colleghi. In particolare ha stabilito che due terzi dei membri debbano essere magistrati e che un terzo sia eletto dal Parlamento tra i professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con quindici anni di esperienza professionale.

La presidenza del CSM è attribuita al Capo dello Stato, ma si tratta di una presi-

denza che, col passare del tempo, è divenuta più simbolica che reale.

Attribuendo al CSM in via esclusiva tutte le decisioni relative alla gestione del personale della magistratura (reclutamento, promozioni, assegnazioni alle specifiche funzioni giudiziarie ed agli incarichi direttivi, disciplina, eccetera) il costituente gli ha assegnato molto chiaramente ed in via esclusiva due obiettivi primari: quello di tutelare l'indipendenza dei magistrati su tutte le questioni relative al loro *status* e quello di garantire, al contempo, un elevato livello di qualificazione professionale dei magistrati, sotto il profilo sia tecnico che comportamentale.

Dal momento della sua entrata in funzione, nel 1959, il CSM ha di fatto fortemente ampliato i suoi compiti ben al di là di quelli formalmente previsti dalla Costituzione. Sarebbe troppo lungo analizzare questo aspetto, le ragioni che hanno determinato questa evoluzione e le tensioni istituzionali che ne sono derivate. Basti qui segnalare solo l'evoluzione del sistema per l'elezione dei magistrati al CSM, cioè quella che più ha influito sulle modalità con cui il Consiglio ha poi di fatto assolto i compiti assegnatigli dalla Costituzione.

Ai nostri fini è sufficiente ricordare che dal 1959 fino al 1968 i magistrati di grado più elevato erano fortemente sovra-rappresentati rispetto al loro esiguo numero ed erano eletti solo dai loro pari grado: dei 14 membri togati elettivi di allora, 4 erano magistrati di tribunale, 4 magistrati d'appello e 6 magistrati di cassazione. I 4 magistrati di tribunale venivano eletti dai colleghi dei primi gradi della carriera, che costituivano di gran lunga l'elettorato più numeroso (circa il 68 per cento dell'intero corpo dei magi-

strati); i magistrati d'appello, che costituivano meno del 25 per cento del corpo elettorale, eleggevano anch'essi 4 rappresentanti; i magistrati di cassazione, che rappresentavano poco più del 6 per cento dell'elettorato, eleggevano ben 6 rappresentanti.

La nuova legge elettorale, utilizzata per le elezioni del CSM del 1968 così come quelle utilizzate per la elezione di tutti i CSM successivi, ha reso di fatto impossibile che un magistrato delle giurisdizioni superiori possa essere eletto senza ottenere l'appoggio elettorale dei ben più numerosi magistrati delle giurisdizioni inferiori collocati ai primi livelli della carriera.

Nessun altro Consiglio superiore dei Paesi dell'Europa continentale e occidentale (come quelli di Francia, Spagna e Portogallo) ha una prevalenza di componenti eletti dai magistrati tanto elevata, né una legge elettorale che rende i componenti tanto proni all'influenza e alle aspettative corporative dei magistrati dei livelli più bassi della carriera giudiziaria. Prima di vedere quali sono gli effetti che un tale assetto del CSM ha sulle garanzie relative alla professionalità dei magistrati, sulla loro disciplina e sulle attività extragiudiziarie, è opportuno ricordare molto sommariamente alcune particolari caratteristiche relative al reclutamento e alla carriera nelle magistrature di tipo burocratico dell'Europa continentale e di quella italiana in particolare.

Come in altri Paesi dell'Europa continentale, anche in Italia il reclutamento dei magistrati di carriera viene effettuato tra i giovani laureati in giurisprudenza senza alcuna precedente esperienza lavorativa e sulla base di esami competitivi aventi per oggetto la conoscenza di nozioni giuridiche. Il modello di reclutamento cioè è essenzialmente lo stesso di quello adottato per l'ingresso ai livelli medio-alti delle burocrazie ministeriali. In Italia il CSM decide sull'ammissione dei candidati al concorso e nomina la commissione esaminatrice, composta in maggioranza da alti magistrati.

Mentre in altri Paesi dell'Europa continentale, come Francia e Spagna, il reclutamento tra i giovani laureati viene integrato in una certa misura con assunzioni di persone che hanno già una esperienza professionale nel campo giuridico (in Francia è reclutato così circa il 20 per cento dei magistrati di carriera), da noi la Associazione nazionale dei magistrati (ANM) si è sempre opposta con successo a qualsiasi forma di reclutamento collaterale di avvocati.

Vero è che una recente legge (legge 13 febbraio 2001, n. 48, artt. 13-16) prevede per il futuro un reclutamento per concorso di avvocati e magistrati onorari con 5 anni di esperienza professionale al primo livello della giurisdizione. Non viene comunque fissata l'esatta dimensione di questo reclutamento «laterale». Si dice solo che non deve essere superiore al 10 per cento dei posti di volta in volta messi a concorso.

Il modello di reclutamento burocratico, in Italia come altrove in Europa, si basa sul presupposto che i giovani magistrati così reclutati sviluppino le loro competenze e capacità professionali all'interno delle strutture giudiziarie ove ci si aspetta che rimangano - come in effetti poi in genere avviene - per la loro intera vita lavorativa, seguendo una carriera i cui passi sono basati su ricorrenti valutazioni che in vario modo combinano anzianità e merito.

Le ricorrenti valutazioni professionali nel corso della permanenza in carriera sono un elemento inscindibilmente legato al sistema di reclutamento burocratico di giovani laureati privi di concreta esperienza professionale e che poi rimangono in servizio per 40/45 anni. Le ricorrenti valutazioni assolvono, infatti, ad una pluralità di irrinunciabili esigenze funzionali:

a) servono a verificare che i giovani magistrati, inizialmente in possesso di conoscenze solo teoriche, maturino effettive capacità professionali;

b) successivamente servono a scegliere coloro che sono più qualificati per coprire le vacanze ai livelli più alti della giurisdizione;

c) servono per verificare, cosa non meno importante, che i magistrati conservino le loro capacità lungo tutto il corso dei 40/45 anni di permanenza in servizio e fino all'età del pensionamento (da noi fissata a 72 anni);

d) servono infine a fornire informazioni utili per destinare i magistrati alle funzioni più consone alle loro caratteristiche e conoscenze personali.

Infatti, a differenza dei sistemi dove il reclutamento avviene tra avvocati esperti al fine di coprire uno specifico posto in una specifica corte, nel sistema a reclutamento burocratico i giovani laureati in giurisprudenza vengono assunti per soddisfare indistintamente tutte le esigenze funzionali dell'intero sistema degli uffici giudiziari di primo grado. Si richiede loro, cioè, a seconda del posto dove vengono assegnati, di esercitare indifferentemente una grande varietà di funzioni giudiziarie che richiedono qualificazioni professionali e personali tra loro molto differenti.

Quando essi vengono promossi sono poi destinati a coprire le vacanze, anch'esse molto differenziate per capacità e conoscenze richieste, che si sono venute creando ai livelli superiori della giurisdizione.

In alcuni dei sistemi continentali il vantaggio delle diverse funzioni cui si può essere destinati è più ampio e diversificato di altri. In Italia e Francia riguarda non solo le molteplici attività del giudice ma anche quelle del pubblico ministero e in Italia anche tutte le posizioni direttive del Ministero della giustizia.

Nel corso della sua carriera, cioè, il nostro magistrato è formalmente qualificato a coprire indistintamente ed in via esclusiva tutte le molteplici funzioni della giurisdizione civile, penale e minorile, tutte le funzioni che fanno capo al pubblico ministero, ivi inclusa

la direzione delle indagini di polizia, tutte le molteplici funzioni direttive del Ministero della giustizia, ivi incluse anche quelle relative alla innovazione tecnologica degli uffici giudiziari e alla direzione dell'intero sistema carcerario.

Tradizionalmente, e fino alla metà degli anni '60, dopo il reclutamento erano previsti sei diversi vagli di professionalità per i nostri magistrati ed i primi tre prevedevano anche la eventuale dispensa dal servizio. Due soli erano però altamente competitivi e selettivi: il terzo ed il quarto, quelli, cioè, per le promozioni a magistrato di appello e a magistrato di cassazione. La competenza professionale veniva accertata da commissioni esaminatrici composte esclusivamente da alti magistrati, sulla base dei lavori scritti dai candidati (sentenze, requisitorie, eccetera). Venivano anche prese in considerazione informazioni sulla adeguatezza dei comportamenti rispetto alle esigenze della funzione di magistrato. I pochi posti disponibili ai tre successivi livelli della carriera, che ha al vertice il primo presidente della Corte di cassazione (nel loro insieme solo l'1,18 per cento dei posti in organico), venivano assegnati, salvo pochissime eccezioni, sulla base dell'anzianità nel ruolo dei magistrati di cassazione.

Tra il 1963 ed il 1973 il Parlamento cambiò le leggi sulle promozioni dei magistrati fino ad allora vigenti. Anche le nuove leggi prevedono serie valutazioni di professionalità nel corso della carriera, e non avrebbe potuto essere altrimenti salvo ad affermare esplicitamente che dopo un reclutamento di tipo burocratico si potesse rimanere in servizio per 40/45 anni senza nessuna verifica di capacità professionale.

Tuttavia queste leggi, pur stabilendo si dovessero effettuare vagli di professionalità ai fini delle promozioni, lasciavano al CSM ampia discrezionalità nel decidere su come effettuarli.

Nel frattempo il sistema per la elezione dei magistrati al CSM era già stato cambiato

nel modo che, come abbiamo già visto, ha reso la stragrande maggioranza del CSM, costituita da magistrati eletti, estremamente sensibile alle aspettative di carriera dei colleghi che li eleggono.

Il risultato è che sin dalla seconda metà degli anni '60 il CSM ha interpretato le leggi sulle promozioni in maniera che va ben al di là del più spinto lassismo per divenire puro e semplice rifiuto di dare ad esse concreta attuazione. Ha ricorrentemente e sistematicamente promosso «per meriti giudiziari» persino magistrati che da moltissimi anni non esercitavano funzioni giudiziarie e avevano invece svolto la loro opera presso il Parlamento, il Ministero della giustizia o altre branche dell'esecutivo.

Così, da ormai 30 anni le valutazioni per le promozioni ai vari livelli non si basano più né sulla valutazione dei lavori giudiziari scritti, né su esami, ma invece su valutazioni «globali» formulate dai consigli giudiziari e dal CSM in termini generici e laudativi.

Tutti i magistrati che maturano la minima anzianità richiesta per i vari livelli della carriera vengono promossi, salvo i casi in cui esistano a loro carico gravi procedimenti disciplinari o penali. Coloro che vengono promossi in eccesso dei posti vacanti ai livelli superiori della giurisdizione acquisiscono tutti vantaggi, economici e non, del nuovo rango ma rimangono *pro tempore* a svolgere le funzioni giudiziarie esercitate sino ad allora.

Tutti i giovani laureati in giurisprudenza che superano l'esame di concorso sulla base di prove scritte ed orali intese a verificare le loro conoscenze teoriche di varie branche del diritto possono quindi essere sicuri che col mero passare del tempo raggiungeranno tutti, entro 28 anni e senza ulteriori verifiche di professionalità, il vertice della carriera, cioè il grado che fino a metà degli anni '60 era riservato a poco più dell'1 per cento dei magistrati (erano circa 100 a quell'epoca, ora sono più di 2000).

A differenza degli altri Paesi europei (come Francia, Spagna, Germania, Portogallo) che hanno mantenuto una carriera basata su ricorrenti, effettive verifiche di professionalità, l'unica garanzia relativa alle qualificazioni professionali dei giudici e pubblici ministeri che il nostro sistema offre ai cittadini per tutto l'arco dei 40/45 anni della loro permanenza in servizio è solo quella del concorso iniziale che, per giunta, è caratterizzato da scarsa attendibilità selettiva.

A riguardo è appena il caso di ricordare la verifica che è stata effettuata su 479 casi in cui i vincitori di un concorso per uditore giudiziario avevano sostenuto le prove scritte del concorso successivo senza sapere i risultati delle prove scritte del concorso precedente in cui sarebbero poi risultati vincitori. È risultato che circa il 60 per cento (59,9 per cento) di coloro che avevano superato gli esami scritti del primo concorso (divenendo quindi magistrati dopo aver superato anche gli esami orali) non sono poi stati in grado di superare le prove scritte del concorso successivo.

Salvo che non si voglia credere che il nostro concorso per entrare in magistratura abbia l'assoluta efficacia di un rito divinatorio, ben si comprende come, in assenza di effettive garanzie istituzionali, il possesso o meno delle necessarie qualificazioni e lo stesso impegno lavorativo finiscano per dipendere quasi esclusivamente dagli orientamenti individuali dei singoli magistrati, dalle loro capacità di autodidassi ed autodisciplina, nonché dalla fortunata circostanza che quelle doti non si vengano a deteriorare col passare degli anni e fino all'età del pensionamento.

Così stando le cose, non possono certo destar meraviglia le ricorrenti carenze di professionalità personali e tecniche dei nostri magistrati; piuttosto debbono destare sorpresa ed ammirazione le manifestazioni, pur presenti ed in misura notevole, di alta professionalità. Ed a riguardo va subito aggiunto che gli alti livelli di preparazione professionale, creando una forte identificazione col ruolo

svolto e divenendo parte integrante dell'identità sociale e dell'autostima dei singoli (si veda in proposito: A. Mestitz, *Selezione e formazione professionale dei magistrati e degli avvocati in Francia*, 1990, pag. 35 e segg.), non sono solo una condizione essenziale per l'esercizio pienamente competente della funzione giudiziaria ma sono anche, per i singoli magistrati, il miglior antidoto contro indebite influenze esterne.

Sotto questo profilo si può anche dire che il radicale abbassamento delle tradizionali garanzie di professionalità determinato dalla eliminazione di qualsiasi forma sostantiva di valutazione delle prestazioni professionali nel corso dei 40/45 anni di permanenza in servizio ha portato con sé anche un sostanziale abbassamento di una delle principali garanzie di indipendenza.

Con riferimento agli obiettivi che il costituente del 1948 si proponeva nel prevedere la creazione del CSM, ci sembra quindi di poter dire che quest'organo non solo è venuto meno ad uno dei principali compiti che gli erano stati assegnati, quello di garantire ai cittadini le qualificazioni professionali dei magistrati, ma con ciò stesso ha al contempo determinato una marcata attenuazione delle condizioni che favoriscono la stessa indipendenza.

Al riguardo piace ricordare ancora una volta le parole di Giovanni Falcone che, nel corso di una conferenza tenuta il 5 novembre 1988, ebbe a dire: «Occorre rendersi conto, infatti, che l'indipendenza e l'autonomia della magistratura rischiano di essere gravemente compromesse se l'azione dei giudici non è assicurata da una robusta e responsabile professionalità al servizio del cittadino. Ora, certi automatismi di carriera e la pretesa inconfessata di considerare il magistrato - solo perché ha vinto un concorso di ammissione in carriera - come idoneo a svolgere qualsiasi funzione (una specie di superuomo infallibile ed incensurabile) sono causa non secondaria della grave situazione in cui versa attualmente la magistratura. La

inefficienza dei controlli sulla professionalità, cui dovrebbero provvedere il CSM ed i consigli giudiziari, ha prodotto un livellamento dei magistrati verso il basso».

A causa di queste affermazioni fu chiesta nei confronti di Giovanni Falcone una mozione di censura nel corso di una riunione del Comitato direttivo centrale dell'ANM (*La Magistratura*, n. 4, ottobre-dicembre 1988).

Di regola, allorché si introducono variazioni di rilievo in una delle principali funzioni di una organizzazione, nella loro scia si producono altri cambiamenti, spesso non previsti e non voluti. Le organizzazioni giudiziarie non fanno eccezione. Il venir meno di uno degli elementi portanti del sistema magistratuale ad assetto burocratico, quello delle valutazioni di professionalità ai fini della carriera, ha infatti generato una serie di altre conseguenze negative sul piano funzionale. Tra le più immediatamente evidenti vi è quello della lottizzazione correntizia delle posizioni più ambite ed il ruolo sempre più rilevante che le varie correnti della magistratura, rappresentate nel CSM, esercitano nel generare e gestire questo fenomeno. Le ricorrenti valutazioni per la carriera, pur prive di reali contenuti valutativi e tutte altamente positive, sono comunque inserite nei fascicoli personali ed utilizzate per una serie di altre decisioni che il CSM assume sullo *status* dei magistrati. Ne consegue che, al momento di scegliere chi tra vari aspiranti abbia le caratteristiche più adatte per ricoprire i vari e molto diversificati ruoli giudiziari esistenti, vengono a mancare di fatto le informazioni rilevanti per decidere con cognizione di causa.

Le ricerche condotte sui comportamenti decisori del CSM in materia mostrano come, in assenza di informazioni affidabili e da tutti riconoscibili come tali, emergano due tendenze decisorie, entrambe disfunzionali ma quasi obbligate: da un canto quella di basarsi sull'unico elemento certo rimasto, e cioè l'anzianità di servizio, dall'altro, so-

prattutto quando si tratta di posizioni molto ambite e di grande rilievo anche politico (come ad esempio la direzione dei grandi uffici giudiziari, ed in particolare dei grandi uffici di procura), quello di addivenire a forme di lottizzazione che vedono come protagonisti soprattutto i rappresentanti in Consiglio delle varie correnti dei magistrati che agiscono «a protezione» della loro visione giudiziaria o, più spesso, nell'interesse dei propri colleghi di corrente.

Il vincolo che così si crea tra le varie correnti della magistratura ed i propri affiliati, l'esigenza per i magistrati di crearsi protezioni in Consiglio per questa ed altre decisioni discrezionali di loro interesse, favoriscono poi lo svilupparsi di conformismi correntizi non sempre funzionali all'indipendenza dei singoli (C. Bonini, F. Misiani, *La toga rossa*, 1998, pagg. 21-131).

Fino a non molti anni fa chi segnalava, sulla base di analitici dati di ricerca, le conseguenze disfunzionali della eliminazione, ad opera del CSM, di sostantive valutazioni di professionalità, veniva invariabilmente sospettato o accusato di tramare contro l'indipendenza della magistratura.

Nel contempo i pochi magistrati non conformisti che pubblicamente dividevano quelle analisi si vedevano negare da parte del CSM incarichi giudiziari per i quali erano altamente qualificati, come certamente capitò a Giovanni Falcone per le sue ripetute esternazioni ed iniziative non conformi ai *desiderata* dell'ANM.

Di recente, gli orientamenti della magistratura associata sembrano, soprattutto a partire dal Congresso dell'ANM del 1996, aver compreso che ormai l'assenza di garanzie sulla professionalità di giudici e pubblici ministeri diviene indifendibile.

In quell'occasione alcuni tra i più noti rappresentanti dell'ANM, compresi quelli che erano stati, o che sarebbero successivamente diventati, componenti del CSM, si affannarono a sostenere l'esigenza di reintrodurre seri vagli di professionalità, giacché

l'elevata professionalità dei magistrati era essa stessa garanzia di indipendenza. Tanto che nella mozione finale si afferma che le «periodiche e serie verifiche dell'operosità e delle capacità tecniche dei singoli magistrati» debbono essere considerate «un presupposto per la piena accettazione e difesa da parte della collettività dell'indipendenza del giudice e un contributo per invertire la caduta di credibilità della giurisdizione» (*La Magistratura*, n. 1-2, gennaio-marzo/aprile-giugno 1996).

Nonostante queste rigorose prese di posizione, nei 4 anni e mezzo che sono trascorsi da allora nulla è cambiato nelle decisioni che il CSM assume in materia di valutazioni di professionalità, tanto che la carriera seguita ad essere «automatica», cioè di regola determinata sulla sola base dell'anzianità di servizio.

Ci sembra che questo dimostri come non bastino i buoni propositi e la comprensione delle disfunzioni, neppure se provengono proprio da coloro che erano allora e sarebbero stati nel futuro protagonisti delle decisioni in materia di professionalità quali rappresentanti delle varie correnti associative in seno al CSM. Non bastano perché non sono sufficienti a cambiare i condizionamenti che gravano su un Consiglio che è composto in assoluta maggioranza di magistrati eletti dai colleghi con una legge elettorale che sembra studiata apposta per rendere cogenti le aspettative corporative di carriera di tutti i magistrati ed il loro rifiuto a subire valutazioni di professionalità che abbiano una qualsiasi successiva incidenza sulle decisioni relative al loro *status* (promozioni, destinazioni, incarichi direttivi, eccetera).

In materia di valutazioni di professionalità dei magistrati è opportuno ricordare anche un altro meccanismo di verifica previsto dal legislatore rimasto inefficace. Le varie leggi sulle promozioni attribuiscono tutte, in maniera esplicita, al Ministro della giustizia la facoltà di far pervenire al CSM le sue osservazioni su ogni singola valutazione di pro-

fessionalità che il CSM stesso si appresta a compiere.

È una previsione normativa volta a responsabilizzare il CSM per le decisioni che assume in questo delicato settore. Dall'analisi dei verbali del CSM non risulta che il Ministro si sia avvalso di tale facoltà nel corso delle varie decine di migliaia di valutazioni effettuate negli ultimi 35 anni. Se qualche volta fosse avvenuto e non risultasse dai verbali, si tratterebbe comunque di casi tanto rari da essere assolutamente irrilevanti rispetto agli obiettivi di responsabilizzazione voluti da quelle norme.

A discolpa dei vari Ministri della giustizia che si sono succeduti nel tempo può forse valere la pena di ricordare che per esercitare quella loro facoltà si sarebbero dovuti servire dei dirigenti del loro Ministero che sono tutti magistrati e che quindi hanno essi stessi un personale interesse ad ottenere promozioni «automatiche».

Nell'immaginare le riforme ordinamentali (e costituzionali) più adatte a promuovere e garantire le qualificazioni professionali dei giudici e pubblici ministeri è comunque opportuno tener presente:

a) che l'attuale Costituzione, assegnando esplicitamente al CSM il compito di effettuare le «promozioni» dei magistrati, non ha certo voluto attribuire a quel termine, come alcuni hanno sostenuto, un significato diverso da quello che ha nella lingua italiana, e cioè una attività «con cui si conferisce il passaggio ad un grado, a una qualifica, a una dignità superiore a quella che uno ha». Nella sostanza il CSM si è rifiutato di svolgere questo compito assegnatogli dalla Costituzione, e con ciò stesso anche quello di garantire ai cittadini le qualificazioni professionali dei suoi giudici e dei suoi pubblici ministeri;

b) che l'ANM, dopo aver per trenta anni perseguito e difeso il sistema delle promozioni generalizzate, dopo che i suoi rappresentanti eletti al CSM hanno costante-

mente operato per vanificare qualsiasi forma effettiva di valutazione professionale dei magistrati per l'intero arco dei 40/45 della loro attività giudiziaria, ha finalmente ammesso in un suo congresso che questa sua politica è contraria agli interessi della giustizia, è contraria agli interessi del cittadino, menoma l'indipendenza, finisce per essere contraria agli stessi interessi della magistratura;

c) che dopo queste solenni ammissioni i magistrati che rappresentano le varie correnti dell'ANM nel CSM hanno di fatto continuato, negli anni successivi, a vanificare qualsiasi forma effettiva di vaglio professionale nell'effettuare le promozioni;

d) che in nessuno dei Consigli della magistratura degli altri Paesi europei i rappresentanti eletti dai magistrati sono presenti in proporzione tanto elevata come da noi: non nella sezione del Consiglio francese che si occupa dei giudici (6 su 12); non nella sezione del Consiglio francese che si occupa dei pubblici ministeri (6 su 12), non nel Consiglio portoghese che si occupa dei giudici (7 su 17), non nel consiglio portoghese che si occupa dei pubblici ministeri (7 su 17), non nel Consiglio spagnolo che si occupa dei giudici (dei 21 componenti 12 sono giudici eletti, tuttavia è il Parlamento ad eleggerli e non i loro colleghi). Una recente commissione di riforma nominata dal Presidente della Repubblica francese (la c.d. Commissione Truche) ha, tra l'altro, raccomandato che la rappresentanza elettiva dei magistrati al CSM non debba essere comunque maggioritaria, proprio per evitare le conseguenze disfunzionali delle tendenze corporative che hanno prevalso nelle decisioni del CSM italiano. È una proposta che è stata fatta propria anche dal Governo Jospin;

e) che in Italia il reclutamento dei magistrati di carriera è da sempre avvenuto solo per il tramite del concorso burocratico aperto ai giovani laureati in giurisprudenza (la nomina di avvocati e professori a consiglieri



di cassazione «per meriti insigni» prevista dalla Costituzione del 1948 è stata solo di recente resa operativa e sarà comunque di dimensioni organizzativamente assolutamente irrilevanti). Negli altri Paesi europei che adottano un reclutamento burocratico, un consistente numero di magistrati di carriera viene comunque reclutato su base professionale ai vari livelli della giurisdizione. Le finalità che per questa via si perseguono sono sia quella di meglio garantire le qualificazioni della magistratura acquisendo anche professionalità formatesi al suo esterno, sia anche quella di attenuare gli orientamenti

corporativi che si sviluppano nelle magistrature burocratiche.

L'introduzione poi del principio di temporaneità delle funzioni direttive e delle funzioni monocratiche è opportuno per evitare che funzioni così delicate vengano espletate per molti anni e finiscano per risultare eccessivamente burocratizzate; si sottolinea, cioè, che la funzione direttiva non è una funzione che il magistrato assume in permanenza, ma si esplica in un incarico temporaneo. Si è fissato quindi un ulteriore periodo di tre anni che può essere rinnovato per altri due.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a riformare la normativa vigente in materia di carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, qualificazioni professionali dei magistrati, temporaneità degli uffici giudiziari direttivi nonché di composizione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a)* prevedere che le promozioni non possano eccedere il numero delle vacanze che si determinano annualmente ai livelli superiori della giurisdizione (appello e cassazione);

*b)* prevedere che, oltre alle valutazioni ai fini delle promozioni, vengano comunque effettuate ogni quattro anni verifiche sulla adeguatezza e diligenza con cui giudici e pubblici ministeri svolgono le loro funzioni e che venga decisa la dispensa dal servizio nel caso questa valutazione riveli la perdita della capacità di svolgere adeguatamente le funzioni giudiziarie. La dispensa dal servizio dovrebbe comunque avvenire a seguito di due valutazioni negative consecutive;

*c)* prevedere che la progressione nel trattamento economico sia collegata alle valutazioni di cui alla lettera *b)*;

*d)* prevedere la temporaneità nella titolarità degli uffici direttivi per una durata non superiore a tre anni, con possibilità di rinnovo dell'incarico per altri due anni;

*e)* prevedere che il pubblico ministero o il giudice che ha esercitato le funzioni direttive possa concorrere per il conferimento di

incarico per ufficio direttivo di un distretto diverso;

f) prevedere forme di reclutamento per posti di magistrato a tutti i livelli della giurisdizione riservate ad avvocati, mediante selezione basata sull'accertamento delle capacità professionali effettive, con prove che accertino la capacità di esercitare le varie funzioni giudiziarie sia nella forma scritta che orale in condizioni per quanto possibile simili a quelle reali;

g) prevedere una composizione del Consiglio superiore della magistratura con prevalenza di magistrati delle giurisdizioni superiori che abbiano superato effettivi vagli professionali e che siano eletti solo dai loro pari grado;

h) prevedere che i componenti laici del Consiglio superiore della magistratura vengano eletti dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza di tre quinti nelle prime due votazioni e con la maggioranza assoluta a partire dalla terza votazione;

i) prevedere che il Ministro della giustizia costituisca all'interno del Ministero una unità composta in maggioranza da professori universitari di diritto per svolgere con efficacia il compito affidatogli dalla legge di esprimere con competenza il suo avviso al Consiglio superiore della magistratura nelle promozioni dei magistrati;

l) prevedere che alle sedute del *plenum* del Consiglio superiore della magistratura il Ministro possa farsi rappresentare da un Sottosegretario.

