

**LE PROPOSTE
DELLA MAGISTRATURA**
Collana a cura dell'Associazione
nazionale magistrati

I magistrati e la sfida della professionalità

A cura di **Edmondo Bruti Liberati**
Prefazione di **Virginio Rognoni**

Contributi di

Giuseppe Amato
Pasquale Andria
Paolo Auriemma
Edmondo Bruti Liberati
Mario Cicala
Maria Giuliana Civinini
Remo Danovi
Carlo Fucci
Carlo Guarnieri
Ezia Maccora
Giovanni Mammone
Alarico Mariani Marini
Piero Martello
Maurizio Millo
Roberto Romboli
Gaetano Silvestri
Giovanni Tamburino
Irene Tricomi
Michele Vietti

IPSOA

**LE PROPOSTE
DELLA MAGISTRATURA**
Collana a cura dell'Associazione
nazionale magistrati

I magistrati e la sfida della professionalità

A cura di **Edmondo Bruti Liberati**
Prefazione di **Virginio Rognoni**

Contributi di

Giuseppe Amato
Pasquale Andria
Paolo Auriemma
Edmondo Bruti Liberati
Mario Cicala
Maria Giuliana Civinini
Remo Danovi
Carlo Fucci
Carlo Guarnieri
Ezia Maccora
Giovanni Mammone
Alarico Mariani Marini
Piero Martello
Maurizio Millo
Roberto Romboli
Gaetano Silvestri
Giovanni Tamburino
Irene Tricomi
Michele Vietti

IPSOA

Giuseppe Amato, sostituto procuratore della Repubblica, Roma
Pasquale Andria, presidente dell'Associazione italiana dei magistrati minorili e della famiglia
Paolo Auriemma, sostituto procuratore della Repubblica, Roma
Edmondo Bruti Liberati, presidente dell'Associazione nazionale magistrati
Mario Cicala, consigliere della Corte di Cassazione
Maria Giuliana Civinini, componente del Consiglio superiore della magistratura
Remo Danovi, presidente del Consiglio nazionale forense
Carlo Fucci, segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati
Carlo Guarnieri, ordinario di Sistema politico italiano, Università di Bologna
Ezia Maccora, componente della Giunta esecutiva centrale dell'Associazione nazionale magistrati
Giovanni Mammone, componente del Consiglio superiore della magistratura
Alarico Mariani Marini, avvocato, vice presidente del Centro per la formazione e l'aggiornamento professionale degli avvocati
Piero Martello, vice presidente dell'Associazione nazionale magistrati
Maurizio Millo, presidente di sezione, tribunale di Bologna
Virginio Rognoni, vice presidente del Consiglio superiore della magistratura
Roberto Romboli, ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pisa
Gaetano Silvestri, Magnifico Rettore dell'Università di Messina
Giovanni Tamburino, magistrato, direttore Ufficio Studi del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria
Irene Tricomi, magistrato, Ufficio Studi del Consiglio superiore della magistratura
Michele Vietti, sottosegretario al Ministero della Giustizia

© Copyright by IPSOA Editore s.r.l. - 2003

I diritti di traduzione, di riproduzione e di adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi le copie fotostatiche, i film didattici e i microfilm) sono riservati per tutti i Paesi.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

INDICE

Prefazione	pag. VII
<i>Virginio Rognoni</i>	
Introduzione	pag. IX
<i>Edmondo Bruti Liberati</i>	
Presentazione	pag. 1
<i>Carlo Fucci</i>	
L’iniziativa dell’Anm	pag. 3
<i>Piero Martello</i>	
La riflessione dell’Anm sulla valutazione di professionalità	pag. 5
<i>Maurizio Millo</i>	
La professione del magistrato tra legislazione attuale e possibili riforme	pag. 9
<i>Roberto Romboli</i>	
Valutazioni di professionalità. I compiti del Consiglio superiore della magistratura	pag. 27
<i>Giovanni Mammone</i>	
Le proposte del governo in materia di ordinamento giudiziario	pag. 35
<i>Michele Vietti</i>	
Sulla professionalità in Cassazione	pag. 41
<i>Mario Cicala</i>	
Quale magistratura?	pag. 45
<i>Ezia Maccora</i>	
L’esperienza della circolare del Csm n. 1275/1985 e le prospettive di riforma	pag. 57
<i>Giovanni Tamburino</i>	
La professionalità del magistrato minorile	pag. 63
<i>Pasquale Andria</i>	
Il “mestiere” di magistrato	pag. 65
<i>Paolo Auriemma</i>	
Formazione professionale e valutazione di professionalità	pag. 71
<i>Maria Giuliana Civinini</i>	
Valutazione della professionalità e garanzia di indipendenza	pag. 75
<i>Carlo Guarnieri</i>	

Magistratura e avvocatura per l'efficienza della giustizia.....	pag.	79
<i>Alarico Mariani Marini</i>		
Professionalità dei magistrati e produttività del sistema giustizia...	pag.	83
<i>Remo Danovi</i>		
Verifica di professionalità <i>versus</i> indipendenza dei magistrati: una falsa contrapposizione	pag.	87
<i>Gaetano Silvestri</i>		
Documento conclusivo. I magistrati e la sfida della professionalità	pag.	91
 APPENDICE		
Documento di base. La Anm e la professionalità dei magistrati.....	pag.	95
Valutazione di professionalità e passaggio tra funzioni giudicanti e requirenti.....	pag.	111
<i>Irene Tricomi</i>		
La carriera dei magistrati, analisi storica	pag.	117
<i>Edmondo Bruti Liberati</i>		
Per un “nuovo” Consiglio giudiziario.....	pag.	123
<i>Giuseppe Amato</i>		
L'Anm sulle proposte del governo di riforma dell'ordinamento giu- diziario	pag.	143
Programmi dei Seminari preparatori «I magistrati e la sfida della professionalità» svoltisi a Genova, Cagliari, Catania, Bari, Ancona	pag.	155

Prefazione

Nell'immediato avvenire della giustizia e della magistratura si prospettano momenti difficili e determinanti.

La giustizia è sotto il peso di due gravosi nuclei problematici. Il primo riguarda direttamente la generalità dei cittadini e concerne il funzionamento della giustizia quale viene sperimentato da chiunque si trovi ad avere contatti con questo mondo.

Si tratta del circuito ordinario e quotidiano della giustizia, nel quale la singola persona, coinvolta come parte o come testimone, si trova subito alle prese con carenze organizzative, ritualità non sempre comprensibili, tempi irragionevolmente lunghi per ogni decisione. È un'esperienza sulla quale, in modo diretto e immediato, si formano l'immagine che il cittadino ha della giustizia, le sue previsioni, le sue aspettative, le conseguenze che ne trae nella propria condotta e nelle reazioni alla condotta degli altri.

Se si pensa alla funzione che è destinato a svolgere, per il fatto stesso di esistere, un apparato preposto alla tutela della legalità, quindi preposto al rispetto del precetto normativo, al contrasto di ogni forma di abuso e alla prevenzione dei conflitti, si comprende subito come un'immagine non nitida e non coerente della giustizia determini purtroppo effetti assai lontani da quelli che si vorrebbero e che sono invece fondamentali per un ordinato e pacifico vivere sociale.

Perciò il raggiungimento di adeguati livelli di funzionamento della giustizia deve rappresentare una priorità assoluta per tutti noi, qualunque sia la nostra funzione e il nostro specifico campo di attività. Dobbiamo essere consapevoli che su questo campo si svolge una partita determinante, il cui esito ha un rilievo fondamentale sia in sé e per sé, sia per l'influenza che può avere nei rapporti della giustizia con i cittadini, della cui comprensione e del cui sostegno nessun apparato pubblico - e la giustizia in modo speciale - è in grado di poter fare a meno.

Il panorama attuale è per giunta complicato da una situazione di anomala tensione legata ad alcune vicende giudiziarie che riguardano personalità di primario rilievo e che suscitano reazioni molto diversificate, con forti connotazioni politiche, riprese e grandemente amplificate dai *media*. È una situazione alla quale non si può non guardare con preoccupazione, perché una così forte pressione politica e mediatica poco si addice ad una funzione come la giustizia, che deve potersi svolgere in una condizione di diffusa pacatezza, di condivisa aspettativa di un esito conforme alla legge e di riconosciuta adeguatezza dei mezzi predisposti dallo stesso sistema processuale per la correzione di ogni eventuale errore.

È dunque evidente il danno che viene da questo scenario sul rapporto tra i cittadini e la giustizia, sulla percezione dello stesso legislatore circa i problemi da affrontare, sulla doverosa convergenza di tutte le energie verso obiettivi ampiamente condivisi.

La situazione descritta coinvolge in modo determinante la magistratura, la sua immagine tra i cittadini, le sue prospettive nel presente e nell'immediato futuro.

Punto di partenza ineludibile e approdo fondamentale è divenuta ora la professionalità del magistrato. In una condizione di tensione come quella attuale non può aversi posto per errori, carenze, esuberanze. Impegno comune e costante deve essere quello di agire secondo le regole di una professionalità chiara, fatta chiaramente percepire, secondo regole di condotta che ne sono parte determinante. E questo deve costituire un impegno quotidiano, posto in atto nei confronti di ogni vicenda e di ogni cittadino, quale che sia la posizione di costui nel processo e nella società.

Nel funzionamento e nell'immagine sociale della giustizia e della magistratura esistono molti aspetti che sfuggono al dominio del magistrato. Per questi, sono altri soggetti che devono adoperarsi e ciascuno di essi deve fare fino in fondo quello che gli compete, a cominciare dal Consiglio superiore della magistratura.

Ma vi sono molti e importanti aspetti che rientrano, interamente o almeno parzialmente, nella sfera di controllo e di azione del magistrato. In questo ambito ogni giudice e ogni pubblico ministero deve in modo costante avere ben chiaro ciò che deve e ciò che non deve fare, con una rinnovata, più acuta e sempre presente consapevolezza del rilievo professionale e sociale della funzione che svolge e delle regole che la definiscono.

Virginio Rognoni
vice presidente del Consiglio superiore della magistratura

Introduzione

L'Associazione nazionale magistrati è impegnata nella difesa intransigente dell'indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri, che è garanzia essenziale per i cittadini: i magistrati sono soggetti soltanto alla legge e debbono applicarla nel rispetto del principio che tutti sono uguali davanti alla legge. L'Anm è altrettanto impegnata per assicurare una magistratura adeguata al difficile compito che la società le affida. Il crescente rilievo nella società assunto, non solo in Italia, dall'intervento giudiziario ripropone con maggiore evidenza l'esigenza di un elevato livello di professionalità dei magistrati.

Sono i magistrati per primi a chiedere un miglioramento della formazione e un più adeguato sistema di valutazione della professionalità. Ma nello stesso tempo rifiutano ogni logica di ritorno al passato. Occorre ricordare che il vecchio sistema di carriera, impostato sull'ascesa verso le funzioni di appello e di cassazione e sul sistema dei concorsi per titoli ed esami, era caduto per le critiche della magistratura associata, cui si univa peraltro la migliore dottrina. Basti per tutti ricordare gli interventi nel convegno tenutosi a Firenze nel 1961, i cui atti sono raccolti nel volume *Magistrati o funzionari?* (ed. Comunità, Milano, 1962) a cura di Giuseppe Maranini.

La rapida evoluzione della società italiana, le forti innovazioni legislative degli anni '60-70, l'esigenza di contrastare la criminalità organizzata e il terrorismo portarono all'abbandono di un modello di carriera non più adeguato.

Il sistema a "ruolo aperto", consentendo a ciascun magistrato idoneo di conseguire la qualifica superiore ed il corrispondente trattamento economico, pur continuando a svolgere le funzioni alle quali era in precedenza destinato, rappresenta il risultato finale del percorso legislativo rivolto all'attuazione del precetto costituzionale (art. 107 Cost.), secondo cui i magistrati si distinguono fra di loro soltanto per la diversità delle funzioni esercitate. Questo sistema ha consentito di assicurare l'indipendenza interna ed esterna dei magistrati, che rappresenta non un privilegio corporativo, ma una garanzia per l'intera collettività. Occorre peraltro portare a compimento quella riforma, introducendo adeguate e costanti forme di controllo della professionalità, eliminando ogni riferimento al sistema delle vecchie qualifiche, che ormai non corrispondono più alla realtà e prevedendo momenti più ravvicinati di verifica della professionalità, al cui positivo superamento sia condizionata anche la progressione economica.

Oggi il tema della valutazione di professionalità ha giustamente acquistato una rilevanza che va oltre il collegamento con le modalità di progressione in carriera e costituisce il punto di snodo di una serie di questioni sul tappeto, quali il passaggio di funzioni, la formazione professionale, le funzioni direttive, la specializzazione, il sistema statistico per il rilevamento dei carichi di lavoro.

Il Ministro della Giustizia Castelli nel marzo 2002 ha presentato al Senato il disegno di legge n. 1296 di delega al governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, un progetto che tendeva a svuotare il ruolo del Csm in favore della Cassazione e dello stesso Ministero, in contrasto con lo spirito e la lettera della Costituzione, determinando reazioni vivissime. L'Anm aveva prospettato al Ministro osservazioni fortemente critiche e aveva proposto una pausa di riflessione che consentisse di rimettere al centro dell'attenzione l'efficienza del sistema giustizia e di coinvolgere tutti gli operatori per giungere a soluzioni condivise di reale modernizzazione dell'apparato e di riduzione della durata dei processi. La risposta fornita dal Ministro aveva lasciato aperte le preoccupazioni sul versante indipendenza ed autonomia della magistratura, non aveva raccolto la proposta di riforma del sistema di valutazione della professionalità e non aveva offerto alcuna seria e concreta prospettiva sul tema dell'efficienza e delle iniziative per la ragionevole durata del processo civile e penale.

Di qui la decisione, sofferta e meditata, di proclamare una giornata di sciopero il 20 giugno 2002. È stato uno sciopero, dopo tredici anni dal precedente, che si è svolto con modalità nuove: non solo l'osservanza del rigido codice di autoregolamentazione dell'Anm, ma anche l'invito ai magistrati a considerare ogni ulteriore ragione di opportunità che potesse indurre a celebrare il procedimento per ridurre per quanto possibile il disagio per gli utenti.

Lo sciopero ha raggiunto un successo senza precedenti con l'adesione di circa l'85% della magistratura e grazie anche alle modalità con cui è stato attuato ha incontrato rispetto ed attenzione.

Immediatamente dopo il confronto si è spostato nella competente sede parlamentare. L'Anm è stata invitata per un'audizione dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato presieduta dal sen. Antonino Caruso il 25 giugno 2002 (gli interventi svolti dalla delegazione dell'Anm sono sintetizzati nel documento «L'Anm sulle proposte del governo di riforma dell'ordinamento giudiziario» riportato in Appendice). Nell'autunno 2002 il Ministro della Giustizia ha presentato alcuni emendamenti al suo stesso Ddl, nessuno dei quali peraltro è intervenuto sul sistema di carriera e di valutazione della professionalità dei magistrati. Infine nell'ulteriore cosiddetto maxi-emendamento presentato dal Ministro Castelli il 7 marzo 2003 alla questione si dedica un rapido cenno, senza alcuna indicazione di merito.

Con i seminari tenutisi tra febbraio e marzo 2003, a Genova, Cagliari, Ancona, Catania e Bari, l'Anm ha inteso proseguire il percorso di riflessione propositiva sul tema della valutazione di professionalità dei magistrati, che aveva avuto un momento particolarmente significativo nella Conferenza nazionale tenutasi a Bardolino nel dicembre 2000 (cfr. *La Magistratura*, n. 3/2000 e il Bollettino de *La Magistratura*, n. 2/2001). I programmi dei cinque seminari, che pubblichiamo in Appendice, testimoniano il livello dell'impegno e l'apertura al confronto con l'avvocatura e la cultura accademica.

Questo volume raccoglie e sistema i principali contributi del seminario conclusivo che si è tenuto a Roma il 20 marzo 2003 e propone il documento con-

clusivo di questo ciclo di iniziative. Naturalmente non si tratta di un punto di arrivo: vogliamo sperare che questa pubblicazione sia uno stimolo per proseguire una riflessione ed un confronto e che possa essere un contributo utile per il Parlamento.

Edmondo Bruti Liberati
presidente dell'Associazione nazionale magistrati

Ringraziamenti

L'organizzazione di un ciclo di seminari su un tema così rilevante è stata resa possibile anzitutto dall'impegno dei componenti della Giunta esecutiva centrale dell'Anm (Piero Martello, vice presidente, Carlo Fucci, segretario generale, Luisa Napoletano, vice segretario generale, Aldo Celentano, direttore della rivista *La magistratura*, Lucio Aschettino, Roberto Carelli Palombi, Alfonso Pappalardo ed Ezia Maccora, che ha coordinato il lavoro preparatorio) e del gruppo di lavoro che ha predisposto il documento di base (Domenico Airoma, Giuseppe Amato, Alfonso Amatucci, Mario Cicala, Bruno Giangiacomo, Ilio Mannucci Pacini, Giovanni Tamburino, Irene Tricomi, coordinatrice). Il metodo di lavoro, nuovo per l'Anm, dei seminari preparatori decentrati ha trovato l'immediato entusiastico sostegno delle sezioni locali dell'Anm di Genova, Cagliari, Ancona, Catania e Bari e in particolare dei loro presidenti. Un ringraziamento particolare a tutti i magistrati, avvocati, professori universitari ed esponenti politici che sono intervenuti in questa fase preparatoria; ci rammarichiamo che esigenze di spazio ci impediscano di pubblicare i molti interessanti contributi presentati. Ringraziamo ancora tutti coloro che hanno preso la parola nel seminario conclusivo di Roma del 20 marzo 2003 e segnatamente i senatori Guido Calvi e Guido Ziccone e l'avv. Nicola Buccico. Un ringraziamento infine a Cristina Carli, Emanuela Setzu e Monica Vari della segreteria dell'Anm, che con ammirevole abnegazione hanno affrontato un compito organizzativo difficile e nuovo. Questa pubblicazione, in tempi tanto ristretti, è stata resa possibile dal lavoro di revisione ed organizzazione del testo della dott.ssa Marilena Riesi e dall'ampia disponibilità dell'Editore.

Presentazione

Carlo Fucci

L'attuale sistema di valutazione della professionalità dei magistrati rappresenta l'attuazione dell'art. 107 co. 3 Cost. che vuole i magistrati distinti tra loro solo per la diversità delle funzioni esercitate. Tale sistema ha assicurato l'indipendenza interna ed esterna dei magistrati finalizzata a garantire la collettività e dunque il singolo cittadino utente del servizio giustizia.

Tuttavia si deve riconoscere la necessità di adeguare il sistema c.d. a ruolo aperto alle esigenze di un vaglio più profondo delle attitudini del singolo magistrato, in considerazione anche del fatto che il sostanziale automatismo della progressione nella carriera può aver favorito situazioni di negligenza.

L'Anm consapevole di ciò, smentendo ancora una volta quanti sostengono che i magistrati non vogliono le riforme, ha realizzato un percorso di riflessione attraverso cinque seminari di studi sul territorio nazionale, per favorire il confronto sul tema in questione tra magistrati - docenti - avvocati, per poi formulare una proposta di riforma del sistema di valutazione della professionalità dei magistrati che sarà portato a conoscenza di chi ha la responsabilità istituzionale di attuare le riforme.

Dunque nessun arroccamento, nessuna volontà di trincerarsi dietro la difesa dell'esistente, bensì volontà di proposta, di confronto e di contributo ad una riforma che riguarda l'esercizio delle nostre funzioni, la nostra carriera, la nostra indipendenza (indispensabile per garantire l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge).

In particolare, l'Associazione nazionale magistrati sostiene che:

1) siano necessarie più valutazioni, più ravvicinate nel tempo e durante tutto l'arco della carriera;

2) la valutazione sia collegata principalmente al lavoro che svolgiamo quotidianamente, considerando però la specificità delle diverse funzioni, le caratteristiche - nonché le condizioni - degli uffici giudiziari nei quali lavoriamo; ne discende la rilevanza principale della qualità del lavoro, alla quale far seguire quella della produttività secondo indicatori però affidabili; rilevanza andrà attribuita anche alla formazione professionale ed ai titoli scientifici (che non dovrebbero però - a mio avviso - snaturare il sistema valutativo ancorandolo a criteri che pongano in secondo piano l'esercizio delle nostre funzioni).

Una nuova carriera, con un sistema valutativo più articolato dell'attuale, dovrebbe essere caratterizzata dalla scomparsa delle attuali qualifiche e dal permanere della crescita automatica dello stipendio, che costituisce una delle garanzie dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati; tuttavia siamo noi magistrati a riconoscere l'opportunità della sospensione di detta crescita automatica nel caso di negative valutazioni della professionalità.

È sicuramente vero quanto ha affermato recentemente il Presidente della Repubblica che l'efficienza della funzione costituisce la migliore difesa dell'au-

tonomia e dell'indipendenza dei magistrati, e che dunque un'elevata professionalità è altrettanto funzionale rispetto a tale indipendenza ed autonomia.

Pertanto non riteniamo che la professionalità possa essere garantita e valutata con i concorsi, che favorirebbero l'unico risultato di allontanare i magistrati dall'impegno ordinario nonché dalle sedi e dalle funzioni più impegnative, al fine di raggiungere l'obiettivo principale della precostituzione di titoli e di dedicarsi allo studio formale finalizzato ai predetti concorsi.

Tra l'altro non è condivisibile la filosofia che è alla base di un sistema meritocratico basato sulla valutazione concorsuale; difatti non è vero che i magistrati che esercitano le funzioni di appello o di legittimità siano migliori di quelli di primo grado, o che esercitano funzioni più delicate ed impegnative di quelle - rispettivamente - di primo grado e di appello.

Tenteremo allora di far comprendere a chi "sposa" una simile filosofia che si tratta solo di funzioni diverse e che la maggior parte dei provvedimenti immediatamente invasivi della sfera di libertà - e comunque personale ed economica - dell'individuo sono adottati in primo grado; per cui è incomprensibile anche la scelta di voler riconoscere a seguito di concorsi spettanze economiche diverse ed aggiuntive ai magistrati di appello e di legittimità favorendo, potenzialmente, la fuga dal primo grado anche dei magistrati più preparati.

Concludendo sento di dover ancora una volta affermare che crediamo:

1) nella necessità del mantenimento del Pm nella cultura della giurisdizione e nella necessità di un unico concorso di accesso alla magistratura, ma realmente unico, e tale non sarebbe se nel momento dell'effettuazione delle prove concorsuali (per l'accesso in magistratura) si imponesse al candidato di scegliere tra prove per Pm e quelle per giudice;

2) nel ruolo essenziale del Csm per la tutela della nostra autonomia ed indipendenza sia interna che esterna, per cui non è condivisibile l'ipotesi di un sistema che sottragga al Csm la reale valutazione della professionalità anche attraverso l'attribuzione ai procuratori della Repubblica del potere di scelta degli "aggiunti" (di fatto), così come non è accettabile la proposta di consentire alla volontà del singolo procuratore della Repubblica di condizionare il lavoro di un'intera Procura; invero è ravvisabile in ciò una visione pericolosamente verticistica della magistratura, visione che non potrà mai ricevere il consenso della magistratura, fermamente convinta della necessità che quello giudiziario rimanga un potere diffuso (indispensabile per evitare condizionamenti dall'interno e dall'esterno degli uffici giudiziari e un conformismo culturale all'interno della magistratura).

L'iniziativa dell'Anm

Piero Martello

L'Anm prosegue nella riflessione su un tema particolarmente sentito da tutti, e non solo oggi, come molto importante; di ciò è prova la folta presenza di colleghi, rilevante per quantità di partecipanti e per qualità di interventi, nei seminari preparatori che si sono tenuti nelle principali città d'Italia, dai quali sono derivati riflessioni e spunti interessanti sul piano propositivo. Qualche osservatore affrettato e superficiale, anche se d'alto livello istituzionale, ha detto che i seminari organizzati dall'Associazione sono stati pensati dopo la presentazione dei progetti di legge in materia d'ordinamento giudiziario.

In effetti, chi conosce la vita dell'Anm sa che al tema della professionalità è stato dedicato da anni un forte impegno di riflessione e di studio. L'Anm nel corso degli anni ha organizzato seminari, dibattiti e convegni tematici sull'argomento, da ultimo quello tenutosi nel 2000 a Bardolino, perché il tema della valutazione di professionalità è sempre stato sentito come centrale nella vita del magistrato e nell'attività dell'Anm.

L'Anm, in occasione della presentazione di progetti di legge che riguardavano l'amministrazione della giustizia, ha sempre ritenuto come proprio dovere quello di esprimere la propria opinione, di fare le proprie valutazioni e spesso, nel passato, a questo atteggiamento dell'Anm è corrisposta anche l'attenzione degli interlocutori istituzionali, nella convinzione, condivisa finora da tutti, che un contributo di tecnici e di soggetti direttamente interessati a queste tematiche non possa che essere utile a una migliore definizione del quadro normativo e a una più compiuta individuazione delle migliori soluzioni.

E quindi l'Anm, oltre al ruolo di dissenso, se non proprio di protesta, che spesso ha ritenuto necessario adottare di fronte a progetti che riteneva inadeguati o pericolosi, ha parallelamente adottato un atteggiamento propositivo, come dimostra il lavoro che abbiamo fatto.

Confidiamo di trovare attenzione e ascolto, contiamo che ci sia la sensibilità da parte dei nostri interlocutori nel ritenere importante il contributo valutativo che fornisce l'Anm, fermi restando poi i punti di dissenso che potranno permanere o che potranno essere superati da un franco confronto e da una migliore conoscenza delle reciproche posizioni.

L'Anm mette a disposizione di tutti il proprio contributo, nella convinta consapevolezza di fornire un servizio non solo, e non tanto, ai magistrati, ma soprattutto a quanti operano per la realizzazione di un'amministrazione della giustizia sempre più adeguata alla funzione giurisdizionale e alle attese dei cittadini, che di essa sono i destinatari primari. E in tale impegno proseguirà con la stessa attenzione e la dedizione che da molti anni caratterizzano la sua azione.

La riflessione dell'Anm sulla valutazione di professionalità

Maurizio Millo

1. La valutazione della professionalità all'interno della magistratura è un tema veramente vasto e complesso: sbaglia chi lo presenta come un semplice problema di formazione e selezione del personale; proprio per la complessità di tutte le problematiche connesse a questo tema, compito di questa relazione è semplicemente quello di individuare e sottolineare solo alcuni degli aspetti emersi come fondamentali nelle riflessioni fatte in occasione dei seminari decentrati e nei lavori che li hanno preceduti (perciò chi vuole approfondire e riflettere su tutta la tematica potrà farlo ricorrendo agli atti di quei seminari). Cercherò di svolgere questo compito ponendomi dal punto di vista dei cittadini che giustamente vogliono comprendere cosa ci sia dietro i dibattiti che si svolgono sempre più frequentemente su queste tematiche, ma che troppo spesso, purtroppo, usano solo slogan e comunque termini ed argomentazioni che difficilmente possono essere compresi dai non addetti ai lavori.

Devo subito ricordare che è un tema da lungo tempo all'attenzione dei magistrati e dell'Anm: sbaglia chi dice che solo ora i magistrati ne parlano e che finora hanno detto di no a tutto. Basta ricordare che il convegno di Abano Terme dell'ormai lontano 1996 e quello di Bardolino del dicembre 2000, interamente dedicati a questo tema, non sono stati eventi nati dal nulla, ma da lunghe elaborazioni e riflessioni, e che si sono entrambi svolti in "epoca non sospetta" per fugare il dubbio che solo recenti pressioni esterne abbiano avuto il "merito" di indurre la magistratura a porsi il problema (risalgono infatti al tempo dei precedenti governi).

Come già detto, è un tema molto complesso: per questo non consente soluzioni semplici: sbaglia chi dice che solo resistenze corporative impediscono l'adozione di provvedimenti semplici e rapidi.

2. Vediamo, sia pure solo sommariamente, a quali esigenze - purtroppo a volte contrastanti tra loro - si deve dare una risposta "intelligente":

a) il cittadino ha diritto che il magistrato sia imparziale e che nessuno sia perseguito o mal giudicato perché di diverso orientamento ideale o politico rispetto alla maggioranza o comunque ad una forza politica o economica o sociale organizzata; per questo si deve garantire l'indipendenza esterna della magistratura; per questo la Costituzione garantisce la sua autonomia ed indipendenza e per questo la Costituzione va rispettata e si deve evitare che attraverso i necessari metodi di valutazione e selezione professionale il magistrato possa temere punizioni o sperare promozioni collegate alle sue singole decisioni in casi particolari;

b) il cittadino ha diritto che la sua causa venga decisa dal magistrato cui lui ha accesso in udienza e che non siano possibili influenze dei dirigenti degli uffici o di magistrati "superiori" contattabili da una delle parti fuori delle procedure

previste; per questo si deve garantire anche l'indipendenza del singolo magistrato all'interno della magistratura nel suo complesso;

c) il cittadino ha diritto che, quando ricorre ad un successivo giudice, con i mezzi previsti dalle leggi processuali, perché sia modificata una decisione secondo lui sbagliata e per lui pregiudizievole, questo secondo giudice e poi l'eventuale terzo e così via non abbia alcun legame formale e non avverta alcun vincolo rispetto al magistrato del cui provvedimento ci si lamenta; per questo è essenziale che quello giudiziario sia e rimanga un "potere diffuso" che non consenta un temibile "governo dei giudici", che diventa invece possibile se si organizza piramidalmente la giurisdizione; il mantenere l'organizzazione giurisdizionale come potere diffuso è anche garanzia che non possa di fatto prevalere una decisione o anche solo un semplice orientamento culturale della magistratura in opposizione al potere legislativo;

d) il cittadino ha diritto che il magistrato cui si rivolge non solo lavori il più seriamente possibile - producendo quantitativamente il più possibile - ma anche che sia preparato e che studi e si aggiorni efficacemente (che abbia quindi il tempo di farlo); per questo è essenziale valutare non solo le statistiche e la quantità, ma anche e prima ancora la qualità del lavoro.

A questo riguardo va sottolineato prima di tutto che è molto difficile realizzare a scopo valutativo una statistica affidabile del lavoro del magistrato, perché questo svolge molteplici "mestieri" molto difficilmente comparabili fra loro. Si pensi alle modalità di lavoro del giudice civile, quasi completamente diverse rispetto a quelle del giudice penale, ma anche a quelle del magistrato di sorveglianza o del giudice tutelare o del pubblico ministero o del giudice minorile o del giudice del lavoro e così via: tutte queste diverse funzioni - e le molte altre che un magistrato può essere chiamato a svolgere - danno tra l'altro luogo a provvedimenti ed attività di difficoltà e problematicità diverse, non comparabili tra loro, mentre all'interno di ciascuna funzione si presentano del tutto normalmente provvedimenti ed attività anche formalmente uguali, ma di ben diverso spessore.

Se non fosse poi per una serie di recenti interventi che l'hanno del tutto trascurato, sarebbe superfluo ricordare la primaria importanza dell'aspetto qualitativo, poiché a chiunque è evidente che il lavoro del magistrato è prima di tutto un impegno di difficile professionalità nel quale, anzi, l'ansia della produzione quantitativa può divenire persino pericolosa rispetto agli interessi del cittadino che si aspetta di essere ascoltato con attenzione e che il magistrato si impegni a comprendere la sua particolare situazione umana senza pericolosi raggruppamenti che possono molto giovare ai fini della produttività, ma non altrettanto rispetto alla giustizia del caso singolo.

Per questo è essenziale che le relazioni dei Consigli giudiziari abbiano - o riscoprano - una sostanziale serietà ed efficacia perché solo da queste possono emergere in modo affidabile la qualità del lavoro e gli aspetti sostanziali della produttività quantitativa. Per questo può anche essere utile prevedere un contributo conoscitivo - purché solo su fatti specifici ed oggettivi e con possibilità di contraddittorio - da parte dell'avvocatura (proveniente da suoi organi rappresentativi ufficiali e, proprio per queste modalità, senza inserimento invece di

rappresentanti dell'avvocatura nel circuito istituzionale che esprime valutazioni sul magistrato); per questo è molto importante che il magistrato non sia distolto dal suo lavoro né da incarichi extragiudiziari (salve eventuali particolari eccezioni che ne possano innalzare la professionalità) né da preoccupazioni di studio teorico per esami od altri orpelli che nulla hanno a che fare con il suo lavoro quotidiano; per questo si dovrebbe inoltre organizzare il personale delle cancellerie affinché il magistrato non “perda” il suo tempo in operazioni diverse dallo studio della causa, dall'approfondimento dei temi giuridici ed umani riguardanti quella causa e dalla decisione tematica purtroppo del tutto assente dalle riflessioni attuali, mentre si tratta di punto fondamentale, come noto a chiunque si occupi di problemi organizzativi;

e) certamente il cittadino ha diritto che il giudice cui si rivolge conosca il diritto: per questo “sapere” lo si può aiutare con un'efficace scuola della magistratura, che peraltro solo il Csm si è finora preoccupato di organizzare, ma appare altresì importante - e forse trascurato - che sia previsto nell'ordinamento un sistema di incentivi a frequentare la scuola e ad aggiornarsi anche per chi non cambi le sue funzioni ed a maggior ragione per chi invece lo faccia. Il magistrato deve sapere però anche come agire all'interno delle procedure e delle situazioni processuali, per accertare la verità senza perdere tempo e per utilizzare al meglio in concreto gli strumenti processuali, e conoscere importanti “saperi extragiuridici”, quando siano necessari per comprendere le situazioni su cui si deve pronunciare. Per questo complesso “saper fare” la scuola non basta e gli esami sono impossibili; servono seminari interdisciplinari, scambio di esperienze ed intelligente esperienza umana e professionale che possono essere sviluppati solo per passione e stimolo culturale. Il cittadino ha infine diritto che il giudice “sappia essere” tale - per questo non è certamente immaginabile una scuola (salvi stimoli culturali che sempre possono essere benvenuti) né tantomeno un esame di accertamento e verifica delle doti umane e di comprensione dei problemi esistenziali sottesi alle cause che si devono decidere; anzi fa parte della comune esperienza che un'eccessiva propensione libresca ed agli studi teorici può facilmente tradursi in un pericolo quando si debba comprendere e valutare la realtà umana nel suo complesso;

f) il cittadino ha diritto che il primo giudice cui si rivolge o che comunque si occupa di lui - qualunque sia la causa, civile o penale, cautelare o di merito - sia preparato al meglio e possa subito “fare giustizia”, senza dover attendere un giudice di secondo grado o magari di legittimità eventualmente migliore (si pensi - a solo titolo di esempio - ai provvedimenti cautelari sulla libertà personale, ma anche a quelli di autorizzazione alle intercettazioni telefoniche, oppure ai provvedimenti in materia di famiglia ed affidamento dei minori, come pure a quelli di sequestro di prodotti - in difficile equilibrio tra salute dei cittadini e seri diritti economici e di immagine di industrie ed organizzazioni - ma anche alle pronunce di fallimento e successive procedure concorsuali ed alle cause di lavoro o agli interventi dei magistrati di sorveglianza, incidenti sulla vita dei detenuti [e sulla sicurezza dei cittadini] e così via in quasi tutti i campi dell'attività giurisdizionale).

Essenziale risulta perciò la preparazione e la corretta valutazione delle attitudini dei magistrati di primo grado, prima ancora di quelli che svolgono le

funzioni “superiori”, la cui preparazione rappresenta un interesse molto importante, ma di secondo livello rispetto a quello primario e principale di avere subito il provvedimento giusto, che come tale potrà poi essere confermato in secondo grado e quest’ultimo in sede di legittimità.

3. Di fronte a queste problematiche ed alla complessità dei problemi qui solo accennati, i seminari e le riflessioni che vi sono emerse hanno sottolineato che:

– è essenziale individuare criteri di valutazione che arrivino a dare un quadro reale delle attitudini, delle capacità e dell’impegno del magistrato;

– un magistrato di rado può essere veramente adatto e capace in tutti i campi della possibile attività professionale e si deve perciò puntare a verificare e valorizzare le attitudini particolari e le eventuali specializzazioni, superando sia la tendenza a relazioni genericamente laudative, sia la tentazione di immaginare esami che possano garantire la “bravura” a priori e per qualunque delle tante funzioni collegate ai vari livelli della giurisdizione;

– occorrono momenti regolari di verifica della professionalità, non troppo distanziati (ad esempio ogni 4/5 anni) ed estesi lungo tutto l’arco dell’attività (attualmente si fermano dopo 28 anni di carriera);

– è essenziale che il sistema delle valutazioni rimanga comunque all’interno del circuito posto dalla Costituzione a salvaguardia sostanziale dell’indipendenza della magistratura - Consiglio superiore della magistratura e Consigli giudiziari - senza distorsioni e procedure che in modo anche solo mascherato portino tali valutazioni all’esterno di questi organismi;

– è necessario un sistema che sganci la progressione economica da quella delle funzioni (per aiutare la permanenza e la specializzazione di bravi magistrati nella prima linea di intervento);

– il sistema deve però poter prevedere anche conseguenze economiche per eventuali valutazioni negative;

– è ormai indilazionabile una specifica valutazione in concreto delle capacità organizzative e della capacità di coinvolgimento degli altri, necessarie per l’affidamento degli incarichi direttivi (per conseguire i quali nessuno, né nel settore pubblico, né in quello privato, ha mai pensato che si potesse procedere a selezione mediante esami e concorsi: semplicemente perché ciò appare del tutto inadeguato e probabilmente persino controproducente);

– occorre un sistema che verifichi attitudini e capacità nel mutamento delle funzioni, strutturando le verifiche in modo da facilitare lo sviluppo della mentalità giurisdizionale di tutti (a cominciare dai Pm), prima di tutto attraverso la molteplicità delle esperienze; un sistema che si preoccupi di temperare le esigenze di un’adeguata specializzazione con quella di evitare i pericoli di sclerotizzazione mentale e cristallizzazioni, anche involontarie, di potere (problematica che si estende anche al possibile ed anzi auspicabile scambio tra civile e penale o tra settori comunque specializzati e funzioni “ordinarie”).

La professione del magistrato tra legislazione attuale e possibili riforme

Roberto Romboli

SOMMARIO: 1. Premessa. La verifica della professionalità nel RD del 1941. - 2. I principi costituzionali. - 3. La disciplina vigente. - 4. Le circolari del Csm. - 5. I rilievi critici all'attuale normativa ed alla sua applicazione. - 6. La necessità di un intervento legislativo. - 7. Il progetto Flick del 1996 e quello Calvi ed altri del 2002; il progetto Castelli 1. - 8. Il progetto Castelli 2 (c.d. maxi-emendamento). - 9. L'assegnazione delle funzioni dirigenziali e delle funzioni di legittimità presso la Cassazione. - 10. Il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa. - 11. Qualche osservazione sul procedimento e gli strumenti di valutazione.

1. Premessa. La verifica della professionalità nel RD del 1941

Il tema della progressione in carriera, della professionalità del giudice e della determinazione delle conseguenti regole di accertamento della stessa, rappresenta, come da più parti correttamente rilevato, un tema cruciale per l'accertamento del tipo di ordinamento giudiziario che si è concretamente venuto a realizzare in un determinato momento storico.

Qualsiasi riferimento alla professionalità dei magistrati implica infatti la previa riflessione, e quindi la scelta, in ordine a quali siano le condizioni, i requisiti, i comportamenti richiesti perché si possa parlare di un giudice "professionale". Ciò significa, in altri termini, la necessità di esprimere una posizione su quale sia il ruolo che al giudice si intende assegnare nell'ordinamento e quindi quale conseguente modello di ordinamento giudiziario perseguire.

In proposito nel nostro Paese, come rilevato in varie occasioni da Pizzorusso, è stato realizzato, sulla base di specifiche previsioni costituzionali e di una certa interpretazione ed applicazione pratica delle stesse, un modello particolare ed originale di ordinamento giudiziario, il quale ha pure ispirato costituzioni più recenti della nostra, come ad esempio quella spagnola.

La disciplina contenuta nell'ordinamento giudiziario del 1941, attraverso l'inquadramento dei magistrati in due ruoli (pretore e giudice di tribunale) ed in otto gradi (dall'uditore giudiziario al primo presidente della Corte di Cassazione) e la progressione in carriera incentrata, com'è noto, essenzialmente sul sistema dei concorsi interni, operavano all'evidenza una scelta assai precisa in ordine al ruolo da riconoscere al giudice e al potere giudiziario nel sistema istituzionale.

Lo specchio di quella legislazione e delle scelte operate in merito dal legislatore del 1941 riflettevano l'immagine di un giudice meccanico applicatore della legge e quindi sostanzialmente fungibile, dal momento che l'applicazione di una stessa legge ad una medesima fattispecie non avrebbe potuto che condurre alla

medesima soluzione, l'unica soluzione appunto da doversi ritenere "corretta". Per questo, semplificando, i giudici "superiori", cui è assegnato il compito di controllare se quella soluzione sia stata o meno raggiunta, debbono essere i più "bravi", selezionati attraverso concorsi per titoli o esami che assicurino circa la loro "professionalità".

Il sistema del 1941 è ampiamente conosciuto, così come noti sono i difetti ed i risultati negativi, da più parti evidenziati, cui lo stesso aveva condotto, vale a dire un'attività giurisdizionale in certi casi o occasioni esercitata con il pensiero rivolto principalmente al giudizio della commissione giudicatrice che non agli interessi delle parti in causa e della giustizia in generale, con conseguenti, inevitabili, rischi di conformismo, in considerazione della composizione delle commissioni; l'attenzione prestata a fare la "bella sentenza" da concorso, con scarsa sensibilità per le conseguenze derivanti dall'allungamento dei tempi del giudizio (o dalla lunghezza della pronuncia, per il pagamento dei bolli a carico delle parti); la comprensibile ricerca, allo scopo di potersi adeguatamente preparare, di posti tranquilli, con un carico leggero di lavoro (le c.d. "nicchie"); la possibile differenziazione a seconda del tipo di "mestiere" svolto dal magistrato e quindi della maggiore o minore possibilità di potersi cimentare con questioni tali da consentire di scrivere una decisione articolata e avente ad oggetto anche complesse questioni di diritto.

2. I principi costituzionali

Le scelte di politica legislativa spettano correttamente al Parlamento, in quanto espressione diretta del corpo elettorale, ed il legislatore del 1941 opera, nel settore in esame, una chiara scelta circa la verifica-controllo di professionalità e la progressione in carriera dei magistrati, che sottintende, come dicevo, un determinato modello di giudice e di ordinamento giudiziario.

Le scelte politiche del legislatore sono libere ma, allorché venga ad operare nell'ambito di un sistema a costituzione rigida come il nostro, tale libertà è limitata dal necessario rispetto dei principi costituzionali, i quali, come fonte gerarchicamente superiore, si impongono al legislatore ordinario.

La nostra Costituzione, attraverso la VII disposizione transitoria, ha espressamente considerato il RD del 1941 come contrastante con i nuovi principi da questa dettati in tema di magistratura, riferendosi alla necessità di approvare una nuova legge sull'ordinamento giudiziario «in conformità con la Costituzione» e lasciando così chiaramente intendere che quella vigente non poteva considerarsi in linea con i nuovi principi.

Anche la parte relativa al controllo di professionalità ed alla progressione in carriera, così come regolati dal RD del 1941, appariva chiaramente inconciliabile con la nuova Costituzione e specificamente con alcuni principi dalla stessa affermati.

Così in particolare quello, fondamentale, dell'indipendenza esterna, realizzata principalmente attraverso l'attribuzione ad un organo specifico, il Consiglio superiore della magistratura, di tutte le competenze incidenti sulla vita profes-

sionale del magistrato, al fine di evitare che il riconoscimento delle stesse in capo al governo ed al Ministro della Giustizia potessero in qualche misura influenzare l'attività giurisdizionale del giudice.

Lo stesso vale per l'altro importante principio dell'indipendenza interna che ha trovato un'applicazione di formidabile efficacia nella garanzia della precostituzione del giudice per legge (art. 25, co. 1 Cost.), la quale, con il garantire e quindi valorizzare l'esigenza che l'individuazione del giudice competente - inteso, come ormai anche la Corte costituzionale ha riconosciuto, come persona fisica componente l'organo e non come organo giudicante astrattamente considerato - avvenga direttamente ed esclusivamente attraverso la legge (ed il sistema tabellare), ha mostrato chiaramente come la Costituzione riconosca e tuteli la "diversità" all'interno della magistratura, respingendo invece l'ipotesi di un giudice fungibile, mera "*bouche de la loi*".

Il nostro sistema costituzionale riconosce infatti la magistratura come un "potere diffuso", attribuendo ad ogni giudice e non solo a quelli dei gradi più elevati - come poteva essere coerente nel sistema del 1941 e come era stato proposto in Francia allorché si era pensato di introdurre un sistema di controllo di costituzionalità delle leggi *a posteriori* ed in via incidentale - la possibilità di sollevare questioni di costituzionalità e quindi anche di risolvere direttamente l'eccezione allorché la stessa venga considerata manifestamente priva di fondamento. Il carattere diffuso è stato poi confermato e ulteriormente avvalorato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sia con riferimento allo stesso giudizio sulle leggi, richiedendo e stimolando una sempre maggiore e più ampia partecipazione del giudice ed aumentando così il tasso di "diffusione" del controllo sulle leggi, sia con riguardo al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, rispetto al quale - proprio in considerazione della natura diffusa del potere giudiziario - la Corte ha riconosciuto la legittimazione a proporre ricorso (ed a resistere) in nome della magistratura e dell'attività giudiziaria a qualsiasi giudice e pure al pubblico ministero.

Possiamo inoltre richiamare il diritto del cittadino, presente nella Costituzione e nelle Carte sopranazionali (in particolare Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Carta di Nizza), ad un giudice indipendente, imparziale e, direi, professionalmente capace. Il cittadino infatti, a differenza di quanto accade per altri servizi anche pubblici, non ha la possibilità di scegliere il giudice dal quale farsi giudicare, anzi in proposito il principio di precostituzione del giudice per legge esclude, nell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale e dalle circolari del Csm, che le parti possano scegliere il giudice competente. Anche in considerazione di ciò, la parte deve avere la garanzia che il suo caso sarà deciso da un giudice professionalmente capace, per cui come la magistratura deve essere considerata un potere diffuso, anche la professionalità deve essere garantita a livello altrettanto diffuso.

Infine, ultimo certo non per importanza, il principio secondo cui «i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni» (art. 107, co. 3 Cost.). Questa disposizione, espressione dell'indipendenza interna della magistratura, ha per lo più ricevuto una lettura "in negativo", nel senso cioè di escludere una magistratura organizzata al suo interno, come nel modello prece-

dente, secondo i gradi ed in base al principio gerarchico, anche se pare potersi ovviamente dare anche una lettura in positivo della stessa, nel senso cioè che i magistrati non sono tra di loro tutti eguali, ma si distinguono appunto in base alla diversità di funzioni. Ciò comporta, per il tema che ci occupa, la necessità di individuare chi svolge una determinata funzione e chi invece ne svolge un'altra differente, nonché di far sì che quanti svolgano una funzione ne abbiano le capacità e che coloro che chiedono di esercitarla siano a ciò idonei. Operazioni e garanzie che debbono trovare appunto una risposta nella disciplina della materia della professionalità del giudice.

3. La disciplina vigente

L'affermazione, a livello costituzionale, dei principi sopra richiamati conduce, senza eccessivi sforzi, a concludere per il chiaro contrasto con questi della disciplina della progressione in carriera e della verifica di professionalità contenuta nel RD del 1941, sulla base di criteri analoghi a quelli per i quali di recente (sent. 18 giugno 2002, n. 7) la Corte costituzionale ceca ha dichiarato l'incostituzionalità della legge sull'ordinamento giudiziario, nella parte in cui prevedeva una valutazione periodica di professionalità dei giudici, in quanto il principio di indipendenza della magistratura impone che la professionalità sia valutata al momento dell'accesso e che essa non possa successivamente essere sottoposta a scrutinio nell'ambito di un procedimento in cui i poteri attribuiti agli organi del potere esecutivo si pongono in contrasto con il principio di separazione dei poteri.

Per questo, a seguito dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, la disciplina relativa alla verifica della professionalità del giudice viene parzialmente modificata (il primo intervento in proposito può infatti ritenersi la legge Piccioni del 1951).

Il legislatore, per quanto concerne la materia dell'ordinamento giudiziario, non ha, per varie ragioni più volte sottolineate anche da parte di chi scrive, ritenuto di seguire l'indicazione proveniente dalla Costituzione nel senso di approvare un'unica legge "organica" in materia, alla quale in diverse disposizioni costituzionali si fa riferimento, preferendo invece operare continuamente con provvedimenti settoriali, determinati dalle concrete esigenze del momento e quindi per niente sistematici e tali da rendere quanto meno più difficoltosa la ricostruzione unitaria della disciplina dell'ordinamento giudiziario.

Per quanto concerne la disciplina della professionalità del giudice e della progressione in carriera, dopo la legge Piccioni, si è avuta la successione di una serie di interventi normativi (le leggi n. 1 del 1963, n. 570 del 1966, n. 357 del 1970, n. 831 del 1973, n. 97 del 1979) che hanno determinato la disciplina attualmente in vigore, la quale ritengo non necessari di essere esposta, data la sua certa conoscenza da parte di quanti mi leggono.

Penso, senza rischio di essere smentito, di poter senz'altro ritenere che l'attuale disciplina - pur se come vedremo certamente criticabile per vari aspetti e quindi perfettibile - sia senza dubbio più rispettosa dei principi costituzionali e

della indipendenza esterna ed interna del giudice, attraverso l'eliminazione dei poteri di influenza del Ministro della Giustizia, nonché dei giudici di grado superiore e della Corte di Cassazione in particolare ed il riconoscimento in proposito della competenza del Csm.

L'esigenza ed i valori realizzati dalla vigente disciplina venivano con chiarezza indicati diversi anni prima da Piola Caselli nella voce *Magistratura* da lui redatta per il *Digesto Italiano*, dove scriveva che «un alto magistrato ci diceva, con un geniale paradosso, che la carriera dovrebbe essere capovolta, chiamando i giovani pretori ad esercitare l'ufficio di consigliere di Cassazione ed i consiglieri ad esercitare l'ufficio di pretore, sembrandogli più difficile e grave questo ufficio di quello. La tesi era paradossale, ma conteneva la verità segreta che ogni funzione giudiziaria ha tale intrinseca e sociale rilevanza, che l'ideale di una magistratura dovrebbe essere quello, non già di una carriera, ma di un ordine, dove a tutti i magistrati, quale fosse l'ufficio, spettasse una uguale, altissima posizione economica e morale, e gli uffici fossero distribuiti secondo le attitudini individuali, salvi i diritti della maggiore esperienza e della età inoltrata. Inoltre le cariche superiori, che implicano un potere gerarchico e disciplinare, non solamente possono servire di facile mezzo al potere esecutivo per esercitare una intensa ingerenza nel corso degli affari giudiziari, ma possono anche in vario modo turbare la serena indipendenza dei magistrati subordinati».

L'eliminazione dell'organizzazione per gradi, e quindi della possibilità attraverso di essa di influenzare l'attività giurisdizionale del magistrato e la sua sostituzione di una differenziazione sulla base delle sole funzioni esercitate, comporta infatti che il passaggio dall'una all'altra (o la permanenza in una stessa funzione) non significa un giudizio positivo o negativo in ordine all'attività svolta o alla propria professionalità, non realizza cioè un salire o scendere rispetto ad una scala di professionalità, in quanto l'assegnazione di una funzione dovrebbe avvenire principalmente sulla base della richiesta dell'interessato e della sua idoneità allo svolgimento della stessa. Questo significa allora che, al medesimo momento della propria vita professionale, il magistrato Tizio può risultare più idoneo del magistrato Caio allo svolgimento di una determinata funzione, mentre il secondo può esserlo rispetto al primo, con riguardo ad una differente funzione, senza con questo che l'uno sia da ritenere dotato di una maggiore o minore professionalità o che una funzione sia professionalmente superiore ad un'altra.

4. Le circolari del Csm

La filosofia che sta alla base dell'attuale regolamentazione della materia è quella della c.d. selezione negativa e della carriera del magistrato come una progressione "a ruoli aperti". Nei riguardi della stessa furono avanzati, da alcune parti, dubbi in ordine al rischio di un futuro appiattimento delle carriere, della rinuncia a qualsiasi forma di selezione o della mancanza di stimoli o di incentivi alla formazione ed all'aggiornamento.

Anche in considerazione di ciò il Csm, nell'ambito del proprio potere nor-

mativo, è intervenuto attraverso circolari, alcune estremamente specifiche in proposito.

Così in particolare quella n. 1275 del 22 maggio 1985, nella cui parte generale viene stabilito che «ogni parere deve proporsi la ricostruzione completa delle qualità del magistrato direttamente rilevanti nell'ambito dell'esercizio della professione o di uno specifico ufficio o funzione»; che elementi di fatto non potranno mai attenere alla sfera privata del magistrato o essere desunti dagli orientamenti politici, ideologici o religiosi dello stesso; che tutti i pareri debbono avvalersi di qualsiasi parametro, anche non «tipico», purché necessario alla completa ricostruzione delle qualità professionali dell'interessato e segnalare i dati significativi alla ricostruzione di specifiche attitudini dello stesso.

Vengono poi indicati i parametri cui attenersi per il parere, differenziati a seconda che si tratti di conferimento di funzioni agli uditori (attitudini, capacità, idoneità per le funzioni requirenti e giudicanti civile e penale), di nomina a magistrato di tribunale (preparazione, capacità, operosità e diligenza, equilibrio), a magistrato d'appello (laboriosità, capacità, diligenza, preparazione), a magistrato di Cassazione (preparazione e capacità tecnico-professionale, laboriosità e diligenza, precedenti relativi al servizio prestato), ai fini delle funzioni direttive superiori (preparazione e capacità tecnico-professionale, laboriosità e diligenza, precedenti relativi al servizio prestato). Per ognuno dei parametri indicati vengono indicate le attività e gli elementi da cui desumere gli stessi.

La circolare contiene altresì le regole relative ai pareri per il conferimento di uffici direttivi e di funzioni non direttive diverse da quelle esercitate, nonché per l'assegnazione delle sedi per tramutamento.

Tra le fonti di conoscenza vengono indicate: i rapporti dei dirigenti e gli altri documenti contenuti nel fascicolo personale; le statistiche dell'ufficio; i fatti accertati a seguito di notizie riferite dai componenti del Consiglio giudiziario; elementi emersi da eventuali audizioni dell'interessato o di altri magistrati; la scheda di autorelazione, mentre è fatto divieto di riferirsi a «voci» o fonti anonime.

Sono infine fornite indicazioni in ordine alle valutazioni comparative (con invito ad usare «con il necessario rigore» qualificazioni come «eccezionale, eccellente e simili») ed alla motivazione dei pareri.

La suddetta circolare è stata poi ripresa ed integrata specificamente con quella n. 17003 del 24 settembre 1999 dedicata alla «verifica periodica della professionalità dei magistrati».

5. I rilievi critici all'attuale normativa ed alla sua applicazione

Nonostante i precisi e dettagliati interventi operati dal Csm, non può non rilevarsi come il sistema di verifica della professionalità dei magistrati continua a non mostrarsi soddisfacente e diverse sono infatti le critiche che vengono rivolte alla disciplina vigente e soprattutto al modo come la stessa viene in concreto attuata.

Tra le critiche più ricorrenti quella, rilevata da Pino Borrè, secondo cui si

sarebbe avuta una chiara dissociazione tra le finalità (e la filosofia) della legge ed il modo come la stessa è stata applicata dai Consigli giudiziari e dal Csm. La c.d. selezione negativa, certamente non valida allorché si tratta di decidere in ordine all'assegnazione di posti determinati e numericamente limitati, sta a significare appunto che non vi è una prova selettiva, nello spirito del concorso, ma sta pur sempre a significare che deve essere svolta una verifica positiva dell'esistenza della professionalità del magistrato e non, come invece accade, la ricerca dei soli casi limite di negatività, per i quali astrattamente potrebbe essere sufficiente il procedimento disciplinare.

Pure ripetuto è il rilievo in ordine alle fonti utilizzate, in quanto scarsamente affidabili o alla carenza di rilievi statistici diversificati per ufficio e per tipo di attività esercitata o ancora con riguardo all'episodicità dei controlli ed alla loro coincidenza con scadenze ormai prive di qualsiasi reale significato.

È invece ormai divenuta oggetto di battute umoristiche la presenza nei pareri di frasi quasi sempre elogiative, spesso altamente elogiative, come purtroppo è tipico delle situazioni per le quali non si impone una scelta selettiva. Lo stesso accade ad esempio, in ambito universitario, nelle analoghe situazioni di approvazione dei giudizi da parte dei Consigli di facoltà in ordine all'attività didattica e scientifica compiuta in un determinato periodo di tempo dal docente, ai fini della conferma in ruolo o della progressione in carriera.

Pizzorusso mi ha ricordato recentemente la sua esperienza al Csm ed il fatto di essersi trovato spesso a leggere nei pareri sui magistrati espressi dai Consigli giudiziari, l'affermazione che ognuno dei magistrati valutati «era da ritenersi in assoluto il migliore di tutti gli altri» e Claudio Castelli ha rilevato come quasi tutti i pareri, contro ogni principio matematico, giudicano la produttività e la capacità del magistrato in questione «superiore alla media», osservando che «il magistrato medio deve essere un bel lavativo se tutti lo superano!».

Nella relazione del Csm al Parlamento sullo stato della giustizia (1986-1990), si rileva espressamente che, dopo quattro anni dall'emanazione della ricordata circolare n. 1275 del 1985, il bilancio complessivo sullo stato delle verifiche di professionalità dei magistrati in occasione degli avanzamenti nelle qualifiche «è tutt'altro che soddisfacente» e che, a proposito della progressione nelle qualifiche e più in generale dello svolgimento della «carriera» del magistrato, l'episodicità e la scarsa significatività dei rilevamenti determinano «una desolante situazione di vuoto valutativo».

Assai severo appare in proposito anche il giudizio espresso dall'ex vice presidente del Csm Giovanni Verde, il quale afferma che «si potrebbe dire che le valutazioni sull'idoneità professionale sono inevitabilmente viziate per eccesso di potere in quanto il Csm deve verificare che il magistrato ha conseguito una capacità professionale che non è necessaria per la qualifica riconosciuta al magistrato e che serve, invece, a giustificare un aumento del trattamento economico. Al contrario, la valutazione della capacità professionale sarebbe indispensabile quando si devono affidare ai magistrati funzioni particolari. Ma così si apre un circolo vizioso. Il Csm dichiara che il magistrato ha la capacità professionale laddove non sarebbe necessario ed inevitabilmente la sua valutazione è assai generosa, ma quando tale valutazione sarebbe necessaria, il Csm non è più libero

di decidere essendo pregiudicato dalla sua precedente valutazione positiva elargita con molta benevolenza».

6. La necessità di un intervento legislativo

Sulla base di quanto sopra detto si va diffondendo la convinzione che il rimedio non possa consistere in un rinnovato invito affinché il Consiglio superiore segua un maggiore rigore nei giudizi, ma che occorra un intervento normativo, a livello di legislazione primaria, che ponga le basi per una modificazione della prassi.

È evidente, anche da quanto siamo venuti dicendo, che si tratta di un intervento per molte ragioni assai delicato e che deve quindi essere valutato con grande attenzione da parte del legislatore, dovendosi prefiggere la finalità di conciliare la presenza di una verifica, efficace, della professionalità del giudice e, quando occorre, di una selezione tra diversi concorrenti con la tutela dei fondamentali principi di autonomia, indipendenza ed imparzialità di cui la magistratura deve godere.

Nell'approvare una simile legge il legislatore dovrà risolvere necessariamente alcuni problemi preliminari e, secondo quanto indicato all'inizio di questa relazione, ispirarsi e rispettare i principi costituzionali, per cui certamente, allo stato attuale ed a Costituzione invariata, un ritorno alla precedente disciplina di cui al RD del 1941 oppure anche solamente ai principi che la caratterizzavano appare da escludere, in quanto incostituzionale.

Nell'ottica della nuova legge sembrerebbe innanzi tutto necessario distinguere, al fine di indicare criteri, procedimenti di accertamento e quanto altro, a seconda che si voglia procedere ad una verifica di quella che possiamo chiamare una professionalità "generica" oppure all'accertamento di una professionalità "specificata", che viene in molti casi a configurarsi come una sorta di giudizio di idoneità. Il punto appare in qualche modo connesso al problema, sul quale non mi soffermo, relativo alla scelta se valorizzare o meno lo specialismo, che può in certi casi condurre anche a situazioni di non ritorno.

Di conseguenza occorre scegliere tra disciplinare, sulla base di diversi presupposti, due differenti tipi di verifica, l'uno a carattere generale, l'altro specifico oppure prevedere un solo tipo di verifica, di natura polivalente e trasversale, da utilizzarsi per qualsiasi occasione.

Sempre come valutazione di ordine generale credo, anche sulla base di esperienze fatte in ambiti diversi da quello dell'ordinamento giudiziario, che sia essenziale la presenza di una qualche, maggiore o minore, conseguenza immediata all'esito dell'accertamento della responsabilità, pena lo scadimento di importanza e l'inevitabile lassismo nei giudizi. Per questo appare senz'altro apprezzabile e condivisibile il riferimento che si legge nel documento di base redatto dalla Giunta esecutiva centrale dell'Anm, allorché, dopo aver fatto riferimento all'ampliamento dei parametri e delle fonti ed alle modalità di conoscenza ed aver stabilito una cadenza ravvicinata delle valutazioni sganciata dalla progressione economica, si sottolinea come «snodo ineludibile» sia quello della previ-

sione di «rimedi ed interventi appropriati in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato valutato».

7. Il progetto Flick del 1996 e quello Calvi ed altri del 2002; il progetto Castelli I

Il primo progetto che ha affrontato in maniera organica il tema della professionalità del magistrato, partendo proprio dalla considerazione dell'insufficienza del sistema vigente, è stato quello presentato dall'allora Ministro della Giustizia Flick il 27 novembre 1996 (dis. di legge n. 1799).

Il progetto procedeva all'eliminazione delle qualifiche ed introduceva un sistema di valutazione quadriennale della professionalità del magistrato, con funzione polivalente, nel senso cioè che queste, oltre a svolgere la funzione di verifica, dovevano fungere altresì da presupposti per il conferimento di altre funzioni giurisdizionali. La competenza in merito alle valutazioni era riconosciuta in alcune ipotesi in esclusiva al Consiglio superiore (la III, la V e la VII), mentre per le altre poteva essere svolta dal Consiglio giudiziario dietro delega del Consiglio, al quale però il primo avrebbe dovuto comunque rimettere la decisione definitiva in caso di esito negativo della valutazione.

I criteri per operare la valutazione periodica di professionalità venivano indicati in quelli di capacità, laboriosità, diligenza ed impegno e attitudine alla dirigenza ed il giudizio avrebbe potuto concludersi con un giudizio *a)* positivo, allorché erano ritenuti sufficienti tutti i parametri presi in considerazione; *b)* non positivo, in casi di deficienza di alcuni parametri; *c)* negativo, per l'ipotesi di grave carenza in uno o più requisiti. Nel caso *sub b)*, la valutazione doveva essere ripetuta dopo almeno sei mesi sulla base di un nuovo parere ed il nuovo giudizio a quel punto poteva essere solamente positivo o negativo, mentre in quello *sub c)*, la valutazione avrebbe dovuto essere ripetuta dopo due anni e, se nuovamente negativa, il magistrato sarebbe stato dispensato dal servizio.

L'impostazione del progetto Flick è stata, più di recente, seguita, in larga parte alla lettera, dal dis. di legge d'iniziativa dei senatori Calvi ed altri del 21 maggio 2002 (n. 1426 del 2002), i quali stessi hanno presentato altresì una serie di emendamenti al progetto Castelli, tendenti al medesimo risultato.

L'attuale Ministro della Giustizia ha presentato in data 29 marzo 2002 un disegno di legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario (n. 1296 del 2002), attraverso il quale viene dettata una normativa su diversi aspetti dello stesso, alcuni dei quali relativi a temi direttamente o indirettamente connessi alla verifica della professionalità dei magistrati.

Il governo ha poi presentato quello che ormai è noto come il «maxi-emendamento» sulla giustizia, attraverso il quale la materia, e specificamente quella di interesse ai fini del tema del seminario, subisce una rilevantissima modifica.

Per questo credo sia assolutamente ingeneroso nei riguardi di quanti hanno lavorato al c.d. maxi-emendamento parlare in proposito di "emendamento", trattandosi all'evidenza di un progetto assolutamente nuovo e diverso rispetto al precedente. Ciò che rileva infatti non è tanto (o soltanto) l'aspetto quantitativo delle numerose innovazioni, quanto l'impostazione e la *ratio* che appaiono tanto

differenti da doversi parlare, più correttamente a mio avviso, di un *progetto Castelli 1* e di un *progetto Castelli 2*.

Il primo regola, come dicevo, alcuni aspetti particolari connessi al tema dell'incontro, quali la disciplina dell'accesso alla funzione di legittimità presso la Cassazione, il passaggio dall'esercizio delle funzioni giudicanti a quelle requiranti e viceversa, l'istituzione di una scuola della magistratura presso la Cassazione, a proposito della quale si prevede che, al termine del corso, «sia rilasciato un parere che contenga elementi di verifica attitudinali, da inserire nel fascicolo personale del magistrato, al fine di costituire elemento per le valutazioni operate dal Csm concernenti la progressione in carriera dei magistrati, nonché i tramutamenti ed i conferimenti di incarichi direttivi e semi-direttivi». È prevista altresì una riforma dei Consigli giudiziari, ai quali viene attribuita, tra l'altro, la «formulazione di pareri, anche su richiesta del Csm, sull'attività dei magistrati sotto il profilo della preparazione, della capacità tecnico-professionale, della laboriosità, della diligenza, dell'equilibrio nell'esercizio delle funzioni, in occasione della progressione in carriera e nei periodi intermedi di permanenza nella qualifica».

Solo a seguito delle consultazioni intercorse con i rappresentanti dell'Anm il 17 maggio 2002, il Ministero formula un'ipotesi di modifica della legge delega, con la previsione dell'abolizione delle c.d. qualifiche e l'introduzione di otto momenti di verifica della professionalità, in grado di incidere anche sulla progressione economica dei magistrati, la prima entro due anni dall'ingresso in carriera, la seconda dopo altri tre anni, la terza, la quarta, la quinta, la sesta, la settima e l'ottava rispettivamente dopo altri quattro, otto, dodici, sedici, venti e ventiquattro anni.

8. Il *progetto Castelli 2* (c.d. maxi-emendamento)

Il *progetto Castelli 2* (maxi-emendamento), come detto, non segue affatto, emendandolo, il progetto precedente, ma lo sostituisce nel suo contenuto essenziale e nelle sue scelte di fondo, esprimendo una chiara scelta a favore del sistema dei concorsi, dove cioè le verifiche di professionalità sono puntuali e specifiche ed organizzate attraverso concorsi per titoli ed esami, scritti ed orali, sostenuti davanti ad una commissione in parte esterna alla magistratura, di cui sono componenti anche professori universitari.

Per quanti hanno anche solamente dato una rapida lettura - preferisco sorvolare sugli appunti di tecnica legislativa che potrebbero farsi nei riguardi di una legge delega formulata come il *progetto Castelli 2* - al «maxi-emendamento» si sono potuti rendere rapidamente conto del numero elevatissimo di concorsi che ogni magistrato dovrebbe sostenere nella sua carriera. Nel documento presentato dalla sezione della Corte di Cassazione dell'Anm, si rileva come, specie dopo i 35-40 anni di età, ciascun singolo magistrato dovrà assoggettarsi a due-cinque concorsi all'anno, per cui appare solo parzialmente fantasiosa la prospettiva di una magistratura impegnata per metà a preparare e poi sostenere gli esami e per l'altra metà a far parte delle commissioni di concorso.

La recente revisione costituzionale dell'art. 111 ha introdotto, com'è noto,

l'obbligo per il legislatore di intervenire al fine di assicurare la ragionevole durata del processo. Se è vero che la Corte costituzionale ha ritenuto che la modifica dell'art. 111 Cost. non ha comportato una reale innovazione sostanziale, nel senso che il medesimo principio era ricavabile e ricavato dalla stessa Corte dall'art. 24 Cost. sul diritto di difesa e se è altresì vero che si è parlato in proposito di una "disposizione bandiera", nel senso che, specie ai fini di un controllo di costituzionalità delle leggi, sarà difficile individuare una specifica disposizione cui attribuire l'effetto del ritardo nella decisione del giudizio, è ciò nonostante indubbio che tale innovazione costituzionale non può ritenersi priva di qualsiasi significato. Un significato che parrebbe doversi dedurre è quanto meno nel senso di escludere che il legislatore adotti soluzioni o faccia scelte che possano, con ragionevole previsione, produrre l'effetto opposto, ossia quello di allungare i tempi del processo, come parrebbe potersi dire per le procedure di verifica del *progetto Castelli 2*.

Il suddetto progetto torna, nella sua logica, al sistema dei concorsi previsti nel RD del 1941 e parrebbe pertanto riprodurre i medesimi effetti negativi che ricordavo all'inizio. In base a ciò l'attenzione viene infatti spostata da una verifica tendente essenzialmente a valutare l'attività del magistrato effettivamente svolta «sul campo», con riguardo alle specificità del suo "mestiere", ad un accertamento e ad un tipo di verifica che tende quasi a ripetere la prova iniziale di accesso alla magistratura, attraverso un concorso scritto ed orale davanti ad una commissione di cui fanno parte anche professori universitari (come per il concorso per uditori giudiziari).

A proposito della presenza dei professori universitari - a parte il fatto che questi verrebbero sostanzialmente scelti dal Ministro della Giustizia, in quanto, dato il numero attuale dei professori universitari di materie giuridiche, tra dire che il Csm sceglie i tre docenti che faranno parte della commissione tra nove proposti dal Ministro e dire che il Ministro sceglie direttamente i tre docenti, la differenza è veramente minima e sostanzialmente inesistente - per quanto conosco la categoria di cui faccio parte, proporrei di ridurre al minimo tale presenza. Negli anni in cui ho avuto l'incarico di fare il preside della mia Facoltà, ho avuto infatti modo di constatare quanto sia difficile, per una serie di ragioni facilmente comprensibili, ricevere dai colleghi la disponibilità a far parte di queste commissioni e come, allorché qualcuno sia disponibile o addirittura proponga la sua candidatura, sovente questi risulta non essere la persona più idonea o le ragioni che lo muovono non le più nobili.

Il sistema fondato sui concorsi pone, di conseguenza, in una posizione del tutto residuale quello che invece era nei precedenti progetti (compreso il *Castelli 1*) il criterio principale, perseguendo così anche il malcelato scopo di ridurre il ruolo costituzionalmente assegnato in materia al Csm.

Le valutazioni periodiche di professionalità (al 13°, 20° e 28° anno dall'ingresso in magistratura) da parte del Consiglio superiore, desunte dall'attività giudiziaria e sulla base dei prescritti pareri, sono infatti previste per i magistrati che non hanno sostenuto i concorsi per le funzioni di secondo grado o di legittimità o per coloro che hanno sostenuto i concorsi e non abbiano ottenuto i relativi posti.

9. L'assegnazione delle funzioni dirigenziali e delle funzioni di legittimità presso la Cassazione

Quanto meno per alcuni dei temi che vengono presi in considerazione nell'ambito della discussione, ai diversi livelli, circa la verifica della professionalità dei magistrati, si ha l'impressione che potrebbe risultare opportuna una preventiva riflessione sull'istituto o sulle funzioni alle quali si fa riferimento, ad evitare incertezze che altrimenti inevitabilmente finiscono con il ripercuotersi sull'indicazione e la formulazione dei criteri in base ai quali verificare la professionalità, rendendo gli stessi non facilmente applicabili.

Questo vale ad esempio per l'assegnazione delle funzioni dirigenziali ed il ruolo del dirigente, per l'assegnazione delle funzioni di legittimità ed il ruolo della Cassazione, per il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa ed il ruolo del pubblico ministero nel nostro sistema costituzionale e processuale.

Per quanto concerne il ruolo dei dirigenti, può essere ripresa, al fine di essere particolarmente schematici, la felice distinzione operata da Pizzorusso tra amministrazione della giurisdizione e gestione amministrativa della giustizia, la quale dovrebbe servire ad inserire le funzioni dei dirigenti nell'una e nell'altra attività, con tutte le conseguenze che da ciò dovrebbero poi coerentemente trarsi.

La prima infatti trova il suo fondamento principalmente nella cultura delle regole e vede il dirigente come garante delle stesse e del sistema tabellare in particolare, mentre la gestione amministrativa della giustizia si fonda sui principi dell'opportunità organizzativa, dell'efficienza e della miglior resa. Da una simile scelta parrebbe anche discendere il giudizio sulla c.d. doppia dirigenza.

A proposito dell'attribuzione delle funzioni dirigenziali, nel saggio già ricordato, Piola Caselli metteva in guardia contro la nomina dei dirigenti da parte dell'esecutivo e proponeva il carattere elettivo degli stessi (ripreso nel 1996 da Mario Cicala), osservando come «gli uffici direttivi siano confidati ai più anziani che raccolgano l'autorità morale necessaria al loro ufficio, non da nomina del governo, ma dal voto della collettività giudiziaria, sicché siano *primi inter pares*».

Quanto alla Corte di Cassazione sono a tutti note le molte discussioni circa il ruolo da assegnare alla stessa, che può collocarsi tra una posizione di sostanziale osmosi con i giudici di merito, tanto da realizzare in sostanza un terzo grado di giudizio, ed un ruolo invece più proprio di una vera Corte suprema, che implicherebbe una diversa organizzazione ed una diversa composizione.

Anche in questo caso può risultare inopportuno ed improprio il tentativo di partire in proposito dai criteri di selezione dei magistrati e dall'accesso alle funzioni di legittimità.

Il *progetto Castelli I* stabiliva due differenti canali di accesso alla Corte di Cassazione, il primo attraverso un concorso per titoli ed esami riservato ai magistrati immessi da almeno dieci anni nell'esercizio delle funzioni, l'altro su decisione del Csm, sulla base di un parere, circa le attitudini, la qualità del lavoro svolto, il rispetto dei doveri d'ufficio ed altro, dato da una commissione speciale per le funzioni di legittimità di cui avrebbero dovuto far parte due magistrati esercenti funzioni di legittimità presso la Cassazione, un magistrato della Procura

generale presso la Cassazione e due professori universitari di prima fascia (senza alcuna specificazione in ordine alla disciplina di titolarità).

Seguendo all'evidenza una diversa rappresentazione del ruolo da riconoscere al giudice di legittimità, la Giunta della sezione di Cassazione dell'Anm ha criticato in maniera assai decisa la suddetta soluzione, rilevando come «il disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario delinea un assetto della magistratura italiana contrario al dettato costituzionale» e che «attribuire alla Corte una qualunque posizione di supremazia ordinamentale o organizzativa, una qualunque capacità di influire sulla “carriera” dei giudici, un qualunque ruolo incidente sulla loro formazione professionale, significherebbe creare condizionamenti tali da alterare gravemente il principio di autonomia e di indipendenza dei giudici di merito. Soggette al controllo della Cassazione sono e debbono rimanere soltanto le sentenze e non anche i giudici che le hanno emesse». Con specifico riguardo alla disciplina dell'accesso alle funzioni di legittimità prevista dal *progetto Castelli 1*, viene osservato nel suddetto documento che «la soppressione del concorso anticipato in Cassazione ha rappresentato l'adempimento del principio costituzionale secondo cui i magistrati si distinguono solo per le funzioni esercitate ed ha eliminato i gravi inconvenienti derivanti dal concreto funzionamento del sistema che li prevedeva» e che «l'attribuzione alla Cassazione di un'impropria posizione di supremazia ordinamentale ed il ripristino di un assetto basato sulle competizioni carrieristiche è quindi contrario al disegno costituzionale».

10. Il passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti e viceversa

Analoghe considerazioni valgono, a maggior ragione, per quanto concerne la disciplina del passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa, la quale incontra inevitabilmente il sempre irrisolto problema della natura del pubblico ministero e del suo ruolo ormai storicamente “ambiguo”.

A ciò si aggiunga che, nell'affrontare la questione, vengono più o meno consapevolmente confusi aspetti tra loro diversi, i quali gioverebbe invece tenere distinti: così una cosa sono i criteri e la valutazione dell'idoneità di un magistrato ad esercitare ad esempio la funzione requirente, altra cosa è il ritenere che il passaggio da una funzione all'altra determini una situazione di incompatibilità o ancora che, entro determinati limiti, tale eventualità sia inopportuna. Altra cosa ancora è ovviamente - anche se il *progetto Castelli 2*, come dirò, li tratta congiuntamente - quella dell'organizzazione interna del pubblico ministero. Sullo sfondo, ma assai evidente, a rendere il quadro ancora più articolato opera l'opzione favorevole o contraria alla separazione delle carriere o delle funzioni del giudice e del pubblico ministero, con tutte le conseguenze che essa comporta.

La materia è attualmente regolata dall'art. 190 dell'ordinamento giudiziario che fissa il principio della separazione delle funzioni (la magistratura, unificata nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità, è distinta relativamente alle funzioni giudicanti e requirenti) e le regole per il passaggio da una funzione all'altra (il passaggio può essere disposto, a domanda dell'inte-

ressato, solo quando il Csm, previo parere del Consiglio giudiziario, abbia accertato la sussistenza di attitudini alla nuova funzione).

In proposito è valutazione generalmente accolta quella relativa alla necessità di un maggior rigore nell'accertamento delle condizioni per il passaggio, nonché alla necessità di stabilire alcuni limiti, maggiori e più precisi rispetto a quanto previsto dalla disposizione ora richiamata, tutto ciò senza che le limitazioni siano tali da introdurre una sorta di separazione delle carriere "di fatto", in quanto realisticamente impeditive del passaggio.

Nel ricordato progetto Flick era previsto che i magistrati non potessero essere destinati a funzioni requirenti avanti di aver conseguito la prima valutazione di professionalità, mentre il passaggio dalle funzioni requirenti alle giudicanti penali e viceversa poteva essere disposto a seguito di frequenza di un corso di qualificazione professionale organizzato dal Csm e previo giudizio di idoneità espresso da quest'ultimo, su parere del Consiglio giudiziario e del presidente di Corte d'appello o del Procuratore generale presso la stessa Corte (i quali potevano acquisire anche le valutazioni del presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati). Era fatto divieto di trasferimento ad un ufficio requirente o giudicante dello stesso distretto per quanti avessero esercitato, nel corso dell'ultimo quadriennio, funzioni giudicanti in materia penale per almeno due anni o funzioni requirenti.

Il tema fu affrontato anche in sede di Bicamerale, la quale, nel prospettare una riforma dell'intera seconda parte della Costituzione, ritenne di inserire nel progetto di modifica una specifica disposizione costituzionale, in base alla quale era previsto che «tutti i magistrati ordinari esercitano inizialmente funzioni giudicanti per un periodo di tre anni, al termine del quale il Csm li assegna all'esercizio di funzioni giudicanti ovvero requirenti, previa valutazione di idoneità. Il passaggio tra l'esercizio delle funzioni giudicanti e del pubblico ministero è successivamente consentito a seguito di concorso riservato, secondo modalità stabilite dalla legge. In nessun caso le funzioni giudicanti penali e quelle del pubblico ministero possono essere svolte nell'ambito del medesimo distretto giudiziario».

Nel *progetto Castelli 1* la possibilità di passaggio da una funzione all'altra era prevista solo a seguito di idoneità conseguita previa la partecipazione ad un corso di qualificazione presso la Scuola della magistratura e per un ufficio appartenente ad un distretto diverso da quello in cui il magistrato ha fino ad allora prestato servizio.

Il *progetto Castelli 2* si pone chiaramente in un'ottica diversa dal precedente, modificando sensibilmente la disciplina significativamente non solo con riguardo al passaggio dalla funzione giudicante a quella requirente e viceversa, ma anche per l'accesso iniziale alle funzioni.

Per l'ingresso in magistratura sono infatti previsti due distinti concorsi per la funzione requirente e per quella giudicante, con distinte prove di esame, scritte ed orali, distinte materie e differente commissione giudicatrice, stabilendo l'obbligo per il candidato di scegliere, all'atto della domanda, a quale funzione intende accedere.

Il passaggio poi da una funzione all'altra è previsto, decorsi almeno cinque

anni nell'esercizio della funzione e per posti disponibili presso uffici giudiziari aventi sede in diverso distretto, a seguito di ulteriore concorso, con prove scritte ed orali, svolto davanti a commissione, analoga a quella del concorso di ammissione, composta da magistrati e da professori universitari.

A quella che viene comunemente ritenuta come la principale caratteristica della figura del pubblico ministero (l'"ambiguità" del ruolo), certamente non giovano interventi normativi poco chiari e definiti, specie se per molti versi "ammiccanti" all'una o all'altra soluzione, come nell'ipotesi del *progetto Castelli 2*.

Non è infatti un caso che tale soluzione abbia finito per ricevere critiche da un lato e dall'altro, essendosi rilevato, da una parte, che «ogni cinque anni si può mutare pelle e professionalità, passando dalla carriera requirente a quella giudicante con un comodo e riservato concorso interno, ineluttabilmente destinato a tradursi in una formalità» (Randazzo) e dall'altra che «la progettata riforma tende ad introdurre in modo surrettizio una separazione ordinamentale tra giudici e pubblici ministeri estranea e contraria al dettato costituzionale» (Giunta della sezione della Cassazione dell'Anm).

Credo però che, in ogni caso, con riguardo alla soluzione prospettata dal *progetto Castelli 2* non si possa non convenire con Mario Chiavario nel senso che «il maxi-emendamento configuri una radicale divaricazione di percorsi per la magistratura requirente e per quella giudicante, dalla duplicità del concorso iniziale alla fitta rete di ostacoli che vengono a fraporsi ai mutamenti di funzione, ben al di là di quel divieto di 'passaggi alla porta accanto' che chiunque deve ammettere risponda a elementari esigenze».

Pare infatti indubbio come la soluzione prospettata - al di là della terminologia impiegata e delle discussioni se trattasi o meno di separazione delle carriere, sulla cui legittimità costituzionale e opportunità politica non posso che rinviare a quanto sostenuto in altra sede - si ponga decisamente in posizione contraria a quella che è stata definita la necessaria "cultura della giurisdizione" ed a quanti ritengono niente affatto da evitare, ma al contrario utile, soprattutto per evitare i pericoli di un pubblico ministero come "macchina di accusa", che questi possa passare anche attraverso l'esperienza della funzione giudicante.

Se la "sostanziale" separazione dal giudice può legittimamente far nutrire dubbi circa una possibile, futura riduzione delle garanzie di indipendenza "esterna" del pubblico ministero nei confronti del potere esecutivo, l'art. 5 del *progetto Castelli 2* farebbe segnare un decisivo passo indietro sotto il profilo dell'indipendenza "interna" del Pm.

Tale disposizione, esplicitamente sostitutiva di quella del *Castelli 1* che disciplinava il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, regola invece il diverso tema della «riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero».

La disciplina verrebbe a modificare l'art. 70 dell'ordinamento giudiziario, il quale, nella formulazione attuale, è il risultato della modifica approvata con l'entrata in vigore del codice di procedura penale del 1988, in attuazione del principio contenuto nella legge delega di eliminare l'incidenza gerarchica nell'esercizio delle funzioni del Pm nella fase dibattimentale. Nella versione originaria

tale disposizione prevedeva che i procuratori generali ed i procuratori della Repubblica esercitano le loro funzioni direttamente «o per mezzo dei dipendenti magistrati addetti ai rispettivi uffici».

Il nuovo art. 70, introdotto con l'art. 20 D.lgs. 449/1988, mentre riconosce espressamente ai titolari degli uffici del Pm un potere di direzione e di organizzazione degli stessi, stabilisce che, quando non esercitino personalmente le funzioni, «designano altri magistrati addetti all'ufficio», i quali hanno riconosciuta piena autonomia nell'esercizio delle loro funzioni in udienza. La sostituzione del magistrato designato è possibile solo nei casi di cui all'art. 53 c.p.p. ed il titolare dell'ufficio è tenuto a trasmettere copia del provvedimento motivato di sostituzione al Csm; del pari il Procuratore generale che intende avocare un procedimento, per inerzia del Pm deve trasmettere copia del relativo decreto motivato al Csm ed al procuratore della Repubblica interessato.

Di fronte al nuovo art. 70, pur non sottovalutando le innovazioni in esso contenute per una eliminazione o perlomeno drastica riduzione dell'influenza gerarchica negli uffici del Pm, la Corte di Cassazione ha limitato la sua portata, ritenendo che la stessa, a ben guardare, «non comporta la modifica dei connotati basilari dell'ufficio del Pm, costituiti dall'unità, dall'indivisibilità e dall'impersonalità: caratteristiche che postulano necessariamente, entro certi limiti, un ordine gerarchico, giacché non può esservi condotta unitaria ed armonica senza attribuire ad un magistrato il potere-dovere di coordinamento e d'indirizzo nell'attività dell'ufficio», mentre il Csm ha maggiormente valorizzato la sua portata. Infatti, a partire dal 1988 il Csm ha richiesto di conoscere dai magistrati dirigenti i criteri organizzativi adottati all'interno degli uffici requirenti ed a partire dal 1992-93, in occasione della formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari, ha richiesto di indicare «i criteri predeterminati ed oggettivi» adottati all'interno della procura. Infine con la circolare del 1999, per il biennio 2000-2001, è stata richiesta adeguata motivazione per l'ipotesi in cui il procuratore capo intenda riservare a se medesimo determinati procedimenti. Tutto ciò non in attuazione del principio di precostituzione, non applicabile come detto agli organi del Pm, ma in osservanza di un principio di trasparenza dei criteri di assegnazione, attraverso regole riconoscibili e verificabili, che tendano a realizzare i principi costituzionali di imparzialità dell'azione giudiziaria, efficienza e buon andamento dell'organizzazione degli uffici giudiziari, autonomia e indipendenza anche dei magistrati requirenti.

Il *progetto Castelli 2* si pone chiaramente in preoccupante controtendenza rispetto a questa evoluzione, nel senso di una maggiore gerarchizzazione all'interno degli uffici del pubblico ministero, la quale appare accettabile e compatibile con i principi costituzionali solo nella misura in cui sia realmente necessaria al buon andamento della macchina giudiziaria (art. 97) - può ritenersi tale la previsione che ogni atto d'ufficio che incida o richieda di incidere su diritti reali o sulla libertà personale siano assunti previo assenso del procuratore della Repubblica? - e all'effettività dell'obbligo di esercizio dell'azione penale (art. 112) e non quando appaia come una supremazia arbitraria.

11. Qualche osservazione sul procedimento e gli strumenti di valutazione

Se la logica dei concorsi, per titoli ed esami, che pare animare il *progetto Castelli 2* risulta, per le ragioni viste, assai criticabile, sembra comunque necessario e non ulteriormente rinviabile, come detto, un intervento legislativo che fissi alcuni punti e criteri per la valutazione della professionalità dei magistrati ed a questo fine ritengo di grande utilità l'esperienza di questi seminari organizzati dall'Anm.

I criteri dovrebbero valere sia per il procedimento da seguire, sia con riguardo alle fonti da utilizzare e, per i primi, si potrebbe pensare alla previsione di scadenze temporali ravvicinate, alla valorizzazione del contraddittorio con gli interessati, alla scelta se sostituire il giudizio con un voto (e stabilire, eventualmente, che certi voti massimi possono, in quanto eccezionali, essere attribuiti solo in una determinata percentuale), riconoscere al Csm (con riguardo ai giudizi amministrativi davanti ai Tar) un margine di discrezionalità maggiore rispetto a quello proprio della pubblica amministrazione nella scelta dei funzionari amministrativi.

Quanto agli strumenti, certamente da valorizzare le audizioni dirette, ad evitare che si operi soprattutto attraverso giudizi espressi su giudizi, anziché su fatti e comportamenti, come pure la produzione giurisdizionale (quanto a tecnica seguita e non certo a soluzioni interpretative accolte o giudizi di merito), rispetto alla quale alcuni dubbi potrebbero nutrirsi in ordine all'opportunità di inserire tra i criteri quello, indicato da alcuni, della percentuale delle decisioni appellate o confermate o delle condanne ottenute dal pubblico ministero.

Utili senz'altro anche le informazioni provenienti dall'avvocatura, per le quali si pone il problema di individuare attraverso quali forme sia possibile istituzionalizzare il rapporto. Nei vari progetti e proposte che si sono succeduti, si è parlato di prevedere il parere dell'Ordine degli avvocati, la richiesta di notizia allo stesso solo su fatti specifici, sia positivi che negativi oppure solo se negativi, la possibilità, da parte di rappresentanti degli avvocati o dei singoli avvocati, di segnalare fatti specifici. Al proposito non pare doversi ritenere ostativa la risposta della IV Commissione del Csm (21 settembre 2000) che ha escluso la possibilità di trasfondere nell'autorelazione del magistrato un parere formulato dal consiglio dell'Ordine degli avvocati, dal momento che la stessa si riferisce esplicitamente agli ambiti di valutazione «attualmente consentiti dalla normativa primaria e secondaria di settore».

Di estrema utilità, contando sullo sviluppo dei supporti informatici, l'elaborazione di schede di rilevazione del lavoro dei magistrati che tengano conto delle specifiche caratteristiche, oltre che dei dati più tradizionali. In proposito ho avuto occasione di leggere ipotesi assai perfezionate, grazie anche al lavoro di esperti del Csm e del Ministero della Giustizia, sulle quali potrebbe solamente porsi un dubbio di "fattibilità", ossia la reale possibilità che certi progetti, in tempi ragionevoli, siano davvero concretamente realizzabili nei diversi uffici giudiziari italiani, se esista cioè il personale idoneo che possa operare, senza che ciò comporti un aggravio incompatibile con i carichi di lavoro che attualmente gravano sulla magistratura.

Infine un ultimo brevissimo accenno all'opportunità che di professionalità del giudice si parli anche con riguardo alla magistratura onoraria, oltre che di quella ordinaria. Così come si discute in ordine ai modi ed alle forme di un'eventuale partecipazione della prima al circuito dell'autogoverno della magistratura, si potrebbe forse, ovviamente con tutte le dovute differenziazioni date dalle particolarità del rapporto onorario, estendere anche alla magistratura onoraria la problematica del controllo di professionalità.

Valutazioni di professionalità. I compiti del Consiglio superiore della magistratura

Giovanni Mammine

1. Il sistema di progressione in carriera dei magistrati ordinari

La progressione in carriera dei magistrati ordinari è basata su un sistema per il quale ogni magistrato deve superare, secondo scansioni temporali dell'anzianità di servizio predeterminate, una valutazione fondata sui parametri della laboriosità, della capacità, della diligenza, della preparazione nell'esercizio delle funzioni, indicati dalle leggi che regolano le varie tappe della "carriera" della magistratura (Dpr 17 luglio 1998 per il conferimento delle funzioni agli uditori giudiziari, leggi 2 aprile 1979 n. 97, per la nomina a magistrato di tribunale, 25 luglio 1966 n. 570 per la nomina a magistrato di appello, 20 dicembre 1973 n. 831, per l'idoneità alle funzioni di legittimità ed alle funzioni direttive superiori). L'accesso ai vari "gradi" della carriera consente anche la progressione del trattamento economico.

Questo sistema è stato progressivamente introdotto in sostituzione del sistema c.d. a ruoli chiusi, nel quale la progressione in carriera era scandita non dalla maturazione dell'anzianità di servizio e dalle conseguenti valutazioni di idoneità, ma dalla vacanza dei posti di organico relativi alla funzione giurisdizionale superiore a quella occupata. L'accesso a questi posti di organico era consentito, secondo l'originario disegno dell'ordinamento giudiziario del 1941, parte ai magistrati che superavano appositi concorsi per esami o per titoli, parte a magistrati che superavano un apposito scrutinio di merito. Il previgente sistema fu progressivamente soppresso e sostituito con quello attuale, in attuazione della disposizione della Costituzione per la quale «i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni» (art. 107, co. 3).

L'attuale sistema è, dunque, subordinato alla formulazione di un giudizio positivo circa la professionalità del magistrato sulla base dei parametri fissati dalla legge in relazione ad ogni passaggio di grado. Soggetto deputato alla formulazione di tale giudizio è il Consiglio superiore della magistratura, il quale procede alla valutazione del candidato sulla base del parere predisposto dal Consiglio giudiziario, nell'ambito di un procedimento amministrativo delineato nelle sue linee dalla stessa legge, destinato a concludersi con la delibera del Csm e con il provvedimento amministrativo del Ministro che recepisce la delibera stessa.

2. La funzione del Consiglio superiore della magistratura

Il contenuto dei parametri di valutazione della professionalità è delineato solo in via generale dalla legge e deve essere fissato nel suo contenuto dall'organo che effettua la valutazione (il Consiglio superiore della magistratura), dall'orga-

no consultivo (il Consiglio giudiziario) e dall'organo propositivo (il capo dell'ufficio), che sono chiamati ad intervenire nell'ambito del procedimento amministrativo di valutazione. Nella sostanza, la legge fa rinvio al potere di normazione secondaria del Csm, rimettendo ad esso la fissazione del contenuto concreto dei parametri e dell'*iter* procedimentale per l'adozione del giudizio valutativo.

Esercitando tale potere di normazione, con le sue circolari, il Consiglio ha enucleato una serie di criteri e principi da seguire al momento della formulazione del giudizio in punto di laboriosità, capacità e diligenza, ecc., non solo da parte dell'organo di autogoverno, ma anche da parte dei Consigli giudiziari. Si richiamano al riguardo le due fondamentali circolari prot. 1275 del 22 maggio 1985, sui criteri di formulazione dei pareri dei Consigli giudiziari, e 17003 del 24 settembre 1999, sulla verifica periodica di professionalità dei magistrati all'atto della loro progressione in carriera.

Il Csm con tale attività di normazione secondaria si è posto l'obiettivo di rendere veramente effettivo il momento valutativo, per avere sempre un quadro esatto della professionalità del magistrato e delle sue attitudini. Per questa ragione ha condensato in una sua struttura interna, la Quarta Commissione referente, la definizione e la gestione dei sistemi di valutazione di professionalità e tutte le progressioni in carriera, fino alle procedure di dispensa dal servizio dei magistrati. A questa Commissione è affidato il compito di proporre al Consiglio giudizi valutativi omogenei, finalizzati allo scopo di una migliore conoscenza della reale qualità professionale del magistrato.

In particolare, ritiene il Consiglio che «questo razionale accorpamento di compiti, individuando in un'unica Commissione referente il centro di propulsione e di preparazione dell'attività consiliare in tema di valutazioni di professionalità, ha evidenziato come funzione preliminare quella di provvedere ad una risistemazione normativa e procedimentale che valga a dare una soddisfacente risposta all'esigenza di regole e criteri operativi diretti sia a migliorare gli strumenti conoscitivi indispensabili alla formulazione delle valutazioni che le competono, sia ad esprimere nelle forme più obiettive ed imparziali possibili tali valutazioni, non solo a tutela dei singoli magistrati interessati, ma, soprattutto, dell'interesse generale costituito dalla scelta delle persone più idonee allo svolgimento delle diverse funzioni giudiziarie» (secondo quanto affermato dalla delibera del Csm 9 luglio 1996, con cui venivano integrate le competenze della Quarta Commissione referente).

Che la Quarta Commissione sia la sede naturale e propulsiva dell'attività valutativa dei magistrati svolta dal Csm è confermato dalla circostanza che il Consiglio il 13 marzo 2003, proprio su proposta di questo organismo referente, ha adottato una delibera in materia di formulazione del giudizio attitudinale previsto dall'art. 190 ord. giud. all'atto del mutamento di funzioni del magistrato per trasferimento di sede sulla base di parametri e modalità di acquisizione dei dati di conoscenza elaborati dalla Commissione stessa. Per la prima volta sono stati indicati parametri omogenei (individuati nella laboriosità, nell'equilibrio, nello spirito di indipendenza, e nella consapevolezza della cultura della giurisdizione) di valutazione del magistrato ai fini del giudizio di idoneità al mutamento delle funzioni e sono state fissate le fonti di conoscenza e di acquisizione dei dati.

3. La verifica della professionalità dei magistrati

Quanto detto fino ad ora dovrebbe già avere in qualche modo sfatato un luogo comune abbastanza diffuso, e cioè che la progressione in carriera dei magistrati sarebbe “automatica” e basata sulla sola anzianità. Il sistema, come appena indicato, esclude, invece, ogni automatismo e subordina ad una “valutazione” i passaggi di grado, che sono vere e proprie tappe della carriera del magistrato, in quanto, oltre a consentire l’attribuzione di un superiore trattamento economico, permettono al magistrato di accedere anche alle funzioni di appello, di cassazione ed agli incarichi direttivi superiori. La circostanza che per legge ogni passaggio di carriera è conseguenza di una valutazione del magistrato e, nella sostanza, della verifica del suo grado di professionalità, pertanto, vale ad escludere ogni automatismo di carriera.

La funzione strumentale appena evidenziata assegna alle valutazioni di professionalità effettuate dal Csm un significato strategico, non solo (e non tanto) per le progressioni in carriera dei singoli magistrati, ma, più in generale, per la qualificazione della magistratura nel suo complesso, in quanto è evidente che un’attività valutativa seria ed affidabile conferisce attendibilità ai giudizi di idoneità ed ha un vero e proprio significato educativo nei confronti di coloro che debbono sottoporsi ai giudizi stessi, che sono stimolati a coltivare la loro preparazione professionale e ad incrementare quelle doti di equilibrio, autonomia ed indipendenza che sono il contenuto naturale della professione del magistrato.

La consapevolezza di questa funzione ha spinto il Consiglio superiore della magistratura ad acquisire, con i mezzi giuridici a sua disposizione e, quindi, senza uscire dai limiti della sua potestà normativa di carattere secondario, più approfonditi strumenti di valutazione. A prescindere da interventi più radicali che coinvolgono altre istituzioni (si pensi non solo alle più volte annunciate modifiche legislative, ma anche all’elaborazione di nuovi e corretti strumenti di elaborazione statistica dei dati lavorativi degli uffici, ancora allo stato embrionale), è infatti nella potestà del Consiglio non solo individuare i punti di sofferenza dell’attuale sistema di valutazione, ma anche darsi nuovi strumenti di indagine che rendano qualitativamente valido il giudizio formulato sui singoli magistrati all’atto della progressione in carriera.

Essenziale è la qualità delle fonti di conoscenza. Il Csm ha elaborato criteri per dare oggettività al parere che il Consiglio giudiziario ed i dirigenti degli uffici formulano a proposito del magistrato in valutazione, imponendo loro di uniformarsi ai criteri elaborati dalla circolare prot. 1275 del 1985¹. La preoccupazione è stata quella di liberare nella maggiore misura possibile pareri e rapporti dalle considerazioni soggettive di coloro che sono chiamati ad esprimerli, sottolinean-

¹ La circolare del 1985 impone ai Consigli giudiziari di formulare i loro pareri all’esito di una composita attività istruttoria, basata su fonti di conoscenza puntualmente indicate, quali: 1) i rapporti dei dirigenti degli uffici e gli altri documenti contenuti nel fascicolo personale, 2) le statistiche dell’ufficio, 3) i fatti accertati a seguito di notizie riferite dai componenti del Consiglio giudiziario, 4) gli elementi emersi da eventuali audizioni, 5) la scheda di autorelazione (capo V, lett. a, n. 1 della circolare prot. 1275 del 1985).

do il (peraltro indispensabile) carattere di oggettività che deve caratterizzare i dati da prendere in considerazione. Pertanto, la circolare prot. 1275 del 1985 per ogni passaggio della progressione in carriera, sulla base delle norme primarie di riferimento, enuclea i parametri da prendere in considerazione, indicando le specifiche fonti di riferimento da considerare.

Questa iniziativa ha senz'altro consentito che l'attività valutativa dei Consigli giudiziari partisse da una comune base di conoscenza ed ha conferito - quantomeno nelle intenzioni - omogeneità di contenuto ai pareri espressi. Tuttavia, dai pareri dei Consigli giudiziari, per la ricorrente utilizzazione di formule estimatorie stereotipe e ripetitive, si rileva un non sempre soddisfacente sistema di acquisizione dei dati in sede istruttoria, originato non solo dalle note carenze del sistema di rilevazione del lavoro giudiziario (statistico e di qualità, di cui, peraltro, si preannunziano consistenti modifiche), ma anche dalla sostanziale mancanza di omogeneità dei pareri dei Consigli giudiziari e, prima ancora, dei rapporti dei capi degli uffici.

Al riguardo la circolare prot. 17003 del 1999 mette in risalto l'opportunità di modificare la disciplina in materia di formulazione dei pareri dei Consigli giudiziari «affinché essi divengano più precisi, più specifici e più concreti - e in definitiva più attendibili - e non si limitino, come spesso ancora oggi accade nonostante le innovazioni apportate dalla circolare del 1985, a riproduzioni in linguaggio più o meno retorico di altri testi meramente valutativi, prive di elementi concreti di riscontro e di informazione» (cap. II della relazione introduttiva, *sub* par. 3).

Ed è proprio sul terreno della qualità delle fonti di conoscenza che è possibile migliorare ulteriormente. La Quarta Commissione sta procedendo su preciso mandato del *plenum* ad un approfondimento sulla materia delle valutazioni di professionalità e sta dedicando alla materia una particolare attenzione, con il proposito di raggiungere l'obiettivo di verificare se le valutazioni stesse, così come sono oggi effettuate, abbiano un sufficiente livello di affidabilità e se, in ogni caso, le modalità di valutazione possano essere in qualche modo perfezionate ed arricchite da ulteriori strumenti di conoscenza.

4. Le recenti proposte di modifica della progressione in carriera dei magistrati ordinari

L'emendamento governativo al disegno di legge n. 1296 di riforma dell'ordinamento giudiziario, attualmente in discussione dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, recentemente presentato, propone una sostanziale revisione della progressione in carriera dei magistrati.

Sintetizzando al massimo il contenuto della proposta, per la parte che qui interessa, può dirsi che le funzioni dei magistrati si distinguerebbero in funzioni di primo e secondo grado, in funzioni semidirettive e direttive di primo e secondo grado, in funzioni di legittimità e in funzioni direttive di legittimità (con distinzione in tutti i casi, salvo le semidirettive, tra *requirenti* e *giudicanti*). Verrebbe assicurata la progressione economica automatica dei magistrati secondo sette

classi di anzianità (corrispondenti in pratica agli avanzamenti attualmente previsti), mentre la progressione nelle funzioni (tanto requirenti che giudicanti) sarebbe consentita solo all'esito di un concorso per titoli ed esami (scritti ed orali). Anche il conferimento degli incarichi direttivi è subordinato al superamento di un concorso per titoli ed esami; solo le funzioni direttive sono attribuite «previa valutazione dei titoli».

La valutazione di professionalità assume una funzione solo residuale, in quanto è riservata a quei magistrati che non intendono partecipare ai concorsi o che non riescono a superarli. Sono previsti tre momenti valutativi in tutta la carriera.

La proposta di modifica sovverte integralmente il sistema attualmente in vigore. Nel suo nucleo portante, essa prevede che alla progressione in carriera (sia giuridica che economica) basata sulla valutazione di laboriosità, capacità, diligenza, preparazione nell'esercizio delle funzioni, ovvero sull'accertamento della professionalità acquisita nell'esercizio concreto della giurisdizione, si sostituirebbe una progressione economica legata solo all'anzianità ed una progressione nel grado delle funzioni (non economica) scandita dal superamento di esami teorici (scritti ed orali) e pratici (valutazione di titoli costituiti da «lavori giudiziari e scientifici»).

A questa impostazione possono muoversi due obiezioni di fondo.

Deve rilevarsi, innanzitutto, che il modello di carriera proposto dall'emendamento configura la carriera del magistrato secondo uno schema giuridico obsoleto, riconducibile alla visione gerarchica dell'amministrazione pubblica ed alla rigidità dei suoi comparti. Questo schema è stato definitivamente abbandonato per il lavoro pubblico con la riforma del 1992, quando, con la privatizzazione del pubblico impiego, si sono ridotte al minimo le occasioni concorsuali e si è privilegiata per l'avanzamento del personale e la configurazione della sua carriera una strada basata sulla formazione e sulla verifica di professionalità. Sostanzialmente l'emendamento prefigura un'articolazione interna della magistratura che non guarda al futuro, ma che torna all'ordinamento della carriera degli anni '60, ricalcandone l'inadeguatezza alla Costituzione e legittimando le obiezioni che ad esso furono mosse in passato, quali la scarsa incentivazione dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice e l'incentivazione del conformismo nei confronti della giurisprudenza dominante.

Sul piano più generale della riforma della struttura della giustizia, la proposta di riforma fallisce l'obiettivo del recupero di efficienza della giustizia e della diminuzione dei suoi tempi. Una carriera basata su continue prove di esame incentiva non la laboriosità e l'efficienza del lavoro giudiziario, ma costringe i magistrati ad un costante impegno di studio, da un lato per essere esaminati e dall'altro per svolgere la funzione di esaminatori, con lo svolgimento di un'intensa attività diretta non a migliorare la qualità del lavoro (ed a porsi, quindi, al servizio della collettività), ma destinata a soddisfare un fine essenzialmente egoistico dei singoli. Qualità e recupero di efficienza della giustizia rimangono, pertanto, sullo sfondo e non sembrano neppure essere sfiorati da questa riforma.

5. Alcuni spunti di riflessione

Sul disegno di legge governativo il Consiglio superiore della magistratura è stato chiamato ad esprimere un formale parere; una presa di posizione dell'organo di autogoverno sarà, pertanto, assunta solamente in questa sede propria. Quanto al disegno di riforma le notazioni di ordine generale appena svolte costituiscono un contributo di carattere personale che, ritengo, potranno costituire un valido, ulteriore, elemento di discussione. Intendo, invece, procedere ad alcune riflessioni specifiche sul sistema attuale di valutazione, per vedere se esso, invece di essere nella pratica abbandonato, con alcuni opportuni ritocchi possa svolgere una funzione di affidabile strumento di selezione, rispondendo alle aspettative di effettivo accertamento della professionalità dei magistrati.

Il sistema che ho in precedenza illustrato presenta, indubbiamente, vari lati deboli. Il Consiglio superiore, valendosi del suo potere di normazione secondaria, ha sopperito in sede attuativa a varie carenze, senza, però, poter intervenire su alcune vere e proprie lacune contenutistiche, cui può far fronte solamente l'intervento del legislatore.

Il primo punto da affrontare è quello della genericità dei parametri di valutazione indicati dalla legge. Formule definitorie quali laboriosità, capacità, diligenza e preparazione dimostrate nell'esercizio delle funzioni circoscrivono parametri sicuramente rilevanti ai fini dell'espressione del giudizio valutativo. Il giudizio stesso, tuttavia, sarebbe tanto più attendibile ed affidabile se il legislatore desse anche un contenuto più specifico ai parametri stessi ed indicasse le fonti di acquisizione dei dati necessari a valutarne l'effettiva sussistenza per ciascun magistrato.

Altro punto particolarmente delicato è quello della frequenza delle valutazioni. Il sistema attuale è strettamente collegato alla progressione in carriera, di modo che un magistrato che resta in servizio 45-50 anni (ipotesi non certo teorica dopo il riconoscimento della facoltà di prolungare il servizio fino a 75 anni) è valutato cinque volte: per l'idoneità al conferimento delle funzioni giurisdizionali (ovvero, all'atto della destinazione alla prima sede di servizio, circa un anno dopo l'ingresso in magistratura), per la promozione a magistrato di tribunale (due anni dopo l'ingresso in magistratura), per la promozione a magistrato di appello (undici anni dopo la promozione a magistrato di tribunale), per l'idoneità alle funzioni di Cassazione (sette anni dopo la promozione in appello) e per l'idoneità alle funzioni direttive superiori (otto anni dopo l'idoneità alle funzioni di Cassazione). Questi momenti di valutazione sono concentrati tutti nei primi 28 anni di carriera, di modo che, ove si consideri la durata media della vita professionale sopra indicata, rimane privo di valutazione un periodo della carriera lungo più di 15 anni, nel quale esiste una qualche valutazione solamente nel caso che l'interessato proponga domande di trasferimento o di conferimento di uffici per le quali è richiesta una specifica valutazione attitudinale (per l'idoneità a ricoprire un incarico direttivo o semidirettivo, oppure per l'idoneità al passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, o viceversa).

È evidente che la consapevolezza di non dovere subire più alcuna valutazione obbligatoria può dar luogo in questo ultimo periodo a momenti di rilassa-

mento professionale, che potrebbero essere evitati se fosse previsto un ulteriore momento obbligatorio di valutazione (eventualmente collegato ad un passaggio ulteriore della progressione economica). È evidente che per una simile innovazione e per dare certezza giuridica a questa materia è necessario l'intervento del legislatore.

6. Un obiettivo concreto

Se l'obiettivo comune è quello di dare maggiore efficienza alla struttura giudiziaria e, allo stesso tempo, quello di garantire un'adeguata risposta alla domanda di giustizia nel rispetto (ed, anzi, con la tutela) dei diritti del cittadino, mi domando se la via giusta non sia quella di garantire, con adeguati interventi legislativi, una migliore qualità dell'attività di valutazione, in modo da assicurare che la professionalità dei magistrati sia veramente adeguata alla funzione che essi ricoprono nell'ambito istituzionale.

È questa la direzione in cui potrebbe essere indirizzata una seria riforma ordinamentale, in luogo di un improbabile ritorno all'antico, basato su esami, scrutini e valutazioni para accademiche che avrebbero il solo scopo di distogliere il magistrato dal suo lavoro giornaliero, costringendolo ad un'attività di studio continua e defatigante, finalizzata non ad un recupero di funzionalità della struttura giudiziaria, ma alla soddisfazione di un'egoistica volontà di carriera.

Le proposte del governo in materia di ordinamento giudiziario *

Michele Vietti

Grazie per l'invito a cui non mi sono sottratto. Ci tenevo ad intervenire ai vostri lavori, a portare il segno dell'attenzione del Ministero della Giustizia e anche a significare con la mia presenza la volontà di non interrompere un dialogo in un momento delicato, quale è quello della presentazione del cosiddetto *maxi-emendamento* sulla riforma dell'ordinamento giudiziario che tocca da vicino la vita, la carriera, l'organizzazione di tutti i magistrati.

Non mi sottraggo alle sollecitazioni ad esprimere l'orientamento del governo sull'importante tema della valutazione di professionalità a cui voi avete dedicato non solo un documento molto ampio, molto articolato, che ho letto con attenzione, ma anche una serie di convegni di cui questo rappresenta la sintesi. Noi siamo convinti, e lo abbiamo detto, che il tema della professionalità dei magistrati vada affrontato all'interno della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Dico subito che, personalmente, non condivido l'alternativa che da alcuni viene posta, penso per esempio al documento della sezione della Anm della Cassazione, tra efficienza e riforma dell'ordinamento giudiziario. L'efficienza che tutti rivendichiamo, che tutti richiamiamo, che tutti vogliamo, se poi non la decliniamo in termini concreti, in termini operativi, in termini di organizzazione e quindi in termini di ordinamento giudiziario, rimane un *flatus vocis* su cui possiamo anche trovarci d'accordo, ma a cui poi non seguono i fatti.

Ecco perché io credo che mettere mano all'ordinamento giudiziario sia una priorità: non solo perché ce lo impone la VII disposizione transitoria della Costituzione che, per la verità, sta lì a raccomandarcelo da più di 50 anni; non solo perché ce lo ha detto la Corte Costituzionale, vagliando la costituzionalità di alcune norme dell'ordinamento giudiziario con la riserva che si dovesse tempestivamente però fare la riforma; non solo perché ce lo ha detto anche la Corte di Giustizia europea nel contesto di molte condanne, attribuendo le colpe dei ritardi proprio alla vetustà del nostro ordinamento. Non solo per tutto questo, ma anche perché sono convinto che una riforma dell'ordinamento giudiziario avrà ricadute positive in termini di efficienza. Del resto, abbiamo tante volte condotto operazioni su altri fronti, abbiamo cambiato le regole processuali più volte, con una certa trasversalità di carattere politico e quindi con risultati non addebitabili ad una parte soltanto, abbiamo fatto straordinari investimenti in termini di informatizzazione, abbiamo reclutato magistrati e personale amministrativo, ma con tutto ciò l'efficienza è rimasta una chimera.

Del resto, tutte le considerazioni che l'Anm svolge nel suo documento sul tema della professionalità attengono in ultima analisi al tema dell'organizzazione. Perché? Perché certo, l'efficienza dipende dalla professionalità, dite voi e io

* Il titolo è della redazione.

sono d'accordo, ma la professionalità va verificata in momenti tipici quali l'accesso, la selezione, la formazione, la progressione; questi sono momenti di verifica della professionalità e dunque sono momenti che diventano condizioni dell'efficienza.

E allora io non credo che parliamo di cose diverse, parliamo sostanzialmente della stessa cosa, dobbiamo trovare il modo di declinarla in modo unitario. Lo sforzo che noi facciamo con la proposta di riforma si colloca all'interno di questo ragionamento che parte dall'efficienza, vede come condizione di efficienza la professionalità e cerca di declinare la professionalità in termini concreti, con riferimento all'accesso, alla progressione in carriera, alla selezione, alla formazione, agli uffici direttivi, alla scuola...

L'accesso: lo immaginiamo come reclutamento di secondo grado, lo abbiamo perfezionato rispetto all'ipotesi originaria della proposta, inserendo non soltanto la possibilità di concorrere per gli avvocati, i dottori di ricerca, coloro che abbiano superato un concorso per funzioni direttive nella pubblica amministrazione, ma anche per coloro che abbiano svolto funzioni di magistrato onorario per almeno tre anni e coloro che abbiano conseguito il diploma nelle scuole di specializzazione forense.

Sono personalmente un convinto fautore delle scuole di specializzazione forense, perché sono convinto che quello sia il luogo della tanto invocata formazione alla cultura comune della giurisdizione, dove insieme magistrati, avvocati, notai si preparano ad accedere ciascuno alle proprie carriere professionali. Queste scuole sono partite tra mille difficoltà, grazie alla buona volontà delle università e di qualche professore che ci ha creduto, e io sono convinto che le dobbiamo aiutare, perché di lì passa la vera formazione e selezione del personale che si dedica poi alle attività forensi in questo paese. Qualcuno teme che la scuola, che originariamente si chiamava scuola della magistratura e che adesso si chiamerebbe scuola superiore delle professioni giuridiche, possa in qualche modo interferire con le scuole di specializzazione.

Dico subito, senza voler negare la mia piena responsabilità rispetto al contenuto complessivo del maxi-emendamento, che questa preoccupazione ha qualche ragione di fondatezza. Credo che nel corso dell'iter parlamentare bisognerà precisare bene che la scuola superiore delle professioni giuridiche non deve in nessun modo intaccare il ruolo e la funzione delle scuole di specializzazione forensi e delle scuole forensi degli ordini professionali. Nella versione originale, la scuola doveva essere la scuola riservata ai magistrati, ora diventa una scuola mista, che dovrebbe in qualche modo rappresentare un'ulteriore porta di accesso al concorso da uditore. Mi pare, francamente, una costruzione un po' barocca, che non ha spazi concorrenziali rispetto alle scuole di specializzazione e alle scuole forensi. Sono convinto che concepire l'accesso come secondo grado, dopo aver fatto esperienze nei vari settori della giurisdizione, sia un vantaggio per la selezione di magistrati, i quali porteranno con sé un patrimonio di formazione e di esperienza che consentirà loro di fare meglio il proprio mestiere.

Le carriere: fin dalla discussione che avemmo sul testo originario della proposta di riforma, ci dicemmo che forse avevamo osato troppo poco sul fronte della progressione, perché di fatto nulla si diceva sul tema delle qualifiche, su cui

il dibattito aveva fatto maturare un giudizio sostanzialmente negativo. Tutti siamo d'accordo che il vecchio meccanismo di progressione per qualifiche astratte ha fatto il suo tempo e non rappresenta più niente.

Nel maxi-emendamento abbiamo distinto da un lato la progressione economica, la quale rimane legata agli scatti stipendiali automatici identici a quelli attuali, dall'altro abbiamo abolito le qualifiche e introdotto un meccanismo di progressione in carriera attraverso un doppio binario, ovvero il binario dei concorsi per accedere alle funzioni di secondo grado e alle funzioni di legittimità e l'altro binario per chi decide di non fare i concorsi che prevede tre valutazioni, una a 13 anni, una a 20 anni e una a 28 anni di carriera.

So che questa soluzione dei concorsi non è condivisa e non piace all'Anm, so però anche che siamo tutti d'accordo che l'attuale sistema di progressione in carriera non funziona. Nel vostro documento sulla professionalità voi stessi avete cenni molto critici all'attuale meccanismo di valutazione del Csm che, come tutti sappiamo, funziona per presunzioni positive: il magistrato fa carriera sulla presunzione che non vi siano elementi negativi, fa carriera sulla base di pareri, voi stessi lo dite nel vostro documento in modo molto onesto, che sono standard, pareri tutti encomiastici, pareri che descrivono figure di magistrati in cui il livello di valutazione parte da «ottimo» e poi sale a «eccezionale», «straordinario», «eccellente» e poi mancano gli aggettivi, perché quando si arriva a quelli veramente bravi non si hanno più a disposizione termini per descriverli. Questi pareri non contengono alcuna reale valutazione sulla capacità, sulla professionalità e sulle attitudini del magistrato e anche quando si allegano le autorelazioni non si hanno grandi miglioramenti. Nel vostro documento si dice: anche le autorelazioni sono fatte male, andrebbero fatte secondo moduli standardizzati che forniscano effettivamente elementi di conoscenza concreti, perché altrimenti l'autorelazione diventa una sorta di fotocopia del parere encomiastico, in cui il candidato parla bene di sé in terza persona, generiche autocelebrazioni di sé in terza persona. Non solo, voi stessi lo dite nel vostro documento: le valutazioni, così come sono fatte oggi, sono valutazioni che prevedono l'idoneità a "tutto tondo", cioè magistrati che sono idonei a tutto e capaci di fare tutto: i requirenti, i giudicanti, i direttivi...

Tutto questo non funziona, perché non è ancorato a parametri oggettivi, non si basa su dati precisi, non tiene conto della produttività, e giustamente voi richiamate nel vostro documento la necessità di introdurre, proprio per valutare la professionalità, anche elementi di valutazione della produttività. Per valutare la produttività bisogna trovare sistemi di rilevazione: siamo tutti d'accordo che le statistiche, così come sono oggi, non funzionano. Abbiamo costituito un gruppo misto, Ministero-Csm, che ha identificato una serie di indicatori di efficienza. Mi pare che sia stato fatto un buon lavoro, lo abbiamo fatto per gli uffici di primo grado, bisognerebbe farlo per gli uffici di secondo grado e arrivare a farlo per ogni singolo magistrato. Il Ministero deve applicare gli indicatori di efficienza in alcuni uffici campione; abbiamo avuto delle difficoltà a far partire la sperimentazione, anche perché c'è stato da parte della Corte dei Conti qualche rilievo. Il Ministero, comunque, è deciso ad iniziare la sperimentazione, applicando quegli indicatori di efficienza che rappresentano un buon percorso, io credo, per rilevare la reale, effettiva produttività.

Voi dite nella relazione: bisogna trovare dei momenti di accertamento in positivo per una selezione attitudinale delle funzioni in concreto svolte o che si debbono svolgere. Io sono assolutamente d'accordo, così come sono d'accordo con voi che l'attuale sistema non produce questo. Vi do un dato, che gli addetti ai lavori conoscono, ma credo che sia bene diffondere. Il risultato delle valutazioni di idoneità della IV Commissione del Csm dal gennaio 2001 ad oggi è il seguente: non idonei in appello 3, in Cassazione 3, in funzioni direttive superiori 5. Allora, se questo è il risultato del meccanismo attuale, credo che obiettivamente nessuno e tanto meno i magistrati possano chiedere di mantenerlo. Questo è un sistema che non funziona, lo dice il risultato, perché è un sistema che sostanzialmente premia in automatico tutti, a scapito ovviamente di quelli bravi davvero, di quelli che lavorano davvero, di quelli che si aggiornano davvero, di quelli che hanno professionalità davvero.

Voi dite nel vostro documento: l'imparzialità e l'autonomia non possono diventare un pretesto per non fare i controlli. Io sono d'accordo. Voi dite: un sistema forte ed efficace di controllo di professionalità non deve essere considerato una minaccia, e io sono d'accordo. Allora dobbiamo trovare un sistema diverso. Discutiamo da anni di parametri, di criteri, di dati, di rilevazioni statistiche, di efficienza, di professionalità e di produttività, ma tutto questo purtroppo non si è tradotto in nessuna proposta concreta e, alla fine, abbiamo continuato ad andare avanti con l'attuale meccanismo.

Noi abbiamo proposto i concorsi: io non dico che il concorso è la panacea, non dico che il concorso è la soluzione di tutti i mali, dico che il concorso vuole essere questo momento forte di accertamento in positivo, di una selezione attitudinale delle funzioni, come voi chiedete. Dopodiché, io dico anche, questa è una legge delega in cui c'è un'indicazione generica sul concorso. Il contenuto di questo concorso dovrà essere riempito dal legislatore delegato: è previsto in alcuni casi per titoli ed esami, in alcuni soltanto per titoli, in alcuni un colloquio, in altri titoli scientifici e giudiziari, produttività, laboriosità, capacità dirigenziali e organizzative per i dirigenti, ma poi tutto questo dovrà essere specificato dal legislatore delegato.

Il legislatore delegato avrà tutte le opportunità di riempire la formula "concorso" con contenuti che non si prestino all'accusa che viene da voi e che preoccupa anche me di un magistrato che non lavora più perché si mette soltanto a studiare per fare il tema o fare sentenze "pittate". Ma chi l'ha detto che il concorso deve essere il tema tipo concorso per uditore: «Premessi brevi cenni sull'istituto nel diritto romano, dica il candidato...». Io credo che non possa e non debba essere questo. Valutiamo insieme che cosa vuole dire una prova che consenta di accertare professionalità, capacità, preparazione, attitudine, merito.

Le funzioni: noi costruiamo questo meccanismo, che qualcuno ha definito un po' ipocrita, di un accesso alla magistratura per posti distinti nella magistratura giudicante e in quella requirente: un unico bando di concorso, un unico concorso, ma il candidato deve indicare per quale funzione concorre e sostiene una parte di prove comuni e una parte di prove relative alla specificità della funzione prescelta. Dopodiché è possibile passare da una funzione all'altra sostenendo anche qui quello che si chiama concorso. Voi dite nel vostro documen-

to, e io sono d'accordo, che l'articolo 190 dell'ordinamento giudiziario, così come è scritto e così come è stato applicato, non funziona, non ha dato buoni risultati. Voi dite nel vostro documento, e io sono d'accordo, che l'interscambiabilità delle funzioni è stata spesso interpretata come indifferenza delle funzioni, e questo è sbagliato. Ci vuole una verifica di professionalità di attitudini specifiche che l'attuale articolo 190 dell'ordinamento giudiziario, così come è applicato dal Consiglio superiore, non consente. Voi stessi nel documento dite: «ci sono all'interno della magistratura mestieri differenti». Quando parlate delle rilevazioni e della produttività dite: «bisogna distinguere, perché ovviamente una cosa è il mestiere del pubblico ministero e una cosa è il mestiere del giudice». Io non credo che questo sia lesivo del nostro impianto costituzionale. La Corte Costituzionale, come è noto, con la sentenza 44 del febbraio del 2000 ha detto testualmente: «La costituzione, pur considerando la magistratura come un unico ordine soggetto ai poteri dell'unico Csm, non contiene alcun principio che imponga o precluda la configurazione di una carriera unica, o di carriere separate per magistrati addetti alle funzioni giudicanti o requirenti, o che impedisca di limitare o condizionare più o meno severamente il passaggio dalle une alle altre». Ci siamo limitati a condizionare in modo più severo il passaggio da una funzione all'altra, ma il passaggio permane, il passaggio è sempre possibile, è solo sottoposto ad una valutazione ulteriore.

I direttivi: voi dite nel vostro documento, e io sono d'accordo, «i direttivi devono essere selezionati sulla base di una conoscenza più attenta dell'ordinamento giudiziario, delle circolari, e una verifica delle doti organizzative». Dite nel documento: «nell'attuale sistema ci sono lacune consistenti nell'ambito della formazione e della selezione dei direttivi». Chi vi parla ha fatto parte per due anni della V Commissione del Consiglio superiore e quindi può a tal proposito dare tutte le testimonianze che venissero richieste. La riforma propone che una commissione nominata tutta dal Consiglio superiore della magistratura, sia nella componente dei magistrati, sia nella componente dei professori, selezioni i direttivi sulla base dei titoli giudiziari e scientifici, della laboriosità, della capacità organizzativa: non mi sembra che la soluzione sia così dirimpente. Sulla temporaneità mi pare che siamo tutti d'accordo, la invoca l'Anm da tempo. Abbiamo risposto proponendo la temporaneità di tutti i direttivi per quattro anni con una verifica e la possibilità di proseguire per altri due. La norma, così come suona, prevede che chi cessa dal direttivo e aspira ad un direttivo dello stesso grado può rimanere nel circondario, mentre per un grado superiore si deve andare fuori distretto. Questo può avere una logica per i requirenti, ce l'ha meno per i giudicanti: credo che sia un aspetto su cui in sede parlamentare qualche ragionamento ulteriore si possa fare.

Abbiamo affrontato, infine, il tema degli articoli 2 e 3 della legge sulle guarentigie. Chi vi parla ha fatto parte per tre anni della I Commissione del Consiglio superiore della magistratura; quando è arrivato al Consiglio ha trovato nella sua stanza un migliaio di fascicoli pendenti a carico di magistrati siciliani alcuni dei quali risalenti a lustri. Credo che chiunque abbia vissuto o sulla sua pelle o sulla pelle degli altri un procedimento ex articolo 2 della legge sulle guarentigie, possa convenire che è una procedura che non funziona, perché ha

tempi troppo lunghi, è una procedura che non funziona perché quando alla fine di tempi biblici sembra approdare a qualche cosa, la semplice domanda di trasferimento dell'interessato paralizza il procedimento, è una procedura che non funziona perché, quando anche alla fine di tempi biblici, senza domanda di trasferimento dell'interessato, approda ad una decisione, il giudice amministrativo rileva la mancanza dell'attualità dell'incompatibilità ambientale.

Noi abbiamo proposto che questa procedura venga affidata alla sezione disciplinare come misura cautelare provvisoria, fermo restando che potrà essere adottata anche per causa indipendente da colpa del magistrato, così come è oggi. Abbiamo proposto di modificare anche l'articolo 3 della legge sulle guarentigie: casi eclatanti di inidoneità e di infermità mentale di magistrati non hanno portato alla destituzione perché alla fine scatta un senso di pietà e di compassione, per cui non si può lasciare per strada una persona di 40, 50 o di 60 anni senza altra alternativa, e quindi anche chi è affetto da gravi turbe mentali, e quindi è un pericolo per l'amministrazione della giustizia, rimane al suo posto. Abbiamo immaginato in questa proposta di consentire il tramutamento nella pubblica amministrazione con altre funzioni amministrative. Chi ha sperimentato procedure ex articolo 3 della legge sulle guarentigie sa quanto questo paracadute potrà essere utile per evitare la prosecuzione di situazioni gravemente dannose per la giurisdizione.

Non parlo ora del pubblico ministero e della riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero perché questo tema semmai lo dedichiamo ad un'occasione successiva, anche perché a mio parere va strettamente raccordato con le proposte di modifica del codice di procedura penale in attuazione dell'articolo 111 della Costituzione su cui stiamo lavorando.

Ho voluto ripercorrere la proposta di riforma dell'ordinamento alla luce del vostro documento sulla valutazione di professionalità, per cercare di dimostrare che in realtà muoviamo da una diagnosi che è in larga misura comune. L'analisi dei mali che affliggono il nostro sistema giudiziario è in realtà in larga misura condivisa. La terapia, certo, ci vede divergenti su alcuni aspetti, spero di avere contribuito a chiarire che forse le divergenze sono minori di quelle che appaiono nella comunicazione mediatica. Bisogna però che tutti quanti passiamo dalle enunciazioni di principio alle proposte concrete. Ormai siamo tutti d'accordo che le valutazioni di professionalità, di attitudine, di produttività, così come le fa il Consiglio superiore non funzionano. Noi abbiamo fatto una proposta, bisogna che anche l'Anm ci dica concretamente come pensa di tradurre in pratica quell'analisi pur ampiamente condivisa.

La proposta del Governo, che non è una proposta blindata, è all'esame della Commissione Giustizia del Senato. Credo che ci siano tutti i margini perché si facciano gli aggiustamenti tecnici necessari; in questo sistema tutto si tiene e quindi bisogna valutare con attenzione tutte le ricadute, perché in un castello di carte basta sottrarne una e c'è il rischio che tutto crolli.

Il confronto con l'Anm ovviamente rimane aperto. Credo che ci sarà presto un incontro con il Ministro e con il Ministero, a cui potranno seguire anche confronti di carattere tecnico; ci saranno confronti con le commissioni parlamentari; ci saranno, credo, gli spazi e le occasioni per tentare di trovare una condizione maggiore non soltanto sulla diagnosi, ma anche sulla terapia.

Sulla professionalità in Cassazione

Mario Cicala

L'individuazione del ruolo e perciò della professionalità propri del giudice di legittimità costituisce lo snodo fondamentale in cui si differenziano le due concezioni della giustizia e dell'ordine giudiziario che si sono dignitosamente contese (e si contendono) il campo, in un confronto dialettico che non è certo stato concluso dalle "famosi" leggi "Breganze" (25 luglio 1966, n. 570 sulla nomina a magistrato di Corte d'appello) e "Breganzone" (20 dicembre 1973, n. 831, sulla nomina a magistrato di Cassazione) che hanno abolito esami e scrutini prevedendo promozioni (ad essere precisi aumenti di stipendio) "a ruolo aperto", cioè in numero eccedente rispetto ai posti effettivamente disponibili. Ed hanno così segnato la sconfitta legislativa della concezione "piramidale" dell'ordine giudiziario con al vertice la Corte di Cassazione.

Sembra che tutti concordino nel ritenere che è compito della giurisdizione ricondurre sotto la disciplina della legge profili della realtà sociale che alla legge tendono a sfuggire; ma sussistono sfumature (e forse più che sfumature) diverse quando si considera il ruolo che nell'attività giudiziaria assumono la ricostruzione e la valutazione del reale, e soprattutto si tenta di scandagliare il significato e la portata dell'attività interpretativa della legge in sede giudiziaria.

Se ruolo fondamentale del giudice è interpretare la legge, più che applicarla al caso concreto (come sembrerebbe suggerire il desueto istituto del ricorso in Cassazione del Procuratore generale «nell'interesse della legge»), allora è logico che la Cassazione sia il vertice dell'ordinamento giudiziario, così come sostenuto in tempi oramai remoti dalle assemblee generali della Corte di Cassazione del 26 aprile 1962 e 26 aprile 1957 (secondo cui esiste «nell'ambito della magistratura, una scala di valori, la quale implica un progressivo perfezionamento tecnico professionale per le funzioni più elevate, maturato attraverso l'esperienza»). Ed è logico che si attribuisca un rilievo secondario alla capacità di indagare sulla realtà (che è opportuno assista i magistrati inquirenti), alla capacità di amministrare la realtà alla luce della legge (propria dei giudici della famiglia, delle aziende in crisi, di sorveglianza...), alla capacità manageriale ed organizzativa...

Soprattutto, per quel che qui interessa, se l'interpretazione giudiziaria della legge è un'operazione puramente logico-sistematica, con processi analoghi a quelli della scienza matematica, è opportuno che la spina dorsale della Cassazione sia costituita da brillanti giuristi selezionati in giovane età (è noto che un buon matematico conclude il suo ciclo creativo sui trent'anni) attraverso prove scritte, o l'esame dei saggi da essi prodotti, in analogia a quanto avviene nel mondo accademico.

L'osservazione della realtà induce però a constatare che la "nomofilachia" giudiziaria non è pura scienza giuridica, almeno se per scienza giuridica intendiamo la raffinata ed astratta elaborazione di schemi, che può prescindere dalla realtà viva ed operativa, come ha brillantemente ironizzato von Jhering, suppo-

nendo che per accedere ai vertici di questa scienza sia necessario bere “l’acqua di Lete” che fa dimenticare i problemi reali della vita e consente di contemplare i concetti “puri” della “proprietà”, del “possesso”, della “buona fede”.

La nomofilachia non può invece - a nostro avviso - prescindere dalla concretezza operativa e dai valori propri della giurisdizione. Per formulare l’esempio più banale: quando un collegio della Corte si uniforma al precedente, sovrappone all’astratta valutazione giuridica un valore concreto, la certezza dei rapporti giuridici.

Chi getta lo sguardo sull’odierna evoluzione della giurisprudenza della Corte non può che constatare come tale evoluzione si fondi su un continuo e positivo rapporto con la giurisdizione di merito e con la realtà sociale.

Esaminiamo solo l’esempio più clamoroso, ed universalmente apprezzato, di questa evoluzione.

Per oltre un secolo, dal 1865 al 1999, si è, in Italia, tenuto per certo che di fronte all’esercizio discrezionale del potere amministrativo non poteva esservi sindacato giudiziario (se non nei circoscritti limiti del processo penale) e di conseguenza non si configurava un “diritto civile” dei cittadini, la cui violazione desse luogo a risarcimento dei danni. Si riconosceva ai privati soltanto una qual aspettativa (definita “interesse legittimo”) a che lo Stato agisse secondo le leggi e nel pubblico interesse, aspettativa tutelabile attraverso i ricorsi interni all’amministrazione stessa o - dal 1889 - con il ricorso al Consiglio di Stato, cioè ad un organismo di alto prestigio, ma pur sempre originariamente di natura politico-amministrativa e che per altro poteva soltanto annullare l’atto illegittimo, ma non poteva accordare al privato alcun ristoro patrimoniale, né sostituire l’atto illegittimo con un atto diverso, conforme alla legge.

Questa situazione aveva le sue radici in una concezione politica e giuridica nata dalla Rivoluzione Francese, che aveva abbattuto il potere dei Tribunali Supremi o “Senati”, assieme a quello dei nobili che controllavano saldamente tali “Senati”.

Il principio che l’Amministrazione dovesse esser sottratta al sindacato giudiziario era, si badi, così radicata da essere condivisa in primo luogo proprio dai magistrati. L’art. 2 dell’allegato E alla legge 2248 del 20 marzo 1865 (sull’abolizione del contenzioso amministrativo), che devolve alla giurisdizione ordinaria «tutte le materie in cui si faccia questione di un diritto civile o politico», avrebbe probabilmente consentito già fin dal 1865 di sottoporre l’Amministrazione al controllo del giudice civile, secondo il modello anglosassone. Ma prevaleva l’opinione secondo cui simile soluzione non era “giusta” o - per meglio dire - non era conforme alle esigenze di uno stato ben ordinato.

Solo il venir meno di sacrali tabù ha scalzato le radici sociologiche di simile assetto, ha reso possibile la svolta giurisprudenziale. Ed il 22 luglio 1999 le Sezioni Unite della Cassazione con la loro sentenza n. 500/1999, tanto incisiva da suscitare l’attenzione dei mass-media nonostante riguardasse una materia tecnica priva di risvolti scandalistici, hanno stabilito che l’Amministrazione deve risarcire il danno cagionato da qualsiasi sua attività, od omissione, che risulti illegittima, anche quando non abbia leso un diritto soggettivo del privato, ma solo un suo interesse legittimo.

La sentenza 500/1999 è stata del resto solo una, ancorché clamorosa, manifestazione di una svolta profonda; basterà accennare all'evoluzione in atto nella giurisprudenza tributaria della Corte che va rivoluzionando il rapporto tradizionale cittadino/fisco.

La necessità di assicurare un rapporto dialettico e costruttivo del giudice di legittimità con la giurisprudenza di merito e con la realtà sociale induce a ritenere che il sistema di accesso in Cassazione debba essere fondato su una valutazione articolata che consenta certo anche a giovani di accedere alla Corte, ma non si concreti in una suddivisione in due categorie: accesso per concorso (giovani di serie A) e accesso per scrutinio (anziani di serie B). Appare invece preferibile un'unica commissione che proceda a valutare tutti gli aspiranti, formulando proposte su cui deciderà il Csm. Unici sono infatti i criteri cui si deve ispirare la scelta: occorre in primo luogo prendere in considerazione le esperienze giudiziarie del magistrato, valutando se esse consentano una prognosi positiva circa l'apporto che egli darà alla Corte. Ed affiancare a questa considerazione l'esame di una comprovata capacità a gestire gli strumenti di conoscenza ed elaborazione dei dati giuridico-normativi e dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale.

Preziosi sarebbero, nella valutazione dell'idoneità professionale all'accesso in Cassazione, i suggerimenti che potrebbe elaborare l'istituendo Consiglio giudiziario presso la Corte.

Deve poi essere ribadito che l'accesso in Cassazione è riconoscimento di specifiche capacità proprie della Corte (e di alcuni uffici di merito, quali la presidenza di sezione della Corte d'appello), ma non comporta una «promozione» o ad esempio un positivo giudizio sulle capacità direttive.

Il dibattito circa l'opportunità (o meno) di privilegiare in qualche modo (anche attraverso vantaggi economici) le funzioni di legittimità si rivela oggi oltre tutto fuorviante, perché distrae l'attenzione dal vero nodo che non è assicurare al consigliere di Cassazione un trattamento privilegiato, ma più semplicemente una dignità pari a quella di altri magistrati, fornendogli i mezzi e gli strumenti perché la Corte possa bene adempiere al suo ruolo.

Se la Cassazione deve - come tutti riteniamo - restare unica e arricchirsi dell'apporto di magistrati che facciano riferimento alle diverse esperienze proprie delle varie aree geografiche, è in primo luogo indispensabile favorire l'accesso di coloro che non risiedono a Roma o in località a Roma viciniori attraverso adeguate indennità di viaggio e di soggiorno.

Se l'elaborazione della giurisprudenza della Cassazione deve avvenire attraverso un ampio confronto in primo luogo all'interno della Corte stessa (onde prevenire il più possibile i contrasti) e con l'utilizzo dei necessari mezzi conoscitivi, è necessario in primo luogo potenziare le forme di "governo autonomo" della Corte stessa attraverso la creazione del Consiglio giudiziario presso la Corte e la convocazione periodica di Assemblee formali, previa un'opportuna riforma legislativa dell'istituto (che ad esempio consenta la partecipazione di tutti i magistrati della Procura Generale).

Occorre inoltre che i magistrati della Corte dispongano, come già dispongono molti giudici di merito, di adeguati locali anche per riunioni ed incontri informali, di "posti di lavoro" attrezzati anche con mezzi informatici. Il perso-

nale ausiliario deve poi essere arricchito con l'apporto di soggetti qualificati quali gli "assistenti del giudice", reperibili anche attraverso l'apporto di giovani operatori universitari (secondo un modello già inserito in decreti legge relativi al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti).

Il pauperismo esasperato nei mezzi, i disagi negli spostamenti umiliano oggi il giudice di Cassazione e ne deprimono la professionalità.

Creare condizioni normative e fattuali perché la Corte operi nelle migliori condizioni possibili costituirebbe un passo avanti fondamentale, ancorché forse non eclatante, nel miglioramento del "servizio giustizia".

Quale magistratura?

Ezia Maccora

Il tema delle valutazioni di professionalità è strettamente connesso alla scelta della magistratura che riteniamo debba oggi proporsi per far fronte alla domanda di giustizia nella società moderna.

Quindi quale magistrato vogliamo?

Credo che nessuno possa rispondere a questa domanda richiedendo qualcosa di diverso da: un magistrato imparziale ed indipendente, adeguatamente formato e professionalmente attrezzato.

E soprattutto un magistrato che assicuri ai cittadini fin dall'inizio dell'intervento giudiziario una risposta adeguata e tempestiva, indipendentemente dal settore coinvolto (penale o civile, cautelare o di merito), senza dover sperare o attendere un giudice di secondo grado o magari di legittimità eventualmente migliore e più preparato.

E proprio per ottenere tale risultato appare opportuno portare a termine quella riflessione da tempo iniziata nella magistratura associata sui contenuti della professionalità e sulle verifiche di professionalità.

L'attuale meccanismo di valutazione della professionalità non è più adeguato per due prevalenti ragioni:

a. la professionalità del magistrato, nella sua ricchezza di conoscenza tecnica, di capacità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e giurisdizionali, di consapevolezza del ruolo, di responsabilità professionale, non può più essere affermata con formule di stile prive di contenuti, senza un sistema informativo affidabile e solo in occasione dei passaggi di qualifica o di incarichi specifici;

b. il meccanismo è insufficiente ad attuare un reale vaglio delle specifiche capacità, delle doti e delle attitudini richieste per l'esercizio delle diverse funzioni che possono essere svolte nell'arco della vita professionale dal singolo magistrato.

Ma partiamo dalla normativa attuale, verifichiamo come il sistema è stato attuato, cosa si deve e si può modificare e cosa appare irrinunciabile raggiungere per garantire quella figura di magistrato di cui ho detto.

1. Due premesse

1.1. Le fonti di conoscenza non utilizzate a pieno

Devo registrare l'incapacità della magistratura di utilizzare a pieno gli strumenti proposti dalla circolare del 1985 per pervenire a valutazioni di professionalità più aderenti ai profili professionali del magistrato oggetto di valutazione avvalendosi di plurime fonti di conoscenza.

Emblematica la vicenda relativa alla raccolta a campione dei provvedimenti,

dove per molto tempo è stata in più distretti, al di là delle affermazioni di principio, disattesa la loro acquisizione sistematica, nonostante vi fosse una precisa indicazione normativa (prevista espressamente in occasione della nomina a magistrato di tribunale, cfr. art. 2, co. 2 della legge n. 97 del 2 aprile 1979) ed in tal senso si esprimesse il Csm nelle numerose circolari dove si ribadisce che il Consiglio giudiziario, in sede di formulazione di parere per la progressione in carriera «ha il potere istruttorio di disporre d'ufficio l'acquisizione di un campione di provvedimenti giudiziari dell'interessato - sentenze, requisitorie, ecc. -, a condizione che siano prefissati criteri obiettivi per l'individuazione del campione, specificando le modalità di rilevazione e di scelta dei documenti».

Possibilità, quella della «istituzionalizzazione della raccolta a campione dei provvedimenti», che avrebbe sicuramente consentito un ampliamento delle fonti di conoscenza e dove l'intervento della magistratura si sarebbe dovuto registrare non tanto nel contrastare o comunque limitare la possibilità di acquisizione quanto nell'evidenziare come fosse parziale tale fonte di conoscenza, portando in sé un limite strutturale non potendosi applicare a tutti quei «mestieri» della magistratura che non si prestano al prelievo «a campione» dei provvedimenti. Sappiamo che se la sentenza costituisce il prodotto finale principale del lavoro di una grande parte di giudici, molte altre funzioni esprimono attività lavorative diverse. Ed allora bene avrebbe fatto la magistratura a proporre in tali situazioni sistemi alternativi di accertamento del lavoro svolto, quali la puntualità dei provvedimenti, la mancanza di arretrato o le modalità della sua gestione, la «tenuta» dei provvedimenti o delle richieste nel giudizio o nei gradi successivi del processo.

Sempre dall'esperienza concreta rilevo lo scarsissimo uso di un'altra modalità di acquisizione di elementi utili per la valutazione: la “scheda di autorelazione”.

Molti magistrati non avvertono ancora l'esigenza di redigerla; altri, che la redigono, riducono l'elaborato ad una sorta di “auto-elogio” spesso non supportato da affidabili riscontri obiettivi, magari in netto contrasto con il parere del capo dell'ufficio. L'autorelazione, invece, meritava di essere valorizzata, mediante la redazione secondo moduli uniformi, contenenti l'indicazione di elementi veramente qualificanti per evidenziare la personalità dell'interessato. Un'autorelazione indotta con cadenza, ad esempio, biennale avrebbe agevolato grandemente la verifica periodica di professionalità e non avrebbe lasciato “vuoti” di conoscenza per periodi consistenti.

Avrebbe potuto costituire un'utile occasione per operare un'analisi qualitativa della statistica unitamente ad una spiegazione del lavoro svolto soprattutto in relazione a quelle funzioni poco conosciute (ad esempio la funzione del magistrato di sorveglianza dove il lavoro si concreta in 27 tipologie di provvedimenti).

Non affronto il tema della valenza del rapporto informativo del dirigente dell'ufficio, problematica per lo più conosciuta, fonte che molto spesso si è dimostrata inattendibile proprio perché priva di ogni riferimento di fatto positivo o negativo utilizzato per la valutazione formulata.

1.2. Trasformazione dell'intervento giudiziario e diversa professionalità del magistrato

Oggi la domanda di giustizia è diversa e molto più complessa di quella del passato e richiede necessariamente una corrispondente diversa professionalità del magistrato.

È riduttiva una riflessione che miri soltanto, attraverso il riscontro di prassi virtuose, a dare piena attuazione agli strumenti esistenti.

La trasformazione della società e la complessità dell'intervento giudiziario richiedono un sistema di valutazione della professionalità diverso da quello esistente.

Molte critiche all'attuale sistema della progressione in carriera sono strumentali, perché non può parlarsi di assenza di efficienza della giustizia puntando il dito verso la magistratura, ma occorre accertare le responsabilità dei risultati partendo dalla disponibilità delle risorse.

Ma con questa doverosa puntualizzazione, è altrettanto indispensabile constatare che la complessità dell'intervento giudiziario oggi richiesto richiede una magistratura con professionalità diffusa, rispondente ad un esercizio adeguato delle diverse funzioni giurisdizionali e rimanda, nel contempo, a momenti di accertamento in positivo di una selezione attitudinale delle varie funzioni in concreto svolte dai magistrati.

Non deve infatti dimenticarsi che all'interno della magistratura esistono oggi funzioni profondamente diverse, non a caso definite come "mestieri", che richiedono attitudini altrettanto diverse.

Per garantire una professionalità diffusa è necessario che vi siano strumenti (parametri, fonti e modalità di conoscenza) volti a garantire standard medi di capacità ed a focalizzare le specifiche attitudini richieste per l'esercizio delle diverse funzioni del magistrato. Solo valorizzando con questa ottica le fonti e le modalità di acquisizione dei dati si potranno costruire profili professionali specifici, attendibili e verificabili.

2. Come strutturare le valutazioni

Occorre quindi riorganizzare la carriera del magistrato attraverso momenti ravvicinati di verifica della professionalità, accertando tempestivamente i casi di incostanza o inadeguatezza professionale (colpevole o incolpevole). Tutti i dati dei parametri acquisiti e le modalità e fonti di conoscenza utilizzate devono essere verificati in prospettiva, perché questa è l'unica valutazione che consentirà in futuro la prognosi su ulteriori funzioni che il magistrato da valutare intenderà eventualmente svolgere.

Già solo la previsione di una cadenza ravvicinata del controllo di professionalità, sganciato dalla richiesta di tramutamento ad altre funzioni o dal conferimento di incarichi semidirettivi, direttivi o speciali, colma i maggiori spazi di sottrazione a qualsiasi controllo oggi esistenti, e che hanno rappresentato il limite intrinseco dell'attuale sistema della valutazione di professionalità, collega-

to ai passaggi di qualifica. La cadenza ravvicinata dei controlli è divenuta oggi esigenza ineludibile, dal momento che è stata stabilita la permanenza in servizio fino al compimento del 75° anno di età; l'attuale normativa prevede che l'ultima valutazione, se il magistrato non richiede incarichi direttivi, si ferma alla valutazione delle funzioni direttive superiori e pertanto viene a mancare ogni valutazione per un periodo molto lungo.

Una verifica ravvicinata e costante costituisce uno stimolo per il magistrato e nel contempo consente di alimentare un curriculum del magistrato più reale ed aderente al suo effettivo profilo professionale, arricchendolo continuamente di dati e informazioni che costantemente accompagneranno la sua attività e ne consentiranno un più adeguato giudizio in ogni futura occasione.

3. Contenuti della professionalità

In questo ambito, valorizzando ed ampliando le linee della circolare n. 1275/1985, rinnovate nella circolare del 1999, dovrà quindi essere affrontata la riflessione sui contenuti della professionalità.

La verifica dell'attività svolta non è solo un problema metodologico (quali fonti di conoscenza? quale procedimento per la redazione dei pareri?), sul quale peraltro le prassi di molti Consigli giudiziari ed il decentramento effettuato con la risoluzione del Csm del 1999 danno una prima risposta, ma richiama un approfondimento sul significato da attribuire alla professionalità del magistrato.

La meta è quella di definire standard medi ed adeguati di capacità, laboriosità, diligenza ed impegno, per assicurare una professionalità diffusa sul territorio nazionale e per ogni funzione giudiziaria.

Occorre quindi formulare precise proposte sui possibili parametri da considerare per verificare l'adeguatezza della professionalità delle diverse funzioni di magistrati:

- la competenza tecnico-giuridica
- l'efficienza e la produttività
- l'adeguatezza e la tempestività della risposta
- il rapporto tra i mezzi utilizzati e i risultati raggiunti
- la capacità di lavoro di gruppo
- la capacità di auto-organizzazione e di utilizzo delle risorse materiali ed umane
- la valutazione del carico di lavoro del singolo magistrato in rapporto al carico di lavoro complessivo dell'ufficio di appartenenza
- la capacità di rapportarsi alla complessità delle relazioni interpersonali che la funzione svolta richieda.

Questi parametri, oltre ad accertare le capacità del singolo magistrato, ampliano il piano della valutazione, in quanto il singolo non è mai considerato come soggetto a sé ma rapportato concretamente alla realtà in cui opera. Obiettivo irrinunciabile di questa nuova valutazione è quello di inserire il livello individuale della professionalità del magistrato nell'ambito di una verifica complessiva del funzionamento dell'ufficio ove il singolo esercita le sue funzioni.

Ciò rappresenta una modalità utile a rendere la valutazione maggiormente aderente alle concrete modalità di svolgimento dell'attività giudiziaria oggetto di valutazione. Con effetti indiretti di grande importanza, perché grazie al momento valutativo viene sollecitata in tutti i magistrati l'esigenza di sentirsi attori del buon funzionamento del proprio settore di lavoro, ritenendosi corresponsabili del servizio complessivamente considerato, senza separatezza tra i colleghi e tra questi ed il dirigente, nell'ottica di una cooperazione operativa e di una collaborazione verso obiettivi condivisi.

Sarebbe quindi un passaggio indiretto per attuare quell'esigenza di auto-governo diffuso che costituisce una rivendicazione storica dell'Anm, una magistratura costruita in orizzontale, in cui tutti sono partecipi del prodotto finale e non la piramide verticistica da ultimo proposta che, oltre a non garantire risultati soddisfacenti, di fatto deresponsabilizza il singolo e conseguentemente impedisce la crescita culturale della magistratura nel suo complesso.

4. Verifica di produttività

In tal senso anche la verifica di produttività deve essere riferita non solo ad un magistrato astrattamente considerato, ma ad un magistrato appartenente ad un determinato ufficio giudiziario, per cui è necessario introdurre sistemi di rilevamento che facciano riferimento:

- al carico di lavoro degli uffici
- alla loro dimensione qualitativa
- alla produttività degli uffici
- alla produttività dei singoli magistrati addetti.

È questione ormai imprescindibile avere indicatori sulla qualità e quantità del lavoro giudiziario che, oltre a tenere in considerazione il dato sopra indicato della struttura dell'ufficio in cui il magistrato sottoposto a parere è inserito (indispensabile con le dimensioni raggiunte dagli uffici dopo la riforma del giudice unico), dovranno considerare le differenti funzioni svolte dal magistrato, i diversi ambiti territoriali, le diverse condizioni in cui i magistrati svolgono il proprio lavoro (mezzi materiali e personali), elementi che complessivamente considerati consentono di fornire una molteplicità di dati di valutazione, tutti indispensabili per pervenire ad un profilo professionale del magistrato non astratto ma concreto e soprattutto rapportato all'attività svolta ed al servizio reso.

Solo la metodologia sopra descritta consente di definire la specificità del lavoro svolto dal magistrato sottoposto a valutazione, valorizzando:

a. il tipo di funzioni esercitate dal magistrato (promiscue, generiche o specializzate), le caratteristiche delle modalità di lavoro in quella determinata funzione e, quindi, anche delle attività diverse dalla redazione dei provvedimenti; le attitudini manifestate dal magistrato nell'esercizio delle specifiche attività giudiziarie;

b. l'incidenza (positiva o negativa) delle situazioni dell'ufficio sullo svolgimento dell'attività giudiziaria;

c. la capacità del magistrato di lavorare nell'ambito di una struttura organizzata e, specificamente, le attitudini organizzative da lui manifestate nell'ambito dell'ufficio (ampiamente rilevanti in alcuni momenti delle valutazioni).

Tale approccio sistematico al tema della rilevazione degli elementi valutabili consente peraltro di disporre di un materiale ricco di dati ed elementi acquisiti durante tutti gli anni di esercizio della professione da parte del magistrato, prendendo in considerazione le capacità tecnico-giuridiche, le specificità delle diverse funzioni esercitate e le condizioni delle strutture in cui il magistrato opera, e l'ufficio in cui è inserito.

5. Attitudini e passaggi di funzione

A questo primo passaggio volto ad acquisire elementi più ampi possibili per una valutazione non astratta ma calata nella realtà operativa, deve aggiungersi il secondo passaggio, quello relativo all'esigenza di pervenire a valutazioni di professionalità più approfondite e rigorose nel passaggio da una funzione ad un'altra e non necessariamente a quella da giudicante e requirente e viceversa. Non deve infatti dimenticarsi che all'interno della stessa funzione giudicante la specificità di alcune funzioni ha assunto una rilevanza addirittura superiore a quella che tanto oggi fa discutere sulla separazione delle carriere.

L'interscambiabilità delle funzioni, ricchezza della magistratura (evita le cristallizzazioni del sapere e costituisce una grossa spinta di rinnovamento per il magistrato), non deve infatti essere mai confusa con l'indifferenza per cui ogni magistrato si presume sia idoneo a svolgere egualmente qualsiasi attività, passando indifferentemente dall'una all'altra funzione senza alcun controllo delle attitudini e senza alcuna obbligatoria riconversione professionale. Tale riflessione richiede un'analisi approfondita sui modi di rilevazione delle attitudini a cui non è più possibile sottrarsi.

La funzione di Pm richiede capacità di indagine, di direzione della Polizia Giudiziaria, ecc., ulteriori e diverse rispetto a quelle richieste per un giudice. Diverse sono le capacità di un giudice penale da quelle di un giudice civile, attitudini particolari richiedono molte funzioni specializzate, quali quelle minori, di sorveglianza o fallimentari. Così ancora diversa sarà l'attitudine richiesta per il conferimento delle funzioni di legittimità, dove il sistema di accesso in Cassazione dovrebbe fondarsi su una valutazione articolata che prenda in considerazione le esperienze giudiziarie del magistrato, valutando se esse consentano una prognosi positiva circa l'apporto che egli darà alla Corte.

La conseguenza di questa premessa sarà in primo luogo quella di far emergere tali specificità in occasione delle ravvicinate valutazioni di professionalità e di collegarne i risultati raggiunti al settore dei tramutamenti in occasione di trasferimenti.

Credo che non sia più possibile ragionare oggi nei termini di cui all'art. 190 co. 2 ord. giud., che peraltro è molto carente ed in più occasioni si è risolto in mere formule di stile e solo in alcuni distretti è stato strutturato come un parere con le stesse caratteristiche richieste in caso di progressione in carriera.

Se si ritiene che il valore attitudinale sia oggi un dato rilevante della valutazione di professionalità non può accettarsi che in occasione di richiesta di tramutamento con trasferimento in altra sede territoriale il magistrato richieda il trasferimento al buio senza sapere a quale funzione sarà destinato, non essendo oggi previsto che in occasione della pubblicazione delle sedi territoriali vi sia un'indicazione specifica del settore, penale o civile, che si intende ricoprire. In realtà oggi il sistema è strutturato al fine di privilegiare le esigenze territoriali a scapito delle esigenze più squisitamente professionali. Con il rischio, in termini di servizio reso, di risultati poco soddisfacenti per l'assenza di attitudini specifiche adeguate.

Su questo fronte, così come in occasione dei tramutamenti nella stessa sede lavorativa, la questione cruciale rimane quella di collegare lo svolgimento di nuove funzioni alla necessità di una preliminare riconversione professionale obbligatoria il cui esito positivo costituisca in qualche misura una condizione per l'accesso alla diversa funzione richiesta.

6. Attitudine ed incarichi direttivi

Vi è poi la questione dell'attitudine agli incarichi direttivi, che potrà costituire, a decorrere da un minimo di esperienza e di anzianità, un elemento costante del giudizio espresso in occasione della valutazione periodica, da riprendere e approfondire in occasione della richiesta di incarico direttivo. L'attitudine alla dirigenza può, ad esempio, riferirsi alla capacità di organizzazione, di programmazione e di gestione in rapporto alla tipologia ed alla condizione strutturale dello specifico ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e personale; elemento valutabile in ogni momento per quelle funzioni che presuppongono nell'attività quotidiana la capacità di organizzare il proprio lavoro.

Anche in tal senso occorre ricordare come, con l'istituzione del giudice unico di primo grado, sono state modificate le caratteristiche delle funzioni direttive e semidirettive, con eguale trattamento anche per queste ultime in termini di formazione, scelta e valutazione dei dirigenti.

Le funzioni direttive sono state drasticamente ridotte, indirizzando la specificità della funzione verso l'aspetto dirigenziale e organizzativo dell'ufficio.

Ciò ha comportato riflessi significativi anche per gli incarichi semidirettivi, che, a parte il loro incremento, non si caratterizzano solo per un esercizio della funzione rivolta alla mera organizzazione della sezione, cui il titolare dell'incarico è preposto, ma si qualificano sempre più per il loro ruolo di effettivo ausilio alla complessiva organizzazione dell'ufficio ed a chi lo dirige.

Peraltro, la figura dei titolari degli incarichi direttivi, come ritagliati dalla citata riforma, costituisce l'approdo di un processo di trasformazione del ruolo dei dirigenti, che ha origini piuttosto risalenti nel tempo, innestato dall'introduzione sempre più capillare e articolata di regole e compiti riconnessi alle varie attività di quel ruolo.

Si è affermata nel tempo la figura di vero e proprio dirigente, garante delle regole dell'ordinamento e di quelle da egli stesso poste con opportuni provvedi-

menti organizzatori e tabellari in conformità e secondo i principi dello stesso ordinamento, una figura di dirigente che sostituisce quella di un capo, dotato di poteri fortemente, quando non esclusivamente, discrezionali.

Tutto questo ha inevitabili riflessi sulla valutazione di professionalità specifica nella prospettiva ormai acquisita della temporaneità dell'incarico direttivo, per cui la funzione direttiva è sempre più vista come funzione di organizzazione piuttosto che come gradino di un *cursus honorum*.

Anche in questo settore occorrerà accompagnare il momento della valutazione ad altro momento prodromico: quello della formazione obbligatoria che dovrà precedere l'assunzione di incarichi direttivi, come passaggio ineludibile volto ad affermare una cultura di questo ruolo attivamente inserita, ed in posizione di spicco, nel sistema dell'autogoverno.

Da un'adeguata formazione in tale settore potranno scaturire scelte altrettanto adeguate e congrue rispetto alla funzione da assolvere e valutazioni su chi riveste incarichi direttivi basate su parametri, i cui contenuti sono forniti istituzionalmente a tutti i magistrati interessati.

7. Fonti e modalità di conoscenza

Così ridefiniti i contenuti della professionalità, è indispensabile intervenire su un altro punto nevralgico, quello relativo alle attuali fonti e modalità di conoscenza, che dovranno essere migliorate e ampliate.

Una volta individuato che cosa si deve valutare, occorre stabilire da dove e come attingere le informazioni utili da far confluire nella procedura di valutazione.

L'importanza del momento acquisitivo individua uno dei difetti dell'attuale sistema di progressione in carriera, soprattutto per come in questi anni è stato attuato, che ha visto la prevalenza di documenti valutativi che si alimentano reciprocamente.

La strada da percorrere è invece quella di valorizzare le fonti e gli strumenti diretti all'acquisizione di elementi fattuali di conoscenza, riservando ai Consigli giudiziari ed al Csm, nell'attuale composizione, il compito di esprimere valutazioni sui dati concreti ed attendibili acquisiti.

Occorrerà pervenire ad un afflusso di dati, fatti e comportamenti in grado di radiografare la professionalità del magistrato:

- rapporti,
- statistiche comparate rinnovate e precisate,
- acquisizione di provvedimenti a campione,
- documentazione delle esperienze organizzative svolte,
- fatti rilevanti penalmente e disciplinarmente.

Ed in tale nuovo contesto, così come per i parametri in cui si è indicata la necessità di non limitarsi al magistrato come soggetto singolo ma come soggetto inserito nel contesto in cui opera, anche sul versante delle fonti di conoscenza non appare più opportuno fermarsi a fonti che provengono esclusivamente dalla magistratura. L'esercizio della giurisdizione coinvolge anche altri soggetti, ed

allora occorre riflettere su soluzioni normative che consentano l'ingresso, tra gli atti che il Consiglio giudiziario deve valutare ai fini della progressione in carriera dei magistrati, dei contributi conoscitivi provenienti da organi istituzionali, quali il Consiglio dell'Ordine degli avvocati, ovviamente apprestandosi una disciplina di garanzia per il magistrato interessato, che si basi sull'indefettibile necessità di assicurare, sul punto, il contraddittorio.

Il termine di contributi conoscitivi si riferisce a fatti concreti e mai a valutazioni, e questo peraltro spinge ad un meccanismo di maggiore responsabilizzazione della stessa Avvocatura.

In una prospettiva più generale è opportuno favorire in ogni occasione l'apporto di maggiori elementi conoscitivi a chi deve valutare, dato che proprio il mantenere la valutazione in capo agli organi di autogoverno, e nel pieno contraddittorio, fuga ogni dubbio sulla strumentalizzazione che potrebbe operarsi attraverso tali nuove fonti di conoscenza.

La complessità della valutazione, posta a salvaguardia dell'imparzialità ed autonomia del magistrato, non deve mai divenire pretesto per rinunciare ad ogni controllo, così come un sistema forte ed efficace di controllo della professionalità non deve essere sempre visto pregiudizialmente come una minaccia: l'obiettivo irrinunciabile è sempre quello che i sistemi di valutazione della professionalità sorreggano e stimolino l'attitudine essenziale dei magistrati ad applicare la legge senza stimoli impropri, siano essi l'attrazione verso la promozione o altre ragioni.

8. Conseguenze in caso di riscontrata inadeguatezza professionale

Ampliati i parametri e le fonti e modalità di conoscenza, stabilita una cadenza ravvicinata delle valutazioni, sganciata dalla progressione economica, l'ulteriore snodo ineludibile sarà quello di prevedere rimedi ed interventi appropriati in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato valutato. Le conseguenze potranno essere varie, di diversa entità:

- previsione di corsi di aggiornamento e formazione,
- recupero dell'arretrato o deposito di provvedimenti introitati entro un termine stabilito,
- mutamento delle funzioni esercitate o divieto di tramutamento in caso di assenza di idoneità specifica,
- segnalazioni ai titolari dell'azione disciplinare,
- inizio di una procedura di trasferimento d'ufficio *ex art. 2*,
- divieto di conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi,
- ripercussioni sulla progressione economica diversamente modulati qualora il giudizio sia ad esempio negativo, e siano già state inutilmente esperite altre forme di richiami.

Non è infatti più sufficiente invocare maggior rigore da parte dell'organo di autogoverno deputato a tale compito; l'inadeguatezza delle conseguenze oggi previste per i giudizi di inidoneità richiede un forte mutamento anche strutturale del principio di attuazione della selezione "in negativo", che è stato e rimane

ancor oggi il principio che più si adatta alle peculiarità della magistratura, ma che deve prevedere specifiche conseguenze, anche a livello del trattamento economico, in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato.

9. Professionalità diffusa e non carriera e concorsi

Per concludere ritengo indispensabile apprestare strumenti che attuino una professionalità diffusa nella magistratura.

Ma parlare di modifica del sistema della valutazione della professionalità non richiede un ritorno al sistema della carriera e dei concorsi perché ciò non migliora il servizio, ma serve solo a costruire un sistema piramidale con all'apice magistrati veri e propri cultori del diritto spesso disinteressati dell'effettivo funzionamento dell'apparato giudiziario, lasciando nelle funzioni più delicate della giurisdizione, quelle di primo grado in cui si producono i risultati più immediati per i cittadini, i giudici più giovani o quelli meno bravi.

Il meccanismo del concorso peraltro forse può controllare e vagliare le doti di preparazione tecnica, ma certo non tutte quelle altre doti che caratterizzano il «buon giudice»: mi riferisco all'equilibrio, alla capacità di ascolto, alla laboriosità, all'impegno, elementi accertabili solo attraverso quel nuovo sistema di valutazione della professionalità che ho cercato di illustrare.

Per raggiungere quindi il risultato con cui ho aperto questa relazione - garantire ai cittadini una giustizia migliore attraverso giudici autonomi ed indipendenti, fortemente formati ed attrezzati professionalmente - ricapitolo i passaggi principali:

- verifiche di professionalità ravvicinate (ad esempio ogni 4/5 anni) ed estese lungo tutto l'arco dell'attività, totalmente sganciate dal conferimento di funzioni specifiche, per stimolare il magistrato a mantenere standard medi di professionalità e nel contempo alimentare un curriculum più reale ed aderente all'effettivo profilo professionale, acquisendo dati ed informazioni che consentiranno un più adeguato giudizio in occasione di specifiche valutazioni;

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

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

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

- fonti e modalità di conoscenza migliorate ed ampliate, con soluzioni nor-

mative che consentano l'ingresso, tra gli atti che gli organi di autogoverno devono valutare, di contributi conoscitivi (elementi e non valutazioni) provenienti da organi istituzionali, quali ad esempio il Consiglio degli Ordini degli avvocati, apprestando ovviamente una disciplina di garanzia per il magistrato interessato;

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

– possono proporsi verifiche di professionalità serie ed approfondite solo se si mantiene la competenza della valutazione in capo al Csm ed ai Consigli giudiziari, nell'attuale composizione, essendo ciò indispensabile per assicurare l'indipendenza della magistratura.

L'esperienza della circolare del Csm n. 1275/1985 e le prospettive di riforma

Giovanni Tamburino

1. La magistratura attraversa un momento che potrà segnarne il futuro per anni. Premono riforme che non hanno nessuna intenzione di arrestarsi dinanzi alla tavola di valori scritta nella Costituzione. Le motivazioni di queste spinte sono spesso contraddittorie, ma non per questo meno pericolose. Forse sono ancora più pericolose. Esse esprimono finalità e bisogni di varia indole. Sembra però irragionevole esaurire il tutto in vicende personali o nella pendenza di determinati processi.

Sarebbe ingenuo dubitare che queste vicende esistono e pesano; ed è difficile contestare quanto affermano i magistrati (ma non soltanto: professori universitari, studiosi, osservatori internazionali) circa gli interessi sottesi in talune norme o nelle modalità e nei tempi adottati per proporle. Tali vicende, però, fungono da catalizzatori di una reazione. La miscela che la fa precipitare non è stata creata da un giorno all'altro: è andata depositandosi lentamente.

2. È molto opportuno l'approccio dell'Anm quando non perde di vista la dimensione della ricostruzione, senza la quale non si danno prospettive di soluzione di una condizione della giustizia che sembra fatalmente spinta verso il basso.

Per realizzare questa ricostruzione dobbiamo essere capaci di riconoscere i punti di debolezza che hanno determinato il depositarsi della miscela di cui ho detto.

Le riforme agitate, *in primis* il maxi-emendamento reso pubblico in questi giorni dal Ministro Castelli, forse non si realizzeranno. Ma il problema resta.

Quale problema?

Una linea sviluppatasi coerentemente per mezzo secolo rischia di essere abbandonata. Ci dobbiamo interrogare se si tratti di una linea giunta alla fine per naturale esaurimento, oppure ancora suscettibile di sviluppo. E, in questo caso, che cosa può consentirne lo sviluppo che auspichiamo? Siamo consapevoli che nessuna realtà può sopravvivere se non evolve e non cresce.

Non possiamo limitarci ad invocare la Costituzione. È necessario andare alle radici di un percorso e comprendere se e come sia possibile svilupparlo.

3. Non vi è dubbio che le ragioni della crisi in cui versa la nostra giustizia sono in gran parte sottratte alle possibilità di dominio della magistratura.

Alla magistratura sfugge in grandissima misura la possibilità di rimediare alle lungaggini dei processi, come la possibilità di disporre dei mezzi materiali, delle risorse personali, degli strumenti giuridici indispensabili a rendere un buon servizio agli utenti.

Pro una parentesi su quella che mi sembra un'anomalia italiana. Un buon servizio giudiziario altrove viene considerato, del tutto ovviamente, come uno

degli interessi indefettibili dei cittadini. Da noi è apparso spesso non soltanto contrario all'interesse di una parte del ceto dominante, ma anche della stessa popolazione, assuefatta agli apparenti vantaggi dell'illegalità e priva della speranza di poter vivere meglio grazie alla diffusione di un costume di rispetto delle regole.

L'anomalia non consiste perciò nella diffusione di comportamenti illegali all'interno della realtà politica o istituzionale, ma nella scarsa presa tra le persone comuni della convinzione dell'utilità dell'osservanza delle regole. Che cosa rende così difficile in Italia la diffusione di una simile convinzione? Questa domanda interpella tutti, e noi magistrati prima di altri.

Sta di fatto che una riforma della macchina giudiziaria non è mai stata attuata in modo da farle raggiungere una reale efficienza.

La giustizia civile è in uno stato da molti definito di coma, più o meno profondo; la giustizia penale funziona con difficoltà sempre maggiori, salvo che si voglia calare la mannaia su soggetti deboli, che spesso delinquono per mancanza di concrete alternative.

È certamente vero che in alcuni settori la giustizia funziona. Esistono esempi di produttività elevata ed in crescita; uffici in cui l'arretrato è smaltito in tempi accettabili.

Queste sono conferme del fatto che l'elemento personale conta marginalmente rispetto all'efficienza del sistema.

Osserviamo lo stesso fenomeno, sotto un profilo diverso, pensando a un ufficio come la Corte di Cassazione. Si può dubitare della competenza professionale dei magistrati della Cassazione? In linea statistica, quanto meno, no davvero. Ma una Cassazione travolta da decine di migliaia di ricorsi può far fronte adeguatamente ai propri compiti? Quale Corte suprema straniera saprebbe far meglio della nostra a parità di risorse e di norme processuali?

In definitiva, il tema della professionalità è mal posto se con la professionalità si pretendesse di risolvere i problemi del cattivo funzionamento del servizio-giustizia.

4. Chiusa la parentesi, osservo che non si può neppure giungere alla conclusione opposta, negando che il livello professionale, l'impegno lavorativo, la deontologia dei magistrati non pesino sul servizio.

Pensiamo ai dirigenti degli uffici. Un dirigente può cambiare parecchio, in meglio o in peggio, l'andamento di un ufficio. Ma non soltanto della professionalità dei dirigenti si tratta. Non dipende soltanto da loro se l'ufficio funziona o non funziona. Il dirigente deve trovare nei magistrati una risposta adeguata, senza la quale anche gli sforzi migliori sono vani.

Basta questo esempio per comprendere che la professionalità del magistrato - dirigente e non - è rilevante in termini di adeguatezza del servizio.

Vi è un'altra ragione per occuparsi e preoccuparsi della professionalità del magistrato: la funzione giurisdizionale è sempre personalizzata in un singolo magistrato, sicché colui che viene in contatto con la funzione giurisdizionale si trova sempre di fronte un magistrato. Da questa esperienza l'utente ricava il suo

giudizio sulla magistratura. Giudizio che, moltiplicandosi per ogni singolo caso, diventa giudizio comune.

Certamente all'utente interessa il funzionamento del servizio. Ma l'utente, che è "il giudice del suo giudice", ne valuta la prestazione, gli atteggiamenti, la solerzia, l'impegno, il riserbo, ecc. Immaginiamo che taluno ottenga una decisione che considera giusta e in tempi rapidi. Costui sarà soddisfatto del servizio in termini di risultato. Nondimeno, se ha incontrato un magistrato arrogante o demotivato o poco riservato, il giudizio sul magistrato sarà negativo.

Si tratta di due momenti distinti che possono condurre a valutazioni diverse. La credibilità della magistratura dipende da entrambi: la risposta in termini di "servizio" e il comportamento del magistrato che lo rende.

La professionalità pesa dunque due volte sull'immagine della magistratura: in quanto fattore dell'andamento del servizio e in quanto elemento di costruzione del rispetto che la magistratura si conquista, o perde, momento per momento.

5. Quando vent'anni fa curai, nel Csm di cui facevo parte, la stesura della circolare sui pareri dei Consigli giudiziari ero consapevole che il problema della valutazione dei magistrati non si sarebbe potuto risolvere con una circolare, neanche se la si fosse redatta nel migliore dei modi. Tuttavia si trattava di un tentativo di richiamare i magistrati a un compito centrale per le sorti della magistratura.

Una magistratura inattaccabile sul piano professionale è una magistratura credibile e forte, laddove l'incapacità di gestire la propria professionalità si ritorce in uno scacco al sistema di autogoverno.

Se l'autogoverno non funziona, è ineluttabile che venga sostituito da un etero-governo.

Dobbiamo dire che la volontà di risolvere il problema della valutazione dei magistrati si è dimostrata non abbastanza forte nel momento delle scelte operate con la circolare del 1985. Chi ha la curiosità di leggere gli atti pubblicati in occasione dell'approvazione di tale circolare potrà rendersi conto delle timidezze che hanno accompagnato talune scelte e, soprattutto, talune non-scelte.

Il momento applicativo, poi, non ha eliminato i difetti e le insufficienze. Vecchie prassi hanno continuato a essere seguite. La tendenza all'elogio generalizzato non è stata debellata.

Un minimo grado di "coraggio della verità" è il presupposto perché possa funzionare qualunque sistema di valutazione.

Non intendo in nessun modo indulgere all'autocritica. Bisogna riconoscere, al contrario, che sono stati fatti importanti passi avanti. Ma non è stato fatto il passo decisivo occorrente per riconoscere generalmente utili e attendibili i pareri espressi dai Consigli giudiziari. Nel frattempo il problema si è aggravato: la storia non attende i ritardatari.

In ciò sta un punto debole dell'autogoverno della magistratura. Una debolezza che si riflette sull'attività del Csm e ne riduce l'attendibilità.

Che cosa possiamo fare per risolvere questo problema?

Si possono immaginare diverse soluzioni:

– contingentare la possibilità di esprimere valutazioni di eccellenza;

- valutazioni rimesse a un Consiglio giudiziario diverso da quello competente rispetto alla sede del magistrato;
- obbligo di verbalizzazione delle opinioni dissenzienti.

Si tratta di soluzioni di architettura normativa, queste e le altre che possono escogitarsi, che mi lasciano più perplesso di quanto lo fossi in passato, perché le complicazioni potrebbero risultare maggiori dei benefici.

La strada maestra continua a sembrarmi quella di rendere i Consigli giudiziari responsabili della raccolta dei dati utili alla valutazione. L'adeguatezza delle informazioni deve essere l'obiettivo del Consiglio giudiziario ai fini della valutazione di professionalità. Valutazioni che debbono diventare periodiche (ad es., ogni quattro anni, con un aggiornamento dei dati biennale).

È un compito sul quale si gioca l'avvenire della magistratura come la conosciamo.

6. Un'ultima osservazione. Sembra sempre più chiaro che la tematica della professionalità non può essere racchiusa nell'ambito del sapere tecnico.

Il problema del sapere tecnico è forse meno grave oggi di quanto fosse in passato. È un'opinione che formulo in termini dubitativi, altri possono pensarla nel modo opposto.

Ciò che mi sembra palese è che si chiede sempre di più al magistrato di incarnare una funzione di imparzialità, di affidabilità, di equilibrio, di serietà, di impegno coerenti con il suo ruolo istituzionale.

Il sapere tecnico è un presupposto. Un presupposto essenziale, beninteso. Peraltro comune a una serie di professioni legali. Non è il *proprium* della professione del giudice.

Un esempio: il contrasto tra Pm recentemente stigmatizzato dalla stampa in tema di risposta al risorgente terrorismo.

Esiste questo contrasto? Non posso affermarlo. Ma, se esistesse, sarebbe dannoso all'immagine della magistratura. Si tratta di un problema ascrivibile a una carenza di conoscenze giuridiche? O di un deficit di professionalità, intesa nel senso della specifica preparazione tecnica? Domande retoriche. Siamo di fronte a magistrati competenti e preparati.

Ciò che potrebbe far difetto sono altre doti: il senso della funzione, la capacità di spersonalizzazione, il riserbo, e così via.

Altre doti sono richieste non meno della competenza tecnica.

Si tratta di doti includibili nella nozione di professionalità? Nel caso del magistrato è difficile dubitarne.

Pensiamo all'equilibrio. Lo si trova menzionato nei testi di legge in tema di professionalità. È evidente che l'equilibrio è difficile da misurare. Prima ancora, è difficile da definire. Eppure la legge lo richiede.

Analogamente, il Csm ha riconosciuto che la mancanza di condizionamenti attiene alla professionalità del magistrato. Qui, anzi, l'evoluzione è andata avanti, perché esiste una casistica di ciò che si intende per indipendenza del magistrato e di ciò che può compromettere o minacciare tale requisito. Si ricordi la giurisprudenza sulle appartenenze massoniche o riservate, sulle frequentazioni lesive dell'immagine di indipendenza del magistrato, e così via.

Non si rischia in tal modo di dilatare la nozione di professionalità, facendola finire in un campo improprio? E come potranno acquisirsi parametri certi e affidabili per riconoscere queste doti così difficili da afferrare?

Domande e obiezioni serie. Ma, a mio parere, non decisive né tali da giustificare l'abbandono della ricerca di soluzioni.

Nella circolare del 1985 si è scelto, in alcuni casi, come per il parametro equilibrio il criterio della segnalazione in negativo, consapevoli della difficoltà di produrre risultati affidabili ricorrendo a un'indicazione in positivo. Esistono nondimeno situazioni conclamate relative alla presenza o assenza di determinati parametri.

Nonostante le difficoltà dell'argomento e nonostante tutte le cautele che sorgono quando si tratta di valutazioni rivolte al mestiere del magistrato, ciò che dovrebbe essere assicurata è almeno la capacità di rilevare queste situazioni macroscopiche e rispondervi adeguatamente. In questi limiti, almeno, la pretesa dell'obiettività è fondata, tanto più quando si dirige verso un corpo giudiziario.

La professionalità del magistrato minorile

Pasquale Andria

La sfida della professionalità è sicuramente legata ai criteri e ai tempi di verifica della stessa, ma anche ai contenuti che, tra l'altro, rinviano al tema centrale della specializzazione: una professionalità senza specializzazione è mero tecnicismo ed è estenuata nella unidimensionale valenza del saper fare, finendo per tenere in scarsa considerazione le esigenze del sapere e del saper essere.

Una professionalità inverte nella specializzazione consente di recuperare totalmente la cultura della giurisdizione, che è sì cultura del metodo e delle garanzie, ma anche dei contenuti e dei fini; nell'equilibrio tra l'una e l'altra il mestiere del giudice recupera la sua identità, ma anche la sua rilevanza in funzione della tutela reale dei diritti.

E tuttavia, la specializzazione non è tale se non è contestualizzata dentro una generale cultura della giurisdizione, che consenta un continuo trascorrere dall'universale al particolare e viceversa, fuori da ogni impossibile e irraggiungibile "onnicomprensione", ma anche - al tempo stesso - dal rischio, speculare ed opposto, di un settorialismo unisussistente ed autoalimentato.

Forse occorre portare maggiore attenzione su questi aspetti della professionalità, più contenutistici e legati a una specializzazione effettiva, anche per ridefinire i percorsi formativi e per recuperare lo specifico della giurisdizione nel confronto costante con gli altri saperi. Il *proprium* del sapere del giudice esige un'attitudine di fondo, e tuttavia - nei contenuti - si qualifica non nella separazione, ma, paradossalmente, nella "contaminazione" culturale in cui lo specifico è un esito da recuperare dinamicamente piuttosto che un dato scontato e immutabile.

Da questo punto di vista, l'esperienza della giurisdizione minorile mi sembra, complessivamente, assai significativa. Lungi dall'essere un ingabbiamento, essa ha alimentato e costituito un patrimonio da non dissipare. Il mestiere del giudice minorile può paradigmaticamente assumersi come il laboratorio di un più "generale" mestiere del giudice della persona che non è meno giudice del giudice delle cose.

Non è dubbio che su questa identità forte abbia inciso anche il contatto con saperi altri dal sapere giuridico che - contrariamente a quanto spesso si pensa - non è stato un elemento confusivo. In una giurisdizione di confine come quella minorile fortemente attraversata da altre competenze, la presenza di esperti nei tribunali ha evitato il rischio della onniscienza del giudice togato, consentendo a quest'ultimo di meglio rivendicare, nel confronto dialettico, le ragioni del diritto e di svolgere appieno il suo ruolo (cfr. documento Commissione Bicamerale per l'Infanzia del 17.12.02).

Il rapporto tra magistratura togata e onoraria all'interno dei collegi giudicanti è - ovviamente per le funzioni per le quali è previsto e in cui va preservato - un elemento di grande interesse ai fini della ridefinizione della professionalità del

giudice e diviene esso stesso un coefficiente di questa professionalità se vissuto correttamente, oltre che nel concreto esercizio delle funzioni, anche nelle strategie formative. Esso è un elemento qualificante di una specializzazione reale che - segnatamente per alcune funzioni - e tra queste vi è quella minorile - appare imprescindibile e irrinunciabile. La natura stessa dell'accertamento in questo caso demandato al giudice, su un oggetto per così dire "relazionale", implicativo di una pluralità complessa di elementi e di giudizi al tempo stesso precettivi, prognostici e progettuali, senza riferimenti normativi specifici - perché i riferimenti normativi non possono in questa materia che essere necessariamente generici - esige un'attenta valutazione attitudinale iniziale ed anche l'impiego di criteri di valutazione *in progress* della professionalità che sono particolari ed appropriati. Spesso i criteri di valutazione sono usati come parametri assolutamente neutri e adoperati indiscriminatamente per tutte le funzioni: così non deve essere. È necessario legare le verifiche di professionalità alla qualità dei percorsi formativi realizzati, e quindi al grado di specializzazione raggiunto, in rapporto alla funzione esercitata e anche all'incarico richiesto: formazione - specializzazione - professionalità - valutazione debbono essere raccordati in una non dissolubile circolarità. E, ultima considerazione, in nome della riaffermazione della unicità della giurisdizione, perseguita più che in modo sostanziale come valore formale ed astratto, e della giusta preoccupazione di preservare l'imparzialità e la terzietà del giudice, non si può svalutare il valore della specializzazione. Peraltro le due esigenze non sono affatto in conflitto: particolarmente in questo tempo, che è il tempo della complessità culturale, la specializzazione è funzione essenziale della professionalità del giudice non meno dell'imparzialità che anzi concorre a qualificare.

Il “mestiere” di magistrato

Paolo Auriemma

1. Ci interroghiamo sulla professionalità acquisita e che dobbiamo acquisire, come magistrati, nella nostra attività ma, direi, anche nella specificità delle funzioni, quello che possiamo definire il “mestiere”. La magistratura, per prima, avverte l'esigenza di garantire e migliorare la professionalità.

E ci interroghiamo sui sistemi con i quali si può esser valutati ma, più ancora, sui sistemi con i quali può essere accresciuta la professionalità e possono essere individuate le attitudini.

Siamo noi per primi a chiedere un miglioramento della formazione ed un più adeguato sistema di valutazione, rifiutando, però, con fermezza ogni logica di ritorno al passato.

E ciò perché in un sistema democratico esiste una legittimazione primaria da parte della collettività (il Ministro tiene a ricordare, ove ve ne fosse stato bisogno, che la giustizia si amministra nel nome del popolo), ma esistono altre forme di legittimazione che definirei «secondarie». Orbene la competenza tecnica, la capacità di affrontare diligentemente i problemi, costituiscono fonti di legittimazione sostanziale a risolvere il conflitto ed a comporre quell'interesse sottoposto a valutazione giurisdizionale.

È bene ricordare che il cosiddetto sistema “a ruoli chiusi” negli anni '60 era caduto per le critiche non solo della magistratura, ma anche della migliore dottrina; ciò perché subordinava un avanzamento di carriera ad una valutazione che da un lato contraddiceva lo spirito del disposto dell'articolo 107 della Costituzione, secondo cui «i magistrati si distinguono solo per funzioni», norma posta a garanzia di un'indipendenza interna della magistratura e, dall'altro, come si era verificato, poneva taluni in situazione di vantaggio, e ciò sia per la specificità delle funzioni esercitate, sia per la casuale assegnazione a sedi con carichi di lavoro maggiormente gestibili, che davano la possibilità al singolo di dedicare più tempo allo studio che al lavoro.

La critica principale, però, era di ordine sistematico, perché si arrivava ad una gerarchizzazione con cooptazione verticistica che, di fatto, forse anche inconsapevolmente, portava a un'omologazione alla giurisprudenza dominante e ad una sostanziale sclerosi interpretativa. Di fatto il discostarsi da quanto indicato dalle “gerarchie superiori” costituiva un rischio di carriera e, conseguentemente, si era spinti a non percorrere nuove vie interpretative.

2. Oggi tali scenari vengono ripresentati come nuovi, come frutto di una mentalità che vuole porsi come moderna e innovativa, ma che evidenzia solo una memoria corta, non incline a comprendere la specificità della funzione giurisdizionale, la necessità di una libera capacità di giudizio.

Il problema della professionalità non può essere risolto tornando al sistema dei concorsi “per esami”.

La progressione per esami non risolve i problemi della professionalità e dell'avanzamento dei migliori. Ma anzi accentuerà il problema più grave del sistema attuale: il ritardo nel fornire la risposta alle istanze del cittadino.

I magistrati, come è avvenuto in passato sotto la previgente disciplina, anziché dedicarsi al lavoro, saranno spinti a dedicarsi allo studio, propedeutico al superamento dell'esame. Trascurando il lavoro giudiziario ordinario o limitandosi a fornire estemporanee manifestazioni del loro "apparente" sapere, in occasione (solo) della redazione dei provvedimenti spendibili come "titoli" per il superamento degli esami.

Vi è da chiedersi chi vorrà impegnarsi con sacrificio personale e, a questo punto, anche di carriera, in attività professionali assorbenti e a rischio: penso, per tutte, alle inchieste sul terrorismo e sulla criminalità giudiziaria; ma penso, anche, alla magistratura del lavoro, caratterizzata da un carico di lavoro esorbitante, e pur necessitante di un impegno sollecito del magistrato, peculiarmente richiesto proprio dall'importanza degli interessi in gioco.

E vi è da chiedersi, ancora, chi vorrà impegnarsi nella oscura, faticosa attività giudiziaria "di tutti i giorni", inidonea a consentire il "preconfezionamento" di titoli efficacemente spendibili per i concorsi; ma solo idonea a "disperdere" le energie fisiche e mentali più accortamente destinabili all'egoistica preparazione teorica, inutile per il miglioramento del servizio, ma destinata solo al raggiungimento dello scopo personale del miglioramento della propria posizione.

3. Le proposte sul tappeto appaiono inaccettabili, perché dettate da una filosofia di fondo che contrasta con il disposto costituzionale, contrario peraltro al comune sentire che vede i magistrati di primo grado come fondamentali tutori di esigenze di giustizia a «pronta risposta», con specificità di impatto, organi maggiormente sensibili ad esigenze reali, concrete ed anche innovative; appare inaccettabile una riscrittura della magistratura a struttura piramidale, dove il valore costituzionale della pari dignità di tutte le funzioni venga mortificato.

Infatti ogni proposta che contenga una filosofia diversa non appartiene né ai magistrati né, e ciò è ben più grave, alla cultura comune che, lungi dal voler appiattimenti, pretende presenze qualificate, ma anche pronte, nella diligenza e nella effettività di rapida risposta.

Quel che ha reso necessaria la scelta di una carriera a ruoli aperti, non automatica come spesso si afferma, non è certo stata l'esigenza di eliminare un'efficiente selezione delle capacità, perché questo avrebbe portato solo ad un appiattimento "verso il basso", ma quella di far fronte a nuove esigenze di giustizia.

Le problematiche che i giudici di primo grado affrontavano in un momento in cui nuove esigenze vedevano la luce (e penso alle problematiche sull'ambiente, sulla sicurezza del lavoro, ancor più a quelle relative al terrorismo ed alla criminalità organizzata e ad altre ancora) erano tali che il magistrato doveva trovare il riconoscimento della propria attività nella funzione svolta, evitando di doversi occupare di una "corsa alla carriera" con evidenti riflessi anche di natura economica.

Il percorso che portò al sistema attuale altro non rappresenta che il risultato

finale della volontà di attuare pienamente il precetto costituzionale dell'articolo 107, che così rende impossibile un rapporto di dipendenza da superiore a inferiore, inconciliabile con l'autonomia del magistrato.

D'altro canto la stessa Corte Costituzionale ha affermato, nella sentenza numero 1 del 1978, che il sistema vigente si è posto in una «tendenziale linea di riforma che ha introdotto nell'ordinamento giudiziario ordinario una normativa che si richiama ai principi posti dall'articolo 101 (secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge), dall'articolo 104 (secondo cui la magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere), dall'articolo 107», che ha inciso sull'ordinamento prima vigente, in virtù dei quali i magistrati erano distinti per gradi con equiparazione ai gradi gerarchici della pubblica amministrazione. L'ordinamento vigente non è stato, quindi, frutto di spinte corporative, ma ha costituito ragionevole svolgimento di principi costituzionali, in vista del superamento di un sistema basato su concorsi e scrutini a base cooptativa.

Quel che oggi si vuole fare, da parte dei magistrati, è portare a compimento questa riforma, che ha radici così lontane, con la definitiva abolizione delle qualifiche professionali, che non hanno più ragion d'essere e costituiscono solo espressioni di pura forma, non più legate alla realtà concreta, introducendo, nel contempo, con la riorganizzazione delle carriere, una verifica della professionalità con tempi maggiormente ristretti e controlli maggiormente stringenti, probabilmente migliorando i meccanismi di selezione all'interno. La progressione in carriera deve essere frutto di approfondita analisi: da tempo l'Anm si sta muovendo in questa direzione.

In questa prospettiva, rappresenta un punto fermo ineludibile che il vaglio del Csm e, prima, quello del Consiglio giudiziario, ai fini della progressione, debbano svilupparsi su percorsi e parametri di maggiore rigore, sì da poter perseguire il risultato di valutazioni oggettive e nel contempo “individualizzate” sul singolo magistrato in valutazione, con l'evidenziazione di tutti gli elementi positivi e negativi rilevanti.

Il vero punto dolente, la ragione per cui oggi ci troviamo a ridiscutere della progressione in carriera, è dato dal fatto che il sistema, finora, non ha sempre funzionato. Per una carenza di informazione circa la reale attività del magistrato, dalla periferia al centro, e per un'assenza di un vaglio effettivo, operato dall'organo di autogoverno, proprio per la mancanza di puntuali elementi conoscitivi.

La soluzione va trovata in un nuovo rapporto tra Consiglio giudiziario e Csm e in una selezione attenta che non si appiattisca su un conformismo valutativo di comodo, ma passi anche attraverso una considerazione dei titoli del magistrato e del “prodotto” della sua attività. La selezione, in una tale ottica, potrà essere una selezione (anche) per titoli, mai per esami.

Ciò a cui occorrerà tendere non è più, come nel vecchio sistema “a ruoli chiusi”, una selezione rigida di un'élite culturale tutta tesa alla progressione in carriera, avanzando nei gradi, ma poi di fatto giungendo ad affrontare problemi, proprio per la peculiarità dei sistemi di impugnazione, a distanza di anni, ma è una garanzia di “professionalità media diffusa”, una professionalità rispondente

ad un adeguato efficace esercizio della giurisdizione, poiché questa è la premessa per rendere un buon servizio alla collettività.

In altre parole, non interessano “picchi di sapere giuridico”, ma alti standard medi di capacità, laboriosità, diligenza ed impegno, doti, queste ultime, che appaiono trascurate nelle proposte di riforma, criptiche, a dir poco, su tali punti. In quest’ottica di competenza da un lato, ma anche di adeguatezza e tempestività della risposta, è necessario prestare attenzione - speriamo che le ipotesi di riforma ne tengano conto, anche se, allo stato, non ve ne sono cenni - alle situazioni concrete nelle quali opera il magistrato.

In quest’ottica va contestualizzata la valutazione di quello che deve essere uno dei parametri, non il solo, il dato quantitativo statistico, preso per riferimento in relazione al dato medio dell’ufficio di provenienza ed alla materia svolta.

Tema oggi di attualità, visti i ritardi che caratterizzano la «risposta» alle istanze di giustizia, viste le numerose condanne dell’Italia in sede europea, visto il disposto della recente legge Pinto.

Qui, molto dovrebbe fare il Ministero, apprestando un sistema di rilevazione del dato statistico veramente efficiente ed in grado di coniugare il dato quantitativo con quello qualitativo.

La commissione congiunta Ministero-Csm, sul punto, ha raggiunto già alcuni risultati significativi, che devono essere tradotti nella realtà.

Altro parametro ugualmente importante deve essere quello della qualità. È chiaro che su tale punto si gioca una sfida importante, perché individuare quali siano i parametri sui quali valutare la qualità del lavoro del magistrato significa individuare un passaggio fondamentale nella valutazione del magistrato stesso. Vi è per certo che la selezione qualitativa non può concernere esclusivamente la preparazione tecnico-giuridica, ma deve fondarsi anche sulla valutazione dell’impegno, della laboriosità professionale, dell’equilibrio, insomma di tutte le doti che devono pretendersi da un giudice.

In questa prospettiva, inoltre, potrebbe avere notevole rilievo il più ampio ricorso alle rilevazioni a campione dei provvedimenti redatti dal magistrato da valutare. L’adozione di un sistema veramente attendibile di rilevazione del lavoro, unito alla disponibilità di provvedimenti scelti a campione e all’indicazione puntuale del “contesto” in cui si trova ad operare il magistrato, appare la risposta più efficace e corretta al problema della valutazione.

E su questo punto occorre avere chiarimenti seri ed approfonditi da parte del legislatore delegante *in pectore*, che ad oggi non si ravvisano.

È diritto del cittadino avere un giudice indipendente ed imparziale, ma è diritto del cittadino anche avere un giudice capace, efficiente e presente; le parti, infatti, non hanno la possibilità di scegliersi il giudice.

La magistratura associata si è adoperata perché questo diritto del cittadino sia rispettato, affinché tutti i magistrati sentano o, ancor più ove necessario, siano costretti a sentire la necessità di una sempre maggiore professionalità nello svolgimento delle varie funzioni.

4. Sarà opportuno, per rifuggire ancora il vecchio sistema che non diede buona

prova, tendere ad un “monitoraggio continuo” con l’acquisizione periodica e non solo in prossimità di valutazione, sì da evitare una “drammatizzazione” del momento valutativo, che invece viene paventato nelle proposte di riforma.

Ed in questo mi richiamo a valori lontani, alla mozione approvata dalla Corte di Cassazione nel lontano 1956 che, pur auspicando un appropriato sistema di selezione, ipotizzava un sistema che sottraesse, per quanto possibile, i magistrati all’ansia ricorrente delle prove, con l’adozione di criteri di valutazione più concentrati sulla personalità complessiva, sul comportamento e sul contributo effettivo e qualificato del lavoro dei giudici. È necessario evitare che i magistrati si concentrino nella preparazione alla valutazione, anziché nel lavoro quotidiano, assicurando un allontanamento da un modello burocratico. Ciò, lo ripeto, la Cassazione, nel 1956, cinquant’anni fa; si può tornare più indietro di così?

Obiettivo finale, però, deve essere sempre un forte ed efficace controllo di professionalità che sorregga e stimoli il magistrato, evitando, però, striscianti strumenti di conformazione dell’attività giurisdizionale.

Ed a tal fine occorre ancora affrontare il problema delicatissimo dell’equilibrio tra un necessario ed efficace controllo della laboriosità ed efficienza del magistrato ed il disinteresse che lo stesso magistrato deve necessariamente mantenere a non lavorare e produrre esclusivamente per ambizione personale o per guadagnare “scatti di carriera”.

Su tutto, un presupposto irrinunciabile: non è ovviamente plausibile, quale che sia il mezzo per effettuare il dovuto controllo sulla professionalità, che questo venga svolto da chi abbia interesse a bocciare, promuovere o sospendere il magistrato. La mancanza di serenità del controllore non può che influire sulla serenità del controllato. Anche il semplice sospetto che ciò possa avvenire non è accettabile. Il pericolo, o anche solo, ripeto, il timore del pericolo che ciò possa avvenire può essere fugato ribadendo una scelta assolutamente irrinunciabile: quella di affidare al Consiglio superiore della magistratura, così come oggi lo concepiamo, con la proporzione, i compiti e la struttura di oggi, frutto di lungo percorso, il compito di valutare i magistrati nella progressione di carriera. Il Consiglio costituisce garanzia dell’indipendenza esterna del magistrato e tale compito deve conservare. Tale principio non è suscettibile di deroga, espressa o surrettizia; il sistema di selezione deve essere incentrato sull’attribuzione esclusiva al Consiglio superiore dei poteri di effettuare la valutazione e quindi di conferire le funzioni: ciò in quanto imposto, come vincolo formale, dall’articolo 105 della Costituzione, ma anche perché la concentrazione di poteri in capo a tale organo permette di assicurare quella sintesi e quella unità che sarebbe messa in crisi dalla delega del compito stesso ad esponenti qualificati esclusivamente sotto il profilo tecnico formale. I magistrati sono contrari ad istituire, collocandola al di fuori del Csm, la Scuola superiore delle professioni giuridiche, stabilmente preposta all’organizzazione delle attività di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari e di aggiornamento professionale dei magistrati, rendendo il Csm un mero notaio del lavoro altrui.

Su questo punto mi si consenta un’ulteriore riflessione. Deve essere chiaro che il sistema di formazione iniziale deve rimanere quello che è: l’affiancamento

di un uditore ad un magistrato esperto, in grado non solo di indirizzare i giovani colleghi dal punto di vista teorico, ma anche di istruirli dal punto di vista pratico, ha costituito un momento fondamentale nella formazione di una mentalità libera nel giudizio, in grado di porsi criticamente nei confronti di qualsiasi posizione, senza preconcetti o pregiudizi, scevra da condizionamenti o da timori reverenziali nei confronti di superiori in grado o funzione. È nel corso dell'uditorato che si apprendono le basi della deontologia giudiziaria, assimilando comportamenti, condotte e financo stili di vita che condizioneranno poi tutta la futura esperienza professionale.

Sarebbe quindi auspicabile che, anche nell'ottica di un'eventuale creazione di una scuola di formazione per uditori, questa, al più, si aggiungesse all'attuale sistema di formazione iniziale senza sostituirsi a quel fondamentale legame personale tra uditore e magistrato affidatario, che solo potrà garantire una formazione nel segno dell'indipendenza ed autonomia del giudizio, garanzia di un corretto esercizio della funzione giurisdizionale. Tutto, lo ripeto, deve rimanere nell'ambito del Consiglio superiore della magistratura secondo l'attuale composizione e funzione, che non può essere sostanzialmente espropriato delle sue prerogative costituzionali e relegato in una mortificante funzione di certificazione notarile.

Formazione professionale e valutazione di professionalità

Maria Giuliana Civinini

Formazione professionale e valutazione di professionalità sono ontologicamente differenti e devono tenersi distinte avendo ben presenti i diversi piani su cui operano, il loro oggetto, le finalità che attraverso le medesime si perseguono, le modalità di realizzazione. Delle finalità della formazione si è sommariamente già detto: incrementare le capacità tecnico-giuridiche, suscitare consapevolezza dei termini culturali dei problemi e dei valori sottesi alle scelte operative, sviluppare il libero confronto ed il reciproco approfondimento tra gli orientamenti, rendere consapevole l'esercizio dell'autonomia; e ancora, fornire la "cassetta degli attrezzi" con la quale affrontare e risolvere le situazioni, gestire i processi e le istruttorie; infine, stimolare un'etica alta e un esercizio della professione in armonia coi principi deontologici che la regolano. La formazione, per sua natura, è rivolta al futuro, al miglioramento, all'innalzamento del livello della magistratura come corpo e come singoli, nell'interesse generale della giustizia e dei suoi utenti. I mezzi di realizzazione sono azioni formative, il cui contenuto ed i cui metodi sono conformati sulle finalità educative sopra enunciate.

La valutazione di professionalità in senso proprio ha per oggetto la valutazione della prestazione individuale, nei suoi aspetti tecnici e nei suoi aspetti di contesto (comportamenti, autonomia, deontologia), in un quadro di controllo di gestione, di verifica dei risultati generali dell'azione, dell'attuazione degli obiettivi e delle scelte operative, del miglioramento di qualità. Pur non potendo sottovalutare le difficoltà che le valutazioni di professionalità incontrano all'interno di un'amministrazione - qual'è quella della giustizia - che ha fini generalissimi non traducibili in obiettivi di produzione di beni o servizi, è certamente possibile migliorare l'attuale sistema di valutazioni, elaborando più evoluti indicatori di prestazione (sulla base di standard di capacità e comportamento) e indicatori di formazione e incrementando, nonché rendendo più certe, le fonti di conoscenza.

Qual'è la relazione tra i due mondi della formazione e della valutazione? E, soprattutto, è possibile effettuare valutazioni di professionalità in sede formativa?

L'ordinamento giudiziario conosce la giustapposizione in un unico contesto di formazione e valutazione nel tirocinio degli uditori giudiziari, in cui soggetti che hanno superato la selezione concorsuale ma non hanno le funzioni giurisdizionali (e quindi non svolgono la prestazione tipica del magistrato) imparano il "mestiere" grazie a un'azione formativa che si svolge su due livelli: quello teorico degli incontri di studio e quello pratico dello svolgimento di attività corrispondenti alle funzioni giurisprudenziali (gestione di udienza, assunzione di prove, redazione di provvedimenti...) con apprendimento per imitazione da magistrati più anziani ed esperti che partecipano anche al processo di valutazione, esprimendo pareri parziali. Al di fuori di questo peculiarissimo contesto, l'abbinamento di formazione e valutazione può portare solo alla creazione di corsi

“abilitanti”, attraverso i quali acquisire nuove capacità che “abilitano” allo svolgimento di funzioni diverse o agli avanzamenti di carriera, del tutto inidonei a valutare le capacità e le competenze già possedute e fondati sul principio (del tutto opposto a quello dell’interesse dell’utente che è preposto all’idea di formazione su indicata) dell’interesse del soggetto valutato.

Ciò non significa, peraltro, irrilevanza della formazione ai fini di valutazione.

Infatti, la partecipazione a percorsi formativi tracciati dal Csm potrebbe acquisire la valenza, al pari di altri elementi (come la pubblicazione di provvedimenti su riviste giuridiche, titoli scientifici, il conseguimento di un dottorato di ricerca, l’espletamento di attività didattiche in corsi di formazione centrali e distrettuali del Csm o in corsi universitari e post-universitari, l’espletamento dell’attività di magistrato affidatario e magistrato collaboratore per gli uditori giudiziari e i giudici di pace), di indicatori di conoscenze.

In passato si è sempre affermata l’inutilizzabilità della partecipazione (attiva o passiva) ad attività di formazione a fini di valutazione (anche se di fatto la stessa esercita un suo peso in positivo e in negativo, come la quotidiana esperienza consiliare dimostra) in ragione della quantità dell’offerta formativa, che non consentirebbe la partecipazione agli incontri di studio di tutti i magistrati che facessero domanda, dal che la conseguenza per cui, non essendo un’attività potenzialmente aperta a tutti, non è possibile attribuirle un qualsivoglia valore.

Oggi, la presenza, accanto alla formazione centrale, della formazione decentrata (uscita dalla fase di sperimentazione, che ha dato ottimi frutti e che si avvia ad una razionalizzazione e ad un miglioramento nel coordinamento centro-periferia), priva di fondamento tale affermazione; infatti, l’offerta formativa è talmente ampia e differenziata (corsi centrali e nel distretto, corsi di più giorni e di mezza giornata) che ogni magistrato può trovare un’azione corrispondente alle proprie esigenze professionali e che si armonizzi con l’organizzazione lavorativa e familiare.

Potremmo, infatti, ipotizzare un sistema di crediti formativi che si articoli:

– nell’esatta individuazione dei procedimenti di valutazione rispetto ai quali l’azione formativa costituisca un indicatore di conoscenze (e vicendevolmente quali azioni formative siano efficaci indicatori in riferimento alla valutazione da effettuare),

– nella costruzione di percorsi formativi in relazione al mutamento delle funzioni o all’assunzione di uffici direttivi e semidirettivi o all’assunzione di funzioni specializzate,

– nella previsione di punteggi differenziati in relazione alla tipologia, ai contenuti, alla durata dell’azione formativa (corso centrale, corso distrettuale, corso di uno o più giorni, corso teorico o pratico...) e al tipo di competenze che ne risultano incrementate.

Si aggiunga che quantità e qualità delle iniziative da inserire nel sistema dei crediti formativi potrebbe notevolmente incrementarsi se si perseguisse l’idea (in relazione alla quale è stata aperta un’apposita pratica) di realizzare - nell’ambito di stabili contatti con le Università, con le scuole post-universitarie, con le altre magistrature e con l’Avvocatura dello Stato, con la Scuola superiore della Pub-

blica Amministrazione, con le autorità garanti, con altri enti pubblici e prestigiosi istituti di formazione e cultura - azioni formative cogestite e di partecipare a corsi e iniziative di alto livello dei medesimi soggetti.

Si potrebbe obiettare che un tale meccanismo trasforma la formazione da strumento per migliorare la qualità del servizio e la prestazione del singolo in strumento rispondente a un interesse individuale, quello di conseguire punteggi da spendere nelle procedure di valutazione. In merito si rileva che i crediti sono solo uno strumento, la cui funzione positiva o negativa dipende dal contesto in cui si inseriscono. Sotto questo profilo, l'attuale organizzazione consiliare della formazione, ispirata a criteri di pluralismo culturale e finalizzata alla crescita complessiva della magistratura in un'ottica di servizio ai cittadini, garantisce che l'introduzione di un sistema di crediti opererebbe in modo estremamente positivo quale incentivo alla partecipazione all'attività di formazione (utile, posto che, nonostante la varietà e l'abbondanza dell'offerta formativa consiliare, a tutt'oggi vi è una consistente fetta di magistrati che non partecipa a nessun corso). Diverso dovrebbe essere il giudizio con riferimento ad una formazione quantitativamente rarefatta e finalizzata esclusivamente all'acquisizione dei crediti in quanto titoli abilitanti, risultando snaturata la naturale funzione della formazione sopra descritta.

Valutazione della professionalità e garanzia di indipendenza *

Carlo Guarneri

In linea di principio è certamente vero che l'efficienza del sistema giudiziario non dipende solo dalla professionalità dei magistrati che vi operano, dato che molti altri elementi vi giocano un ruolo importante. Resta però che la professionalità del giudice è senz'altro uno dei più rilevanti. Infatti, un giudice non preparato non è in grado di svolgere il suo compito in modo soddisfacente. La professionalità del giudice è però importante anche per altre ragioni. Innanzitutto, un giudice professionalmente preparato è un giudice più indipendente, maggiormente identificato col proprio ruolo e che meglio può difendersi dalle pressioni esterne, proprio facendosi scudo con la sua preparazione. La professionalità è poi uno dei principali elementi che legittimano il ruolo del giudice. In altre parole, è una delle principali ragioni - anche se non l'unica - che giustifica il rispetto verso le sue decisioni, almeno in società come le nostre che affidano ai giuristi di professione un ruolo così importante.

È un punto che è stato sottolineato ancora di recente da Pasquale Pasquino ricordando la risposta che, nel 1607, Lord Coke, a quel tempo presidente di una delle corti più importanti d'Inghilterra, diede a Giacomo I che pretendeva di decidere personalmente un caso: solo un giudice può farlo, perché in grado di padroneggiare la "ragione artificiale" del diritto. È quindi la sua capacità di applicare le regole del diritto al caso che ha davanti che ne legittima il ruolo. Altrimenti, perché rischiare una decisione così pericolosa come quella del giudice, se non si potesse avere in lui la fiducia che sarà capace, per via della sua formazione e della sua esperienza, di darvi la risposta corretta?

Sull'insufficienza delle garanzie di professionalità dei nostri magistrati direi che c'è ormai un consenso quasi generale. È insufficiente la valutazione iniziale, che al massimo è in grado di saggiare le conoscenze universitarie, ma che non tiene conto dell'esperienza pratica né di altre capacità che pure il giudice dovrebbe avere (equilibrio, apertura mentale, ecc.). Sono insufficienti le valutazioni che vengono fatte nel corso della carriera che, il più delle volte, si trasformano in rituali privi di sostanza, tanto da poter dire che, di fatto, la carriera del magistrato, almeno quella economica, si svolge per semplice anzianità.

Una serie di interventi hanno sottolineato i limiti dell'assetto attuale e la necessità di rafforzare i vagli di professionalità. Si tratta di un obiettivo senz'altro valido. Vorrei però mettere in guardia da un eccessivo ottimismo in merito e sottolineare qualche problema di non facile soluzione. Valutare un giudice - e non un "laico" che aspira a questa posizione - presenta sempre alcuni rischi potenziali per la sua indipendenza. Inevitabilmente, infatti, si finisce per valutare la sua attività passata e, così facendo, non si può non condizionare quella futura.

* Il titolo è della redazione.

È questo un rischio che esiste sempre, a prescindere da chi è colui che valuta: il Ministro della Giustizia, una commissione composta da alti magistrati o un Csm rappresentativo di tutto il corpo giudiziario. Nel primo caso sarà il versante esterno dell'indipendenza ad essere a rischio, negli altri quello interno.

Naturalmente, questa considerazione non deve impedire un controllo di professionalità che, lo abbiamo visto, è importantissimo. Semplicemente dobbiamo tenere conto della complessità dei valori in gioco e quindi della necessità di trovare un ragionevole compromesso, in altre parole di bilanciarli. Non esistono quindi in questo campo soluzioni ottimali, perfette, buone una volta per tutte, capaci di salvare "capra e cavoli". Dico questo perché non vorrei che la ricerca della soluzione perfetta diventasse un alibi per non fare nulla. Invece ci sono diverse strade che possono essere percorse e anche combinate fra loro, anche se - lo ripeto - nessuna è priva di rischi.

Inizierò comunque con quella che, secondo me, è la strada migliore, cioè quella che ha meno controindicazioni: la selezione iniziale. Esiste infatti una vera e propria legge del controllo organizzativo (quella formulata molto chiaramente da Etzioni) che, in parole povere, rileva come esistano sostanzialmente due modi, che possono essere combinati in varia misura, per far sì che i membri di un'organizzazione ne perseguano i fini istituzionali: sceglierli con cura, in modo da essere sicuri che si identifichino fortemente con l'organizzazione, e controllarli poi attentamente. È chiaro quindi che, a parità di rendimento, qualunque aumento della selettività iniziale permette di rilassare i controlli successivi. Nel nostro sistema si sono smantellati i controlli interni - che pure non erano più adeguati alle nuove esigenze dell'organizzazione giudiziaria - ma non si è aumentata la selettività dei vagli iniziali: è qui che il nostro assetto lascia più a desiderare, tanto più che i compiti del giudice sono diventati in questi anni sempre più complessi. Non è possibile reclutare magistrati destinati a svolgere in piena autonomia funzioni ormai caratterizzate da un elevato livello di significatività, anche politica, semplicemente con un concorso che non si differenzia granché da quello con cui si reclutano i quadri amministrativi degli apparati dello Stato, destinati spesso a compiti puramente esecutivi o comunque da svolgere sotto la direzione di superiori gerarchici.

È questa quindi la prima direzione di intervento: aumentare la selettività iniziale, introducendo anche altri elementi di valutazione, ad esempio di tipo socio-psicologico o volti a valutare anche l'esperienza professionale già acquisita e comunque provvedendo ad allargare il raggio della preparazione professionale del magistrato anche a materie non strettamente giuridiche. Qui un ruolo importante può essere svolto da una fase di formazione iniziale da svolgere presso un'istituzione specializzata come la Scuola della magistratura. A questo proposito mi stupisce molto sentire da alcune parti un elogio dell'attuale sistema di tirocinio, quello che si basa sostanzialmente su un rapporto personale fra uditore e magistrato. Si tratta di un assetto estremamente conservatore, che espone il giovane uditore, quasi "indifeso", all'influenza di un collega molto più anziano ed esperto, impedendogli invece di confrontare punti di vista differenti, per far crescere così il proprio spirito critico.

Naturalmente, dato che in ogni caso il magistrato è destinato probabilmente

a restare nell'organizzazione per decine di anni, è necessario rinforzare anche i vagli successivi. Qui credo che il punto fondamentale non sia tanto l'individuazione più o meno precisa di parametri, quanto la struttura del processo di valutazione. Mi spiego. È inutile introdurre criteri di valutazione sulla carta sempre più esigenti se poi chi deve valutare resta sempre, come oggi, responsabile nei confronti di chi valuta perché da questi ultimi è eletto. In altre parole, l'introduzione di un organo di autogoverno, come il nostro Csm, ha creato un circolo vizioso che lega i controllori ai controllati e che in qualche modo va, se non rimosso - come sarebbe auspicabile - almeno molto allentato.

Non voglio toccare qui il tema di un'eventuale riforma del Consiglio, perché si tratta di un intervento che, ovviamente, implicherebbe una difficile riforma della Costituzione e richiederebbe un discorso molto lungo. È però possibile, senza toccare la Costituzione, ridurre il "conflitto di interessi" che oggi caratterizza le valutazioni. Una strada è infatti quella di aumentare il numero dei protagonisti. Si può quindi pensare ad affidare un ruolo a commissioni esterne nominate dal Csm (una soluzione senz'altro possibile: anche oggi le commissioni del concorso di uditore vengono nominate dal Csm fuori del proprio seno), mentre anche i capi degli uffici e gli ordini degli avvocati potrebbero avere un ruolo importante (e la lista non è certo esaustiva). Tanto più policentrica è la valutazione, tanto maggiori sono le informazioni a disposizione e quindi tanto minori le probabilità di errore, che sono molto elevate quando la fonte è una sola, così come tanto minori sono i rischi per l'indipendenza, perché nessun attore dispone del potere di determinarne l'esito.

Il tema delle informazioni è cruciale. Bisogna far sì che chi valuta sia in grado di avere a disposizione informazioni sufficientemente complete ed affidabili. Per questo, come è sottolineato anche dal documento elaborato dall'Associazione, è necessario costruire un sistema informativo adeguato perché lo "stato di servizio" del magistrato non sia solo un insieme di note puramente burocratiche, ma diventi un insieme di informazioni - qualitative e quantitative - veramente utili per valutarne attitudini, capacità e laboriosità.

Come valutare in questo contesto le nuove proposte del governo, quelle che hanno dato luogo al cosiddetto maxi-emendamento? Le nuove proposte sono senz'altro più organiche di quelle che erano state presentate un anno fa. Sono anche stati eliminati alcuni punti fortemente discutibili, come il ruolo del Ministro nella nomina delle commissioni di concorso. Vi sono poi alcuni elementi che si muovono nella direzione giusta, benché in modo ancora insufficiente. Innanzitutto, la presenza di commissioni di concorso esterne, pur se nominate dal Csm. Anche se, come vedremo fra poco, si tratta di commissioni che si inseriscono in un progetto per nulla convincente, si tratta di una soluzione che può allentare il circolo vizioso controllori - controllati. Vi è poi, nel reclutamento, un piccolo passo nella direzione giusta, dato che il possesso della laurea non viene più considerato l'unico requisito indispensabile per il concorso. Anzi, con una lodevole dose di pragmatismo, il progetto prevede come requisito una molteplicità di esperienze didattiche e professionali. Anche se così ne soffre l'*esprit de géométrie*, si tratta in questa fase di una mossa necessaria, che non preclude in futuro aggiustamenti ulteriori che rendano in prospettiva il concorso per la magistra-

tura ordinaria un concorso di secondo grado, aperto solo a coloro che dispongono di adeguati titoli professionali. Anche se questa trasformazione richiederà interventi mirati a contrastare le implicazioni - negative - di selezione sociale che porta con sé, si tratta, per le ragioni che abbiamo esposto sopra, di una direzione di marcia inevitabile, se non si vogliono ripristinare controlli sulla professionalità potenzialmente lesivi dell'indipendenza.

Non si può però tacere dei limiti del progetto governativo. Il sistema di concorsi interni che viene messo in piedi non sembra adeguato alle necessità del momento. In primo luogo, i concorsi sembrano francamente troppi, così come troppo stringenti sembrano i requisiti richiesti per parteciparvi. Credo che difficilmente il sistema funzionerà in pratica: il rischio è un enorme ingorgo organizzativo che potrebbe favorire sanatorie più o meno raffazzonate, mancando così l'obiettivo.

Soprattutto sembra inadeguata la natura dello strumento individuato per valutare la professionalità dei magistrati: concorsi interni per titoli ed esami (scritti e orali). È un sistema che riecheggia molto quello in vigore fino agli anni '70 e che a suo tempo non diede buona prova. Mi basta richiamare qui gli studi di Giorgio Freddi e Giuseppe Di Federico che hanno messo a nudo tutte le gravi disfunzioni di quell'assetto. Almeno due sono infatti i rischi che comportano concorsi basati sostanzialmente su prove scritte e orali e sulla valutazione di titoli: deviare l'impegno lavorativo dei magistrati dalle attività istituzionali verso la preparazione per i concorsi e la produzione di titoli, di solito di tipo accademico; e una selezione che non si basa tanto sulle effettive capacità professionali, ma su conoscenze più o meno astratte, quando non semplicemente libresche.

Per questo credo che il meccanismo previsto dal maxi-emendamento, oltre che difficilmente realizzabile nella pratica, non sia adeguato alla necessità di migliorare la professionalità ed in ultima analisi il "rendimento" - mi si perdoni il termine - dei nostri magistrati. Comunque, la strada per migliorare l'attuale situazione non è semplice né immediata. Essa richiede un lavoro di lungo periodo e soprattutto la consapevolezza che non esistono meccanismi perfetti. È quindi necessario costruire senz'altro nuovi strumenti di valutazione, sapendo però che dovranno essere di continuo verificati e riaggiustati.

Magistratura e avvocatura per l'efficienza della giustizia *

Alarico Mariani Marini

Sono un avvocato e quindi le mie considerazioni provengono da un punto di osservazione esterno al perimetro definito dal rapporto tra Magistratura e Ministero della Giustizia, i due poli tra i quali si dibatte il tema delle riforme. Vorrei partire da una convinzione, che riguarda quegli aspetti della professionalità che sono comuni a magistrati ed avvocati, e cioè che il paese in questo momento non vive una condizione normale della giustizia, e di questo occorre che ogni proposta tenga conto perché vi sono rimedi che, anche se buoni in sé, in una condizione patologica risultano inefficaci.

Viene naturale chiedersi: «È possibile che non si comprendano queste cose?». Ma il problema non è che vi siano persone che non comprendono, il problema grave è che ci sono persone che ascoltano, ma che non vogliono intendere. Questo non significa che bisogna negarsi al confronto: il confronto va fatto, ma la formulazione di proposte oggi non esaurisce, io ritengo, né l'impegno della magistratura, né quello dell'avvocatura. Vi sono altre cose che si debbono fare e che si possono fare.

Dobbiamo anche considerare che stiamo vivendo una crisi della giustizia che sta avviandosi all'irreparabilità. Non è più possibile seguitare a gestire seriamente un sistema che non dà garanzie al cittadino, perché, come è stato osservato, il cittadino che si rivolge al giudice, qualunque sia l'esito della controversia, risulta sempre perdente. La crisi della giustizia non è quindi più un'emergenza, è una situazione che si sta cronicizzando. Ricordo che alcuni anni fa un Procuratore generale, all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte di Cassazione, disse che la giustizia civile era un «pietoso inganno»: sono passati tutti questi anni e non abbiamo fatto nessun passo in avanti. Ed allora il rischio è che risultino definitivamente squalificati davanti all'opinione pubblica i ruoli del magistrato e dell'avvocato.

Dobbiamo anche valutare i rischi e le difficoltà che oggi esistono nell'attendere che i problemi della professionalità siano risolti dal legislatore. L'esperienza ci insegna che spesso in nome dell'efficienza del sistema giustizia si progettano riforme che con la giustizia non hanno nulla a che fare perché perseguono fini del tutto diversi, legati ad interessi di parte. Vi è poi un aspetto che investe direttamente le responsabilità di magistrati ed avvocati ed è se, sul terreno della professionalità, abbiamo fatto tutto il possibile utilizzando gli spazi di autonomia che la legislazione attuale ci riserva, e le risposte date dalle relazioni introduttive sono negative, così come sono negative le risposte che l'avvocatura può dare.

Il problema fondamentale per la società e per il cittadino oggi è la durata dei processi. La professionalità è una garanzia per l'autonomia e l'indipendenza

* Il titolo è della redazione.

della magistratura, che è un valore fondamentale anche per gli avvocati poiché senza un giudice autonomo e indipendente la funzione dell'avvocato è totalmente vanificata. La professionalità ha tuttavia un senso se opera come argine a questa crisi della durata dei processi che svuota la funzione dell'avvocato e la funzione del magistrato. Ed allora non può che esservi convergenza tra avvocati e magistrati in queste valutazioni, perché in assenza di iniziative comuni che pongano rimedio a questa crisi, l'autonomia e l'indipendenza sia dei magistrati sia degli avvocati rischia di essere una formula vuota e vulnerabile.

È difficile immaginare che nel clima politico attuale ci si possa attendere che queste esigenze possano essere soddisfatte dal legislatore. In realtà oggi, oltre alla tradizionale insofferenza della classe politica nei confronti della giurisdizione che è sempre stata storicamente un limite al potere esecutivo, il legislatore non ha alcun interesse a porre rimedio all'inefficienza del sistema giustizia, perché la situazione gli consente di intervenire autoritativamente e così soddisfare anche quella vocazione al controllo che il potere esecutivo ha avuto sempre nei confronti della magistratura. Il rappresentante del governo ne ha dato un esempio eloquente, quando ha enumerato tutte le carenze descritte nelle relazioni in materia di controlli sulla professionalità e sulla produttività per concludere che bisogna assolutamente cambiare e cambiare significa limitare l'autogoverno della magistratura, dal momento che non è riuscito a raggiungere risultati apprezzabili: una logica perfetta, non c'è che dire!

Allora credo che si debba riconsiderare l'esigenza di un rapporto di più intensa collaborazione tra magistratura e avvocatura, perché qui stiamo discutendo di problemi che non sono soltanto interni alla magistratura, ma che coinvolgono direttamente anche l'avvocatura. Insieme possiamo individuare un terreno comune di azione per individuare ciò che si può fare per restituire efficienza alle rispettive funzioni ed intervenire soprattutto su questo problema, gravissimo, della durata dei tempi dei processi. E qui si pone l'interrogativo se si è fatto quello che si poteva fare. Ritengo che non sia stato fatto tutto quello che era possibile e questo vale anche per l'avvocatura. L'avvocatura italiana ha registrato un fortissimo ritardo, ad esempio, sul terreno della formazione; ce ne occupiamo solo da poco, con un ritardo che scontiamo duramente, quando da decenni in altri Paesi europei la formazione dell'avvocato è un percorso obbligatorio per esercitare la professione. Non abbiamo fatto quello che potevamo fare nelle commissioni dell'esame di abilitazione. Non voglio aprire un capitolo che per noi è drammatico e anche molto poco edificante, ma è un problema sul quale riteniamo che il legislatore stia definendo soluzioni che non ci sembrano adeguate. Rivendichiamo all'avvocatura il diritto di curare la propria formazione, ma è un diritto che ci viene conteso dalla classe politica e dall'università, che con le scuole di specializzazione tende ad interpretare la formazione comune per le professioni legali come una sua prerogativa esclusiva, con una logica che è sfociata in alcune proposte di legge che vorrebbero attribuire al diploma della scuola universitaria il valore di abilitazione in alternativa all'esame di stato, soluzioni che sembrano paradossali, ma che sono scritte in atti del Parlamento.

Le proposte che ho letto nei documenti dell'Anm sono condivisibili, ma non richiedono per la gran parte un intervento legislativo. Sono problemi che pote-

vano essere risolti se ci fosse stata la volontà di operare con efficienza e con professionalità. Ed allora il problema è quello di una collaborazione che noi dobbiamo ricercare più intensamente, per riformare le scuole universitarie e di specializzazione, per contrastare scuole private per l'accesso alle professioni e per arginare la crisi della giurisdizione. Dobbiamo immaginare e creare una piattaforma culturale nella quale ci si possa impegnare per ottenere risultati concreti in attesa delle riforme, o forse anche per realizzare soluzioni alternative alle riforme, se queste riforme arriveranno secondo i segni che sono annunciati. Io non so dire se questa collaborazione ci darà poco o molto, credo però che questo dipenda soprattutto da noi.

Professionalità dei magistrati e produttività del sistema giustizia *

Remo Danovi

È difficile e imbarazzante discorrere sulla valutazione della professionalità dei magistrati, alla luce del c.d. maxi-emendamento che è stato presentato. È difficile farlo perché il testo richiede un approfondimento particolare, che è mancato il tempo di compiere, ed è imbarazzante perché sembrano prevalere i profili politici, più che quelli tecnici cui dovremmo attenerci come istituzioni. A nome quindi del Consiglio nazionale forense mi riprometto di compiere collegialmente un esame più approfondito, pur non facendo mancare le mie considerazioni personali.

Dirò dunque che è sommamente meritevole l'iniziativa assunta di lanciare una "sfida alla professionalità", e di proporre e suggerire rimedi rispetto alla situazione attuale, che non è evidentemente accettabile nel suo complesso.

Il confronto invero impone di considerare innanzitutto lo stato attuale della giustizia, perché da questo discendono tutte le possibili critiche e prospettive di riforma. E devo chiedermi quindi se tutte le lucide analisi che sono state compiute nei documenti dell'Anm siano sufficienti o adeguate, oppure se sia necessario fare qualche passo ulteriore (lo dico senza paura di perdere la stima dei magistrati), qualche passo più coraggioso per dimostrare quella lungimiranza che molte volte Edmondo Bruti Liberati evoca, addebitando alla miopia del passato certe conseguenze del presente.

Vorrei dunque partire dall'esame dei due profili di cui trattiamo, la professionalità e la produttività; due profili che fanno un insieme unico, l'uno senza l'altro non potendo esistere.

È professionale chi gestisce perfettamente il proprio ruolo, e sotto questo profilo Mario Cicala segnalava l'esperienza dell'attività dei magistrati della Casazione. Non vi è motivo di dubitarne, nel suo complesso. E tuttavia io debbo ricordare un caso recente in cui, avendo chiesto la fissazione dell'udienza di discussione entro un termine breve (sei mesi) al di là del quale si sarebbe compiuta la prescrizione (un caso disciplinare riguardante un giornalista, un caso che avrebbe dovuto essere definitivamente deciso entro sette anni e mezzo dal fatto, maturandosi la prescrizione anche in pendenza del giudizio, secondo una pronuncia delle sezioni unite), avendo dunque presentato un'istanza in tal senso, e rappresentato tale necessità, mi sono visto fissare l'udienza... molti mesi dopo l'intervenuta prescrizione! Non è certo questo un esempio di professionalità o produttività, è piuttosto il sentimento della burocratizzazione di un servizio che dovrebbe essere certamente evitata.

Ma non solo. Il ricordo fa affiorare molti altri esempi passati. Esempio fu un caso milanese che fece scandalo negli anni '90 quando un magistrato, non

* Il titolo è della redazione.

trovando spazio per la propria automobile, affisse un cartello alla porta del suo ufficio, rinviando tutti i processi di cinque mesi «per impraticabilità di parcheggio». E poi ancora ricordo il caso del magistrato che in sette anni ebbe a rimettere in decisione per quattro volte la stessa causa per dichiarare alla fine la nullità dell'atto introduttivo! O ancora il magistrato che ha trattenuto a sentenza centinaia di decisioni e poi, trasferito, ha lasciato i fascicoli nell'armadio ad aspettare improbabili soluzioni.

Certo, non confondo i singoli casi con le funzioni svolte, e io stesso mi faccio carico degli infiniti episodi che riguardano gli avvocati, pur distinguendo da questi il nostro ruolo e le nostre funzioni. Ma anche i casi servono per allarmarci all'idea che la professionalità deve essere realizzata concretamente sul campo e non solo proclamata a parole, anche per dare alla giustizia l'attendibilità di cui tutti sentiamo il bisogno.

La professionalità dunque si unisce alla produttività, ed anche in questo caso mi sembra che occorra guardare non solo alla produttività individuale, ma soprattutto alla produttività collettiva, cioè di tutto il sistema; e sotto questo profilo non credo di sbagliarmi se dico che la produttività collettiva, cioè la sommatoria delle produttività individuali di ciascun magistrato, è totalmente insufficiente.

Lo dicono i numeri. Il Procuratore generale dott. Favara nella relazione svolta per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2003 ha ricordato che sono attualmente pendenti circa 10 milioni di procedimenti: 6 milioni di processi penali e 4 milioni di processi civili (comprendendo in questi le cause di lavoro, gli appelli, le cause di famiglia, ecc.). È un arretrato che lascia sgomenti, soprattutto se si tiene conto che nel 1997 tutto l'arretrato precedente è stato azzerato con l'istituzione delle sezioni stralcio!

Mi chiedo allora se questa enorme sfasatura tra domanda e offerta di giustizia sia colmabile dalle pur pertinenti e pregevoli considerazioni svolte nell'introduzione di questo dibattito, ovvero se sia colmabile dalle riforme previste dal maxi-emendamento che è stato presentato sull'ordinamento giudiziario. È questa la valutazione che dovremmo compiere, per dare priorità alle riforme che si vorrebbero introdurre.

Questa è dunque la preoccupazione, per arrivare a decifrare il problema che esiste, ed è il problema che la giustizia non è realizzata compiutamente, per arrivare quindi a unire le forze, e urlare prepotentemente al Ministro, al Legislatore, al Parlamento, all'opinione pubblica che ciò che si sta facendo non è sufficiente.

E qui si innestano le valutazioni sulle scelte particolari da compiere. Ed invero, quanto al problema della valutazione, io ricordo molto bene le leggi intervenute negli anni '60, le leggi Breganze e Breganzone (ero all'inizio della mia attività professionale), e ricordo che dopo le prime esitazioni furono comprese le ragioni dei magistrati. Ragioni che sono state ribadite in tutti questi anni.

Ma siamo sicuri che, ancora oggi, le considerazioni di ieri siano determinanti? Siamo sicuri che l'uniformità imposta da queste leggi non costituisca un appiattimento, un conformismo, una mancanza di gratificazione? Siamo proprio sicuri che non si possa modificare qualcosa, con lungimiranza, senza miopia, con

sensibilità e con coraggio? Ecco, io pongo questi quesiti che credo debbano essere affrontati e risolti indipendentemente dalle soluzioni prospettate nel maxi-emendamento. Così, ad esempio, se parliamo di professionalità e di produttività, anche la scelta di mantenere in servizio i magistrati fino a 75 anni mi sembra una scelta sbagliata; così come è sommamente criticabile il rifiuto sostanzialmente esistente in questi tempi, ascrivibile al Ministro e al Parlamento, di non fare ulteriori concorsi per i magistrati, mantenendo 9.000 magistrati togati di fronte a 14.000 magistrati onorari, il che pure è un grave problema che deve essere risolto.

Aggiungo una considerazione che riguarda i sistemi alternativi di risoluzione delle controversie (Adr). Per molti le Adr sarebbero la soluzione dei mali della giustizia, mentre a me sembra che, nella situazione attuale, questo rimedio non sia in grado di dare alcun apporto sostanziale, e ciò per una ragione intuitiva. Nessuno richiederebbe coscientemente di sottoporre una controversia ad un sistema di risoluzione immediato, quando può contare sui tempi lunghi della giustizia ordinaria. Detto in altri termini: se non si risolve il problema dei tempi della giustizia ordinaria, non si potrà neppure pretendere che i soggetti tenuti ad una qualsiasi prestazione accettino volontariamente di sottoporre la soluzione delle loro controversie ad una magistratura alternativa, che imponga loro di adempiere immediatamente alle loro obbligazioni.

Onde ancora una volta appare l'inscindibile connessione tra la giurisdizione ordinaria, che deve essere realizzata nei tempi ragionevoli imposti dal giusto processo, e ogni altra forma di soluzione delle controversie.

Così ancora, ad esempio, deve essere risolto il problema della magistratura onoraria. Non parlo dei giudici di pace, per i quali ho la massima stima, con l'obbligo per altro di consentire agli stessi di accrescere la professionalità, la qualità, la sensibilità alla giurisdizione, la cultura. Li abbiamo criticati molto spesso, ma dobbiamo anche riconoscere che essi svolgono una funzione indispensabile, del tutto autonoma nelle loro competenze.

Dobbiamo invece preoccuparci degli altri magistrati onorari che non possono essere alternativi ai giudici togati, non potendo giustificarsi di fronte all'opinione pubblica la continuità delle duplici di un servizio che richiede invece unitarietà nella giurisdizione.

E dobbiamo comunque preoccuparci di accrescere in ogni caso la professionalità e la formazione. Nel maxi-emendamento, vi è la proposta di una nuova scuola della magistratura, che si aggiungerebbe alle scuole di specializzazione già esistenti. Credo di capire che, mentre le scuole di specializzazione universitarie che noi stiamo cercando di valorizzare assicurando anche il tirocinio pratico debbono essere destinate alla formazione iniziale, questa nuova scuola dovrebbe occuparsi soltanto della formazione permanente. Il testo invero è ambiguo e certo occorrerebbe capirne di più, anche perché si parla di scuole che prevedono un tirocinio di due mesi (ma questa non è una scuola, è soltanto un seminario di aggiornamento!) e si parla del 25% dei posti riservati agli avvocati. Numero infinitesimo di fronte al totale degli avvocati italiani.

Ancora una riflessione sull'apporto degli avvocati che dovrebbero entrare nei Consigli giudiziari. È stato detto che sono necessari «gli apporti conoscitivi dell'avvocatura». Io vorrei molto di più. Vorrei che non si avesse paura di

consentire la partecipazione degli avvocati nei Consigli giudiziari nella pienezza delle funzioni, pur con le cautele che si possono avere quando vi sono valutazioni nei confronti delle persone, ma con la piena responsabilità che compete alle istituzioni, quali sono i Consigli dell'Ordine e il Consiglio nazionale forense.

E poi un ultimo punto che tocca i concorsi per accedere alla magistratura: a tali concorsi dovrebbero accedere secondo i progetti iniziali i diplomati delle scuole di specializzazione e ora anche gli avvocati. Ma è sufficiente il rilievo che, mentre i diplomati delle scuole di specializzazione, secondo il decreto ministeriale, hanno un diploma che equivale ad un anno di pratica, gli avvocati hanno un percorso formativo compiuto. Ne discende che i presupposti e i requisiti di ammissione al concorso sono molto squilibrati: da un lato il diplomato delle scuole di specializzazione a cui viene riconosciuto un anno di pratica, e dall'altro addirittura l'avvocato. Non è una battuta finale ma la persuasione che, se potessimo pensare ad un contributo positivo dell'avvocatura, allora dovremmo pensare con lungimiranza e con coraggio ad un ingresso degli avvocati nella magistratura attraverso i concorsi da definire: non penso ad un numero esiguo di candidati, ma penso ad alcune migliaia di nuovi giudici, perché la sola professionalità o produttività di cui oggi parliamo non è sufficiente per risolvere il problema della domanda di giustizia e anche il maxi-emendamento non offre alcuna tutela per combattere la lunga durata dei processi.

Verifica di professionalità *versus* indipendenza dei magistrati: una falsa contrapposizione

Gaetano Silvestri

1. In tempi recenti sembra farsi strada una consapevolezza nuova, da parte della magistratura associata, del problema della verifica di professionalità dei magistrati, orientata al miglioramento del servizio giustizia reso ai cittadini. Il ricordo delle antiche “selezioni” operate nella vigenza del sistema di progressione in carriera a numero chiuso ha per lungo tempo impedito una serena riflessione sulla necessità di introdurre misure severe di valutazione della produttività e della professionalità ed ha generato, per converso, una persistente polemica sul privilegio dei giudici sottratti ad ogni serio controllo sulla qualità delle loro prestazioni. Le recenti iniziative legislative del Governo - prima fra tutte il c.d. maxi-emendamento al d.d.l. Castelli di riforma dell’ordinamento giudiziario - hanno riportato la *querelle* alla ribalta dell’opinione pubblica, facendo riemergere le consuete, contrapposte accuse di attentato all’indipendenza dell’ordine giudiziario e di arroccamento corporativo.

Non è il caso di illudersi sull’efficacia di pacati ragionamenti in una materia in cui le argomentazioni poste “in prima linea” da entrambe le parti contendenti possono essere rovesciate e dimostrate funzionali ad interessi meno nobili di quelli ostentati.

Diciamo subito che l’eliminazione del passaggio di qualifica a numero chiuso è stato un passo fondamentale verso l’attuazione del disegno costituzionale del potere giudiziario, che deve essere composto da magistrati distinguibili tra loro «solo per diversità di funzioni», secondo il chiaro principio contenuto nel terzo comma dell’articolo 107 della Costituzione. Natura orizzontale e diffusa del potere giudiziario e controllo delle carriere da parte dei magistrati “superiori” sono termini inconciliabili sia sul piano teorico che, ancor più, nell’esperienza pratica.

Sul piano teorico, un modello gerarchico è caratterizzato essenzialmente dal potere dei gradi superiori di determinare la mobilità verticale dei gradi inferiori secondo parametri di uniformità destinati a rendere ottimale la coesione dell’insieme. All’interno di un modello di questo tipo, anche le selezioni più oneste, più scrupolose e più imparziali sono condizionate dal fine generale di rendere omogenei gli atti e i comportamenti, in vista dell’attuazione di fini stabiliti in base a scelte volitive, delle quali i vertici si assumono la responsabilità politica ed istituzionale. Per questo motivo, un ordinamento è democratico se riesce a creare e mantenere in efficienza canali di comunicazione tra gli indirizzi dei vertici delle istituzioni e le istanze di controllo popolare insite sia negli organi rappresentativi sia nelle procedure di partecipazione.

Il modello gerarchico non è compatibile con i fini fondamentali della giurisdizione negli ordinamenti contemporanei: l’applicazione imparziale della legge nelle situazioni controverse e la tutela dei diritti dei cittadini. Lo Stato costitu-

zionale instaura infatti un rapporto diretto tra legge e cittadino, in modo che la regola normativa assuma una completa autonomia dalla scelta politica che l'ha generata e si oggettivizzi in atti e comportamenti applicativi rispettosi del principio dell'eguaglianza dei cittadini. Per questo motivo, l'art. 97 della Costituzione italiana (ed altre corrispondenti disposizioni contenute in costituzioni contemporanee) sancisce il principio dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Mentre quest'ultima agisce per il raggiungimento di finalità di pubblico interesse secondo scelte politiche riconducibili, al vertice, al Governo, che si assume la relativa responsabilità, la magistratura è «soggetta soltanto alla legge» perché ha il compito di applicare nei casi concreti precetti normativi non bisognosi di scelte politiche implementative.

Il criterio di valutazione della professionalità del funzionario è la sua capacità di conseguire con efficienza ed efficacia i fini stabiliti negli indirizzi politico-amministrativi delle autorità di governo. Il criterio di valutazione della professionalità del magistrato è la sua capacità di far “vivere” nel caso concreto la norma giuridica in totale indipendenza da ogni indirizzo di autorità diverse. L'imparzialità, che nella pubblica amministrazione è un *modus operandi*, nella giurisdizione è il *proprium* della funzione.

Sul piano pratico, il modello gerarchico ha prodotto, nei tempi in cui vigeva, distorsioni molto gravi, quali il conformismo giurisprudenziale, base di vere e proprie ideologie giudiziarie, il carrierismo, fonte di ogni tipo di subordinazione ideale e morale, la finalizzazione delle decisioni giudiziarie a finalità extraprocessuali, nascenti da interferenze non dichiarate nella formazione del giudizio. Le cose naturalmente peggioravano, se dalla magistratura giudicante passiamo a ricordare gli atteggiamenti dei pubblici ministeri. Quanti Procuratori del Re non esercitarono l'azione penale per i gravi reati compiuti dagli squadristi negli anni Venti?

Non bisognerebbe mai trascurare queste elementari considerazioni tutte le volte che si parla di introdurre nuove tecniche di valutazione della professionalità dei magistrati. Il cittadino non avrebbe certo un vantaggio se si trovasse di fronte un giudice preparato ed efficiente, ma subordinato a scelte eteronome e pertanto portato, in ipotesi, ad usare la sua preparazione e la sua efficienza per meglio coprire l'ingiustizia sostanziale dei propri atti.

Un primo punto da fissare in modo chiaro sembra, in sintesi, la necessaria distinzione tra valutazione e controllo. Se appare indispensabile aprire una nuova stagione nella valutazione di professionalità dei magistrati, occorre ribadire che sull'attività giurisdizionale non è ammessa alcuna forma di controllo diversa da quelle previste dal sistema delle impugnazioni.

2. Se si concorda con le considerazioni che precedono, bisogna prestare particolare attenzione alla posizione dei “valutatori”, che devono trovarsi essi stessi in posizione di indipendenza. Chi abbia conoscenza tecnica di questioni giuridiche, e non si limiti a considerazioni sociologiche generiche ed esterne, sa bene che il confine tra valutazione di correttezza ed adeguatezza degli atti giudiziari e sindacato di merito sugli stessi è molto sottile. L'errore di diritto, dovuto a ignoranza o a superficialità, non è sempre chiaramente distinguibile dalla scelta

interpretativa, specie se non ortodossa e quindi difficile ad essere immediatamente percepita e compresa.

La tanto vituperata “legge Breganze” prevede una serie di parametri che attendono soltanto l’elaborazione di “griglie” tecniche precise e predeterminate per sviluppare tutta la sua potenzialità di valutazione della professionalità dei magistrati nei momenti del passaggio alle funzioni di appello o di cassazione: laboriosità, capacità, diligenza, preparazione. Non si può chiedere di più a un magistrato. Il punto è il modo in cui queste doti vengono accertate nella prassi.

Sinora si deve registrare una tendenza corporativa a sorreggere le valutazioni del Csm con un’accezione lassista del criterio generale espresso dalla formula «anzianità senza demerito». In qualche caso purtroppo anche i demeriti conclamati (condanne disciplinari, esiti disastrosi di ispezioni negli uffici, ecc.) vengono riassorbiti in giudizi sommari che non ne tengono conto. La presenza di criteri specifici, qualitativi e quantitativi, di valutazione di ciascuna “dote” del magistrato impedirebbe sia la copertura compiacente del magistrato incapace, pigro e scorretto, sia la persecuzione di quello “scomodo”, perché non allineato con gli indirizzi giurisprudenziali dominanti o perché estraneo agli indirizzi politici e correntizi prevalenti all’interno dello stesso Csm.

La radice delle distorsioni si coglie nei giudizi dei Consigli giudiziari, troppo uniformemente elogiativi, anche se negli ultimi tempi si colgono significative novità in alcuni distretti.

3. L’Anm sta producendo uno sforzo notevole in questa direzione. Il Documento di base, redatto dalla Giunta esecutiva centrale sul tema «I magistrati di fronte alla sfida della professionalità», mi sembra andare nella giusta direzione.

Di particolare rilievo appare, ad esempio, la notazione che bisogna guardare «ad una verifica di produttività riferita non già ad un magistrato astrattamente considerato, ma ad un magistrato appartenente ad un determinato ufficio giudiziario...». Si dimostra consapevolezza che i moderni criteri di valutazione privilegiano l’apprezzamento del grado di efficienza delle strutture rispetto ai giudizi sui singoli. Più in generale, la valutazione deve cadere sul magistrato “contestualizzato”; solo così sarà possibile evitare storture statistiche ingiustamente penalizzanti per i singoli e complessivamente fuorvianti per l’efficienza del servizio. Non bisognerebbe mai dimenticare che è quest’ultima che soddisfa il diritto fondamentale alla giustizia dei cittadini. Che ce ne facciamo di singoli magistrati “eroi del lavoro”, se gli uffici nel loro complesso lavorano poco e male?

Un altro punto importante mi sembra l’esigenza di introdurre valutazioni periodiche di professionalità non necessariamente legate alle “promozioni”, che forse dovrebbero totalmente scomparire dalla legislazione per una migliore attuazione dell’art. 107 della Costituzione. Le differenti attuali qualifiche potrebbero essere sostituite da progressivi miglioramenti economici, con “salti” di retribuzione in esito alle valutazioni periodiche. La stessa assegnazione alle funzioni di legittimità dovrebbe essere legata ad una certa anzianità stabilita dalla legge ed alla prudente e rigorosa valutazione del Csm sulle attitudini dei singoli aspiranti. Nel recente passato non sembra essere stato sempre così. Spesso è accaduto che le ragioni delle nomine in Cassazione siano state di diverso tipo,

non legate al livello di capacità e cultura del magistrato, ma ad esigenze non tutte commendevoli, che sono andate sino all'intento di evitare una difficile procedura *ex art. 2* della legge sulle guarentigie!

Una breve considerazione sulla valutazione delle "attitudini". È giusto che nell'assegnazione a funzioni requirenti si debbano valutare requisiti specifici, come la capacità di indagine e di direzione della polizia giudiziaria. Fermiamoci però solo a questo. Un magistrato che dimostrasse "troppa" attitudine a fare il pubblico ministero dovrebbe essere destinato per un periodo di tempo abbastanza lungo ad un ufficio giudicante, per assimilare quella cultura della giurisdizione che può essere imperfetta in chi mostra, anche in completa buona fede, grande ardore di raddrizzare i torti e bonificare la società con la punizione dei malvagi.

4. La via peggiore per realizzare un adeguato sistema di valutazione della professionalità dei magistrati mi sembra quella dei concorsi. A parte le considerazioni di efficienza sull'incidenza di una gigantesca macchina concorsuale sulla già disastrosa organizzazione giudiziaria italiana, mi sembra da sottolineare che un concorso, rispetto al fine che ci si propone - la valutazione *in itinere* della professionalità del magistrato - o è troppo o è troppo poco. È troppo se il concorso si traduce in una selezione a numero chiuso che inevitabilmente reintrodurrebbe i vizi rilevati nel sistema gerarchico precedente alla legge di attuazione della Costituzione. È troppo poco se porta alla creazione di una giustizia *in vitro*, nella quale i giudici non vengono valutati nella concretezza dell'esercizio delle loro funzioni, ma mediante lo svolgimento di prove di esame, che finirebbero per essere la simulazione astratta ed artificiale dell'attività giudiziaria. Il buon giudice non è quello che scrive accurati temini su questo o quell'argomento giuridico, ma quello che si è formato, a tutto tondo, sul campo, nelle udienze e nelle camere di consiglio, nello studio dei processi e nella redazione delle sentenze.

Il rifiuto del sistema dei concorsi non deve portare però alla difesa acritica dell'esistente. Con una certa dose di malignità, è stato detto che l'abbattimento degli antichi sbarramenti di carriera, tipici del modello verticale-gerarchico, è stato un "regalo" fatto ai magistrati dalla classe politica dominante in cambio di un certo grado di disinteresse nei confronti della corruzione del mondo politico. Non serve fare la storia con i processi alle intenzioni. Non si può tuttavia ignorare che una parte della magistratura ha inteso lo scorrimento "piano" della carriera più come un privilegio corporativo che come una valida garanzia di indipendenza. Qualunque fosse la base di verità in quella considerazione maligna, è sotto gli occhi di tutti l'"ingratitude" dei magistrati, che nella loro grande maggioranza hanno preteso di continuare ad applicare le leggi vigenti alla luce della Costituzione. Forse per questo qualcuno pensa di revocare quel regalo fatto a soggetti dimostratisi immeritevoli di tanta generosità. Sarebbe opportuno ricordare che l'attuazione della Costituzione non è un atto di liberalità, ma un preciso dovere che grava sul Parlamento e sul Governo.

Documento conclusivo

I magistrati e la sfida della professionalità

Il sistema di valutazione della professionalità dei magistrati deve essere finalizzato all'obiettivo del servizio giustizia reso alla società. I magistrati debbono assumere l'impegno per un costante aggiornamento e miglioramento della loro professionalità; debbono sentirsi responsabili non solo del loro compito specifico ma anche del funzionamento complessivo dell'ufficio in cui operano.

La proposta dell'Anm

I cittadini hanno diritto a un magistrato imparziale ed indipendente, adeguatamente formato e professionalmente attrezzato.

A tale fine è necessario:

- individuare criteri di valutazione idonei a fornire un quadro reale delle attitudini, delle capacità e dell'impegno del magistrato (con indicatori affidabili sulla qualità e quantità del lavoro giudiziario);
- rendere più approfondita e rigorosa la valutazione della idoneità nel passaggio da una funzione ad un'altra (e non solo tra giudicante e requirente e viceversa);
- organizzare, sotto la responsabilità del Csm, un sistema costante di aggiornamento professionale e corsi obbligatori in occasione della riconversione ad altra funzione; i magistrati svolgono diversi "mestieri" sempre più specializzati e raramente può esservi un magistrato veramente adatto e preparato in tutti i campi della possibile attività professionale; contemperare la esigenza della specializzazione con la molteplicità delle esperienze (non solo tra giudice e Pm, ma anche all'interno delle diverse funzioni del giudice);
- introdurre momenti di verifica della professionalità ravvicinati (ogni 4/5 anni) ed estesi lungo tutto l'arco dell'attività, per stimolare i magistrati a mantenere uno standard elevato di professionalità e nel contempo alimentare un curriculum più reale ed aderente all'effettivo profilo professionale, acquisendo dati ed informazioni che consentiranno un più adeguato giudizio in occasione di specifiche valutazioni;
- migliorare ed ampliare le fonti e modalità di conoscenza sulla professionalità dei magistrati; a tal fine può essere utile, senza modificare la composizione dei Consigli giudiziari, prevedere tra gli atti che gli organi di auto-governo devono valutare, un contributo conoscitivo (su fatti specifici ed ob-

biettivi) proveniente da organi istituzionali dell'avvocatura, quali i Consigli degli Ordini degli avvocati, apprestando una disciplina di contraddittorio e garanzia per il magistrato interessato;

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

– abolire l'attuale sistema delle qualifiche, che non ha più corrispondenza nella realtà, ma mantenere un sistema che sganci la progressione economica da quella delle funzioni; solo in questo modo si può stimolare la permanenza di magistrati esperti e specializzati nelle funzioni di primo grado; i cittadini hanno diritto ad un magistrato che fin dall'inizio del procedimento sia in grado di affrontare la domanda di giustizia, qualunque sia il settore coinvolto, civile o penale, cautelare o di merito, senza dover attendere un giudice di secondo grado o magari di legittimità eventualmente migliore. Per questa ragione, nell'interesse del servizio giustizia, deve essere respinto ogni sistema che incentivi in modo generale ed indifferenziato una corsa verso le funzioni di appello e di legittimità;

– prevedere rimedi ed interventi appropriati in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato, con ripercussioni anche sulla progressione economica in caso di valutazioni negative;

– mantenere il sistema delle valutazioni all'interno del circuito posto dalla Costituzione a salvaguardia della indipendenza della magistratura: Csm e Consigli giudiziari, senza distorsioni e procedure che portino sostanzialmente e surrettiziamente tali valutazioni all'esterno di questi organismi.

L'indipendenza esterna ed interna dei magistrati, la salvaguardia dell'organizzazione della funzione giudiziaria come "potere diffuso" e non gerarchizzato sono garanzia essenziale per la tutela dei diritti dei cittadini e per la stessa efficienza del servizio giustizia.

Roma, 20 aprile 2003

APPENDICE

DOCUMENTO DI BASE

La Anm e la professionalità dei magistrati

Redatto dalla Giunta esecutiva centrale dell'Anm (coordinamento di Ezia Maccora) sulla base dei contributi del gruppo di lavoro composto da Domenico Airoma, Giuseppe Amato, Alfonso Amatucci, Mario Ciccala, Bruno Giangiacomo, Ilio Mannucci Pacini, Giovanni Tamburino, Irene Tricomi (coordinatrice)

1. Professionalità e “carriera” dei magistrati

Il crescente rilievo nella società assunto, non solo in Italia, dall'intervento giudiziario ripropone con maggiore evidenza l'esigenza di un elevato livello di professionalità dei magistrati.

È l'Anm per prima a chiedere un miglioramento della formazione e un più adeguato sistema di valutazione della professionalità. Ma nello stesso tempo rifiuta ogni logica di ritorno al passato.

Occorre ricordare che il vecchio sistema di carriera, impostato sulla ascesa verso le funzioni di appello e di cassazione e sul sistema dei concorsi per titoli ed esami era caduto per le critiche della magistratura associata, cui si univa peraltro la migliore dottrina. Basti per tutti ricordare gli interventi di Giuseppe Pera e di Giuseppe Maranini al convegno tenutosi a Firenze nel 1961 i cui atti sono raccolti nel volume *Magistrati o funzionari?* (ed. di Comunità, Milano, 1962) a cura dello stesso Maranini.

La rapida evoluzione della società italiana, le forti innovazioni legislative degli anni '60-70, l'esigenza di contrasto della criminalità organizzata, e, di lì a poco, del terrorismo, portarono in prima linea (e non solo in senso metaforico) i magistrati di primo grado: pretori, sostituti, giudici istruttori, giudici di tribunale e poi giudici minorili, magistrati di sorveglianza, pretori del lavoro. La carriera cosiddetta a ruoli aperti è stata una scelta imposta dalle nuove esigenze di giustizia. Il modello in cui ai più giovani ed inesperti spettavano le decisioni immediatamente incisive sulle libertà, sui beni dei singoli e sulla società nel suo complesso e ai più anziani ed esperti gli interventi correttivi in appello e cassazione era ormai non più adeguato.

Occorreva assicurare una certa stabilità nelle funzioni di primo grado e la maturazione di specializzazioni in una con il sorgere del lavoro di équipe: insomma occorreva evitare la corsa alle funzioni di appello e di cassazione. Nel sistema gerarchico basato su una rigida selezione dei candidati meritevoli di accedere ai gradi più alti della giurisdizione attraverso esami e concorsi, non vi sarebbe stato spazio e riconoscimento per l'impegno professionale di tanti magistrati che hanno potuto dedicarsi con passione al loro lavoro, senza preoccuparsi di «far carriera», conseguendo importanti risultati in settori vitali per la colletti-

vità quali la difesa delle istituzioni dal terrorismo, dalla criminalità organizzata, dai diffusi fenomeni di corruzione, la tutela dell'ambiente e la sicurezza sul lavoro.

Il sistema a “ruolo aperto”, consentendo a ciascun magistrato idoneo di conseguire la qualifica superiore ed il corrispondente trattamento economico, pur continuando a svolgere le funzioni alle quali era in precedenza destinato, rappresenta il risultato finale del percorso legislativo rivolto all'attuazione del precetto costituzionale, secondo cui i magistrati si distinguono fra di loro soltanto per la diversità delle funzioni esercitate. Questo sistema, in base al quale il trattamento economico è essenzialmente collegato all'anzianità di servizio, indipendentemente dalle funzioni in concreto esercitate, ha consentito di assicurare l'indipendenza interna ed esterna dei magistrati, che rappresenta non un privilegio corporativo, ma una garanzia per l'intera collettività. Per questa ragione l'Anm si oppone recisamente alle proposte di recente avanzate di introdurre indennità collegate all'esercizio di specifiche funzioni (incarico direttivo, legittimità, ecc.).

Occorre peraltro, come l'Anm ha già da tempo sottolineato, portare a compimento quella riforma, introducendo adeguate e costanti forme di controllo della professionalità ed eliminando ogni riferimento al sistema delle vecchie qualifiche, che ormai non corrispondono più alla realtà.

È dunque, ad avviso dell'Anm, matura la prospettiva dell'abolizione di tutte le qualifiche con conseguente riorganizzazione della carriera del magistrato sulla base di momenti più ravvicinati di verifica della professionalità, al cui positivo superamento sarebbe condizionata anche la progressione economica.

2. L'Anm di fronte alla sfida della professionalità

L'iniziativa promossa dall'Anm intende proseguire il percorso di riflessione propositiva sul tema della valutazione di professionalità dei magistrati, che ha avuto un momento particolarmente significativo nella Conferenza nazionale tenutasi a Bardolino nel dicembre 2000 (cfr. *La Magistratura*, n. 3/2000 e il Bollettino de *La Magistratura*, n. 2/2001).

Oggi il tema della valutazione di professionalità ha giustamente acquistato una rilevanza che va oltre il collegamento con le modalità di progressione in carriera e costituisce il punto di snodo di una serie di questioni sul tappeto: ad es. passaggio di funzioni, formazione professionale, funzioni direttive, specializzazione, sistema statistico per il rilevamento dei carichi di lavoro.

L'attuale meccanismo di valutazione della professionalità costituisce un sistema non più adeguato alle esigenze di un reale vaglio delle attitudini, delle specifiche capacità e delle doti richieste per le funzioni in concreto esercitate dal singolo magistrato.

Occorre infatti che la professionalità del magistrato, nella sua ricchezza di conoscenza tecnica, di capacità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e giurisdizionali, di consapevolezza del ruolo, di responsabilità professionale, non sia affermata per presunzioni, ma risulti da valutazioni periodiche, non necessaria-

mente agganciate alla progressione in carriera, con cadenze prestabilite, supportate da una raccolta di dati.

Occorre, quindi, prevedere criteri di valutazione che possano offrire un quadro reale delle attitudini e dell'impegno effettivamente profuso nell'esercizio della funzione, oltre i meri dati numerici (la valutazione quantitativa dovrà sempre essere integrata da una valutazione qualitativa del magistrato) o le relazioni basate su giudizi stereotipati e senza riscontro.

La professionalità del magistrato è infatti garanzia di autonomia e indipendenza; proprio per tali ragioni, quindi, fermo il problema delle fonti utilizzabili, non escludendosi, in presenza di determinate condizioni, una possibile valorizzazione di oggettivi apporti conoscitivi provenienti dall'avvocatura, è irrinunciabile la scelta costituzionale che affida al Csm la valutazione dei magistrati ai fini del reclutamento e della carriera.

Sempre a garanzia dell'autonomia e indipendenza sarà opportuno che i criteri di valutazione siano predisposti limitando il tasso di discrezionalità del procedimento di controllo della professionalità e individuando parametri oggettivi di riferimento.

La verifica di professionalità si deve accompagnare ad una verifica di produttività riferita non già ad un magistrato astrattamente considerato, ma ad un magistrato appartenente ad un determinato ufficio giudiziario, per cui è necessario introdurre sistemi di rilevamento che facciano riferimento e al carico di lavoro degli uffici, e alla loro dimensione qualitativa, e alla produttività degli uffici, e a quella dei singoli magistrati addetti.

3. La circolare n. 1275/85 e l'attendibilità dei pareri del Consiglio giudiziario

La normativa di dettaglio per la redazione dei pareri è contenuta nelle circolari del Csm. Tra queste, la principale è la circolare n. 1275 del 22 maggio 1985, dedicata appunto alle modalità di redazione dei pareri da parte dei Consigli giudiziari.

L'Anm da sempre ha riconosciuto che troppe volte i pareri si appiattiscono su espressioni encomiastiche prive di concretezza e che i contenuti conoscitivi sono spesso carenti, ed ha richiamato l'attenzione della magistratura sulla necessità di attivare un più stringente richiamo ai dirigenti degli uffici affinché questi redigano pareri ancorati a dati oggettivi, evitando l'uso di generiche espressioni di stile, vuote di contenuto, inutilmente (magari ingiustificatamente) elogiative. Analoga regola comportamentale è da richiedere ai Consigli giudiziari in occasione della stesura dei pareri.

Un intervento di questo tipo è adottabile aggiornando e rivedendo la già puntuale circolare sui pareri n. 1275 del 22 maggio 1985: di ciò è da tempo avvertito lo stesso Csm (*«con riferimento ai pareri dei Consigli giudiziari, sarà necessario apportare modifiche alla relativa circolare [la n. 1275/1985], affinché essi divengano più precisi, più specifici e più concreti e in definitiva più attendibili e non si limitino, come spesso ancora oggi accade nonostante le innovazioni apportate dalla circolare del 1985, a riproduzioni, in linguaggio più o meno retorico, di altri*

testi meramente valutativi, prive di elementi concreti di riscontro e di informazione» - così, nella circolare n. 17003 del 24 settembre 1999 sulla verifica periodica della professionalità dei magistrati).

Muoversi quindi verso meccanismi capaci di ripristinare la credibilità delle valutazioni presuppone una indefettibile revisione degli altri parametri indicati dalla circolare.

Una prima questione riguarda la revisione delle modalità di rilevazione del lavoro dei magistrati: le attuali statistiche, spesso già di per sé inattendibili per le carenze dei sistemi informatici di cui sono dotati gli uffici, appaiono inidonee a fornire dati oggettivi e oggettivamente comparabili. Ciò sia per la non perspicuità di taluno dei parametri da rilevare, inadeguati a rappresentare la quantità e soprattutto la qualità del lavoro, sia, soprattutto, perché il dato statistico in sé considerato non può assorbire il parametro valutativo della laboriosità del magistrato (ad esempio in materia penale chiudere un'indagine contro ignoti è normalmente molto diverso dal prosciogliere da un'imputazione), dovendo essere considerato e soppesato unitamente alle condizioni specifiche in cui il singolo magistrato si è trovato a prestare la sua attività lavorativa. Diversamente opinando, si perverrrebbe (come attualmente si perviene) a dati oggettivamente non genuini e soprattutto inidonei a consentire un'adeguata comparazione, specie quando questa debba essere effettuata, magari ai fini del conferimento di un ufficio direttivo, tra magistrati appartenenti ad uffici diversi.

L'introduzione di indicatori affidabili sulla quantità e qualità del lavoro giudiziario è questione essenziale che affrontiamo più avanti al punto 5. Sin d'ora si deve sottolineare che questi indicatori dovranno tenere conto delle differenti funzioni svolte dai magistrati, dei diversi ambiti territoriali e, appunto, delle diverse condizioni in cui questi svolgono il proprio lavoro; è del resto essenziale non solo per la valutazione professionale del singolo magistrato, ma anche come guida per un'efficace, complessiva gestione del servizio giustizia: per la revisione della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, per la distribuzione degli organici del personale amministrativo e dei magistrati, per l'individuazione di criteri e standard minimi e medi di definizione dei procedimenti (rilevanti, questi ultimi, nell'ottica dell'attuazione dell'art. 111 Cost. e per la concreta applicazione della "legge Pinto", che ha introdotto forme di riparazione in caso di violazione del principio della ragionevole durata del processo).

La bontà di tale conclusione discende, in tutta evidenza, dall'analisi della giurisprudenza disciplinare, laddove, non infrequentemente, superandosi il dato oggettivo del ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari e/o dell'apparente non adeguata produttività, si perviene ad una pronuncia liberatoria, rilevandosi che le condizioni di lavoro, particolarmente gravose, in cui il magistrato si è trovato a svolgere la sua attività, escludono, in concreto, il giudizio di neghittosità e trascuratezza che sta alla base della sanzione disciplinare e finiscono con il "giustificare" il comportamento dell'incolpato.

Sempre in tema di redazione di pareri, nella direzione del rafforzamento della loro attendibilità, sembra necessario "istituzionalizzare" la raccolta a campione dei provvedimenti redatti dal magistrato, estendendo una previsione che attualmente è limitata solo alla nomina a magistrato di tribunale (cfr. art. 2, co.

2, della legge 2 aprile 1979 n. 97 e circolare Csm n. 1275 del 22 maggio 1985, capo III, lettera B, numero 10, e capo V, lettera C, numero 6; e cfr., altresì, la delibera Csm dell'11 novembre 1987, afferente la possibilità e le relative condizioni della rilevazione a campione nelle altre ipotesi di progressione in carriera; nonché, in tema, le successive delibere Csm del 20 novembre 1996 e del 24 ottobre 2001, laddove viene ribadito che il Consiglio giudiziario, in sede di formulazione di parere per la progressione in carriera *«ha il potere istruttorio di disporre d'ufficio l'acquisizione di un campione di provvedimenti giudiziari dell'interessato - sentenze, requisitorie, ecc. -, a condizione che siano prefissati criteri obiettivi per l'individuazione del campione, specificando le modalità di rilevazione e di scelta dei documenti»*).

Al riguardo occorre rilevare che esistono non pochi “mestieri” della magistratura che non si prestano al prelievo “a campione” dei provvedimenti; e per questi “mestieri” occorrono sistemi alternativi di accertamento, quali la puntualità dei provvedimenti, la mancanza di arretrato o le modalità della sua gestione, la “tenuta” dei provvedimenti o delle richieste nel giudizio o nei gradi successivi del processo.

L'adozione di un sistema veramente attendibile di rilevazione del lavoro, unito alla disponibilità di provvedimenti scelti a campione ed all'indicazione puntuale del «contesto» in cui si trova ad operare il magistrato (personale amministrativo e/o di polizia giudiziaria in dotazione; disponibilità di una stanza; disponibilità di un supporto informatico e di collegamento in rete, ecc.), potrebbe consentire di predisporre apposite “griglie” di rilevazione, diverse da funzione a funzione, mirate sui provvedimenti veramente qualificanti la specifica funzione svolta dal magistrato, utili per dare concretezza obiettiva ai parametri della preparazione professionale e della laboriosità. Si disporrebbe così di un contributo di concretezza sulla specificità delle attitudini professionali del singolo, affinché in occasione di valutazioni particolari (*in primis*, cambio di funzioni e incarichi) emerga dal fascicolo personale un profilo professionale suscettibile di essere utilmente finalizzato alla decisione dell'organo di autogoverno. È la strada per superare il limite degli attuali elaborati, dove spesso, immotivatamente ed ingiustificatamente, emergono giudizi di capacità ed attitudini “a tutto tondo” che svisiscono la valenza complessiva di attendibilità del giudizio.

L'esperienza concreta dimostra, in vero, una certa carenza indicativa anche dei pareri redatti in occasione del conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi proprio sul parametro a tal fine più significativo, quello afferente alle attitudini alla dirigenza, assistendosi non infrequentemente a pareri positivi basati (solo) sull'equazione «adeguata preparazione professionale/idoneità a svolgere funzioni di dirigenza».

Sempre l'esperienza concreta dimostra la necessità di una più attenta considerazione degli “altri” dati, quelli cioè diversi dalla professionalità, capacità, laboriosità e diligenza, utili per pervenire ad una valutazione attendibile e mirata, quando risultino comunque rilevanti per la descrizione del profilo professionale del magistrato: attività scientifica, attività didattica, partecipazione agli incontri di studi, attività extragiudiziarie, ecc.

Adeguato spazio deve sempre conservarsi alla «scheda di autorelazione»,

dovendosi però osservare come l'esperienza concreta risulti tutto sommato non entusiasmante. Molti magistrati non avvertono ancora l'esigenza di redigerla; altri, che la redigono, riducono l'elaborato ad una sorta di "auto-elogo" spesso non supportato da affidabili riscontri obiettivi, magari in netto contrasto con il parere del capo dell'ufficio. L'autorelazione, invece, merita di essere valorizzata, mediante la redazione secondo moduli uniformi, contenenti l'indicazione di elementi veramente qualificanti per evidenziare la personalità dell'interessato. Un'autorelazione indotta con cadenza, ad esempio, biennale, agevolerebbe grandemente la verifica periodica di professionalità e non lascerebbe "vuoti" di conoscenza per periodi consistenti. Potrebbe anche costituire un'utile occasione per operare un'analisi qualitativa della statistica unitamente ad una spiegazione del lavoro in relazione a quelle funzioni poco conosciute (ad esempio la funzione del magistrato di sorveglianza dove il lavoro si concreta in 27 tipologie di provvedimenti).

Un ulteriore tema di riflessione deve essere il rilievo che, in sede di redazione dei pareri, proprio perché questi mirano a formalizzare un giudizio globale sulla personalità del magistrato, possa attribuirsi a quegli elementi già assunti a fondamento di un procedimento disciplinare o di trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale, pure nel caso in cui i comportamenti addebitati al magistrato siano risultati insufficienti a giustificare l'applicazione di una sanzione disciplinare o di una delibera di trasferimento per incompatibilità ambientale (cfr. circolare Csm n. 17003 del 24 settembre 1999, sulla verifica periodica della professionalità dei magistrati, capo II, par. 6; nonché delibera Csm del 15 febbraio 2001). In tale evenienza, peraltro, tenuto conto che le sentenze di assoluzione o proscioglimento in sede disciplinare non possono essere inserite nel fascicolo personale del magistrato, dovrà assicurarsi una disciplina di garanzia, attraverso meccanismi che consentano un adeguato contraddittorio.

4. Un nuovo sistema di valutazione di professionalità

Vi è ormai una compiuta elaborazione (dall'articolato della Commissione Mirabelli, istituita alla fine degli anni '80 presso il Ministero di Giustizia, all'elaborazione svolta dal Csm nei momenti formativi predisposti dalla IX Commissione in occasione degli incontri per i componenti dei Consigli giudiziari, dagli atti del convegno dell'Anm di Abano Terme agli atti del convegno di Bardolino del dicembre 2000), di cui abbiamo sopra ripercorso i tratti salienti, che consente quindi di abbandonare ogni riferimento alle vecchie qualifiche e pervenire ad un nuovo sistema di valutazione della professionalità.

Tale acquisita consapevolezza della magistratura si estende al rifiuto del ripristino di vecchie logiche tese ad un'accentuazione della bravura del magistrato finalizzata a se stessa, piuttosto che indirizzata ad un corretto ed efficace esercizio della giurisdizione.

Molte critiche all'attuale sistema della progressione in carriera sono strumentali, ma per opporsi a tali critiche è indispensabile promuovere e mantenere aggiornata nella magistratura una professionalità diffusa, rispondente ad un

esercizio adeguato delle diverse funzioni giurisdizionali, introducendo nel contempo momenti di accertamento in positivo di una selezione attitudinale delle varie funzioni in concreto svolte dai magistrati. Non deve infatti dimenticarsi che all'interno della magistratura esistono oggi funzioni profondamente diverse, non a caso definite come "mestieri", che richiedono attitudini altrettanto diverse.

Per garantire una professionalità diffusa, premessa per rendere in ogni circostanza un servizio adeguato, è necessario che vi siano strumenti (parametri, fonti e modalità di conoscenza) volti a focalizzare le specifiche attitudini richieste per l'esercizio delle diverse funzioni del magistrato. Solo valorizzando con questa ottica le fonti e le modalità di acquisizione dei dati si potranno costruire profili professionali specifici, attendibili e verificabili.

Ma prima di analizzare nel concreto le possibili utili riforme e le mete già raggiungibili anche attraverso la diffusione delle "buone prassi" già oggi esistenti, è indispensabile ricordare come sia fuorviante addebitare a presunte carenze di professionalità del magistrato i difetti strutturali del sistema giustizia.

Occorre riorganizzare la carriera del magistrato attraverso momenti ravvicinati di verifica della professionalità, accertando tempestivamente i casi di incostanza o inadeguatezza professionale (colpevole o incolpevole). Tutti i dati dei parametri acquisiti e delle modalità e fonti di conoscenza utilizzate devono essere verificati in prospettiva, perché questa è l'unica valutazione che consentirà in futuro la prognosi su ulteriori funzioni che il magistrato da valutare intenderà eventualmente svolgere.

Già solo la previsione di una cadenza ravvicinata del controllo di professionalità, sganciato dalla richiesta di tramutamento ad altre funzioni o dal conferimento di incarichi semidirettivi, direttivi o speciali, colma i maggiori spazi di sottrazione a qualsiasi controllo oggi esistenti, e che hanno rappresentato il limite intrinseco dell'attuale sistema della valutazione di professionalità, collegato ai passaggi di qualifica. La cadenza ravvicinata dei controlli è divenuta oggi esigenza ineludibile dal momento che è stata stabilita la permanenza in servizio fino al compimento del 75° anno di età; l'attuale normativa prevede che l'ultima valutazione, se il magistrato non richiede incarichi direttivi, si ferma alla valutazione delle funzioni direttive superiori e pertanto viene a mancare ogni valutazione per un periodo molto lungo.

Una verifica ravvicinata e costante costituisce uno stimolo per il magistrato e nel contempo consente di alimentare un curriculum del magistrato più reale ed aderente al suo effettivo profilo professionale, arricchendolo continuamente di dati e informazioni che costantemente accompagneranno la sua attività e ne consentiranno un più adeguato giudizio in ogni futura occasione.

In questo ambito e secondo le linee della circolare n. 1275/1985, rinnovate nella circolare del 1999, dovrà quindi essere affrontata la riflessione sui contenuti della professionalità. La verifica dell'attività svolta non è solo un problema metodologico (quali fonti di conoscenza? quale procedimento per la redazione dei pareri?), sul quale peraltro le prassi di molti Consigli giudiziari ed il decentramento effettuato con la risoluzione del Csm del 1999 danno una prima risposta, ma richiama un approfondimento sul significato da attribuire alla professionalità del magistrato.

Obiettivo irrinunciabile è quello di definire standard medi ed adeguati di capacità, laboriosità, diligenza ed impegno, per assicurare una professionalità diffusa sul territorio nazionale e per ogni funzione giudiziaria. Occorre formulare precise proposte sugli altri possibili parametri che devono essere tenuti presenti per verificare l'adeguatezza della professionalità delle diverse funzioni di magistrati: l'efficienza, la produttività, la competenza tecnico-giuridica, l'adeguatezza e la tempestività della risposta, il rapporto tra i mezzi utilizzati e i risultati raggiunti, la capacità di lavoro di gruppo, la capacità di auto-organizzazione e di utilizzo delle risorse materiali ed umane, la valutazione del carico di lavoro del singolo magistrato in rapporto al carico di lavoro complessivo dell'ufficio di appartenenza, la capacità di rapportarsi alla complessità delle relazioni interpersonali che la funzione svolta richiede.

Occorre avere a disposizione un materiale ricco di dati ed elementi acquisiti durante tutti gli anni di esercizio della professione da parte del magistrato, prendendo in considerazione le specificità delle diverse funzioni esercitate, nell'ambito della comune appartenenza all'ordine giudiziario.

La funzione di Pm richiede capacità di indagine, di direzione della Polizia Giudiziaria, ecc. ulteriori e diverse rispetto a quelle richieste per un giudice; mentre attitudini particolari richiedono molte funzioni specializzate, quali quelle minorili, di sorveglianza o fallimentari. Così ancora diversa sarà l'attitudine richiesta per il conferimento delle funzioni di legittimità, dove la necessità di assicurare un rapporto dialettico e costruttivo del giudice di legittimità con la giurisprudenza di merito e con la realtà sociale, induce a ritenere che il sistema di accesso in Cassazione debba essere fondato su una valutazione articolata che prenda in considerazione le esperienze giudiziarie del magistrato, valutando se esse consentano una prognosi positiva circa l'apporto che egli darà alla Corte, ed affiancare a questa considerazione l'esame di una comprovata capacità a gestire gli strumenti di conoscenza ed elaborazione dei dati giuridico-normativi e dell'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale.

Vi è poi la questione dell'attitudine agli incarichi direttivi, che potrà costituire, a decorrere da un minimo di esperienza e di anzianità, un elemento costante del giudizio espresso in occasione della valutazione periodica, da riprendere e approfondire in occasione della richiesta di incarico direttivo. L'attitudine alla dirigenza può ad esempio riferirsi alla capacità di organizzazione, di programmazione e di gestione in rapporto alla tipologia ed alla condizione strutturale dello specifico ufficio e alle relative dotazioni di mezzi e personale; elemento valutabile in ogni momento per quelle funzioni che presuppongono nell'attività quotidiana la capacità di organizzare il proprio lavoro.

È indispensabile intervenire su un altro punto nevralgico, quello relativo alle attuali fonti e modalità di conoscenza, che dovranno essere migliorate e ampliate. Una volta individuato che cosa si deve valutare, occorre stabilire da dove e come attingere le informazioni utili da far confluire nella procedura di valutazione. L'importanza del momento acquisitivo individua uno dei difetti dell'attuale sistema di progressione in carriera, soprattutto per come in questi anni è stato attuato, che ha visto la prevalenza di documenti valutativi che si alimentano reciprocamente.

La strada da percorrere è invece quella di valorizzare le fonti e gli strumenti diretti all'acquisizione di elementi fattuali di conoscenza, riservando ai Consigli giudiziari ed al Csm il compito di esprimere valutazioni sui dati concreti ed attendibili acquisiti. Occorrerà pervenire ad un afflusso di dati, fatti e comportamenti in grado di radiografare la professionalità del magistrato (rapporti, statistiche comparate rinnovate e precisate, acquisizione di provvedimenti a campione, documentazione delle esperienze organizzative svolte, fatti rilevanti penalmente e disciplinarmente).

Rimane un problema aperto quello del contributo conoscitivo proveniente dai Consigli dell'Ordine degli avvocati. Occorre riflettere su soluzioni normative che consentano l'ingresso, tra gli atti che il Consiglio giudiziario deve valutare ai fini della progressione in carriera dei magistrati, dei contributi conoscitivi provenienti da organi istituzionali, quali il Consiglio dell'Ordine degli avvocati, ovviamente apprestandosi una disciplina di garanzia per il magistrato interessato, che si basi sull'indefettibile necessità di assicurare, sul punto, il contraddittorio (il Consiglio giudiziario dovrebbe dare comunicazione all'interessato, assegnandogli un termine per eventuali controdeduzioni; sulla decisione, dovrebbe consentirsi reclamo al Csm). In questo senso, si imporrebbe, necessariamente, un'esplicita indicazione normativa, giacché l'attuale disciplina non sembra consentire l'ingresso di un organo "estraneo" all'ordine giudiziario nel procedimento di valutazione del magistrato, anche solo nelle fonti di conoscenza (cfr. delibera Csm del 21 settembre 2000, dove si è escluso che i pareri formulati dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati possano rilevare ai fini del giudizio sulla professionalità del magistrato).

Va comunque ricordato come, già adesso, il Csm si è mosso nella direzione di un coinvolgimento nell'attività di amministrazione della giurisdizione di soggetti estranei all'ordine giudiziario. Significativo, in proposito, nella risoluzione del 20 ottobre 1999 sul decentramento dei Consigli giudiziari, l'invito rivolto agli organi locali di prevedere «modalità di consultazione periodica» con i locali Consigli dell'ordine forense e con rappresentanze del personale amministrativo «ai fini della soluzione dei problemi di carattere organizzativo coinvolgenti le rispettive categorie». Tale coinvolgimento, inoltre, è da tempo ulteriormente stimolato, allorché, in materia tabellare, l'organo di autogoverno «raccomanda» al Presidente della Corte di appello, «nel quadro di un'auspicabile collaborazione nella soluzione di problemi organizzativi», di inviare copia della proposta tabellare al Presidente del locale Consiglio dell'ordine forense «per eventuali osservazioni» (cfr. da ultimo capo II, punto 6.3 della circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2002/2003).

In una tale prospettiva, a prescindere da una futura partecipazione codificata «per legge», anche l'attuale sistema consente di promuovere il diretto coinvolgimento di "estranei" all'ordine giudiziario nelle attività del Consiglio giudiziario, quando si debba discutere e decidere su tematiche di ordine generale, riguardanti *lato sensu* l'organizzazione degli uffici.

In una prospettiva più generale è opportuno favorire in ogni occasione l'apporto di maggiori elementi conoscitivi (elementi quindi e non valutazioni) a chi deve valutare, dato che proprio il mantenere la valutazione in capo agli

organi di autogoverno fuga ogni dubbio sulla strumentalizzazione che potrebbe operarsi attraverso tali nuove fonti di conoscenza.

La complessità della valutazione, posta a salvaguardia dell'imparzialità ed autonomia del magistrato, non deve mai divenire pretesto per rinunciare ad ogni controllo, così come un sistema forte ed efficace di controllo della professionalità non deve essere sempre visto pregiudizialmente come una minaccia: l'obiettivo irrinunciabile è sempre quello che i sistemi di valutazione della professionalità sorreggano e stimolino l'attitudine essenziale dei magistrati ad applicare la legge senza stimoli impropri, siano essi l'attrazione verso la promozione o altre ragioni.

Per ottenere un parere che sia effettivamente agganciato alla figura "professionale" e non "burocratica" del magistrato diventa scelta centrale ed irrinunciabile l'ampliamento delle fonti di conoscenza che diventano un ulteriore passaggio centrale nelle valutazioni di professionalità.

Così ampliati i parametri e le fonti e modalità di conoscenza, stabilita una cadenza ravvicinata delle valutazioni, sganciata dalla progressione economica, l'ulteriore snodo ineludibile sarà quello di prevedere rimedi ed interventi appropriati in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato valutato. Le conseguenze potranno essere varie, di diversa entità, dalla previsione di corsi di aggiornamento e formazione, al recupero dell'arretrato o al deposito di provvedimenti introitati entro un termine stabilito, al mutamento delle funzioni esercitate a segnalazioni ai titolari dell'azione disciplinare, dall'inizio di una procedura di trasferimento d'ufficio *ex art. 2* al divieto di conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi fino alle ripercussioni sulla progressione economica diversamente modulati qualora il giudizio sia ad esempio negativo, e siano già state inutilmente esperite altre forme di richiami.

Non è infatti più sufficiente invocare maggior rigore da parte dell'organo di autogoverno deputato a tale compito, l'inadeguatezza delle conseguenze oggi previste per i giudizi di inidoneità richiede un forte mutamento anche strutturale del principio di attuazione della selezione "in negativo", che è stato e rimane ancor oggi il principio che più si adatta alle peculiarità della magistratura, ma che deve prevedere specifiche conseguenze, anche a livello del trattamento economico, in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato.

5. Verifica di professionalità e verifica di produttività

Inserire il sistema di valutazione individuale della professionalità del magistrato nell'ambito di una verifica complessiva del funzionamento dell'ufficio ove il singolo esercita le sue funzioni rappresenta una modalità che non sostituisce il procedimento di verifica individuale nei momenti di progressione della carriera nei quali è prevista, ma contribuisce a renderla maggiormente aderente alle concrete modalità di svolgimento dell'attività giudiziaria oggetto di valutazione.

Il Csm ha istituito con delibera 16 aprile 2001 un gruppo di lavoro al fine di effettuare un monitoraggio dell'attività svolta dalle Corti di Appello e dai Tribunali ordinari, con l'obiettivo di individuare i criteri per la redistribuzione degli

organici. Il gruppo di lavoro ha avuto modo di formare una relazione riguardante la situazione delle Corti di Appello (approvata dal Csm con delibera 10 luglio 2002), offrendo altresì un metodo di valutazione della congruità del tipo di lavoro che viene svolto da ciascun ufficio giudiziario in relazione all'organico previsto, anche al fine che sia garantita una risposta giurisdizionale conforme al principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost. Con delibera 10 luglio 2002 il Csm ha poi approvato la proposta relativa alla messa a punto di un sistema di monitoraggio dei flussi giudiziari predisposta da un gruppo di lavoro misto che ha collaborato con la Settima Commissione.

Nel periodo febbraio-giugno 2002 il gruppo misto ha analizzato e individuato una serie di "indicatori di efficienza" che il Ministero ha provveduto a trasferire all'interno di un software destinato ad essere implementato con i dati relativi alla vita degli uffici giudiziari. Abbandonata l'iniziale impronta quantitativa, tutta concentrata sulla individuazione di standard medi di produttività individuale il gruppo si è orientato verso:

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

- la valutazione quantitativa dei relativi flussi di procedimenti;

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

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

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

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

Al termine del lavoro svolto si è giunti ad un primo sistema di indicatori, limitato agli uffici fondamentali del primo grado (procura, tribunale civile e penale, ufficio gip-gup), che avrebbe dovuto essere sperimentato dal Ministero presso alcune sedi e, quindi, implementato sul piano concettuale dallo stesso gruppo misto (con riferimento ai restanti uffici di primo grado e agli uffici di secondo grado). Tale sistema è stato approvato dal Csm con la citata delibera del 10 luglio e fatto proprio dal Ministro della Giustizia, con una presentazione congiunta Ministero-Consiglio. Il Ministro peraltro non ha dato alcun ulteriore seguito a questo lavoro.

In ogni caso l'Anm ribadisce che un approccio "sistemico" al tema della valutazione consente di definire la specificità del lavoro svolto dal magistrato sottoposto a valutazione, valorizzando:

1. il tipo di funzioni esercitate dal magistrato (promiscue, generiche o specializzate), di cui si riesce a cogliere:

- la specificità con riguardo ai parametri quantitativi e qualitativi dei provvedimenti resi,

- le caratteristiche delle modalità di lavoro in quella determinata funzione e, quindi, anche delle attività diverse dalla redazione dei provvedimenti,

– le attitudini manifestate dal magistrato nell’esercizio delle specifiche attività giudiziarie;

2. l’incidenza (positiva o negativa) delle situazioni dell’ufficio sullo svolgimento dell’attività giudiziaria;

3. la capacità del magistrato di lavorare nell’ambito di una struttura organizzata e, specificamente, le attitudini organizzative da lui manifestate nell’ambito dell’ufficio (ampiamente rilevanti in alcuni momenti delle valutazioni).

Oltre a ciò, l’acquisizione periodica dei dati di funzionamento dell’ufficio svolge una funzione di costante verifica dell’attività dei singoli, che, in presenza di un dirigente dell’ufficio (o, nel caso di grandi uffici, dei presidenti di sezione o degli aggiunti) capace di svolgere le proprie funzioni direttive di controllo del funzionamento dell’ufficio, “s drammatizza” il momento di verifica periodica perché consente di monitorare costantemente anche il lavoro individuale.

Le competenze istituzionali dei Consigli giudiziari consentono a tale organismo di svolgere un lavoro congiunto sul funzionamento degli uffici (nell’ambito della competenza tabellare) e sulla valutazione dell’attività giudiziaria dei magistrati che lo compongono, e non aggravano, pertanto, la sua attività.

In questa prospettiva vanno valorizzate le prassi di alcuni Consigli giudiziari in materia di rilevamento dei dati degli uffici, caratterizzate dall’individuazione di tipologie di procedimenti e provvedimenti divisi in base a parametri quantitativi (numero delle parti/imputati, delle domande/capi d’imputazione, entità numerica delle prove) e qualitativi (tipologie di domanda/reati contestati e dell’attività istruttoria richiesta). Tale differenziazione consente, altresì, di valutare la dinamica dei flussi di smaltimento delle procedure e, in definitiva, il funzionamento dell’ufficio.

La documentazione acquisita costantemente dal dirigente dell’ufficio e dai Consigli giudiziari costituisce una preziosa fonte di conoscenza nella procedura di valutazione della professionalità individuale, atteso che il lavoro del magistrato sottoposto a valutazione è specificamente descritto dai dati statistici riguardanti l’ufficio ove esercita le funzioni e consente di tenere conto del funzionamento complessivo dello stesso ufficio.

6. Incarichi direttivi

Il D.Lgs. 51/98, che ha istituito il giudice unico di primo grado, ha modificato in parte, ma sostanzialmente, le caratteristiche delle funzioni direttive e semidirettive; le prime, infatti, sono state drasticamente ridotte, indirizzando il livello di specificità della funzione verso l’aspetto dirigenziale e organizzativo dell’ufficio, che sempre più dovrà costituire la prevalente, se non esclusiva, attività del titolare di incarico direttivo. Ciò ha comportato riflessi significativi anche per gli incarichi semidirettivi, che, a parte il loro incremento, non si caratterizzano solo per un esercizio della funzione rivolta alla mera organizzazione della sezione, cui il titolare dell’incarico è preposto, ma si qualificano sempre più per il loro ruolo di effettivo ausilio alla complessiva organizzazione dell’ufficio ed a chi lo dirige.

Peraltro, la figura dei titolari degli incarichi direttivi, come ritagliati dalla citata riforma, costituisce l'approdo di un processo di trasformazione del ruolo dei dirigenti, che ha origini piuttosto risalenti nel tempo, innestato dall'introduzione sempre più capillare e articolata di regole e compiti riconnessi alle varie attività di quel ruolo; ne è scaturita l'affermazione di una figura di vero e proprio dirigente, garante delle regole dell'ordinamento e di quelle da egli stesso poste con opportuni provvedimenti organizzatori in conformità e secondo i principi dello stesso ordinamento, una figura di dirigente che sostituisce quella di un capo, dotato di poteri fortemente, quando non esclusivamente, discrezionali.

La prospettiva ormai acquisita della temporaneità dell'incarico direttivo incide sullo stesso modo di concepire la funzione direttiva, sempre più vista come funzione di organizzazione piuttosto che come gradino di un *cursus honorum*. Tutto questo ha inevitabili riflessi nei criteri di scelta, nella formazione e nella valutazione dei dirigenti. Si pensi che in questa materia nel giro di cinque anni il Csm è intervenuto con ben tre circolari, al fine evidente di consentire che alle peculiarità sempre più tipiche dell'incarico direttivo si accompagnassero scelte che individuassero il magistrato più appropriato per queste funzioni; a conferma di ciò si può aver riguardo a quegli specifici elementi di valutazione costituiti dalla conoscenza approfondita dell'ordinamento giudiziario, dalle circolari del Csm (segnatamente quelle in materia tabellare e di organizzazione degli uffici giudicanti) e dalle doti organizzative desumibili anche dalla validità di metodi operativi e di gestione degli affari e dei servizi dimostrati nell'esercizio di funzioni non dirigenziali.

Non vi sono, peraltro, molte diversità per quel che riguarda gli uffici giudiziari requirenti; anche per questi, infatti, la modifica dell'art. 70 ord. giud., le risoluzioni su di essa adottate dal Csm nella prima metà degli anni '90 e le specifiche disposizioni introdotte ormai in tutte le circolari in materia di tabelle circa l'organizzazione degli uffici del Pm hanno tessuto un reticolo normativo che individua i procuratori della Repubblica sempre più come dirigenti, non legittimati da un potere strettamente gerarchico, ma piuttosto dalla capacità di avvalersi in modo adeguato di quegli spazi di maggior discrezionalità che la legge conferisce loro rispetto ai titolari di uffici giudiziari giudicanti. Il tipico potere dei dirigenti delle Procure nell'assegnazione degli affari deve specificamente indirizzarsi verso una chiara indicazione di criteri predeterminati e oggettivi all'interno di una più complessiva direzione ed organizzazione dell'ufficio e per la migliore funzionalità di questo; da qui la necessità di esprimere la titolarità di questo incarico attraverso l'emanazione di direttive articolate e complete per ogni attività dell'ufficio, non dimenticando che l'introduzione della riforma del giudice unico ha, anche per questi uffici, modificato la fisionomia come per gli uffici giudiziari giudicanti (minor numero di incarichi direttivi per un maggior numero di magistrati da organizzare).

D'altra parte la circolare sugli incarichi direttivi non differenzia i parametri di valutazione per gli uffici giudiziari giudicanti e requirenti sia nei criteri più generali (attitudini, merito e anzianità), sia allorquando questi vengono meglio specificati: indipendenza, valutata in riferimento alla capacità di svolgere le funzioni senza condizionamenti, prestigio da rapportarsi alla stima acquisita all'e-

sterno ed all'interno degli uffici giudiziari, capacità, riferita ai requisiti più sopra indicati ed al profilo complessivo del candidato desunto da vari parametri (operosità, cultura, equilibrio, ecc.) e dal positivo esercizio di funzioni giudiziarie diverse, anche direttive o semidirettive.

Ma ai limiti intrinseci di ogni valutazione, tali per cui ad un positivo riscontro dei parametri non corrisponde, come un'equazione, la scelta del miglior dirigente, si accompagnano in questo settore lacune consistenti nell'ambito della formazione, marcatamente evidenziate proprio dalle nuove caratteristiche della funzione dirigenziale; diventa, allora, improcrastinabile un'adeguata formazione professionale antecedente l'assunzione di incarichi direttivi, volta ad affermare una cultura di questo ruolo attivamente inserita, ed in posizione di spicco, nel sistema dell'autogoverno.

Da un'adeguata formazione in tale settore potranno scaturire scelte altrettanto adeguate e congrue rispetto alla funzione da assolvere e valutazioni su chi riveste incarichi direttivi basate su parametri, i cui contenuti sono forniti istituzionalmente a tutti i magistrati interessati. È indubbio, infine, che la sempre maggiore assimilazione intervenuta tra le funzioni direttive e quelle semidirettive impone un eguale trattamento in termini di formazione, scelta e valutazione dei dirigenti.

7. Mutamento di funzioni

L'attuale testo dell'art. 190 del RD 30 gennaio 1941 n. 12, rubricato «Passaggio dalle funzioni requirenti alle giudicanti e viceversa», prevede:

«1. La magistratura, unificata nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità, è distinta relativamente alle funzioni giudicanti e requirenti.

2. Il passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti alle requirenti e da queste a quelle può essere disposto, a domanda dell'interessato, solo quando il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del Consiglio giudiziario, abbia accertato la sussistenza di attitudini alla nuova funzione».

Nella Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia 1986-1990 (Cap. III, par. 6 Distinzione tra funzioni giudicanti e requirenti) si osservava come *«se l'omogeneità delle carriere e l'interscambiabilità delle funzioni debbono rimanere, ad avviso della larga maggioranza del Consiglio, al centro della disciplina ordinamentale delle funzioni giudicanti e requirenti, non possono essere trascurati alcuni inconvenienti che riguardano sia i criteri di assegnazione dei magistrati alle due funzioni, non sempre corrispondenti alle specifiche attitudini, sia il tipo di mobilità reciproca, anche in tempi brevi, esistente tra le funzioni stesse. Tali problemi sono reali. L'esigenza di vagli professionali più approfonditi e rigorosi nel passaggio da una funzione ad un'altra si pone in termini sostanzialmente identici anche all'interno della stessa funzione giudicante, dove sovente le specificità hanno assunto una rilevanza addirittura superiore rispetto a quella concernente il rapporto tra funzioni requirenti e funzioni giudicanti (si pensi alla professionalità del giudice del lavoro, di sorveglianza, fallimentare). La necessaria formazione di una specifica professionalità del magistrato non è ostacolata né dalla omogeneità delle carriere, né dal-*

l'interscambiabilità delle funzioni. Altra questione è che l'interscambiabilità venga ancora interpretata come «indifferenza» delle funzioni, per cui ogni magistrato si presume idoneo a svolgere egualmente qualsiasi attività, passando dall'una all'altra senza alcun controllo delle attitudini e senza alcuna riconversione professionale». La Relazione afferma altresì che con il nuovo testo dell'art. 190 ord. giud. si è introdotto un nuovo tipo di parere che presuppone un'indagine sulle specifiche attitudini del magistrato e dunque «*ciò ripropone sotto un ulteriore profilo la necessità di sviluppare una riflessione approfondita sui modi di rilevazione di tali attitudini*».

Il tema della distinzione tra funzione giudicante e funzione requirente (e delle attitudini specifiche per ricoprire le suddette funzioni, rispetto cui si pone un problema di verifica della professionalità) è molto complesso e richiede una preliminare premessa. L'asserita necessità, posta in primo piano dall'attuale dibattito politico, di separare o distinguere i magistrati giudicanti da quelli requirenti, trova una propria ragione teorica non tanto sul piano delle attitudini quanto su quello dell'imparzialità, assumendosi che se il giudice penale appartiene al medesimo ordine giudiziario del pubblico ministero vede pregiudicata gravemente la propria terzietà.

Non può escludersi che, in un'accezione ampia del concetto di attitudini, anche l'imparzialità entri nell'ambito di valutazione del Consiglio giudiziario e del Csm competenti a esprimere il parere e a deliberare nella procedura ex art. 190, co. 2 ord. giud., ma tale profilo coinvolge non tanto il magistrato sottoposto a parere, quanto piuttosto l'intera categoria dei pubblici ministeri, reputandosi da parte dei sostenitori della separazione delle carriere, che i magistrati inquirenti siano "culturalmente" inidonei a svolgere con imparzialità le funzioni di giudice e più in generale che l'appartenenza ad un unico ordine giudiziario comprometta l'esercizio imparziale delle funzioni giudicanti.

Il dibattito rapporto tra funzioni giudicanti e requirenti e il tema delle attitudini può comunque costituire il punto di partenza per una riflessione più generale che abbracci, con riferimento alla valutazione di professionalità, i seguenti punti:

- tramutamenti orizzontali e valutazione delle attitudini
- passaggio giudice/Pm
- problematicità dell'individuazione di parametri di riferimento per la redazione del parere ex art. 190 ord. giud.
- prospettive di riforma della normativa secondaria
- passaggio a funzioni diverse nell'ambito della giudicante (ad es. lavoro, minorile)
- cambio funzioni e primo tramutamento degli uditori
- ruolo della formazione professionale
- iniziative di riconversione
- interazione tra attitudini alle nuove funzioni e verifica di professionalità per la progressione in carriera
- attitudine a nuove funzioni e specializzazione.

Appare quindi importante affrontare la questione da più parti sollevata e di cui è espressione l'art. 190 co. 2 ord. giud., con riguardo al passaggio giudice/Pm

e viceversa, ma che potrebbe riguardare anche il passaggio tra altre funzioni diverse, che è quello della verifica della sussistenza di attitudini allo svolgimento della funzione che si intende andare a ricoprire, e quindi della professionalità specifica.

L'unico attuale riferimento normativo sul tramutamento delle funzioni è l'art. 190, co. 2 ord. giud., che indubbiamente contiene un riferimento esclusivo alla verifica attitudinale dei giudici e dei pubblici ministeri. E non può negarsi che tale disposizione non abbia dato buona prova di sé, perché le prassi della gran parte dei Consigli giudiziari sono state caratterizzate da una qualche ritualità nella valutazione dell'idoneità al mutamento di funzioni, emergendo solo casi eccezionali in cui è fondato il sospetto che il magistrato valutato negativamente non fosse in grado di svolgere qualsiasi funzione giudiziaria. Queste prassi derivano dalla difficoltà per il Consiglio giudiziario di acquisire dal fascicolo personale del magistrato elementi significativi di conoscenza con riferimento all'esplicazione di funzioni diverse da quelle svolte, tanto che ripetutamente il Csm ha rilevato tale difficoltà. Per questo anche la valutazione per il tramutamento di funzioni potrà e dovrà essere modificata dalla complessiva riforma del sistema di acquisizione dei dati conoscitivi riguardanti l'attività dei magistrati.

Eppure, alcuni Consigli giudiziari hanno adottato prassi virtuose caratterizzate da una maggiore attenzione nel procedimento dell'art. 190, co. 2 ord. giud., redigendo i pareri a seguito di un sistema di acquisizione di dati specifici, alla stregua di quelli per la progressione in carriera. Tale sistema valorizza tutti i dati contenuti nel fascicolo personale, a partire dai pareri redatti al termine del tirocinio generico, atteso che tale fase rappresenta talvolta l'unico momento della vita professionale del magistrato nel quale è prevista una valutazione di professionalità avente ad oggetto l'attitudine dell'uditore a svolgere entrambe le funzioni. Va peraltro segnalato che il sistema di assegnazione della prima sede (caratterizzato dall'estrema difficoltà di compiere una scelta legata alle attitudini, essendo privilegiata la territorialità) ha spesso pregiudicato l'opportunità di tenere in considerazione i giudizi negativi espressi dai Consigli giudiziari nei confronti di alcuni uditori con riferimento all'esercizio di specifiche funzioni, in particolare quelle requirenti.

In generale, con riferimento alle funzioni diverse da quelle richieste, maggiori elementi di valutazione potranno essere acquisiti se nel corso dell'attività giudiziaria il singolo magistrato sarà periodicamente sottoposto a verifiche di professionalità, perché i dati costantemente raccolti consentiranno di fare emergere anche attitudini diverse rispetto alla funzione esercitata. La questione cruciale rimane, comunque, quella della formazione nell'ambito della cosiddetta riconversione professionale, perché con riferimento al mutamento di funzioni è altamente auspicabile che l'esito positivo di quella attività formativa potrà essere condizione per l'accesso alla diversa funzione.

Valutazione di professionalità e passaggio tra funzioni giudicanti e requirenti

Irene Tricomi

1. Il dibattito parlamentare sul d.d.l. di riforma dell'Ordinamento giudiziario ha reso quanto mai attuale il tema della distinzione tra funzione giudicante e funzione requirente, e delle attitudini specifiche per ricoprire le suddette funzioni, rispetto cui si pone un problema di verifica della professionalità.

Il dibattito rapporto tra funzioni giudicanti e requirenti e il tema delle attitudini, che a legislazione vigente trova un dato certo nella previsione dell'art. 190 ord. giud., nonché più in generale in materia di tramutamenti nell'art. 192 ord. giud., può costituire il punto di partenza per una riflessione più generale che abbracci, con riferimento alla valutazione di professionalità, i seguenti punti:

- tramutamenti orizzontali e valutazione delle attitudini
- passaggio giudice/Pm
- problematicità dell'individuazione di parametri di riferimento per la redazione del parere *ex art.* 190 ord. giud.
- prospettive di riforma della normativa secondaria
- passaggio a funzioni diverse nell'ambito della giudicante (ad es. lavoro, minorile)
- cambio funzioni e primo tramutamento degli uditori
- ruolo della formazione professionale
- le iniziative di riconversione
- interazione tra attitudini alle nuove funzioni e verifica di professionalità per la progressione in carriera
- attitudine a nuove funzioni e specializzazione.

Appare quindi importante affrontare la questione da più parti sollevata e di cui è espressione l'art. 190 co. 2 ord. giud., con riguardo al passaggio giudice-Pm e viceversa, ma che potrebbe riguardare anche il passaggio tra altre funzioni diverse, che è quello della verifica della sussistenza di attitudini allo svolgimento della funzione che si intende andare a ricoprire, e quindi della professionalità specifica.

2. La disciplina primaria in materia di passaggio dalle funzioni requirenti a giudicanti e viceversa

L'attuale testo dell'art. 190 del RD 30 gennaio 1941 n. 12, rubricato «Passaggio dalle funzioni requirenti alle giudicanti e viceversa», modificato dall'art. 29 del Dpr n. 449 1988 recante «Approvazione delle norme per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale ed a quello a carico degli imputati minorenni», prevede:

- «1. La magistratura, unificata nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità, è distinta relativamente alle funzioni giudicanti e requirenti.
2. Il passaggio dei magistrati dalle funzioni giudicanti alle requirenti e da

queste a quelle può essere disposto, a domanda dell'interessato, solo quando il Consiglio superiore della magistratura, previo parere del Consiglio giudiziario, abbia accertato la sussistenza di attitudini alla nuova funzione».

La disposizione di cui all'art. 190 co. 2 va raccordata con quanto previsto dall'art. 192 co. 4 ord. giud. che, fissando una regola di carattere generale per i tramutamenti, stabilisce che la scelta degli aspiranti deve essere effettuata con riguardo alle attitudini di ciascuno di essi, al suo stato di famiglia e di salute, al merito e all'anzianità.

L'art. 4 L. 16 ottobre 1991 n. 321 si è premurato di disporre che ad esse vengano trasferiti i magistrati assegnati a funzioni di organico identiche a quelle concernenti i posti da ricoprire, disposizione a sua volta richiamata dall'art. 4 della L. 4 maggio 1998 n. 133 per la copertura delle sedi disagiate e che di fatto esclude che attraverso tale procedura possa disporsi il mutamento delle funzioni.

Tra le leggi ordinarie che nel disciplinare il conferimento degli uffici intervengono anche nella materia del passaggio delle funzioni merita altresì menzione il DL 20 novembre 1991 n. 367, istitutivo della PNA, che sembra propendere per una rivalutazione del requisito attitudinale specifico in relazione alle funzioni svolte ed alla particolare competenza acquisita.

3. Delibere consiliari (circolare sui tramutamenti, circolare sulle modalità di redazione dei pareri dei Consigli giudiziari)

Il Consiglio è intervenuto in materia con una serie di atti paranormativi.

La materia dei tramutamenti è regolata dalla circolare n. 15098 del 30.11.1993.

Nella suddetta circolare al Titolo I, par. V co. 4 e 5 è previsto che nel caso in cui l'accoglimento della domanda di tramutamento determinerebbe il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti o viceversa, l'interessato ha l'onere di chiedere il parere ex art. 190 ord. giud. al Consiglio giudiziario, il quale lo dovrà formulare con riferimento particolare alla idoneità dell'interessato per l'esercizio della diversa funzione e tenendo conto dello specifico posto richiesto (sempreché nel biennio precedente non sia già stato reso, punto 7).

Come si è visto, l'art. 190 fa riferimento a specifiche attitudini, e quindi assume rilievo il Titolo II, par. VII, della circolare 15098/93, dedicato alla valutazione delle attitudini.

Tuttavia, mentre dall'esame delle disposizioni da ultimo richiamate si evince l'esigenza di una valutazione che essendo finalizzata a verificare le attitudini dell'interessato a ricoprire il posto in questione, e sono poi indicate una pluralità di fonti di conoscenza, nella disciplina dettata con riguardo agli specifici casi di tramutamento (posti ordinari, conferimento di funzioni particolari, trasferimenti speciali), il tema dell'attitudine a svolgere funzione diversa (requirente, giudicante e viceversa), *ex novo*, si scolora. Vi sono infatti dei casi in cui non è richiamato il parere ex art. 190 ord. giud.

Si può infine rilevare che la valutazione sull'idoneità ad esercitare le funzioni requirenti e/o giudicanti è prevista anche per il conferimento delle funzioni agli uditori giudiziari.

I criteri di redazione dei pareri dei Consigli giudiziari sono contenuti nella

Circolare 1275 del 22 febbraio 1985 espressamente richiamata dal punto 5, Tit. II, par. VII circ. 15098/93. Si veda anche la delibera del 20 novembre 1996.

Si richiama in particolare il suddetto punto che recita: «in mancanza di dati che dimostrino che l'attitudine ad una specifica funzione è carente in misura particolarmente accentuata il parere deve limitarsi alla valutazione della generale idoneità alle funzioni».

Quindi ben può essere che, se il Consiglio giudiziario non ha dati significativi sull'attitudine in positivo all'esercizio di nuove funzioni giudicanti o requirenti (atteso che comunque ci sarà la valutazione positiva resa al termine dell'uditorato) e non vi sono dati negativi, il parere sarà genericamente favorevole (come accade il più delle volte con motivazione standard).

4. Il tema dell'individuazione di validi parametri di riferimento per valutare la sussistenza di adeguate attitudini in caso di cambio funzione

La tematica in esame ha dato luogo sinora, oltre che a interventi dell'Anm (si rinvia ai lavori di Bardolino, pubblicati sul bollettino de *La Magistratura* nel 2001) a diverse riflessioni del Csm, di particolare interesse che di seguito si richiamano.

Si può preliminarmente ricordare come nel parere redatto in ordine al nuovo testo dell'art. 190 si rilevava come «La preoccupazione già espressa dal Consiglio di non dividere la magistratura in due settori separati, e di mantenere invece l'unità sotto l'egida comune della giurisdizione, era ancora fortemente sentita, perché se era vero che il nuovo processo non potrà introdurre elementi di più accentuato specialismo e attribuirà al Pm più netti connotati di parte processuale, è però anche vero che l'operazione sarà vincente nella misura in cui tale organo saprà essere, nello stesso tempo, processualmente parte e istituzionalmente terzo; in questo quadro quindi appariva eccessiva (I comma) la riduzione della pluralità di funzioni al solo binomio di funzioni requirenti e funzioni giudicanti, posto che altre distinzioni ugualmente si legittimerebbero (civile-penale; merito-legittimità)». Il Consiglio, in particolare rispetto al secondo comma, suggeriva di attenuare ragionevolmente il testo, nel senso di rendere meno acuta la condizione del passaggio («solo quando»), e di non pretendere (giacché sarebbe organizzativamente poco comprensibile) che chi svolga una funzione abbia già, in atto, specifiche attitudini per l'altra, magari già svolta.

Il testo normativo su cui veniva reso il parere rimaneva invariato.

Nella Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia 1986-1990 (Cap. III, par. 6 Distinzione tra funzioni giudicanti e requirenti) si osservava come «se l'omogeneità delle carriere e l'interscambiabilità delle funzioni debbono rimanere, ad avviso della larga maggioranza del Consiglio, al centro della disciplina ordinamentale delle funzioni giudicanti e requirenti, non possono essere trascurati alcuni inconvenienti che riguardano sia i criteri di assegnazione dei magistrati alle due funzioni, non sempre corrispondenti alle specifiche attitudini, sia il tipo di mobilità reciproca, anche in tempi brevi, esistente tra le funzioni stesse. Tali problemi sono reali. L'esigenza di vagli professionali più approfonditi e rigorosi nel passaggio da una funzione ad un'altra si pone in termini sostanzialmente identici anche all'interno della stessa funzione giudicante, dove sovente le

specificità hanno assunto una rilevanza addirittura superiore rispetto a quella concernente il rapporto tra funzioni requirenti e funzioni giudicanti (si pensi alla professionalità del giudice del lavoro, di sorveglianza, fallimentare). La necessaria formazione di una specifica professionalità del magistrato non è ostacolata né dall'omogeneità delle carriere, né dall'interscambiabilità delle funzioni. Altra questione è che l'interscambiabilità venga ancora interpretata come 'indifferenza delle funzioni, per cui ogni magistrato si presume idoneo a svolgere egualmente qualsiasi attività, passando dall'una all'altra senza alcun controllo delle attitudini e senza alcuna riconversione professionale». La Relazione afferma altresì come in ragione del nuovo testo dell'art. 190 ord. giud. si è introdotto un nuovo tipo di parere che presuppone un'indagine sulle specifiche attitudini del magistrato «ciò ripropone sotto un ulteriore profilo la necessità di sviluppare una riflessione approfondita sui modi di rilevazione di tali attitudini».

Nel Cap. III, par. 8 «Verifiche sulla laboriosità e sulle attitudini dei magistrati» si rilevava più in generale come «I limiti più rilevanti del sistema attuale di verifiche professionali consistono, da un lato, nella difficoltà di attingere idonei dati conoscitivi sulle qualità di ciascun magistrato, dall'altro nella episodicità delle verifiche stesse».

Con la risoluzione 16.9.92 si osservava come fosse importante nell'affrontare il tema del trasferimento ad altra funzione tenere conto del raccordo tra questo tema e quello della formazione e aggiornamento.

Questo tema è stato ripreso nella Relazione al Parlamento per l'anno 1994 in cui uno specifico paragrafo Parte II, punto 5 c) è dedicato a «I magistrati che chiedono di cambiare funzione» in cui si legge «l'accesso a funzioni nuove, eventualmente anche molto specialistiche, senza alcuna formazione preventiva, è un fenomeno negativo, che l'attuale ordinamento sopporta semplicemente perché fa leva o su una volontaria preparazione dell'interessato o, più realisticamente, perché accetta di trasferire sull'utente il costo dell'adattamento iniziale del magistrato».

Una valutazione critica dell'art. 190 ord. giud. si rinviene nella Risposta a quesito 24 febbraio 1993 in ordine alle direttive della Commissione bicamerale. Ed infatti si osserva come il filtro costituito dall'art. 190 ord. giud. non abbia dato buona prova, non solo per le forti scoperture di posti con conseguente esigenza di copertura in tempi brevi, ma anche per la mancanza di validi indicatori allorché il Consiglio è chiamato a destinare un magistrato all'ufficio di pubblico ministero.

Poiché si ragiona sull'ipotesi di un richiedente che tali funzioni non ha mai esercitato, è ovviamente impossibile valutarlo sulla base di esperienze omologhe ed il vaglio non può riferirsi, salvo limitate eccezioni già di per sé eloquenti, che alle generali capacità e qualità mostrate in funzioni diverse. Dunque si osserva come il problema si sposti, in quanto non si tratta di divaricare i due ruoli, ma di predisporre momenti di vaglio attitudinale preventivo accurati e stabili. Il Consiglio quindi auspica una Scuola della magistratura che dovrebbe assolvere all'organizzazione di corsi di preparazione, cui dovrebbero partecipare tutti i magistrati che chiedono di accedere a funzioni diverse, o a funzioni specializzate, tra le quali quelle del pubblico ministero. Né viene esclusa la possibilità che il magi-

strato sia preventivamente applicato per un certo periodo al tipo di ufficio richiesto e sia valutato il relativo esito, ma si sottolinea come per una simile ipotesi occorre un'esplicita previsione legislativa.

5. Prospettive

Occorre rilevare come ci siano alcune caratteristiche che sono fondamentali e comuni a tutti i magistrati, ma non può disconoscersi che vi siano ulteriori e particolari caratteristiche di ciascuna funzione che sarebbe improprio chiedere a tutti e che invece è importante per svolgere le varie attività cui il magistrato può essere chiamato. Il vero problema è quello di individuare e valorizzare le molteplici attitudini e capacità professionali specifiche che si innestano sopra quelle fondamentali (si richiama l'intervento svolto a Bardolino di M. Millo, «Valutazione di professionalità. Accesso e progressione in carriera», in *La Magistratura*, bollettino, n. 2/2001).

Come si è visto dal breve excursus che precede, il problema è delicato nel passaggio Pm/giudice, soprattutto laddove non si siano mai svolte funzioni giudicanti, in quanto occorre individuare parametri di riferimento che attengano al *proprium* della funzione giurisdizionale e che possano essere riscontrati nella funzione giudiziaria. Forse in tale prospettiva può assumere rilievo l'art. 125 delle disp. att. c.p.p.

Attualmente un contributo rilevante per favorire la professionalità nel cambio funzione o nel passaggio a funzioni specializzate è dato dai c.d. corsi di riconversione curati dal Csm e aperti a magistrati che hanno già cambiato o stanno per cambiare funzione.

La carriera dei magistrati, analisi storica *

Edmondo Bruti Liberati

La disposizione dell'art. 107 co. 3 della Cost. «i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni» delinea un modello antitetico rispetto a quello dell'ordinamento Grandi, sostanzialmente ancora ricalcato sull'organizzazione giudiziaria napoleonica. Le resistenze all'attuazione della radicale riforma imposta dalla Costituzione sono fortissime.

La c.d. legge Piccioni (L. 24 maggio 1951 n. 392) unifica il ruolo dei pretori con quello dei magistrati di tribunale e abolisce formalmente i «gradi», sostituendovi la distinzione nelle tre categorie di magistrati di tribunale (con le sottocategorie di uditore e aggiunto giudiziario), di appello e di cassazione (e all'interno di questa le categorie di presidente di sezione, Procuratore generale e primo presidente). Ma l'accesso alla categoria di appello e di cassazione, con il relativo trattamento economico, è collegata al conferimento delle funzioni corrispondenti in relazione ai posti disponibili, e per altro verso il sistema concorso-cooptazione rimane intatto. Non si può quindi ritenere che la legge Piccioni abbia dato applicazione all'art. 107 co. 3 della Costituzione («i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni») ed anzi «la trasformazione realizzata da questa legge apparve quasi esclusivamente nominalistica»¹.

Il vecchio sistema di carriera rimane dunque intatto. Dopo il superamento di un concorso con impronta teorica e nozionistica e pochi mesi di tirocinio sul campo, la prima destinazione degli uditori era decisa dal Ministero non sulla base di criteri prefissati, ma secondo le «esigenze di servizio», concetto, come si sa, alquanto permeabile alle pressioni clientelari. I due anni successivi erano una sorta di prova, destinata a concludersi con un nuovo esame per la nomina ad aggiunto giudiziario anch'esso con impostazione sostanzialmente teorica. Per prepararsi bene alla prova scritta era utile riuscire a farsi assegnare ad una grande sede, magari ad una sezione civile del tribunale, o in alternativa, ad una sede o funzione con scarso carico di lavoro, ove poter continuare a coltivare gli studi. Di qui la fuga dalle sedi difficili e dagli uffici di prima linea ed in generale dal settore penale.

Le successive nomine - più esattamente allora 'promozioni' - a magistrato di Tribunale e a consigliere di Appello erano conferite da una commissione giudicatrice composta esclusivamente da alti magistrati all'esito di un concorso per titoli. In questo quadro erano decisivi l'esame dei provvedimenti giudiziari redatti ed i pareri dei capi. Può capitare di essere stati assegnati ad un ufficio o

* Il presente intervento è stato estratto da E. Bruti Liberati, «La magistratura dall'attuazione della Costituzione agli anni '90», in *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. 3/II, Einaudi, Torino, 1997, p. 162-167.

¹ Alessandro Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Einaudi, Torino, 1990, p. 46; infatti per molti anni nella pratica, ma anche in atti ufficiali del Ministero e poi del Csm si continua a fare riferimento agli «ex-gradi».

funzione in cui si sia avuta l'occasione di trattare casi involgenti delicate questioni di diritto e quindi di avere scritto dotte sentenze o brillanti richieste. Ma può anche capitare di essere stati assegnati a sedi difficili o periferiche, nelle quali non c'era gran tempo per scrivere "trattatelli giuridici". Il potere di conformazione della gerarchia interna non trova contrappesi e d'altronde, non vigendo alcuna regola per l'assegnazione degli affari, ai giudici troppo zelanti poteva essere sottratto ogni caso di rilievo. Poiché lo stipendio è collegato alle funzioni effettivamente svolte, la regola aurea era quella di non porsi in contrasto con la gerarchia e di non attardarsi in uffici o funzioni di "prima linea" poco indicati per la redazione di provvedimenti brillanti, di non esplorare soluzioni giuridiche innovative e, men che meno, promuovere indagini scomode per esponenti del potere politico o economico. Nessuno allora parla di "politicizzazione" della magistratura: il sistema di carriera è decisivo nell'assicurare una sintonia con il potere². In un'incisiva rievocazione del clima di quegli anni è stato scritto:

«...influiva su tale sintonia il fatto che ogni magistrato in qualche modo dipendesse dal potere esecutivo quanto a carriera; i selettori erano alti magistrati col piede nella sfera ministeriale; tale struttura a piramide orientava il codice genetico; l'imprinting' escludeva scelte, gesti, gusti ripugnanti alla *bienséance* filogovernativa; ed essendo una sciagura l'essere discriminati, come in ogni carriera burocratica, regnava l'impulso mimetico»³.

Particolarmente interessanti le osservazioni di Uberto Scarpelli, sia perché di quel clima fu testimone diretto avendo fatto parte della magistratura per oltre un decennio, sia perché fortemente critico nei confronti delle successive riforme:

«Giocava moltissimo la carriera. Entrando in magistratura si sapeva che dopo aver superato il concorso e poi l'esame per giudice aggiunto, dopo un certo numero di anni si sarebbero dovuti affrontare e possibilmente superare concorsi per la Corte di Appello e la Corte di Cassazione. C'era dunque la preoccupazione

² In realtà in questo periodo già l'accesso alla carriera è sottoposto ad un filtro politico. È prassi che le informative di polizia, acquisite dai Presidenti di Corte di Appello e dal Ministro della Giustizia sui candidati al concorso contengano indicazioni relative alle idee politiche dei candidati e dei loro familiari. Il 7 luglio 1962 il Csm invia a tutti i capi di Corte di appello la seguente circolare: «si è avuto occasione di rilevare che, nell'istruzione delle domande di ammissione ai concorsi per uditore giudiziario, sono state acquisite agli atti anche informazioni di natura politica ed, in qualche caso, è stato altresì espresso parere sull'ammissibilità o meno in rapporto a tale specifico aspetto. Al riguardo questo Consiglio Superiore ritiene che tali indicazioni non possano essere inserite nelle pratiche dei concorsi per uditori giudiziari e che i fascicoli debbano contenere unicamente i documenti di rito e le informazioni di cui all'art. 124 vigente ordinamento giudiziario. Si pregano le Signorie loro di volersi uniformare a tale criterio». La circolare è citata in Giuseppe Di Federico, *Il reclutamento dei magistrati*, Laterza, Bari, 1968, p. 130 nota 9, ma non risulta pubblicata sul *Notiziario* del Csm, pur essendo agli atti del Csm con il protocollo n. 9383 del 7 luglio 1983. Non è il solo caso (altri sono evidenziati in questo lavoro) in cui un'iniziativa innovativa del Csm non è riportata nel *Notiziario*. Eppure il problema delle informative di polizia sulle opinioni politiche dei candidati al concorso è tutt'altro che risolto, tanto che si ripropone ancora dinanzi al Csm nei primi anni '80.

³ Franco Cordero, *I poteri del magistrato*, in L'indice penale, n. 1, 1986, p. 31. Più di recente con riferimento a quella situazione della magistratura Gustavo Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992, p. 206, parla di «un corpo di pubblici dipendenti il cui carattere maggiormente apprezzato era l'apatia sociale e l'abitudine di nascondere le proprie decisioni dietro un burocratico 'ita lex'».

di lavorare in un certo modo, con un certo stile, un linguaggio, un rigore che potessero essere approvati dai magistrati di Cassazione giudici dei concorsi. Importante era anche la funzione dei capi degli uffici... Delicata funzione dei capi era la scelta dei giudici ai quali affidare certi affari piuttosto che a certi altri»⁴.

Di grande interesse è rileggere oggi il volume *Magistrati o funzionari?*, che raccoglie gli atti del Convegno tenutosi a Firenze nel 1961 per iniziativa di Giuseppe Maranini. In quella occasione lo stesso Maranini aveva svolto una polemica relazione dal titolo 'Carriera dei giudici, casta giudiziaria e potere politico' ove ironicamente osservava:

«Non credo... che nelle magistrature 'superiori' occorranno maggiori valori morali e tecnici che nelle magistrature 'inferiori'. È una opinione che potrei difendere con un lungo discorso. Mi limito a riferirmi alla mia esperienza professionale... E nella mia forse eccessiva presunzione, sono convinto che saprei essere un mediocre consigliere di Cassazione; ma non avrei mai il coraggio di fare il pretore, perché so che non avrei la necessaria preparazione»⁵.

Nella casta formata dall'alta magistratura e nel sistema di carriera da essa controllata Giuseppe Pera individuava «i pilastri di un ben delineato congegno formatore di conformismo; un congegno, in sostanza, che nel contempo ferisce il principio di indipendenza interna e di quella esterna del terzo potere»⁶. Il modello di organizzazione giudiziaria influisce direttamente sulla giurisprudenza; al riguardo si è soliti collegare sistema gerarchico a certezza del diritto. Nel 1967 Giuseppe Maranini rovescia i termini della questione, in una pagina che colpisce sia per la severa, indiretta ma evidente, descrizione della realtà della magistratura italiana di quegli anni, sia per l'individuazione delle dinamiche che segneranno il ruolo della giurisprudenza nel decennio successivo:

«Il problema della struttura del corpo giudiziario tocca poi da vicino il problema del quale tanto si parla, e spesso con così poca cognizione, della certezza del diritto. Senza nessun dubbio, è di sommo interesse nei rapporti della vita associata la prevedibilità delle norme che si debbono osservare, e la cui osservanza verrà imposta coercitivamente dalla magistratura in caso di controversia. Ma è illusione, pericolosa e dannosa illusione, che la struttura monolitica della giustizia conduca ad una maggiore certezza del diritto. La struttura monolitica della giustizia al contrario rende il diritto quanto mai labile e incerto: e per rendersene conto basta avere una qualche conoscenza comparativa della vita del diritto, soprattutto dal punto di vista della sua certezza, nei paesi dove i magi-

⁴ Uberto Scarpelli, *Le porte della stalla*, in *Quadrimestre*, n. 3, 1985, p. 380.

⁵ *Magistrati o funzionari?*, a cura di Giuseppe Maranini, Edizioni di Comunità, Milano, 1962, p. 59-60.

⁶ Ivi, p. 103. Giuseppe Pera, che poi lascerà la magistratura per la cattedra universitaria, è all'epoca Pretore a San Miniato e svolge nel convegno fiorentino la relazione sul tema «L'indipendenza 'interna' dei giudici»: la critica tagliente nei confronti del modello di organizzazione gerarchica e di carriera vigenti è tanto più significativa perché l'A. prende le distanze dalle posizioni che egli definisce estremiste e, muovendosi in una prospettiva meritocratica, si dichiara contrario ad un sistema di avanzamento per semplice anzianità.

strati sono indipendenti, dove non esiste carriera, dove l'interpretazione giudiziale ha un largo margine di autonomia creativa, in confronto ai paesi dove la giustizia è esercitata da un corpo organizzato a piramide, gerarchico e burocratico, facilmente suscettibile (anzi necessariamente sottomesso) ad un ferreo conformismo che discende dall'alto: dal vertice della piramide giudiziaria; e, al di sopra di questo vertice, dal potere politico. In tal caso basta una oscillazione nella struttura del vertice della piramide giudiziaria, e più ancora basta una oscillazione della detenzione effettiva del potere politico, perché non già solo dettagli o particolari di questa o quella norma, bensì addirittura principi e norme di ordine fondamentale vengano bruscamente rovesciate. Dove invece abbiamo una giustizia ordinata sulla base della sovranità morale e della effettiva indipendenza del singolo giudice, dell'inesistenza della carriera, della inesistenza di una struttura gerarchica a piramide, della inesistenza di una possibilità del potere politico di influire sull'esercizio della giustizia, là noi abbiamo solo in apparenza maggiori possibilità di incertezza, perché acquistano particolare rilievo i diversi orientamenti che maturano attraverso il libero travaglio di tutti coloro che appartengono al vasto mondo giudiziario: in questo caso può esservi maggiore difformità nella applicazione di norme particolari; ma dallo sforzo diffuso del vasto libero corpo giudiziario emergono direttive di grande stabilità. Anche tali direttive generali tuttavia, come è necessario, subiscono costantemente la pressione delle nuove necessità sociali e morali, delle quali i giudici di prima istanza, i giudici del fatto, sono i più immediati testimoni. La pressione di tali maturazioni sociali, attraverso la giurisdizione delle prime istanze, sale verso le istanze superiori, e preme su di loro, sospingendole a loro volta a un travaglio di continua preziosa revisione; così l'orientamento della giustizia nel suo complesso non perde mai troppo il passo nei confronti della vita del corpo civile»⁷.

In Francia il sistema di carriera derivato dal modello napoleonico è rimasto in vigore pressoché immutato fino agli inizi degli anni '90; e le critiche suonano straordinariamente simili a quelle sopra riportate. Si è infatti osservato che «la truppa» svolge più della metà del lavoro giudiziario, negli uffici dei giudici

⁷ Presentazione a Piero Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. VI-VII. Da sottolineare che questa analisi è svolta a due anni di distanza da quel congresso di Gardone dell'Anno in cui Maranini era stato relatore principale; nonostante le polemiche che ne seguirono egli mantiene e sviluppa la sua tesi in uno scritto che è successivo alla legge cosiddetta Breganze 25 luglio 1966 n. 570, passaggio fondamentale dell'abbattimento della carriera. Vedremo più avanti nel corso di questo lavoro i problemi lasciati aperti dalle leggi di abolizione della carriera, che sono i problemi della promozione di una professionalità diffusa in una magistratura di eguali e non certo di ritorno a quel sistema gerarchico così efficacemente criticato da chi lo aveva visto in opera. Riesce difficile oggi seguire l'argomentazione di chi sostiene che Maranini «sembrava ispirarsi all'esempio della magistratura inglese e su questa base criticava l'assetto gerarchico che caratterizzava allora il nostro ordinamento giudiziario» e prosegue riducendo a mere conquiste corporative le riforme per le quali «Le carriere dei magistrati erano sottratte a qualsivoglia filtro gerarchico e l'accesso al Csm non si fondava più su alcun criterio basato sulla differenza di grado» (così Piero Craveri, *La repubblica dal 1958 al 1992*, Tea, Milano, 1996, p. 543). È evidente il riferimento di Maranini al sistema inglese, ma altrettanto evidente è la demolizione del sistema italiano allora vigente; e quanto al Csm è proprio Maranini a condurre un'aspra polemica contro quella legge del 1958 che costruiva l'accesso al Csm secondo «la differenza di grado» e assicurava il predominio assoluto alla Cassazione.

istruttori, giudici minorili, giudici di applicazione delle pene, e nelle procure. In pratica tutta la giustizia quotidiana dalle piccole controversie civili agli affari penali di ogni tipo è affidata ai magistrati più giovani. «Le loro responsabilità sono schiaccianti perché assicurano la massima parte di ciò che assicura la pace civile. Per di più, dal momento che i criminali non scelgono necessariamente di compiere le loro malefatte più gravi solo nelle grandi città, molti giudici giovanissimi sono incaricati di casi gravissimi, appena usciti dalla scuola della magistratura»⁸.

La rivendicazione di eguale dignità di tutti i magistrati, che è sostenuta con sempre maggiori consensi all'interno dell'Anm, si traduce nella richiesta di abolizione del concorso per titoli e, saldandosi con il problema della rappresentanza dei magistrati nel Consiglio superiore, finisce per mettere in crisi i fondamenti della struttura gerarchica. Nell'arco di un decennio tra il 1963 ed il 1973 il sistema di carriera è radicalmente modificato realizzando il distacco della categoria (grado) dalla funzione, con un sistema di progressione cosiddetta a ruoli aperti, che consente di conseguire la categoria e lo stipendio della funzione superiore pur continuando a svolgere le funzioni svolte in precedenza. Con la legge 4 gennaio 1963 n. 1 viene abolito il concorso per titoli per appello e cassazione; il concorso per esami è ripristinato per un numero limitato di posti e viene ampliato l'ambito delle promozioni per scrutinio. Il passo decisivo è costituito dalla "legge Breganze" 25 luglio 1966 n. 570, che adotta per la nomina a magistrato di appello il ruolo aperto su valutazione del Consiglio giudiziario e delibera del Csm, dopo undici anni di anzianità nelle funzioni di magistrato di tribunale. Con la legge 20 dicembre 1973 tale sistema è esteso anche alle promozioni in Cassazione⁹. Il vecchio modello di carriera è caduto per la sua irrazionalità interna e soprattutto per la sua verificata inidoneità ad operare quale stimolo per un accrescimento della professionalità in una situazione generale che è completamente mutata. È per questo che le rivendicazioni «sindacali» dell'Anm hanno ricevuto, come si è visto, il sostegno dei settori più avvertiti della cultura giuridica. La predisposizione di una nuova struttura alternativa è affidata alla riforma globale dell'ordinamento giudiziario; di fronte all'inadempimento del legislatore, rimane in vigore un sistema "zoppo", rimesso sostanzialmente all'opera di supplenza del Csm¹⁰.

⁸ Daniel Soulez Larivière, *Les juges dans la balance*, Paris, Ramsay, 1987, p. 77, il quale aggiunge ironicamente «In passato si distinguevano ventiquattro gradi diversi ed il guardasigilli dell'epoca, Pierre-Henry Teitgen, diceva che erano l'occasione di ventiquattro accessi di febbre per i magistrati. Oggi almeno gli attacchi febbrili sono ridotti a sei» ivi p. 80. Sul sistema di carriera francese in generale vedi anche J. Vincent, S. Guinchard, G. Montagnier, A. Varinard, *La justice et ses institutions*, Paris, Dalloz, 3 ed., 1991, p. 411 e 416 ss.

⁹ Per una compiuta esposizione della vicenda dell'abolizione della carriera ed una rassegna degli aspetti positivi e negativi, quali si presentano agli inizi degli anni '90, cfr. A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, cit. pp. 45-50.

¹⁰ Vedi Giuseppe Borrè, «La 'carriera' dei magistrati», in *L'organizzazione della giustizia: servizio o disservizio?* a cura di Luigi de Ruggiero e Francesco Pinto, Franco Angeli, Milano, 1994, p. 133.

Per un “nuovo” Consiglio giudiziario

Giuseppe Amato

Parlando di “riforma” dell’ordinamento giudiziario una delle problematiche su cui si è tutti concordi di dover intervenire è quella relativa alla composizione ed alle funzioni del Consiglio giudiziario.

Da tempo la magistratura associata e lo stesso Csm si esprimono in tal senso, nella direzione di una trasformazione radicale del ruolo dell’organo locale: non più solo organo ausiliario del Csm, avente compiti prevalentemente consultivi, ma organo con competenza deliberativa, tale da realizzare un vero e proprio decentramento nell’amministrazione della giurisdizione.

In una tale prospettiva, il disegno di legge contenente delega al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario (c.d. progetto Castelli) arriva alla fine di un percorso già ampiamente tracciato all’interno della magistratura e rappresenta solo una delle possibili opzioni di (ri)disciplina della materia.

Qualche riflessione sulle prospettive del possibile “nuovo” Consiglio giudiziario non può partire che da un - sia pure sintetico - richiamo della disciplina attuale.

1. La disciplina vigente

I Consigli giudiziari, secondo la disciplina vigente (cfr. art. 6 del rd lgs. 31 maggio 1946 n. 511), sono costituiti presso ciascuna corte di appello e sono composti dal Presidente della Corte, dal Procuratore generale presso di essa e da otto componenti, tre dei quali in funzione di supplenti, eletti ogni due anni da tutti i magistrati degli uffici giudiziari del distretto. Per assicurare la rappresentatività di tutti i magistrati, i componenti elettivi devono appartenere alla categoria dei magistrati di Cassazione (nella misura di un effettivo e di un supplente), alla categoria dei magistrati di Appello (nella misura di due effettivi e di un supplente) e alla categoria dei magistrati di tribunale (nella misura di due effettivi e di un supplente).

Già oggi, peraltro, i Consigli giudiziari operano in “composizione integrata” (con avvocati del distretto e/o rappresentanti dei giudici di pace) allorché devono provvedere in materia di status e di disciplina dei magistrati onorari e dei giudici di pace.

Quanto alle funzioni, i Consigli giudiziari svolgono attualmente un ruolo propedeutico, essenzialmente consultivo, rispetto alle determinazioni del Csm, specialmente in occasione della progressione in carriera dei magistrati e della formazione delle tabelle, ma anche in occasione del conferimento degli uffici direttivi e di taluni uffici semidirettivi, del cambio di funzioni, dell’accertamento delle situazioni di incompatibilità, del conferimento di incarichi extragiudiziari, ecc. Di rilievo, in materia, è la circolare Csm n. 1275 del 22 maggio 1985, che

disciplina i casi in cui l'organo consultivo locale è chiamato ad esprimere il proprio parere e le modalità con cui questo deve essere redatto.

Il Consiglio giudiziario ha, inoltre, un'importante competenza in materia di formazione dei magistrati, in particolare essendo chiamato ad organizzare e gestire il tirocinio degli uditori giudiziari (cfr., da ultimo, il Dpr 17 luglio 1998).

Di recente, il Consiglio giudiziario ha ulteriormente ampliato la propria competenza nella materia della formazione dei magistrati, per delega conferita dal Csm (come è avvenuto, per esempio, con le iniziative decentrate in materia di diritto comunitario o di controversie di pubblico impiego).

Il ruolo consultivo/propositivo che il Consiglio svolge nei provvedimenti che riguardano i magistrati professionali è ulteriormente accentuato con riguardo a quelli concernenti la magistratura onoraria. La disciplina di settore (cfr., essenzialmente, le leggi 21 novembre 1991 n. 374, 22 luglio 1997 n. 276, 19 novembre 1998 n. 399, il D.Lgs. 19 febbraio 1998 n. 51, il DM 7 luglio 1999) riconosce al Consiglio giudiziario, per la nomina dei giudici di pace, dei Goa, dei giudici onorari del tribunale, dei vice procuratori, un ruolo non meramente consultivo, bensì propulsivo, di amministrazione attiva, essendo chiamato a formulare, all'esito di un'articolata istruttoria, una "proposta" di nomina. Notevoli, in materia, anche le competenze del Consiglio giudiziario sulla formazione (cfr., esemplificando, per i giudici di pace, la disciplina del tirocinio e della formazione di cui agli artt. 4 bis e segg. della legge 21 novembre 1991 n. 374) e quelle sulla sorveglianza, ai fini dell'eventuale applicazione dei provvedimenti *lato sensu* sanzionatori (cfr., a titolo esemplificativo, quanto ai giudici di pace, l'art. 9 della legge 21 novembre 1991 n. 374 e, quanto ai giudici onorari aggregati, l'art. 7 della legge 22 luglio 1997 n. 276).

La breve disamina dei compiti attribuiti al Consiglio giudiziario, sia relativamente alla magistratura togata e onoraria, sia relativamente all'organizzazione degli uffici, ne testimonia la qualifica di organo che funge da insostituibile raccordo tra l'organo di autogoverno, gli uffici giudiziari e i magistrati, essendo chiamato, in particolare, a fornire al primo tutti gli elementi conoscitivi prepedutici all'assunzione delle determinazioni sull'organizzazione degli uffici e sullo status in senso ampio dei magistrati.

2. Il rafforzamento del ruolo del Consiglio giudiziario

Tale ruolo, che da tempo si va accentuando, come si è visto soprattutto relativamente alle competenze in materia di magistratura onoraria, merita di essere ulteriormente rafforzato, per assicurare una efficiente e tempestiva risposta alle esigenze di gestione degli uffici e del personale, non solo per far fronte alla avvenuta riduzione del numero dei componenti del Csm (cfr. legge 28 marzo 2002 n. 44), tale da non favorire obiettivamente la funzionale tempestività dell'organo, ma anche perché in effetti, solo l'ampliamento delle competenze, soprattutto deliberative, del Consiglio giudiziario può perseguire il miglior decentramento nell'amministrazione della giurisdizione. Sul punto si è da tempo espresso il Csm, a far data, quantomeno, dalla deliberazione del 20 ottobre

1999, dedicata appunto al decentramento dei Consigli giudiziari, laddove, dopo un’attenta opera di “monitoraggio” sulle diverse realtà locali, si è giunti alla conclusione che «il modello di autogoverno della magistratura sin qui sperimentato, imperniato su di un centro unico ed assolutamente preminente - il Csm - non è più sufficiente, da solo, a soddisfare le molteplici esigenze di una moderna ed efficiente amministrazione della giurisdizione».

Lo sforzo nella direzione della trasformazione del Consiglio giudiziario in un vero e proprio “organo di decentramento” delle funzioni del Consiglio superiore per non risolversi in uno sterile trasferimento di competenze deve essere preceduto da un’attenta considerazione dei risultati dell’esperienza passata, finalizzata a correggere gli eventuali errori e/o le prassi distorte, e deve essere accompagnato da un’altrettanto attenta riflessione sull’esigenza di riformare anche la composizione dell’organo. Analoga attenzione, ovviamente, dovrà essere posta sulle materie che possano essere utilmente decentrate, in toto o in parte, al Consiglio giudiziario.

3. La riforma in itinere

Non è questa la sede per “commentare” il progetto Castelli. Peraltro, la disciplina ivi contenuta ben può essere lo spunto per una disamina delle possibili prospettive di sviluppo, le quali necessariamente devono passare per un rafforzamento degli spazi di intervento dell’organo locale, con il conferimento di nuove funzioni e con la trasformazione da organo consultivo, o prevalentemente consultivo, a organo (sempre più) anche deliberativo.

4. La durata del Consiglio giudiziario

L’autorevolezza e la capacità di incidenza di un organo dipende necessariamente dalla possibilità di dare continuità anche di programmazione ai propri interventi. E ciò anche in un’ottica di necessaria uniformità delle decisioni da assumere. Al riguardo, non è dubitabile che la durata di soli due anni del mandato del Consiglio giudiziario desta qualche perplessità, finendo per rappresentare un obiettivo ostacolo al rilevato perseguimento di un’azione duratura ed uniforme.

Non a caso, infrequentemente, i componenti dei Consigli giudiziari vengono rieletti per due mandati consecutivi, proprio per compensare, in tal modo, l’eccessiva brevità di durata dell’incarico.

Sotto questo profilo, è senz’altro apprezzabile, nel progetto Castelli, la scelta di prolungare il periodo di attività dei Consigli giudiziari, da due a quattro anni: non solo per un’ovvia esigenza di assimilazione con la durata del Csm, ma soprattutto per garantire quella continuità operativa di cui si è detto, difficilmente assicurabile da una durata solo biennale.

5. La composizione del Consiglio giudiziario

Quanto alla composizione del Consiglio giudiziario, il progetto governativo si segnala per un'accentuata partecipazione di soggetti "estranei" alla magistratura.

Alla riduzione del numero dei magistrati (tre effettivi, di cui uno che eserciti funzioni requirenti, e due supplenti, di cui uno che eserciti funzioni requirenti; oltre ovviamente ai membri di diritto: Presidente e Procuratore generale della Corte di appello), viene accompagnata, infatti, la previsione della partecipazione all'organo di esperti di diritto (avvocati e professori universitari, nominati dal Consiglio nazionale forense ovvero dal Consiglio universitario nazionale) e di componenti designati dalle Regioni (in totale, quattro componenti non togati effettivi, e tre supplenti).

Non è discutibile la positività dell'apporto dell'avvocatura, delle università e degli enti locali, giacché un adeguato funzionamento dell'attività giudiziaria non riguarda soltanto i magistrati, ma, in generale, tutti i cittadini, e, specificamente, proprio le categorie di soggetti che si vorrebbe istituzionalmente introdurre nella composizione del Consiglio giudiziario. Sotto questo profilo, l'opzione governativa, pur essendo solo una delle tante astrattamente possibili (si pensi, per esemplificare, all'inserimento nel Consiglio giudiziario di rappresentanti delle categorie di persone che collaborano con i magistrati all'attuazione delle attività giudiziarie: giudici onorari, funzionari di cancelleria, ufficiali giudiziari, ecc.), merita considerazione e può costituire una base di partenza per un'approfondita, comune riflessione.

Peraltro, ci sono alcuni profili della progettata normativa sui quali fin d'ora devono esprimersi riserve critiche.

In primo luogo, la riduzione del numero dei magistrati (si noti: sia in termini assoluti, rispetto alla disciplina attuale, sia in termini percentuali, in ordine al "rapporto numerico" che si intende realizzare tra componenti togati ed estranei) è criticabile perché appare distonica, per la perdita di efficienza che ne consegue, proprio nell'ambito di un disegno di riforma che vuole accentuare il ruolo e i compiti, consultivi, propulsivi e deliberativi del Consiglio giudiziario. Essa, come è stato già osservato, sembra quasi il frutto di una precisa volontà politica di ridimensionamento dell'autogoverno della magistratura, tra l'altro inspiegabile, sotto il profilo dell'efficienza, laddove si verte in un'attività essenzialmente tecnico-amministrativa difficilmente governabile da non magistrati (specie in un sistema, quale quello progettato, in cui i componenti di nomina regionale potranno essere scelti addirittura tra persone prive di alcuna competenza professionale nelle materie *lato sensu* giuridiche, giacché l'unico presupposto di legittimazione ai fini della nomina è che si tratti di «persone estranee» al Consiglio regionale: v. *amplius infra*).

Ulteriori perplessità, questa volta di ordine squisitamente tecnico, sorgono dalla disposizione secondo cui il Consiglio giudiziario deve eleggere (a scrutinio segreto) tra i suoi componenti un vice-presidente scelto tra i componenti non togati. La previsione è inspiegabile e contrasta con la costruzione del Consiglio giudiziario come «collegio perfetto» (cfr. delibere Csm 21 novembre 1979 e 21

maggio 1986), che sembra pacifica anche nel disegno della legge di riforma. Infatti, sembrerebbe doversene dedurre che, in caso di assenza del Presidente della Corte, questi possa essere sostituito non «dal magistrato che ne esercita le funzioni» (v. ora art. 6, comma 2, del rd lgs. 31 maggio 1946 n. 511) bensì, appunto, dal vice presidente. Una tale conclusione, imposta dal rilievo che, altrimenti, risulterebbe inspiegabile la nomina del vice presidente, è però dissonante rispetto alla costruzione del Consiglio come collegio perfetto e, laddove non si modificasse il testo della proposta di delega, finirebbe con l'alterare anche la partecipazione proporzionale delle singole categorie nelle sedute in cui mancasse il Presidente della Corte. Con ulteriore perdita di “rappresentatività” per la componente togata.

Non appare questa la sede per affrontare la complessa problematica del sistema elettorale per i componenti togati, nel progetto di riforma prefigurato sulla falsariga (nei limiti della compatibilità) col sistema elettorale recentemente approvato per il Csm (legge 28 marzo 2002 n. 44): trattasi di una scelta ispirata ad un'esigenza di “assimilazione” che finirebbe con l'accentuare il carattere spiccatamente maggioritario che già caratterizza la disciplina vigente. Giova solo osservare che, secondo una diffusa opinione, la proporzionale rappresentatività di tutte le componenti ideali della magistratura sarebbe soluzione preferibile in un organo su base locale quale quello in esame. Non a caso, non infrequentemente, sono state adottate in sede locale prassi di comportamento elettorale idonee a garantire la rappresentanza in seno al Consiglio giudiziario di tutte le componenti ideali della magistratura. Sulla questione, si rinvia alla risoluzione del Csm in data 20 ottobre 1999, dedicata al decentramento dei Consigli giudiziari.

6. La partecipazione degli “estranei” al Consiglio giudiziario

Le obiezioni che sopra si sono articolate riguardano, a ben vedere, le modalità con le quali è stato ipotizzato l'ingresso degli “estranei” nel Consiglio giudiziario, con la conseguente riduzione dell'apporto della componente magistratuale.

Una posizione critica, serena e costruttiva, quale quella che si cerca di esprimere, non è però necessariamente e recisamente contraria ad un'integrazione meditata dell'organo locale.

Può quindi anche convenirsi con le ragioni di fondo che stanno alla base dell'intervento riformatore.

In una tale ottica, un'integrazione con soggetti diversi dai magistrati sarebbe accettabile laddove però venisse accompagnata da una limitazione delle competenze riservate agli “estranei”.

Al di là delle riserve sul metodo, su cui ci si è soffermati sopra, criticabile sarebbe invece la previsione indifferenziata della composizione «integrata» agli esterni del Consiglio giudiziario (salvo che per quanto concerne i componenti di nomina regionale, chiamati a partecipare solo alle delibere concernenti l'andamento degli uffici) (è l'ipotesi originaria del progetto Castelli, ora oggetto di

ripensamento), senza una più ragionata considerazione dell'inopportunità della partecipazione dei componenti «laici» anche alle delibere relative allo status dei magistrati. Ciò deve dirsi non per un vuoto sentimento corporativo, ma per evitare il rischio che in una materia oltremodo delicata possano finire con l'influire istanze portatrici, magari involontariamente, di interessi locali e settoriali che mirino solo a contrastare un magistrato "scomodo" (sul punto, veramente esaustive sono le considerazioni del Csm, rese il 23 maggio 2002 in sede sulla proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario, dove si sono evidenziati i rischi, anche di immagine, derivanti dalla progettata attiva partecipazione alle valutazioni professionali sui giudici e sui pubblici ministeri del componente "avvocato" e del professore universitario che sia "anche avvocato" contemporaneamente operanti negli uffici giudiziari del distretto e quindi contraddittori dei pubblici ministeri e parti dinanzi ai giudici). Né varrebbe opporre una sorta di parallelo con quella che è la composizione del Csm, giacché è fin troppo evidente la diversità della posizione dei componenti "laici" dell'organo di autogoverno, per il rilievo dell'incarico, per le incompatibilità che ad esso si accompagnano, per il rilievo costituzionale dell'organo che provvede alla loro nomina. Che nella subiecta materia occorra una doverosa prudenza è del resto attestato dall'accorta disciplina prevista attualmente per l'integrazione del Consiglio giudiziario con rappresentanti designati dai Consigli dell'Ordine degli avvocati del distretto quando il Consiglio giudiziario debba provvedere sulla conferma e sulle sanzioni disciplinari nei confronti dei giudici di pace: a tal fine è opportunamente prevista la sostituzione degli avvocati iscritti nell'albo professionale del circondario in cui esercita le funzioni il giudice di pace interessato (cfr. art. 10 *quater* della legge 21 novembre 1991 n. 374 e art. 2 del Dpr 10 giugno 2000 n. 198).

7. Una partecipazione "differenziata"

Pertanto, molto più opportunamente, potrebbe mantenersi l'attuale composizione del Consiglio giudiziario, necessariamente aumentando il numero dei magistrati elettivi chiamati a comporlo (giusto l'aumento delle competenze auspicato e auspicabile) (in una tale ottica, troverebbe ancora più forte giustificazione l'esonero parziale dal lavoro che, di recente, il Csm ha previsto per i componenti del Consiglio giudiziario), e inserire delle rappresentanze di esterni (avvocati, professori universitari, ecc.), nell'ipotesi di esercizio delle funzioni diverse da quelle in materia di status dei magistrati, quando in particolare l'organo sia chiamato a pronunciarsi sulla organizzazione degli uffici e, più in generale, dell'andamento dell'attività giudiziaria del distretto.

Anzi, l'aumento del numero dei magistrati dovrebbe essere "calibrato" in modo differente distinguendo, caso per caso, tra i diversi Consigli giudiziari, privilegiando una composizione numerica più elevata nei distretti di Corte di appello in cui presti servizio un numero di magistrati superiore (o non inferiore) ad una determinata soglia.

Inoltre, nella medesima ottica partecipativa, potrebbe opportunamente prevedersi la istituzionalizzazione della presenza di un rappresentante dei giudici di

pace, in forma stabile, ogni qual volta il Consiglio debba provvedere su materie riguardanti l'organizzazione degli uffici del giudice di pace e lo status dei singoli giudici di pace. Anzi, tale partecipazione dovrebbe essere estesa a tutte le delibere comunque riguardanti i giudici di pace, al di là dei limiti della normativa attualmente vigente. Inoltre, per garantire la presenza in Consiglio delle diverse posizioni esistenti nell'ambito della categoria, occorrerebbe estendere la previsione attuale, che limita la partecipazione ad un solo esponente, ad almeno due rappresentanti di quella magistratura (così del resto, si è espresso il Csm nel già richiamato parere sul progetto di riforma).

Con analoga finalità, potrebbero prevedersi forme di integrazione del Consiglio giudiziario con rappresentanti delle altre magistrature onorarie nelle sedute ad esse dedicate.

8. Le qualità soggettive degli “estranei”

Al di là delle sopra articolate osservazioni sul metodo scelto per la composizione del Consiglio, alcune ulteriori considerazioni si impongono relativamente ai requisiti di nomina dei componenti non togati.

Va infatti negativamente apprezzata la formula letterale della proposta Castelli quando tratteggia le qualità soggettive degli esterni che possono essere chiamati a comporre il Consiglio giudiziario: a volte eccessivamente indeterminata, a volte, per converso, ingiustificatamente restrittiva.

Indeterminata, laddove non individua alcuna specifica competenza professionale in capo ai componenti di nomina del consiglio regionale: basta che si tratti di «persone estranee al Consiglio [regionale]», senza che debbano necessariamente possedere una competenza tecnica che, invece, è chiaramente presupposta per la partecipazione ad un organo dove l'attività tecnica prevale su quella *lato sensu* politica.

Restrittiva è, invece, la previsione che riguarda i professori universitari «in materie giuridiche», giacché dalle modalità di nomina (indicazione dei Presidi delle facoltà di giurisprudenza) sembrerebbe dedursi l'«ineleggibilità» di professori in materie giuridiche di facoltà diverse da quella di giurisprudenza.

Carente, infine, è la previsione di delega laddove trascura di prendere in considerazione - coordinandone, nel caso, la disciplina - le numerose ipotesi in cui già attualmente è prevista una composizione calibratamente integrata del Consiglio giudiziario (si pensi, esemplificando, ai provvedimenti concernenti lo status dei giudici di pace: cfr. art. 2 del dpr 10 giugno 2000 n. 198).

Il meditato, solo parziale, intervento di estranei nel Consiglio giudiziario, quando l'organo sia chiamato a provvedere su tematiche diverse da quelle relative allo status dei magistrati, giustificherebbe, trattandosi di intervento solo episodico, a scadenze periodiche, la mancata disciplina, altrimenti inspiegabile, di forme di incompatibilità tra l'incarico nel Consiglio e il persistente svolgimento della normale attività lavorativa; e giustificherebbe, altresì, la gratuità dell'incarico, difficilmente sostenibile laddove l'impegno fosse costante e correlato a tutta l'ordinaria attività del Consiglio giudiziario.

9. Il contributo conoscitivo dei Consigli dell'Ordine

Quanto detto sulla “composizione” del Consiglio giudiziario, non esclude, all'evidenza, la praticabilità di soluzioni normative che consentano l'ingresso, tra gli atti che il Consiglio giudiziario deve valutare ai fini della progressione in carriera dei magistrati, dei contributi conoscitivi provenienti da organi istituzionali, quali il Consiglio dell'Ordine degli avvocati, ovviamente apprestandosi una disciplina di garanzia per il magistrato interessato, che si basi sull'indefettibile necessità di assicurare, sul punto, il contraddittorio (per una possibile soluzione, v. U. Nannucci, «La verifica periodica della professionalità dei magistrati», in *Documenti giustizia* 1996, n. 12, pag. 2458 e segg.: il Consiglio giudiziario dovrebbe dare comunicazione all'interessato, assegnandogli un termine per eventuali controdeduzioni; sulla decisione, dovrebbe consentirsi reclamo al Csm). In questo senso, si imporrebbe, necessariamente, un'esplicita indicazione normativa, giacché l'attuale disciplina non sembra consentire l'ingresso di un organo “estraneo” all'ordine giudiziario nel procedimento di valutazione del magistrato (cfr. delibera Csm del 21 settembre 2000, dove si è escluso che i pareri formulati dal Consiglio dell'Ordine degli avvocati possano rilevare ai fini del giudizio sulla professionalità del magistrato).

Già adesso, va detto, il Csm si è mosso nella direzione di un coinvolgimento nell'attività di amministrazione della giurisdizione di soggetti estranei all'ordine giudiziario.

Significativo, in proposito, nella risoluzione del 20 ottobre 1999 sul decentramento dei Consigli giudiziari, l'invito rivolto agli organi locali di prevedere «modalità di consultazione periodica» con i locali Consigli dell'ordine forense e con rappresentanze del personale amministrativo «ai fini della soluzione dei problemi di carattere organizzativo coinvolgenti le rispettive categorie».

Tale coinvolgimento, inoltre, è da tempo ulteriormente stimolato, allorché, in materia tabellare, l'organo di autogoverno «raccomanda» al Presidente della Corte di appello, «nel quadro di un'auspicabile collaborazione nella soluzione di problemi organizzativi», di inviare copia della proposta tabellare al Presidente del locale Consiglio dell'ordine forense «per eventuali osservazioni» (cfr. da ultimo capo II, punto 6.3, della circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari per il biennio 2002/2003).

In una tale prospettiva, a prescindere da una futura partecipazione codificata “per legge”, anche l'attuale sistema consente di promuovere il diretto coinvolgimento di “estranei” all'ordine giudiziario nelle attività del Consiglio giudiziario, quando si debba discutere e decidere su tematiche di ordine generale, riguardanti *lato sensu* l'organizzazione degli uffici.

Questo ruolo partecipativo, anche al di là di quanto finora indicato dall'organo di autogoverno, potrebbe essere ulteriormente favorito e reso concreto, in sede locale, da un'oculata redazione del regolamento dei lavori del Consiglio giudiziario (ovvero, per i Consigli giudiziari che lo avessero già approvato, dalla modifica di questo), con la previsione, in tale sede, della pubblicità delle attività dell'organo decentrato: pubblicità non solo dell'ordine del giorno e degli atti adottati, ma anche, salvo che non vi ostino specifiche esigenze di riservatezza,

pubblicità delle sedute. Attualmente, nella stragrande maggioranza dei Consigli giudiziari, nel silenzio di una normativa specifica, la prassi operativa tende invece ad escludere il principio della pubblicità dei lavori (v. l'attività di monitoraggio svolta dal Csm e riportata nella citata risoluzione del 20 ottobre 1999, sul decentramento dei Consigli giudiziari). Tale indirizzo, si è osservato, appare in contrasto con la trasparenza e la leggibilità dell'attività degli organi, che è una delle regole basilari della democrazia, di recente esplicitamente riconosciuta nella legge sulla trasparenza degli atti amministrativi (cfr. legge 7 agosto 1990 n. 241). In una tale prospettiva, sarebbe opportuno aderire al principio di pubblicità come regola delle attività del Consiglio giudiziario, individuando, in via di eccezione, quelle ipotesi in cui invece risulti necessaria una deliberazione non pubblica, in ragione della prevalente esigenza di tutela del diritto alla riservatezza del magistrato o di terzi. Così, sicuramente la pubblicità dovrebbe valere come regola in caso di trattazione di argomenti di interesse generale, attinenti al buon funzionamento della giustizia (si pensi a tutta la materia tabellare: regole organizzative di un determinato ufficio, criteri di assegnazione degli affari, precostituzione dei collegi). Mentre, in tutta probabilità, un problema di riservatezza, quindi di esclusione della pubblicità, si porrebbe relativamente ai momenti valutativi della carriera dei magistrati (pareri sulla progressione in carriera, sul mutamento di funzioni, sul conferimento di incarichi semidirettivi e direttivi) (al riguardo, *mutatis mutandis*, uno spunto di riflessione potrà trovarsi nella fondamentale delibera del 24 marzo 1993, con la quale l'organo di autogoverno, sviluppando le precedenti delibere del 27 maggio 1992 e del 25 novembre 1992, ha affrontato i problemi applicativi della legge 7 agosto 1990 n. 241 all'attività consiliare).

10. L'“attendibilità” dei pareri del Consiglio giudiziario

Non ci si può nascondere, a ben vedere, che alla base della proposta di modifica della composizione del Consiglio giudiziario, con l'ingresso di estranei all'ordine giudiziario, vi è un'implicita critica al sistema attuale dei pareri resi dall'organo decentrato, della cui attendibilità si dubita (o può dubitarsi), siccome resi da magistrati troppo vicini ai magistrati oggetto della valutazione (cfr. per utili considerazioni G. Tamburino, «La professionalità dei magistrati», in *La Magistratura*, 2002, fasc. 1/2, 29).

Ciò può essere in astratto vero, ma il rimedio può e deve essere trovato all'interno della magistratura, attraverso un più stringente richiamo che il Csm può e deve rivolgere ai dirigenti degli uffici affinché questi redigano pareri ancorati a dati oggettivi, evitando l'uso di generiche espressioni di stile, vuote di contenuto, inutilmente (magari ingiustificatamente) elogiative. Analoga regola comportamentale potrà e dovrà pretendersi dai Consigli giudiziari, in occasione della stesura dei pareri.

Un intervento di questo tipo è adottabile aggiornando e rivedendo la già puntuale circolare sui pareri dei Consigli giudiziari (circolare n. 1275 del 22 maggio 1985): di ciò è da tempo avvertito lo stesso Csm: «con riferimento ai pareri dei Consigli giudiziari... Sarà necessario apportare modifiche alla relativa

circolare [la n. 1275/1985], affinché essi divengano più precisi, più specifici e più concreti e in definitiva più attendibili e non si limitino, come spesso ancora oggi accade nonostante le innovazioni apportate dalla circolare del 1985, a riproduzioni, in linguaggio più o meno retorico, di altri testi meramente valutativi, prive di elementi concreti di riscontro e di informazione» (così, nella circolare n. 17003 del 24 settembre 1999 sulla verifica periodica della professionalità dei magistrati).

Ma presupporrebbe, però, in ogni caso, (anche) una indefettibile revisione delle modalità di rilevazione del lavoro dei magistrati. Le attuali statistiche, spesso già di per sé inattendibili per le carenze dei sistemi informatici di cui sono dotati gli uffici, appaiono inidonee a fornire dati oggettivi e oggettivamente comparabili. Ciò sia per la non perspicuità di taluno dei parametri da rilevare, inadeguati a rappresentare la quantità e soprattutto la qualità del lavoro, sia, soprattutto, perché il dato statistico di per sé considerato non può assorbire il parametro valutativo della laboriosità del magistrato, dovendo essere considerato e soppesato unitamente alle condizioni specifiche in cui il singolo magistrato si è trovato a prestare la sua attività lavorativa. Diversamente opinando, si perverrebbe (come attualmente si perviene) a dati oggettivamente non genuini e soprattutto inidonei a consentire un'adeguata comparazione, specie quando questa debba essere effettuata, magari ai fini del conferimento di un ufficio direttivo, tra magistrati appartenenti ad uffici diversi. L'introduzione di indicatori affidabili sulla quantità e qualità del lavoro giudiziario, che dovranno tenere conto delle differenti funzioni svolte dai magistrati, dei diversi ambiti territoriali e, appunto, delle diverse condizioni in cui questi svolgono il proprio lavoro, è del resto essenziale non solo per la valutazione professionale del singolo magistrato, ma anche come guida per una efficace, complessiva gestione del servizio giustizia: per la revisione della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, per la distribuzione degli organici del personale amministrativo e dei magistrati, per l'individuazione di criteri e standard minimi e medi di definizione dei procedimenti (rilevanti, questi ultimi, nell'ottica dell'attuazione dell'art. 111 Cost. e per la concreta applicazione della "legge Pinto", che ha introdotto forme di riparazione in caso di violazione del principio della ragionevole durata del processo).

La bontà di tale conclusione discende, in tutta evidenza, dall'analisi della giurisprudenza disciplinare, laddove, non infrequentemente, superandosi il dato oggettivo del ritardo nel deposito dei provvedimenti giudiziari e/o dell'apparente non adeguata produttività, si perviene ad una pronuncia liberatoria, rilevandosi che le condizioni di lavoro, particolarmente gravose, in cui il magistrato si è trovato a svolgere la sua attività, escludono, in concreto, il giudizio di neghittosità e trascuratezza che sta alla base della sanzione disciplinare e finiscono con il "giustificare" il comportamento dell'incolpato.

Sotto il profilo della revisione dei parametri di rilevazione statistica, è necessario uno sforzo comune di riflessione, del Ministero della Giustizia e del Csm, che tragga le fila del lavoro svolto dall'apposita Commissione sulla produttività degli uffici giudiziari da tempo istituita presso il Ministero.

Tale sforzo non dovrà limitarsi all'indicazione di sopravvenienze, pendenze e definizioni distinte per tipologia di provvedimenti; occorrerà, per ciascuna funzione, individuare numero e tipologia dei provvedimenti effettivamente rilevanti,

non potendo valere per tutte le funzioni lo stesso sistema di rilevazione, pena la conseguenza di lasciar fuori dall'apprezzamento segmenti significativi dell'attività del magistrato (si pensi, per esempio, le impugnazioni proposte, per i pubblici ministeri; le visite e i colloqui in carcere, per i magistrati di sorveglianza; il numero delle udienze celebrate e la loro durata, per i giudici; ecc.). In tale occasione, con coraggio, dovrà verificarsi l'opportunità di rappresentare in che misura i provvedimenti adottati abbiano trovato corrispondenza nel prosieguo del processo: indicando, per esempio, la percentuale di sentenze appellate (specificando, per quanto concerne il penale, da quale parte), la percentuale di sentenze confermate, la percentuale di condanne per il pubblico ministero, ecc. (per utili spunti, v. C. Castelli, «La valutazione della laboriosità», in *Questione giuristica*, 1996, fasc. 2, pag. 330 e segg.).

Sempre in tema di redazione dei pareri, nella direzione del rafforzamento della loro attendibilità, potrà riflettersi sull'opportunità di “istituzionalizzare” la raccolta a campione dei provvedimenti redatti dal magistrato, estendendo una previsione che attualmente è limitata solo alla nomina a magistrato di tribunale (cfr. art. 2, comma 2, della legge 2 aprile 1979 n. 97 e circolare Csm n. 1275 del 22 maggio 1985, capo III, lettera B, numero 10, e capo V, lettera C, numero 6; e cfr., altresì, la delibera Csm dell'11 novembre 1987, afferente la possibilità e le relative condizioni della rilevazione a campione nelle altre ipotesi di progressione in carriera; nonché, in tema, le successive delibere Csm del 20 novembre 1996 e del 24 ottobre 2001, laddove viene ribadito che il Consiglio giudiziario, in sede di formulazione di parere per la progressione in carriera «ha il potere istruttorio di disporre d'ufficio l'acquisizione di un campione di provvedimenti giudiziari dell'interessato - sentenze, requisitorie, ecc. -, a condizione che siano prefissati criteri obiettivi per l'individuazione del campione, specificando le modalità di rilevazione e di scelta dei documenti»).

11. Le funzioni del “nuovo” Consiglio giudiziario

Si è già accennato all'avvertita necessità di rafforzare il ruolo e i poteri del Consiglio giudiziario. È sentita l'esigenza di un intervento normativo che miri al decentramento verso l'organo locale delle attività dell'organo centrale dell'amministrazione della giurisdizione. Tale esigenza, è innegabile, sta alla base del progetto di riforma Castelli.

Il futuro Consiglio giudiziario dovrebbe diventare, secondo questo auspicio, non più un organismo prevalentemente consultivo del Csm, ma un organismo con compiti e responsabilità deliberative.

È una scelta del resto necessitata, se non si vuole la paralisi dell'amministrazione della giurisdizione: la già ricordata riduzione del numero dei componenti del Csm (che ha già portato alla revisione, in senso riduttivo, delle commissioni consiliari; e che del resto è stata percepita, *melius re perpensa*, dallo stesso legislatore, quando, con legge 14 novembre 2002 n. 259, ha previsto la possibilità per il Csm di stipulare contratti di collaborazione continuativa con soggetti esterni per esigenze che richiedano particolari professionalità e specializzazioni, ivi com-

prese quelle della segreteria particolare del vicepresidente e di assistenza ai consiglieri), laddove non venga, a breve, accompagnata dal decentramento di molte funzioni, finirà ragionevolmente con il porre le condizioni per ingiustificabili ritardi: non solo per la progressione in carriera o per altri importanti provvedimenti incidenti sullo status del magistrato, ma anche, e soprattutto, nella ordinaria amministrazione (incarichi, trasferimenti ordinari, ecc.).

Piuttosto, in sede di concreta determinazione delle funzioni da trasferire, dovrà porsi attenzione al disposto dell'art. 105 Cost. ed alla riserva che questo attribuisce al Csm in materia di assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

Qualche osservazione si impone in ordine a taluna delle funzioni che potrebbero essere conferite o trasferite al nuovo Consiglio giudiziario. In una tale prospettiva, per ovvie esigenze di concretezza, non si può che partire dalla considerazione di quello che in proposito è tratteggiato nel già menzionato progetto Castelli.

12. I pareri sulla professionalità del magistrato

È la competenza principale del Consiglio giudiziario. Già supra si sono accennate talune difficoltà dell'attuale prassi operativa e quelle che possono essere le auspicabili soluzioni.

Come è noto, è la legge stessa a prevedere l'obbligatorietà del parere del Consiglio giudiziario in occasione degli "snodi" fondamentali del percorso professionale del magistrato.

Così il Dpr 17 luglio 1998, che regola il tirocinio degli uditori giudiziari, prevede espressamente che il Consiglio giudiziario esprima il parere sull'idoneità dell'uditore all'esercizio delle funzioni giudiziarie; l'art. 2 della legge 2 aprile 1979 n. 97 prevede il parere del Consiglio giudiziario ai fini della nomina a magistrato di tribunale, configurando quali elementi di valutazione l'equilibrio, la preparazione, la capacità, l'operosità e la diligenza dimostrati dall'uditore durante il tirocinio e nell'esercizio dell'attività giudiziaria con indicazione delle particolari attitudini dallo stesso rivelate per l'esercizio delle funzioni giudicanti o requirenti; l'art. 3 della legge 25 luglio 1966 n. 570 prevede il parere del Consiglio giudiziario ai fini della nomina a magistrato d'appello, indicando come elementi di valutazione la laboriosità, la capacità, la diligenza e la preparazione; l'art. 1 della legge 20 dicembre 1973 n. 831 prevede il parere del Consiglio giudiziario per la nomina a magistrato di Cassazione, indicando quali parametri di valutazione: preparazione e capacità tecnico-professionale, laboriosità e diligenza dimostrate nell'esercizio delle funzioni, precedenti relativi al servizio prestato.

Nessuna norma di legge, invece, prevede l'obbligatorietà del parere del Consiglio giudiziario ai fini della dichiarazione di idoneità alle funzioni direttive superiori. Dispone però in tal senso la circolare del Csm n. 1285 del 22 maggio 1985, che individua a tal fine gli stessi parametri di valutazione stabiliti dalla legge per la nomina a magistrato di Cassazione.

È ancora la legge a imporre il parere del Consiglio giudiziario, in occasione

del cambio di funzioni del magistrato (dalle requirenti alle giudicanti e viceversa) (art. 190 del RD 30 gennaio 1941 n. 12, come sostituito dall'art. 29 del Dpr 22 settembre 1988 n. 449).

In numerosi altri casi è il Csm a prevedere il parere del Consiglio giudiziario. Tra questi: conferimento degli uffici direttivi, conferimento di particolari funzioni semidirettive, parere parziale in caso di trasferimento del magistrato ad altro distretto, accertamento delle condizioni di incompatibilità.

La normativa di dettaglio per la redazione dei pareri è contenuta nelle circolari del Csm. Tra queste, la principale è la più volte menzionata circolare n. 1275 del 22 maggio 1985, dedicata appunto alle modalità di redazione dei pareri da parte dei Consigli giudiziari.

Nulla osterebbe, senza interventi di normativa primaria, a estendere l'ambito di intervento del Consiglio giudiziario, ben potendo l'organo di autogoverno richiedere il parere dell'organo locale in altri momenti del percorso professionale del magistrato (magari in coincidenza con le periodiche verifiche ispettive ministeriali: in tal caso, si avrebbe il vantaggio di poter utilizzare i dati in quella sede obiettivamente rilevati, e si conferirebbe una concreta utilità, anche positiva, ad accertamenti che, attualmente, sono utilizzati solo “in negativo”, ai fini dell'eventuale rilevanza disciplinare dei ritardi rilevati). Ciò, in tutta probabilità, anche in determinati periodi intermedi di permanenza nella qualifica; anche se dovrebbe riflettersi sugli effetti che potrebbero legittimamente farsi discendere da un'eventuale valutazione negativa o non positiva. Tale opzione, anzi, consentirebbe di evitare talune discrasie operative conseguenti all'attuale disciplina di redazione dei c.d. pareri parziali. Questi, secondo la circolare n. 1275 del 22 maggio 1985, debbono essere redatti solo in caso di trasferimento del magistrato ad altro distretto, salvo che il magistrato abbia prestato servizio nel distretto per meno di due anni o se il Consiglio giudiziario abbia comunque già espresso un qualsiasi parere sul magistrato da meno di due anni. Ne deriva il rischio, nell'ipotesi, per esempio, di trasferimento del magistrato in altro ufficio ma nello stesso distretto ovvero in quella di successivo trasferimento o cessazione del capo dell'ufficio, che il magistrato, quando dovesse essere poi valutato ai fini della progressione in carriera, potrebbe essere oggetto di scrutinio a distanza di molto tempo dall'effettiva prestazione del servizio presso l'ufficio di provenienza, attraverso un parere magari redatto da un capo dell'ufficio diverso da quello con il quale abbia lavorato (per tali inconvenienti, v. delibera Csm del 18 maggio 2000).

Così come nulla osterebbe, nell'ottica della già considerata esigenza di garantire una sempre maggiore attendibilità ai pareri del Consiglio giudiziario, un intervento consiliare di riforma della circolare vigente nella subiecta materia, che adottasse più stringenti modalità di redazione dell'elaborato e ancora più puntuali indicazioni sugli elementi valutativi da tenere in considerazione: ciò vale non tanto per il contenuto dei parametri relativi alla preparazione, capacità, operosità e diligenza, sufficientemente chiariti nella circolare n. 1275/1985 e in quella n. 17003/1999, quanto piuttosto per il parametro relativo all'“equilibrio”, rimasto del tutto vuoto di contenuto (come è noto, secondo il disposto di circolare, in merito a tale parametro, si deve fare ricorso alla formula «nulla da rilevare» in caso di assenza di dati di fatto da cui trarre difetti peculiari).

Già sopra si è osservato quanto potrebbe e dovrebbe farsi (con il necessario apporto costruttivo del Ministero) in materia di statistiche; e quanto rilievo potrebbe avere un più ampio ricorso alle rilevazioni a campione dei provvedimenti redatti dal magistrato interessato. L'adozione di un sistema veramente attendibile di rilevazione del lavoro, unito alla disponibilità di provvedimenti scelti a campione ed all'indicazione puntuale del "contesto" in cui si trova ad operare il magistrato (personale amministrativo e/o di polizia giudiziaria in dotazione, disponibilità di una stanza, disponibilità di un supporto informatico e di collegamento in rete, eventuali altri incarichi istituzionali, ecc.), potrebbe consentire di predisporre apposite "griglie" di rilevazione, diverse da funzione a funzione, mirate sui provvedimenti veramente qualificanti la specifica funzione svolta dal magistrato, utili per dare concretezza obiettiva ai parametri della preparazione professionale e della laboriosità. Ed utili anche per dare un contributo di concretezza sulla specificità delle attitudini professionali del singolo, affinché in occasione di valutazioni particolari (in primis, cambio di funzioni e incarichi) emerga dal fascicolo personale un profilo professionale suscettibile di essere utilmente finalizzato alla decisione dell'organo di autogoverno (per utili riflessioni, I. Mannucci Pacini, «Procedure di valutazione dei magistrati: le attitudini specifiche», in *Questione giustizia*, 1996, fasc. 2, pag. 339 e segg.). È anche quest'ultimo (come quello di cui infra, sulle attitudini alla dirigenza), un profilo dolente degli attuali elaborati, dove spesso, immotivatamente ed ingiustificatamente, emergono giudizi di capacità ed attitudini «a tutto tondo» che svalorizzano la valenza complessiva di attendibilità del giudizio.

L'esperienza concreta dimostra, in vero, una certa carenza indicativa anche dei pareri redatti in occasione del conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi proprio sul parametro a tal fine più significativo, quello afferente alle attitudini alla dirigenza, assistendosi non infrequentemente a pareri positivi basati (solo) sull'equazione «adeguata preparazione professionale/idoneità a svolgere funzioni di dirigenza».

Sempre l'esperienza concreta dimostra la necessità di una più attenta considerazione degli "altri" dati, quelli cioè diversi dalla professionalità, capacità, laboriosità e diligenza, utili per pervenire ad una valutazione attendibile e mirata, quando risultino comunque rilevanti per la descrizione del profilo professionale del magistrato: attività scientifica, attività didattica, partecipazione agli incontri di studi, attività extragiudiziarie, ecc.

Quelli suaccennati sono tutti profili meritevoli di considerazione in sede consiliare, senza necessità di interventi di normazione primaria.

Analogamente, oggetto di riflessione consiliare deve essere il rilievo che, in sede di redazione dei pareri, proprio perché questi mirano a formalizzare un giudizio globale sulla personalità del magistrato, possa attribuirsi a quegli elementi già assunti a fondamento di un procedimento disciplinare o di trasferimento di ufficio per incompatibilità ambientale, pure nel caso in cui i comportamenti addebitati al magistrato siano risultati insufficienti a giustificare l'applicazione di una sanzione disciplinare o di una delibera di trasferimento per incompatibilità ambientale (cfr. circolare Csm n. 17003 del 24 settembre 1999, sulla verifica periodica della professionalità dei magistrati, capo II, par. 6; nonché

delibera Csm del 15 febbraio 2001). In tale evenienza, peraltro, tenuto conto che le sentenze di assoluzione o proscioglimento in sede disciplinare non possono essere inserite nel fascicolo personale del magistrato, dovrà assicurarsi una disciplina di garanzia, attraverso meccanismi che consentano un adeguato contraddittorio.

Con riferimento alla pendenza a carico del magistrato in valutazione di un procedimento di trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale o funzionale, di un procedimento disciplinare e, *a fortiori*, di un procedimento penale, analoga riflessione deve svolgersi sulla opportunità che il Consiglio giudiziario rediga comunque il parere ovvero sospenda la relativa valutazione, tenuto conto della articolata disciplina prevista, in tali casi, per il Csm (cfr. circolare n. 17003/1999, cit.). Infatti, la *ivi* prevista sospensione, obbligatoria o facoltativa, della procedura di valutazione potrebbe determinare l'inutilità e/o l'intempestività del parere comunque reso dal Consiglio giudiziario.

Adeguato spazio deve sempre conservarsi alla «scheda di autorelazione», dovendosi però osservare come l'esperienza concreta risulti tutto sommato non entusiasmante. Molti colleghi non avvertono ancora l'esigenza di redigerla; altri, che la redigono, riducono l'elaborato ad una sorta di “auto-elogio” spesso non supportato da affidabili riscontri obiettivi, magari in netto contrasto con il parere del capo dell'ufficio. L'autorelazione, invece, merita di essere valorizzata, mediante la redazione secondo moduli uniformi, contenenti l'indicazione di elementi veramente qualificanti per evidenziare la personalità dell'interessato. Anzi, riprendendo, *mutatis mutandis*, l'esperienza positiva del quaderno dell'uditore, ben potrebbe prevedersi una sorta di autorelazione con cadenza periodica - annuale o biennale - nella quale il magistrato sia tenuto a dare conto del proprio lavoro: un'autorelazione con tale cadenza agevolerebbe grandemente la verifica periodica di professionalità e non lascerebbe «vuoti» di conoscenza per periodi consistenti (cfr. E. Paciotti, «'Carriera' del giudice e valutazione della professionalità», in *Questione giustizia*, 1996, fasc. 2, pag. 360 e segg.).

Detto questo, va segnalato come nel progetto di riforma Castelli, l'unica significativa novità è rappresentata dalla previsione dell'attribuzione al Consiglio giudiziario della formulazione dei pareri sull'attività dei magistrati non solo in occasione della progressione in carriera, ma anche nei periodi intermedi di permanenza nella qualifica.

13. La materia gabellare

In materia di trasferimento di funzioni, la novità più significativa del progetto Castelli riguarda il trasferimento della competenza in tema di approvazione delle tabelle su proposta dei titolari degli uffici. È una materia nella quale già oggi il Consiglio giudiziario svolge un ruolo assolutamente essenziale, che, soprattutto attraverso l'analisi delle eventuali osservazioni dei magistrati, consente al Csm determinazioni consapevoli ed informate. Nulla osta, in termini di competenza tecnica, al trasferimento della funzione deliberativa.

Laddove tale opzione si traducesse in realtà, l'esigenza che dovrà essere

perseguita sarà quella dell'uniformità ed omogeneità, non potendosi accettare diversità di interpretazioni in una materia assolutamente centrale nell'amministrazione della giurisdizione, siccome espressione e traduzione pratica del principio del giudice naturale. Posti quindi, per legge, i "principi" generali da osservare nella formazione delle tabelle, dovrà necessariamente ritagliarsi in favore del Csm uno spazio ulteriore rispetto al progettato mero intervento su "reclamo" dell'interessato. Magari attribuendo all'organo di autogoverno la possibilità di determinare, in sede di normazione secondaria, in linea con i principi fissati dalla legge, i criteri generali cui dovranno uniformarsi le proposte dei titolari degli uffici e le decisioni del Consiglio giudiziario; ovvero riservando all'organo centrale il potere di rivedere e, nel caso, modificare, le tabelle approvate dal Consiglio giudiziario in presenza di accertate violazioni della disciplina di settore (ciò, vuoi in sede di autotutela, vuoi conservando comunque un potere generale di approvazione in capo al Csm, magari con procedura semplificata). A ben vedere, il mantenimento di una generale "riserva" di competenza in capo all'organo di autogoverno escluderebbe il rischio possibile dell'incostituzionalità del trasferimento tout court all'organo locale della competenza *de qua*. Questo perché non è infondato sostenere che nella competenza consiliare in materia di «assegnazioni» dei magistrati (cfr. art. 105 Cost.) rientra la competenza ad attribuire al singolo magistrato non soltanto la sede nella quale egli debba operare, ma, soprattutto, (anche) le funzioni che debbono essere da lui esercitate.

La soluzione che prevedesse il mantenimento in capo al Consiglio superiore della magistratura di un potere di approvazione, nei termini sopra descritti, neppure potrebbe essere tacciata di determinare ritardi e/o incertezze, giacché, come osservato nel già richiamato parere del Csm sul progetto di riforma, basterebbe prevedere che le tabelle divengano provvisoriamente esecutive a partire dal momento in cui siano approvate dal Consiglio giudiziario.

14. La vigilanza sugli uffici e sui magistrati

È possibile pensare all'attribuzione al Consiglio giudiziario di compiti di vigilanza sugli uffici giudiziari e sul comportamento dei magistrati. Ciò che del resto sarebbe coerente evoluzione dell'accentuata collaborazione tra l'organo decentrato e le realtà locali esterne alla magistratura (v. supra quanto si è osservato sui contributi di conoscenza che possono derivare dai Consigli dell'ordine forense). È una soluzione recepita nel progetto Castelli, laddove tale attribuzione funzionale del compito di vigilare sugli uffici e sui magistrati del distretto viene espressamente conferita al Consiglio giudiziario. In tale evenienza, in sede di attuazione, andrà evitato di sovrapporre tale competenza con quella dei capi di corte, già prevista dagli artt. 14 e 16 del rd lgs. 31 maggio 1946 n. 511.

Con specifico riguardo alla vigilanza sul comportamento dei magistrati, un ulteriore, possibile rischio che può corrersi è quello di far diventare l'organo decentrato (come oggi avviene per il Csm) il terminale passivo di un numero esorbitante di doglianze, per lo più sostanzianti in censure sul merito del con-

creto svolgimento dell'attività giudiziaria: con evidenti effetti pregiudizievoli sul concreto funzionamento dell'organo.

In materia, inoltre, pur vertendosi in una fase evidentemente pre-disciplinare, la disciplina attuativa dovrà prevedere un inderogabile meccanismo di garanzia nei confronti del magistrato riguardato dall'accertamento, che assicuri il contraddittorio, almeno quando la determinazione finale sia quella della trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare.

15. I provvedimenti relativi allo stato dei magistrati

L'art. 105 Cost. riserva al Csm la competenza a provvedere su «assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari» nei riguardi dei magistrati. In tali materie sembra impraticabile, a livello di mera normazione primaria o *a fortiori* a livello di normazione secondaria, un trasferimento della competenza deliberativa all'organo locale decentrato. L'unico spazio di intervento, praticabile anche a mezzo di apposita risoluzione adottata dal Csm, sarebbe quello di prevedere una specifica attività consultiva del Consiglio giudiziario, laddove ritenuta utile per una delibera finale più informata. Un intervento di tale tipo, in vero, se finirebbe per introdurre un ulteriore passaggio procedimentale, quindi un apparente rallentamento della procedura, potrebbe, in taluni casi, risultare utile in un momento in cui per la rilevata riduzione del numero dei componenti il Csm viene a trovarsi ad operare in una condizione di obiettiva difficoltà, tale da non consentire sempre un'attività istruttoria compiuta ed approfondita. In una tale prospettiva, attraverso la revisione della circolare sui pareri del Consiglio giudiziario (n. 1275 del 22 maggio 1985), nulla osta a che il Csm preveda espressamente altre ipotesi in cui si ritenga necessario un intervento consultivo del Consiglio giudiziario.

Il trasferimento di una vera e propria competenza deliberativa, ovviamente nel rispetto della riserva consiliare nelle materie di cui all'art. 105 Cost., presuppone invece un intervento in sede di normazione primaria.

È quanto è stato fatto nel progetto Castelli, laddove, relativamente a taluni provvedimenti «relativi allo stato dei magistrati» se ne attribuisce la competenza deliberativa del Consiglio giudiziario (aspettative e congedi, dipendenza di infermità da cause di servizio, equo indennizzo, pensioni privilegiate, concessione di sussidi), mentre per altri, conservati al Csm, viene previsto però un intervento consultivo del Consiglio giudiziario (collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessione di titoli onorifici, riammissioni in magistratura). Anche una lettura superficiale consente di affermare che la formulazione della delega appare suscettibile di miglioramenti, laddove per un verso consentirebbe di devolvere all'organo locale provvedimenti che, per come strutturati e per gli impegni finanziari che comportano, occorrerebbero di una decisione uniforme adottata in sede centrale (si pensi alla dipendenza di infermità da cause di servizio, all'equo indennizzo, alle pensioni privilegiate), mentre, per altro verso, finirebbe per introdurre un'attività consultiva pressoché inutile atteso il carattere quasi vincolato (o sostanzialmente privo di apprezzamento discrezionale) del

provvedimento finale di competenza del Csm (si pensi alle dimissioni e alle decadenze dall'impiego).

Piuttosto, in una tale prospettiva di riforma, potrebbe pensarsi ad una devoluzione in sede locale, magari solo in casi predeterminati (incarichi universitari, docenze presso le forze di polizia, e simili; ovvero incarichi per i quali già attualmente sono configurate forme semplificate di autorizzazione: per esempio, incarichi di docenza presso le Scuole di specializzazione per le professioni legali), della competenza in materia di autorizzazione ad assumere incarichi extragiudiziari, trattandosi di una materia necessitante, non infrequentemente, di una decisione da assumere in tempi ristretti, che non sempre il Csm è in grado di assicurare.

In ogni caso, la previsione del progetto Castelli appare meritevole di maggiore specificità, onde evitare il rischio di una disciplina delegata attuata in assenza di stringenti criteri guida.

16. Le prospettive operative

Quali che siano le soluzioni che saranno adottate, la conseguenza ineludibile risulterà essere quella del rafforzamento dell'organo locale.

Ciò determinerà l'esigenza che in futuro i Consigli giudiziari, in sintonia ed in ragione con il loro accresciuto ruolo, dovranno dotarsi tutti di un regolamento, contenente regole certe e predeterminate di funzionamento. L'esperienza attuale, così come monitorata dal Csm (v. nella citata risoluzione del 20 ottobre 1999) dimostra che solo una parte dei Consigli si è attrezzata in tal senso, mentre molti operano esclusivamente secondo "prassi". La base di partenza dovrà essere proprio detta risoluzione laddove il Csm ha espressamente invitato i Consigli giudiziari ad approvare un regolamento dei lavori che disciplini i seguenti oggetti: modalità di convocazione delle sedute, criteri di formazione dell'ordine del giorno, criteri per l'assegnazione degli affari ai singoli componenti, modalità di verbalizzazione delle deliberazioni assunte, regime di pubblicità dell'ordine del giorno e degli atti, forme di impiego dei componenti supplenti. In tutte queste materie, l'organo di autogoverno, pur lasciando un notevole spazio per l'autogoverno in sede locale, ha dettato puntuali criteri direttivi, ispirati tutti all'esigenza di garantire al massimo grado la trasparenza nello svolgimento di attività essenziali nell'amministrazione della giurisdizione. Si pensi, esemplificando, alla materia dell'assegnazione delle singole pratiche, che dovrà essere regolata secondo criteri preferibilmente predeterminati e controllabili; alla disciplina dell'ordine del giorno e delle sedute, che dovrà essere caratterizzata dal temperamento delle esigenze della riservatezza con quelle della pubblicità, in ossequio alla disciplina dell'accesso di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241; alle modalità di convocazione delle sedute consiliari, tali da garantire una regolare e costante periodicità delle stesse e una programmazione dei lavori almeno di medio periodo; alle modalità di formazione dell'ordine del giorno, tali da consentire, ferme le prerogative del Presidente della Corte di appello, a ciascun componente di chiedere l'inserimento di questioni ritenute di competenza del collegio e tali da

assicurare una puntuale regolamentazione degli affari urgenti sopravvenuti; alle modalità di verbalizzazione dei lavori consiliari, anche per la documentazione delle opinioni di minoranza ed anche, va aggiunto, per la sempre fedele riproduzione del contenuto delle eventuali audizioni; alla disciplina di convocazione dei supplenti, del loro ruolo e della loro partecipazione alle sedute, tenuto conto che, sul punto, la disciplina primaria è assolutamente carente, ecc.

Documentazione

– Risoluzione Csm sul decentramento dei Consigli giudiziari del 20 ottobre 1999, in *Quaderni del Csm*, 2001, n. 116, pag. 97

– Circolare Csm n. 1275 del 22 maggio 1985, sui pareri dei Consigli giudiziari

– Circolare Csm n. 17003 del 24 settembre 1999, sulla verifica periodica della professionalità dei magistrati

– Parere del Csm in data 23 maggio 2002, sullo schema di disegno di legge recante «Delega al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario e disposizioni in materia di organico della Corte di Cassazione e di conferimento delle funzioni di legittimità»

– Anm, delibera in data 9 luglio 2002, sul tema «Proposte di riforma in tema di ordinamento giudiziario»

– Disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia di concerto col Ministro dell’Economia e delle finanze, contenente delega al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario di cui al RD 30 gennaio 1941 n. 12 e disposizioni in materia di organico della Corte di Cassazione e di conferimento delle funzioni di legittimità

L'Anm sulle proposte del governo di riforma dell'ordinamento giudiziario

1. Premessa

Il problema principale della giustizia in Italia è comunemente individuato nella lentezza dei processi e nell'inefficienza della macchina giudiziaria; il tema prioritario di intervento è pertanto quello della razionalizzazione e dello snellimento delle procedure (in civile ed in penale) e soprattutto un deciso intervento sull'organizzazione dei servizi giudiziari. L'influenza di una riforma dell'ordinamento giudiziario sulla celerità della risposta giudiziaria è, infatti, soltanto indiretta.

Se appare allo stato difficile la prospettiva di una riforma globale quale quella indicata dalla VII Disposizione transitoria della Costituzione, è pur vero che un intervento di sistemazione e razionalizzazione delle disposizioni di ordinamento giudiziario per settori delimitati, ma rilevanti, è necessario. Se la prospettiva è quella di ridare organicità ad un sistema che oggi è la risultanza della sovrapposizione di una serie di interventi riformatori che si sono succeduti negli anni, per evitare ulteriori disarmonie occorre, una volta delimitati i settori di intervento, introdurre per ciascun "pezzo" di ordinamento una disciplina organica, coordinata e completa.

Poiché la disciplina dell'ordinamento giudiziario è fortemente inquadrata dai principi costituzionali del titolo IV sezione I della Costituzione, qualora il Parlamento adotti lo strumento della legge di delegazione viene in particolare evidenza la puntuale «determinazione di principi e criteri direttivi» di cui all'art. 76 Cost.

Con questo appunto, che ripercorre ed organizza gli interventi svolti dalla delegazione dell'Anm nell'audizione dinanzi alla Commissione Giustizia del Senato il 25 giugno 2002, la magistratura associata intende fornire un contributo di riflessione e di esperienza, nel più assoluto rispetto delle prerogative del Parlamento e fuori, è persino superfluo ribadirlo, di ogni logica impropria di «trattativa». Per tale motivo il contributo è organizzato, senza alcuna pretesa di esaustività, piuttosto per grandi temi che con riferimento specifico all'articolato del Ddl governativo e dei Ddl connessi; peraltro si è tenuto conto delle indicazioni che emergono dalla relazione del relatore sen. Bobbio.

2. I principi costituzionali di indipendenza della magistratura. I ruoli rispettivi di Csm, Ministro della Giustizia e Corte di Cassazione

Il modello, fortemente innovativo, di ordinamento giudiziario introdotto dalla Costituzione ha la sua "pietra angolare" nel Consiglio superiore della magistratura (questa l'espressione usata nella sentenza n. 4 del 1986 della Corte Costituzionale). Le attribuzioni di cui all'art. 105 Cost. sono attribuzioni esclu-

sive del Csm, mentre le attribuzioni del Ministro sono quelle indicate nell'art. 110. L'istituto del "concerto" del Ministro nella procedura di conferimento degli incarichi direttivi trova il suo fondamento nelle competenze che la Costituzione (nel richiamato art. 110) riserva al Ministro in tema di organizzazione della giustizia e dunque con riferimento al profilo delle «capacità organizzative e gestionali» per gli aspiranti ad incarichi direttivi (così la sentenza n. 379/1992 della Corte Costituzionale).

Non pare conforme al riparto costituzionale di attribuzioni ogni intervento diretto od indiretto del Ministro, anche nella forma del concerto o della proposta di rose di nomi, quando si verta in tema di «assunzioni, assegnazioni, trasferimenti, ...» (art. 105 Cost.). Ma alla stessa conclusione si deve giungere per quanto riguarda la nomina degli organismi direttivi della Scuola della magistratura e ciò sia per l'incidenza generale dell'attività di formazione sull'indipendenza del magistrato sia con più specifico riferimento a compiti anche indirettamente valutativi che vengano alla Scuola attribuiti; fermo restando un intervento del Ministro, anche attraverso un suo rappresentante nell'organismo direttivo, per gli aspetti di cui all'art. 110 Cost.

L'attribuzione alla Corte di Cassazione del ruolo di vertice dell'organizzazione della magistratura nettamente impostata su un modello gerarchico, fu avanzata e discussa nell'Assemblea Costituente, ma infine respinta con la scelta inequivoca per il modello di autogoverno costruito attorno al Csm. Accanto al tradizionale principio di indipendenza esterna della magistratura (art. 104 Cost.), la Costituzione ha sottolineato l'indipendenza anche interna di ogni singolo giudice (art. 101 co. 2 «i giudici sono soggetti soltanto alla legge»), ed introdotto l'innovativo principio della eguale dignità di ogni funzione (art. 107 co. 3 «i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni»).

Per queste ragioni appare contrastare con la lettera e lo spirito della Costituzione ogni proposta di modifica che vada nel senso di un'erosione del ruolo del Csm sia verso il Ministro sia con l'esaltazione, in chiave sostitutiva del Csm, della Corte di Cassazione.

L'Anm riafferma la piena disponibilità per la ricerca di nuovi moduli organizzativi e di previsioni ordinamentali che possano contribuire a migliorare l'efficienza dell'amministrazione della giustizia, promuovere la professionalità dei magistrati, introdurre più incisivi momenti di valutazione. L'Anm esprime il suo fermo dissenso per ogni soluzione improntata al ripristino di inutili verticismi e gerarchie, potenzialmente dannosi per la libertà di giudizio di ogni magistrato, che è e deve rimanere, a garanzia dei diritti dei cittadini, soggetto, anche di fatto e non solo di diritto, esclusivamente alla legge.

3. Concorso di accesso in magistratura

Il concorso di secondo grado consentirebbe di ridurre il numero dei partecipanti, superando il sistema dei test che non ha dato buona prova, e, secondo la proposta, dovrebbe assicurare una migliore qualificazione dei partecipanti. Peraltro occorre considerare che in realtà il sistema non assicura il possesso di

un'effettiva esperienza professionale, ma solo il possesso di titoli, di carattere per di più molto diverso tra di loro. Vi è poi l'esigenza di non vanificare la riforma che ha introdotto le Scuole di specializzazione per le professioni legali, prima ancora di avere esaminato l'esperienza del primo anno di attuazione (esperienza che almeno in alcune sedi sembra positiva).

Il sistema, per il ritardo notevole che comporterebbe rispetto all'ingresso in carriera, potrebbe disincentivare i meno abili e ottenere il risultato di spingere proprio i migliori tra i meno abili ad orientarsi verso altri sbocchi professionali.

Il modello proposto consentirebbe sì una perequazione retributiva tra i magistrati ordinari e quelli delle altre magistrature, ma questo giusto obiettivo potrebbe essere perseguito direttamente a prescindere dal sistema di concorso.

In conclusione, anche superata la questione del mancato raccordo con le Scuole di specializzazione, occorre valutare con attenzione vantaggi e svantaggi dell'innovazione. L'obiettivo di ridurre l'afflusso dei candidati al concorso può essere raggiunto anche per altre vie più semplici (es. due concorsi all'anno a date fisse, prevedendo che la partecipazione ad una delle tornate precluda l'ammissione all'altra).

4. Formazione iniziale e aggiornamento professionale

L'Anm ritiene, come già sopra segnalato al punto 2, che l'attività di formazione iniziale e di aggiornamento professionale deve necessariamente, nel vigente modello costituzionale, fare capo al Csm; ciò sia per l'incidenza generale dell'attività di formazione sull'indipendenza del magistrato, sia con più specifico riferimento a compiti anche indirettamente valutativi che vengano alla Scuola attribuiti. Esigenza altrettanto importante (ed è questo il limite maggiore dell'attuale sistema di formazione gestito direttamente dal Csm) è quella di garantire l'autonomia didattica della Scuola. Al Csm sostanzialmente, salvo un rappresentante del Ministro della Giustizia (per le sue competenze *ex art.* 110 Cost.), dovrebbe dunque competere la nomina di un Comitato direttivo (che per essere tale dovrebbe essere molto ristretto nel numero) e la indicazione delle linee programmatiche e degli obiettivi della formazione, che sarà poi messa in opera da una struttura del tipo Comitato scientifico, con l'apporto della magistratura, dell'Università e dell'avvocatura.

Indicate le opzioni di base che sembrano derivare dall'impianto costituzionale, non spetta all'Anm entrare nei dettagli. La formazione professionale, iniziale e permanente, ha per obiettivo l'approfondimento delle conoscenze e il miglioramento delle competenze dei magistrati nel rispetto del fondamentale principio costituzionale della soggezione soltanto alla legge, che esclude qualunque intervento teso alla omologazione delle scelte interpretative. Omologazione questa che è concetto ben diverso dalla funzione nomofilattica propria della Corte di Cassazione.

Sembra utile piuttosto segnalare alcuni dei problemi di fondo del sistema di

formazione, anche sulla base dell'esperienza delle iniziative finora poste in essere dal Csm negli ultimi anni.

Un'obiettivo ricognizione della realtà degli ultimi anni ci presenta un'offerta formativa del Csm ancora insufficiente e perfezionabile, ma non certo «occasionale e frammentata» come è stato affermato. L'esperienza mostra un'attività programmata con largo anticipo, articolata sui temi tradizionali dell'interpretazione e dell'applicazione della legge sostanziale e processuale, ma attenta anche ai profili pratici ed organizzativi, alle problematiche deontologiche, all'approccio interdisciplinare e comparato. Agile, efficace e capace di interventi tempestivi sulle innovazioni legislative si è rivelata la “formazione decentrata” a livello di singole Corti di appello o di più Corti di appello raggruppate. Particolarmente proficuo in queste iniziative decentrate si è rivelato l'apporto dell'università e della avvocatura. Il sistema formazione proposto dal disegno di legge delega ministeriale, per il suo carattere di accentramento, per le sue rigidità (corsi di due mesi) e le preclusioni nella frequenza cadenzata per trienni sembra prospettare un modello di difficile praticabilità che non tiene conto degli aspetti positivi dell'esperienza in corso.

La prospettazione di cinque poli decentrati di formazione avanzata dal relatore sen. Bobbio nella seduta di Commissione del 12 giugno 2002 è di grande interesse. Sono chiari i vantaggi pratici; peraltro ci si deve chiedere se in questo modo non si finisca per accentuare eccessivamente l'aspetto “decentramento” rispetto a momenti ove si confrontino a livello centrale le esperienze anche pratiche delle diverse sedi giudiziarie del Paese. Per altro verso si darebbe luogo ad una moltiplicazione di strutture e ad un impiego di personale alquanto rilevante. La collaborazione a livello locale con università ed avvocatura potrebbe essere assicurata più agilmente anche da un modello più vicino all'attuale formazione decentrata, tenendo conto anche della contestuale riforma dei Consigli giudiziari.

Il problema dell'articolazione in più sedi geografiche della struttura formativa si pone comunque, poiché alla Scuola dovrebbero essere attribuiti i due compiti distinti (attuazione del tirocinio e dell'aggiornamento professionale) con l'obiettivo di rendere obbligatoria non solo la formazione iniziale ma anche quella per il mutamento delle funzioni e di garantire il più ampio accesso alla formazione permanente. La netta distinzione organizzativa e didattica tra le due funzioni della formazione iniziale e della formazione permanente suggerisce modelli organizzativi differenziati.

Al riguardo l'esperienza europea più collaudata ed interessante è quella francese che vede la sede della formazione iniziale decentrata a Bordeaux con una struttura organizzativa di un certo peso ed un nucleo di corpo docente stabile, mentre la formazione permanente è accentrata nella sede di Parigi con una struttura molto più agile.

La formazione non può essere il luogo delle valutazioni di professionalità, che attengono al concreto esercizio della funzione giurisdizionale, e presuppongono l'esame analitico dell'attività lavorativa svolta sulla base di elementi parametrati alla tipologia del lavoro e di rilievi statistici differenziati e fondati su criteri ponderali.

Peraltro, la proficua partecipazione ai corsi di formazione può e deve, ricorrendone i presupposti, essere certificata e la relativa documentazione, attraverso l'inserimento nel fascicolo personale, può costituire elemento per la valutazione della complessiva professionalità del magistrato.

Inoltre, la partecipazione (obbligatoria e garantita per gli aspiranti) a corsi di aggiornamento professionale finalizzati al mutamento delle funzioni o alla nomina a un ufficio direttivo o semidirettivo potrà dar luogo al rilascio di un parere o certificato di idoneità al mutamento delle funzioni, che dovrà essere valutato (eventualmente in base a punteggio prestabilito) dal Csm unitamente ai dati su professionalità, laboriosità, attitudini emergenti dal concreto esercizio della giurisdizione.

5. La professionalità e la “carriera” dei magistrati

Il crescente rilievo nella società assunto, non solo in Italia, dall'intervento giudiziario ripropone con maggiore evidenza l'esigenza un elevato livello di professionalità dei magistrati (e di una deontologia rigorosa).

È l'Anm per prima a chiedere un miglioramento della formazione e un più adeguato sistema di valutazione della professionalità. Ma nello stesso tempo rifiutiamo ogni logica di ritorno al passato.

Occorre ricordare che il vecchio sistema di carriera, impostato sull'ascesa verso le funzioni di appello e di cassazione e sul sistema dei concorsi per titoli ed esami era caduto per le critiche della magistratura associata, cui si univa peraltro la migliore dottrina. Basti per tutti ricordare gli interventi di Giuseppe Pera e di Giuseppe Maranini al convegno tenutosi a Firenze nel 1961 i cui atti sono raccolti nel volume *Magistrati o funzionari?* (ed. di Comunità, Milano, 1962) a cura dello stesso Maranini.

L'evoluzione tumultuosa della società italiana, le forti innovazioni legislative degli anni '60-70, l'esigenza di contrasto della criminalità organizzata, e, di lì a poco, del terrorismo, portarono in prima linea (e non solo in senso metaforico) i magistrati di primo grado: pretori, sostituti, giudici istruttori, giudici di tribunale e poi giudici minorili, magistrati di sorveglianza, pretori del lavoro. La carriera cosiddetta a ruoli aperti è stata una scelta imposta dalle nuove esigenze di giustizia. Il modello in cui ai più giovani ed inesperti spettavano le decisioni immediatamente incisive sulle libertà, sui beni dei singoli e sulla società nel suo complesso e ai più anziani ed esperti gli interventi correttivi in appello e cassazione era ormai non più adeguato.

Occorreva assicurare una certa stabilità nelle funzioni di primo grado e la maturazione di specializzazioni in una con il sorgere del lavoro di équipe: insomma occorre evitare la corsa alle funzioni di appello e di cassazione. Nel sistema gerarchico basato su una rigida selezione dei candidati meritevoli di accedere ai gradi più alti della giurisdizione attraverso esami e concorsi, non vi sarebbe stato spazio e riconoscimento per l'impegno professionale di tanti magistrati che hanno potuto dedicarsi con passione al loro lavoro, senza preoccuparsi di “far carriera”, conseguendo importanti risultati in settori vitali per la colletti-

vità quali la difesa delle istituzioni dal terrorismo, dalla criminalità organizzata, dai diffusi fenomeni di corruzione, la tutela dell'ambiente e la sicurezza sul lavoro.

Il sistema a "ruolo aperto", in base al quale si consente a ciascun magistrato idoneo di conseguire la qualifica superiore ed il corrispondente trattamento economico, pur continuando a svolgere le funzioni alle quali era in precedenza destinato, rappresenta il risultato finale del percorso legislativo rivolto all'attuazione del precetto costituzionale, in base al quale i magistrati si distinguono fra di loro soltanto per la diversità delle funzioni esercitate. Detto sistema ha consentito di assicurare l'indipendenza interna ed esterna dei magistrati, che rappresenta non un privilegio corporativo, ma una garanzia per l'intera collettività.

Occorre peraltro, come l'Anm ha già da tempo sottolineato, portare a compimento questa riforma introducendo adeguate e costanti forme di controllo della professionalità.

Vi è ormai una compiuta elaborazione (dall'articolato della c.d. "Commissione Mirabelli" istituita alla fine degli anni '80 presso il Ministero della Giustizia, alle elaborazioni dell'Anm in particolare da ultimo raccolte negli atti del Convegno di Bardolino del dicembre 2000, alle proposte di legge dell'ultima legislatura) nel senso che debba essere abbandonato ogni riferimento alle vecchie qualifiche, che ormai non corrispondono più alla realtà.

È dunque, ad avviso dell'Anm, matura la prospettiva dell'abolizione di tutte le qualifiche con conseguente riorganizzazione della carriera del magistrato sulla base di momenti più ravvicinati (ad es. otto) di verifica della professionalità, al cui positivo superamento sarebbe condizionata anche la progressione economica. L'articolazione di tali verifiche, che farebbe venir meno ogni logica di automatismo, dovrebbe basarsi sui criteri oggettivi ai quali il Csm sarebbe chiamato ad uniformarsi: professionalità, produttività ed eventuale esame dei titoli scientifici. L'ordine dei tre parametri è proposto invertito rispetto a quello prospettato dal Ddl del Ministro, per evitare di attribuire peso eccessivo a titoli scientifici rispetto alla professionalità quale emerge dal quotidiano impegno nella giurisdizione.

6. L'accesso alla Cassazione

Come si è già sopra rilevato appare contrastare con la lettera e lo spirito della Costituzione ogni proposta di modifica che vada nel senso di un'erosione del ruolo del Csm con l'esaltazione in chiave sostitutiva della Corte di Cassazione, quale vertice dell'organizzazione della magistratura.

Al riguardo particolarmente significativo è quanto osservato dalla sezione della Anm presso la Corte di Cassazione nel documento approvato all'unanimità il 27 marzo 2003:

«Attribuire alla Cassazione la funzione di vertice della magistratura è erroneo dal punto di vista costituzionale e costituisce una regressione rispetto alla concezione della Cassazione che si è progressivamente e positivamente affermata nell'ultimo mezzo secolo, durante il lungo e faticoso cammino verso l'inveramento del dettato costituzionale. Nell'ordinamento costituzionale, infatti, la Cassa-

zione rappresenta il vertice del sistema delle impugnazioni ed è solo in ragione, nell'ambito e come effetto naturale di questa sua funzione giurisdizionale che è ad essa demandato non solo il compito di assicurare il rispetto del giusto processo, ma anche lo svolgimento della funzione di nomofilachia, intesa come sintesi delle diverse soluzioni interpretative e come orientamento verso consapevoli convergenze nell'interpretazione del diritto da parte degli stessi giudici di merito, con i quali la Cassazione si pone in libero e proficuo rapporto dialogico. In questo sistema, nel quale ciascun giudice - sia esso di legittimità o di merito e soggetto soltanto alla legge ed è quindi tenuto a non assoggettarsi ad alcun'altra autorità, esterna o interna all'ordine giudiziario, il risultato della tendenziale uniformità (e quindi della prevedibilità e della certezza) nell'interpretazione del diritto è rimesso soltanto, per un verso, alla collocazione della Cassazione nel sistema delle impugnazioni e, per altro verso, alla sua autorevolezza culturale e alla persuasività delle sue sentenze: attribuire alla Corte una qualunque posizione di supremazia ordinamentale o organizzativa, una qualunque capacità di influire sulla "carriera" dei giudici, un qualunque ruolo incidente sulla loro formazione professionale, significherebbe creare condizionamenti tali da alterare gravemente il principio di autonomia e di indipendenza dei giudici di merito. Soggette al controllo della Cassazione sono e debbono rimanere soltanto le sentenze e non anche i giudici che le hanno emesse».

Altre sono le riforme necessarie per la Corte di Cassazione. È infatti opinione ormai unanimemente condivisa e peraltro autorevolmente sostenuta dal Procuratore generale presso la Corte di Cassazione nella relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario che occorra operare incisivamente sulla disciplina processuale e sugli aspetti organizzativi per restituire appieno alla Corte di Cassazione il suo ruolo specifico di giudice supremo di legittimità; in tal senso appare assolutamente indispensabile un intervento normativo che incida sui motivi di ricorso, introducendo alcuni filtri di ammissibilità ed evitando lo sconfinamento nel riesame del merito.

Rimane tuttavia aperto il problema dei meccanismi da introdurre per una migliore valutazione della professionalità richiesta per l'accesso alle funzioni di legittimità. Preliminare alla definizione dei meccanismi di valutazione è una ricognizione della professionalità specifica del giudice di legittimità. Al riguardo sembra utile riproporre la testimonianza di Mario Cicala, dalla lunga esperienza presso la corte di legittimità:

«Mi sono spesso domandato in questi 14 anni di attività in Cassazione quale sia la professionalità propria della Corte. E non riesco a trovare una risposta puntuale ed univoca. Certo occorre dimestichezza con l'elaborazione giuridica, con le fonti normative, con la dottrina. Ma occorre anche una consapevolezza dell'impatto delle 'massime' con la realtà operativa giudiziaria; e più in generale, nella vita del Paese.

La 'nomofilachia' non è pura scienza giuridica, almeno se per scienza giuridica intendiamo la raffinata ed astratta elaborazione di schemi, che può prescindere dalla realtà viva ed operativa; come ha brillantemente ironizzato von Jhering, supponendo che per accedere ai vertici di questa scienza sia necessario bere 'l'acqua di Lete' che fa dimenticare i problemi reali della vita.

La nomofilachia non può invece prescindere dalla concretezza operativa e dai valori propri della giurisdizione. Per formulare l'esempio più banale: quando ci uniformiamo al precedente, sovrapponiamo alla nostra astratta valutazione giuridica un valore concreto: la certezza dei rapporti giuridici.

Perciò ritengo che il sistema di accesso in Cassazione debba essere fondato su una valutazione articolata che consenta certo ai giovani di accedere alla Corte, ma non si concreti in una suddivisione in due categorie: accesso per concorso (giovani) e accesso per scrutinio (anziani). Vedrei meglio un'unica commissione che proceda a valutare tutti gli aspiranti, formulando proposte su cui deciderà il Csm.

Mi pare poi vada chiarito che l'accesso in Cassazione è riconoscimento di specifiche capacità proprie della Corte (e di alcuni uffici di merito, penso alla presidenza di sezione della Corte d'Appello), ma non comporta ad esempio un giudizio sulle capacità direttive. Il consigliere di Cassazione oggi dirige solo se stesso e la sua penna biro, il suo computer; in un mitico domani forse avrà anche un assistente di studio. Ma nulla più. Il maggiore difetto del vecchio sistema di concorsi abrogato nel 1973 era di scegliere con un esame i vertici della magistratura, quindi anche procuratori della Repubblica e presidenti di Tribunale. Il che non vuol dire che non vi debbano essere dirigenti giovani; anzi il maggior vantaggio della temporaneità delle funzioni direttive è proprio di consentire di esser dirigenti da giovani (e magari non esserlo più da anziani). Intendo solo sottolineare che le due scelte, legittimità e dirigenza, sono autonome e rispondono a requisiti differenti».

Le attribuzioni costituzionalmente riservate al Csm (art. 105 Cost.) impongono che il momento deliberativo sull'assegnazione dei magistrati alla Corte di Cassazione sia riservato esclusivamente alla decisione del Csm (con esclusione dunque di ogni intervento e del Ministro e della Corte di Cassazione stessa). Peraltro è da tempo matura la esigenza che l'assegnazione dei magistrati alla Corte di Cassazione, in ragione della specificità dell'organo, sia organizzata secondo moduli procedurali diversi dalle assegnazioni agli uffici di merito, tali da assicurare un'adeguata valutazione della professionalità specifica. Del pari pur ribadendosi il valore dell'esperienza, la riarticolazione temporale dei momenti di valutazione della professionalità, di cui sopra si è detto, potrà essere strutturata in modo da consentire l'accesso alla Cassazione in età più giovane rispetto a quella attualmente richiesta.

Ferma restando la decisione rimessa al Plenum del Csm, per il conferimento delle funzioni di legittimità potrebbe prevedersi un'apposita commissione referente del Csm in cui abbiano un peso adeguato i componenti del Csm di legittimità. Potrebbe inoltre prevedersi un apposito comitato, estraneo al Csm, con la partecipazione di magistrati e professori universitari che operi una prima valutazione degli aspiranti sulla base delle specifiche attitudini per le funzioni di legittimità, anche sulla base della produzione scientifica; tale valutazione dovrebbe essere integrata da quella della commissione referente del Csm che potrà valutare anche con il dovuto peso professionalità, laboriosità ed attitudini sulla base dell'esercizio concreto dell'attività giurisdizionale.

L'Anm mantiene un fermo dissenso rispetto alla proposta del doppio siste-

ma di accesso alla Corte di Cassazione ed in particolare del concorso speciale per titoli ed esami per la metà dei posti annualmente disponibili.

Insuperabili sono i vincoli di carattere costituzionale quanto alla competenza esclusiva del Csm. Ma il dissenso si fonda anche su argomentate ragioni di merito, già sopra richiamate; e d'altronde ovunque le Corti supreme sono le corti dell'eccellenza giuridica, ma anche le corti dell'esperienza giudiziaria. Ci sembra che la sopra prospettata modifica della procedura del sistema di accesso in Cassazione, e l'abbassamento eventuale dell'anzianità richiesta, dia risposta alla giusta esigenza di valorizzazione della professionalità specifica per le funzioni di legittimità, anche in una prospettiva meritocratica correttamente intesa. Un apporto della scienza giuridica di fasce più giovani è per altro verso assicurato da sistemi come quello degli addetti al massimario (altrove dai referendari), sistema che potrebbe essere razionalizzato. Una Cassazione spaccata a metà per il diverso sistema di accesso rischierebbe invece di andare incontro anche a tensioni interne.

Quanto infine all'indennità speciale riservata ai magistrati investiti di funzioni di legittimità (che se pure denominata "di trasferta" si configura invece come una vera e propria indennità di funzioni) segnaliamo il rischio di suscitare divisioni corporative interne alla magistratura, mentre occorrerebbe assicurare piuttosto la perequazione economica in un quadro globale ed unitario (e la priorità sembra piuttosto quella di un intervento sulle retribuzioni delle fasce più giovani).

L'introduzione di una vera indennità di trasferta sarebbe invece fortemente auspicabile nella finalità di incentivare l'accesso alla Cassazione di magistrati provenienti anche dalle sedi più lontane da Roma.

7. I Consigli giudiziari

I Consigli giudiziari dovrebbero essere potenziati per realizzare un opportuno decentramento secondo le linee proposte dal Csm; tale decentramento deve peraltro essere attuato con attenzione e per esempio con riferimento alla materia tabellare, sarebbe opportuno mantenere al Csm, oltre che un intervento in sede di reclamo, anche la fissazione di criteri di indirizzo.

L'Anm valuta positivamente l'apporto dell'Avvocatura e degli enti locali a vario titolo interessati nella gestione dei servizi dell'amministrazione della giustizia. L'Anm conferma peraltro il dissenso sulla partecipazione dei componenti «laici» nelle delibere relative allo status dei magistrati. Non vale la sintonia fra Csm e Consigli giudiziari, richiamata come criterio guida nella relazione che accompagna il Ddl del Ministro, per giustificare tale partecipazione poiché i componenti laici del Csm sono, per il rilievo dell'incarico, per le incompatibilità che ad esso si accompagnano, per il rilievo costituzionale dell'organo che provvede alla loro nomina, disancorati da interessi locali o di categoria. Cosa diversa sarebbe un contributo conoscitivo da parte dei Consigli dell'Ordine degli avvocati in occasione delle scadenze di valutazione della professionalità.

Da un punto di vista più generale l'incidenza dei Consigli giudiziari sullo

status dei magistrati ed il decentramento di funzioni oggi proprie del Csm paiono comportare la conseguenza che debba rimanere prevalente in ogni caso la componente elettiva dei magistrati.

8. Distinzione delle funzioni tra giudici e Pm

L'Anm ritiene che l'osmosi tra le diverse funzioni di giudice e Pm, con la possibilità di passaggio dei magistrati dall'una all'altra, nell'ambito di un'unica carriera, mantenendo il Pm nella cultura della giurisdizione, assicuri la finalizzazione esclusiva dell'attività degli uffici del pubblico ministero alla ricerca della verità. Non ignoriamo che il tema è controverso, ma ci permettiamo di sottolineare che non muoviamo da un'esigenza corporativa ma da una prospettiva che offre maggiori garanzie ai cittadini. Sappiamo bene che in molti altri paesi il regime è di diversificazione netta delle carriere, ma è pur vero che l'unicità è patrimonio storico di una parte non piccola dell'Europa, a cominciare da un paese come la Francia. Né possono trarsi meccaniche conseguenze dall'adozione di una procedura tendenzialmente accusatoria, essendo ormai ben noto, a livello di studi di procedura comparata, che i modelli puri accusatorio/inquisitorio, se mai sono esistiti, sono oggi soppiantati dalla tendenza verso modelli misti. Non è un caso che il Consiglio d'Europa nella Raccomandazione Rec (2000) 19 sul ruolo del pubblico ministero nel sistema della giustizia penale adottata dal Comitato dei Ministri il 6 ottobre 2000, affermi al punto 18 che «se il regime giuridico lo consente, gli Stati debbono prendere misure concrete per permettere alla stessa persona di svolgere successivamente le funzioni di pubblico ministero e di giudice e viceversa».

Evitando contrapposizioni tutte ideologiche e “guerre di religione” si tratta di orientare la disciplina secondo i valori essenziali, fermo restando che l'imparzialità del giudice trova la sua garanzia primaria nella normativa processuale.

Occorre garantire una migliore specializzazione ed un più elevato livello di professionalità specifica nei magistrati chiamati ad adempiere all'uno o all'altro ruolo e prevedere un opportuno momento di valutazione nel passaggio dall'esercizio di una funzione all'altra.

Occorre inoltre adottare le misure necessarie per assicurare che tale passaggio non avvenga con modalità ed in un contesto tale da poter anche solo ingenerare il dubbio che possa derivarne un'influenza negativa sull'esercizio della nuova funzione. A tale fine (a parte la considerazione che l'incompatibilità non ha ragion d'essere nelle ipotesi in cui dalle funzioni requirenti si acceda alle funzioni giudicanti civili), sembra necessario e sufficiente un meccanismo costruito attorno all'incompatibilità a livello di circondario.

In conclusione una volta adottata, opportunamente, la opzione per la c.d. distinzione delle funzioni occorre evitare che la concreta disciplina (anche per la durata massima dell'incompatibilità) possa dar luogo in realtà ad una sostanziale vera e propria separazione delle carriere.

9. La temporaneità degli incarichi direttivi

La temporaneità degli incarichi direttivi è da molto tempo proposta dall'Anm e quindi non si può che concordare su tale prospettiva di riforma. Con l'occasione potrebbe aprirsi una riflessione sul ruolo della funzione giudiziaria dirigenziale, vista piuttosto come servizio che come *cursus honorum*, nonché sul rapporto tra dirigente magistrato e dirigente amministrativo. Un corretto rapporto tra le due figure ne valorizzerebbe il ruolo rispettivo in una prospettiva di incremento dell'efficienza del servizio che tragga profitto anche delle esperienze di altri Paesi in tema di *court management*.

Tale disciplina degli incarichi direttivi potrebbe inserirsi nel quadro di una disciplina più generale che affronti il tema di un limite massimo di permanenza in tutte le funzioni, individuando un punto di equilibrio tra evidenti esigenze di specializzazione e rischi di eccessiva personalizzazione.

10. Il sistema disciplinare

In una materia così delicata per l'incidenza sull'indipendenza del magistrato e nella prospettiva dell'introduzione della tipizzazione è più che mai necessario il richiamo al dettato dell'art. 76 Cost. quanto a «principi e criteri direttivi» alquanto dettagliati, evitando ogni sorta di delega in bianco al governo.

Nell'individuazione dei valori da tutelare e dei doveri dei magistrati un punto di riferimento è fornito dal *corpus* della giurisprudenza disciplinare (ed in particolare delle Sezioni Unite della Cassazione) e dalle elaborazioni parlamentari già a livello avanzato della scorsa legislatura.

Dovrà peraltro essere ribadito come limite insuperabile il diritto alla libera manifestazione del pensiero del cittadino-magistrato.

Non potrà infine dimenticarsi la necessità di intervenire sulla procedura.

11. La revisione delle circoscrizioni

L'Anm da tempo sollecita una razionalizzazione della distribuzione degli uffici giudiziari sul territorio, ma è necessario che siano chiaramente individuati i criteri direttivi. Nonostante le difficoltà ben note che hanno costituito in passato una remora insuperabile per tutti i governi che si sono succeduti, non si può nascondere che il primo criterio è quello di provvedere agli accorpamenti necessari ad evitare il permanere di uffici giudiziari (Tribunali) così piccoli da essere votati all'assoluta insuperabile inefficienza. Le analisi specifiche sono già state fatte, le stesse sezioni locali dell'Anm hanno da tempo segnalato i più urgenti accorpamenti. Il secondo criterio è quello dell'istituzione di nuovi tribunali in aree fortemente urbanizzate ad evitare il fenomeno di maxi uffici di difficile gestione.

Non si riesce invece a vedere la necessità di istituzione di nuove Corti di Appello: la prima esigenza per i cittadini è di avere efficienti uffici giudiziari di

prima istanza. Si deve inoltre considerare che l'istituzione di un nuovo ufficio di Corte di Appello porta con sé un apparato pesantissimo sia in termini di magistrati che di personale amministrativo.

Roma, 9 luglio 2002

Programmi dei Seminari preparatori
«I magistrati e la sfida della professionalità»

Genova
22 febbraio 2003

Presentazione

dr. Andrea Beconi, *presidente di Sezione distrettuale Anm*

Relazione introduttiva

dr. Edmondo Bruti Liberati, *presidente dell'Anm*

Valutazione di professionalità tra legislazione attuale e possibili utili riforme

prof. Roberto Romboli, *ordinario di Diritto costituzionale, Università di Pisa*

Analisi della specificità delle valutazioni di professionalità in occasione di progressione in carriera, conferimento di incarico direttivo o semidirettivo, tramutamento di funzioni, incarichi speciali

dr. Claudio Viazzi

La redazione dei pareri per le valutazioni di professionalità: parametri, fonti e modalità di conoscenza. Obiettivi da raggiungere e possibili prospettive di riforma

dr. Mario Garavelli

Ricognizione del sistema attuale di valutazione della professionalità nei distretti di Genova, Torino e Milano. Osservazioni e prospettive di modifica

dr. Danilo Ceccarelli, dr. Roberto Fontana, dr. Marcello Tatangelo

Interventi di

dr. Lucio Aschettino, dr. Ezia Maccora, dr. Luisa Napolitano, *componenti della Giunta esecutiva centrale Anm*

Conclusioni

dr. Roberto Carrelli Palombi, *componente della Giunta esecutiva centrale Anm*

Cagliari
1° marzo 2003

Presentazione

dr. Fiorella Pilato, *presidente di Sezione distrettuale Anm*

Relazione introduttiva

dr. Ilio Mannucci Pacini, *componente del Comitato scientifico Anm*

Analisi della specificità delle valutazioni di professionalità in occasione di progressione in carriera, conferimento di incarico direttivo o semidirettivo, tramutamento di funzioni, incarichi speciali

dr. Gaetano Porcu, *sostituto procuratore della Repubblica, Tribunale di Cagliari*

La redazione dei pareri per le valutazioni di professionalità: parametri, fonti e modalità di conoscenza. Obiettivi. Analisi della specificità delle valutazioni di professionalità in occasione di progressione in carriera, conferimento di incarico direttivo o semidirettivo, tramutamento di funzioni, incarichi speciali

dr. Anna Cau, *giudice, Tribunale di Cagliari*

Ricognizione del sistema attuale di valutazione della professionalità nel distretto. Osservazioni e prospettive di modifica

dr. M. Alessandra Pelagatti, *componente del Consiglio giudiziario*

Qualità e legittimazione

prof. Pietro Ciarlo, *docente di Diritto costituzionale, Università di Cagliari*

Interventi di

dr. Roberto Carrelli Palombi, *componente della Giunta esecutiva centrale Anm*

dr. Mario Cicala, *componente del Comitato direttivo centrale Anm*

Conclusioni

dr. Piero Martello, *vice presidente dell'Anm*

Catania
7-8 marzo 2003

Presentazione

dr. Bruno Di Marco, *presidente di Sezione distrettuale Anm*

Relazione introduttiva

dr. Domenico Airoma, *componente del Comitato scientifico Anm*

Analisi della specificità delle valutazioni di professionalità in occasione della progressione in carriera, conferimento di incarico direttivo o semidirettivo, tramutamento di funzioni, incarichi speciali

dr. Luigi Mancuso, *giudice, Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto*

Intervento del prof. Gaetano Silvestri, Magnifico Rettore dell'Università di Messina

La redazione dei pareri per le valutazioni di professionalità: parametri, fonti e modalità di conoscenza. Obiettivi da raggiungere e possibili prospettive di riforma

dr. Gianni Di Pietro, *giudice, Tribunale di Catania*

Ricognizione del sistema attuale di valutazione della professionalità. Osservazioni e prospettive di modifica

dr. Daniela Calafiore, *componente del Consiglio giudiziario Distretto di Catania*

Interventi di

dr. Carlo Fucci, *segretario dell'Anm*

dr. Piero Martello, *vice presidente dell'Anm*

dr. Giuseppe Meliadó, *componente del Csm*

dr. Luisa Napolitano, *componente della Giunta esecutiva centrale dell'Anm*

dr. Luigi Russo, *consigliere presso la Corte d'Appello di Catania*

Conclusioni

dr. Lucio Aschettino, *componente della Giunta esecutiva centrale dell'Anm*

Bari
8 marzo 2003

Presentazione

dr. Francesca La Malfa, *presidente Sezione distrettuale Anm*

Relazione introduttiva

dr. Giovanni Tamburino, *componente del Comitato scientifico Anm*

Relazione

dr. Margherita Cassano, *consigliere Corte Suprema di Cassazione*

Relazione

prof. Alessandro Pizzorusso, *docente, Università di Pisa*

Ricognizione del sistema attuale di valutazione nel distretto di Bari

dr. Patrizia Rautiis

Osservazioni e prospettive di modifica

dr. Sebastiano Gentile

L'esperienza dei Consigli giudiziari

dr. Linda D'ancona *per il distretto di Napoli*, dr. Massimo Lento *per il distretto di Catanzaro*, dr. Antonio Manna *per il distretto di Potenza*, dr. Gabriele Positano *per il distretto di Lecce*

Comunicazioni

dr. Riccardo Greco, avv. Roberto Savino

Interventi di

dr. Edmondo Bruti Liberati, *presidente dell'Anm*

dr. Roberto Carrelli Palombi, *componente della Giunta esecutiva centrale Anm*

dr. Mario Cicala, *componente del Comitato scientifico Anm*

dr. Vincenza Maccora, *componente della Giunta esecutiva centrale Anm*

Conclusioni

dr. Alfonso Pappalardo, *componente della Giunta esecutiva centrale Anm*

Ancona
15 marzo 2003

Prima Sessione
“Relazioni quadro”

Coordinamento

prof. avv. Piergiovanni Alleva, *ordinario di Diritto del lavoro, Università Politecnica delle Marche*, dott.ssa Irene Tricomi, *Comitato scientifico Anm*

Relazione introduttiva

dr. Edmondo Bruti Liberati, *presidente dell'Anm*

Analisi della specificità delle valutazioni di professionalità in occasione di progressione in carriera, conferimento di incarico direttivo o semidirettivo, tramutamento di funzioni, incarichi speciali

dr. Domenico Carcano, *magistrato di Cassazione, Ufficio del Massimario*

La redazione dei pareri per le valutazioni di professionalità: parametri, fonti e modalità di conoscenza. Obiettivi da raggiungere e possibili prospettive di riforma

prof. avv. Giovanni Arieta, *ordinario di Procedura Civile, Università di Camerino, membro Comitato scientifico Csm*

Ricognizione del sistema attuale di valutazione della professionalità nel distretto. Osservazioni e prospettive di modifica

dr. Rossella Talia, *magistrato di Cassazione, membro Consiglio giudiziario di Bologna*

Seconda Sessione

“Osservazioni e prospettive di modifica”

Introduzione

prof. avv. Antonio Di Stasi, *Associato di Diritto del lavoro, Università Politecnica delle Marche*

Interventi di

dr. Lucio Aschettino, *componente della Giunta esecutiva centrale Anm*

dr. Mario Cicala, *componente del Comitato scientifico Anm*

dr. Giovanni Cuccaro, *magistrato di Cassazione, membro del Consiglio giudiziario di Ancona*

dr. Carlo Fucci, *segretario generale dell'Anm*

dr. Domenico Manzione, *magistrato d'appello, Scuola di specializzazione professioni legali Università di Pisa*

dr. Piero Martello, *vice presidente dell'Anm*

dr. Francesca Miconi, *magistrato d'Appello, membro del Consiglio Giudiziario di Ancona, componente Commissione Uditori*

dr. Umberto Monti, *sostituto procuratore, Tribunale di Ascoli Piceno*

prof. Carlo Piergallini, *associato di Diritto penale, Università di Macerata, membro del Consiglio direttivo della Scuola specializzazione professioni legali delle Università di Macerata e Camerino*

dr. Michele Renzo, *magistrato di Cassazione, componente della Commissione del concorso per Uditori giudiziari*

Conclusioni

dr. Luisa Napoletano, *sostituto procuratore, Procura di Treviso e componente Giunta esecutiva centrale Ann*

*Fotocomposizione a cura di ABCompos s.r.l.
Via Pavese, 1/3 - Rozzano (MI)*

*Finito di stampare nel mese di giugno 2003
dalla GECA S.p.A. - Via Magellano, 11 - Cesano Boscone (MI)*

LE PROPOSTE DELLA MAGISTRATURA

**Collana a cura dell'Associazione
nazionale magistrati**

Il sistema di valutazione della professionalità dei magistrati deve essere finalizzato all'obiettivo del servizio giustizia reso alla società. I magistrati debbono assumere l'impegno per un costante aggiornamento e miglioramento della loro professionalità, debbono sentirsi responsabili non solo del loro compito specifico, ma anche del funzionamento complessivo dell'ufficio in cui operano.

I cittadini hanno diritto a un magistrato imparziale ed indipendente, adeguatamente formato e professionalmente attrezzato.

L'indipendenza esterna ed interna dei magistrati, la salvaguardia dell'organizzazione della funzione giudiziaria come "potere diffuso" e non gerarchizzato sono garanzia essenziale per la tutela dei diritti dei cittadini e per la stessa efficienza del servizio giustizia.

(Tratto dal Documento conclusivo - I magistrati e la sfida della professionalità)

ISBN 88-217-1799-2



€ 23,00 I.V.A. INCLUSA



IPSOA SCUOLA D'IMPRESA