



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore VITALI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 MAGGIO 2018

Delega al Governo per la definizione delle carriere dei giudici
e dei pubblici ministeri

ONOREVOLI SENATORI. - Tra le magistrature a consolidata tradizione demo-liberale la magistratura italiana è quella che fornisce le minori garanzie sul piano delle qualificazioni professionali, e nella quale i magistrati svolgono con più frequenza attività extragiudiziaria, con conseguenze che tendono anche ad erodere la demarcazione tra la classe politica e la magistratura stessa.

Come in altri Paesi dell'Europa continentale, anche in Italia il reclutamento dei magistrati di carriera viene effettuato tra i giovani laureati in giurisprudenza senza alcuna precedente esperienza lavorativa e sulla base di esami competitivi aventi ad oggetto la conoscenza di nozioni giuridiche.

Nel corso della sua carriera il magistrato è formalmente qualificato a coprire indistintamente e in via esclusiva tutte le molteplici funzioni della giurisdizione civile, penale e minorile; tutte le funzioni che fanno capo al pubblico ministero, ivi inclusa la direzione delle indagini di polizia; tutte le molteplici funzioni direttive del Ministero della giustizia.

Tradizionalmente, e fino alla metà degli anni '60, dopo il reclutamento erano previsti sei diversi vagli di professionalità per i nostri magistrati, e i primi tre prevedevano anche la eventuale dispensa dal servizio. Due soli erano però altamente competitivi e selettivi, il terzo ed il quarto: quelli, cioè, per le promozioni a magistrato di appello e a magistrato di cassazione. La competenza professionale veniva accertata da commissioni esaminatrici composte esclusivamente da alti magistrati, sulla base dei lavori scritti dei candidati. Venivano anche prese in considerazione informazioni sull'adeguatezza dei comportamenti rispetto alle esigenze

della funzione di magistrato. I pochi posti disponibili ai tre successivi livelli della carriera venivano assegnati, salvo pochissime eccezioni, sulla base dell'anzianità nel ruolo dei magistrati di cassazione.

Tra il 1963 ed il 1973 il Parlamento cambiò le norme sulle promozioni dei magistrati fino ad allora vigenti. Anche le nuove disposizioni prevedevano serie valutazioni di professionalità nel corso della carriera; tuttavia, pur stabilendo che si dovessero effettuare vagli di professionalità ai fini delle promozioni, lasciavano al Consiglio superiore della magistratura (CSM) ampia discrezionalità nel decidere su come effettuarli.

Il risultato è che sin dalla seconda metà degli anni '60 il CSM ha interpretato le norme sulle promozioni in maniera che va ben al di là del più spinto lassismo per divenire puro e semplice rifiuto di dare ad esse concreta attuazione.

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

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

Così stando le cose non possono certo destare meraviglia le ricorrenti carenze di pro-

fessionalità personali e tecniche dei nostri magistrati. Con riferimento agli obiettivi che il Costituente del 1948 si proponeva nel prevedere l'istituzione del CSM ci sembra quindi di poter dire che quest'organo non solo è venuto meno ad uno dei principali compiti che gli erano stati assegnati (garantire le qualificazioni professionali dei magistrati), ma con ciò stesso ha al contempo determinato una marcata attenuazione delle condizioni che favoriscono la stessa indipendenza della magistratura.

Ora, certi automatismi di carriera e la pretesa inconfessata di considerare il magistrato come idoneo a svolgere qualsiasi funzione, sono causa non secondaria della grave situazione in cui versa attualmente la magistratura.

A tutto ciò si aggiunga un'altra degenerazione: la lottizzazione correntizia delle posizioni più ambite ed il ruolo sempre più rilevante che le varie correnti della magistratura, rappresentate nel CSM, esercitano nel generare e gestire questo fenomeno. Ne consegue che, al momento di scegliere chi tra i vari aspiranti abbia le caratteristiche più adatte per ricoprire i vari e molto diversificati ruoli giudiziari esistenti, vengono a mancare di fatto le informazioni rilevanti per decidere con cognizione di causa.

In materia di valutazioni di professionalità dei magistrati è opportuno ricordare anche un altro meccanismo di verifica previsto dal legislatore e rimasto inefficace. Le varie norme sulle promozioni attribuiscono tutte, in maniera esplicita, al Ministro della giustizia la facoltà di far pervenire al CSM le sue osservazioni su ogni singola valutazione di professionalità che quest'ultimo si appresta a compiere: dall'analisi dei verbali del CSM non risulta che il Ministro si sia avvalso di tale facoltà nel corso delle migliaia di valutazioni effettuate negli ultimi trentacinque anni.

Nell'immaginare le riforme ordinamentali più adatte a promuovere e a garantire le qualificazioni professionali dei giudici e dei pubblici ministeri è, comunque, opportuno, tenere presente:

a) che la Costituzione, assegnando esplicitamente al CSM il compito di effettuare le promozioni dei magistrati, non ha certo voluto attribuire a quel termine un significato diverso da quello che ha nella lingua italiana e cioè un'attività con cui si conferisce il passaggio ad un grado superiore a quello posseduto. Il CSM è venuto meno a questa funzione;

b) che l'Associazione nazionale magistrati (ANM), dopo che i suoi rappresentanti eletti al CSM hanno costantemente operato per vanificare qualsiasi forma effettiva di valutazione professionale dei magistrati, ha finalmente ammesso che questa sua politica è contraria agli interessi del cittadino;

c) che dopo queste solenni ammissioni i magistrati che rappresentavano le varie correnti dell'ANM nel CSM hanno di fatto continuato a vanificare qualsiasi forma effettiva di vaglio professionale;

d) che in nessuno dei Consigli delle magistrature degli altri Paesi europei i rappresentanti eletti dai magistrati sono presenti in proporzione tanto elevata come in Italia;

e) che in Italia il reclutamento dei magistrati di carriera è sempre avvenuto solo per il tramite di un concorso pubblico aperto ai giovani laureati in giurisprudenza. Negli altri Paesi un consistente numero di magistrati di carriera viene comunque arruolato su base professionale.

L'introduzione, poi, del principio di temporaneità delle funzioni direttive è opportuna per evitare che funzioni così delicate vengano espletate per molti anni e finiscano per risultare eccessivamente burocratizzate.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro della giustizia, uno o più decreti legislativi recanti norme per la definizione delle carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

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

b) prevedere che, oltre alle valutazioni, ai fini delle promozioni siano comunque effettuate ogni quattro anni verifiche sull'adeguatezza e sulla diligenza con cui i giudici e i pubblici ministeri svolgono le rispettive funzioni e che sia disposta la dispensa dal servizio nel caso in cui tale verifica riveli la perdita della capacità di svolgere adeguatamente le funzioni giudiziarie;

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

d) prevedere la temporaneità degli uffici direttivi, stabilendo la loro durata in un massimo di tre anni, con la possibilità di rinnovo per altri due anni;

e) prevedere che il pubblico ministero o il giudice che ha esercitato le funzioni direttive possa concorrere per il conferimento di un incarico per un ufficio direttivo di un distretto diverso da quello di appartenenza;

f) prevedere forme di reclutamento per posti di magistrato a tutti i livelli della giurisdizione riservate ad avvocati, mediante se-

lezione basata sull'accertamento delle capacità professionali effettive, con prove che accertino la capacità di esercitare le varie funzioni giudiziarie nella forma sia scritta che orale in condizioni per quanto possibile simili a quelle reali;

g) prevedere per la componente «togata» del Consiglio superiore della magistratura (CSM) una prevalenza di magistrati delle giurisdizioni superiori che abbiano superato effettivi vagli professionali;

h) prevedere che i componenti «laici» del CSM siano eletti dal Parlamento in seduta comune con la maggioranza dei tre quinti nelle prime due votazioni e con la maggioranza assoluta a decorrere dalla terza votazione;

i) prevedere che il Ministro della giustizia costituisca all'interno del Ministero una unità composta in maggioranza da professori universitari di diritto che lo coadiuva al fine di svolgere con efficacia il compito affidatogli dalla legge di esprimere parere sulle promozioni disposte dal CSM;

l) prevedere che alle sedute dell'assemblea plenaria del CSM il Ministro della giustizia possa farsi rappresentare da un sottosegretario di Stato allo scopo delegato.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, da rendere entro trenta giorni dalla data della trasmissione. Decorso il predetto termine, i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei venti giorni che precedono la scadenza del termine di cui al comma 1 o successivamente, quest'ultimo è prorogato di due mesi.

€ 1,00