

**Relazione tenuta alla contro-inaugurazione dell'anno giudiziario  
dell'Unione delle Camere Penali  
L'Aquila, 28 gennaio 2010**

**Il Consiglio Superiore della Magistratura:  
*alcune delle sue più gravi disfunzioni***

*di Giuseppe Di Federico<sup>1</sup>*

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *La mancanza di reali valutazioni della professionalità.* – 3. *Ampliamento dell'abito di applicazione del principio di inamovibilità.* – 4. *Correntismo, trasferimenti e destinazione alle varie funzioni.* – 5. *Esperienza giudiziaria, attività extragiudiziarie ed erosione dei confini tra magistratura e classe politica.* – 6. *Considerazioni di sintesi.*

**1. Premessa.**

Un grazie particolarmente sentito all'Unione delle Camere Penali per avermi invitato a parlare in questa inaugurazione dell'anno giudiziario. Particolarmente sentito non solo perché mi riporta nella mia terra natale, l'Abruzzo, ma anche e soprattutto perché mi consente di essere partecipe dell'omaggio, del cordoglio che scegliendo questa sede si è voluto manifestare per le profonde ferite subite dalla città de L'Aquila e dalla sua popolazione.

Mi è stato affidato il compito di parlare del CSM. Compito per me facile e difficile allo stesso tempo. Facile perché conosco l'intera storia ed evoluzione delle attività consiliari a partire dalla sua creazione, nel 1959. Difficile perché nei 20 minuti a mia disposizione dovrò fare scelte molto drastiche tra le molte cose che sarebbe importante dire in una prospettiva riformatrice. Non solo ma sarò anche costretto a trattare in modo estremamente sintetico i pochi aspetti del CSM che ho scelto di considerare.

Avevo inizialmente pensato di parlarvi dei molti compiti che il CSM svolge al di là di quelli previsti dalla Costituzione e anche del suo successo nel vederli di volta in volta riconosciuti e fatti propri dal legislatore in un momento successivo. Avevo pensato che per questa via avrei potuto illustrare non solo una serie di gravi disfunzioni generate da quel fenomeno ma anche evidenziare come la previsione costituzionale dell'art. 108: "le norme sull'ordinamento giudiziario... sono stabilite per legge", sia in buona sostanza venuta meno per "desuetudine". In materia di ordinamento giudiziario il CSM svolge di fatto compiti legislativi sia per il tramite di circolari sia con "audaci" (è un eufemismo) interpretazioni delle leggi e della stessa Costituzione. Avrei anche voluto indicare come sia ricorrente il fenomeno che le circolari del CSM di natura legislativa vengano successivamente recepite nelle leggi proposte dal Ministro della giustizia (è irriverente pensare che in questo fenomeno giochino un ruolo determinante i magistrati ministeriali?). Mi sono subito

---

<sup>1</sup> Professore Emerito di Ordinamento Giudiziario dell'Università di Bologna.

accorto che questo complesso fenomeno non poteva essere trattato in un breve intervento, e mi limiterò a fornire solo alcuni, significativi esempi parlando di altro tema. Mi è comunque sembrato opportuno richiamare inizialmente la vostra attenzione sul ruolo del CSM nel regolare direttamente molti aspetti dell'Ordinamento giudiziario perché a mio avviso di questo ci si dovrebbe occupare in qualsiasi seria proposta complessiva di riforma del nostro sistema di giustizia ordinaria.

## **2. La mancanza di reali valutazioni di professionalità.**

Non potendo analizzare l'espansione dei compiti del CSM, ho quindi scelto di considerare, invece, uno dei compiti che la Costituzione ha specificamente attribuito al CSM e che il CSM per 40 anni non ha di fatto svolto, generando molteplici e gravi disfunzioni e strumentalizzando, con successo, il valore dell'indipendenza a fini corporativi. Mi riferisco ad uno solo dei compiti che l'art. 105 della Costituzione assegna al CSM e cioè quello di effettuare le "promozioni" dei magistrati ed alle molteplici conseguenze disfunzionali che la sua inosservanza ha determinato.

Ricordo che nei sistemi a reclutamento burocratico ove di regola i magistrati rimangono in servizio, come in Italia, per una quarantina di anni (Germania, Francia, Spagna, Austria ecc.), le valutazioni di professionalità ai fini delle promozioni corrispondono a specifiche ed imprescindibili esigenze funzionali del sistema giudiziario necessarie per garantire al cittadino la bontà del servizio. Servono, cioè a verificare che i magistrati, inizialmente in possesso di conoscenze solo teoriche, maturino poi effettive capacità professionali; servono, successivamente, a scegliere coloro che sono più qualificati per coprire le vacanze ai livelli più alti della giurisdizione; servono per verificare, cosa non meno importante, che essi conservino le loro capacità lungo tutto il corso dei 40/45 anni di permanenza in servizio e fino all'età del pensionamento; servono infine a fornire informazioni utili per destinare i magistrati alle funzioni più consone alle loro caratteristiche e conoscenze personali.

Queste garanzie tutte volte ad assicurare al cittadino la bontà del servizio giustizia permangono negli altri paesi europei ma sono venute meno in Italia a seguito di due eventi lontani nel tempo che hanno prodotto e consolidato i loro effetti fino ai giorni nostri:

- a) le leggi sulle promozioni dei magistrati del 1966 e 1973 (conosciute come leggi Brebanze e Breganzone) hanno consentito, caso unico nell'Europa continentale, che i magistrati possano essere promossi ai livelli superiori della carriera e dello stipendio anche in assenza di vacanze ai livelli superiori della giurisdizione, cioè senza nessun limite e senza più una graduatoria di merito.
- b) Nelle elezioni dei Consigli giudiziari del 1967 e del CSM del 1968 l'Associazione Nazionale Magistrati ha ufficialmente invitato i magistrati a votare solo per i candidati che si

impegnavano a non effettuare la valutazione dei titoli giudiziari. Un appello che riscosse pieno successo allora e che produce i suoi effetti a tutt'oggi<sup>2</sup>.

A differenza di quanto avviene negli altri paesi europei, il nostro CSM ha quindi, da allora in poi, promosso tutti i magistrati con valutazioni altamente positive fino ai vertici della carriera e dello stipendio, di regola con la sola eccezione dei magistrati che hanno gravi sanzioni disciplinari o pendenze penali<sup>3</sup>.

*(E' opportuno vi faccia un esempio di come possono essere definiti dal CSM i concetti di "grave" o "lieve" quando vengono riferiti a sanzioni e comportamenti dei magistrati. Un cittadino era stato scarcerato 15 mesi dopo la scadenza dei termini di carcerazione preventiva. Il pubblico ministero responsabile di quella dimenticanza, venne punito con la sanzione disciplinare dell'ammonimento, cioè con la più lieve delle sanzioni. Nel 2004 quel magistrato venne considerato dal Plenum del CSM per la promozione a magistrato di appello. Il CSM decise di promuoverlo. Alle mie obiezioni venne risposto dicendo che "dopotutto" quel magistrato lo aveva fatto solo una volta. Vedi il verbale del CSM del 14 febbraio 2004).*

Anche i magistrati che ricevono valutazioni di professionalità negative vengono poi quasi tutti comunque promossi con qualche anno di ritardo. Di fatto, quindi, il CSM ha svuotato di qualsiasi reale significato il dettato costituzionale che, all'art. 105, testualmente impone al CSM di effettuare le promozioni dei magistrati salvo a non voler ritenere che il nostro costituente volesse dare al termine "promozioni" un significato diverso da quello che ha nella lingua italiana. A differenza di quanto avviene negli altri paesi dell'Europa continentale<sup>4</sup> da noi non si è tenuto in alcun conto, cioè il CSM non ha tenuto in alcun conto, che gli strumenti per promuovere alti livelli di professionalità, come sono certamente le valutazioni di professionalità su base competitiva, sono anche strumenti di promozione di indipendenza perchè una elevata professionalità mal si concilia con l'accettazione di indebite interferenze sul proprio lavoro.

---

<sup>2</sup> Queste innovazioni ed i molteplici effetti disfunzionali che generarono sono descritti e documentati in G. Di Federico, *Ordinamento Giudiziario: Uffici giudiziari, CSM e Governo della Magistratura*, Cedam, Padova 2008, pagg. 188-196. per quanto concerne l'invito dell'Associazione Nazionale Magistrati a votare solo per chi si impegnava a non valutare i titoli giudiziari nonché gli effetti prodotti da quell'invito vedi le pagg. 190-93 ed in particolare la nota 51.

<sup>3</sup> Nel 2002, all'inizio del mio mandato di componente del CSM, feci una relazione a riguardo (vedi il verbale del CSM del 13 novembre 2002). Nessuno degli altri consiglieri dissentì. Anzi venne deciso di formare una commissione per porre rimedio all'assenza di reali valutazioni ed alle sue conseguenze. In quella relazione annunciai anche che per tutta la durata della cosiliatura mi sarei astenuto su tutte le valutazioni di professionalità perchè del tutto inattendibili. Il testo della relazione può essere letto, oltre che sul verbale del CSM anche sul sito web [www.difederico-giustizia.it](http://www.difederico-giustizia.it).

<sup>4</sup> Per i sistemi di valutazione ancora vigenti in altri paesi europei, vedi G. Di Federico (a cura di), *Recruitment, Professional evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy. The Netherlands and Spain*, Lo Scarabeo, Bologna 2005. Il testo di questa ricerca può anche essere consultato nel sito [www.irsig.cnr.it](http://www.irsig.cnr.it).

In un sistema come il nostro dove le valutazioni di professionalità per le promozioni sono per tutti i magistrati altamente positive e tutti raggiungo il massimo livello della carriera e dello stipendio ciò che sorprende non può certo essere l'esistenza di fenomeni di mediocrità, di scarso impegno quanto piuttosto deve destare meraviglia ed ammirazione il fatto che nonostante l'assenza di stimoli e riconoscimenti istituzionali vi siano comunque magistrati di alta professionalità ed impegno lavorativo. Non dirò, come si usa, che sono la maggioranza, perché non lo so. Ricordo invece che un noto studioso di sistemi giudiziari, Arthur Vanderbilt, diceva che per una funzione tanto delicata quale quella del giudice la mediocrità è più pericolosa della stessa corruzione, perché è molto meno facile da individuare e molto più difficile da rimuovere.

Mentre l'assenza di sostanziali valutazioni di professionalità dei magistrati italiani negli ultimi 40 anni è un fatto noto, poco si è riflettuto sulle conseguenze disfunzionali di natura sistemica indotte da quel fenomeno nel nostro sistema giudiziario. Mi limiterò ad indicarne sommariamente tre: l'ampliamento dell'ambito di applicazione del principio dell'inamovibilità; le difficoltà che si incontrano nella destinazione dei magistrati alle varie funzioni; l'erosarsi dei confini tra magistratura e classe politica.

### **3. Ampliamento dell'ambito di applicazione del principio di inamovibilità.**

Nei paesi democratici il principio di inamovibilità è previsto non come un privilegio dei magistrati ma come un necessario strumento per evitare che i trasferimenti dei giudici possano essere utilizzati per influenzare indirettamente le decisioni giudiziarie (a differenza degli altri paesi da noi il principio di inamovibilità vale anche per i PM). L'esigenza di coprire tutte le vacanze che si creano negli uffici giudiziari viene in altri paesi democratici comunque garantita fissando scadenze fisse in cui i trasferimenti di ufficio (cioè non richiesti dai magistrati) sono consentiti. Come negli altri paesi anche da noi vi erano scadenze fisse che consentivano trasferimenti di ufficio: nei primi 5 anni della carriera ed in corrispondenza delle promozioni alle funzioni superiori (i magistrati potevano evitare il trasferimento solo rinunciando alla promozione – cosa che non avveniva quasi mai). Con questo assetto della carriera neppure in Italia si sarebbero potuti verificare quei fenomeni di “scopertura” negli uffici “sgraditi” ai magistrati che ci affliggono da anni.

Le valutazioni di professionalità e le promozioni decise negli ultimi 40 anni con riferimento quasi esclusivo all'anzianità di servizio ha fatto sì che si venisse progressivamente a creare, un numero molto elevato di magistrati che dopo la promozione rimangono ad esercitare le precedenti funzioni giudiziarie. Venuta meno la mobilità nei primi 5 anni di carriera e la corrispondenza temporale tra promozioni e obbligatoria destinazione all'esercizio di funzioni giudiziarie “più elevate” i magistrati che vengono promossi e che rimangono ad esercitare le precedenti funzioni,

cioè tutti, non possono più essere trasferiti di ufficio senza violare il principio di inamovibilità. Una volta ottenuta una sede e/o una funzione gradita i magistrati possono conservarla per tutto il rimanente corso dei 40/45 anni della loro vita lavorativa, fino al pensionamento. Nel nostro Paese, cioè, l'esigenza di coprire sedi vacanti per assicurare il normale funzionamento della giustizia ha perso di fatto qualsiasi rilievo, qualsiasi valore, rispetto ad un'applicazione del principio di inamovibilità che copre l'intero arco della vita lavorativa del magistrato. Le sedi del primo livello giurisdizionale che non sono gradite possono esser coperte e sono da molto tempo sempre coperte, solo con magistrati di prima nomina senza precedenti esperienze professionali. A me sembra, e forse non solo a me, che in tal modo il principio di inamovibilità giustamente previsto dal Costituente con la finalità di tutelare indipendenza e terzietà del giudice da noi si sia di fatto trasformato in un disfunzionale privilegio corporativo generato a sua volta da un altro privilegio corporativo, quello delle promozioni generalizzate per tutti.

Che sia un inattaccabile privilegio corporativo lo dimostrano anche fatti attualissimi, di questi giorni, come il fallimento del tentativo di evitare l'invio di magistrati di prima nomina nelle procure di sedi sgradite.

Per tutelare la primaria esigenza di garantire ai cittadini la funzionalità di tutti gli uffici mi sembrerebbe pertanto necessario reintrodurre i trasferimenti di ufficio collegati a scadenze fisse. Trasferimenti che non essendo collegati a decisioni di natura discrezionale non pregiudicherebbero i valori di indipendenza e terzietà del magistrato. Occorrerebbe, inoltre regolare anche un altro aspetto dei trasferimenti che privilegia interessi corporativi rispetto alle esigenze di funzionalità della giustizia. Occorrerebbe cioè vietare al CSM di effettuare, come oggi avviene, trasferimenti a domanda da un ufficio all'altro quando essi pregiudicano, anche temporaneamente, la piena funzionalità dell'ufficio di provenienza. Sono ben consapevole che si tratta di indicazioni di riforma espresse in termini generali, che richiedono discipline molto più specifiche ed articolate di quelle che possono essere fornite in questa sede. La stessa Unione delle camere penali sarebbe certamente in grado di formularla avendo, peraltro, già indicato di volerlo fare nella sua proposta di riforma costituzionale del CSM.

#### **4. Correntismo, trasferimenti e destinazione alle varie funzioni.**

L'assenza di reali valutazioni della professionalità, voluta *de facto* da tutte le correnti dell'ANMI, genera vistose disfunzioni anche in sede di trasferimenti e destinazione dei magistrati alle varie funzioni dove le correnti appoggiano i propri candidati. Perché questo fenomeno ha assunto dimensioni tanto visibili solo nel nostro paese? La principale ragione del suo apparire e consolidarsi nel tempo sta nel fatto che al momento di decidere tra le domande, a volte numerose, di trasferimento a funzioni e/o a sedi più gradite, la documentazione ufficiale sui singoli candidati spesso non fornisce ai consiglieri informazioni utili a scegliere

chi abbia le capacità e le caratteristiche professionali più adatte allo svolgimento di specifiche funzioni. Secondo i documenti disponibili i candidati sono di regola tutti di grande qualificazione professionale e di alta diligenza e senza graduatorie di merito. Di necessità, quindi, le scelte sono molto spesso caratterizzate da ampi margini di discrezionalità. Una discrezionalità che ha generato e consolidato nel tempo il c. d. correntismo e le disfunzioni ad esso direttamente collegate sotto almeno tre profili.

In primo luogo perché l'assenza di valutazioni di professionalità attendibili e differenziate da un canto fa dipendere il successo dei candidati dall'efficacia con cui vengono appoggiati dai rappresentanti della propria corrente che siedono in Consiglio, dall'altro spinge i magistrati a considerare l'appartenenza correntizia come condizione necessaria per ottenere decisioni consiliari a loro favorevoli.

In secondo luogo perché le decisioni discrezionali frutto di appoggi correntizi sono spesso sorrette, nel dibattito consiliare che le precede, da motivazioni insufficienti e contraddittorie che hanno generato un numero crescente di ricorsi al giudice amministrativo contro le decisioni del CSM, ricorsi che spesso hanno successo e costringono il CSM a modificare le sue decisioni, il che è sovente accaduto anche con riferimento incarichi giudiziari apicali (per fare solo degli esempi, negli ultimi due anni ciò si è verificato per la nomina del primo presidente della corte di cassazione e di due presidenti di sezione della corte stessa).

In terzo luogo perché l'assenza di elementi di valutazione su cui basare con relativa certezza le proprie decisioni è particolarmente gravosa per i consiglieri laici, i quali per avere informazioni più attendibili sui candidati in lizza non possono che rivolgersi ai consiglieri togati, e finire quindi di necessità coinvolti essi stessi nella morsa del correntismo.

*(un esempio, tra i tanti, per dare una immagine concreta del correntismo utilizzando le mie dirette esperienze di consigliere del CSM. Il 10/3/2005 pervennero al Plenum del CSM due liste contrapposte di 22 magistrati da nominare come consiglieri di cassazione. Si decide di votare le due liste, non candidato per candidato come dovrebbe farsi, ma bensì in blocco. Il presidente della Corte di cassazione intervenne per segnalare che a suo giudizio uno dei magistrati incluso in una delle due liste (quella che fu poi approvata) non era adatto a svolgere funzioni di giudice di legittimità. Gli venne risposto che erano stati necessari circa dieci mesi di mediazioni per comporre quel "pacchetto" e che se si fosse cancellato uno dei nomi sarebbe venuto meno l'accordo tanto faticosamente raggiunto. Si procedette quindi alla votazione senza apportare nessuna modificasi al "pacchetto" – verbale del CSM del 17/3/2005, pagg. 455-456 e 463-465).*

## **5. Esperienza giudiziaria, attività extragiudiziarie ed erosione dei confini tra magistratura e classe politica.**

Dopo la decisione del CSM di non considerare più i titoli giudiziari nelle valutazioni per le promozioni il Consiglio ha deciso da subito di promuovere anche tutti i magistrati che da lungo tempo non esercitavano le funzioni giudiziarie. Per paradossale che possa sembrare negli ultimi 40 anni lo stesso requisito della effettiva esperienza nel lavoro giudiziario ha perso di valore nella valutazione della professionalità dei magistrati.

Nella sua determinazione di promuovere tutti allo scadere delle anzianità minime previste dalla legge per passare da un livello della carriera all'altro il CSM incontrò inizialmente un ostacolo nell'art. 98 della Costituzione il quale prevede che i dipendenti pubblici "se sono parlamentari non possono conseguire promozioni se non per anzianità". Come fare a promuovere i 4 o 5 magistrati che allora sedevano in Parlamento e che tanto si erano dati da fare per sostenere le nuove leggi sulle promozioni ed in particolare il "ruolo aperto" (tra l'altro, il relatore in Parlamento della c.d. legge Breganze era stato un magistrato parlamentare, Mario Valiante)?. Ero all'epoca consulente del CSM e ricordo che scherzosamente -ma non tanto- si diceva che non si poteva non accogliere il "grido di dolore" che proveniva dai magistrati parlamentari in attesa, anche loro della promozione. La soluzione fu presto trovata. Contraddicendo l'interpretazione che aveva sino ad allora data al divieto fissato dall'art 98, all'inizio degli anni 1970 il CSM decise che i magistrati non potevano essere definiti "pubblici dipendenti" e che pertanto quell'articolo non vietava che i magistrati parlamentari potessero essere promossi per meriti giudiziari. Dopo di che negli ultimi 40 anni li ha sempre promossi tutti. E' importante ricordare, per il segnale che diede a tutti magistrati, che in prima applicazione di quella nuova ed "ardita" interpretazione dell'art. 98, il CSM promosse retroattivamente, per meriti giudiziari, fino ai vertici della carriera due magistrati che da oltre 20 erano in Parlamento (O.L. Scalfaro e B. Bucciarelli Ducci) e che fino ad allora erano rimasti ai livelli più bassi della carriera. Così divenne immediatamente chiaro a tutti i magistrati che si poteva entrare in politica ed ottenere i vantaggi a ciò connessi senza rinunciare a nessuno dei vantaggi della carriera giudiziaria.

Non può quindi destare meraviglia che la rimozione da parte del CSM di tutti gli ostacoli che tradizionalmente avevano impedito di promuovere di fatto tutti i magistrati fino al vertice della carriera abbia spinto molti di loro a ricercare incarichi che procurano vantaggi economici aggiuntivi. In una relazione che feci al CSM nel novembre 2002 su questi fenomeni indicai che nei 10 anni precedenti i soli incarichi extragiudiziari erano stati più di 15.000 (non tutti gravosi e non tutti parimenti retribuiti) e che i magistrati fuori ruolo per svolgere a tempo pieno attività non

giudiziarie in tutti quegli anni non erano mai stati meno di 220<sup>5</sup>. Certamente nulla è cambiato dal 2002 ad ora.

Nelle varie elezioni abbiamo avuto numerosi magistrati nelle liste dei vari partiti (fino ad un massimo di 50) e numerosi parlamentari (fino ad un massimo di 27), magistrati ministri, magistrati sottosegretari, magistrati consulenti di numerose commissioni parlamentari, circa 100 magistrati in posizioni direttive al ministero della giustizia, magistrati capi delle segreterie di ministri e sottosegretari, magistrati presidenti di regione, magistrati sindaci di grandi e piccole città, magistrati assessori regionali e comunali magistrati in vari ministeri, magistrati presso il Consiglio dei ministri, magistrati presso la Presidenza della Repubblica numerosi magistrati come assistenti di studio di tutti i giudici costituzionali (queste posizioni sono da tempo monopolio di magistrati ordinari), persino una magistrato eletto segretario nazionale di un partito politico ed uno coordinatore regionale di un altro partito. Mi fermo qui perché la lista dei vari tipi di incarico sarebbe troppo lunga. Aggiungo solo che sarebbe troppo riduttivo considerare che la confusione che si è venuta creando tra magistratura e classe politica si possa rappresentare solo con riferimento ai molti casi in cui i magistrati hanno assunto direttamente un ruolo di rappresentanti di partiti politici. E' solo la punta dell'iceberg, poichè è solo ovvio che non tutti coloro che si rivolgono ai politici per ottenere quelle ambite posizioni riescono poi ad ottenerle.

E' inutile che ricordi agli avvocati delle Camere Penali come l'insieme multiforme degli incarichi ed attività extragiudiziarie dei magistrati aggravino la cronica inefficienza della nostra macilenta giustizia, di gran lunga la più condannata in Europa per i suoi ritardi.

E inutile che ricordi a voi avvocati i pericoli che pone all'indipendenza l'esistenza di tanti incarichi ed attività extragiudiziarie che i magistrati ottengono dall'esterno e che spesso sono loro elargite in varie forme e modi da uomini o partiti politici.

E inutile che ricordi proprio a voi che la presenza dei magistrati in tutti i gangli decisionali che si occupano di giustizia pregiudica gravemente il corretto funzionamento dei pesi e contrappesi su cui si regge una efficiente divisione dei poteri; una presenza che è sinora stata in varie forme capace di servire gli interessi corporativi dei magistrati (sia per promuovere le riforme volute che per impedire quelle sgradite).

---

<sup>5</sup> Vedi il verbale del CSM del 12/12/2002. In questa relazione motivavo anche le ragioni per cui, per tutta la durata della Consiliatura avrei votato contro tutte le promozioni dei magistrati parlamentari, e quelle per cui avrei anche votato contro le destinazioni dei magistrati a incarichi offerti da organismi dell'esecutivo e della Corte Costituzionale. La relazione può essere letta, oltre che sul verbale del CSM anche sul sito web: [www.difederico-giustizia.it](http://www.difederico-giustizia.it).

E' inutile che ricordi queste cose proprio a voi perchè ve ne siete occupati nei vostri documenti. Avete anche predisposto una proposta di legge volta a limitare quei fenomeni che è stata poi presentata in Parlamento per iniziativa dei deputati radicali e sottoscritta anche da parlamentari di altri partiti<sup>6</sup>. E' una iniziativa che non posso non condividere anche perché io stesso da oltre 30 anni nei miei scritti ho denunciato l'esistenza di quei perversi fenomeni documentando ripetutamente, anche nel corso della mia esperienza di componente del CSM, la crescente dimensione che hanno assunto e le conseguenze disfunzionali che generano<sup>7</sup>.

Voglio segnalare alla vostra attenzione solo due circostanze che, più di altre rendono, la vostra "iniziativa legislativa" non solo di difficile accoglimento ma anche, per così dire, "controcorrente". Tutta la più recente legislazione in materia (guarda caso tutta elaborata all'interno del Ministero della Giustizia) va infatti in senso contrario. Due soli esempi limitatamente alle attività extragiudiziarie a tempo pieno di qualsiasi tipo (di rappresentanza politica e non).

La legge n. 48 del 2001 prevedeva che si reclutassero 200 magistrati in più di quelli necessari agli uffici giudiziari per consentire ai magistrati attività a tempo pieno diverse da quelle giudiziarie, e tra esse si indicavano espressamente anche quelle relative a ruoli di rappresentanza politica, come essere membro del parlamento ed altri organi rappresentativi.

La legge n. 111 del luglio 2007 recepisce le prassi a lungo praticate dal CSM e stabilisce che tutti i magistrati fuori ruolo vengano promossi dal CSM sulla base di valutazioni di professionalità predisposte dagli organismi presso i quali prestano la loro opera a tempo pieno. Così si è accolto a livello legislativo l'interpretazione dell'art. 98 della Costituzione data dal CSM 35 anni prima. Nessuno è andato a verificare, né al Ministero della Giustizia né in Parlamento, se vi fossero indicazioni a riguardo nei lavori della Assemblea Costituente. Se lo avessero fatto avrebbero scoperto che effettivamente i padri costituenti davano per scontato che i magistrati fossero compresi tra i "pubblici dipendenti" e che quindi non potevano essere promossi per merito mentre erano parlamentari<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Progetto di legge n. 2673 presentato alla Camera dei Deputati il 3 agosto 2009, primo firmatario Rita Bernardini.

<sup>7</sup> Vedi, ad esempio, G. Di Federico, "Gli incarichi extragiudiziari dei magistrati: una grave minaccia per l'indipendenza ed imparzialità del giudice, una grave violazione del principio della divisione dei poteri", Saggio introduttivo in F. Zannotti *Le attività extragiudiziarie dei magistrati*, Cedam, Padova, 1981, pagg. X-LXXVI.

<sup>8</sup> Nel dibattito sull'opportunità di introdurre il divieto di promozioni per merito dei dipendenti dello Stato si fece anche un elenco di quanti sarebbero stati colpiti da quel divieto laddove fosse stato applicato ai componenti dell'Assemblea Costituente. In quell'elenco erano compresi anche tre magistrati. Nessun dei costituenti disse che i magistrati non dovevano essere inclusi nell'elenco perchè i magistrati non sono "dipendenti pubblici". Vedi la seduta pomeridiana del 24 ottobre 1947 in *La Costituzione della Repubblica*

Ho spesso svolto e svolgo attività di consulenza per la promozione di riforme giudiziarie in altri paesi. Quando dico a politici, professori e magistrati stranieri che in Italia le promozioni dei giudici effettuate dal CSM possono basarsi, ed in numerosi casi si basano, su valutazioni di professionalità dei giudici stessi espresse da ministri, parlamenti, organismi internazionali, regioni, comuni, ambasciate, ed altri organi esterni alla magistratura rimangono stupefatti e stentano a credermi.

Consentitemi due riflessioni in argomento:

La prima. A me sembra difficile da spiegare perché possano esprimere autonomamente pareri sulla professionalità dei giudici i ministri, organismi rappresentativi nazionali e locali, ecc, mentre gli avvocati siano stati esclusi persino da una partecipazione minoritaria alla formulazione dei pareri espressi dai consigli giudiziari (cioè dove di fatto si decide la quasi totalità delle valutazioni<sup>9</sup>)

La seconda. A me sembra non solo contraddittorio ed ipocrita ma anche una vera e propria irrisione del valore dell'indipendenza che due diverse leggi di iniziativa governativa, cioè predisposte dal Ministero della Giustizia, prevedano da un canto il divieto dei magistrati di iscriversi a partiti politici<sup>10</sup>, e dall'altro espressamente stabiliscano che non solo possano diventare parlamentari ed assumere altri ruoli nella politica partigiana e poi tornare tranquillamente a svolgere funzioni giudiziarie. Eventualmente anche (come è capitato) esprimere condanne nei confronti di politici avversi alla parte politica che per anni hanno rappresentato in Parlamento<sup>11</sup>.

Difficile non vedere come in queste leggi, elaborate dal Ministero della Giustizia, prevalgano di gran lunga gli interessi corporativi rispetto alla tutela dell'indipendenza. Mi sarebbe piaciuto evidenziare quanto anomalo sia l'assetto del nostro ministero della giustizia rispetto a quello degli altri paesi europei e le disfunzioni che da ciò conseguono. Ma non ce ne è il tempo.

## **5. Brevissime considerazioni di sintesi.**

Alcune delle conseguenze negative dell'assenza di attendibili valutazioni di professionalità che ho indicato possono essere eliminate o corrette con leggi *ad hoc*. Ad esempio per quanto riguarda le attività extragiudiziarie o una disciplina della inamovibilità che meglio tuteli la funzionalità degli uffici giudiziari. In linea teorica questi problemi possono essere risolti con legislazione ordinaria

---

*nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei deputati, Segretariato generale, Roma, 1970, pagg. 3562-63..

<sup>9</sup> Il *Plenum* del CSM discute nel merito le valutazioni solo in presenza di sanzioni disciplinari o nei rarissimi casi di valutazione negativa da parte del competente consiglio giudiziario.

<sup>10</sup> Art. 3 d.lgs n. 109/2006.

<sup>11</sup> Per un esempio vedi G. Di Federico "Se il giudice è un ex Onorevole PCI" e "Quel giudice molto Onorato e molto PCI", articoli pubblicati dal quotidiano "Il Resto del Carlino" rispettivamente il 28 novembre ed il 6 dicembre 1999.

anche se fattualmente è poi difficile che possa essere fatto. Altre no: come ad esempio il correntismo e le difficoltà che si incontrano nella scelta dei magistrati più qualificati per specifiche funzioni, perché non si possono curare gli effetti senza rimuovere le cause. Cioè senza reintrodurre rigorose valutazioni di professionalità e graduatorie di merito come avviene in varie forme in altri paesi democratici dell'Europa continentale che come noi hanno un sistema di reclutamento di tipo burocratico (Francia, Belgio, Germania Austria, e così via).

Non vorrei che l'aver insistito sulle conseguenze negative dell'assenza di valutazioni di professionalità attendibili abbia fatto passare in secondo piano l'importanza che le valutazioni di professionalità nel corso dei 40/45 anni di permanenza in servizio assumono di per se per il buon andamento della giustizia.

Mi limito a citare un magistrato con cui ho per anni ed in varie forme collaborato, Giovanni Falcone che in un convegno di magistrati del 1988 affermò: *“Occorre rendersi conto .... che l'indipendenza e l'autonomia della magistratura rischia di essere compromessa se l'azione dei giudici non è assicurata da una robusta e responsabile professionalità al servizio del cittadino. Ora certi automatismi della carriera...sono causa non secondaria della grave situazione in cui versa attualmente la magistratura. La inefficienza dei controlli sulla professionalità, cui dovrebbero provvedere il CSM ed i Consigli Giudiziari, ha prodotto un livellamento dei magistrati verso il basso”*<sup>12</sup>.

Per aver detto queste cose Falcone venne processato dall'Associazione Nazionale Magistrati (i verbali di quella iniziativa sono stati pubblicati nel *Bollettino della Magistratura*, ottobre-dicembre 1988, n. 4). Non gli fu erogata la censura solo perché non prevista dallo statuto. Il CSM non gli perdonò comunque né questa né altre iniziative contrarie all'ideologia corporativa della magistratura associata.

E questo mi porta ad un'altra considerazione. Reintrodurre valutazioni di professionalità simili a quelle degli altri paesi europei è opera difficilissima perché tocca i più condivisi, consolidati e radicati interessi corporativi dei magistrati. Quando esprime valutazioni professionali positive il CSM decide anche gli aumenti di stipendio. Promuovendo tutti (o quasi) i magistrati fino ai livelli più alti della carriera il CSM decide di volta in volta anche gli aumenti di stipendio e assicura a tutti i magistrati il conseguimento, al termine della loro vita lavorativa, del livello massimo dello stipendio, della pensione e della liquidazione. Proprio per questo la nostra magistratura ha il trattamento economico più vantaggioso tra quelle europee e non solo europee, non perché i livelli retributivi ai vari livelli della carriera siano da noi più alti di altri paesi ma perché negli altri paesi

---

<sup>12</sup> Vedi, Giovanni Falcone, *Interventi e proposte: 1982-1992*, Sansoni, Milano 1984, pag. 99.

solo un numero relativamente limitato di magistrati raggiunge i vertici della carriera, degli stipendi, della liquidazione e della pensione.

Un'ultima considerazione. Abbiamo dianzi considerato solo uno dei momenti del governo della magistratura e cioè l'eliminazione di fatto di reali valutazioni di professionalità. Una eliminazione che 40 anni fa fu di fatto richiesta in nome dell'indipendenza interna dall'Associazione magistrati e che il CSM ha puntualmente attuato sino ad oggi generando una pluralità di disfunzioni: l'ampliamento dell'ambito di applicazione del principio di inamovibilità che impedisce di coprire le vacanze negli uffici giudiziari indesiderati; il fenomeno del correntismo e le difficoltà nello scegliere i magistrati più adatti per le singole funzioni; la diffusione degli incarichi ed attività extragiudiziarie dei magistrati ed il connesso fenomeno dell'erosione dei confini tra magistratura e classe politica. Considerando che con le promozioni generalizzate il CSM ha anche determinato un trattamento economico dei magistrati più elevato che negli altri paesi<sup>13</sup>, si può certamente concludere che in Italia, più che altrove, il concetto di indipendenza è stato declinato dal nostro organo di autogoverno in modo da farlo ampiamente coincidere con gli interessi corporativi dei magistrati

---

<sup>13</sup> In un'intervista del luglio 2008 il presidente della Corte d'appello di Milano disse che il suo stipendio mensile netto (per 13 mensilità) era di 7.673 euro, il che vuol dire che sulla base di quello stipendio al termine della carriera si percepisce una pensione ben superiore ai 6.000 euro mensili ed una liquidazione superiore ai 300.000 euro. Il giornalista pubblicò l'intervista ed anche la fotocopia della busta paga del magistrato (vedi *Il Giornale* dell'11/7/2008, p. 3). Nell'aprile 2009 i magistrati che avevano già raggiunto lo stesso livello di carriera del presidente della Corte di appello di Milano erano 2.179 (il 24,52% di tutti i magistrati allora in servizio). Certo, avevano anzianità diverse e funzioni diverse (alcuni ancora con funzioni di giudice o di sostituto procuratore), ma tutti con stipendio superiore ai 6.000 euro. All'incirca un 100/150 già con una anzianità, (e stipendio) della stessa consistenza di quello del presidente della corte d'appello di Milano. Tutti comunque, al pari di quelli dei livelli di carriera inferiore, destinati a raggiungere i vertici della retribuzione, della pensione e della liquidazione. Interessante notare che nell'indicare al giornalista il suo stipendio il presidente della Corte d'appello abbia accennato al fatto che non tutti i colleghi meritassero il suo stesso trattamento. Tanto che il giornalista pubblicò l'intervista col significativo titolo "Io non sono strapagato ma i colleghi inetti sì".

Per una illustrazione del trattamento economico dei magistrati complessivo (lordo e netto) ai vari livelli della carriera aggiornato al 2003 (da allora sono intervenuti 2 aumenti di stipendio), vedi, G. Di Federico *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors. In Europe....., op. cit.*, pagg. 153-155. Nellibro sono contenute anche indicazioni sul trattamento economico dei magistrati di altri paesi. Negli Stati Uniti lo stipendio dello stesso Presidente della Corte Suprema è inferiore a quello di tutti i nostri magistrati a fine carriera.

Per comprendere le ragioni per cui i nostri magistrati hanno, ai vari livelli della carriera, stipendi più elevati degli altri impiegati dello Stato occorre ricordare che per ben due volte la loro retribuzione è stata aumentata a seguito di sentenze a loro favorevoli pronunziate dal Consiglio di Stato "in causa propria" (i magistrati amministrativi, contabili e ordinari hanno stipendi collegati). A riguardo vedi G. Di Federico, "Costi e implicazioni istituzionali dei recenti provvedimenti in materia di retribuzioni e pensioni dei magistrati", in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, n. 2, pp. 331-373; vedi anche F. Zannotti, *La magistratura, un gruppo di pressione istituzionale: l'autodeterminazione delle retribuzioni*, Cedam, Padova, 1989.

