

«LOTTIZZAZIONI CORRENTIZIE» E «POLITICIZZAZIONE» DEL C.S.M.: QUALI RIMEDI?

di Giuseppe Di Federico

Nel presente scritto farò riferimento in primo luogo alle varie proposte di legge che riguardano il Consiglio Superiore della Magistratura. Concentrerò quindi la mia attenzione sul perché sia opportuno, ed a mio avviso ormai indilazionabile, iniziare una seria riflessione sui compiti del Consiglio Superiore e sulle modalità con cui li svolge e ciò anche per il raggiungimento di quelle stesse finalità cui mirano i progetti di legge che si limitano a proporre modificazioni del solo sistema per l'elezione e/o la nomina dei componenti togati del C.S.M.. Farò riferimento, per quanto è utile e qui possibile, anche ad alcune caratteristiche di organismi stranieri che svolgono compiti istituzionali simili a quelli del nostro C.S.M..

Se guardiamo al panorama delle proposte di legge — costituzionali ed ordinarie — di riforma del C.S.M. attualmente pendenti in Parlamento, possiamo notare che tutte, tranne una, si pongono come obiettivi quello di diminuire la politicizzazione della magistratura, di diminuire in seno al C.S.M. il potere delle

Si riprendono in questo scritto i contenuti di una relazione tenuta il 28 novembre 1989 al Convegno su «Consiglio Superiore della Magistratura: la riforma del sistema elettorale», organizzato dal Dipartimento problemi dello Stato della Democrazia Cristiana. Si è mantenuto, almeno in parte, lo stile di una presentazione orale, cioè di una presentazione ben lontana da quella analiticità che le conoscenze di ricerca sui fenomeni considerati consentirebbe. Sono stati mantenuti anche quei riferimenti a cose dette da altri relatori al convegno che erano necessarie per non eliminare dal testo la trattazione di questioni significative.

Sono state aggiunte alcune scarse note intese solamente a segnalare gli estremi delle proposte di legge, di volta in volta considerate, ed a fornire alcuni riferimenti ai lavori di ricerca del Centro Studi e Ricerche sull'Ordinamento Giudiziario dell'Università di Bologna che trattano in maniera più analitica i fenomeni qui considerati e che comunque contengono ulteriori indicazioni bibliografiche.

correnti in cui si divide la magistratura associata¹. Il tutto anche al fine di meglio tutelare l'indipendenza della magistratura. Questo è l'intento che sembra accomunare tutte le proposte. Tutte tranne una — quella dei parlamentari del PCI — alla quale riserverò un brevissimo commento finale.

Tre sono le proposte di riforma costituzionale. Tutte e tre introducono la nomina di un certo numero di componenti togati del C.S.M. da parte del Presidente della Repubblica: tre nel progetto dei parlamentari della D.C. (Mancino-Elia-Ruffilli *et al.*)², cinque su venti nel progetto dei parlamentari del Partito Liberale (Battistuzzi, Altissimo, *et al.*)³; un terzo dell'intera componente elettiva, ed in particolare metà dell'intera componente togata, nel progetto dei parlamentari del Partito Socialista (Andò, Mastrantuono, Cappiello)⁴. Quest'ultimo progetto espressamente finalizza tale innovazione all'obiettivo di rivalutare, di rafforzare il ruolo del Presidente della Repubblica quale Presidente del C.S.M.

Se guardiamo le leggi ordinarie vediamo che tutte le proposte, tranne una, intendono creare un rapporto più diretto tra elettori ed eletti, un rapporto, cioè, meno governato dalle correnti. Le modalità proposte per la elezione dei componenti togati si ispirano, in vario modo, ai sistemi uninominali o maggioritari.

La proposta dei parlamentari del P.S.I. è collegata al loro pro-

¹ Ci si riferisce qui alle proposte di legge, *costituzionali* e *ordinarie*, pendenti alla fine del novembre 1989. Successivamente a quella data le proposte di legge *ordinaria* sono state riunificate e sono poi sfociate nell'approvazione di una legge (legge 12 aprile 1990, n. 74) dal titolo «Modifica alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura». Tale legge non solo modifica il sistema per la elezione dei componenti togati del C.S.M. ma prevede anche un ampliamento degli organici del C.S.M. stesso e regola in modo diverso i ricorsi giurisdizionali avverso le delibere dell'organo di autogoverno della magistratura. Al momento del passaggio di quella legge questo lavoro era già scritto. Non era peraltro necessario variarne il contenuto perché lo scopo di questo scritto non era e non è — come ben può vedere il lettore — quello di illustrare caratteristiche, finalità ed efficacia di questo o quel sistema elettorale, ma bensì quello di evidenziare che le riforme del sistema elettorale della componente togata del Consiglio, qualsiasi esse siano, non possono *di per sé* essere sufficienti a risolvere le disfunzioni che per il loro tramite si vorrebbero eliminare.

² Disegno di legge costituzionale n. 832, presentato al senato il 4 febbraio 1988, con il titolo «Revisione degli articoli 104 e 105 della Costituzione».

³ Proposta di legge costituzionale n. 4023, presentata alla Camera il 7 giugno 1989, con il titolo «Modifica del IV e VI comma dell'art. 104 della Costituzione, concernenti l'elezione e la durata in carica dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura».

⁴ Proposta di legge costituzionale n. 3927, presentata alla Camera il 10 maggio 1989, con il titolo «Modifica del IV e VI comma dell'art. 104 della Costituzione, concernenti «Le elezioni e la durata in carica dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura».

getto di riforma costituzionale (nel senso che la presuppone): solo sette magistrati verrebbero eletti dai colleghi; altri sette magistrati verrebbero designati dal Presidente della Repubblica; sette membri laici verrebbero designati dal Parlamento. I sette eletti dai magistrati verrebbero scelti in sette collegi uninominali di cui uno di ambito nazionale per l'elezione del rappresentante dei magistrati di Cassazione⁵. Il progetto dei parlamentari del Partito Radicale prevede diciotto collegi uninominali distribuiti sul territorio, più uno nazionale per l'elezione dei due rappresentanti dei magistrati di Cassazione⁶. Del tutto simile al progetto del P.R. è quello presentato successivamente dal P.L.I.⁷. Vi sono poi i due progetti presentati da parlamentari della Democrazia Cristiana: quello dell'on. Fumagalli ed altri e quello dell'on. Gargani. Nel progetto dell'on. Fumagalli, i collegi non sono così frazionari come quelli previsti dagli altri progetti. I collegi sono dieci e in ciascuno di essi vengono eletti due magistrati. Nove collegi sono distribuiti sul territorio. Uno è, invece, di ambito nazionale per l'elezione dei due rappresentanti dei magistrati di cassazione⁸.

Vi è poi la proposta di legge Gargani⁹. Siccome ho contribuito alla sua elaborazione nella fase finale, mi soffermerò un po' di più su di essa. Quella proposta intende venire incontro all'esigenza di disegnare un progetto di riforma accettabile dai più, come punto di mediazione e allo stesso tempo di verifica delle varie posizioni: cioè quella di chi ritiene che sia necessario un sistema in cui vengono scelti i singoli magistrati a prescindere dalla

⁵ Proposta di legge n. 3924, presentata alla Camera il 10 maggio 1989, con il titolo «Riforma della composizione del sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura».

⁶ Questa proposta è stata presentata sia alla Camera dei deputati (Aglietta *et al.*) che al Senato (Spadaccia, *et al.*). Entrambe sono state presentate il 2 luglio 1987, quella alla Camera corrisponde al n. 412 e quella al Senato al n. 65, entrambe sono intitolate «Modifiche al sistema per l'elezione dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura».

⁷ La stessa proposta è stata presentata sia al Senato (Malagodi, *et al.*) che alla Camera dei Deputati (Battistuzzi, *et al.*), rispettivamente il 12 ottobre e il 20 novembre 1987. Sono contrassegnate alla Camera dal n. 1655 e al Senato dal n. 649. Entrambe sono intitolate «Nuove norme per l'elezione dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura».

⁸ Proposta di legge n. 4109 presentata alla Camera il 19 luglio 1989 con il titolo «Modifica delle norme concernenti il sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura».

⁹ Proposta di legge n. 2269 presentata alla Camera il 29 gennaio 1988, con il titolo «Modifica delle norme che regolano l'elezione dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura».

loro appartenenza a questa o quella corrente e la posizione di chi ritiene, invece, necessario preservare un sistema proporzionale a liste concorrenti. Questo è possibile, appunto, con il sistema del voto singolo trasferibile. Nella configurazione ad esso data nella normativa proposta dall'on. Gargani, quel sistema, infatti, pur prevedendo che il voto venga comunque dato alle persone (e, quindi, anche la presentazione di candidature singole), permette d'altro canto la presentazione di liste ed è tale per cui, se il corpo elettorale nel suo insieme (o in suo sottoinsieme) accetta le indicazioni nominative e preferenziali indicate dalle correnti nel presentare le liste, allora il sistema produce gli stessi risultati di un sistema proporzionale puro. Permette inoltre, implicitamente, di verificare se sia vero, come è affermato dai responsabili delle varie correnti della magistratura associata, che i magistrati italiani vogliono un sistema proporzionale basato su liste concorrenti (e quindi implicitamente valutano positivamente il ruolo delle correnti stesse). Oppure se, invece, abbiano ragione coloro i quali sostengono che anche i magistrati sono contrari all'attuale assetto correntizio e all'influenza che le correnti esercitano sul lavoro del C.S.M.. Con il sistema proposto dall'on. Gargani, in altre parole, sarebbe il corpo elettorale della magistratura a decidere come stanno al riguardo le cose¹⁰. Mi risulta che questa proposta sia stata discussa nell'ambito della Giunta dell'Associazione Nazionale Magistrati, che in quella sede sia stata caldeggiata dall'attuale segretario dell'A.N.M.I., il consiglier Cicala, ma che però non abbia raccolto i necessari consensi¹¹. Da quello che capisco una delle ragioni per la quale non è stata presa in considerazione in Parlamento è quella della complicatezza delle modalità di spoglio del voto per la determinazione degli eletti.

L'unica voce discordante nel coro di critiche al mantenimento del sistema proporzionale è quella del progetto comunista, cui si è aggiunta anche la voce, certamente autorevole, dell'on. Rognoni, anch'egli favorevole al mantenimento del sistema proporzionale¹². Nel progetto presentato da parlamentari del Partito Co-

¹⁰ Vedi G. Di Federico, S. Bartolini, *et al.*, *IL sistema di elezione dei magistrati del C.S.M.: una proposta di riforma*, in «AREL Informazioni», gennaio 1987, pp. 59-78.

¹¹ Vedi «Bollettino della Magistratura», n. 4, ottobre-novembre-dicembre 1988, p. 18.

¹² Si fa qui riferimento a quanto detto dall'on. Rognoni nello stesso convegno in cui è stata presentata la relazione qui pubblicata.

munista (Fracchia *et al.*) si nega che la proporzionale produca la politicizzazione del C.S.M.¹³. Si sostiene anzi che essa produce effetti benefici poiché favorisce la presenza nel C.S.M. di tutte le componenti ideali della magistratura consentendo un proficuo e democratico confronto tra le varie posizioni. L'unica modifica all'attuale sistema elettorale proposta dal Partito Comunista — che vuole anch'essa andare nel senso di una maggiore personalizzazione del voto — è quello della riduzione da dieci a tre del numero delle preferenze che ciascun elettore può dare. Se la proposta del P.C.I. poco innova con riferimento al sistema elettorale essa è certamente innovativa con riferimento ai compiti e alla struttura interna del C.S.M.. È un aspetto certamente rilevante che negli altri progetti non viene affrontato. Fa forse parzialissima eccezione quello socialista di riforma costituzionale in cui, come abbiamo visto, la nomina di sette componenti togati da parte del Presidente della Repubblica viene proposta come elemento di rivalutazione del ruolo del Presidente della Repubblica quale garante della apoliticità del C.S.M.. Tranne che per questo nessuno dei progetti di riforma presentati affronta il tema dei compiti e della struttura interna del C.S.M., nonostante questi aspetti siano — nel determinare *cosa* il C.S.M. fa e *come* lo fa — almeno altrettanto rilevanti del sistema elettorale.

Ho già detto che avrei concentrato la mia attenzione sui compiti del C.S.M. e sulle sue modalità con cui li svolge. Che questo a mio avviso è importante *anche* per il raggiungimento delle finalità che si propongono i progetti di riforma elettorale. Prima di affrontare questo argomento, ritengo opportuna una premessa. Con questa scelta non voglio in alcun modo, neppur solo implicitamente, affermare che le modifiche elettorali siano, nella sostanza, ininfluenti rispetto alle modalità con cui gli organi elettivi funzionano e che l'unica cosa che conti è la fissazione dei compiti e delle strutture che ne consentono lo svolgimento. Né sottovaluto il significato *simbolico* che assume l'adozione di un nuovo sistema elettorale perché, anche al di là dei suoi effetti diretti, serve a richiamare l'attenzione sull'opportunità di tener comunque conto degli obiettivi che l'hanno ispirata e che ne hanno determi-

¹³ Proposta di legge n. 2972, presentata il 7 luglio 1988, con il titolo «Modifiche alle norme sul sistema elettorale e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura».

nata l'approvazione da parte del Parlamento, cioè dell'organo di massima rappresentanza della volontà popolare.

E vengo ora alla seconda e più impegnativa parte del mio discorso. La scelta di richiamare l'attenzione sull'esigenza di riflettere sui compiti del C.S.M. e su come questi compiti vengono svolti deriva in primo luogo, come ho già detto, dalla rilevanza di questo argomento anche (ma non solo) per il raggiungimento delle finalità volute dalle proposte di riforma elettorale. Discende in secondo luogo dalla circostanza che nessuno mai ne parla in maniera esplicita e diretta.

Tra le disfunzioni che le proposte di riforma in materia elettorale intendono sanare sono ricorrentemente indicate quelle della cosiddetta «politicizzazione» del C.S.M. e della «lottizzazione correntizia» che ispirerebbe le decisioni dell'organo di autogoverno. Sono fenomeni da cui si fa discendere una pericolosa mortificazione dell'indipendenza della magistratura. Onde evidenziare perché anche una riflessione sui compiti del C.S.M. e quindi, di necessità, anche *sulle norme che esso è chiamato ad applicare* (quelle sullo *status* dei magistrati) sia essenziale proprio per comprendere ed eventualmente sanare quelle disfunzioni, cercherò di farlo nel quadro di sommarie risposte a due domande molto generali.

La prima: a quali esigenze risponde la creazione di organismi quali il C.S.M. in paesi a tradizione demoliberale?

La seconda: perché il nostro C.S.M. ha assunto un rilievo politico tanto superiore a quello di organizzazioni simili che operano in altri paesi democratici?

Una risposta analitica a queste domande basata sui dati di ricerca che siamo venuti accumulando negli ultimi 25 anni, sia in Italia che all'estero, è certamente qui impossibile, e non penserei certo di dare le schematiche risposte che fornirò in questa sede se non mi rivolgessi ad un uditorio qualificato che può, con conoscenze personali, colmare le moltissime lacune che lascerò nella mia esposizione. So bene che correrò il rischio di essere equivocado nel senso che nelle mie considerazioni «su come stanno le cose» alcuni vorranno vedere anche «perverse» intenzioni riformatrici intese, magari, a mortificare l'indipendenza della magistratura. Ci sono abituato e non mi spaventa più di tanto. Per quello che può contare — in un paese dedito al gioco della dialettologia, a cercare consensi agitando spauracchi — dichiaro che non

intendo fornire qui soluzioni ma solo sottolineare — come studioso — l'esistenza di fenomeni che sono certamente *reali, verificabili e rilevanti* rispetto alle finalità di innovazione di cui oggi qui si discute.

Vengo alle risposte.

L'esigenza di creare organismi del tipo del nostro C.S.M. si manifesta nei paesi a tradizione demoliberale che praticano un reclutamento burocratico dei magistrati. In questi paesi — tra i quali quasi tutti quelli dell'Europa occidentale continentale — il corpo giudiziario viene reclutato con modalità del tutto simili a quelle degli altri corpi burocratici pubblici. Cioè esclusivamente o prevalentemente tra giovani laureati e con strumenti di selezione volti ad accertare esclusivamente o quasi esclusivamente (a seconda dei paesi) conoscenze teoriche del diritto. Il ventaglio di attività rispetto alle quali viene fatta la selezione iniziale è sempre molto ampio anche se presenta variazioni da paese a paese (nel caso del nostro Paese esso raggiunge la massima ampiezza perché il nostro concorso per uditore ha il compito di selezionare coloro che dovranno poi svolgere non solo tutte le molteplici attività del giudice terzo tra le parti, ma anche quelle del pubblico ministero e quelle di dirigente del Ministero di grazia e giustizia). Una tale forma di reclutamento — ben differente da quelle di tipo «professionale» che invece reclutano persone che hanno già maturato un'esperienza lavorativa nel campo del diritto e che vengono reclutate per *singole specifiche posizioni in uno specifico ufficio giudiziario* — pone tutti i problemi dei reclutamenti *generalisti* di tipo burocratico, problemi resi ancora più pregnanti dalla grande rilevanza che nel mondo moderno assumono le attività giudiziarie. In particolare, tale forma di reclutamento implica *di necessità* che, successivamente alla selezione iniziale, vengano previste una pluralità di altre valutazioni volte: in *primo luogo* ad accertare che sulla base delle conoscenze teoriche, più o meno efficacemente vagliate col reclutamento, si sviluppino poi effettive capacità professionali; in *secondo luogo* ad accertare, successivamente, che quelle capacità si affinino e che comunque non vengano meno nel corso della lunga permanenza in servizio (40-45 anni nel caso dei nostri magistrati); in *terzo luogo* a scegliere — di volta in volta, quando necessario, per i singoli uffici giudicanti e requirenti ai vari livelli della giurisdizione — i più adatti per le singole attività giudiziarie sia di livello operativo che direttivo.

Nei paesi dell'Europa continentale (ma non solo in questi) la responsabilità di effettuare le valutazioni che sono intese a garantire ai cittadini le qualificazioni professionali e personali di chi giudica dei loro beni e delle loro libertà è stata tradizionalmente affidata, in varia misura, ai Ministri della Giustizia.

Gli organismi del tipo del nostro C.S.M. sono sorti per soddisfare una duplice relevantissima esigenza: da un canto evitare che i Ministri della Giustizia, nell'esercitare quelle valutazioni, potessero influire su contenuti dell'attività giudiziaria (e quindi minare l'indipendenza della magistratura) e dall'altro assicurare *comunque* che quelle attività di valutazione venissero svolte *al fine* di garantire al cittadino le qualificazioni professionali dei suoi giudici (e da noi anche dei suoi p.m. e dei dirigenti del Ministero della Giustizia). È quello che ha voluto fare il nostro Costituente. Non a caso, infatti, le funzioni che dal nostro costituente vengono assegnate *esplicitamente* al C.S.M. sono quelle e *solo* quelle di deliberare in materia di *status* dei magistrati dal reclutamento fino alla cessazione del servizio (artt. 105 e 106 della Costituzione). Questa, si badi bene, non è un'affermazione polemica. È solo una constatazione. Non esclude, ma neppure auspica, che il C.S.M. svolga anche altri compiti.

Vi è un generale consenso nel ritenere che il C.S.M. abbia da noi ben svolto il compito di rendere la magistratura indipendente dall'esecutivo. Vediamo ora se e in che misura ha svolto l'altro suo compito primario, cioè quello di garantire ai cittadini le qualificazioni dei suoi giudici e dei suoi p.m. (oltre che quello delle qualificazioni dei dirigenti del Ministero di Grazia e Giustizia che dovrebbero provvedere alle tanto lamentate carenze strutturali dei nostri uffici giudiziari). Sui sistemi di selezione e valutazione dei nostri magistrati abbiamo condotto analitiche ricerche che vanno dagli anni '50 — e per certi aspetti dagli anni '20 — fino ai giorni nostri. Non mi soffermerò a ricordare luci e ombre dei sistemi di valutazione anteriori al 1963 — che su questo argomento già esistono miei scritti¹⁴ — ma mi riferirò solo alla situazione odierna. In via di estrema sintesi si può dire che attualmente,

¹⁴ Vedi G. Di Federico, *La carriera dei magistrati prima delle c.d. leggi «Breganze» e «Breganzone». Contesto organizzativo e modalità di selezione*, in G. Di Federico (a cura di) *Preparazione professionale degli avvocati e dei magistrati: discussione su un'ipotesi di riforma*, Padova, 1987, pp. 167-188.

dopo un esame iniziale di scarsissima attendibilità selettiva (e volto ad accertare solo conoscenze generali del diritto), i magistrati rimangono in carriera per circa 45 anni senza subire altri rilevanti vagli e verifiche sulle loro capacità professionali¹⁵. Le nuove leggi sulle promozioni ai vari livelli della carriera giudiziaria insistentemente invocate dall'Associazione Nazionale Magistrati a tutela «dell'indipendenza interna» approvate dal Parlamento tra il 1963 e 1979, sono state interpretate dai Consigli Giudiziari e dal C.S.M. in maniera che va al di là del più spinto lassismo per divenire puro e semplice rifiuto di compiere qualsiasi effettiva forma di vaglio. La determinazione con cui gli organi di autogoverno della magistratura hanno perseguito l'obiettivo di promuovere ai vari livelli della carriera tutti coloro che avevano maturate le necessarie anzianità ha portato il C.S.M. a promuovere — *per meriti giudiziari* — molti magistrati che successivamente all'ingresso in carriera non avevano quasi per nulla esercitato funzioni giudiziarie, ma si erano invece impegnati in attività amministrative presso vari Ministeri o che a lungo erano stati membri del Parlamento. In un siffatto assetto, ove le qualificazioni personali e professionali si formano quasi esclusivamente nell'effettivo svolgimento delle funzioni giudiziarie, il possesso o meno delle necessarie qualificazioni e lo stesso impegno lavorativo finiscono per dipendere quasi esclusivamente dalle caratteristiche individuali dei singoli magistrati e dalla loro capacità di autodidassi, nonché dalla fortuita circostanza che né le une né le altre si vengano a deteriorare col passare degli anni e fino all'età del pensionamento (che come sappiamo è previsto per i 70 anni). Così stando le cose, non possono certo destare meraviglia le eventuali carenze di professionalità personali e tecniche dei nostri magistrati; piuttosto devono destare sorpresa ed ammirazione le manifestazioni, pur presenti e diffuse, di alta professionalità. Non si tratta di una malevola interpretazione della realtà, né di una manifestazione di malanimo nei confronti della nostra magistratura, ma di solide, incontrovertibili risultanze di ricerca che siamo venuti pubblicando, in termini analitici, ed a più riprese, negli ultimi venti anni (peraltro ormai non sono più tanto isolato come

¹⁵ Vedi G. Di Federico, *Le qualificazioni professionali del corpo giudiziario: carenze attuali, possibili riforme e difficoltà di attuarle*, in G. Di Federico (a cura di), *Preparazione professionale degli avvocati e dei magistrati...*, cit., pp. 3-48.

una volta nel parlare di questo fenomeno. Di esso ormai si fanno preoccupati portavoce gli stessi magistrati nei loro convegni ed anche in seno al C.S.M.)¹⁶.

E qui mi si consenta di aprire una parentesi per una breve riflessione su una affermazione del presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, on. Rognoni¹⁷. Mi sembra abbia affermato che a partire dagli anni '70 la nostra magistratura ha perso le sue caratteristiche burocratiche ed è diventata «professionale». Ha attribuito a tale evoluzione — mi sembra — una valenza certamente positiva. È questa una affermazione che ho sentito ricorrentemente fare da rappresentanti dell'A.N.M.I., soprattutto negli anni passati. È comunque un'affermazione che sembra andare decisamente in senso contrario alle risultanze delle nostre ricerche così come da me sintetizzate dianzi. Ritengo opportuno soffermarmi a fare alcune precisazioni a riguardo, non per spirito polemico ma perché su quelle risultanze si basano, almeno in parte, le considerazioni che mi accingo a fare nella restante parte di questo mio lavoro. Si può certamente dire che i nostri magistrati — dopo un reclutamento che rimane burocratico — non vengono più sottoposti, nel corso dei 40/45 anni della loro permanenza in carriera, alle ricorrenti valutazioni che sono tipiche dei sistemi di valutazione dei corpi burocratici pubblici. Questo non perché quelle valutazioni non siano più previste dalle norme, ma perché di fatto, nell'effettuarle, non viene operata nessuna valutazione e selezione che sia organizzativamente significativa. Da questo stato di cose consegue forse che, in qualche modo, la magistratura sia diventata «professionale» o anche «più professionale» di prima, secondo una qualsiasi accezione del termine «professionale»? A me sembra proprio di no. Al contrario, l'evoluzione che si è verificata ha determinato, in misura estrema, senza precedente alcuno nelle moderne democrazie, proprio il successo di una delle tendenze «patologiche» che si possono riscontrare come presenti in tutti i corpi pubblici reclutati burocraticamente: quella di veder coincidere *in via generalizzata* il merito con l'anzianità di servizio ai fini della carriera. È una tendenza certamente comprensibile sotto il profilo umano, ma altrettanto

¹⁶ *Ibidem.*

¹⁷ Si fa qui riferimento a quanto detto dall'on. Rognoni nello stesso convegno in cui è stata presentata questa relazione.

certamente non atta a garantire il cittadino sulle qualificazioni professionali dei pubblici dipendenti e in particolar modo di quelli che svolgono compiti tanto delicati quali quelli di giudicare della sua libertà e dei suoi beni.

Basterebbe il richiamo ai fenomeni sin qui sinteticamente rappresentati per segnalare la necessità e l'urgenza di una attenta ed analitica riflessione sui compiti del C.S.M. e sulle modalità con cui li svolge. Non possiamo qui farlo, anche perché dovremmo allargare il discorso a molti fenomeni che chiamano in causa l'adeguatezza e l'efficacia operativa di molte delle norme che regolano attualmente lo *status* dei magistrati. Riteniamo invece opportuno continuare il nostro discorso per evidenziare come da quelle disfunzioni — già di per sé molto gravi — ne discendano altre che generano — o quantomeno concorrono a generare — proprio quei fenomeni di «*politicizzazione*» e «*lottizzazione correntizia*» cui si vuole rimediare con le riforme del sistema elettorale del C.S.M.. Delle connessioni che legano l'un fenomeno agli altri non possiamo ovviamente qui fornire una rappresentazione sistematica e neppure un'elencazione esauriente. Ci limitiamo a fornire solo due esempi che ci sembrano illustrativi dei fenomeni che non possiamo qui trattare analiticamente.

Il primo relativo alla lottizzazione come criterio decisivo del C.S.M.. Le sue connessioni con la carenza di validi strumenti di valutazione delle capacità professionali dei magistrati sono nelle linee generali molto chiare. Le valutazioni tutte altamente laudative che vengono fatte nel corso della carriera (le eccezioni sono limitate a pochi casi di eclatante quanto visibile demerito) rendono impossibile, nella stragrande maggioranza dei casi, scelte di tipo universalistico. Al momento di scegliere i magistrati che concorrono per trasferimento all'assegnazione di funzioni direttive o operative, il C.S.M. non trova cioè nei fascicoli personali dei magistrati — se non raramente — informazioni che di per sé consentano di operare scelte ancorabili ad elementi certi e discriminanti, elementi cioè da tutti riconoscibili come validi e che quindi possono essere fatti ragionevolmente valere per generare consensi di tipo universalistico. Ne consegue — e i dati da noi sistematicamente raccolti direttamente dai verbali del C.S.M. lo possono puntualmente dimostrare — che l'organo di autogoverno della magistratura nel prendere le sue decisioni ondeggia, con varie combinazioni, tra due modalità decisorie. Quella di rispettare l'u-

nico elemento certo di scelta, quello dell'anzianità (con tutte le diffezioni che tale tipo di scelta può comportare) e quello della scelta basata sull'unica valutazione «di merito» spesso possibile, cioè quella di cui si fanno personali garanti coloro che in Consiglio «conoscono il valore dei candidati». Soprattutto in un corpo collegiale relativamente numeroso ed elettivo, le scelte «di merito» così operate creano ricorrentemente sia le condizioni del conflitto tra «testimonianze» contrastanti sia, più spesso, quella — organizzativamente meno onerosa — dello *scambio* che porta alla lottizzazione (se io credo alla valutazione di cui tu o il tuo gruppo ti fai garante oggi, domani tu dovrai dare credito alla valutazione mia e del mio gruppo). È uno scambio in cui ovviamente conta anche la consistenza e la tenuta degli schieramenti correntizi, nonché la loro capacità di trovare solidarietà più o meno occasionali, più o meno ricorrenti, con questa o quella delle componenti c.d. laiche, (o, se si vuole, «partitiche») del C.S.M.. Avviene così che queste modalità decisorie da un canto concorrano a creare un continuo richiamo all'aggregazione dei gruppi (da cui dipendono sia l'efficacia operativa in Consiglio sia anche il consenso della «base») e dall'altro generino tra i magistrati «della base» — anche tra coloro che criticano queste modalità decisorie — l'esigenza di avere in Consiglio un gruppo cui far capo e che sia garante del loro valore professionale (e che quindi all'occorrenza possa soddisfare le loro aspettative a questo o quel posto oppure anche proteggerli da valutazioni negative).

Potrà una legge sul sistema elettorale della componente togata del Consiglio modificare da sola ed in modo radicale queste modalità decisorie, le tendenze all'aggregazione per gruppi, e le modalità con cui vengono espressi i consensi, senza nulla variare nelle attuali modalità di valutazione della professionalità?

E vengo ad un secondo esempio che parte dal primo ed è inteso ad evidenziare un *particolare aspetto del fenomeno della politicizzazione* che deriva sia dalle cose sin qui dette, sia dalle caratteristiche del Consiglio, sia anche da una delle deviazioni del nostro assetto giudiziario rispetto a quello di altri paesi a tradizione democostituzionale.

Gli organismi del tipo del nostro Consiglio Superiore della Magistratura esistenti in Europa sono competenti solo per i provvedimenti che riguardano i giudici e non anche per quelli che riguardano i pubblici ministeri (anche nel caso della Francia, ove vi

è una carriera unificata della magistratura giudicante e requirente, i provvedimenti relativi allo *status* di coloro che svolgono le funzioni di pubblico ministero spettano comunque al Ministro della Giustizia). È questa una differenza di non piccolo significato. A percepirne la rilevanza basterebbe richiamare l'attenzione sulla circostanza che quasi tutte le tensioni — sia quelle interne sia anche e soprattutto quelle con l'esterno — che negli ultimi anni hanno caratterizzato la vita del nostro C.S.M. provocando spesso accuse di politicizzazione, si collegano ad eventi che coinvolgono o si collegano ad attività di magistrati che svolgono funzioni inquirenti. Mi piace qui ricordare che ho ricorrentemente fatto riferimento a questo fenomeno in un mio recente viaggio in Polonia ove — su ufficiale invito del Ministero della Giustizia — ho avuto a più riprese la possibilità di discutere dei cambiamenti in corso nel settore dell'amministrazione della giustizia in quel Paese (come parte del suo più ampio processo di democratizzazione). Ai miei interlocutori che, nella prospettiva di creazione di un Consiglio Superiore della Magistratura anche in Polonia, esprimevano la preoccupazione che potesse generare le stesse tensioni (e quindi anche le accuse di politicizzazione) che aveva generato in Italia facevo tra l'altro osservare, appunto, che se in Italia, così come loro si proponevano di fare in Polonia, si fosse attivato un C.S.M. con competenza per i soli provvedimenti relativi allo *status* dei *giudici*, gran parte di quelle tensioni non vi sarebbero comunque state. Perché? Le ragioni sono molteplici ma la principale è certamente che nel nostro Paese il ruolo di chi svolge funzioni inquirenti ed è titolare dell'iniziativa penale (per il passato, quindi, anche il pretore e il giudice istruttore) assume connotazioni di grande rilievo politico. Questo perché il precetto costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale essendo *di fatto* impraticabile nasconde e rende non trasparenti decisioni discrezionali che possono assumere, spesso assumono, e ancora più spesso si ritiene che assumano, non limpide valutazioni di opportunità¹⁸. Gli effetti disastrosi che le iniziative dei magistrati inquirenti possono avere sullo *status* civile ed economico di ciascuno di noi così come sulle fortune di chi opera nel settore della politica attiva¹⁹

¹⁸ Vedi C. Guarnieri, *Pubblico ministero e sistema politico*, (presentazione di G. Di Federico), Padova, 1984.

¹⁹ Vedi G. Di Federico, *La crisi del sistema giudiziario e la questione della responsabi-*

— rese ancora più devastanti dalla tragica lentezza della nostra giustizia — hanno spesso caricato di forte significato, in Consiglio, la scelta dei magistrati da destinare a quelle posizioni (non solo quelle direttive ma anche quelle operative a causa della cosiddetta «personalizzazione delle funzioni» anche negli uffici inquirenti). Che le aspettative ed i timori esterni, più o meno fondati qui non importa, tendano poi a condizionare le decisioni del C.S.M. in questa materia è quindi del tutto comprensibile. Ancor di più lo è allorché, come certamente è avvenuto in più di una circostanza, i magistrati che aspirano a quelle posizioni, nel cercare appoggi tra le componenti laiche del C.S.M. si fanno parte diligente nel segnalare «in via riservata» i danni politici che potrebbero derivare dalla nomina dei loro concorrenti. È anche perfettamente comprensibile — senza che io debba spendervi ulteriori parole — che l'assenza di valutazioni attendibili sulle caratteristiche professionali dei magistrati che di volta in volta concorrono a quelle posizioni apre maggiori spazi a tali influenze esterne. Che poi al successo di tali influenze corrispondano le conseguenze volute sul piano operativo da chi quell'influenza ha esercitato è tutta un'altra questione che pur essendo molto rilevante non rientra nell'economia del discorso che stiamo facendo.

Mi rendo conto di aver fatto riferimento a fenomeni molto complessi in maniera eccessivamente sintetica e di aver trattato aspetti di tipo problematico senza quella analiticità che avrebbero meritato. Mi sembra tuttavia che, per quanto trattato in maniera molto sintetica, anche il secondo esempio legittimi lo stesso *tipo* di domanda da me formulata alla fine del primo esempio e cioè: potrà una legge di riforma del sistema elettorale della componente togata del Consiglio modificare da sola ed in modo radicale queste modalità decisorie, diminuire la significatività politica di queste decisioni, tacitare le aspettative e le paure che rispetto ad esse si agitano all'esterno?

In coda a questo esempio ci si consenta una parentesi solo per ricordare che il fenomeno cui ci si riferisce col termine di «politizzazione della magistratura» è ben più ampio e preoccupante di quello che può apparire dal solo esempio che abbiamo testé fatto.

lità civile dei magistrati, in *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di P. Corbetta e R. Leonardi, Bologna, 1989.

Esso ha molte facce ed in vario modo minaccia l'indipendenza della magistratura e la sua immagine di imparzialità. Ci basti accennare ad uno solo degli altri aspetti della «politizzazione» — forse il più visibile — su cui abbiamo condotto analitiche ricerche. Quello cioè del forte incremento, nel numero e nella varietà, degli incarichi extragiudiziari. Il richiamo a questo fenomeno, per quanto generico, ci è sembrato opportuno in questa sede perché, per certi versi, esso si collega in maniera perversa anche all'incapacità del C.S.M. di svolgere quelli che abbiamo chiamato i suoi «compiti primari». Se da un canto la disponibilità di questi incarichi si genera all'esterno (e comunque può essere ricollegata al timore che la funzione giudiziaria incute, cioè all'orientamento crescente da parte di agenti esterni di ricercare amici nel palazzo sempre più potente della giustizia), dall'altro l'orientamento di molti magistrati a procacciarsi o ad accettarli in misura di gran lunga superiore al passato, certamente si collega all'assenza di un qualsivoglia significativo nesso tra *prestazioni giudiziarie* e conseguimento dei benefici della carriera, cumulata alla possibilità di ottenere tutte le promozioni con un servizio effettivo nelle funzioni giudiziarie molto limitato e, al limite, anche a prescindere da esso. Questo infatti ha dato il via — ed è comprensibile che ciò avvenga soprattutto in un corpo reclutato burocraticamente — alla ricerca di gratificazioni esterne in misura prima impraticabile. Alla ricerca di gratificazioni aggiuntive, cioè, che sono concesse da gruppi o persone esterne alla magistratura e in particolare all'acquisizione di quegli incarichi (a volte vere e proprie carriere concomitanti con quella giudiziaria) che sono elargiti da uomini politici o che comunque rientrano in quel vasto sistema delle spoglie che è di fatto controllato dai partiti. Così guardando i dati delle nostre ricerche, e soffermandoci solo sugli incarichi che sono più visibilmente di natura politica, nel corso del tempo vediamo crescere il numero di magistrati che vengono candidati per le varie elezioni, che divengono deputati, senatori, parlamentari europei, consiglieri regionali, comunali, sindaci, ministri, sottosegretari. Così ritroviamo magistrati che servono in commissioni parlamentari, nei gabinetti e segreterie di uomini politici, in vari ministeri, presso la presidenza del Consiglio dei Ministri ecc. E si badi bene che culturalmente il fenomeno è più consistente e pericoloso per l'indipendenza della magistratura e la sua immagine di imparzialità di quanto non indichino le pur ampie dimensioni del

fenomeno, *sia* perché esso provoca diffuse aspirazioni tra i magistrati (nel senso che il numero di coloro che aspirano e «si danno da fare» per ottenere gratificazioni esterne è ovviamente ben superiore a quello di coloro che le ottengono) *sia* anche perché alimenta un alone di *plausibili sospetti* anche sui comportamenti giudiziari di coloro che quelle aspirazioni e quelle gratificazioni non cercano e non hanno. Paradossalmente quindi — è questa *una* delle conclusioni della nostra ricerca sul fenomeno — il successo raggiunto dai magistrati sul piano della cosiddetta indipendenza interna con l'abolizione di fatto della carriera ha contribuito a produrre forme più diffuse, articolate e pericolose di dipendenza esterna²⁰.

Dopo questa parentesi aggiungo subito che anche a prescindere dal fenomeno degli incarichi extra-giudiziari — che qui abbiamo solo richiamato nei suoi tratti più generali e con riferimento *solo ad alcune delle disfunzioni che genera* — i due esempi che succintamente abbiamo dianzi illustrato sono di per sé comunque sufficienti a sottolineare l'urgenza di una riflessione sui compiti primari del C.S.M. e sulle modalità con cui li svolge. È una riflessione che concerne le stesse ragioni d'essere del nostro C.S.M., e cioè, se si vuole, la «scommessa» che il nostro costituente ha fatto creandolo così come esso è attualmente. È un modello di C.S.M. — voglio ricordarlo — che ha indubbiamente esercitato un fascino anche all'estero e generato tendenze imitative in altri paesi. È un fascino però che è venuto decisamente scadendo nel tempo. Si pensi alla chiara imitazione del modello del nostro C.S.M. operato dal costituente spagnolo, dopo la caduta del regime franchista. Imitazione che ha però trovato una correzione entro pochi anni con la seconda *Ley organica del Poder judicial* del 1985 la quale ha stabilito tra l'altro che la componente togata (maggioritaria come da noi) non fosse più eletta dai magistrati ma eletta, invece, dal Parlamento (la nomina viene poi fatta con atto del Re).

Si pensi poi alla Francia ove le tendenze ad imitare il modello del nostro C.S.M., dopo essere state a lungo nelle aspirazioni del

²⁰ Vedi G. Di Federico, *Gli incarichi extra-giudiziari dei magistrati: una grave minaccia per l'indipendenza ed imparzialità del giudice, una grave violazione del principio della divisione dei poteri*, saggio introduttivo al volume di F. Zannotti, *Le attività extra-giudiziarie dei magistrati ordinari*, Padova, 1981, pp. XIII-LXXXVI.

Syndicat de la magistrature, hanno trovato accoglienza nei programmi di riforma del primo governo socialista alla fine degli anni '70. Dopo un lungo lavoro compiuto da una commissione nominata *ad hoc* (che aveva il compito di elaborare una riforma complessiva dello *Statut de la Magistrature*) l'idea venne abbandonata mantenendo a tutt'oggi il sistema precedente (in cui tutti i componenti sono nominati dal Presidente della Repubblica). Su questo ripensamento ha certo pesato in termini negativi un'attenta valutazione delle modalità con cui il nostro C.S.M. aveva funzionato ed in particolare la sua incapacità di assolvere ai compiti di valutazione e selezione nel corso della carriera (e qui non mi riferisco più a cose sentite dire o lette, ma a cose che conosco personalmente perché, seppure informalmente, l'esperienza italiana è stata conosciuta in Francia anche per il tramite delle ricerche da noi condotte, e anche sulla base di dati da noi allora non ancora pubblicati).

Se da un canto il fascino del nostro modello di C.S.M. è venuto scadendo nella considerazione dei riformatori stranieri, generando — quando adottato, come nel caso della Spagna — rapide correzioni di rotta, dall'altro suscita timore — come abbiamo già indicato con riferimento alla Polonia — anche in coloro che, in fase di transizione alla democrazia, si pongono il problema di come tutelare l'indipendenza della magistratura. Certamente l'aspirazione a ottenere un C.S.M. come il nostro rimane invece viva nell'ambito delle organizzazioni sindacali delle magistrature di altri paesi europei, ma ciò, se si tiene conto dei vantaggi corporativi che assicura — almeno di quelli a medio termine — non può certo destare meraviglia.

È ora opportuno che ci poniamo con molta chiarezza una domanda. Quanto fin qui detto significa di necessità che il nostro modello di C.S.M. sia ormai da abbandonare? Che sia ormai giunto il momento di cambiare più o meno radicalmente la sua struttura e la sua composizione? È questa certamente l'indicazione che emerge in vario modo dalle proposte di riforma costituzionale — avanzate da deputati della D.C., del P.S.I., del P.L.I. — cui ho fatto riferimento all'inizio del mio discorso. Personalmente non so né voglio provare ora a dare una risposta a quella domanda, anche perché si tratta di questione inattuale. Quello che a me sembra certo è che sia impellente un impegno di tutti per far sì che il prossimo Consiglio Superiore assolva adeguata-

mente i compiti primari che gli sono stati affidati espressamente dalla Costituzione, per correggere al contempo — e di conseguenza — le molteplici disfunzioni che dal suo mancato assolvimento, come abbiamo visto, discendono. È un impegno non facile ma necessario ed urgente. È un impegno che coinvolge anche il Parlamento, per quelle parti delle norme relative allo *status* dei magistrati che impediscono un corretto svolgimento delle funzioni del C.S.M. (come ad esempio quelle in materia di incarichi extragiudiziari o in materia di etica giudiziaria). Se questo impegno non verrà assolto con prontezza ed efficacia le tendenze del cambiamento dell'attuale modello di C.S.M., già presenti nelle proposte di riforma costituzionale pendenti in Parlamento, si rafforzeranno vieppiù e si faranno vieppiù radicali.

Sarebbe certamente interessante prendere in considerazione il progetto di riforma presentato dai parlamentari del Partito Comunista, non certo per quello che concerne le modificazioni al sistema elettorale — che come già indicato sono molto limitate — quanto piuttosto per le innovazioni che vengono proposte con riferimento alla forma dei provvedimenti del C.S.M., alla creazione presso il C.S.M. di una «scuola per il tirocinio e la formazione permanente» e di un ispettorato, alla ristrutturazione dell'assetto interno del C.S.M. con l'ampliamento del suo organico ecc. Considerare ciascuna di queste proposte valutandone i pro ed i contro alla luce delle ricerche da noi condotte sul funzionamento del C.S.M. richiederebbe però una trattazione molto lunga e complessa che certamente trascende l'ambito e gli obiettivi di questa relazione. Farò un solo commento, esprimendo la mia meraviglia per il fatto che i proponenti, essendosi posti sia il problema dei compiti che svolge il C.S.M. sia quello di individuare le strutture per rendere più funzionale il suo operare, abbiano trascurato di potersi esplicitamente, in via preliminare e prioritaria (prioritaria rispetto all'attribuzione di nuovi compiti) il problema di come far sì che il C.S.M. adempia, quantomeno con un minimo di efficacia, ai compiti che in via primaria ed esclusiva gli sono affidati dalla Costituzione. Quelli, cioè, che costituiscono la sua stessa ragion d'essere: garantire ai cittadini le qualificazioni professionali dei loro giudici e pubblici ministeri. Se ciò è dovuto — ancora una volta — all'orientamento del maggiore partito di opposizione di

compiacere la magistratura organizzata²¹, forse non è più un'operazione pagante come per il passato, visto che le disfunzioni di cui ho parlato — e di cui parlo ormai da moltissimi anni — sono al fine pubblicamente riconosciute anche da molti magistrati sia in seno al C.S.M. sia, sempre più frequentemente, anche nell'ambito dei convegni organizzati dall'A.N.M.I. e dalle sue correnti.

²¹ Vedi G. Di Federico, *La crisi del sistema giudiziario...*, op. cit., p. 113 e ss.