

Riforma dell'Ordinamento giudiziario: modifiche alla Costituzione con legge ordinaria

di Giuseppe Di Federico
(13 luglio 2007)

Gli studiosi italiani di diritto costituzionale non hanno dedicato grande attenzione al momento applicativo delle norme costituzionali in materia di ordinamento giudiziario. Non lo hanno fatto (con qualche timida eccezione) con riferimento alla applicabilità (*rectius* "inapplicabilità) del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Non lo hanno fatto con riferimento alla utilizzazione di giudici onorari nei collegi penali (è una violazione dell'articolo 106?). Non sembrano interessati a farlo con riferimento ad una delle modifiche dell'ordinamento giudiziario attualmente in discussione al Senato che chiaramente altera il testo costituzionale. La normativa predisposta dal Ministro Mastella con riferimento alle valutazioni di professionalità dei magistrati, infatti, cancella, senza che appaia esplicitamente, uno dei compiti che l'articolo 105 della Costituzione attribuisce al CSM. Quello, cioè, di provvedere alle promozioni dei magistrati vagliandone le qualificazioni professionali nel corso della loro carriera. Compito di grande rilievo voluto dal costituente per garantire ai cittadini magistrati che abbiano le qualificazioni necessarie ad amministrare giustizia. Il potente sindacato dei magistrati è sempre stato contrario a quelle valutazioni di professionalità, non a parole ma certamente nei fatti. Per circa 40 anni ha operato con successo per svuotare di reale contenuto quelle valutazioni ed ora, con questa proposta di riforma, se approvata, otterrà quanto da anni richiede e cioè che il dettato costituzionale relativo alle promozioni divenga anche formalmente lettera morta. Per comprendere queste affermazioni è necessario riassumere e valutare molto brevemente quanto accaduto e quanto sta accadendo.

Le valutazioni per le promozioni dei magistrati finora previste dalla legge sono quattro, tutte collegate a distinte qualifiche: dopo due anni dal reclutamento la valutazione per la promozione a magistrato di tribunale, dopo altri 11 anni per la promozione a magistrato di appello, dopo altri 7 anni per la promozione a magistrato di cassazione dopo altri 8 anni per la promozione a magistrato di cassazione con funzioni direttive. Le valutazioni per quelle promozioni sono state sinora fatte a livello distrettuale dai consigli giudiziari ed al livello nazionale, in via definitiva, dal CSM. In entrambi gli organismi la stragrande maggioranza dei componenti è composta da rappresentanti del sindacato della magistratura, cioè l'Associazione Nazionale Magistrati. Risultati: 1) nonostante la legge preveda vagli rigorosi, negli ultimi 40 anni tutti i magistrati sono stati promossi a tutti i livelli della carriera con valutazioni altamente laudative e tutti hanno raggiunto il massimo della carriera ed il più alto livello di stipendio e pensione, con la sola eccezione di coloro che avevano subito gravissime condanne disciplinari o penali (molto spesso tuttavia la bocciatura ha ritardato solo di qualche anno il pieno svolgimento della carriera e dei relativi vantaggi economici); 2) nei 40-45 anni in cui di regola rimangono in servizio i nostri magistrati non subiscono, da ormai 40 anni, nessun concreto vaglio di professionalità e tutti risultano formalmente grandi giuristi e grandi lavoratori.

Utilizzando ricerche da me condotte su decine di migliaia di promozioni effettuate a partire dagli anni '60, all'inizio del mio mandato di consigliere del CSM ho presentato una relazione (riportata integralmente nel verbale del 13 novembre 2002) nella quale si documentavano le molteplici conseguenze negative derivanti dalla pluri-decennale assenza di valutazioni della professionalità dei nostri magistrati. Nessuno degli altri componenti del CSM ha sollevato obiezioni – né avrebbero potuto- sulla veridicità della mia relazione. Tanto che in quella stessa seduta il CSM decise di istituire una commissione di studio per meglio effettuare, in futuro, le valutazioni di professionalità dei magistrati in occasione delle promozioni (le proposte di quella commissione non hanno

tuttavia avuto alcun effetto).

In quella mia relazione iniziale, e poi più volte nel corso dei 4 anni di lavoro consiliare, ho ricordato che nei lavori della Costituente non vi era nessuna indicazione che il termine "promozioni" utilizzato all'art. 105 potesse avere un significato diverso da quello che ha nella lingua italiana. Che quindi le promozioni generalizzate e prive di sostanziale contenuto valutativo effettuate dal CSM negli ultimi 40 anni costituiscono, di fatto, la violazione di un importante obbligo imposto al CSM stesso dalla nostra Costituzione.

Il progetto di legge governativo in discussione al Senato soddisfa appieno le richieste da tempo avanzate del sindacato della magistratura e risolve alla radice il problema delle promozioni. Elimina le qualifiche di magistrato di appello, di magistrato di cassazione, di magistrato di cassazione con funzioni direttive, cioè elimina tutti i livelli della carriera dei magistrati (che sono poi quelli conosciute dal Costituente al momento di scrivere l'art. 105). Se, come sembra, quel progetto di legge sarà approvato, il CSM non effettuerà più le promozioni dei magistrati, neppure formalmente. Non potrebbe neppure farlo perché le qualifiche cui i magistrati dovrebbero essere promossi non esisterebbero più. Tuttavia, tra i compiti e gli obblighi del CSM previsti dall'articolo 105 della nostra Costituzione rimarrebbe comunque quello di effettuare promozioni che non saranno più fatte. Si tratta in buona sostanza di una modifica della Costituzione fatta, senza dirlo, con legge ordinaria.

Tre postille. La prima. Dicendo e mostrando che per i 40-45 anni di permanenza in servizio i nostri magistrati non sono sottoposti a reali vagli di professionalità non voglio certo affermare che non vi siano magistrati di grande valore (con alcuni di loro ho a lungo collaborato, con Giovanni Falcone, con Adolfo Beria di Argentine, con Girolamo Minervini, ed altri ancora). I magistrati di grande valore sono tuttavia tali solo per virtù propria e non perché tutti i magistrati siano sospinti ad esserlo da efficaci stimoli istituzionali come avviene, invece, in altri paesi europei ove i sistemi di promozione dei magistrati sono cosa molto seria ed altamente selettivi.

Seconda postilla. Ho detto che finora le promozioni sono state temporaneamente negate solo a seguito di gravi violazioni disciplinari. Cosa sia una grave violazione disciplinare è concetto assai relativo che merita un'illustrazione onde capire cosa significa per il CSM. Faccio il più semplice degli esempi di cui dispongo. Un pubblico ministero aveva dimenticato di ordinare la scarcerazione di un extracomunitario in detenzione preventiva ed il malcapitato è rimasto ingiustamente in carcere per oltre 15 mesi. Il pm in questione aveva ricevuto dal CSM la sanzione disciplinare dell'ammonizione (poco più di un buffetto). Il 18 febbraio 2004 CSM ha deciso di promuovere comunque quel pm. A chi obiettava che il suo comportamento denotava mancanza di professionalità e diligenza, un consigliere ha risposto che dopotutto il pm era incorso in quella dimenticanza una sola volta e che quindi non si trattava di un comportamento abituale. Queste affermazioni non appaiono nel verbale del CSM, ma hanno tuttavia convinto la maggioranza dei suoi componenti.

Terza postilla. In questo brevissimo scritto ho trascurato molti degli argomenti e dei dati che avrebbero dovuto accompagnare la trattazione di argomenti tanto complessi. Se sarò riuscito a suscitare interesse e, possibilmente, una discussione sui temi indicati sarò certamente disponibile ad integrare, motivare e documentare quanto detto, ben oltre le poche note qui utilizzate.

* Professore emerito di ordinamento giudiziario - Università di Bologna