

## **A proposito delle attribuzioni delle Commissioni referenti.**

*(Estratto della delibera del 9 luglio 1996)*

### *1. L'attuale ripartizione delle competenze tra le commissioni. Profili critici.*

La situazione attuale presenta alcuni inconvenienti che influiscono sulla capacità del Consiglio di svolgere al meglio tutte le funzioni ad esso proprie. I dati negativi più evidenti sono rappresentati, in primo luogo, dalla *disomogeneità del carico quantitativo e qualitativo delle competenze attribuite alle varie commissioni*, con la conseguenza che esistono Commissioni eccessivamente onerate, le quali non riescono quindi a svolgere con adeguata tempestività ed efficacia il loro ruolo. Questo inconveniente si presenta in termini particolarmente evidenti con riferimento a due commissioni che sono assolutamente cruciali per il Consiglio e per l'istituzione giudiziaria: la prima commissione e la commissione per il conferimento degli uffici direttivi. Il problema presenta peraltro aspetti che vanno al di là del pur essenziale profilo dell'efficienza operativa. Il sovraccarico di lavoro, infatti – oltre a poter influire sulla qualità del processo istruttorio e deliberativo – può indurre (e, di fatto, in alcuni casi induce) effetti distorsivi di vario tipo nell'approccio a talune pratiche e a taluni compiti e generalmente favorisce il prevalere della tradizione di tipo burocratico, specie per i settori di competenza della commissione considerati aggiuntivi rispetto a quello che viene sentito come il filone principale delle sue attribuzioni. Nè può tacersi che una eccessivamente squilibrata ripartizione dei carichi di lavoro può influire anche sulla possibilità, per i componenti delle commissioni più gravate, di dedicare ai lavori del Consiglio complessivamente considerati un impegno pari a quello degli altri loro colleghi.

Il secondo profilo negativo nell'attuale situazione è stato individuato nella *disomogeneità interna delle attribuzioni proprie di alcune commissioni*. Che il "pacchetto" di competenze ascritte a ciascuna commissione presenti anche compiti eterogenei rispetto all'insieme è, in qualche misura, inevitabile; ma il fenomeno deve essere ridotto al minimo, sia al fine di garantire la capacità di ciascuna commissione di elaborare indirizzi coerenti e moduli operativi omogenei, sia al fine di evitare che talune funzioni, proprio a causa della loro eterogeneità rispetto all'insieme, non siano adeguatamente valorizzate.

Strettamente collegato al profilo precedente è il dato, anch'esso negativo, costituito dalla *frammentazione di talune funzioni, che attual-*

mente sono ripartite tra più commissioni. Esempio evidente, al riguardo, è quello della formazione professionale (ora di competenza della commissione uditori e della commissione riforma) e delle valutazioni di professionalità non collegate ai momenti concorsuali, delle quali sono oggi investite la commissione uditori, la quarta commissione e la commissione direttivi. Anche questa dispersione impedisce una visione unitaria, ostacola la formazione di indirizzi coerenti e contribuisce, quindi, ad una insufficiente valorizzazione di funzioni che invece oggi vengono considerate centrali per la legittimazione stessa dell'istituzione giudiziaria.

La disomogeneità delle attribuzioni e la dispersione di quelle ricollegabili ad un'unica funzione, in particolare, producono in definitiva l'impossibilità di rendere organico, mirato e coordinato l'intervento del consiglio su tre temi fondamentali: quelli già detti della formazione professionale (da collegare a quello del reclutamento) e dei controlli valutativi di professionalità e quello, altrettanto cruciale dell'organizzazione degli uffici giudiziari. A quest'ultimo riguardo, appare significativo il fatto che, attualmente, il Consiglio non sia in grado di gestire funzionalmente e sistematicamente le relazioni conclusive delle ispezioni di cui all'articolo 7 della legge 12 agosto 1962 n. 1311; che il Consiglio non abbia attualmente cognizione precisa dei carichi di lavoro degli uffici giudiziari e non sia quindi in grado di effettuare valutazioni comparative attendibili in relazione agli organici; che, in larga misura, dell'andamento organizzativo degli uffici il Consiglio apprenda qualcosa solo in occasione di crisi o patologie e non sia quindi in grado di porre in essere misure appropriate per prevenire queste e quelle.

Un ulteriore dato negativo è infine rappresentato dal numero eccessivo delle Commissioni, che costituisce un fattore evidente di disfunzionalità e che induce a frammentare il lavoro di alcune di esse in riunioni rese poco produttive dalla loro brevissima durata e dalla necessità dei loro componenti di dedicare il loro impegno ad altri segmenti del sistema consiliare.

È stata segnalata anche la necessità di sottoporre a riesame la necessità o meno di mantenere l'attuale composizione numerica delle Commissioni (l'unico vincolo legislativo al riguardo è quello che si riferisce alla Commissione per il conferimento degli uffici direttivi, per la quale l'art. 11, terzo comma della legge 24 marzo 1958 n. 195 prescrive che essa sia formata da sei componenti di cui quattro eletti dai magistrati e due dal Parlamento; può anche ritenersi implicitamente imposto dall'ordinamento il rapporto 2:1 tra componenti togati e componenti laici). Peraltro, per la Commissione Riforma si è ritenuto oppor-

tuno non ridurre l'attuale numero di nove componenti che meglio assicura la compresenza nella Commissione della necessaria pluralità di esperienze professionali e culturali. Per il resto, invece, è apparso più prudente rinviare l'esame del problema, al fine di affrontarlo – insieme, eventualmente, all'ipotesi di rendere possibile la formazione di sotto-commissioni per rendere più spedita l'attività istruttoria e preparatoria – dopo aver verificato la resa concreta delle modifiche qui indicate.

## *2. Gli obiettivi della riforma.*

La ricognizione, sia pure sommaria, dei difetti e degli inconvenienti che il sistema attuale presenta si traduce agevolmente nella individuazione degli obiettivi che la riforma di esso deve perseguire.

Razionalizzare il sistema delle Commissioni richiede, in sostanza, di operare secondo le seguenti direttive:

- maggiore omogeneità del carico qualitativo e quantitativo delle competenze attribuite alle diverse commissioni: questo significa alleggerire il carico di lavoro delle commissioni attualmente troppo-gravate (la prima commissione, la commissione direttivi e, in minor misura, la terza commissione) ed arricchire, di converso, le attribuzioni di alcune delle altre, con soppressione o accorpamento di quelle minori;

- riduzione del numero complessivo delle commissioni;

- maggiore omogeneità interna delle competenze attribuite a ciascuna commissione, con il fine di assicurare che dette attribuzioni rappresentino, nei limiti del possibile, un insieme razionalmente e funzionalmente coordinato, corrispondente, di regola, ad un settore delle funzioni del Consiglio individuato come fondamentale e tendenzialmente unitario, con superamento dell'attuale frammentazione e dispersione di alcune competenze;

- istituzione di nuove commissioni (o di commissioni più o meno radicalmente rinnovate quanto competenze) per l'attività preparatoria relativa a tre importanti gruppi di funzioni omogenee: formazione professionale; valutazioni di professionalità; interventi (propositivi, consultivi e di controllo) sulla gestione e l'organizzazione degli uffici giudiziari;

- razionalizzazione delle modalità di lavoro delle commissioni mediante opportune modifiche regolamentari, dirette soprattutto ad introdurre elementi di flessibilità nelle procedure, mediante la previsione di una maggiore possibilità di delega dell'attività istruttoria al relatore, salvo il potere di ciascun componente di chiedere il mantenimento della collegialità piena.

### 3. *Le modalità di attuazione della riforma. I limiti del potere regolamentare.*

Come è noto, il Consiglio superiore della magistratura “può disciplinare con regolamento interno il funzionamento del Consiglio” stesso (art. 20, n.7, legge 24 marzo 1958 n. 195), nel rispetto, ovviamente, delle disposizioni legislative in materia.

Peraltro, per quanto riguarda le Commissioni, l'art. 3 della medesima legge prevede che “Su proposta del Comitato di presidenza, il Presidente del Consiglio superiore nomina all'inizio di ogni anno le commissioni aventi il compito di riferire al Consiglio nonché la commissione speciale di cui all'art. 11, terzo comma” (si tratta della commissione per il conferimento degli uffici direttivi. La norma (a parte la incomprensibile denominazione di “speciale” attribuita alla commissione per il conferimento degli uffici direttivi, come del resto sono incomprensibili le qualificazioni di “permanenti” o “speciali” attribuite dal Regolamento interno ad altre commissioni) si riferisce alla nomina dei componenti delle commissioni e risponde ad una evidente funzione di garanzia, in quanto sottrae tali determinazioni al principio di maggioranza, attribuendole al Presidente del Consiglio, in coerenza con la funzione di garanzia che gli è propria.

Meno spiegabile è invece l'art. 31 del D.P.R. 16 settembre 1958 n. 916, secondo cui “Il Presidente del Consiglio superiore della magistratura, su proposta del Comitato di presidenza, determina all'inizio di ogni anno il numero e le attribuzioni delle commissioni, aventi il compito di riferire al Consiglio, previste dall'art. 3 della legge, e nomina i componenti scegliendoli per due terzi fra i componenti magistrati e per un terzo fra quelli eletti dal Parlamento”. La dottrina (cfr. in particolare, FERRARI, *Il Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Enc. giur. Treccani*, § 5.3.) ha criticato tale norma denunciandone l'incostituzionalità per eccesso di delega: in base all'art. 43 della legge, infatti, il Governo era autorizzato ad emanare disposizioni di carattere transitorio e di attuazione e norme di coordinamento con le altre leggi di ordinamento giudiziario, mentre l'art. 31 citato conferisce al Presidente non solo il potere di nomina dei componenti delle commissioni, ma anche il potere di determinare il numero e le attribuzioni delle commissioni stesse, ciò che, secondo la normativa legislativa, sarebbe stato invece di competenza del regolamento consiliare.

In questo quadro normativo, l'istituzione e le attribuzioni delle commissioni trovano, di regola, la loro fonte nel decreto annuale del Presidente del Consiglio superiore della magistratura. Nella prassi, l'istituzione di nuove commissioni segue ad una delibera del Consiglio –

adottata su proposta della Commissione per il regolamento interno, previa consultazioni informali con il Presidente del Consiglio superiore della magistratura – che modifica il regolamento interno mediante inserzione della previsione della nuova Commissione e “sottopone all’attenzione del Presidente della Repubblica la valutazione dello schema di competenze attribuibili alla istituenda commissione” (così è stato, da ultimo, per la neo-istituita “commissione per i problemi posti all’amministrazione della giustizia dalla criminalità organizzata”. Lo schema delle competenze delle varie commissioni, contenuto nel decreto annuale del Presidente ai sensi del citato art. 31, è riprodotto in calce al Regolamento interno.

Tale prassi, peraltro, registra alcune eccezioni: la stessa Commissione per il Regolamento interno, ad esempio, ha le sue attribuzioni stabilite direttamente dall’art. 33 Regolamento interno; di altre Commissioni il Regolamento interno stabilisce direttamente l’esistenza e il decreto presidenziale si limita a far rinvio al regolamento stesso; per la Commissione speciale per l’automazione dei servizi del Consiglio, il Consiglio ha provveduto direttamente a modificare le competenze, dandone comunicazione al Comitato di presidenza (cfr. delibera 13 dicembre 1995). Qualche interrogativo potrebbe anche porsi in ordine alla delegabilità al Vicepresidente dell’esercizio delle attribuzioni di cui all’art. 31 del D.P.R. 16 settembre 1958 n. 916.

La proposta che segue deve quindi essere letta avendo riguardo a questo non chiarissimo quadro normativo. In particolare non è apparsa praticabile la possibilità di inserire all’interno del Regolamento interno le attribuzioni delle commissioni, sia pure facendo ricorso ad una formula di salvaguardia del potere attribuito in materia al Presidente del Consiglio superiore della magistratura dall’art. 31 del D.P.R. 916 del 1958 (ad esempio, mediante una norma che inizi con la formula “salvo diversa determinazione del Presidente del Consiglio superiore della magistratura ai sensi dell’art. 31 del del D.P.R. 16 settembre 1958 n. 916”), poiché ciò avrebbe comportato una sorta di modificabilità del regolamento ad opera del Presidente del Consiglio superiore della magistratura, o, viceversa, la modificabilità delle attribuzioni delle Commissioni con la procedura di modifica del Regolamento anziché con l’annuale decreto presidenziale. Si è quindi ritenuto più appropriato il semplice rinvio formale ad una tabella allegata al regolamento e destinata a riprodurre le determinazioni adottate dalla Presidenza ai sensi del citato art. 31.

#### *4. L'incidenza della riforma sulle strutture amministrative.*

Su un piano diverso da quello fin qui esaminato, ma di non minore importanza per le concrete possibilità di decollo effettivo della riforma, occorre anche evidenziare che la funzionalità delle Commissioni dipende anche dal dimensionamento qualitativo e quantitativo delle relative strutture amministrative e, al contempo, dalle caratteristiche proprie dei procedimenti deliberativi. Pertanto, per le Commissioni che, a seguito della riforma, risulteranno maggiormente gravate, sia pure sotto il profilo meramente quantitativo, occorrerebbe prevedere non soltanto il potenziamento della struttura di segreteria, ma anche diversi e più snelli schemi di lavoro, che consentano, ad esempio, la trattazione unitaria delle pratiche similari, la predisposizione di adeguata modulistica per i verbali e le proposte, ecc.

Occorrerà inoltre tenere presente che una rilevante modifica delle competenze delle Commissioni, – quale quella che viene qui proposta, richiederà inevitabilmente spostamento di personale, aggiornamento professionale dello stesso e adeguamento delle procedure informatiche. Tutto ciò è stato puntualmente richiamato dal Segretario generale del Consiglio Cons. Ciccolo nella sua nota del 7 maggio 1996. Il medesimo, peraltro, nel corso della successiva audizione davanti alla Commissione, ha precisato di ritenere che la proposta riforma non determini obiezioni sul piano della praticabilità e della funzionalità con riferimento agli aspetti organizzativi. Egli aveva inteso soltanto segnalare i prevedibili disagi e le inevitabili difficoltà che potranno verificarsi inizialmente, nella fase di avvio e di rodaggio. La transizione sarà certamente resa più agevole dal fatto che la riforma possa entrare in vigore nel periodo estivo (ciò che eviterà soluzioni di continuità nel corso del lavoro delle Commissioni), ma sono soprattutto l'impegno e la qualità professionale ed operativa della struttura consiliare che consentono di fare affidamento sulla sua capacità di adattamento al nuovo; l'importanza dell'obiettivo, comunque induce – nella comparazione tra difficoltà e vantaggi – a dare prioritaria considerazione a questi ultimi.

#### *5. Le proposte di modifica: numero e attribuzioni delle commissioni.*

Per quanto riguarda l'articolazione delle commissioni, le proposte che la Commissione regolamento ha elaborato e a più riprese rettificato, sulla base anche delle indicazioni provenienti dalle altre Commissioni, dalla Segreteria generale, dai magistrati addetti alle singole

Commissioni e dalle strutture di segreteria di queste ultime, sono le seguenti:

*Prima Commissione:* Le competenze attuali vengono sostanzialmente confermate, così come viene confermata l'esclusione delle incompatibilità per coniugio con le relative procedure di trasferimento d'ufficio e l'attribuzione di esse alla seconda commissione che si occuperà di tutta la materia delle incompatibilità. Con apposita modifica della disciplina regolamentare dei casi di connessione, viene stabilita la competenza di quest'ultima anche per i casi di incompatibilità "mista". Si tratta di un criterio oggettivo, basato sull'atto introduttivo della procedura, ed orientato a determinare un sia pur lieve alleggerimento dell'attuale carico di lavoro della prima commissione. È stata anche introdotta l'esplicita menzione, tra i compiti della Commissione, dell'esame delle relazioni conclusive delle inchieste amministrative eseguite dall'Ispettorato generale presso il Ministero di Grazia e Giustizia ai sensi dell'art. 12 legge 12 agosto 1962 n. 1311: si tratta di una sottolineatura della opportunità di favorire adeguate sinergie tra attività dell'Ispettorato e funzioni consiliari rispetto ad una funzione – quella della tutela della credibilità e dell'integrità della funzione giudiziaria – che ha carattere cruciale per la legittimazione dell'istituzione.

*Seconda Commissione:* Mantiene la competenza attuale in materia di incarichi extragiudiziari e diviene competente per tutte le incompatibilità di cui agli articoli 16, 18 e 19 dell'ordinamento giudiziario, con relative procedure di trasferimento d'ufficio (tali competenze vengono trasferite alla seconda dalla quarta). A fronte di questo carico aggiuntivo, un relativo alleggerimento è dato dal trasferimento alla quarta dei provvedimenti ordinari relativi allo stato dei magistrati. Nel complesso – come può vedersi dai dati statistici forniti dalle rispettive strutture – il carico di lavoro della commissione dovrebbe risultare incrementato (probabilmente in misura maggiore di quella che risulta dai dati statistici circa il numero delle pratiche trattate dalla quarta in materia di incompatibilità, dato il prevedibile incremento dell'impegno consiliare in tale settore, che, inoltre richiede spesso istruttorie non meramente documentali), ma in misura sostenibile (considerato anche, come è stato opportunamente sottolineato, che l'annosa questione delle autorizzazioni alla partecipazione a collegi arbitrali potrebbe ormai considerarsi superata, specie dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza 152 del 1996, sembra aver condiviso l'interpretazione che il Consiglio ha dato dell'art. 32 della legge 11 febbraio

1994 n. 109 come modificato dalla legge 2 giugno 1995 n. 216 di conversione del decreto legge 3 aprile 1995 n. 101; e dopo che il Ministro dei lavori pubblici ha pubblicamente annunciato misure dirette ad eliminare la presenza di magistrati nei collegi arbitrali. Può anche osservarsi che, con le modifiche proposte, l'insieme delle attribuzioni della seconda commissione viene ad essere connotato da una significativa omogeneità assiologica (le incompatibilità sono funzionali principalmente alla salvaguardia dell'imparzialità – e dell'immagine di imparzialità – della funzione giudiziaria) che avvicina il ruolo di questa commissione a quello della prima. Il che giustifica l'attribuzione alla seconda commissione anche della trattazione di questioni di incompatibilità *ex art. 2* della legge sulle guarentigie, in caso di connessione con questioni di incompatibilità ai sensi degli art. 16, 18 e 19 o.g.

*Terza Commissione:* Conserva l'attuale competenza in materia di trasferimenti e assegnazione di sedi e di funzioni, ma viene liberata dalla competenza in materia tabellare, che viene attribuita alla commissione per l'organizzazione degli uffici, insieme alla materia delle applicazioni e delle supplenze. Alla terza commissione viene anche attribuita la competenza per l'indizione dei concorsi per l'ammissione in magistratura: quest'ultima attribuzione – si è ritenuto – appare più congrua per una commissione che si occupa della “politica del personale” di magistratura. Viene aggiunto anche il ricollocamento in ruolo, per unificare la procedura di ricollocamento a quella di assegnazione. Nel complesso si dovrebbe avere una riduzione del carico funzionale della commissione, tale da conferire ai suoi lavori il massimo di efficienza. Al fine di ottenere una sia pur relativa riduzione del carico di lavoro della Commissione direttivi, potrebbe ipotizzarsi il trasferimento alla terza anche della competenza in materia di conferimento dell'ufficio direttivo di Presidente di sezione della cassazione. Agli inconvenienti che tale soluzione presenta (si tratta di nomine che richiedono criteri di valutazione specifici, particolarmente attenti a quella che può, per sintesi, essere definita come la “cultura della Cassazione” e si tratta di nomine per le quali si deve seguire la procedura di concertazione con il Ministro) si contrappone il rilievo che l'ufficio di Presidente di sezione della Cassazione non implica un accertamento valutativo prevalentemente mirato alle capacità organizzative – come è invece per gli altri posti direttivi. Vi è peraltro un ostacolo normativo, dato dall'art. 11, terzo comma della legge 24 marzo 1958 n. 195, ed occorre esaminare se esso possa essere superato in via interpretativa: si tratta cioè di vedere se, ai sensi di tale disposizione, il con-

ferimento degli uffici direttivi debba necessariamente essere di competenza di una sola commissione o se possa invece anche essere attribuito a più commissioni, purché rimanga salvo quanto la norma prescrive in tema di procedura e di composizione. Allo stato, la Commissione ha ritenuto di non proporre lo scorporo dei provvedimenti di cui si tratta dall'ambito delle attribuzioni della Commissione per gli incarichi direttivi, in ragione delle perplessità che sono state sollevate a questo riguardo.

*Quarta Commissione:* Si tratta di una delle commissioni più radicalmente riformate, in vista dell'obiettivo di valorizzare la funzione consiliare di valutazione e controllo della professionalità dei magistrati, concentrando in un'unica articolazione del Consiglio quanto attiene alla figura e alla storia professionale del magistrato. Alla commissione viene così demandata la definizione e la gestione dei sistemi di valutazione di professionalità e tutte le progressioni in carriera, compresa la idoneità degli uditori alle funzioni giudiziarie, la nomina a magistrato di tribunale e la idoneità alle f.d.s., oltre che le procedure di dispensa ai sensi dell'art. 3 R.D.L. 511 del 1946.

È stato suggerito, peraltro, di attribuire la valutazione della idoneità degli uditori alle funzioni giudiziarie anziché a questa Commissione, alla Commissione che si occupa del tirocinio e della formazione professionale, in considerazione del fatto che la valutazione in parola è necessariamente basata su elementi e parametri diversi da quelli utilizzabili per la valutazione di professionalità dei magistrati che esercitano funzioni giudiziarie ed è una valutazione strettamente collegata al tirocinio e all'andamento di esso. Nonostante l'indubbio peso di queste considerazioni, la Commissione ha ritenuto di mantenere ferma la propria indicazione in ragione, principalmente, del seguente rilievo: allo stato appare prevalente, nell'ambito del Consiglio, la convinzione che la funzione di formazione professionale debba essere tenuta distinta dalla funzione di valutazione-selezione.

Strettamente coerente con la funzione complessiva della commissione è l'attribuzione alla stessa delle funzioni inerenti alla tenuta dei fascicoli personali e dei provvedimenti ordinari relativi allo stato dei magistrati (l'impegno di lavoro relativo a quest'ultima attribuzione è di fatto assai modesto). Coerentemente con il fine di favorire una adeguata valorizzazione la funzione di valutazione e controllo della professionalità – una funzione che pone la quarta in rapporto di connessione funzionale con i compiti di altre commissioni, ed in particolare della terza e della direttiva – il complesso delle attribuzioni di questa

commissione viene notevolmente alleggerito sul piano quantitativo, mediante il trasferimento ad altre commissioni dei compiti relativi alle incompatibilità e ai magistrati onorari che attualmente rappresentano una quota notevole del carico di lavoro della commissione.

*Riforma:* mantiene sostanzialmente l'attuale fisionomia, sia pure riscritta in alcuni punti, ma senza l'area della formazione professionale, per la quale viene istituita una apposita commissione, e senza la materia riguardante gli organici degli uffici giudiziari e simili, trasferita alla Commissione che si occupa dell'organizzazione di questi ultimi. Vengono invece aggiunte le competenze della commissione Legislazione comparata, con conseguente soppressione di quest'ultima. Nel complesso, il carico effettivo di lavoro dovrebbe risultare inalterato, considerando che già ora la materia della formazione professionale è sostanzialmente delegata al Comitato dei coordinatori e che il "pacchetto" della "legislazione comparata" è, per impegno richiesto, o equivalente o, più probabilmente, inferiore a quello della materia degli organici.

*Legislazione comparata:* viene soppressa. Le sue attribuzioni vengono cedute alla Riforma e alla Formazione professionale.

*Uditori:* viene soppressa. Le sue attribuzioni vengono trasferite alla terza (solo la indizione del concorso), alla formazione professionale (reclutamento e tirocinio) e alla quarta (idoneità alle funzioni e nomina a magistrato di tribunale). Questa soluzione presenta l'inconveniente di eliminare quello che è attualmente l'unico punto di riferimento per gli uditori. Ma, a parte la considerazione che tale unicità è già ora relativa (l'assegnazione delle sedi, ad esempio, è di competenza della terza), è probabilmente da considerare positivo che gli uditori si rapportino al Consiglio complessivamente considerato e che l'esercizio delle funzioni consiliari che li riguardano sia impostato in modo tale da favorirne la coerenza sistematica con l'esercizio delle analoghe funzioni nei confronti di tutti i magistrati.

*Direttivi:* il problema del sovraccarico di lavoro della Commissione direttivi rappresenta ora uno dei problemi più difficili e più gravi del sistema consiliare, posto che l'aumentato numero dei posti direttivi da ricoprire e la complessità e completezza degli oneri di motivazione che è necessario soddisfare per conferire capacità di resistenza alle deliberazioni in sede giurisdizionale lasciano pochi spazi per tentativi diretti ad individuare moduli operativi idonei a rendere più spe-

dito il lavoro della commissione. Per questo, oltre al trasferimento alla quarta commissione delle idoneità alle funzioni direttive superiori (ciò che rappresenta – a quanto viene riferito – un alleggerimento di circa il 10 per cento del lavoro della commissione), la commissione ha anche esaminato l'ipotesi di trasferire alla terza commissione le nomine agli uffici direttivi superiori di Presidente di sezione della Corte suprema di cassazione. Si è già detto che, allo stato, non si è ritenuto opportuno adottare questa soluzione.

*Organizzazione degli uffici:* una commissione sostanzialmente nuova, che assomma una parte delle competenze prima facenti capo all'automazione (in gran parte, peraltro, trasferite alla struttura amministrativa) del Consiglio, alla terza (tabelle, applicazioni e supplenze) e alla Riforma (organici degli uffici giudiziari) e che evidenzia una specifica e tendenzialmente unitaria funzione del Consiglio nelle materie connesse all'organizzazione e alla direzione degli uffici giudiziari, al loro carico di lavoro e alla loro produttività, in coerenza con la nozione del Consiglio quale vertice organizzativo. Significativamente correlata a tale funzione è l'attribuzione a questa commissione del compito di esaminare le relazioni conclusive delle ispezioni eseguite dall'Ispettorato generale presso il Ministero di grazia e giustizia: si tratta di documenti spesso ricchi di informazioni utilissime per il lavoro consiliare e che ora rimangono di fatto inutilizzati. Non sembrano verosimili problemi di sovraccarico; è stata invece sottolineata una certa disomogeneità tra il complesso delle funzioni – che è mirato all'organizzazione degli uffici giudiziari – e la competenza in materia di informatizzazione delle attività consiliari. Il rilievo è esatto, ma occorre osservare, da un lato, che quest'ultima funzione viene alleggerita di tutta la parte attuativa – delegata alla Segreteria generale e alla struttura – e che può esservi correlazione tra gli obiettivi e i sistemi dell'informatizzazione delle attività consiliari e l'impostazione-selezione-elaborazione dei flussi informativi provenienti al Consiglio dagli uffici giudiziari o rivolti a quest'ultimo dal Consiglio medesimo.

*Magistrati onorari:* tutti i provvedimenti riguardanti giudici di pace, vicepretori, vice procuratori onorari e componenti esterni. Anche in questo caso, la ricomposizione delle competenze riguardanti la partecipazione dei laici all'amministrazione della giustizia è funzionale a dare coerenza di indirizzo e di modalità operative all'attività del Consiglio in questo settore. È pur vero che la materia dei giudici di pace richiede moduli e criteri diversi da quelli applicabili per i com-

ponenti esterni, ma tale eterogeneità, pur innegabile, è certo inferiore a quella che si registrerebbe mediante l'attribuzione della competenza per i componenti esterni ad una delle altre commissioni.

*Tirocinio e formazione professionale:* commissione di nuova istituzione che assomma competenze ora esercitate dalla commissione uditori e dalla commissione riforma. Alla Commissione viene anche attribuita la materia del Concorso per l'ammissione in magistratura (questa appare la collocazione più conveniente per tale attribuzione: l'esperienza e le conoscenze acquisite dalla commissione nell'esercizio delle funzioni relative alla formazione possono, ad esempio, essere utilizzate per indirizzare al meglio la scelta dei componenti delle commissioni di concorso). La necessità di valorizzare l'impegno del Consiglio in materia di reclutamento e formazione e di dare centralità a questo terreno di azione consiliare appare evidente.

Soltanto un elevato livello di professionalità diffusa dei magistrati, infatti, consente all'intervento giudiziario di essere davvero indipendente ed autonomo, se autonomia significa, come deve significare, non già la possibilità di scelte arbitrarie, soggettivistiche, casuali o frutto di ignoranza, ma consapevole e veramente autonoma scelta – autonoma perché consapevole e culturalmente fondata – tra le interpretazioni possibili della norma, del fenomeno reale del proprio stesso ruolo.

Soltanto un elevato livello di professionalità conferisce legittimazione all'intervento giudiziario, anche a quello innovativo ed a quello che afferma la difficile cultura della legalità e delle garanzie.

Soltanto un elevato livello di cultura della funzione mette il magistrato al riparo dalla tentazione di imboccare la strada delle scorciatoie e della disinvoltura pur di raggiungere un risultato giusto. Ed è spesso il magistrato non colto quello più portato ad improntare i suoi comportamenti all'indifferenza verso i valori della persona, verso il valore delle garanzie, verso il ruolo della difesa.

In definitiva, la professionalità costituisce un fattore indeclinabile di legittimazione della funzione giudiziaria.

La valorizzazione e il potenziamento della formazione professionale è poi la risposta corretta all'esigenza di specializzazione che si pone in maniera sempre più pressante per una magistratura chiamata ad affrontare problemi sempre più difficili e sofisticati. La straordinaria quota di magistrati giovani che è ora presente in magistratura – e che costituisce forse la maggior ricchezza e la maggior garanzia per il futuro della nostra istituzione e per il suo rinnovamento, impone di

far fronte alla domanda di aggiornamento e di informazione che questi magistrati rivolgono al Consiglio.

La creazione di una commissione *ad hoc* intende esprimere – ma non solo simbolicamente – la priorità che il Consiglio intende dare a questa funzione. Occorre peraltro sottolineare con molta chiarezza che questa misura è diretta solamente a razionalizzare, potenziare e sviluppare le linee che, in materia di formazione, il Consiglio Superiore della Magistratura ha seguito ed attuato fino ad ora e non a perseguire obiettivi e fini diversi, ed in particolare fini di omologazione.

La formazione professionale dei magistrati è, infatti, qualcosa di assolutamente peculiare e non assimilabile alla funzione formativa che viene svolta nelle aziende e nelle amministrazioni. Essa non è e non deve essere rivolta alla conformazione dei magistrati e della loro attività ad un unico modello imposto dall'alto o dall'esterno e neppure dallo stesso C.S.M. Essa invece è diretta, oltre che all'acquisizione delle necessarie capacità tecniche, anche a suscitare consapevolezza dei termini culturali dei problemi, dei valori sottesi ad ogni scelta operativa, al libero confronto ed al reciproco approfondimento tra i rispettivi orientamenti, proprio al fine di rendere consapevole, come già si è detto, l'esercizio dell'autonomia di ciascuno. È in questo senso che la funzione della formazione professionale dei magistrati non può non essere compresa tra quelle che "possono indirettamente incidere sull'indipendenza dei magistrati" secondo una formula utilizzata dalla Corte costituzionale – e quindi non può non rientrare nelle attribuzioni del C.S.M. Con l'avvertenza – peraltro strettamente consequenziale a quanto si detto – che il Consiglio Superiore della Magistratura non fa direttamente formazione professionale (non insegna ai magistrati), ma svolge in questo campo solo funzioni di organizzazione, di coordinamento, di programmazione, di indirizzo generale, di destinazione delle risorse e di interpretazione delle esigenze; di garanzia, anche. In altre parole, il pluralismo culturale e ideale che per Costituzione deve connotare tutta l'attività consiliare assume qui una valenza ulteriore e ben più incisiva, in quanto deve investire non già soltanto l'attività di formazione delle decisioni consiliari, ma lo stesso "prodotto" o "servizio" che il Consiglio fornisce ai magistrati.

È giusto rilevare che a questi criteri si è uniformata l'azione svolta fin qui dal binomio costituito dal Comitato dei coordinatori e dal gruppo di collaboratori (magistrati e docenti) chiamato a svolgere – in posizione di relativa autonomia, sia pure nell'ambito delle direttive consiliari e sempre subordinatamente all'approvazione da parte della commissione e del Consiglio – l'attività di organizzazione scientifica

dei corsi e tutte le altre attività preparatorie e di attuazione che questa funzione consiliare richiede. Così come è giusto rilevare quanto i magistrati – ai quali tale funzione è rivolta – appaiono avere largamente avvertito, e cioè la capacità dimostrata dal Consiglio di assicurare il pluralismo senza nulla cedere a deteriori logiche spartitorie: ciò sia nella scelta dei c.d. collaboratori *ex art.* 15, sia nella scelta dei relatori, sia nell'ammissione dei partecipanti ai corsi. Un rilievo che dovrebbe essere dato per scontato, ma che forse non è stato sempre tale per il passato e che comunque è opportuno ribadire, alla luce delle ricorrenti rappresentazioni denigratorie dell'associazionismo giudiziario e dell'attività consiliare.

Proprio al fine di salvaguardare quel pluralismo di cui si è detto, alcuni componenti hanno formulato rilievi e suggerimenti di cui la commissione ha tenuto conto. È stata eliminata dalla proposta la regola che prevedeva una più ridotta rotazione tra i componenti della Commissione. Ed è stato sia pur limitatamente accentuato il principio della rotazione per i componenti del Comitato scientifico (per i quali si prevede che l'incarico abbia durata di un anno, ma sia rinnovabile fino ad un massimo di tre anni: una previsione rigida di più frequente avvicendamento è apparsa alla Commissione incompatibile con la necessità di non disperdere esperienze, attitudini e professionalità specifiche sul terreno della formazione professionale e di evitare rilevanti e non graduali soluzioni di continuità nella composizione di un organismo che ha invece nella propria coesione interna e nella capacità di comunicazione reciproca la miglior ricetta di buon funzionamento. È invece da prevedere un aumento del numero dei componenti del Comitato scientifico dagli attuali dieci a quattordici. Ciò non soltanto per meglio assicurare il pluralismo, anche sotto il profilo delle diverse specializzazioni professionali, ma anche per fronteggiare adeguatamente il maggior impegno richiesto dalla inclusione delle attività di formazione per gli uditori giudiziari. In quest'ottica, la proposta di elevare a 9 il numero dei componenti della Commissione ha incontrato perplessità, soprattutto sul piano della praticabilità in ragione delle difficoltà che tale soluzione comporterebbe in ordine al calendario delle Commissioni. Su questo punto, peraltro, sarà il dibattito consiliare che potrà chiarire quale sia la soluzione più adeguata.

La riforma del regolamento e delle attribuzioni della Commissione non è la sede per affrontare alcuni – pur importanti – problemi relativi alla formazione professionale che la discussione ha necessariamente coinvolto: quello del carattere obbligatorio o facoltativo della partecipazione ai corsi di formazione, ad esempio, ovvero quello dei rapporti tra

formazione e verifica della professionalità, o anche quello relativo ad un almeno parziale decentramento delle attività di formazione oltre a quello della individuazione dei criteri di selezione attitudinale più appropriati per la scelta dei componenti del comitato scientifico: un problema, quest'ultimo di particolare delicatezza, perchè l'attitudine alle attività di formazione è diversa e in un certo senso superiore rispetto alle attitudini scientifiche o professionali che il C.S.M. è solito valutare, anche se non può prescindere da esse. Segnalare qui questi problemi serve, peraltro, a dare ulteriore dimostrazione della necessità di istituire una Commissione deputata, appunto, ad affrontare questi temi e ad elaborare e proporre le relative soluzioni. E sarà anche compito della Commissione garantire che la scelta dei relatori e degli stessi componenti del comitato scientifico sia immune dal rischio di favoritismi o di strumentalizzazioni dirette ad agevolare "carriere" di ogni tipo, tenendo conto, al riguardo dei principi ispiratori delle norme in materia di ineleggibilità dei magistrati addetti all'ufficio studi del Consiglio (art. 23, secondo comma, legge 24 marzo 1958 n. 195) e dei magistrati addetti alla segreteria del Consiglio. L'esperienza di questi ultimi anni di attività consiliare in questo campo, peraltro, con la riconosciuta ineccepibilità delle scelte che sono state operate, consente di fare affidamento sul comune senso di correttezza, ancor più che sull'efficacia di regole formali.

Naturalmente, l'organizzazione e la disciplina dell'attività di formazione subiranno mutamenti se – come tutti auspicano – verrà istituita la Scuola per la magistratura che il C.S.M. da tempo sollecita. Ma è da auspicare che le linee di fondo che ispirano la presente riforma regolamentare, quali sono state sopra accennate, e quelle che la nuova Commissione è deputata ad elaborare, possano costituire anche le coordinate per la disciplina e per l'operatività della futura istituzione.

*Criminalità organizzata:* rimane inalterata. Nonostante l'elencazione forse un po' sovrabbondante delle attribuzioni di questa Commissione, non si ritiene opportuno apportarvi modifiche dato che si tratta di una Commissione di nuova istituzione e che, pertanto, è opportuno attendere un congruo periodo di sperimentazione prima di valutare se precisarne meglio la fisionomia. Di regola sarà sufficiente mantenere una seduta settimanale.

*Bilancio e contabilità:* rimane inalterata, ma il numero dei componenti viene ridotto a tre.

*Regolamento interno:* rimane inalterata.

