



UN GRANDE INSEGNAMENTO

Lorenzo Zilletti

Un leone: mai immagine fu più azzeccata per delineare il profilo, fisico e intellettuale, del professore Giuseppe Di Federico, emerito di ordinamento giudiziario dell'Università di Bologna. A coniarla fu, nel 2012, Guido Vitiello, nel volumetto che riproduce quattro conversazioni con altrettanti veterani del garantismo. E a rilanciarla sul Foglio del 24 settembre scorso.

Appreso della sua morte, PQM non ha esitato un istante a dedicargli il numero di questa settimana, affidando ad alcuni tra i suoi allievi il compito di ricordarne la personalità e, soprattutto, di descrivere l'ampiezza e la profondità dei temi di ricerca cui Di Federico si è dedicato fino all'ultimo istante della sua lunga vita (piuttosto che farne un elenco, si fa prima ad affermare che non c'è angolo della materia "ordinamento giudiziario" che non sia stato analizzato, rovistato, scandagliato dalla fervida mente di Beppe, come potevano chiamarlo gli amici).

Il suo punto di forza, quello contro cui andava immancabilmente a schiantarsi la moltitudine di misonoisti che - per interessi corporativi - osteggiava le tesi da lui propugnate a sostegno di una seria riforma della magistratura? L'impressionante mole di dati che riusciva a procurarsi, per poi magistralmente elaborarli e demolire così gli ideologismi di comodo a colpi di rigorosa empiria. Un metodo che, attorno ai trent'anni, apprese durante un fecondo periodo negli USA e che aveva "importato" a Bologna, ove oltre a divenire il primo professore ordinario di ordinamento giudiziario in Italia, dette vita a due importanti istituti: il Centro studi e ricerche sull'Ordinamento giudiziario, afferente all'Università felsinea, e l'Istituto di ricerca sui sistemi giudiziari del CNR, ancor oggi vivaci e attivi "luoghi del pensiero".

Potremmo intrattenerci sull'enorme numero delle sue monografie e pubblicazioni, ma lo spazio a disposizione costringerebbe a insoddisfacenti selezioni. Oppure, sull'assidua attività di consulente per le riforme giudiziarie, in Italia (collaborò con Cossiga e, a fianco di Giovanni Falcone, con Claudio Martelli) e all'estero (in Europa, America latina e Sud Est Asiatico). O, con malizia, stimolare l'immaginazione del lettore sul panico che dovette invadere Palazzo Marescialli nel quadriennio 2002-2006, quando le correnti dei magistrati se lo ritrovarono tra i piedi come consigliere del CSM.

Da avvocati penalisti, preferiamo però tributare a Di Federico il merito di averci insegnato a non limitare lo sguardo al diritto e al processo penale, ma a proiettarlo sull'apparato che lo gestisce. Partecipando, sin dagli anni Novanta, a molti Congressi e convegni dell'Unione delle camere penali, seppe schiudere orizzonti più ampi all'iniziativa politica di quest'associazione: non c'era soltanto la sacrosanta e irrinunciabile questione della separazione delle carriere, di cui fu tra i primi alfieri, ma la conseguente operazione verità contro l'ipocrisia totemica dell'obbligatorietà dell'azione penale; bisognava occuparsi di reclutamento e avanzamenti in carriera dei magistrati, restituendo alle valutazioni di professionalità rigore e affidabilità; opporsi all'attività paralegislativa del CSM, che lo ha reso il "vertice organizzativo" della magistratura; pretendere una disciplina garantista, ma che non abusasse di sanzioni irrisorie dinanzi a condotte anche molto gravi; porre fine all'anomalia dell'unico Potere titolare di privilegi di immunità da iniziative temerarie sulla pelle dei cittadini.

Questo e molto altro, ci è stato insegnato da Beppe, da Carlo Guarnieri e dagli allievi della loro Scuola. Se Vitiello ha ragione a collocare quel Leone nel deserto - politica e magistratura hanno fatto gli gnorri, trascurando per mezzo secolo di rispondere seriamente alle sue sollecitazioni - noi siamo orgogliosi di averlo accompagnato per un tratto. La traversata è ancora lunga.



IL RE LEONE

L'ANTESIGNANO

Ci ha lasciati Giuseppe Di Federico, studioso insigne, a lungo solitario e osteggiato difensore di una idea liberale e moderna dell'ordinamento giudiziario

Il precursore

SEPARAZIONE DELLE CARRIERE E RUOLO DEL PM

Daniela Cavallini

Tra i temi che hanno maggiormente appassionato e impegnato il prof. Di Federico sin dagli esordi della sua attività vi è senz'altro quello del ruolo del pubblico ministero (pm), a cui si lega quello della separazione delle carriere. Il suo "cavallo di battaglia", si potrebbe dire, di cui ha discusso instancabilmente in numerosissimi dibattiti e convegni. "Sin dalle interviste", scrive il prof. Di Federico, "condotte nel 1964 negli uffici giudiziari del distretto di Corte d'Appello di Milano, mi apparve chiaro che il principio di obbligatorietà non trovava, né poteva trovare applicazione, a livello operativo". Questa prima constatazione, per nulla scontata all'epoca, è stata poi approfondita nelle numerose ricerche e pubblicazioni effettuate nel corso degli anni (anche a livello comparato) sull'assetto e l'organizzazione della pubblica accusa, sul rapporto tra indipendenza e responsabilità del pm, sulla separazione delle carriere.

Segue a pag. II

Dentro le aule di tribunale

I DIRITTI DELLA DIFESA NEL PROCESSO PENALE

Michele Sapignoli

Il tema dei diritti della difesa nel processo penale è stato oggetto di profonda riflessione da parte di Giuseppe Di Federico, che ha dedicato a questa tematica numerose pubblicazioni e diverse ricerche empiriche. In particolare occorre ricordare quattro diverse inchieste campionarie condotte nel 1992, nel 1995, nel 2000 e nel 2012. In ognuna di queste ricerche, condotte in collaborazione con l'Unione delle Camere Penali Italiane, è stato intervistato un migliaio di avvocati penalisti. Le rilevazioni empiriche hanno consentito a Di Federico di delineare una situazione di forte compressione dei diritti della difesa nel processo penale italiano. In primo luogo viene riscontrato un rilevante squilibrio fra accusa e difesa nella ricerca degli elementi di prova. Un terzo circa degli avvocati penalisti intervistati infatti sottolinea che il Pubblico Ministero non ricerca le prove a discarico o non se ne occupa.

Segue a pag. II

Reclutamento e promozioni

CAMBIARE STRUTTURALMENTE LA MAGISTRATURA? SI PUÒ

Davide Carnevali e Francesco Contini

Reclutamento e valutazione della professionalità sono temi interrelati che Giuseppe Di Federico ha studiato e trattato con il suo caratteristico rigore: ossia il confronto tra le caratteristiche organizzative e istituzionali che il sistema dovrebbe avere e quelle riscontrate sia sul piano normativo sia su quello pratico-applicativo. Sul primo punto, Di Federico individua le caratteristiche di un sistema ideale attraverso la comparazione dell'assetto della magistratura italiana con altre magistrature di stampo burocratico. Emerge così, anzitutto, la necessità di un rigoroso concorso iniziale in grado di reclutare ottimi giuristi da trasformare, attraverso formazione e tirocinio, in magistrati competenti non solo dal punto di vista teorico ma anche da quello pratico e professionale. Sottolinea quindi l'urgenza di una rigorosa valutazione anche di idoneità pratica prima dell'assegnazione delle funzioni.

Segue a pag. III

IL PRECURSORE

RUOLO DEL PUBBLICO MINISTERO E SEPARAZIONE DELLE CARRIERE



Il Macaron

DI FEDERICO: un empirista all'Empireo

L.Z.

Le ricerche lo hanno portato a definire l'Italia un caso del tutto "peculiare" All'indipendenza del pm non corrispondono adeguate forme di responsabilità

Daniela Cavallini*

SEGUE DALLA PRIMA

Proprio queste ricerche lo hanno portato a definire l'Italia un caso del tutto "peculiare", in cui all'indipendenza del pubblico ministero non corrispondono adeguate forme di responsabilità. Sempre mosso da grande attenzione verso la tutela dei diritti e delle libertà delle persone, ha poi illustrato nei suoi scritti le conseguenze disfunzionali sistemiche del nostro assetto: dalla sottrazione delle scelte di politica criminale al controllo democratico, alla vanificazione del principio costituzionale dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, fino alla lentezza e inefficienza della giustizia penale. Solo da pochi anni è stata acquisita una maggiore consapevolezza di quanto denunciato dal prof. Di Federico oltre 50 anni fa. I suoi studi in materia sono stati pionieristici, tanto che ancora oggi si rivelano di grande attualità. Queste considerazioni si addicono perfettamente anche all'altro tema molto caro al prof. Di Federico: la separazione delle carriere, attualmente oggetto del ddl di riforma costituzionale del Ministro Nordio. La sua visione è sempre stata chiara, puntuale, fedele alle proprie convinzioni, segno della sua coerenza, risolutezza e onestà intellettuale. Ne riporto i tratti essenziali.

L'appartenenza di pm e giudici allo stesso ordine genera una forte coesione corporativa e diffuse solidarietà di gruppo e interindividuali "che concorrono a creare condizioni atte ad attenuare di fatto l'efficacia dei controlli del giudice terzo sull'attività del pm (...). Nessuna di queste saldature esiste, né potrebbe essere accettata, nei paesi di *common law* con rito penale accusatorio". Tuttavia, nella sua opinione, una riforma sulla separazione delle carriere non sarebbe efficace senza la responsabilizzazione delle attività del pm nell'ambito del processo democratico e di una struttura organizzativa unitaria e gerarchica. Il suo sguardo era verso i paesi



in cui attualmente vige la separazione delle carriere, la maggior parte in Europa, in cui il pm è inserito in una struttura gerarchica in vario modo istituzionalmente collegata a organi esterni che hanno, direttamente o indirettamente, una legittimazione democratica (generalmente il Ministro della giustizia o il Parlamento). In quei sistemi, ribadisce Di Federico, ci sono organi che regolano e supervisionano l'attività del pm e ne portano una responsabilità politica; allo stesso tempo, però, è avvertita l'esigenza di garantire, attraverso varie misure e accorgimenti, che il collegamento col potere politico non sia troppo stretto affinché non possa essere usato dalle maggioranze del momento per influenzare la condotta (attiva od omissiva) del pm per obiettivi di parte.

Con riguardo a quest'ultimo punto (la super-

visione esterna da parte di organi politici) la visione del prof. Di Federico si discosta dal ddl Nordio in discussione in Parlamento, che non prevede né una struttura gerarchica, né forme di controllo della magistratura requirite, ma un'organizzazione autonoma e indipendente da ogni altro potere, similmente a quella della magistratura giudicante. Una limitazione della discrezionalità di cui gode attualmente il pm potrebbe invece derivare formalmente dalla norma che conferisce al Parlamento il potere di individuare criteri generali di priorità dell'azione penale, sempreché ne venga data attuazione (al momento non se ne sta discutendo). Non si comprende però, sottolinea al riguardo Di Federico, "chi dovrebbe controllare il pieno rispetto di quelle priorità e come dovrebbero essere sanzionati i trasgressori in un regi-

me di piena indipendenza esterna e interna del pm". La riforma Nordio riprende dunque solo in parte l'assetto di altri paesi a consolidata democrazia che pure hanno la separazione delle carriere. In ogni modo, anche in assenza di una supervisione esterna, altre forme di responsabilizzazione potrebbero essere introdotte, ad esempio, come suggerisce ancora Di Federico, tenendo conto della correttezza delle iniziative assunte e dei risultati processuali complessivi raggiunti dai singoli pm nelle valutazioni della loro professionalità. E anche questo è un tema di cui il professore si è occupato a lungo, aprendo nuovi fronti di ricerca.

*Università di Bologna

Michele Sapignoli*

SEGUE DALLA PRIMA

Altri avvocati che hanno fornito le loro risposte affermano che il Pm si limita a non ignorare eventuali elementi a scarico emersi durante l'indagine oppure cerca le prove a scarico solo su segnalazione del legale; solo una esigua minoranza dei penalisti intervistati riferisce che il Pm si occupa anche di raccogliere le prove a scarico.

Di Federico segnala poi che i dati da lui raccolti evidenziano una forte discrezionalità del Pubblico Ministero nel definire le priorità con cui perseguire i casi a lui assegnati. Infine lo studioso riporta la posizione di numerosi avvocati intervistati che evidenziano l'esistenza di contatti informali fra il Pm ed il Gip con indicazioni delle reciproche aspettative sui singoli casi. L'analisi delle informazioni raccolte tramite le rilevazioni empiriche effettuate suggerisce poi a Di Federico di mettere in evidenza alcuni comportamenti del Pm che comprimono i diritti della difesa. Fra questi egli segnala il prolungamento illegittimo delle indagini preliminari, l'omissione delle prove a scarico, pressioni indebite sui testimoni, intercettazioni dei colloqui fra avvocato difensore e cliente. Di Federico riporta, sulla scorta dei dati da lui raccolti presso gli avvocati penalisti, anche la compressione dei diritti della difesa nella fase del dibattimento. In primo luogo vengono segnalati da numerosi intervistati comportamenti del giudice che favoriscono l'accusa: il giudice viene percepito come "più sensibile" alle sollecitazioni del Pm rispetto a quelle della difesa; inoltre

I diritti della difesa nel processo penale

viene segnalato uno squilibrio fra accusa e difesa nell'accettazione dei testimoni proposti dalle parti; infine la ricerca svolta da Di Federico sottolinea che gli interventi del giudice del dibattimento ex art. 507 Cpp sono in larga prevalenza volti a colmare le lacune dell'accusa e non della difesa.

Di Federico illustra poi le risposte di numerosi avvocati penalisti, i quali segnalano come frequenti o molto frequenti i comportamenti del giudice del dibattimento che pone ai testimoni domande suggestive o prospetta per l'imputato conseguenze negative in caso di rifiuto del difensore a concedere l'assenso dell'acquisizione di verbali resi nella fase delle indagini preliminari o di verbali del dibattimento nel caso di mutamento del collegio giudicante o del giudice monocratico. Di Federico prosegue la sua analisi suggerendo due filoni di riforme che, a suo giudizio, potrebbero contribuire a rendere effettivi i diritti della difesa nel processo penale. Da un lato lo studioso bolognese auspica una serie di riforme volta a incidere sull'assetto dell'Ordinamento giudiziario al fine di promuovere le condizioni culturali, ordinarie, istituzionali che favoriscano la tutela dei diritti della difesa. Fra queste riforme, a giudizio dell'autore, si possono menzionare: la separazione delle carriere dei giudici e dei Pm, caratteristica basilare dei sistemi con un processo penale di tipo accusatorio; la definizione di criteri di priorità per l'esercizio dell'azione penale; selettive valutazioni di professionalità per i giudici e i pubblici ministeri; una revisione del sistema disciplinare dei magistrati ordinari. Infine Di Federico riporta l'opinione, diffusa fra gli avvocati penalisti, favorevole alla



diffusione della registrazione degli eventi del procedimento sia nella fase delle indagini preliminari sia in quella del dibattimento. Attraverso le sue ricerche empiriche, Di Federico cerca di ricostruire il concreto funzionamento del processo penale al fine, successivamente, di proporre misure correttive volte a migliorare la protezione dei

diritti della difesa. L'approccio di analisi adottato da Di Federico si caratterizza quindi, fra gli studi sul processo, per il suo carattere innovativo.

*Università di Bologna

RECLUTAMENTO E PROMOZIONI

COME CAMBIARE LA MAGISTRATURA IN MANIERA STRUTTURALE

Formazione solida, valutazioni selettive e trasparenti, no all'ingerenza politica, dati affidabili, organi responsabilizzati

**Davide Carnevali
e Francesco Contini***

SEGUE DALLA PRIMA

Nel corso della carriera, che nelle magistrature burocratiche può durare 35-40 anni, le valutazioni di professionalità dovrebbero consentire selezioni progressive su base meritocratica. Ciò orienterebbe l'assegnazione delle funzioni giurisdizionali più ambite, così come di quelle direttive verso professionisti preparati.

La situazione riscontrata sul piano empirico si discosta notevolmente da quella ideale appena tratteggiata. Una volta vinto il concorso, le valutazioni sono sostanzialmente simboliche e inefficaci. I "giudizi di idoneità" formulati dal Consiglio al conferimento delle funzioni sono, con rarissime eccezioni, positivi. In sostanza, tutti coloro che superano il concorso diventano idonei a svolgere funzioni requirenti o giudicanti. A valle, nel percorso lavorativo, le varie valutazioni di professionalità cui

sono sottoposti i magistrati restituiscono giudizi positivi nel 99-99,5% dei casi. È notorio come i rari giudizi "non positivi" siano associati a procedimenti disciplinari in corso. In sostanza, il rilevante sforzo organizzativo che vede coinvolti Consigli giudiziari e Consiglio superiore della magistratura non è selettivo, e la promozione dei magistrati prevista dall'art. 105 si è trasformata in una valutazione che, semplicemente, certifica la professionalità di tutti i magistrati italiani. Tra le conseguenze disfunzionali, Di Federico individua - tra l'altro - il correntismo, che diventa male necessario in assenza di informazioni analitiche sulle competenze e capacità dei magistrati, e l'attrattiva delle attività extra-giudiziarie, che nel sistema attuale vengono considerate positivamente al pari delle funzioni giurisdizionali più impegnative.

Gli studi di Giuseppe Di Federico hanno sempre avuto un approccio orientato alla definizione di politiche pubbliche e sfociano quindi in proposte concrete. Da questo punto di vista, è anzitutto essenziale potenziare la formazione iniziale e farla se-



guire, prima dell'immissione in ruolo, da una reale valutazione dell'idoneità, con prove pratiche e teoriche, prevedendo la possibilità di esito negativo, di ripetizione della prova e anche di uscita dal servizio. L'esigenza è che questa valutazione sia rigorosa e completa, perché il concorso seleziona più la teoria che l'abilità operativa o l'attitudine alla funzione. Nel corso dei decenni di carriera, servono poi valutazioni periodiche effettive, utili a certificare il possesso di competenze, a selezionare chi può assumere funzioni più complesse, a controllare il mantenimento delle capacità e a orientare ciascuno alle mansioni più adatte in base alle attitudini. Per tutelare l'indipendenza, è essenziale escludere organi politici dalle valutazioni. Il cuore della valutazione deve essere il lavoro giudiziario svolto. Servono metriche oggettive su produttività e tempi (corrette per materia/complessità) associate a valutazioni qualitative dell'operato (provvedimenti e conduzione dell'udienza). È inoltre auspicabile, secondo Di Federico, che il Ministero si riappropri della possibilità di formulare proposte in materia di promozioni, così da responsabilizzare il Consiglio. A ciò, in momenti chiave, vanno aggiunti esami selettivi, con prove scritte e orali, giudicati

da commissioni composte da magistrati e professori nel classico rapporto 2/3 - 1/3. Ovviamente, gli incarichi extra-giudiziarci non devono avere valore positivo tout-court nei nuovi meccanismi valutativi. In breve: formazione solida all'inizio, valutazioni selettive e trasparenti nel tempo, nessuna ingerenza politica, dati affidabili, organi responsabilizzati.

È evidente che Di Federico auspica una maggiore competizione interna e, anche se non sempre esplicitato, uno scivolamento dall'attuale assetto orizzontale e a ruoli aperti a uno più verticale-gerarchico, associato alla chiusura dei ruoli. Può sembrare un ritorno al passato, ma è quanto accade tuttora, in forma aggiornata ai tempi, nelle magistrature burocratiche dell'Europa continentale. Se l'analisi è impeccabile, resta aperta la questione della piena efficacia del modello proposto in un contesto nel quale la valutazione di meriti e demeriti è spesso contestata e i ruoli di giudice e pubblico ministero sono in evoluzione. Un ulteriore stimolo per continuare a fare ricerca in questo campo, come lui avrebbe voluto.

*Consiglio Nazionale delle Ricerche, Bologna

Migliorare l'amministrazione della giustizia con l'aiuto di organizzazione e tecnologie

Marco Fabri*

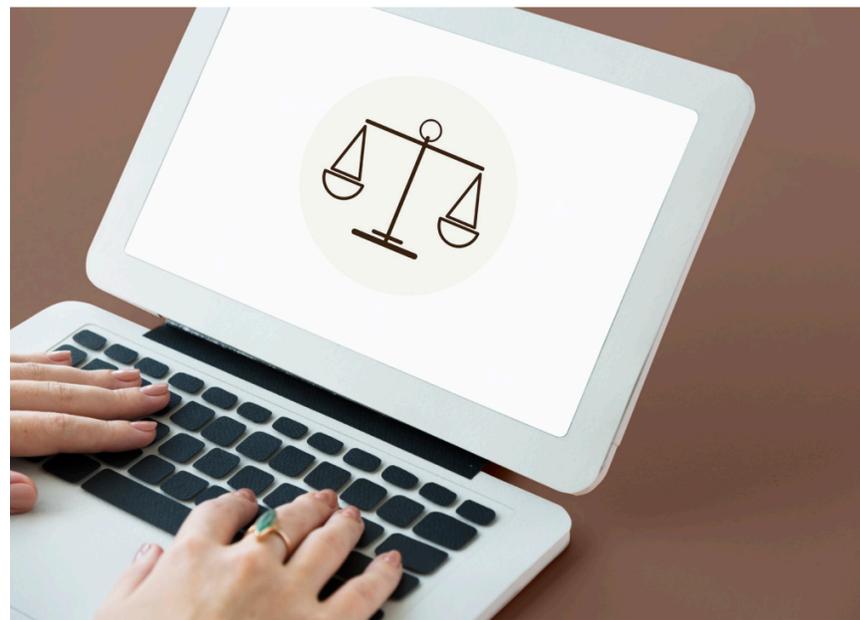
Il professor Giuseppe Di Federico è stato certamente il primo studioso in Italia ad occuparsi di organizzazione giudiziaria, utilizzando concetti e strumenti propri della scienza dell'amministrazione e della teoria e sociologia dell'organizzazione. Il miglioramento del funzionamento dell'amministrazione della giustizia è sempre stato il motore dei suoi studi. Nell'introduzione di uno dei suoi primi libri, pubblicato da Laterza nel 1969 "La giustizia come organizzazione. La Corte di cassazione", vi è l'essenza del metodo con cui Giuseppe Di Federico ha poi proseguito convintamente le sue ricerche negli anni. Le analisi devono essere "empiricamente fondate ed ampiamente documentate [per promuoverle], con maggiore cognizione di causa, delle concrete ed organiche iniziative di riforma ed ammodernamento dell'organizzazione della giustizia".

Quasi divertito, un giorno mi disse che quel libro era stato accolto dal mondo del diritto in modo sprezzante, perché conteneva troppi numeri e tabelle: lo stigma di un approccio "ragionieristico". Una delle caratteristiche dell'approccio empirico è "che il ricercatore si inserisca nelle unità sociali che intende studiare, frequentandole". Nel corso degli anni le sue frequentazioni con avvocati e magistrati sono state assidue e continuative. Cercava sempre di approfondire gli aspetti del diritto applicato, del diritto "vivente", che spesso sfuggono alle tradizionali analisi giuridiche, solitamente intrise, ricordava,

da un formalismo che le rende addirittura controproducenti per chi si ponga come obiettivo il miglioramento del funzionamento dell'organizzazione giudiziaria.

Gli studi di Giuseppe Di Federico si sono sempre caratterizzati per finalità non "solo" scientifiche ma anche applicative. Volutamente un pioniere, un innovatore nello studio dell'organizzazione giudiziaria. Ancora oggi, l'importanza della "questione organizzativa" negli uffici giudiziari, ed i suoi portati nell'esercizio della giurisdizione, non sono sufficientemente considerati dagli operatori del diritto, seppure sia il loro quotidiano. Negli anni '90, in concomitanza con il mutamento del codice di procedura penale, iniziarono una serie di analisi organizzative, di studi dei flussi di lavoro, di verifiche dell'utilizzo dei primi sistemi elettronici di gestione dei registri (l'applicativo Re.Ge.) in diversi uffici giudiziari. Sempre in quegli anni, fu promotore di un accordo tra il Ministero della Giustizia e il neonato Istituto di Ricerca sui Sistemi Giudiziari del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IRSIG-CNR) - di cui è stato fondatore e direttore per vari anni - per il monitoraggio del codice di procedura penale, con analisi qualitative e quantitative. Ancora una volta, un'iniziativa che partiva dalla consapevolezza che le riforme devono essere studiate nella loro applicazione concreta, per verificarne i risultati e proporre eventuali modifiche empiricamente fondate.

Di Federico, sempre affascinato dal nuovo, vedeva nelle tecnologie informatiche e della comunicazione una potente leva per la modernizzazione dell'amministrazione giudiziaria e, pertanto, un mezzo per migliorarne il funzionamento. Sono suoi, e



del gruppo di ricerca che si stava formando all'interno dell'Istituto del CNR, i primi studi sull'utilizzo della videoregistrazione nei processi e l'implementazione del processo civile telematico, con la chiara indicazione che le innovazioni tecnologiche richiedono una grande attenzione alle esigenze degli utilizzatori, agli aspetti organizzativi e gestionali, alla formazione degli operatori. Un'indicazione che non sembra essere stata ancora appresa, se pensiamo ai diffusi problemi che ancora oggi i nostri uffici giudiziari hanno con gli applicativi informatici.

L'analisi comparata è un altro dei caratteri distintivi degli studi di Giuseppe Di Federico. Anche in questo caso, non si trattava di "esterofilia", di un vezzo accademico. Il confronto puntuale e sistematico dei vari aspetti che caratterizzano ordinamenti diversi era, ed è, occasione di confronto e di stimolo alla riflessione per individuare soluzioni innovative e praticabili per migliorare le amministrazioni giudiziarie. Fu anche uno dei primi a enfatiz-

zare il ruolo fondamentale dei capi degli uffici, la cui selezione non poteva essere il solo frutto dell'anzianità maturata. Proprio per le crescenti e complesse funzioni gestionali, il capo dell'ufficio doveva necessariamente avere non solo competenze giuridiche ma anche, direi soprattutto, organizzative, gestionali e relazionali. Ripeteva spesso che l'amministrazione giudiziaria è un'organizzazione atipica. Per il suo funzionamento è indispensabile la presenza degli avvocati che "non sono a libro paga" del Ministero, ed è innegabile che questo costituisca un fattore di complessità.

Soprattutto in questo periodo di evidenti tensioni e di visioni diverse fra avvocatura e magistratura, le sue parole riecheggiano nella mia mente e penso che le soluzioni per migliorare il funzionamento dell'amministrazione della giustizia debbano essere necessariamente condivise. Se non lo sono... non sono soluzioni.

*Consiglio Nazionale delle Ricerche, Bologna

CITAZIONI DA SCRITTI O INTERVISTE DI GIUSEPPE DI FEDERICO

**Dalla separazione delle carriere alla responsabilità disciplinare, passando per Csm e correntismo
Le nette posizioni del Professore Emerito di Ordinamento giudiziario dell'Università di Bologna**

A cura di D. Cavallini

Separazione delle carriere

È opportuno ricordare le principali ragioni che nei regimi demoliberali militano a favore della separazione delle carriere giudicante e requirente. Una di queste si riferisce ai possibili riflessi disfunzionali di tipo sostantivo che l'appartenenza di Pm e giudici allo stesso ordine – generando una forte coesione corporativa e diffuse solidarietà di gruppo e interindividuali – può determinare (...). Mi rendo conto che questo aspetto che, a mio avviso, dovrebbe essere tra i più convincenti trovi poco ascolto nell'ambito di una cultura giuridica tanto formalistica quale quella italiana. Una cultura giuridica che ritiene cioè appaganti "soluzioni" di tipo formale e nominalistico, là dove in altri paesi democratici si dispongono soluzioni basate anche sulla predisposizione di pesi e contrappesi, gestiti da istituzioni tra loro differenti e per ciò stesso maggiormente in grado di controllarsi a vicenda.

L'insieme di questi elementi di saldatura concorre a creare solidarietà di gruppo, un forte cemento corporativo, frequenti comunicazioni informali, tutti aspetti che concorrono a creare condizioni atte ad attenuare di fatto l'efficacia dei controlli del giudice terzo sulle attività del Pm. Nessuna di queste saldature esiste, né potrebbe essere accettata, nei paesi di *common law* con rito penale di tipo accusatorio. Molte di esse non esistono, né verrebbero considerate compatibili con il principio della divisione dei poteri e con un'adeguata protezione processuale dei diritti civili, neppure nei paesi di *civil law* dell'Europa continentale.

Il potere incontrollabile del Pm italiano

Ha poteri assoluti, può scegliersi le vittime, può farle arrestare, non è giudicabile, non subisce controlli. Il pubblico ministero è il guardiano del cancello dell'iniziativa penale e in nessun Paese di consolidata democrazia opera con modalità di discrezionalità assoluta come in Italia. In nessun Paese ha poteri di polizia tanto ampi e incontrollati. Nel nostro Paese, in cui i due terzi delle persone sottoposte a processo risultano poi innocenti, il Pm non è mai censurabile. Nessuna responsabilità gli può essere imputata, né sul piano disciplinare, né su quello della valutazione della professionalità. Qualsiasi suo comportamento ingiustificato diventa un atto dovuto.

Nei suoi termini più generali la differenza di maggior rilievo tra l'assetto e il funzionamento delle nostre strutture inquirenti-requirenti e quelle, pur tra loro dissimili, dei paesi a consolidata tradizione democostituzionale può essere ricondotta alle diverse soluzioni che sono state date ad un'esigenza funzionale di vitale importanza per tali regimi: quella di assicurare che un potere tanto rilevante per la libertà, per la rispettabilità, per la sicurezza del cittadino, nonché per il rispetto della legalità e per l'efficacia delle politiche contro i fenomeni criminali, quale quello che fa capo agli organi inquirenti, venga esercitato non in modo arbitrario, ma secondo criteri per quanto possibili uniformi ed eguali per tutti, efficaci e allo stesso tempo rispettosi della dignità umana.

Inapplicabilità del principio di obbligatorietà dell'azione penale

Il compito di scegliere quali reati perseguire viene di fatto lasciato alla libera ed indipendente valutazione dei nostri Pm, che in tal modo definiscono di fatto a livello operativo, senza trasparenza e senza responsabilità alcuna, gran parte delle poli-

tiche pubbliche del nostro Paese nel settore criminale. Anche questo non avviene in nessun paese a consolidata tradizione democratica (Inghilterra, Germania, Francia, Olanda, Austria, Stati Uniti, ecc.) perché sarebbe ritenuto incompatibile con il principio che le politiche pubbliche debbono essere decise nell'ambito del processo democratico. Lo stesso Giovanni Falcone, negli anni Ottanta, denunciava la diversità di scelte che in applicazione di quel principio venivano fatte non solo dalle diverse procure ma anche dai singoli sostituti per cui, come Lui diceva, l'iniziativa penale appare come «una variabile impazzita del sistema».

Il Csm fa le leggi con circolari

Il 16 novembre 2017 il Csm ha approvato una circolare sugli uffici di procura che con mia sorpresa non ha suscitato commenti critici, neppure da parte di avvocati penalisti. Eppure essa introduce innovazioni di rilievo non solo con riferimento ai rapporti tra Procuratore e sostituti, non solo nel rafforzare ulteriormente il ruolo del Csm quale vertice organizzativo della magistratura, ed in particolare i suoi poteri nella regolamentazione del funzionamento degli uffici requirenti, ma anche perché assume sia nella forma che nella sostanza contenuti propri di un atto legislativo.

Csm e correntismo

L'assenza di sostantive valutazioni e di graduatorie di merito rende formalmente quasi tutti i nostri magistrati altamente qualificati e di grande diligenza. L'unica graduatoria di merito rimasta è quella basata sugli esami di ingresso in magistratura. Di necessità, quindi, le scelte del Csm sono molto spesso caratterizzate da ampi margini di discrezionalità, e non potrebbero non esserlo. Una discrezionalità che ha generato e consolidato nel tempo il cosiddetto correntismo e le disfunzioni ad esso direttamente collegate.

La principale ragione del correntismo deriva dal fatto che al momento di decidere tra le domande, a volte numerose, di trasferimento a funzioni direttive e/o a sedi più gradite, la documentazione ufficiale sui singoli candidati spesso non fornisce ai consiglieri del Csm informazioni utili o sufficienti a scegliere chi tra i concorrenti sia il più meritevole. Ciò dipende in larga

misura dal fatto che a partire dagli anni 60 il Csm ha, in vario modo, smantellato tutte le preesistenti e competitive valutazioni di professionalità e ha dato a tutti i magistrati valutazioni positive sulla base dell'anzianità. Valutazioni positive che determinano anche il passaggio da una classe stipendiale a quella di volta in volta più elevata. Le valutazioni negative, di regola solo momentanee, hanno variato tra lo 0,9 e lo 0,5%. Questo è avvenuto nonostante l'articolo 105 della nostra Costituzione preveda espressamente che il Csm debba effettuare le promozioni dei magistrati.

Tra le cause dell'abnorme inefficienza del nostro sistema giudiziario spesso si indicano le disfunzioni generate dal fenomeno del correntismo, le difficoltà che si incontrano nel coprire le vacanze negli uffici giudiziari meno graditi ai magistrati, la politicizzazione della magistratura, le attività extragiudiziarie dei magistrati ed altre ancora cui faremo riferimento. Le ricerche da noi condotte sulle attività del Csm e la mia partecipazione anche diretta alle sue attività a partire dalla prima metà degli anni Sessanta mostrano come all'insorgere e al consolidarsi di quei fenomeni disfunzionali il Csm stesso ha certamente dato un contributo rilevante.

Carriera e valutazioni di professionalità

In Francia e Germania i magistrati sono sottoposti periodicamente a valutazioni e solo alcuni raggiungono i vertici della carriera. Da noi tutti arrivano ai livelli più alti

di retribuzione. Nella sua determinazione di promuovere tutti i magistrati sino al vertice della carriera il Csm ha sistematicamente valutato positivamente anche la professionalità di magistrati che non hanno svolto funzioni giudiziarie per molti anni, a volte decenni. Con ciò stesso il Csm ha di fatto deciso che neppure l'esperienza giudiziaria è necessaria per valutare positivamente la professionalità dei nostri magistrati. Lo scrivo da molti anni, ma la cosa sembra non interessare nessuno.

Responsabilità disciplinare

Occorre essere consapevoli del fatto che la responsabilità disciplinare è funzionalmente interconnessa ad altri aspetti del governo della magistratura e che il suo ruolo più o meno rilevante è, per così dire, "inversamente proporzionale" alla qualità del reclutamento, all'efficacia della formazione iniziale e continua e alla meticolosità delle periodiche valutazioni di professionalità. È una interconnessione che occorre tener ben presente con riguardo all'Italia perché, da noi, gli strumenti della selezione iniziale sono in larga misura inattendibili e le periodiche valutazioni di professionalità sono di regola basate sull'anzianità.

In altri paesi democratici, la principale funzione delle regole disciplinari non è di natura punitiva ma fondamentalmente proattiva, volta cioè a prevenire comportamenti che possano delegittimare la funzione giudiziaria. Quindi, è non solo importante, ma anche necessario, utilizzare strumenti che rendano i giudici consapevoli dei contenuti delle regole di comportamento giudiziario e dell'importanza di adeguare i loro comportamenti a quelle regole ed alle loro implicazioni sul piano ideale ed operativo. Una necessità rafforzata dai risultati di ricerche, i quali mostrano come, nella maggior parte dei casi, le violazioni disciplinari dipendono "da mancanza di conoscenza, scarsa attenzione e, non da ultimo, eccessiva fiducia in sé stessi".

In vari paesi – come Stati Uniti, Inghilterra e Nuova Zelanda – si sono create apposite strutture che hanno il compito sia di facilitare la presentazione da parte dei cittadini di esposti riguardanti i comportamenti dei giudici, sia anche di tenerli informati degli esiti delle loro lamentele. In Italia, questo orientamento è del tutto assente, nonostante i sondaggi sugli orientamenti dei cittadini nei confronti della magistratura siano tutt'altro che positivi.

Incarichi extragiudiziari

Varie e di diversa natura sono le disfunzioni sistemiche generate dall'insieme delle attività extragiudiziarie dei magistrati, non solo quelle elettive e di rappresentanza politica, ma anche quelle con cui il CSM concede ai magistrati di svolgere a tempo pieno o parziale attività diverse da quelle giudiziarie. Non solo viene sottratta una notevole quantità di energie lavorative agli uffici giudiziari, con ciò stesso aggravando ulteriormente la crisi di funzionalità di cui soffre il nostro apparato giudiziario, ma sono di tutta evidenza anche i pericoli che vengono posti all'indipendenza della magistratura. La presenza di numerosi magistrati in tutti i gangli decisionali che si occupano di giustizia pregiudica gravemente il corretto funzionamento dei pesi e contrappesi su cui si regge una efficiente divisione dei poteri; una presenza che è sinora stata in vari modi capace di servire gli interessi corporativi dei magistrati (sia per promuovere le riforme volute che per impedire quelle sgradite).

