

Divisione delle carriere: può essere efficace senza modificare il principio di obbligatorietà dell'azione penale?

di

*Giuseppe Di Federico**

Questo articolo è pubblicato sulla rivista L'Ircocervo 2009, n.4

La divisione della carriera dei giudici da quella dei pubblici ministeri (PM) fa parte del programma del PDL. Viene anche richiesta a gran voce dagli avvocati, in particolare dagli avvocati dell'Unione delle Camere Penali, sin da quando abbiamo adottato, nel 1988, un processo penale di tipo accusatorio. Il principale obiettivo di questa riforma è quello di creare le condizioni ordinamentali per un giudice realmente terzo tra le parti in causa, pubblico ministero e avvocato difensore. Un giudice terzo anche perché non più collega del PM, cioè di una delle parti. Verrebbero così meglio garantiti i diritti della difesa, e cioè i diritti dei cittadini nell'ambito del processo penale.

Per tre volte ed a distanza di anni abbiamo intervistato 1.000 avvocati penalisti. Più della maggioranza assoluta di loro hanno indicato che le richieste dei pubblici ministeri sono accolte con altissima frequenza dai loro colleghi giudici delle indagini preliminari. Hanno anche indicato che tra PM e giudice delle indagini preliminari vi sono molto spesso consultazioni informali sui procedimenti in corso. Non solo, ma la maggioranza degli avvocati penalisti indica che anche il giudice di primo grado accorda preferenza alle richieste del collega pubblico ministero. Migliore, ma comunque non molto alta, è poi valutazione sulla terzietà del giudice in sede di appello e cassazione¹ (G. Di Federico e M. Sapignoli, *Processo Penale e diritti della difesa*, pagg. 122-130). Si potrà forse sospettare che questo fenomeno denunciato nelle interviste degli avvocati penalisti abbia dimensioni meno generalizzate di quelle indicate, ma è tuttavia ben difficile immaginare che 3.000 avvocati penalisti, ciascuno di essi per suo conto, abbiano segnalato l'esistenza di un fenomeno che non sia comunque drammaticamente diffuso.

Il consenso sulla esigenza di dividere le carriere dei giudici e PM è venuto crescendo col tempo. In un referendum tenutosi nel 2000, più di 9 milioni di cittadini (9.237.713) chiesero col loro voto che le carriere dei giudici e Pm venissero separate². In un convegno tenutosi di recente a Torino, il Professor Giovanni Conso, già Presidente della Corte Costituzionale, ha con forza affermato che la divisione delle carriere tra giudici e PM è ormai una esigenza "ineluttabile". Una esigenza che trae forza e legittimazione anche da quanto affermato con chiarezza all'articolo 111 della Costituzione così come riformato nel 1999, articolo nel quale si prevede esplicitamente che "ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale".

Va aggiunto che in nessun altro paese con un processo penale di tipo accusatorio giudici e pubblici ministeri sono reclutati congiuntamente, hanno lo stesso status, possono trasferirsi da una funzione all'altra. Non nei paesi a tradizione giuridica anglosassone, come Inghilterra, Stati Uniti, Australia, Nuova Zelanda; non nei paesi dell'Europa continentale (come Germania, Austria, Olanda, Danimarca). In tutti questi paesi sarebbe inimmaginabile che il processo penale possa celebrarsi nel pieno rispetto dei diritti della difesa e del cittadino imputato di fronte ad un giudice che appartiene allo stesso corpo del pubblico ministero, ad un giudice che per legami istituzionali è a tutti gli effetti "collega" di una delle parti. Nei paesi a tradizione giuridica anglosassone, per giunta, i colloqui tra giudici e PM in assenza dell'avvocato difensore costituiscono una grave

* Professore Emerito di Ordinamento Giudiziario dell'Università di Bologna, componente del CSM (2002-2006). Vedi www.difederico-giustizia.it.

¹ G. Di Federico e M. Sapignoli, *Processo Penale e diritti della difesa*, Carocci, Roma, 2002, pagg. 122-130.

² Il referendum, promosso dal Partito Radicale, non ebbe successo perché non venne raggiunto il quorum (cioè non venne superata la soglia del 50% degli aventi diritto al voto).

violazione disciplinare³. Vengono censurate anche le manifestazioni di familiarità tra giudici e pubblici ministeri perché minano la fiducia del cittadino nella indipendenza e terzietà del giudice⁴.

Tra i paesi a consolidata democrazia solo quelli che hanno un processo di tipo inquisitorio, come Francia e Belgio, hanno ancora giudici e pubblici ministeri che appartengono allo stesso corpo. In quei paesi, tuttavia, l'indipendenza ed autonomia dei pubblici ministeri non è, come da noi, identica a quella dei giudici. I PM sono infatti tenuti a seguire le istruzioni di ordine generale loro impartite per la conduzione delle indagini e per l'esercizio dell'azione penale (in entrambi i paesi i pubblici ministeri dipendono, seppure in forme diverse, dal Ministro della giustizia).

Per quanto io sia, da sempre, un sostenitore della necessità di separare, anche in Italia, le carriere dei giudici da quella dei pubblici ministeri non condivido, tuttavia, la diffusa convinzione che questa sola riforma possa di per sé garantire l'effettiva terzietà del giudice tra accusa e difesa, e quindi anche maggiori garanzie processuali per il cittadino. Attualmente i magistrati in carriera sono più di 9.000⁵. Con la sola divisione delle carriere questi giudici e pubblici ministeri già in servizio si considereranno, dall'oggi al domani, meno colleghi a livello processuale? E' quantomeno improbabile che ciò avvenga in una prospettiva di medio-lungo termine (quando saremo tutti morti), anche perché i giudici e i pubblici ministeri non solo seguirebbero a lavorare negli stessi palazzi con frequentazioni quotidiane come quelle di oggi, ma manterranno anche la stessa associazione professional-sindacale (né lo si può certo vietare), continueranno ad avere gli stessi interessi corporativi da difendere congiuntamente. In un tale contesto potranno veramente cambiare in un prevedibile futuro i processi di socializzazione professionale, di interiorizzazione dei consolidati valori del loro associazionismo che ispirano e governano i loro comportamenti? Realisticamente parlando, a me sembra difficile da immaginare. Neppure la proposta di accompagnare la divisione delle carriere con una riforma costituzionale che crei anche Consigli superiori della magistratura separati per giudici e PM servirebbe *da sola* a far venir meno tutte le condizioni che di fatto seguirebbero a far vivere nei magistrati, giudici e PM, l'orientamento a sentirsi colleghi; certamente sarebbe così quantomeno per i 9.000 e più magistrati che sono già in servizio, molti dei quali eserciteranno ancora a lungo le funzioni di giudice e pubblico ministero. La protezione dei diritti dei cittadini nell'ambito del processo penale può essere efficace solo se in aggiunta alla divisione delle carriere verranno anche regolate e responsabilizzate, nell'ambito del processo democratico, le attività del PM, così come avviene in tutti i paesi democratici.

Non è difficile rendersene conto se si considerano le peculiari caratteristiche del nostro PM, ben lontane da quelle degli altri paesi a consolidata democrazia. Solo in Italia ciascun pubblico ministero può iniziare indagini su ciascuno di noi per reati che più o meno giustificatamente ritiene siano stati commessi, di utilizzare quindi, senza limiti di spesa, tutti i mezzi di indagine che ritiene necessari per provare le sue ipotesi accusatorie. Il nostro pubblico può inoltre promuovere e svolgere di sua iniziativa, e nella pienezza dei suoi poteri, indagini su qualsiasi persona e su qualsiasi ipotesi di reato, ovunque commesso e che lui stesso ipotizza. Ha cioè una competenza territoriale illimitata⁶

Se dopo anni di indagine e di un eventuale processo si accerta che non vi erano ragioni che giustificassero l'azione del PM, questi non sarà responsabile di alcunché né sotto il profilo patrimoniale, né sul piano della valutazione della sua professionalità: come di regola avviene, può

³ Vedi J.M. Shaman *et al.*, *Judicial Conduct and Ethics*, Michie Law Publishers, 1995, pp. 149-165.

⁴ *Ibidem*.

⁵ I magistrati previsti in organico sono 10.109. A causa dei ritardi nel reclutamento quelli attualmente in servizio sono circa 9.200.

⁶ I maggiori poteri di cui godono i nostri pubblici ministeri rispetto a quelli degli altri paesi a consolidata democrazia sono ben di più di quelli qui indicati ed hanno implicazioni disfunzionali ben più ampie di quelle qui analizzate. Per una loro più completa elencazione e comprensione vedi G. Di Federico, "Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness in Italy", in Open Society Institute (ed.), *Promoting Prosecutorial Accountability, Independence and Effectiveness*, Open Society Institute Press, Sofia 2008, pp.299-33. Per una versione sintetica in italiano, vedi G. Di Federico, "Obbligatorietà dell'azione penale e indipendenza del pubblico ministero", in *Giurisprudenza Italiana*, febbraio 2009, pp. 522-528.

legittimamente affermare, con immancabile successo, che non poteva non fare quanto aveva fatto perché vi era stato costretto dal dovere di dare piena attuazione al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale. Un principio che quindi trasforma qualsiasi iniziativa del PM, per infondata e discrezionale che sia, in un "atto giuridicamente dovuto". Se, come spesso avvenuto, la sua iniziativa ha causato danni irreparabili sotto il profilo economico sociale, politico familiare, della salute ad un cittadino innocente ciò non comporta per lui responsabilità alcuna, così come è assolutamente irresponsabile anche per lo spreco di pubblico danaro da lui causato⁷. Sono entrambi questioni di cui in altri paesi democratici ci si preoccupa molto seriamente. In un discorso tenuto ai Procuratori federali degli Stati Uniti nel 1941 l'allora U.S. Attorney General Robert Jackson, poi divenuto notissimo giudice della Corte Suprema, ricordava che se si lascia al pubblico ministero la possibilità di scegliere i casi da perseguire, si lascia a lui anche la possibilità di scegliere le persone da perseguire e di dirigere quindi le indagini alla ricerca di prove per i possibili reati da lui/lei commessi. Affermava che -per il cittadino e la democrazia- questo è il maggiore pericolo insito nel ruolo del PM⁸. I poteri concessi al nostro PM -tutti in vario modo collegati al principio di obbligatorietà dell'azione penale- sono tali da rendere quel pericolo molto più grave ed incombente che in qualsiasi altro paese a consolidata democrazia. Ricordo che nel progettare ruolo e funzioni del pubblico ministero inglese il riformatore di quel paese ritenne che regolare e responsabilizzare l'attività del PM fosse necessario perché altrimenti si ha un assetto giudiziario che non solo "è ingiusto per l'accusato ma genera anche inutili sprechi nelle limitate risorse del sistema penale". Proprio per rafforzare questa esigenza di protezione dei cittadini da processi ingiustificati, nella riforma del PM inglese del 1985 si decise che egli non dovesse fare il poliziotto (come è da noi) ma che dovesse assumere un ruolo "quasi giudiziario" col compito di vagliare le prove fornite nei singoli casi dalla polizia per accertare che esse fossero solide e tali da giustificare un processo. Questo nella convinzione che chi è emotivamente impegnato nelle indagini non sia il più adatto a distinguere indizi da prove.

Non meno rilevante è poi ricordare come il binomio indipendenza del PM e obbligatorietà dell'azione penale (di fatto inattuabile) sottragga una parte molto rilevante delle decisioni in materia di politica ad una regolamentazione e responsabilizzazione nell'ambito del processo democratico. Nel 1977 una commissione di riforma della giustizia penale francese (istituita dal presidente della Repubblica e presieduta dal presidente della Corte di Cassazione) considerò l'ipotesi di adottare il principio di obbligatorietà dell'azione penale e di rendere anche il PM francese indipendente. Questa ipotesi fu scartata in base alla constatazione che in nessun paese si possono perseguire tutti i reati. Da questa constatazione venne tratta la necessaria conseguenza che nell'esercizio dell'azione penale il PM compie di necessità, e non può non compiere, scelte discrezionali sia a livello delle indagini che nell'esercizio dell'azione penale, e che tali scelte sono per loro natura scelte di politica criminale. Ritenne quindi che in un sistema democratico e parlamentare quale è quello francese le scelte di politica criminale non potessero essere delegate ad un corpo burocratico privo di legittimazione democratica, ma dovessero invece essere compiute dal governo che ne risponde in parlamento (è un orientamento che accomuna tutti i paesi democratici ad eccezione dell'Italia -

⁷ Per un esempio vedi G. Di Federico, "Obbligatorietà dell'azione penale...", *op. cit.*, p. 224.

⁸ Vedi Robert H. Jackson, "The Federal Prosecutor", *Journal of the American Judicature Society*, vol. 24, giugno 1940, p. 19. È il testo della "Prolusione alla seconda conferenza annuale dei pubblici ministeri federali degli Stati Uniti" del 1° aprile 1940. All'epoca Jackson ricopriva la carica di Attorney General degli Stati Uniti. Il brano cui si fa riferimento nel testo è il seguente: "L'applicazione del diritto non è automatica. Non è cieca. Una delle maggiori difficoltà della posizione del pubblico ministero è che egli deve scegliere i casi, perché nessuno potrà mai indagare tutti i casi di cui riceve notizia ... Se il pubblico ministero è obbligato a scegliere i casi, ne consegue che può anche scegliersi l'imputato. Qui sta il potere più pericoloso del pubblico ministero: che egli scelga le persone da colpire, piuttosto che i reati da perseguire. Con i codici gremiti di reati, il pubblico ministero ha buone possibilità di individuare almeno una violazione di qualche legge a carico praticamente di chiunque. Non si tratta tanto di scoprire che un reato è stato commesso e di cercare poi colui che l'ha commesso, si tratta piuttosto di individuare una persona e poi di cercare nei codici, o di mettere gli investigatori al lavoro, per scoprire qualcosa a suo carico...".

anche se non in tutti i paesi democratici il vertice della struttura unitaria e gerarchica del PM è, come in Francia, il Ministro della giustizia).

Di queste pericolose deviazioni del nostro assetto giudiziario da quelle degli altri paesi a consolidata democrazia era ben conscio un magistrato con cui ho a lungo collaborato, Giovanni Falcone. Un magistrato che aveva una solida cultura liberale, una ampia esperienza dei sistemi giudiziari di altri paesi democratici, e l'attitudine a non lasciarsi condizionare nelle sue analisi dei fenomeni empirici da convenienze personali ed ideologie corporative. Ciò gli consentiva di riconoscere quanto anomalo fosse l'assetto del nostro PM e le sofferenze di sistema che ne derivano. Tra le molte citazioni possibili ricordo solo come in un suo scritto Falcone si domandasse "come fosse possibile che in un regime liberal-democratico quale quello italiano non vi sia ancora una politica giudiziaria, e tutto sia riservato alle decisioni, *assolutamente irresponsabili*, dei vari uffici di procura e spesso dei singoli sostituti...mi sembra quindi giunto il momento di razionalizzare e coordinare l'attività del pubblico ministero, finora reso praticamente irresponsabile da una visione feticistica dell'azione penale e dalla mancanza di efficaci controlli della sua attività" (il corsivo è di Falcone⁹). Per aver detto queste cose, e poi per aver scritto -quando era direttore generale del Ministero della Giustizia- il testo un decreto legge in cui si faceva un tentativo di dare un più efficiente e responsabile assetto al PM nel settore della criminalità organizzata¹⁰, Giovanni Falcone pagò un alto prezzo. Dovette subire la diffusa ostilità della magistratura organizzata e dei suoi rappresentanti nel CSM, che per ben due volte bocciarono le sue richieste a dispetto dei suoi superiori meriti professionali, prima negandogli la funzione di capo dell'Ufficio istruzione di Palermo e poi quella di Direttore nazionale antimafia (la commissione incarichi direttivi del CSM propose un altro magistrato, proposta che non venne mai deliberata dal Plenum del Consiglio perché nel frattempo Falcone fu assassinato dalla mafia). Falcone è divenuto un onorato membro della corporazione dei magistrati solo dopo il suo assassinio ad opera della mafia (alle corporazioni un martire fa sempre comodo).

Da cosa deriva la radicale opposizione dei magistrati a qualsiasi, anche timida proposta volta a disciplinare e responsabilizzare nell'ambito del sistema democratico le loro attività? L'attuale assetto del PM è forse essenziale ed imprescindibile per garantire la legalità, come essi spesso ci dicono? Difficile da sostenere, anche perché rimarremmo il solo paese a garantire la legalità, visto che in tutti gli altri paesi a consolidata democrazia i pubblici ministeri non solo sono inquadrati in strutture unitarie e gerarchiche ma ricevono direttive di politica criminale che li vincolano e responsabilizzano nell'esercizio delle loro attività, e che a loro volta responsabilizzano anche politicamente coloro che quelle direttive danno (in genere il ministro della giustizia, ma non solo¹¹). Il fatto si è che gli eccezionali poteri di cui godono i nostri pubblici ministeri sono stati e sono funzionali alla promozione e difesa degli interessi corporativi dell'intera magistratura. Nessun potere può essere più temuto di quello di chi, come il nostro PM, di sua iniziativa e senza portarne alcuna responsabilità può erogare anche a cittadini innocenti la terribile sanzione, impropria ma drammaticamente reale, di una gogna giudiziaria che spesso dura anni e spesso genera conseguenze irreparabili. Non può quindi destare eccessiva meraviglia se i nostri magistrati hanno da tempo ottenuto privilegi corporativi del tutto sconosciuti ai magistrati degli altri paesi democratici. Avendo

⁹ G. Falcone, *Interventi e proposte (1982-92)*, Sansoni, Milano 1994, pp.173-74.

¹⁰ Si veda il testo originale del D.L. 20/11/1991, n. 367 proposto dal Ministro Martelli, e successivamente modificato, con cui si creava la Direzione nazionale antimafia. In quel testo, tra l'altro, si assegnavano al Procuratore nazionale antimafia poteri di tipo gerarchico su tutto il territorio nazionale in materia di indagini sulla criminalità organizzata. So prevedevano anche forme di collegamento di questo nuovo organismo con Parlamento e Governo. Era un testo normativo predisposto da Giovanni Falcone ed al quale io stesso avevo collaborato. L'opposizione della magistratura organizzata e del CSM fu durissima ed il testo del decreto fu cambiato escludendo poteri gerarchici del Procuratore nazionale antimafia, la sua stessa possibilità di condurre direttamente indagini in materia di criminalità organizzata, e qualsiasi collegamento con Parlamento e Governo.

¹¹ In Spagna, ad esempio, al vertice dell'assetto gerarchico del pubblico ministero vi è un procuratore generale (*Fiscal General*) nominato per 5 anni dal Re su proposta del Ministro della giustizia, che lo può anche revocare nel corso del mandato.

analizzato per vari decenni l'evoluzione del nostro assetto giudiziario e quello di altri paesi democratici ho piena conoscenza di quali e quanti siano quei privilegi: in questa sede non posso che limitarmi ad alcuni, significativi, esempi.

Negli altri paesi che hanno come noi magistrature di tipo burocratico (ad esempio, Germania, Francia, Austria), i magistrati vengono sottoposti, nel corso della loro carriera, a severi vagli di professionalità, anche in ragione degli enormi poteri che sono chiamati a gestire. Da noi, invece, negli ultimi 40 anni i magistrati non hanno subito nessun reale vaglio di professionalità da parte del CSM, nonostante le nostre leggi li abbiamo sempre previsti e la nostra Costituzione esplicitamente li richiama¹². Salvo rarissime eccezioni tutti i nostri magistrati sono stati promossi fino al vertice della carriera e dello stipendio, mentre negli altri paesi questo riconoscimento e le relative elevate retribuzioni vengono concesse solo ai pochi magistrati delle giurisdizioni superiori sulla base di rigide valutazioni della loro professionalità. A fronte di garanzie di professionalità che sono di gran lunga molto meno rigorose di quelle degli altri paesi, quindi, abbiamo anche la magistratura con il trattamento economico di gran lunga più elevato, più elevato proprio perché tutti i magistrati raggiungono il più elevato livello dello stipendio e della pensione¹³.

So bene che nella società e nella evoluzione delle istituzioni nessun fenomeno è dovuto ad una sola causa. Che quindi sarebbe difficile sostenere che ai successi corporativi ottenuti dai nostri magistrati non abbiano contribuito anche fattori concomitanti, come ad esempio il costante appoggio dato loro dal Partito Comunista in sede legislativa fino agli anni 1990 e poi dal Centrosinistra sino ai giorni nostri¹⁴. Un appoggio che ancor oggi costituisce il principale impedimento ad una riforma che dia al nostro PM un assetto simile a quello degli altri paesi democratici e ai cittadini maggiori garanzie nell'ambito del processo penale. Una riforma che, inoltre, non lasci nelle sole mani di soggetti privi di legittimazione democratica, come i pubblici ministeri, la definizione delle politiche criminali del Paese, ma le collochi invece, come avviene nelle altre democrazie, nelle mani di soggetti che ne portino la responsabilità politica di fronte al Parlamento e/o all'elettorato.

Da oltre 40 anni sostengo e documento la necessità di addivenire a queste ed altre riforme del nostro assetto giudiziario. Senza successo e subendo la "avversione" (è un eufemismo) della magistratura organizzata (ma non quella di molti magistrati che spesso in privato con me

¹² Sia la legge del 1967 sulle promozioni a magistrato di appello che quella del 1973 per le promozioni a magistrato di cassazione prevedevano esplicitamente che fossero fatte rigorose valutazioni. L'articolo 105 della Costituzione assegna al CSM il compito di effettuare le "promozioni" dei magistrati. Salvo a non voler ritenere che il nostro Costituente volesse dare al termine "promozioni" un significato diverso da quello che ha nella lingua italiana, le promozioni che di fatto il CSM ha effettuato per 40 anni sulla base dell'anzianità di servizio non corrispondono certo al dettato costituzionale.

¹³ Le retribuzioni dei magistrati di sei paesi europei, Italia inclusa, sono riportati in G. Di Federico, *Recruitment, Professional Evaluation and Career of Judges and Prosecutors in Europe: Austria, France, Germany, Italy, The Netherlands and Spain*, Lo Scarabeo, Bologna 2005 (il libro può essere consultato su due siti web: www.difederico-giustizia.it oppure www.irsig.cnr.it). Raccolsi e pubblicai i dati sugli stipendi e pensioni dei magistrati italiani con riferimento al 2003 (pagg. 153-155). Ci riuscii con difficoltà pur essendo allora componente del CSM. Aggiornare i dati mi sarebbe adesso impossibile. Tuttavia, utilizzando i dati del 2003 e sapendo che gli aumenti salariali del 2006 e del 2009 sono stati rispettivamente del 12,30% e del 10,13% si può certamente dire, con una stima prudente, che con due anni di carriera lo stipendio netto non è di molto inferiore a 3.000 € con 13 anni di carriera intorno ai 4.400 € con 20 di carriera intorno ai 5.400 €, con 28 anni di carriera intorno ai 6.300 €, negli ultimi anni della carriera più di 7.000 €. Le pensioni di chi ha raggiunto l'età massima di permanenza in servizio superano i 6.000 €, così come la liquidazione supera i 300.000 euro. Ovviamente le cifre mensili dello stipendio e delle pensioni dianzi indicate vengono corrisposte annualmente per 13 mensilità. Che si tratti di stime prudenti lo si può dedurre da una intervista fatta al Presidente della Corte di Appello di Milano nel luglio scorso in cui egli dichiarava che il suo stipendio netto mensile era di 7.673,72 euro (vedi Il Giornale dell'11 luglio scorso, sotto il titolo "Io non sono strapagato, ma i colleghi inetti sì", nell'articolo viene anche riprodotta a stampa una fotocopia dei dati dello stipendio di quel magistrato). Non vengono qui riportati gli stipendi e le pensioni delle 5 posizioni apicali che, ovviamente, sono più alti ma non vengono raggiunti da tutti i magistrati.

¹⁴ Sarebbe tuttavia scorretto non ricordare che gli orientamenti del centrosinistra in materia di giustizia vengono condivisi ed appoggiati anche da esponenti del centrodestra (ad esempio per quanto riguarda l'obbligatorietà dell'azione penale).

concordano). Non solo, subendo anche la diffusa avversione, certamente meno pericolosa, di moltissimi professori di diritto. In particolare dei costituzionalisti, il cui formalismo ha a lungo impedito loro di vedere che la previsione costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale è impraticabile, e quindi non garantisce affatto l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, come avrebbe voluto il nostro costituente.

A mia conoscenza, la prima proposta per l'abolizione del principio di obbligatorietà dell'azione penale la si trova nel progetto di riforma presentato da Forza Italia alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, nel 1997, una proposta che riproduceva quasi integralmente un progetto di riforma della magistratura da me precedentemente scritto. E' stata riproposta l'anno scorso dall'On. Rita Bernardini in una mozione approvata dalla Camera dei Deputati, col parere favorevole del Ministro della Giustizia Angelino Alfano. Non sembra tuttavia che questa iniziativa abbia avuto o che avrà alcun seguito.

Mi sembra quindi ancora attuale, ma ancora priva di speranze, la sollecitazione che inutilmente Giovanni Falcone ha avanzato 20 anni fa e d'anzì già citata: "...mi sembra quindi giunto il momento di razionalizzare e coordinare l'attività del pm, finora reso praticamente irresponsabile da una visione feticistica dell'azione penale e dalla mancanza di efficaci controlli della sua attività". Senza riforme di questo tipo la sola divisione delle carriere di giudici e PM, comunque auspicabile, ben difficilmente potrà produrre quella effettiva protezione dei diritti della difesa che viene auspicata dai suoi proponenti.

Giuseppe Di Federico
Professore Emerito di Ordinamento Giudiziario
Università di Bologna
www.difederico-giustizia.it