

Magistrati al Ministero della giustizia: proposte di riforma*.

Sommario. 1. Premessa; -2. Un ministro della giustizia a sovranità limitata; - 3. Il monopolio delle funzioni direttive del Ministero affidato ai magistrati è causa di gravi disfunzioni e spreco di pubblico danaro; -3.1. I gravi e costosi ritardi nell'informatizzazione della giustizia; -3.2. La mancanza di specifiche conoscenze e competenze gestionali per dirigere il complesso sistema carcerario; -4. Proposte di riforma.

1.Premessa. In questo scritto vengono indicate le ragioni per cui tra le riforme della giustizia è necessario includere anche quella che sottragga ai magistrati il monopolio delle funzioni direttive del Ministero della giustizia. A tal fine illustreremo le ragioni per cui quel monopolio condizioni di fatto l'azione del Ministro sul piano gestionale e dell'iniziativa legislativa, con grave mortificazione del suo ruolo istituzionale, dell'efficienza ed efficacia del suo dicastero. Indicheremo quindi le riforme da adottare per ridare al Ministro una piena autonomia istituzionale ed operativa e ristabilire un corretto, efficace funzionamento dei pesi e contrappesi istituzionali nel settore della amministrazione della giustizia ordinaria. Non ci occuperemo qui del potere di iniziativa disciplinare attribuito al Ministro dall'art 107 della Costituzione. Ne abbiamo trattato in un apposito capitolo sul sistema di disciplina dei magistrati¹.

2. Un ministro della Giustizia a “sovranità limitata”².

Presso il Ministero della giustizia prestano costantemente la loro opera circa 100 magistrati cui sono riservati tutti i posti direttivi ai vertici dei quattro dipartimenti, dell'Ufficio legislativo, dell'Ispettorato e dello stesso Gabinetto del Ministro; organi che sono di cruciale rilievo operativo per la definizione e implementazione delle politiche ministeriali. Con poche eccezioni tutte le altre funzioni direttive di alto e medio livello del Ministero sono anche esse svolte da magistrati.

Il monopolio delle funzioni direttive del Ministero detenuto dai magistrati su tutte le attività che si compiono all'interno del nostro Dicastero della giustizia ha una pluralità di risvolti disfunzionali soprattutto, come vedremo, per la considerevole indipendenza che in Italia essi hanno acquisito nei confronti del Ministro da cui formalmente dipendono. Il nostro Ministro Guardasigilli dipende interamente, sotto il profilo operativo, dalla collaborazione dei magistrati ministeriali. Questi infatti, controllano in via esclusiva l'uso di tutte le risorse organizzative che più direttamente concorrono a determinare l'azione del Ministro: informazioni, loro elaborazione ed uso, pareri, stesura di appunti, segnalazioni di problemi da risolvere e iniziative da prendere, segnalazione dei “pericoli” o delle ripercussioni negative che le iniziative autonomamente concepite dal Ministro possono avere (anche quelle che possono provenire dall'ANM e dal CSM), stesura dei progetti di legge e relative relazioni, valutazione di iniziative altrui, formulazione delle proposte-risposte del Ministro nel corso dei lavori parlamentari, e così via.

E' certamente vero che anche in altri paesi dell'Europa continentale vi è un buon numero di magistrati, nei ministeri della giustizia (Germania, Francia, Austria, etc.), tuttavia in quei paesi i ministri della giustizia hanno, in varia misura, poteri decisori sullo *status* dei magistrati quantomeno per il periodo in cui sono alle loro dirette dipendenze (disciplina, valutazioni di professionalità, futura destinazione alle sedi giudiziarie alla fine del loro servizio presso il ministero). Non è così in Italia ove il Ministro della giustizia non ha alcuna influenza nel governare lo *status* dei magistrati

* Questo scritto farà parte di un volume sulla riforma della giustizia dedicato a Marco Pannella

¹ Vedi G. Di Federico, Riforma del sistema di disciplina dei magistrati in prospettiva comparata, in *Questione Giustizia* sito web del22/9/2021.

² La espressione “a sovranità limitata” riferita al ministro della giustizia non è mia ma del Prof Giuliano Vassalli, già Ministro della giustizia. Vedi quando detto a riguardo *infra*, in questo paragrafo, ed in particolare alla nota 8.

che da lui formalmente dipendono. I poteri che in materia gli erano stati conferiti dalla legge istitutiva del CSM – simili a quelli che ancora esercita il Ministro della giustizia francese- sono venuti meno a seguito di due sentenze della Corte costituzionale³. A differenza dagli altri paesi europei, in Italia solo il CSM può, quindi, assumere decisioni in materia disciplinare, di valutazione di professionalità e di promozioni, anche per il periodo in cui formalmente dipendono dal Ministro della giustizia. Al termine della permanenza presso il Ministero anche l'assegnazione a sedi di giudice e pubblico ministero da loro desiderate dipende esclusivamente da una decisione del CSM. Si è con ciò stesso sottratto al nostro Ministro della giustizia uno degli strumenti fondamentali dell'assetto gerarchico che fa capo ai ministri della giustizia degli altri paesi democratici e su cui poggia in misura rilevante la capacità di qualsiasi Ministro di formulare e perseguire autonomamente le iniziative da prendere e quindi di sollecitare ed ottenere dai suoi dipendenti comportamenti conformi alle politiche che vuole perseguire e per le quali formalmente assume la responsabilità politica. L'unico potere del nostro Ministro della giustizia in materia di status dei magistrati del Ministero è quello di chiedere al CSM l'invio al suo dicastero di magistrati di sua scelta e quello di ritirare il suo gradimento per magistrati che sono al ministero con ciò stesso affidando al CSM il compito di destinarli ad altro incarico. Anche questi limitati poteri debbono tuttavia essere utilizzati dal Ministro con molta cautela e non sono privi di condizionamenti⁴. In un tale assetto è solo naturale che i magistrati del ministero nell'assolvere i loro conti privilegino, ogniqualvolta sia necessario, le aspettative del CSM (che coincidono sostanzialmente con quelle del loro sindacato) in tutte le attività di ricerca, elaborazione delle informazioni e proposte al ministro nella sua attività di iniziativa legislativa e operativa. Aspettative che non devono di regola essere

³ La prima delle due sentenze riguarda il primo comma dell'art. 11 della legge istitutiva del CSM (l. 24-3-1958, n. 195) nel quale si stabiliva che in materia di "assunzioni in Magistratura, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento sullo status dei magistrati" il Consiglio potesse deliberare solo a seguito di specifica richiesta del Ministro della giustizia e quindi non di sua iniziativa. Con sentenza del 23-12-1963, n. 168 la Corte ha dichiarato incostituzionale il disposto del primo comma dell'articolo 11 della legge istitutiva del Consiglio e da allora il CSM ha pieni ed esclusivi poteri di iniziativa e decisione in tutte le materie che riguardano lo status dei magistrati. La seconda sentenza riguarda l'art. 11, comma 3, della legge istitutiva del CSM il quale prevede che sul conferimento degli uffici direttivi "... il Consiglio delibera su proposta, formulata di concerto col ministro della giustizia". A seguito del rifiuto di un Ministro della giustizia di concedere il concerto per l'incarico direttivo ad un magistrato voluto dal CSM, il CSM stesso ha sollevato conflitto di attribuzione e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 379 del 1992, ha stabilito che la commissione per gli incarichi direttivi del CSM è certamente tenuta a ricercare un accordo col Ministro su nominativi condivisi, ma che nel caso tale accordo non sia possibile il CSM può comunque effettuare le sue scelte in piena autonomia. Trascuriamo di far riferimento al potere conferito al Ministro dall'art. 10 dell'ordinamento giudiziario di anticipare o posporre i trasferimenti dei magistrati. E' un potere ministeriale di scarsissimo rilievo sul piano operativo. A riguardo vedi G. Di Federico (a cura di), *Ordinamento Giudiziario*, Bononia University Press, 2019. P.306

⁴ Nel lungo periodo in cui ho svolto ricerca presso il Ministero della giustizia o ne ho seguito le attività ho potuto personalmente assistere a diversi tipi di condizionamento. Faccio solo alcuni esempi. I magistrati hanno sempre chiesto ed ottenuto che all'interno del ministero fossero presenti magistrati appartenenti alle varie correnti. Nel c.d. periodo del consociativismo, vari partiti richiedevano ed ottenevano di avere magistrati a loro vicini al ministero: due soli esempi. Quando il PCI decise di affidare l'incarico di occuparsi della giustizia a Luciano Violante, chiese ed ottenne dal Ministro della giustizia che Violante, allora giudice istruttore presso il tribunale di Torino, fosse trasferito a Roma presso il Ministero in modo da poter svolgere più agevolmente e continuativamente il suo nuovo compito presso la sede centrale del di PCI. Il secondo episodio riguarda una mia personale esperienza. Nel periodo in cui sono stato consulente del Ministro della giustizia Claudio Martelli predisposi su sua richiesta una limitata riforma del reclutamento dei magistrati che Lui approvò. Venni poi a sapere che le proposte portate al Consiglio dei ministri dal magistrato capo dell'ufficio legislativo erano state profondamente modificate. Il Ministro mi disse che non era stato lui a modificarle ma che non poteva allontanare il magistrato in questione dal Ministero, come da me richiesto, perché se lo avesse fatto si sarebbe creato problemi a livello politico, essendo quel Magistrato un "referente" del PCI all'interno del Ministero. Anni dopo quel magistrato (Luigi Scotti) è divenuto Ministro della giustizia in un governo di centro sinistra.

ricordate ai magistrati del Ministero perché fanno parte del comune patrimonio di una corporazione molto attiva ed influente, gelosissima delle sue prerogative e dei suoi poteri.

Tener presenti gli elementi sin qui forniti non è però ancora sufficiente ad apprezzare appieno il significato che assume l'autonomia tutta particolare dei magistrati del ministero. E' necessario aggiungere che tale ampia autonomia ha trovato ulteriore nutrimento negli orientamenti, a lungo prevalenti e fortemente radicati nell'ambito della magistratura organizzata e delle sue rappresentanze in seno al CSM e che riguardano le ragioni con cui viene giustificata la presenza dei magistrati al Ministero. Secondo questi orientamenti tale presenza sarebbe nella sostanza pienamente legittimata proprio dall'esigenza di tutelare l'indipendenza della magistratura dalle iniziative del Ministro che potrebbero lederla. Questo orientamento non solo mi è stato ripetutamente ricordato nel corso degli anni in numerose interviste/conversazioni con magistrati, ma è confermata in vari documenti ufficiali e trova la più chiara esplicitazione in una relazione di vari anni fa della "Sottosezione dell'ANM presso il Ministero della Giustizia" inviata proprio al Ministro della giustizia ed avente per oggetto "*Proposte sulla riorganizzazione del Ministero*". In tale documento, si forniscono "*le ragioni che giustificano questa presenza*" dei magistrati al Ministero. A riguardo si dice testualmente:

"innanzitutto essa è volta ad attenuare i pericoli che la funzione servente nei confronti del funzionamento della giustizia - costituzionalmente attribuita al potere esecutivo - si trasformi, nel concreto esercizio, in un condizionamento del potere giudiziario ed in una conseguente violazione del fondamentale principio dell'indipendenza della magistratura"....e si prosegue dicendo "è opportuno che gli ampi poteri riconosciuti al Ministro dagli artt. 107 e 110 Costituzione (come interpretati dalle sentenze n. 168/63 e 142/73 della Corte Costituzionale) nei confronti del funzionamento della giustizia siano esercitati a mezzo di magistrati, anziché di funzionari amministrativi. I primi, pur se posti fuori temporaneamente dall'ordine giudiziario, sono i soggetti istituzionalmente più in grado di conciliare l'autonomia e l'indipendenza del detto ordine con l'osservanza della linea politica-ministeriale".

Per comprendere quanto questa visione del ruolo dei magistrati al Ministero della giustizia fosse ritenuta dai magistrati stessi come priva di aspetti controversi o problematici è significativo ricordare che uno degli autori e firmatari di quella relazione al Ministro era Ernesto Lupo, che sarebbe poi divenuto Presidente della Corte di Cassazione, da tutti sempre considerato magistrato di grande equilibrio, non certo portatore di orientamenti estremisti. Peralto, lo stesso Ministro cui quella delibera dell'ANM era indirizzata non ebbe nulla da obiettare. Vi è cioè da parte del ministro una tacita accettazione dello status quo da tempo consolidatosi, tanto che momenti di tensione si sono verificati solo in rare occasioni.

In buona sostanza quel documento teorizza una configurazione davvero peculiare dei magistrati al Ministero della giustizia i quali dovrebbero addirittura svolgere un ruolo di resistenza, di contrasto ai voleri del Ministro da cui dipendono allorquando questi volesse, con le sue iniziative, ledere in qualche modo, a giudizio della magistratura organizzata o dei suoi rappresentanti in seno al CSM, l'indipendenza o gli interessi corporativi della magistratura stessa (per i magistrati le due cose sono largamente coincidenti)⁵. A volte, esponenti dell'ANM e del CSM hanno persino espresso pubblicamente la loro contrarietà alla nomina a ministro della giustizia di personalità che avevano

⁵ Interessi di categoria ed indipendenza tendono ad identificarsi nel senso che gli interessi di categoria vengono sempre rappresentati dai magistrati come mezzi per garantire l'indipendenza. E' stato così per la sostanziale eliminazione delle valutazioni della professionalità ai fini della carriera, è stato così per gli aumenti del trattamento economico, è stato così per l'ampliamento dei poteri del CSM, è stato così in materia di trasferimenti di ufficio, e per tanti altri aspetti relativi allo status del magistrato. A riguardo vedi F. Zannotti, *La magistratura, un gruppo di pressione istituzionale*, Cedam, Padova 1989.

espresso giudizi critici sull'assetto e i poteri della magistratura nonché sulla loro presenza al Ministero, come avvenuto, ad esempio, nel caso della nomina a Ministro della giustizia del Professor Giuliano Vassalli⁶, il quale peraltro aveva accettato quell'incarico con estrema riluttanza⁷. Era contrario ad accettare anche perché riteneva che il Ministro della giustizia non avesse reali poteri di iniziativa autonoma in quando circondato da collaboratori che erano tutti magistrati. Cioè che fosse di fatto un ministro a "sovranità limitata", come ebbe a dire in una intervista ad un giornalista inglese proprio alla vigilia della sua nomina a titolare di quel dicastero⁸, e come ebbe a ripetere successivamente in una intervista al Corriere della Sera⁹.

Di regola i magistrati del Ministero mostrano al Ministro tutto il rispetto e l'ossequio che è istituzionalmente dovuto al suo ruolo e a volte ne sollecitano l'amicizia, soprattutto quelli che occupano le posizioni a lui quotidianamente più vicine. Tuttavia sotto il profilo operativo delle politiche ministeriali il ministro viene comunque concepito, più o meno coscientemente da parte dei singoli magistrati, come un sorvegliato speciale, da tenere sotto attenta tutela. Nei vari ministeri della giustizia di altri paesi di cui ho maggiore conoscenza (come Francia, Germania, Austria, Olanda) i magistrati che vi lavorano sono tenuti alla riservatezza, che se violata verrebbe sanzionata. Da noi no. Se le iniziative del Ministro, persino quelle a livello embrionale, toccano poteri della magistratura o aspetti dell'ordinamento che contrastano con gli orientamenti del sindacato della magistratura esse vengono subito comunicate, e gli esempi a riguardo sono numerosi, ad esponenti della magistratura organizzata e/o al CSM perché possano essere intraprese le eventuali azioni di contrasto¹⁰.

A riguardo è certamente emblematico anche un episodio verificatosi nell'ottobre del 2001 che pone in evidenza come i magistrati del Ministero della giustizia si ritengano liberi, nei casi non certo

⁶ Il 7 agosto 1987 un componente togato del CSM, Il dott. Francesco Agnoli, pubblicò un articolo sul quotidiano "Il Giornale d'Italia" in cui sosteneva che per la magistratura era inaccettabile che Giuliano Vassalli fosse nominato Ministro della giustizia ricordando come egli avesse utilizzato frasi offensive nei confronti della magistratura nel periodo in cui era stato Presidente della Commissione giustizia del Senato.

⁷ Una riluttanza di cui sono personalmente testimone. Nei giorni precedenti la sua nomina ero andato a trovarlo, come altre volte in precedenza, nella sua casa sul lungo Tevere. Mi disse che nonostante la sua contrarietà, l'insistenza di Bettino Craxi lo aveva costretto ad accettare.

⁸ Intervista del 19 febbraio 1987 ad un giornalista Inglese del Financial Times, Torquil .D. Erikson. Al giornalista che mostrò il suo stupore per quell'affermazione Vassalli rispose testualmente "Non esagero. E' così". Questa parte dell'intervista non appare nell'articolo pubblicato dal Financial Times. Sarebbe stato invero difficile per il giornalista spiegare ad un pubblico anglosassone le ragioni dei poteri di condizionamento della magistratura italiana che in quell'intervista veniva anche definita da Vassalli "il più grande gruppo di pressione palese che noi abbiamo finora conosciuto in Italia". Una copia della sbobinatura di quella lunga intervista, che ancora conservo, mi fu data direttamente da Vassalli.

⁹ Nella intervista pubblicata dal Corriere della Sera il 3 febbraio 2002, cioè anni dopo essere stato Ministro della Giustizia disse tra l'altro che "il Ministro viene considerato dai magistrati o come un servo o un antagonista.....alla fine me ne andai: trovo l'atmosfera del Ministero invivibile..."

¹⁰ Faccio un esempio tratto dalle mie esperienze personali. A metà degli anni 1980, su richiesta del sottosegretario alla giustizia Giuseppe Gargani, scrissi un progetto di legge che consentiva di reclutare in magistratura avvocati sulla base di esami pratici (progetto di legge presentato il 9-7 1987, n.728). Due giorni dopo aver consegnato il testo del progetto di legge da me scritto all'On. Gargani mi recai ad una riunione di magistrati di Unità per la costituzione, riunione cui ero stato informalmente invitato da uno dei magistrati di quella corrente. All'inizio della riunione uno dei magistrati presenti, agitando una copia della bozza di progetto di legge che avevo appena finito di scrivere, disse che quel progetto avrebbe asservito la magistratura a poteri esterni, e chiese che venissi allontanato dalla riunione. Riferii l'evento al sottosegretario che mi aveva chiesto di scrivere quel progetto di legge ed il cui capo della segreteria era un magistrato. Non si meravigliò per nulla dell'accaduto e mi disse in buona sostanza che questo fenomeno era ricorrente, che era spiacevole ma inevitabile (come dire che per i magistrati del Ministero non vale l'obbligo di riservatezza e lealtà verso il ministro). Tempo dopo, mentre ero nell'ufficio del vice capo di gabinetto del Ministro Achille Toro, incontrai il magistrato che mi aveva fatto allontanare dalla riunione della corrente di Unità per la Costituzione. Gli chiesi perché ritenesse che la proposta di legge da me scritta avrebbe asservito la magistratura a poteri esterni. Mi disse che non aveva letto il mio progetto ma che la cosa gli era stata detta dal collega del ministero che glielo aveva dato. Pochi anni dopo quel magistrato fu eletto dai colleghi componente del CSM. Evidentemente viene compensata la cieca ed ottusa fedeltà al sindacato (l'ANM), che da sempre osteggiava il reclutamento di avvocati in magistratura,

frequenti di aperto contrasto col Ministro, di operare in opposizione al Ministro stesso da cui formalmente dipendono e come siano appoggiati in tale loro opera dal CSM e dall'ANM. Proprio per questo è opportuno ricordare quell'episodio nei suoi aspetti più salienti.

Il 3 ottobre del 2001, durante la discussione su una legge riguardante le rogatorie, un senatore della minoranza di sinistra ha esibito e citato il parere che i magistrati dell'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia avevano preparato per il loro Ministro. Era un parere in cui, con argomenti simili a quelli della minoranza parlamentare, i magistrati del Ministero criticavano pesantemente la nuova disciplina delle rogatorie che era invece voluta dal loro stesso Ministro. Di qui, secondo i commenti riportati dalla stampa, la decisione del Ministro Castelli di allontanare dal suo Dicastero i 5 magistrati autori del parere. Pesanti le critiche a questa sua decisione riportate dalla stampa. Alcuni magistrati componenti del CSM, come Armando Spataro e Nello Rossi, resero allarmate dichiarazioni secondo cui l'iniziativa del Ministro rappresenterebbe una pericolosa minaccia per l'indipendenza della magistratura. Ha fatto loro eco l'allora il presidente dell'Associazione magistrati secondo cui i magistrati del Ministero della giustizia debbono svolgere le loro funzioni "in condizioni di assoluta indipendenza". Il Procuratore generale di Milano, Saverio Borrelli, ha parlato "di abbattimento gerarchico del dissenso all'interno del Ministero". Commenti dello stesso tenore di quelli dei magistrati sono stati espressi da esponenti dei partiti di opposizione della sinistra. Nel frattempo altri quattro magistrati ministeriali hanno reso pubblica la loro decisione di lasciare il Ministero per solidarietà coi colleghi allontanati dal Ministro. Tutti i magistrati che hanno lasciato il Ministero sono stati subito convocati al CSM ed ascoltati a porte chiuse, dalle quali è tuttavia trapelata la solidarietà e l'apprezzamento manifestato nei loro confronti. Il segretario di Magistratura Democratica dichiarò che ormai "al Ministero possono lavorare solo *yes man* che si adeguano alla volontà del governo". Inoltre altri 16 magistrati ministeriali in servizio presso il Ministero, scrissero un lettera al Ministro Castelli, di cui hanno subito spedito copia anche al CSM, in cui esprimono la loro preoccupazione "di vedere progressivamente ridotti gli spazi professionali dei magistrati al Ministero".

Nessuno dei giornali "indipendenti" che si sono occupati, della vicenda ha tentato di dare una spiegazione di questi eventi, solo cronistoria e commenti espressi da magistrati e politici. Nessuno ha cercato di spiegare cioè se siano i magistrati che hanno una visione distorta del loro ruolo al Ministero oppure se sia il Ministro che abusa dei propri poteri. Di spiegare inoltre perché episodi di questo genere non siano mai capitati, né potrebbero capitare, in altri paesi democratici dell'Europa. Il Ministro non ha mai indicato le ragioni per cui aveva "licenziato in tronco" i 5 magistrati. Sarebbe stato quasi un atto di autolesionismo. Non poteva, infatti, in alcun modo sanzionare quei magistrati, poiché non aveva i poteri dei suoi colleghi degli altri paesi europei (al Ministro della giustizia francese, ad esempio, spetta l'ultima parola sulle sanzioni disciplinari dei magistrati ministeriali e del pubblico ministero). Aveva certamente il potere di iniziare l'azione disciplinare, come previsto dalla Costituzione all'art. 107, ma avrebbe dovuto di necessità affidare il giudizio alla sezione disciplinare del CSM dopo che il CSM stesso aveva manifestato la sua piena solidarietà a quei 5 magistrati. Con tutta probabilità quel giudizio disciplinare avrebbe trasformato il Ministro da accusatore in accusato¹¹. Nessuna conseguenza negativa per quei 5 magistrati sul piano della valutazione della professionalità che anzi uno di essi è stato poi eletto dai colleghi, nel 2006, componente del CSM¹².

¹¹ Su questo episodio e sulle sue negative implicazioni istituzionali vedi due articoli apparsi sul Messaggero il 20 ed il 22 ottobre 2001: G. Di Federico, "Magistrati del Ministro? In teoria sì, ma dipendono dal CSM"; "I magistrati ministeriali stanno lì a 'marcare' il Ministro".

¹² Anche in questo caso non si trattava certo di un magistrato portatore di posizioni estremiste (appartiene alla corrente c.d. "moderata" di Magistratura Indipendente, cioè Antonio Patrono). E' del tutto possibile che lui abbia ritenuto la sua iniziativa pienamente compatibile con il suo ruolo al Ministero in quanto assunta "in piena indipendenza nell'interesse della giustizia".

A rinforzare e rendere i comportamenti dei magistrati del Ministero aderenti alle aspettative del CSM e del loro sindacato vi è poi anche il fatto che essi sanno, per esperienza, che possono essere gravemente penalizzati dal CSM se sospettati di “collaborazionismo” col Ministro su questioni che pregiudicano i loro poteri e interessi corporativi. Si tratta di casi poco frequenti anche perché i pochi che si sono verificati costituiscono un chiaro ed efficace monito a futura memoria per tutti gli altri. Uno dei casi più noti e clamorosi -certamente il più facile da richiamare- si è verificato allorché Giovanni Falcone, nel periodo in cui era Direttore Generale degli Affari Penali del Ministero, fu diffusamente sospettato e anche pubblicamente accusato da componenti del CSM e da esponenti dell’ANM di aver assecondato il Ministro della giustizia Claudio Martelli nella formulazione di un decreto legge in cui si prevedeva un effettivo e cogente coordinamento nazionale delle attività del p.m. in materia di criminalità mafiosa¹³. Durissima fu la reazione dell’ANM e del CSM. Si pose allora in dubbio pubblicamente persino la credibilità dell’indipendenza di Falcone *qua* magistrato e quindi, in sede di CSM, anche la sua attitudine e capacità a svolgere con indipendenza il ruolo di Procuratore Nazionale Antimafia¹⁴. Tanto che la Commissione per gli incarichi direttivi del CSM – nonostante la fama, anche internazionale di Falcone in quel settore- non si espresse a suo favore. Le proposte della commissione non pervennero al vaglio del Plenum del CSM perché nel frattempo Falcone era stato assassinato dalla Mafia. Falcone non divenne quindi Procuratore nazionale antimafia ma dopo la sua uccisione fu subito riammesso nei favori dell’ANM e da allora celebrato come uno dei suoi martiri più illustri.

Ricordo che la dura opposizione della magistratura al decreto predisposto da Falcone fu comunque tanto efficace da costringere il Ministro Martelli a modificarne radicalmente il testo.

Credo che da quanto sin qui detto emerga chiaramente, seppur solo nei suoi tratti più essenziali, il rilievo tutto particolare che assume nel nostro Paese la presenza dei magistrati al Ministero della giustizia quale elemento di quotidiano, efficace condizionamento dell’azione del Ministro. Né ad attenuare tale condizionamento valgono le attività delle commissioni che periodicamente sono

¹³ Si tratta del D.l. 20 novembre 1991, n. 367, convertito con sostanziali modifiche, nella l. 20 gennaio 1992, n. 8, legge con cui vennero istituite la Direzione Nazionale Antimafia e le Direzioni Distrettuali Antimafia. Nel testo originale del decreto si assegnavano al Procuratore nazionale antimafia poteri di tipo gerarchico su tutto il territorio nazionale in materia di indagini sulla criminalità organizzata. Si prevedevano anche forme di collegamento tra Procura Nazionale Antimafia, Governo e Parlamento. 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 sia i poteri gerarchici del Procuratore nazionale antimafia e la sua stessa possibilità di condurre direttamente indagini in materia di criminalità organizzata, sia anche i collegamenti con Governo e Parlamento.

¹⁴ Diffusissima era tra i magistrati l’acrimonia nei confronti di Giovanni Falcone per la sua “collaborazione” col Ministro della Giustizia così come era ampiamente accreditata la convinzione che a causa di tale collaborazione non si potesse più far affidamento sulla sua indipendenza *qua* magistrato. Di tali orientamenti si fece puntuale “cronista” un componente del CSM, Alessandro Pizzorusso, in un articolo apparso sull’Unità del 12 marzo 1992 con il significativo titolo “Falcone superprocuratore? Non può farlo, vi dico perché”, e il non meno significativo sottotitolo “Il principale collaboratore del Ministro non dà più garanzie di indipendenza”. In tale articolo, l’autorevole esponente del CSM, ricordata la stretta collaborazione di Falcone con il Ministro in carica nonché i contrasti tra Ministro e CSM, riferisce che “fra i magistrati è diffusa l’opinione secondo cui Falcone è troppo legato al Ministro per poter svolgere con la dovuta indipendenza un ruolo come quello di Procuratore Nazionale Antimafia...”; e prosegue dicendo: “se si analizza il risultato del voto espresso dai componenti della Commissione del CSM cui spetta formulare la proposta per la nomina alle uffici direttivi... si nota come in quella circostanza Giovanni Falcone abbia riportato soltanto i voti di un laico appartenente al partito in cui milita il Ministro e di un togato appartenente ad “Unicost” una delle correnti dell’Associazione Nazionale Magistrati”. E al fine di sottolineare l’impopolarità tra i magistrati di questo unico voto di un magistrato andato a Giovanni Falcone aggiunge che “se i magistrati di Unicost votassero anche in *plenum* a favore di Falcone... essi perderebbero consensi tra i loro colleghi che il 22 marzo debbono eleggere il Comitato direttivo centrale dell’Associazione Nazionale Magistrati”. Le dichiarazioni dei principali esponenti dell’Associazione nazionale magistrati di allora -come Giacomo Caliendo, Mario Cicala, Giovanni Palombarini, Raffaele Bertone e altri ancora- sono riportate dai giornali con titoli catastrofici. Ne ricordiamo solo alcuni: “Giudici di Governo: oramai è cosa fatta” (*l’Unità* del 27 ottobre 1991); “Magistrati schiavi dell’esecutivo: celebriamo solo i processi che vorranno i politici” (*Il Tempo*, 28 ottobre 1991); “Le toghe insorgono: è fuori legge” (*Gazzetta del Mezzogiorno*, 26 ottobre 1991).

chiamate a redigere progetti di riforma, soprattutto quelli che riguardano l'ordinamento giudiziario. Non solo e non tanto perché anch'esse di regola sono composte in maggioranza da magistrati appartenenti alle varie correnti dell'ANM, ma anche perché i magistrati ministeriali sono stati quasi sempre in grado di determinare chi debbano essere i componenti non magistrati (con la sistematica esclusione degli studiosi portatori di conoscenze e proposte ordinamentali notoriamente sgradite alla corporazione¹⁵). Non può certo quindi sorprendere che il prodotto del loro lavoro sia sempre volto ad ampliare i poteri della magistratura e quelli del CSM.

A rinforzare l'influenza della Magistratura a sul Ministero della giustizia contribuisce anche la creazione nel 2011, per iniziativa del CSM, del "Comitato paritetico CSM Ministero della giustizia "con lo scopo di istituire una sede stabile di confronto fra i due organi che, in base alla Costituzione, si ripartiscono le competenze in materia di organizzazione degli uffici giudiziari e dei connessi servizi". Un settore in cui i poteri del CSM si sono accresciuti nel tempo man mano che si è venuta concretizzando a livello operativo la interpretazione della Costituzione secondo cui il CSM sarebbe "il vertice organizzativo della magistratura". Sia ben chiaro, l'idea di una collaborazione tra due istituzioni dello Stato è sempre auspicabile quando il confronto è equilibrato e realmente paritetico. Certamente lo è meno quando entrambe le istituzioni sono rappresentate, come in questo, da soggetti che e hanno comuni interessi corporativi, cioè da magistrati¹⁶. L'influenza dei magistrati ministeriali che fanno parte di quella commissione non può che rafforzarsi nei confronti del Ministro perché preventivamente avvallata dalle aspettative del CSM.

Quanto sin qui detto dovrebbe essere sufficiente a far comprendere perché la magistratura sia sempre stata fortemente interessata a mantenere il controllo di tutte le posizioni direttive all'interno del Ministero e persino contraria ad accettare la diminuzione del numero dei magistrati ministeriali: l'art. 19 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 prevedeva testualmente che "Il numero massimo dei magistrati collocati fuori dal ruolo organico della magistratura e destinati al ministero

¹⁵ Questo risulta evidente dall'analisi della composizione delle varie commissioni di studio ministeriali, soprattutto quelle che trattano di modifiche dell'ordinamento giudiziario. Mi limiterò a ricordare la composizione della Commissione per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario al nuovo processo penale, di particolare rilievo perché non si trattava in questo caso di una semplice commissione di studio ma, invece, di una commissione che provvedeva direttamente a scrivere le norme dell'ordinamento giudiziario sulla base di una legge delega, norme che poi divennero, senza variazioni, il testo definitivo della legge sull'ordinamento. Dei 15 componenti di quella commissione 11 erano magistrati, 2 professori universitari e 2 avvocati. Dei 10 magistrati di cui conosco l'appartenenza e la carriera correntizia: 5 erano componenti di Unità per la Costituzione (UC), 3 di Magistratura Indipendente (MI), 2 di Magistratura Democratica (MD). Inoltre, sempre di questi 10 magistrati, 5 erano ex componenti del Consiglio Superiore della Magistratura e 3 avevano fatto o facevano parte della Segreteria o dell'Ufficio Studi del CSM (anche queste sono posizioni rigidamente lottizzate per corrente). Alla corrente di maggioranza relativa (UC) era assegnato non solo il maggior numero di componenti (5) ma anche la presidenza della Commissione (attribuita a un magistrato che tra l'altro era stato anche componente del CSM). Non basta. Anche la scelta di 2 professori universitari appare effettuata con logica correntizia e con l'intento di "non correre rischi". Entrambi i professori erano ex magistrati: uno di loro (nominato vice presidente della Commissione) era stato per anni un rappresentante di spicco di MI e l'altro era sempre stato "vicino" alle posizioni di MD. A riprova dei criteri di rigida protezione degli interessi corporativi dell'ANM che governano la formazione delle commissioni ministeriali e della estromissione da esse di coloro che quegli interessi non condivide a me sembra significativo il fatto che io o non sia stato chiamato a far parte di quella commissione per le riforme ordinamentali nonostante al momento io fossi l'unico professore ordinario di ordinamento giudiziario in Italia. L'unico ministro che ha nominato una commissione di riforma in materia di ordinamento in cui i magistrati non erano in maggioranza, e di cui anche io ero componente, è stato Claudio Martelli (DM....). Tuttavia, il Ministro che venne nominato come successore di Martelli, Giovanni Conso, provvide subito ad ampliare il numero dei magistrati della commissione che tornarono ad essere, ancora una volta, in maggioranza assoluta.

¹⁶ Il Comitato paritetico è composto, per quanto riguarda i membri designati dal Consiglio superiore, dal Presidente della Settima Commissione (commissione competente in materia di organizzazione degli uffici giudiziari), dal Segretario Generale del CSM, dal coordinatore della Struttura tecnica per l'organizzazione del Consiglio e dal direttore della Settima Commissione. Per il Ministero della Giustizia ne fanno parte solo magistrati: il Capo di Gabinetto, il Capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria e il Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia.

non deve superare le 50 unità”. Il CSM stabilì che quella limitazione non poteva comprendere i magistrati dell’ufficio legislativo e dell’Ispettorato nonché quelli di diretta collaborazione col Ministro, e così, nonostante la chiara ed inequivoca previsione della legge, il numero dei magistrati ministeriali posti fuori ruolo è rimasto invariato.

3. Il monopolio delle funzioni direttive del Ministero affidato ai magistrati è causa di gravi disfunzioni e spreco di pubblico danaro.

Una delle caratteristiche delle burocrazie tradizionali, quella dell’omnicompetenza funzionale, ha per i magistrati un ambito di applicazione certamente più vasto di quello degli altri corpi burocratici ed è meno giustificabile che altrove. Nel caso della magistratura, cioè, si dà per scontato che i magistrati siano in grado di svolgere con competenza non solo tutte le molteplici funzioni di giudice e pubblico ministero, ma anche tutte le funzioni organizzative ed amministrative del Ministero della giustizia, comprese anche quelle che sono più lontane dalle funzioni per cui sono stati reclutati. Si dà per scontato che allorquando vengono trasferiti al ministero divengono subitaneamente, da un giorno all’altro, competenti a decidere su questioni per cui non hanno alcuna preparazione, nessuna pregressa esperienza, come ad esempio quella di decidere e gestire su tutto il territorio nazionale l’edilizia giudiziaria e carceraria, l’informatizzazione degli uffici giudiziari, il complesso sistema carcerario. Delle disfunzioni che questo genera sono stato testimone nei molti anni in cui ho svolto ricerca e attività di consulenza presso il Ministero della giustizia e ne ho anche più volte scritto¹⁷. Qui mi limito a utilizzare due esempi al solo fine di far comprendere anche a chi non è addetto ai lavori, la rilevanza di questo problema. Il primo riguarda l’incompatibilità del principio burocratico dell’omnicompetenza con quello della modernizzazione tecnologica, il secondo è volto a sottolineare quanto abissale sia la differenza tra le competenze proprie di un magistrato e quelle dei compiti che egli è chiamato a svolgere presso il Ministero nel settore carcerario.

3.1. I gravi e costosi ritardi nell’informatizzazione della giustizia.

Allorquando si trattò di promuovere l’adozione e diffusione dell’informatica giudiziaria a fini gestionali nell’ambito degli uffici giudicanti e requirenti risultò del tutto “naturale” e per nulla controverso attribuire l’incarico – in due successivi momenti e cioè nel 1980 e nel 1985- a due diversi magistrati che di informatica non sapevano assolutamente nulla e che mai avevano utilizzato neppure un computer da tavolo. Esula dall’economia di questo lavoro descrivere tutti gli errori, i ritardi e gli sprechi di pubblico danaro conseguenti a questo tipo di scelta e di cui ho avuto conoscenza diretta¹⁸. Più volte ho chiesto a magistrati ministeriali cui venivano assegnati compiti che, come questo, erano lontanissimi dalle loro competenze se non provassero un personale disagio per aver accettato l’incarico. La risposta più o meno era questa “l’incarico spettava comunque ad un magistrato, se io avessi rifiutato l’incarico sarebbe stato assegnato ad un altro magistrato che non ne sapeva più di me ed io sarei considerato un magistrato non competente a svolgere tutti i suoi compiti istituzionali”. Con gli aspetti disfunzionali del principio dell’omnicompetenza funzionale dei magistrati ministeriali ebbe a fare i conti anche il ministro della giustizia Roberto Castelli quando all’inizio del suo mandato nel 2001 si rese conto sia dell’arretratezza in cui versava l’informatica giudiziaria sia dei rilevanti sprechi di pubblico danaro che si erano verificati in quel settore. Non essendo un giurista ma un ingegnere era meno incline ad apprezzare i miracoli generati dal principio burocratico dell’omnicompetenza funzionale dei magistrati. Decise quindi che per promuovere con efficacia la modernizzazione tecnologica degli uffici giudiziari ed

¹⁷ V. G. Di Federico, *Proposte per la modernizzazione dell’apparato giudiziario*, in G. Di Federico, G.F. Lanzara, A. Mestitz (a cura di), *Verbalizzazione degli atti processuali, tecnologie video e gestione dell’innovazione nell’amministrazione della giustizia*, Pubblicazione del Consiglio nazionale delle ricerche, Roma 1993, in particolare le pp.403-415.

¹⁸ *Ibidem*.

eliminare gli sprechi si dovesse assegnare la direzione di questo settore dell'attività ministeriale ad un manager esperto di sistemi informatici. Non poté dar corso a questa iniziativa perché ad impedirglielo intervenne il Consiglio di Stato il quale stabilì che l'incarico doveva essere comunque assegnato ad un magistrato. Non vi è quindi alcun dubbio che l'assegnazione ai magistrati del potere di decidere su materie lontanissime dalle loro competenze abbia in questo caso generato costosi ritardi in un settore che viene unanimemente considerato cruciale per avviare a soluzione la drammatica lentezza della nostra giustizia. Ancor oggi il settore dell'informatica giudiziaria è diretto da un magistrato ministeriale. Tuttavia a partire dalla metà del primo decennio di questo secolo iniziative di un apprezzabile rilievo sono state assunte da progetti come quello del "processo civile telematico" finanziato con fondi provenienti da vari enti (dall'Unione europea, da enti locali, dall'avvocatura), progetti che nella formulazione voluta dai committenti richiedevano di necessità l'utilizzazione di competenze ingegneristiche. Nel frattempo vari magistrati hanno certamente sviluppato conoscenze utili ad aiutare e sostenere il processo di informatizzazione della nostra claudicante giustizia. Permane, tuttavia, l'esigenza di assegnare la direzione del settore informatico a professionisti che abbiano le competenze specialistiche necessarie non solo per gestire il settore in maniera "statica" ma anche per coltivare con continuità la rapida evoluzione delle conoscenze, anche applicative, che si verificano in questa materia.

3.2. La mancanza di specifiche conoscenze e competenze gestionali per dirigere il complesso sistema carcerario. Il nostro sistema carcerario è una struttura estremamente complessa e costosa. Il magistrato che dirige questo sistema deve garantire la corretta ed efficiente gestione 189 istituti penitenziali distribuiti su tutto il territorio nazionale e che ospitano circa 530.000 detenuti. La struttura organizzativa che dirige comprende 11 provveditorati regionali; numerosi centri di servizio sociale per l'assistenza ai carcerati; varie scuole di formazione del personale; vari magazzini di vestiario. Il magistrato che ha la gestione di questo sistema ha a sua disposizione un bilancio annuale di circa 3 miliardi di euro che rappresenta un terzo dello stanziamento finanziario complessivo destinato al Ministero della giustizia¹⁹. Da lui dipendono circa 1000 educatori che operano nelle carceri, più di 4000 unità di personale amministrativo e 41.000 agenti del corpo di Polizia penitenziaria. Si tratta di un incarico direttivo che per essere adeguatamente svolto richiede competenze professionali più complesse e diversificate di quelle di altre organizzazioni della stessa dimensione. Competenze che vanno dalla ottimizzazione delle risorse nel settore dell'edilizia carceraria e della manutenzione del complesso delle carceri (diversissime tra loro) ai problemi della loro sicurezza e della cura della salute e del benessere degli oltre 50.000 detenuti; dalla definizione dei programmi di formazione del personale a quelli del lavoro nelle carceri, della ottimizzazione degli acquisti e dello stoccaggio nei magazzini dei beni (cibo, vestiario, armi, ecc.) occorrenti per detenuti e polizia penitenza.

Fin qui ho indicato in maniera molto sommaria il complesso assetto organizzativo dell'amministrazione penitenziaria e la molteplicità dei compiti che vengono assegnati subitaneamente ad un magistrato che di regola proviene dal lavoro giudiziario e che, nella migliore delle ipotesi, ha una conoscenza del settore carcerario che può derivargli dall'aver svolto per un certo periodo le funzioni di magistrato di sorveglianza o di essersi recato saltuariamente in qualche carcere per interrogare un detenuto. Per far comprendere anche ai non addetti ai lavori quanto assurdo, costoso e anche miracoloso sia il principio burocratico dell'omnicompentenza funzionale che consente di assegnare compiti complessi sulla base di conoscenze e competenze solo formalmente presunte, aggiungo solo un esempio. Quando un Magistrato viene nominato direttore

¹⁹ I dati più recenti che sono riuscito a reperire dicono che lo stanziamento del 2019 per l'amministrazione penitenziaria è stato di 2.938.797.954 euro, mentre quello complessivo del Ministero della giustizia è stato di 8.935.878.353.

del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, oltre ai complessi compiti cui abbiamo dianzi accennato, gli viene anche conferito quello di comandante delle guardie carcerarie, un corpo armato con un organico di 41.000 agenti ed ufficiali. Quel magistrato diviene così, di punto in bianco, anche un generale di corpo d'armata²⁰, a tutti gli effetti: per svolgere tale compito gli è stata infatti anche assegnata la stessa indennità prevista per il generale comandante dei carabinieri e per il generale comandante la guardia di finanza, un'indennità che lo ha portato subitaneamente al massimo del trattamento economico consentito per un impiegato dello Stato (320.000 euro annue), indennità e che, come gli altri Generali seguirà a percepire a vita, anche quando tornerà ad esercitare le funzioni giudiziarie²¹.

Perché quando si discute dei problemi delle nostre carceri non si discute mai del suo assetto gestionale? Perché non ci si domanda mai se i requisiti attualmente previsti per la nomina del Direttore generale e dei suoi più stretti collaboratori magistrati siano adeguati? Quali sono le garanzie di maggiori competenze e conoscenze che derivano dalla scelta di un direttore magistrato rispetto a quelle di affidare la direzione delle carceri al più meritevole ed esperto direttore/direttrice di una delle carceri o di assegnare il comando delle guardie carcerari ad un qualificato ed esperto alto ufficiale di quel corpo? Si pensa veramente che i drammatici problemi del nostro sistema carcerario ed il benessere dei detenuti possano essere avviati a soluzione senza mai preoccuparsi di assicurare all'amministrazione carceraria una dirigenza che sia professionalmente qualificata a gestire efficientemente le consistenti risorse finanziarie che gli vengono affidate ed a promuovere condizioni generali di maggiore funzionalità?

4. Proposte di riforma.

Sulla base di quanto sin qui detto ed al fine di ridare al Ministro una piena autonomia istituzionale ed operativa, al fine di ristabilire un corretto, efficace funzionamento dei pesi e contrappesi istituzionali nel settore della amministrazione della giustizia ordinaria nonché promuovere la necessaria efficienza ed efficacia dell'azione ministeriale, sarebbe necessario:

-stabilire che i magistrati non possano più essere destinati ad assumere incarichi presso il Ministero della giustizia e che tutti debbano lasciare gli incarichi che ricoprono al Ministero entro un anno;

-prevedere che i dirigenti del ministero da destinare ai vari incarichi dirigenziali vengano scelti con concorsi che accertino il possesso delle specifiche competenze necessarie a svolgerli. Tali concorsi dovrebbero essere aperti al personale che presta servizio al Ministero della giustizia o in altri ministeri. Questa innovazione servirebbe anche a migliorare il morale, di regola molto basso, e quindi anche l'impegno lavorativo del personale del Ministero della giustizia²². Il monopolio delle posizioni direttive assegnato ai magistrati, infatti, impedisce loro di avere prospettive di carriera al pari degli impiegati degli altri ministeri.

-prevedere che per gli incarichi dirigenziali che richiedano conoscenze specialistiche o particolarmente complesse il Ministro della giustizia possa scegliere il personale tra persone estranee alla pubblica amministrazione, affidando quegli incarichi a liberi professionisti o a dirigenti di aziende pubbliche e private.

²⁰ Ha infatti il comando di oltre 40.000 uomini/donne.

²¹ Vedi a riguardo l'editoriale di Giovan Battista De Blasis del 3/4/2019 sul giornale della Polizia penitenziaria, <https://www.poliziapenitenziaria.it/il-male-del-dap-e-che-la-poltrona-di-capo-vale-trecentoventimila-euro/>.

²² Anni addietro, e per vari anni, ho svolto attività di docente nei corsi per la formazione continua delle carriere direttive dei ministeri, utilizzando anche questionari che includevano domande sulle prospettive di carriera. Quelle dei funzionari del Ministero della giustizia erano decisamente più sconolate di quelle del personale degli altri ministeri.

Giuseppe Di Federico