

CONVEGNI

GIUSEPPE DI FEDERICO

Il correntismo nel CSM: cause e disfunzioni¹

Questo scritto descrive sommariamente le cause e le conseguenze negative del c.d. “correntismo” nelle decisioni del CSM. Si mostra come la causa principale del fenomeno derivi dall’assenza di affidabili valutazioni della professionalità che di regola consente a tutti i magistrati di raggiungere, nel corso dei 40 anni di permanenza in servizio, il livello massimo della carriera e dello stipendio. Si indicano, inoltre, le principali disfunzioni che traggono origine dall’assenza di affidabili valutazioni della professionalità per quanto concerne la copertura delle vacanze nelle sedi giudiziarie c.d. “disagate” e l’incremento delle attività politiche e amministrative dei magistrati. Si indica infine come in nessun paese dell’Europa continentale il concetto di indipendenza sia tanto permeato da interessi corporativi come in Italia.

Current account in the CSM: causes and dysfunctions

This article briefly describes the causes and negative consequences of “correntismo”, i.e. the ascriptive nature of the decisions of the Higher Council of the Judiciary on matters regarding the status of the Italian magistrates (judges and prosecutors). It is argued that the main cause of the phenomenon derives from the lack of reliable professional evaluations which allows all magistrates to reach, during the 40 years of their service, the top of the judicial career and salary. It is furthermore argued that the managing of the judicial system has been adversely affected by this lack of reliable evaluations in areas such as the filling of vacancies in numerous courts and prosecutor offices and by the magistrates’ increasing involvement in political and administrative extrajudicial activities. It is finally argued that in no other country of Continental Europe is the concept of independence so pervaded by corporative advantages as in Italy.

Come è già stato da più parti notato il c.d. scandalo delle pressioni correntizie e politiche per la nomina dei procuratori di Roma e di altre città ha solo documentato quanto accade da decenni. La vera novità è che per la prima volta si è deciso di effettuare la intercettazione delle conversazioni di *leaders* dell’ANM e di magistrati del CSM.

Molte le proposte di riforma, ma a mio avviso non vi è stata una adeguata analisi delle cause del rilievo che le correnti hanno assunto nei processi decisori del CSM. Non solo con riferimento alle nomine dei capi delle procure ma che anche riguardo alle altre decisioni che il CSM assume sullo *status* dei magistrati (trasferimenti ordinari e d’ufficio, incarichi semidirettivi, valutazioni, attività extragiudiziarie, rapporti dei magistrati all’interno degli uffici, ecc.). La nomina agli incarichi direttivi delle procure della Repubblica, tuttavia, certamente assume un rilievo politico particolare a causa dell’anomalo assetto del nostro pubblico ministero che governa le politiche pubbliche nel settore criminale e, a differenza degli altri paesi democratici, non ne risponde a nessuno. Era un tema ricorrentemente trattato da Pannella che denunciava le

¹Scritto tratto dall’intervento tenuto al 41° Congresso del Partito Radicale, in Roma il 6 luglio 2019.

implicazioni negative che un tale assetto ha sulla protezione dei diritti civili nell'ambito del processo penale. Ne ho scritto anch'io ripetutamente a partire dagli anni 1970, ma non ne parlerò in questa sede.

In questo mio intervento cercherò in primo luogo di indicare schematicamente come il fenomeno del correntismo dipenda da innovazioni che si sono verificate circa 50 anni fa e che riguardano le modalità con cui vengono effettuate le valutazioni di professionalità dei nostri magistrati, modifiche che sono in netto contrasto con quelle degli altri paesi che hanno un sistema di reclutamento simile al nostro. Indicherò, quindi come quelle modifiche abbiano generato non solo la diffusione ed il consolidamento del fenomeno del correntismo ma anche altre rilevanti disfunzioni riguardanti il funzionamento del nostro apparato giudiziario.

Fino agli anni 1960 le valutazioni di professionalità erano anche da noi dello stesso tipo di quelle che vigono ancor oggi negli altri paesi dell'Europa continentale. Dopo un esame iniziale di tipo teorico i magistrati venivano valutati per verificare che fossero maturate capacità di tipo applicativo e successivamente, più volte nel corso dei 40-45 anni di permanenza in servizio, per verificare il livello di professionalità ed individuare coloro che erano più qualificati a coprire le limitate vacanze che si creavano ai livelli superiori della giurisdizione. Le valutazioni si basavano prevalentemente sull'analisi dei lavori giudiziari scritti dai magistrati.

Nel 1967 il Consiglio direttivo centrale ANM approvò e diffuse una delibera in cui si invitavano i magistrati a votare quali componenti dei consigli giudiziari e del CSM solo i candidati che dessero pieno affidamento, "primo fra tutti quello della eliminazione dell'esame dei lavori giudiziari" (delibera che può essere letta sul Notiziario della magistratura del marzo 1967). Una sollecitazione che ebbe pieno successo. Ed infatti il Consiglio eletto nel 1968, cambiando le decisioni del precedente Consiglio, decise subito di escludere i titoli scritti dalle valutazioni e di promuovere tutti i magistrati sulla base dell'anzianità "salvo demerito", non perché fosse previsto dalla legge ma per sua autonoma decisione. Invece di correggere il sistema di valutazione tradizionale, certamente difettoso, il CSM decise cioè di abolire ogni sostantiva valutazione per tutto il corso della carriera.

Quindi l'abolizione della carriera non è stata voluta espressamente dalla legge ma è stata determinata dalle iniziative dell'ANM e dalle conseguenti decisioni del CSM.

Dopo d'allora, ed ancor oggi il CSM promuove tutti, anche coloro che non esercitano funzioni giudiziarie, sostanzialmente sulla base dell'anzianità (con

percentuali che hanno variato nei diversi periodi tra il 99,1 ed il 99,5%. Non solo ma le valutazioni sono di regola tutte altamente positive sia per quanto riguarda le capacità tecnico-professionali sia per quanto riguarda la diligenza. L'unica valutazione professionale con graduatoria di merito rimasta è quindi quella del concorso di ingresso in magistratura. Un concorso (peraltro è di scarsissima attendibilità selettiva) che non può certo garantire professionalità e diligenza per i 40-45 successivi anni della loro vita lavorativa. È cosa che non avviene in nessun altro paese dell'Europa continentale.

Il fenomeno del correntismo, cioè dell'assegnazione delle posizioni e delle sedi più ambite in base agli appoggi che i candidati ricevono dalle correnti di appartenenza è in larga misura conseguenza delle valutazioni altamente positive e indifferenziate che di regola il CSM attribuisce a tutti magistrati. Quando si tratta di scegliere tra più candidati e tutti hanno valutazioni altamente positive, senza una graduatoria di merito, la scelta diviene spesso discrezionale e prevalgono di necessità gli appoggi delle correnti. Le correnti cioè forniscono informazioni, spesso in contrasto l'una con l'altra, che la documentazione ufficiale non dà e che invece sono necessarie per scegliere. Due conseguenze di rilievo. La prima è che molto spesso le motivazioni delle decisioni non sono ancorate a dati certi, e vengono di conseguenza censurate dalla giustizia amministrativa (oltre 800 ricorsi nel corso del mio Consiglio - anche i ruoli apicali della magistratura sono stati a volta imposti al CSM da decisioni del Consiglio di Stato). La seconda è che l'assenza di elementi di valutazione certi è particolarmente gravosa per i consiglieri laici i quali, per avere informazioni più attendibili sui candidati in lizza, non possono che fare affidamento sui giudizi offerti loro dai consiglieri togati delle diverse correnti, e finire quindi di necessità coinvolti essi stessi nella morsa del correntismo.

Le conseguenze disfunzionali di questa evoluzione nel governo del personale togato tutte intese a promuovere e proteggere l'indipendenza sono molteplici. Ne ricordo sommariamente alcune.

-Decidendo di valutare positivamente e promuovere anche i magistrati che per molti anni e a volte anche per vari decenni hanno svolto a tempo pieno attività amministrative o politiche il CSM ha con ciò stesso anche stabilito che persino l'esperienza giudiziaria non è più necessaria ai fini della valutazione di professionalità dei magistrati (sembra incredibile e paradossale, ma è così). *Tra le conseguenze* Da quel momento e fino ad oggi i magistrati hanno potuto attivamente ricercare e acquisire altre attività, e le gratificazioni anche finanziarie ad esse connesse, senza perdere nessuno dei vantaggi della carriera giudiziaria. Ne è derivato, a partire dalla seconda metà degli anni 1970 un

aumento delle attività extragiudiziarie amministrative e politiche, e con ciò stesso una progressiva commistione tra magistratura e classe politica. Fenomeni certamente non positivi per l'indipendenza, o quantomeno per l'immagine di indipendenza (secondo l'Eurobarometro dell'UE la percezione dell'indipendenza della nostra magistratura da parte dei cittadini italiani è sempre tra le più basse tra i paesi dell'Unione Europea).

-Prima della decisione del CSM di promuovere tutti, ai vertici della carriera vi era poco più dell'1% dei magistrati (come è ancora oggi negli altri paesi dell'Europa continentale). Da allora e solo in Italia, tutti raggiungono per decisione del CSM il vertice della carriera e anche il relativo stipendio dopo 28 anni di servizio. Il CSM ha così svolto anche il compito di elevare con le sue autonome decisioni anche il trattamento economico di tutti i magistrati senza distinzioni -non avviene in nessun altro paese democratico.

-Con le promozioni generalizzate e la creazione dei ruoli aperti vengono meno anche quegli strumenti che precedentemente consentivano la periodica redistribuzione d'ufficio dei magistrati nelle sedi vacanti, anche quelle sgradite, ad ogni promozione. Con i ruoli aperti le garanzie di indipendenza legate alla inamovibilità si sono ampliate tanto che attualmente i nostri magistrati, caso unico in Europa, divengono inamovibili dal momento della prima assegnazione alle funzioni giudiziarie successiva al tirocinio (delibera del CSM del 16 dicembre del 1969). Da allora in poi e per i successivi 40-45 anni di servizio la destinazione ad altre sedi o funzioni dei magistrati dipende solo dalla loro disponibilità o dai desideri di spostarsi di ciascuno di loro. Le difficoltà di coprire le vacanze nelle sedi giudiziarie sgradite, e quindi garantire anche lì il servizio giustizia, è così divenuto da allora un fenomeno ricorrente e a cui non si è ancora trovata soluzione.

Negli altri paesi europei (Francia, Germania, Olanda, Svezia, Danimarca...ecc...), tutti con sistemi giudiziari di gran lunga più efficienti del nostro, si ritiene ancor oggi che reali e differenziate valutazioni della professionalità nel corso della carriera siano necessarie per garantire efficienza e qualità della giustizia.

Non posso qui affrontare il tema dell'efficienza e mi limito solo a ricordare che da vari decenni siamo di gran lunga il paese più condannato per i ritardi della nostra giustizia e che riesce difficile sostenere con certezza che non abbiano ragione gli altri paesi di gran lunga più efficienti (Francia, Germania, Olanda ecc.) nel ritenere che sia essenziale a tal fine il mantenimento di reali e differenziate valutazioni della professionalità.

Quanto agli effetti positivi che attendibili valutazioni della professionalità

hanno, secondo gli altri paesi europei, nell'assicurare un più elevato livello professionale della magistratura non ho dati sistematici che mi consentano di dare a questo fenomeno una dimensione con riferimento all'Italia, ma solo segnalare che il problema certamente esiste. In Italia vi sono certamente magistrati di grande valore ed impegno, (quattro dei miei libri sono dedicati a magistrati con cui ho intensamente collaborato, tra cui Girolamo Minervini e Giovanni Falcone). Non posso tuttavia affermare che sono la maggioranza perché non lo so e non lo sanno neppure quelli che ricorrentemente lo dicono. Posso solo dire che le mie numerosissime interviste e colloqui con magistrati degli ultimi 40 anni sono piene di segnalazioni negative a riguardo della professionalità. Lo hanno detto esplicitamente diversi alti magistrati alla fine della loro carriera, quando cioè non correvano più alcun rischio (da Giovanni La Torre nel 2000 a Pasquale Ciccolo nel 2016). Lo hanno dichiarato pubblicamente anche magistrati ancora nel mezzo della loro carriera pagandolo a caro prezzo, cioè vedendosi poi negare dal CSM incarichi per cui erano pienamente legittimati. Tra essi Corrado Carnevale che venne addirittura denunciato per vilipendio della magistratura dalla procura di Agrigento (il ministro della giustizia non diede l'autorizzazione a procedere), e Giovanni Falcone il quale subì anche una dura reprimenda da parte del Comitato direttivo centrale dell'ANM, che può essere letta nel *Bollettino della Magistratura*, n. 4, ottobre-dicembre 1988, per aver detto in un pubblico convegno che: "occorre rendersi conto, infatti, che l'indipendenza e l'autonomia della magistratura rischia di essere gravemente compromessa se l'azione dei giudici non è assicurata da una robusta e responsabile professionalità al servizio del cittadino. Ora, certi automatismi di carriera sono causa non secondaria della grave situazione in cui versa attualmente la magistratura. La inefficienza dei controlli sulla professionalità, cui dovrebbero provvedere il CSM ed i consigli giudiziari, ha prodotto un livellamento dei magistrati verso il basso" (si può leggere questo brano in G. Falcone, *Interventi e proposte*, Sansoni, Milano 1994, p. 99)

In chiusura solo tre limitate riflessioni su quanto sin detto:

La prima: è difficile che si possano eliminare gli effetti negativi del c.d. correntismo se non si ristabiliscono criteri di valutazione affidabili e differenziati. Se non lo si fa potrà anche diminuire il potere delle correnti ma in mancanza di valutazioni attendibili nella documentazione ufficiale prevarranno comunque sistemi di decisione particolaristici nell'effettuazione delle scelte e anche le conseguenti censure della giustizia amministrativa

La seconda: è inutile pensare che l'adozione criteri di valutazione più rigoro-

si, come alcuni hanno suggerito di fare, possano evitare valutazioni positive generalizzate se non ponendo un limite al loro numero e ridando significato ad un compito assegnato al CSM dall'art. 105 della Costituzione, cioè quello di effettuare le promozioni dei magistrati (il CSM non lo fa da decenni e la stessa parola "promozioni" è stata persino cancellata dalle decisioni e dai verbali del CSM - e i costituzionalisti che dicono?). Aggiungo che a partire dalla controriforma Mastella del 2007 sulle valutazioni di professionalità i criteri di valutazione dei nostri magistrati sono divenuti formalmente i più severi e invasivi tra quelli vigenti nell'Europa continentale, ma non hanno avuto effetti sul fenomeno delle valutazioni positive generalizzate anche perché -occorre sottolinearlo- vengono con esse decisi dal CSM anche gli aumenti generalizzati nel trattamento economico per tutti i magistrati. Né questo poteva essere evitato data la struttura del CSM composto in assoluta maggioranza da rappresentanti del sindacato della magistratura.

La terza; i vantaggi che in nome dell'indipendenza hanno acquisito i nostri magistrati sotto il profilo della carriera, di quello economico, della inamovibilità, delle opportunità di percorrere carriere parallele a quella giudiziaria mantenendo anche tutti i vantaggi di questa, certamente danno all'indipendenza della nostra magistratura una connotazione marcatamente corporativa che non ha eguali nell'Europa continentale.

Mi scuso per non aver trattato le disfunzioni che ho elencato con l'analiticità che meritavano. Le mie pubblicazioni e i dati che ho raccolto in 50 anni di ininterrotto impegno di ricerca comparata sui sistemi giudiziari me lo avrebbero consentito, ma avevo a mia disposizione solo 20 minuti.

ARCHIVIO PENALE 2019, n. 2