

LE RAGIONI DEL NO

Prima di condividere, con chi avrà la pazienza di leggerle, le seguenti considerazioni, alquanto estese perché la vastità e complessità delle questioni lo richiede, desidero premettere due precisazioni.

La prima è che la mia opinione non deriva da una posizione politica ma si basa unicamente su considerazioni di carattere tecnico, condivisibili o non che siano.

La seconda è che non disconosco i tanti errori di vario genere di taluni magistrati, faziosità, decisioni tecnicamente discutibili, protagonismo, persino – ahimè – corruzione (anche se francamente alla luce di 41 anni di esperienza, dal 30 giugno 1970 al 27 giugno 2020, sempre come giudicante, penale civile e del lavoro, in primo e secondo grado, a Milano e Roma, e come componente eletto del CSM nel quadriennio 1998-2002, mi pare che gli errori e i difetti siano in realtà assai meno di quello che si vuol far credere: ma come si sa un solo albero che cade fa molto più rumore di un'intera foresta che cresce). Ritengo però che nessuno dei difetti verrà emendato dalla riforma, come cercherò di illustrare.

Questa non è dunque una difesa ad oltranza di inesistenti privilegi, ma un contributo di esperienza ad un dibattito che purtroppo è stato sovraccaricato di significati politici, sicché molti cittadini - temo - voteranno per l'una o l'altra opzione per adesione fideistica ad uno schieramento, senza adeguato approfondimento di una tematica che peraltro è oggettivamente molto tecnica, e difficile da comprendere da parte dei non addetti ai lavori.

Ciò detto, va ricordato che è stata espressamente dichiarato che questa riforma è destinata ad incidere non tanto sui problemi concreti della giustizia quali la durata dei processi o la carenza di strutture ma a favorire l'indipendenza dei giudici rispetto ai pm e alle c.d. correnti (come se le

correnti fossero cosa estranea alla magistratura!) anche se di recente il Ministro Nordio ha affermato che la riforma risolverebbe anche i problemi concreti della giustizia, senza però spiegare come ciò avverrebbe.

“Scusate, ma chi è che ha detto che questa riforma deve incidere sui tempi e sull’efficienza della giustizia? Un ignorante può pensare una cosa del genere.” (Dichiarazione in aula della Senatrice Avv. Giulia Bongiorno in data 22 gennaio 2025.)

Vedremo ora perché la riforma non pare idonea nemmeno a risolvere le criticità che dichiara di voler eliminare.

1) Sulla separazione delle carriere.

Il cuore della riforma è senza dubbio la separazione delle carriere tra magistrati inquirenti e magistrati giudicanti, con conseguente sdoppiamento del Consiglio Superiore della Magistratura.

Ciò servirebbe per rendere effettivo il principio della terzietà del giudice, principio oggi indebolito dall’appartenenza di PM e giudicanti al medesimo ordine.

Anche se è comprensibile il fastidio di un avvocato che magari deve chiedere un appuntamento per conferire con il PM o con il giudice mentre vede che i magistrati si recano liberamente l’uno nell’ufficio dell’altro, posso dire tranquillamente che ciò accade sempre più raramente, che la reciproca disponibilità a titolo di cortesia tra i magistrati delle due funzioni si va sempre più riducendo, e comunque il più delle volte si tratta di uno scambio di chiacchiere del più e del meno, o di problemi generali, e solo assai raramente di riflessioni su procedimenti in corso.

Sul piano sostanziale, il temuto allineamento di pensiero tra pm e giudici trova continue smentite anche clamorose nella realtà giudiziaria di ogni giorno, basti pensare all’assoluzione – ineccepibile - del ministro Salvini per la vicenda Open Arms, vero schiaffone alla procura!

Così come non mancano, e anche questo è ben noto agli operatori del settore, casi in cui il giudice (monocratico o collegiale) emette sentenza di condanna anche a fronte di una richiesta di proscioglimento da parte del pm, come nella vicenda Del Mastro, o in cui il GIP a fronte di una richiesta di archiviazione ordina al pm l'imputazione coatta.

Non a caso, del resto, il Prof. Avv. Franco Coppi pur non risparmiando critiche anche aspre ad alcune decisioni si è dichiarato contrario alla riforma perché pur avendo riscontrato più volte errori anche gravi da parte dei giudici, non ha mai ritenuto che tali errori dipendessero dall'appartenenza al medesimo ordine dei pubblici ministeri. Il che, molto timidamente, è esattamente ciò che credo anch'io.

Per contro, un *corpus* autonomo di pubblici ministeri, con un proprio CSM formato quanto a togati da soli PM, rischia di essere più pericoloso perché autoreferenziale e aggressivo, e privo di quell'arricchimento professionale che l'interscambio di esperienze comporta.

E qui mi si conceda una considerazione personale.

Sostenitore come sono della cultura della giurisdizione, avrei preferito che venisse previsto che le funzioni requirenti possono essere assegnate solo a magistrati con almeno cinque anni di esperienza come giudicanti, perché ciò conferirebbe maggiore freddezza, razionalità ed obiettività come frutto dell'abitudine a motivare una sentenza, civile o penale che sia; con riferimento al settore penale, poi, una cosa è avere elementi per chiedere una pronuncia di condanna, altra cosa è mettere nero su bianco le ragioni della condanna, e molta irruenza in buona fede verrebbe senza dubbio arginata.

Ma se la separazione delle carriere, addirittura con accesso tramite concorso differenziato, non assicura una migliore professionalità del PM, né sotto il profilo della preparazione né quello della prudenza, allora non è azzardato ipotizzare che la separazione, apparentemente "neutra", sia solo il

primo passo verso qualche forma di assoggettamento della magistratura inquirente al ministro della giustizia, ad esempio richiedendosi l'autorizzazione ministeriale per procedere per determinati reati o nei confronti di taluni soggetti, come accade in Francia, dove peraltro è in atto una marcia di avvicinamento verso il sistema italiano. Né manca chi, come il segretario di Forza Italia, ha già ipotizzato la sottrazione della Polizia Giudiziaria dalle dipendenze dirette del pm; il che porterebbe ad avere un pm superpoliziotto, privato però della possibilità di disporre indagini senza il benevolo contributo del ministro dell'interno. *De hoc satis*.

Quanto all'argomento che nella maggior parte dei paesi occidentali vige la separazione delle carriere, vorrei osservare anzitutto che ogni paese ha una realtà diversa, per cui ad es. in Francia o in Germania non è certo presente una criminalità organizzata pervasiva e onnipresente come in Italia, e che comunque è arduo sostenere che il sistema giudiziario americano funziona meglio del nostro, o che la civilissima Svizzera possa essere d'esempio (Crans-Montana *docet*).

Del resto, i dati ufficiali dimostrano che nei paesi ove vige la separazione delle carriere il tasso di errore è in realtà superiore al nostro: così, gli errori giudiziari (intesi come revisione di condanne definitive) rappresentano 0,12 casi per milione di abitanti in Italia, 0,31 nel Regno Unito (secondo la Criminal Cases Review Commission – CRC – organismo separato sia dal governo che dall'autorità giudiziaria) e 0,44 negli USA (secondo il National Registry of Exonerations).

Inoltre non trovo corretto guardare all'estero solo per alcuni aspetti e non per altri, perché un sistema giudiziario va valutato nella sua globalità: per esempio, in Francia non vige il divieto della *reformatio in peius*, e pertanto l'imputato che intenda proporre appello sa che, anche in mancanza di impugnazione da parte della procura, l'intera causa viene rimessa in discussione e la sua condanna può tranquillamente essere aumentata dalla

corte di appello, il che riduce notevolmente gli appelli dilatori, introdotti solo per far maturare le prescrizioni; la riduzione del numero degli appelli alleggerisce evidentemente il carico di lavoro delle corti con effetti positivi anche sulla durata dei processi.

Altra importante diversità da segnalare: nei sistemi anglosassoni, USA e Regno Unito, la sentenza penale di condanna di primo grado è immediatamente esecutiva anche se non definitiva, sicché l'eventuale impugnazione non impedisce l'immediata carcerazione del condannato; in Italia, notoriamente, tale soluzione fa gridare all'oscurantismo, alla repressione e quant'altro.

Nel raffronto con altri sistemi, è necessario anche ricordare che il carico di lavoro gravante su ciascun magistrato italiano è nettamente superiore al resto d'Europa.

Infatti, in Italia operano 12,2 giudici per 100.000 abitanti, rispetto alla media europea di 21,5; e 3,7 PM per 100.000 abitanti, a fronte di una media europea di 14,5 (ed ogni PM gestisce in Italia un carico di 1.230 nuovi procedimenti l'anno, mentre la media europea è di 204).

Complessivamente, nel nostro Paese, alla fine di gennaio ultimo scorso, su un organico previsto per legge di 11.171 magistrati ordinari erano in servizio complessivamente 10.133 magistrati, di cui 6.892 giudicanti e 2.299 requirenti e i concorsi in atto o in programma copriranno a stento il normale *turn over*; con tali carenze nell'organico, nessuna separazione potrà moltiplicare le risorse. Per completezza, i magistrati fuori ruolo sono attualmente un numero quasi irrilevante: 186 in totale, inclusi 43 magistrati tra CSM (componenti eletti e magistrati segretari), Corte Costituzionale (giudici e assistenti di studio) e tre distaccati presso la Presidenza della Repubblica; quindi anche una drastica riduzione delle ipotesi di collocamento f.r. produrrebbe scarsi risultati.

2) Nomina dei componenti del CSM

Il sistema del sorteggio rappresenta oggettivamente un'autentica offesa all'intero ordine giudiziario perché ai magistrati viene detto, in sostanza, che non sono degni di scegliere i loro rappresentanti in seno al CSM, organo di governo autonomo (non di autogoverno, perché non è formato di soli magistrati).

Orbene, nonostante taluni episodi di indubbia gravità come la vicenda dell'Hotel Champagne (peraltro adeguatamente enfatizzata da chi da anni non perde occasione, vera o presunta, per gettare discredito sulla magistratura) appare paradossale ritenere che quelle stesse persone alle quali necessariamente – pena la paralisi del paese – è affidato il compito di amministrare la giustizia, incidendo direttamente sulla vita dei cittadini, in quanto un causa civile o di lavoro può avere conseguenze devastanti quanto e a volte più di un processo penale, debbano poi essere messe sotto tutela quanto alla formazione del proprio organo di governo autonomo.

Va anche ricordato che la magistratura è depositaria del terzo potere dello stato, quello giudiziario, accanto e non alle dipendenze degli altri poteri costituzionali, ed è per questa ragione che i Padri Costituenti hanno ritenuto necessario istituire un organo di governo autonomo, su base elettiva da parte della magistratura nella sua interezza.

I fautori del sorteggio sostengono che tale soluzione è imposta dalle degenerazioni del sistema correntizio (di cui il caso Palamara sarebbe solo la punta dell'iceberg) e porrebbe fine a tali deviazioni.

Chiunque conosca bene le vicende dell'Associazione Nazionale Magistrati, l'Ordinamento giudiziario e la mentalità dei magistrati non crede però in tali affermazioni.

Intanto, al di là dei casi di cronaca, l'esistenza dei Gruppi associativi, le c.d. correnti (chiamate così dai politici in segno di dileggio) non ha prodotto guasti reali al funzionamento degli uffici giudiziari, ad esempio perché alla fin fine l'assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi è quasi sempre

avvenuta portando i candidati più validi, anche se a volte altri candidati più o meno idonei al medesimo ufficio dovevano necessariamente rimanere al palo per il semplice fatto che i posti disponibili sono solitamente in numero inferiore rispetto agli aspiranti.

Ma a prescindere dal ridimensionamento delle presunte malefatte, vi è un elemento concreto che vanifica l'intento per così dire moralizzatore, ed è il fatto che oltre il 90 per cento dei magistrati italiani aderisce all'ANM e naturalmente si riconoscono nei vari gruppi associativi: ne deriva che il sorteggio, statisticamente, porterà in ciascun CSM una percentuale di aderenti o simpatizzanti dei gruppi esistenti che rispecchia la percentuale delle adesioni ai vari gruppi, ed i soggetti sorteggiati non per questo cesseranno di ragionare ed operare secondo la propria mentalità ed il proprio orientamento, mantenendo i rapporti con i colleghi e senza diventare improvvisamente delle monadi. Inoltre una gran parte dei magistrati oggi in servizio lo sarà ancora nei prossimi 20 anni, per cui i rapporti di forze difficilmente cambieranno.

Senza contare che l'estrazione a sorte può portare al CSM magistrati che pur preparati professionalmente potrebbero non avere esperienze ordinamentali e attitudini organizzative, con intuibile detrimento dell'efficienza del consiglio.

Quanto poi al sorteggio, chiamiamolo così, dei componenti laici, si tratta palesemente di un espediente, perché l'estrazione avverrebbe non già tra tutti i professori di materie giuridiche d'Italia e tra tutti gli avvocati con l'anzianità richiesta, bensì all'interno di elenchi (la cui composizione numerica non è definita nella legge costituzionale, e quindi potrebbe essere limitatissima, poco al di sopra dei posti da coprire) "che il parlamento compila mediante elezione" (art. 3 della Legge costituzionale) senza che sia richiesta una maggioranza qualificata sicché chiunque verrà estratto avrà già il beneplacito preventivo della maggioranza che sostiene il governo, che in tal modo potrà meglio condizionare i magistrati togati, estratti in ordine sparso e

per lo più senza precedente esperienza di attività associativa o di organi collegiali, e con la loro compattezza i laici risulteranno decisivi soprattutto nella attribuzione degli incarichi direttivi, incluse la procure della repubblica.

3) L'Alta Corte Disciplinare

I fautori della riforma sostengono che tale organismo supererebbe l'eccessiva tolleranza in materia disciplinare derivante dall'appartenenza degli incolpati allo stesso ordine dei giudici disciplinari e alla riconducibilità di questi ultimi, ancora una volta, alle immancabili "correnti" che farebbero sentire il proprio peso nel giudicare il collega che di volta in volta ad una di esse si riferisce.

L'argomento, forse spendibile per i primi anni del funzionamento del CSM (concretamente costituito con legge 24 marzo 1958 n. 195) da decenni non coglie nel segno.

In particolare, i dati degli ultimi 15 anni dimostrano che la Sezione disciplinare del CSM tra il 2010 ed il 2025 ha emesso in media 42 sentenze di condanna ogni anno, con una percentuale di magistrati dello 0,5% tra le più alte d'Europa ed un tasso di sanzioni disciplinari che è triplo rispetto alla Spagna e quintuplo rispetto alla Francia. L'attuale vice-presidente del CSM, Avv. Fabio Pinelli eletto in quota alla maggioranza di governo, ha dichiarato che "La Sezione disciplinare opera con serietà, competenza e rigore nell'analisi degli atti, senza alcuna influenza riconducibile alle appartenenze associative."

Del resto, su 184 sentenze disciplinari emesse nel periodo gennaio 2023-settembre 2025, le impugnazioni da parte del Ministro della giustizia sono state solo 6, ossia il 3,2 % del totale, segno che le decisioni sono apparse condivisibili anche da parte del ministro.

Va anche ricordato che spesso il magistrato a rischio di procedimento disciplinare preferisce dimettersi, sottraendosi così ad un probabile giudizio di condanna.

Guardando l'aspetto della produttività dei magistrati, è agevole sfatare il mito secondo il quale la lentezza della giustizia in Italia dipende prevalentemente dalla scarsa operosità dei magistrati.

Orbene, i dati già ricordati a proposito dei carichi di lavoro, che provengono dalla CEPEJ (Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia) valgono da soli a dimostrare l'infondatezza di tale affermazione.

Sul piano istituzionale non si può sottacere che l'Alta Corte rappresenta un arretramento di autorevolezza rispetto alla Sezione disciplinare del CSM perché mentre quest'ultima fa parte di un organo di rilevanza costituzionale presieduto dal Presidente della Repubblica, l'Alta Corte non è presieduta dal Capo dello stato, il che per altro verso sottrae allo stesso Presidente della Repubblica una porzione delle sue attribuzioni.

Quanto alla designazione dei componenti non togati, valgono le stesse perplessità già esposte con riferimento alla designazione dei componenti laici del CSM: anche in questo caso, infatti, la mancata previsione di un quorum per la formazione dell'elenco e di limite minimo della rosa dei candidati, permetterà alla maggioranza di volta in volta di nominare anche l'intera compagine dei membri laici (art. 4 Legge Costituzionale).

Inoltre, mentre le sentenze disciplinari del CSM sono impugnabili dinanzi alla Cassazione a Sezioni Unite, quelle dell'Alta Corte sono appellabili davanti al medesimo organo che le ha emesse, ovviamente in diversa composizione; soluzione che si pone evidentemente come una anomalia nel sistema giudiziario italiano.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La magistratura italiana, tra tutti i paesi occidentali, è quella che ha lasciato sul campo il più elevato numero di Caduti, tra giudici e PM, molti dei quali del tutto sconosciuti ai più: 28 vittime tra il 26 gennaio 1960 (Agostino Giannola, Presidente del Tribunale di Nicosia) ed il 9 aprile 2015 (Fernando Ciampi, Presidente di sezione del Tribunale di Milano).

La magistratura italiana, che ha retto (certo non da sola ma affiancata dalle Forze dell'ordine e sostenuta da tutta la società civile) alle spalle eversive di destra e di sinistra, ed ha inferto colpi devastanti ancorché non decisivi alla criminalità comune ed organizzata, era stata selezionata, formata, organizzata e governata secondo il sistema che si vuole riformare, toccando ben 7 articoli della Costituzione.

C'è veramente questa necessità?

Fabio Massimo Gallo