

VADEMECUM PER IL **NO** ALLA LEGGE NORDIO





VADEMECUM PER IL NO ALLA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA

Perché la riforma?

Gli argomenti dei sostenitori della riforma costituzionale della magistratura sono numerosi, ma non sempre coerenti tra loro e, soprattutto, sono spesso smentiti dai fatti e dai dati disponibili. Vediamoli insieme. ■

La riforma serve a separare le carriere dei giudici e dei pubblici ministeri, separazione indispensabile affinché il giudice sia davvero imparziale. In realtà, già oggi le carriere professionali di giudici e pubblici ministeri muovono lungo binari paralleli. Esiste infatti una separazione delle funzioni, che garantisce la terzietà del giudice.

I vincitori del concorso in magistratura scelgono fin da subito se lavoreranno come giudici o pubblici ministeri e possono chiedere di cambiare ruolo una sola volta nel corso della loro vita professionale, entro il decimo anno di servizio e a condizione di cambiare sede regionale (in modo da non ritrovarsi coinvolti nei medesimi giudizi con gli ex colleghi).

Le ragioni alla base della richiesta di cambiamento possono essere le più disparate: dal mutamento dell'inclinazione iniziale per il giudizio o per le indagini all'esigenza di avvicinarsi alla città in cui vivono i parenti più prossimi, essendo in quella città disponibili solo posti per la funzione diversa da quella inizialmente scelta.

Le stringenti condizioni sopra richiamate limitano le richieste di cambiamento delle funzioni a una quarantina di casi all'anno, su un totale di circa 9.000 magistrati (pari allo 0,4 per cento del totale). Qualcuno è davvero disposto a credere che si è cambiata la Costituzione per impedire a 40 persone all'anno di passare da una funzione all'altra? ■

La riforma serve a eliminare le «correnti» in cui si articola la magistratura. Come tutti i cittadini, anche i magistrati godono della libertà di associazione (art. 18 Cost.). Significa che possono istituire nuove associazioni, aderire ad associazioni già esistenti, dimettersi dalle associazioni a cui hanno aderito.

La principale delle associazioni legate alla magistratura – che sono, come tutte le associazioni, soggetti di diritto privato – è l'Associazione nazionale magistrati (ANM), una sorta di sindacato al quale è iscritto oltre il 90 per cento dei magistrati italiani. Al suo interno, operano altre associazioni, che raggruppano i magistrati a seconda della loro visione del diritto e della giustizia (le c.d. «correnti»): Magistratura democratica, Area democratica per la giustizia, Unità per la Costituzione, Magistratura indipendente.

Oltre a partecipare alle attività dell'Anm, queste ultime associazioni presentano liste di candidati alle elezioni per il Consiglio superiore della magistratura (CSM), che non è un'associazione di diritto privato, ma un organo costituzionale: l'organo a cui la Costituzione assegna la competenza di «governare» la vita professionale dei magistrati decidendo i concorsi, i trasferimenti, le promozioni, le sanzioni disciplinari. I sostenitori della riforma considerano – impropriamente – le «correnti» come se fossero soltanto dei gruppi di potere a cui deve essere impedito di influire sulla composizione del CSM (in particolare, perché non possano influenzare le nomine): per questo, la riforma prevede che i membri del CSM che provengono dalla magistratura non siano eletti dai magistrati (come avviene oggi), ma sorteggiati tra i magistrati. Poiché, però, quasi tutti i magistrati sono iscritti all'Anm e alle sue articolazioni interne, come si può credere che il sorteggio interrompa, di per sé, i legami tra il sorteggiato e la «corrente» di appartenenza? ■

La riforma serve a realizzare davvero il giusto processo, cioè a «completare» la modifica dell'art. 111 Cost. (risalente al 1999), che ha introdotto il principio del «giusto processo» in base al quale il giudice dev'essere terzo e imparziale tra le parti della causa. La riforma del 1999 ha trasformato il processo penale da inquisitorio in accusatorio, con l'obiettivo, in estrema sintesi, di far sì che, salvo eccezioni, la difesa dell'imputato possa contrapporsi al pubblico ministero tutte le volte in cui questi acquisisce una prova (mentre, in precedenza, l'accusa era abilitata a raccogliere prove nella fase d'indagine anche in assenza di contraddittorio con la difesa).



La riforma odierna non incide, però, in alcun modo sull'art. 111 Cost.: non ha, cioè, contenuti inerenti alla procedura dei processi. La riforma cambia le regole sull'organizzazione della magistratura, non le regole sulla sua attività (basti dire che l'art. 111 Cost. è inserito in una sezione della Costituzione contenente le «Norme sulla giurisdizione», mentre la riforma modifica norme contenute in una sezione intitolata «Ordinamento giurisdizionale»): per questo è un assurdo logico ritenere che la riscrittura dell'art. 111 Cost. implichi, o renda necessaria, la separazione delle carriere o addirittura la riforma Nordio!

La riforma serve a impedire che, nel processo penale, il giudice dia sempre ragione al pubblico ministero (suo collega) e torto all'avvocato difensore. Tale argomentazione è strenuamente sostenuta da molti avvocati penalisti, ma è una argomentazione inconsistente sia sul piano teorico, sia sul piano concreto.

Sul piano teorico, la pretesa retrostante alla posizione degli avvocati penalisti è che la posizione del pubblico ministero (l'accusa) e quella dell'avvocato (la difesa) siano perfettamente equivalenti. Tuttavia, l'ordinamento affida al pubblico ministero una funzione che non è speculare a quella dell'avvocato. Mentre l'avvocato, infatti, è tenuto a portare in giudizio solamente le prove favorevoli al proprio cliente (escludendo quelle sfavorevoli anche qualora fosse certo della sua colpevolezza), il pubblico ministero è tenuto a ricostruire la verità dei fatti, sicché, se si convince dell'innocenza dell'indagato, perché le prove a discarico prevalgono su quelle a carico, ne chiederà l'assoluzione. Poiché, dunque, i due soggetti svolgono nel processo penale ruoli differenti, non avrebbe alcun senso collocarli nella medesima posizione (anzi, impedirebbe al pubblico ministero di operare, se è il caso, a favore dell'accusato: rischio che potrebbe concretizzarsi con la riforma).

Sul piano concreto, i dati disponibili mostrano un'alta percentuale di assoluzioni in giudizio, il che significa che giudice dà torto al pubblico ministero e ragione all'avvocato. È dunque falso che il fatto che il giudice sia pregiudizialmente a favore dell'accusa perché giudice e pubblico ministero sono entrambi magistrati assunti con il medesimo concorso.

Si può aggiungere che, se fosse vero che l'appartenenza alla medesima carriera di magistrati induce il giudice a essere pregiudizialmente favorevole al pubblico ministero, allora tale argomento dovrebbe valere, a maggior ragione, riguardo ai giudici rispetto agli altri giudici, con il risultato che le impugnazioni in appello e in Cassazione dovrebbero essere tutte respinte: cosa che, com'è ben noto, non avviene affatto, a ulteriore dimostrazione dell'inconsistenza dell'argomento.

La riforma serve a far valere le responsabilità dei magistrati. Come tutti i cittadini, anche i magistrati rispondono in giudizio dei reati eventualmente commessi. Se un giudice si lascia corrompere da chi ha interesse a una determinata soluzione del giudizio, sarà processato per il reato di corruzione e, se riconosciuto colpevole, condannato. È il caso, per esempio, di un giudice, che fu condannato dalla Corte di Cassazione per essersi lasciato corrompere da alcuni avvocati della Fininvest in un giudizio inerente all'acquisizione della Mondadori.

I magistrati rispondono altresì, come tutti i professionisti, della violazione del codice di disciplina della propria professione. Un magistrato che sistematicamente si presenti in ritardo alle udienze o tratti in malo modo gli avvocati e i loro clienti o non rispetti i termini di deposito degli atti giudiziari risponderà di tali suoi comportamenti sul piano non penale (non si tratta di reati), ma disciplinare.

A chi spetta il giudizio disciplinare? L'azione disciplinare è promossa dal ministro della Giustizia e, più frequentemente, dal procuratore generale presso la Corte di Cassazione (il pubblico ministero di grado più elevato) innanzi al CSM – organo costituzionale attualmente composto in parte maggioritaria da magistrati eletti da magistrati e in parte minoritaria da giuristi eletti dal Parlamento – cui spetta la decisione. I fautori della riforma denunciano come un'anomalia il fatto che sia un organo composto in maggioranza da magistrati a giudicare gli illeciti disciplinari dei magistrati, omettendo però di dire che è la medesima regola che vale per tutte le professioni: gli illeciti disciplinari degli avvocati sono giudicati da avvocati, quelli dei medici da medici, quelli degli architetti da architetti e così via.

Sottesa alla denuncia dei sostenitori della riforma è la tesi per cui, essendo giudicati da colleghi, i magistrati sono di fatto immuni alle sanzioni disciplinari. Due dati dimostrano che non è così. Il primo: come attesta



il ministero della Giustizia, una condanna è comminata nel 40 per cento dei giudizi disciplinari (e quasi mai è comminata la sanzione più lieve). Il secondo: benché fare paragoni con altri Stati non sia agevole, per via delle differenze tra i sistemi normativi, non è irrilevante considerare che, a fronte di un centinaio di giudizi disciplinari annui in Italia, in Francia non si supera la decina. Se poi si vuole avere un termine di paragone con altre professioni giuridiche in Italia, si consideri che a essere colpiti da condanne disciplinari negli ultimi 15 anni è stato lo 0,5 dei magistrati, contro lo 0,1 per cento degli avvocati.

Si può aggiungere che le decisioni disciplinari sono impugnabili innanzi alle sezioni unite della Corte di Cassazione, per iniziativa del ministro della Giustizia o del procuratore generale presso la Corte di Cassazione: ma mentre quest'ultimo non di rado esercita tale potere, il ministro della Giustizia, che pure ha voluto la riforma, non ha fatto quasi mai ricorso, lasciando così intendere di essere d'accordo con le decisioni del CSM in materia disciplinare.

■

La riforma serve a migliorare l'efficienza della giustizia. Alcuni tra i più spericolati sostenitori della riforma affermano che, con la modifica della Costituzione, i processi saranno più rapidi e non vi saranno più errori giudiziari.

Si tratta di una tesi ridicola, considerato che i problemi che oggi affliggono la giustizia sono essenzialmente legati all'inadeguato numero di magistrati e funzionari amministrativi degli uffici giudiziari, alle carenze nella dotazione di strumenti tecnici, all'assurda proliferazione di reati e di incrementi delle pene voluta, per lo più a fini propagandistici, dalla maggioranza in carica.

La più netta smentita dell'esistenza di un nesso tra la riforma e l'efficienza della giustizia viene, peraltro, dall'autore stesso della riforma, il ministro Carlo Nordio, a detta del quale «non abbiamo mai detto che la separazione delle carriere rende i processi più veloci», è un provvedimento che «non influisce sull'efficienza della giustizia» e «nessuno lo ha mai preteso» (18 marzo 2025).

Quanto agli errori giudiziari, si tratta, in tutti i casi, di situazioni che vengono corrette dalla magistratura stessa (per esempio, assolvendo chi in precedenza era stato condannato, come nel famoso caso di Enzo Tortora). E se l'errore deriva da un reato o da un illecito disciplinare, il magistrato che lo ha commesso sarà sottoposto, come appena visto, a giudizio penale o disciplinare.

■

La riforma serve ad avvicinare l'Italia al modello prevalente nelle democrazie avanzate, senza che in tali democrazie essa abbia prodotto la subordinazione del pubblico ministero al potere esecutivo.

In realtà, negli ordinamenti europei a noi più vicini – escludiamo, dunque, il Regno Unito, che ha un sistema giuridico completamente diverso dal resto d'Europa – la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri si accompagna sempre a forme più o meno accentuate di dipendenza del pubblico ministero dal potere esecutivo.

In Germania, il pubblico ministero è un funzionario pubblico di nomina governativa (diversamente dal giudice, che diventa tale per concorso), inserito in una catena gerarchica che culmina nel ministro della Giustizia, le cui direttive sono vincolanti. Anche in Spagna, dove le carriere sono separate e non comunicanti, il pubblico ministero è dipendente dall'esecutivo, essendo gerarchicamente subordinato al procuratore generale nominato dal ministro della Giustizia. In Francia la carriera è formalmente unica e sono consentiti i passaggi da una funzione all'altra, ma esistono due distinti organi di autogoverno e il pubblico ministero è sottoposto a un controllo governativo così stringente da aver indotto la Corte europea dei diritti dell'uomo a escluderne la qualificazione come autorità giudiziaria indipendente. Forme di condizionamento dell'esecutivo sui pubblici ministeri esistono anche in altri Paesi – come l'Austria, il Belgio, l'Olanda – anche se occorre rilevare che in alcuni ordinamenti stranieri è presente una figura intermedia tra giudice e pubblico ministero, il giudice istruttore, incaricata di verificare la correttezza dello svolgimento delle indagini da parte del pubblico ministero.

In questo quadro, il solo esempio di ordinamento in cui la separazione delle carriere non si accompagna alla sottoposizione formale del pubblico ministero al governo è quello del Portogallo. Ciò che però l'esperienza portoghese mostra è la progressiva trasformazione del pubblico ministero in un soggetto che, anziché agire in vista della ricostruzione della verità dei fatti (dunque, ricercando anche prove a favore



dell'accusato), opera esercitando un ruolo essenzialmente accusatorio, a detimento della posizione del cittadino sottoposto a indagine o processo.

Cosa prevede la riforma?

La riforma costituzionale della magistratura interviene su sette articoli della Costituzione: gli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107, 110 Cost. L'intervento più incisivo riguarda gli artt. 104 e 105 Cost., dedicati, rispettivamente, alla composizione e alle competenze del Consiglio superiore della magistratura.

Il Consiglio superiore della magistratura oggi. Il Consiglio superiore della magistratura (CSM) è l'organo costituzionale di autogoverno dei magistrati. Non si tratta, dunque, di un collegio giudiziario, bensì di un organo investito del compito di «governare» la vita professionale dei magistrati, con riguardo ai concorsi, ai trasferimenti, alle promozioni (sono tutti poteri di carattere amministrativo: analoghi a quelli che, per esempio, esercita il ministro dell'Istruzione nei confronti degli insegnanti), fino alle sanzioni disciplinari (aventi invece natura sostanzialmente giurisdizionale).

Tali poteri erano, un tempo, esercitati dal ministro della Giustizia: così è stato a partire dall'unità d'Italia – durante lo Stato liberale ottocentesco e durante il fascismo – sino al 1958, anno in cui il CSM, previsto nella Costituzione del 1948, fu finalmente istituito. Ciò dava al Governo – di cui il ministro della Giustizia è parte – un ampio potere di condizionamento, ancorché indiretto, sull'attività della magistratura. Se, per ipotesi, un giudice avesse avuto l'esigenza familiare di trasferirsi in un'altra città, avrebbe dovuto presentare domanda al ministro della Giustizia, ritrovandosi in una posizione di debolezza nei confronti del potere governativo qualora, nei giudizi innanzi a lui pendenti, fossero stati coinvolti interessi del ministro o della sua parte politica o della sua schiera di amici e sostenitori. Lo stesso sarebbe accaduto nel caso in cui il magistrato avesse ambito a una promozione o si fosse ritrovato coinvolto in un giudizio disciplinare.

Proprio per evitare il rischio di tali condizionamenti indiretti, l'Assemblea costituente decise di istituire un CSM composto in maggioranza da magistrati, a cui affidare i poteri in precedenza spettanti al ministro della Giustizia (oltre al potere di fornire pareri o avanzare proposte sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, di approfondire la conoscenza di fenomeni inerenti alla giustizia, di organizzare il lavoro all'interno degli uffici giudiziari, di intervenire a tutela dei magistrati sottoposti a pressioni o minacce). In tal modo, sarebbero stati i magistrati stessi a decidere sulla propria vita professionale, eliminando i rischi di condizionamenti indiretti. Per evitare, però, il contrapposto rischio che il CSM finisse per operare come un organo corporativo e autoreferenziale, i costituenti optarono per una sua composizione mista, in base alla quale ne sono parte: il Presidente della Repubblica (che lo presiede), il primo presidente della Corte di Cassazione (in quanto giudice di più alto grado), il procuratore generale presso la Corte di Cassazione (in quanto pubblico ministero di più alto grado), e un numero non predeterminato di componenti – oggi pari a 30 – eletti per 2/3 da magistrati tra magistrati e per 1/3 dal Parlamento tra professori universitari ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di esperienza professionale.

A ulteriore ricerca di una soluzione equilibrata, i costituenti stabilirono che il Vicepresidente del CSM – figura di centrale importanza, dal momento che il Presidente della Repubblica partecipa alle sedute dell'organo solo in casi straordinari – avrebbe dovuto essere scelto tra i membri della componente minoritaria, quella di elezione parlamentare.

Cosa prevede la riforma riguardo al CSM. La riforma stravolge completamente la vigente disciplina costituzionale sul CSM, suddividendo l'attuale organo di autogoverno della magistratura in tre organi: un CSM per i giudici e un CSM per i pubblici ministeri, entrambi privati del potere di decidere i giudizi disciplinari, che sono affidati a un terzo organo, di nuova istituzione: l'Alta Corte disciplinare.

In tal modo, l'attuale CSM – l'organo costituzionale investito della delicatissima funzione di tutelare l'indipendenza della magistratura – è frazionato in tre organi di minore portata, la cui «forza» costituzionale non potrà che risultare indebolita.



Cambia, inoltre, il meccanismo di selezione dei componenti tali organi. I nuovi CSM continueranno a essere composti per 2/3 da magistrati (giudici, nel caso del CSM dei giudici; pubblici ministeri, nel caso del CSM dei pubblici ministeri) e per 1/3 da professori universitari e avvocati, ma mentre i membri provenienti dalla magistratura (c.d. membri «togati») saranno estratti a sorte tra tutti i giudici e tutti i pubblici ministeri, quelli di designazione politica (c.d. membri «laici») saranno estratti a sorte da un elenco precompilato, a maggioranza semplice (cioè, senza necessità di coinvolgere le opposizioni), dal Parlamento. A fronte di un sorteggio «secco» su migliaia di persone, insomma, si porrà un sorteggio pilotato su poche decine di persone.

In tal modo, mentre la componente «togata» sarà frutto del caso, la componente «laica» sarà frutto delle oculate scelte politiche di maggioranza che andranno a comporre l'elenco dei sorteggiabili (addirittura, non è prevista una lunghezza minima di tale elenco: sicché l'elenco potrebbe anche essere composto da un solo nome in più rispetto ai membri da sorteggiare...). La conseguenza è facilmente intuibile: come la scienza dei processi decisionali insegnava, una minoranza organizzata (quale sarà la componente proveniente dalla politica) è sempre destinata a dominare su una maggioranza disorganizzata (quale sarà la componente proveniente dalla magistratura, data la sua composizione casuale). Significa che la componente «laica», di provenienza politica, acquisirà all'interno dei due CSM un rilievo incomparabilmente superiore rispetto a quello che esercita oggi.

In definitiva, in esito alla riforma si avranno due CSM più deboli del CSM attuale, dominati al loro interno dai membri scelti dal Parlamento e privi del potere disciplinare. Si potrà ancora credibilmente parlare di organi di autogoverno della magistratura? O si tratterà di organi di eterogoverno?

■

Cosa prevede la riforma riguardo all'Alta Corte disciplinare. Ulteriori criticità sono legate all'istituzione dell'Alta Corte disciplinare, competente in materia di procedimenti disciplinari contro i magistrati e composta da 15 membri così individuati: 3 professori universitari ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esperienza professionale scelti dal Presidente della Repubblica; 3 professori universitari ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esperienza professionale sorteggiati da un elenco precompilato dal Parlamento in seduta comune (il solito sorteggio pilotato); 6 giudici e 3 pubblici ministeri con almeno vent'anni di anzianità di servizio presso la Corte di cassazione, estratti a sorte tra le rispettive categorie. Si noti che in questo caso i membri «togati» scendono dai 2/3 ai 3/5 dei componenti: un evidente indebolimento della componente proveniente dalla magistratura.

A parte la bizzarria di riunire in quest'organo giudici e pubblici ministeri che nei due nuovi CSM invece si separano, la normativa ora descritta comporta ulteriori problemi, a iniziare dal fatto che l'Alta Corte sembra configurarsi come un nuovo giudice speciale, la cui istituzione è vietata dall'art. 102 Costituzione. Il primo problema è analogo a quello già illustrato a proposito dei due nuovi CSM: i membri «togati», individuati con sorteggio secco, saranno destinati a dar vita a una componente disomogenea e scoordinata, mentre i membri «laici», scelti dalla politica con sorteggio pilotato, avranno un'unità d'intenti e d'azione che li porterà a predominare sul funzionamento dell'organo titolare della delicatissima funzione disciplinare.

Sempre legato alla composizione è il secondo problema: mentre oggi tutti i magistrati – siano essi operanti in primo grado o in appello o in Cassazione – possono accedere a far parte del CSM, con la riforma a comporre l'Alta Corte disciplinare per parte della magistratura potranno essere solo giudici e pubblici ministeri che operino o abbiano operato in Cassazione per vent'anni. In tal modo, i magistrati della Corte di Cassazione acquisiranno una posizione sovraordinata rispetto ai loro colleghi, che risulteranno sottoposti al loro giudizio, con il risultato di infrangere un'altra accorta previsione dei Costituenti: quella volta a evitare che potessero venirsì a creare gerarchie interne alla magistratura, al fine di proteggere i magistrati anche contro possibili tentativi di condizionamento provenienti dall'interno della magistratura stessa.

Il terzo problema deriva dal fatto che l'Alta Corte opererà suddividendosi in sezioni e che i procedimenti disciplinari si svolgeranno di fronte a sezioni che potranno essere costituite in maggioranza da membri non «togati» (la riforma si limita a prevedere che in ogni sezione deve essere presente almeno un giudice o un pubblico ministero). Significa che potrebbe verificarsi l'ipotesi in cui saranno i membri «laici», e cioè



la politica, a decidere se un magistrato dev'essere sanzionato: un'altra patente violazione del principio dell'autogoverno dei magistrati (oltre che un *unicum* tra le professioni: per tutte vale, infatti, la regola che sul rispetto del codice disciplinare a decidere siano i colleghi dell'accusato).

Infine, quarto problema, le decisioni di carattere disciplinare non saranno più – com'è per tutte le altre professioni – ricorribili innanzi alle sezioni unite della Corte di Cassazione, ma saranno impugnabili solo innanzi alla medesima Alta Corte disciplinare (sia pure rivolgendosi a un'altra sezione), la quale risulterà, dunque, giudice d'appello di se stessa, in violazione delle più elementari regole dello Stato di diritto.

Merito e sorteggio. Chi supera il concorso in magistratura è senza dubbio persona dotata di ottima preparazione giuridica. Ma è altresì competente nella scienza dell'organizzazione amministrativa? È possibile, ma non ve n'è certezza. Alcuni possono acquisire tale competenza con l'esperienza, altri no: perché non ne hanno l'attitudine o, magari, l'interesse.

Poiché, come visto, il CSM si occupa di organizzazione amministrativa, e non di giurisdizione, è evidente che l'elezione – comportante la libera determinazione da parte dei candidati e la libera scelta da parte degli elettori – è il sistema più idoneo a individuarne i componenti. Coloro che riterranno di essere idonei al delicato ruolo di «governare» la magistratura, e che magari hanno già svolto compiti di carattere organizzativo, si candideranno e gli elettori faranno le loro scelte in base alla credibilità dei candidati.

Il sorteggio annichilisce tutto ciò, ritenendo, tutti i magistrati ugualmente idonei al ruolo di candidati, al di là dei loro meriti e demeriti, e, allo stesso tempo, ritenendo tutti i magistrati ugualmente incapaci di scegliere i più idonei.

Il rischio di inefficienza derivante dal sorteggio di persone inidonee è evidente. E qualora si dovesse concretizzare, a pagarne le conseguenze saranno i cittadini che volessero far valere i propri diritti in giudizio.

Aumento dei costi. Passare da un CSM a due CSM e un'Alta Corte disciplinare graverà negativamente sui costi dello Stato. Oggi il funzionamento del CSM costa 45 milioni di euro all'anno. Con la triplicazione degli organi prevista dalla riforma, tale cifra salirà a 115 milioni di euro. Si tratta di un aggravio di 70 milioni di euro, che potrebbero essere più utilmente impiegati per assumere personale e acquistare risorse strumentali, al fine di ridurre i tempi dei processi.

Quali sarà l'effetto della riforma?

Unendo i diversi profili della riforma, si ottiene un quadro oltremodo preoccupante.

L'indebolimento dei CSM e, al loro interno, l'indebolimento della componente «togata» – unitamente all'indebolimento della componente «togata» nell'Alta Corte disciplinare – mette a rischio l'indipendenza della magistratura contro il pericolo di condizionamenti provenienti dall'esterno (e, in particolare, dalla politica).

L'assoggettamento dei magistrati di primo grado e d'appello a quelli di Cassazione nei giudizi disciplinari innanzi all'Alta Corte disciplinare, mette a rischio l'indipendenza della magistratura contro il rischio di condizionamenti provenienti dall'interno della magistratura stessa.

Insomma: l'effetto della riforma sarà l'indebolimento dell'autonomia dei magistrati, nei confronti sia di soggetti esterni alla magistratura, sia di soggetti interni alla magistratura.

I fautori della riforma replicano sostenendo che, in realtà, l'art. 104 Cost. continua a proclamare, immutato, che «la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere»: dunque, ogni preoccupazione è infondata.

Probabilmente pensano di avere a che fare con un corpo elettorale di sprovveduti. A parte il fatto che previsioni simili ricorrono nelle costituzioni di Stati autoritari come la Russia o la Corea del Nord (là dove, ovviamente, i magistrati non sono autonomi né indipendenti), a ragionare in tal modo si dovrebbe ritenere che, poiché l'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani proclama che «tutti gli esseri



umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti», allora, per ciò solo, tutti gli esseri umani sono effettivamente liberi ed eguali in libertà e diritti... Chi sarebbe disposto a sostenere una simile sciocchezza? È chiaro che la proclamazione di principio contenuta nell'art. 104 Cost. deve essere sostenuta da un insieme di regole che consentano di darle attuazione concreta, mentre la riforma opera al fine opposto di impedirne l'attuazione.

Perché è importante l'indipendenza della magistratura?

L'intera disciplina costituzionale disegnata dai costituenti è rivolta a tutelare, nella massima misura possibile, l'indipendenza della magistratura: più precisamente, l'indipendenza di ogni singolo magistrato, inquirente (pubblico ministero) e giudicante (giudice).

Naturalmente, ciò non significa che tutti i magistrati, singolarmente considerati, sono in effetti indipendenti. La Costituzione predispone un sistema di garanzie che consentono al magistrato che intende essere indipendente, di poterlo realmente essere; ma se un magistrato si fa condizionare nelle sue decisioni, quel che può accadere è la comminazione di una sanzione penale o disciplinare, se il suo comportamento costituisce reato o illecito disciplinare, oppure la revisione della sua decisione in un successivo grado di giudizio. Il fatto che per le cause più importanti sia previsto che la decisione spetti a un collegio di 3 o 5 giudici, serve anche a ridurre il rischio di cui stiamo parlando.

Il punto da considerare attentamente è che spesso le pronunce dei magistrati risolvono casi in cui sono in gioco ingenti interessi di parte, non di rado contrappponendo soggetti processuali dalla forza squilibrata.

■

Vediamo qualche esempio.

- 1) Intorno al 2010, la Fiat licenziò tre operai, attivamente impegnati nel sindacato, dallo stabilimento di Melfi. Questi impugnarono il licenziamento e si andò a giudizio. Da un lato, una multinazionale, dall'altro tre operai: è agevole intuire che, senza un adeguato sistema di protezione dell'indipendenza del giudice, il potere di condizionamento della parte più forte avrebbe potuto facilmente portarla a prevalere. Invece, il giudice si ritrovò nella condizione di poter decidere in piena libertà di coscienza e, all'esito del giudizio, ordinò la reintegrazione nel posto di lavoro dei tre operai ingiustamente licenziati.
- 2) Molte famiglie, con congiunti affetti da malattie invalidanti che li rendono non autosufficienti, si ritrovano in condizione di forte disagio economico. Nonostante la normativa vigente preveda che le cure sanitarie necessarie a far fronte a tali patologie siano a carico del Servizio sanitario nazionale, in molte regioni le Aziende sanitarie locali (ASL) fanno illegittimamente gravare, in tutto o in parte, le rette dei ricoveri sugli utenti. In numerosi casi, questi ultimi o i loro familiari, impossibilitati a pagare, chiedono tutela alla magistratura. Di nuovo, lo squilibrio di potere tra le parti è evidente – la pubblica amministrazione, da un lato; il cittadino malato, dall'altro – eppure, grazie all'indipendenza dei giudici, le sentenze tendenzialmente non ne risentono.
- 3) La corruzione politica è un fenomeno che, a più riprese, ha purtroppo interessato l'Italia, distogliendo risorse o distorcendo l'azione politica dal bene pubblico. Influentissimi uomini politici – come il presidente della Lombardia Roberto Formigoni o il presidente del Veneto Giancarlo Galan o il presidente della Liguria Giovanni Toti – hanno subito condanne definitive grazie al lavoro di magistrati, inquirenti e giudicanti, che hanno potuto agire senza sentirsi condizionati dal rilievo pubblico degli accusati. Il che non significa che la magistratura sia pregiudizialmente ostile alla politica e sempre orientata a emanare condanne (basti ricordare che recentemente, il ministro dei Trasporti Matteo Salvini è stato assolto dall'accusa di sequestro di persona rivoltagli per non aver consentito l'immediato sbarco di alcuni migranti salvati da un naufragio): esercita, semplicemente, un controllo di legalità.
- 4) Oltre alla pressione economica e politica, anche la pressione mediatica, specie nei casi di cronaca più eclatanti, potrebbe influenzare l'attività della magistratura, reclamando, a seconda delle circostanze, la condanna o l'assoluzione dei soggetti coinvolti. Anche in queste circostanze, il magistrato è tenuto a



ignorare i tentativi di condizionamento per decidere in piena autonomia, e il sistema costituzionale gliene dà la possibilità.

■

Naturalmente, l'esigenza d'indipendenza vale allo stesso modo anche per i casi che si potrebbero considerare più «ordinari»: la lite tra vicini, la causa ereditaria, la controversia sulla compravendita di un bene commerciale, ecc.

In tutti questi casi, così come negli esempi precedenti, le persone si rivolgono a un giudice per veder definiti i propri diritti, e si aspettano che il giudice valuti e decida senza farsi condizionare da elementi esterni all'oggetto del contendere.

■

Ecco perché l'indipendenza della magistratura è importante: perché consente a noi cittadini di affidare i contenziosi che ci coinvolgono a un soggetto terzo e imparziale, posto nelle condizioni di decidere in piena libertà, motivando le ragioni della decisione.

E, se tali ragioni non ci convincono, possiamo, per due volte, chiedere ad altri giudici di valutare nuovamente la questione, facendo ricorso prima in Appello e poi in Cassazione.

Qual è il ruolo del magistrato?

Limitare il potere. Si comprende, da quanto sinora detto, che il ruolo fondamentale del magistrato nel sistema costituzionale è quello di garantire che i rapporti giuridici si svolgano nel pieno rispetto di quanto previsto dall'ordinamento.

Ciò vale nei rapporti tra i privati cittadini – se ho acquistato una proprietà, ho diritto che il venditore me la consegni e che nessuno mi impedisca di goderne; se l'ho venduta ho diritto che l'acquirente mi paghi effettivamente il prezzo concordato – così come nei rapporti tra i cittadini e il potere, avendo quest'ultimo il dovere di operare nel rispetto del catalogo dei diritti riconosciuti dalla Costituzione.

È la grande conquista dello Stato costituzionale di diritto: i detentori del potere non possono fare tutto quello che vogliono, ma devono agire rispettando regole formali di procedura e regole sostanziali di contenuto. Come dice la nostra Carta fondamentale (art. 1, co. 2), chi esercita il potere in nome del popolo sovrano è tenuto a farlo «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Particolarmente significativo è il riferimento ai limiti di contenuto. Implica che, a prescindere da chi governa, alcune decisioni sono costituzionalmente vietate (per esempio, le discriminazioni), altre dovute (per esempio, la cura dei malati): in tal modo, il campo d'azione della discrezionalità politica è circoscritto da ciò che è proibito e ciò che è dovuto.

E se la politica decide di agire al di fuori delle forme e dei limiti?

In tal caso, è dovere costituzionale della magistratura intervenire, al fine di far prevalere quanto previsto dalla Carta fondamentale sulle decisioni politiche aventi contenuto o procedura d'approvazione difforme. Vista dalla prospettiva dei cittadini, ciò significa che se il potere assume decisioni che violano i loro diritti, allora potranno rivolgersi alla magistratura chiedendo il ripristino dei diritti violati.

■

Applicare e interpretare la legge. Nel compiere il proprio ruolo volto a garantire che i rapporti giuridici si svolgano nel pieno rispetto di quanto previsto dall'ordinamento, la magistratura decide applicando le norme dell'ordinamento giuridico.

Applicare una norma implica sempre lo svolgimento di una preliminare attività interpretativa. Le parole – spiega la linguistica – sono significanti, cioè segni, a cui deve essere attribuito un significato: operazione non sempre agevole, che si complica quando a richiedere attribuzioni di significato sono insiemi di parole concatenati in frasi, commi, articoli, leggi, codici.

Un esempio: qual è il significato dell'art. 2 Cost. in cui si legge che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo»? Quali sono tali diritti? E, ancor prima: chi ne è il titolare? Cosa significa, cioè, la parola «uomo»? A seconda che la si intenda come «maschio» o «essere umano» la platea dei titolari



dimezza o raddoppia, escludendo o includendo la parte femminile dell'umanità. Dal significante «uomo» sono ricavabili due significati, e occorre scegliere.

Pur sempre necessarie, le scelte interpretative non sono in ogni caso mai del tutto libere. Collocandosi nel contesto di un ordinamento giuridico – che, come tale, deve essere, appunto, ordinato – alcune interpretazioni sono da escludersi: quelle che contraddicono la Costituzione. Sicché non si può interpretare «uomo» come «maschio», altrimenti si violerebbe il principio di uguaglianza tra i sessi contenuto nell'art. 3 Cost. Anche al netto di tale scrematura, le opzioni interpretative rimangono, tuttavia, in molti casi plurali, e una scelta va compiuta.

Si pensi, ancora, ai diritti costituzionali: devono essere interpretati in senso restrittivo o estensivo? Chi intende i diritti civili in senso restrittivo dirà che tutto ciò che non è permesso è vietato; chi li intende in senso estensivo dirà, al contrario, che tutto ciò che non è vietato è permesso. Quanto ai diritti sociali, chi li intende in senso restrittivo opererà per il contenimento del ruolo dello Stato, mentre chi li intende in senso espansivo opererà, al contrario, per l'ampliamento dell'intervento pubblico.

Il punto è che la scelta tra i possibili orientamenti interpretativi rimanda a concezioni del vivere associato configurabili nei termini di opzioni di cultura politica (non partitica) di fondo. S'intenderanno i diritti costituzionali in modo espansivo o restrittivo a seconda del modo in cui si ritiene debba essere configurato il vivere associato (vale a dire, il vivere politico).

Un ultimo esempio. Alle origini della Repubblica, il codice penale prevedeva come reato l'adulterio femminile, non anche quello maschile. Chiamata una prima volta a pronunciarsi su tale disparità di trattamento tra i sessi nel 1961, la Corte costituzionale disse che, all'interno della famiglia, il tradimento della moglie poteva avere conseguenze più gravi rispetto a quello del marito, e non rilevò una violazione del principio di uguaglianza. Chiamata a riconsiderare la questione nel 1968, la Corte ribaltò la propria posizione, riscontrando nella disparità di trattamento una discriminazione che necessitava di essere rimossa. La cosa interessante è che in entrambe le occasioni il giudizio fu deciso applicando le medesime norme giuridiche: quel che cambiò fu la loro interpretazione.

■

Il ruolo delle associazioni dei magistrati. Applicare una norma senza interpretarla è, dunque, impossibile. D'altro canto, l'interpretazione non deve mai trasformarsi in arbitrio dell'interprete. Anche a questo serve la motivazione delle sentenze: ogni decisione dei giudici deve dare conto del ragionamento svolto per assumerla, in modo che nei successivi gradi di giudizio le argomentazioni possano essere discusse ed eventualmente contestate.

Altrettanto importante sarebbe che i magistrati discutessero apertamente i propri orientamenti culturali di fondo, anche al fine della loro responsabilizzazione. È a questo che le associazioni dei magistrati dovrebbero essere essenzialmente orientate: al confronto – aperto e, se necessario, anche democraticamente conflittuale – tra i diversi modi possibili di rendere giustizia, nell'ambito dell'insieme delle regole stabilite dal legislatore. Sotto questo profilo, la scomparsa delle associazioni dei magistrati (le famigerate «correnti» presenti nell'Anm) sarebbe un danno. Il problema odierno non è l'esistenza di tali associazioni, come superficialmente sostengono i fautori della riforma, bensì il fatto che, nel contesto di una società che sempre meno s'interroga su se stessa, tali associazioni sempre più faticano a svolgere il proprio ruolo originario: ciò che è la vera causa del degrado correntizio. Se, dunque, si vuole eliminare il correntismo, è al ripensamento e al rilancio, non allo smantellamento, delle associazioni dei magistrati che si dovrebbe puntare.

Cosa fare per migliorare la giustizia?

Sarebbe sciocco negare le difficoltà che gravano sulla giustizia odierna. Ma quale settore pubblico non è oggi in difficoltà? È così per la sanità, per l'istruzione, per i trasporti...

■

Tra le cose forse meno note all'opinione pubblica, è da sottolineare il rilevantissimo ruolo svolto, a supporto della magistratura, dai magistrati onorari. Si tratta di circa 5.000 persone – aventi competenze



giuridiche certificate, ma non selezionate in base al concorso di accesso alla magistratura ordinaria – senza il lavoro delle quali il sistema giudiziario italiano s'ingolferebbe definitivamente: a dimostrazione che causa principale dell'attuale insoddisfacente stato della giustizia è la gravissima carenza di organico. Basti pensare che, secondo i dati della Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa, in Italia abbiamo 12,2 giudici e 3,7 pubblici ministeri ogni 100.000 abitanti, mentre, mediamente, il dato Ue corrisponde a 21,5 giudici e 14,5 pubblici ministeri.

Considerato anche il fatto che le cause sono in Italia più numerose che in altri Paesi, si comprende che, se le udienze sono fissate a lunga distanza l'una dall'altra, con il risultato che trascorrono anni prima che il processo si concluda, non è perché i magistrati sono sfaticati, ma perché ciascuno di loro deve gestire un carico di lavoro pari per i giudici a più del doppio e per i pubblici ministeri a più del triplo di quello dei colleghi stranieri.

■

Quanto agli errori giudiziari, che pure esistono e talvolta assumono veste molto grave, se letti in chiave comparata non attestano una particolare negligenza dei magistrati italiani. Anche in questo caso le comparazioni non sono agevoli, date le differenze tra i sistemi giudiziari, ma i dati ministeriali e statistici mostrano che in Italia le ingiuste detenzioni e le revisioni delle condanne definitive sono, in percentuale, inferiori a quelle registrate in Francia, nel Regno Unito e negli Stati Uniti.

Si noti, peraltro, che quando un errore giudiziario è riconosciuto come tale, ciò avviene grazie a un altro giudice che lo riconosce e lo sanziona.

■

Il fatto è, in definitiva, che se davvero si vogliono superare le attuali criticità della giustizia, la soluzione è una soltanto: aumentare il numero dei magistrati e metterli in condizione di svolgere al meglio il loro lavoro investendo risorse in sedi, personale ausiliario, risorse informatiche, dotazioni tecniche.

La recente vicenda dell'assunzione di 12.000 unità di personale ausiliario con i fondi del Pnrr ha mostrato gli effetti positivi derivanti dall'investimento di risorse nel settore della giustizia, con risultati incoraggianti sia sul recupero dell'arretrato nelle cause civili, sia sulla durata dei processi penali. Peccato che le assunzioni fossero a tempo determinato, e che solo una parte dei funzionari sarà stabilizzata.



Committente responsabile: Giuseppe Gesmundo - stampato in proprio