



RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E DELLA MAGISTRATURA: LE ARTICOLATE PROPOSTE DELL'UNIONE

Prima di procedere ad esaminare la bozza dell'articolato di riforma, appare imprescindibile individuare, pur in estrema sintesi, quali siano i temi di maggior rilievo che necessariamente devono essere affrontati da una effettiva riforma dell'ordinamento giudiziario e, più in generale, il rapporto tra questo ed il sistema penale per indicare, quindi, lungo quali linee debba necessariamente muoversi tale riforma.

1. Le principali criticità evidenziate che affliggono il nostro ordinamento giudiziario

Il processo di reclutamento e valutazione delle capacità professionali dei nostri magistrati mostra gravi deficienze. Il concorso iniziale è in grado, al massimo, di verificare le conoscenze generali del diritto dei candidati ma non le capacità necessarie per svolgere con successo le funzioni giudiziarie.

Le successive verifiche di professionalità – che, dati i limiti del reclutamento iniziale, assumono un ruolo cruciale - si sostanziano in valutazioni quasi sempre (al 99%) positive. In questo non possono tacersi le responsabilità della magistratura associata che si è sempre di fatto opposta all'istituzione di serie valutazioni. È invece necessario – visti appunto i caratteri del nostro ordinamento giudiziario, che recluta i propri magistrati in giovane età - che i meccanismi di valutazione delle capacità professionali presenti nel corso della carriera siano caratterizzati da reale affidabilità. Per questo, va soprattutto disinnescato il conflitto di interessi che oggi fa sì che il valutatore – il CSM – venga eletto da coloro che alla valutazione sono sottoposti e quindi sia responsabile direttamente nei loro confronti.

Va ripensato, dunque, l'intero sistema delle valutazioni di professionalità nel senso che il mancato superamento delle stesse, lungi dall'essere un'eccezione che determina gravi conseguenze sul rapporto di impiego del magistrato, oltre un certo livello dovrebbe essere fisiologico (come avviene in tutti i principali sistemi giudiziari europei, tra cui: Germania, Austria, Francia, Belgio, Olanda ecc.).

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it – www.camerepenali.it

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



Una riforma in tal senso ricondurrebbe finalmente il sistema ad un maggiore rispetto del dettato costituzionale che, non a caso, parla di “promozioni” dei magistrati, termine scomparso dalla normativa vigente (e che implica una positiva valutazione di merito del candidato) e non di “valutazioni di professionalità” (il cui mancato superamento, implica l’inadeguatezza del candidato a svolgere le proprie funzioni).

È poi diffusa all’interno della magistratura la percezione di un “carrierismo” rappresentato da quei magistrati che godono di adeguati appoggi da parte delle correnti di ANM. Tale contesto ha creato una magistratura di serie A, composta da magistrati, che, talvolta anche molto giovani, possono ambire ad accedere ad un ciclo “virtuoso”, fatto di un succedersi di incarichi direttivi e semidirettivi sempre più prestigiosi, e una magistratura di serie B, composta da magistrati che, privi del sostegno correntizio, sono certi che non vedranno mai riconosciuti i loro eventuali meriti professionali, a prescindere da quali essi siano e da quanto sia l’impegno profuso nell’esercizio delle loro funzioni. Tale stato di fatto, oltre a creare una magistratura di vertice condizionata e condizionabile da logiche correntizie e spesso politiche, produce l’effetto di demotivare la gran parte dei magistrati esclusi da tali percorsi, determinando una progressiva generale e inevitabile diminuzione della qualità delle funzioni giudiziali.

Si registra poi la continua espansione del potere giudiziario ed in particolare del potere del pubblico ministero, dovuta anche al crescente affermarsi del populismo penale, che ha innescato una moltiplicazione delle fattispecie di reato ed un generale aumento delle pene. Inoltre, la vicinanza istituzionale fra giudice e pubblico ministero – generata dal fatto che entrambi fanno capo allo stesso organo di governo – e il debole sostegno organizzativo di cui godono i giudici nelle fasi antecedenti il dibattimento spesso vanificano l’efficacia del controllo del giudice. In realtà, l’unitarietà del sistema ordinamentale della magistratura, oltre ad essere oggettivamente incompatibile con il modello di processo a tendenza accusatoria che ci siamo dati, confligge con il principio di terzietà del giudice, dettato dall’art. 111 della Costituzione.

Il principio dell’obbligatorietà dell’azione penale dettato dall’art. 112 della Costituzione è inattuato e inattuabile, poiché il sistema processuale non è in grado di rispondere alla domanda di giustizia penale. Ne consegue la necessità di “scegliere” quali procedimenti coltivare e quali abbandonare al destino della prescrizione. Si tratta di una scelta operata quotidianamente dal pubblico ministero, senza alcun controllo e senza alcuna legittimazione sul piano democratico.

In questo contesto, si assiste ad una continua dilatazione del ruolo del CSM dovuto alle sue ampie e crescenti competenze e alla mancanza di contrappesi efficaci. Infatti, il Ministero della Giustizia è fortemente influenzato dal CSM - e dalle correnti - dato che i suoi dirigenti sono tutti o quasi magistrati fuori ruolo. D’altra parte, lo stesso CSM è ormai da tempo controllato di fatto dalle correnti dell’ANM, cui in questi anni sono appartenuti tutti i componenti elettivi togati.



Al di là delle proclamazioni di principio, l'associazionismo giudiziario appare interessato prevalentemente, se non esclusivamente, a difendere gli interessi sindacali dei magistrati, anche a scapito del buon funzionamento dell'apparato giudiziario. Nel frattempo, le correnti hanno visto il continuo declino della loro visione progettuale - più o meno influenzata dalla dimensione politico-culturale - a favore di un deciso aumento della loro propensione ad occupare sempre più numerose posizioni di potere.

Tale modello ordinamentale attrae poi il giudice in un meccanismo di spartizione degli incarichi, deciso e gestito al di fuori delle sedi istituzionali proprie, secondo logiche di potere dettate dagli equilibri correntizi, spesso decise col determinante, quando, non esclusivo, apporto di magistrati appartenenti all'ufficio del pubblico ministero, con l'effetto, nella migliore delle ipotesi, di minare l'apparenza dell'assoluta autonomia del giudice da ogni possibile condizionamento interno.

Non vanno poi sottaciute le prospettive per il futuro che appaiono decisamente negative. In particolare, l'abolizione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado significa che l'imputato potrà restare sotto processo *ad infinitum*: innescando un'ulteriore, forte espansione del potere discrezionale del pubblico ministero, data la sua capacità di influenzare il corso del procedimento.

2. I principi che devono ispirare la riforma

Evidenziate le criticità che affliggono il sistema, elenchiamo qui di seguito i principi che devono necessariamente ispirarne la riforma, anche al fine di arrestare la deriva autoritaria oggi emergente in campo giudiziario:

- Riformare l'attuale meccanismo di reclutamento dei magistrati, aprendo progressivamente al reclutamento laterale, al fine di inserire nel corpo giudiziario anche professionisti esperti.
- Rendere la formazione gestita dalla Scuola della magistratura non uno strumento per incentivare l'autoreferenzialità dei magistrati, ma un'occasione per allargare il loro gruppo di riferimento a tutte le professioni giuridiche (e quindi non solo alla magistratura), facendo crescere una vera "cultura della legalità".
- Rendere le valutazioni di professionalità operate nel corso della carriera più certe ed affidabili, superando il conflitto d'interessi attualmente presente. Al processo di valutazione devono quindi partecipare effettivamente anche le altre professioni giuridiche: l'avvocatura e l'università.



- Introdurre criteri valutazione generali, predeterminati, chiari ed oggettivi, di modo che il procedimento di selezione dei candidati idonei agli incarichi direttivi e semidirettivi non resti esposto unicamente alle logiche correntizie interne all'ANM.
- Prevedere che gli incarichi direttivi e semidirettivi siano ricoperti a tempo determinato e che esaurita tale esperienza, i magistrati ritornino ad una attività ordinaria, senza poter passare da un incarico direttivo ad un altro.
- Rivedere il meccanismo dei fuori ruolo che deve diventare un fatto assolutamente eccezionale. La collocazione del magistrato alle dipendenze funzionali di un altro potere dello Stato determina un momento di contatto tra magistratura e politica estremamente delicato per l'indipendenza della prima e deve essere munito di regole che escludano il realizzarsi di carriere parallele e scambi di influenze. Il Ministero della Giustizia va poi reso indipendente dalla magistratura. Pertanto, va formata e reclutata una dirigenza autonoma.
- Riformare la legge elettorale del Csm per contenere il peso delle correnti che negli anni sono degenerare in correntismo, con una deriva corporativa, carrierista e clientelare. A questo fine, lo strumento probabilmente più utile è l'elezione in collegi uninominali – in modo da facilitare la conoscenza dei candidati da parte degli elettori - o l'introduzione del voto singolo trasferibile, sistema che tende a premiare coloro che, al di là degli schieramenti, riescono ad ottenere maggiori adesioni. Appare innegabile poi, che la funzione del CSM implichi scelte anche di carattere valoriale e politico e proprio in ragione di tale funzione ed allo scopo di non ridurre l'organo di governo della magistratura ad un organo corporativo e burocratico, il costituente ha previsto che il CSM fosse formato, in parte, anche da membri laici. L'esperienza ha dimostrato però che la componente laica del CSM non è in grado, in concreto, di partecipare in modo incisivo al percorso decisionale del Consiglio. Per tale ragione appare necessario riequilibrare la componente laica portandola dall'attuale terzo alla metà dei consiglieri, facendovi partecipare istituzionalmente le altre professioni giuridiche e comunque garantendo la maggioranza dei togati con la presenza del componente togato di diritto.
- Separare gli organi di governo di giudici e pubblici ministeri, rendendo finalmente il giudice indipendente dal pubblico ministero. Per evitare che in questo nuovo assetto il pubblico ministero veda crescere l'autoreferenzialità il suo organo di governo deve però aprirsi maggiormente alle altre professioni giuridiche.
- Riportare le funzioni del CSM alla previsione dettata dall'art. 105 della Costituzione, ovvero: assunzioni, assegnazioni e trasferimenti, promozioni e provvedimenti disciplinari. Con esclusione di ogni altra attribuzione.



- Recuperare in pieno il senso che l'art. 104 Cost. assegna alla parola *ordine*. La magistratura, intesa come organizzazione giudiziaria nel suo complesso, non è un potere, ma un ordine che deve godere di garanzie di autonomia e indipendenza. Quando si parla di *potere*, si fa riferimento (oltre che alla legislazione e all'amministrazione) alla giurisdizione. Il potere giurisdizionale presenta però una caratteristica, saliente e peculiare in confronto agli altri poteri dello Stato, di essere diffuso e non concentrato. Ciascun giudice, dunque, ha il potere di emettere, col (solo) vincolo dell'osservanza della legge, atti capaci di imporsi, seppure nell'ambito limitato di una concreta controversia, a prescindere dal consenso degli interessati.
- Rivedere l'abolizione della prescrizione. La celerità del processo va assicurata da interventi sull'organizzazione giudiziaria, ricordando che spesso la vera pena è costituita proprio dalla durata del processo.
- Interrompere la tendenza ad affidare sempre nuovi compiti alla magistratura penale, con il conseguente espandersi dei poteri del pubblico ministero. Attribuire al Parlamento, pur mantenendo il principio formale dell'obbligatorietà dell'azione penale, il compito di determinare con legge, i casi e i modi di tale esercizio, prevedendo adeguati strumenti di verifica dell'effettivo rispetto di tali criteri.

3. Considerazioni in merito alla bozza di riforma ordinamentale della magistratura

Esaminata la bozza di riforma non può che prendersi atto che il progetto non tocca, neanche marginalmente, l'assetto tradizionale – di vera e propria “autogestione burocratica” - della nostra magistratura e non pare possa avere, dunque, un'effettiva ricaduta idonea a riequilibrare le molteplici storture che il sistema, così strutturato, ha prodotto.

Il quadro complessivo che emerge dall'impostazione della prospettata riforma fa ritenere che si intenda modificare alcuni aspetti, se non marginali, certamente non centrali dell'assetto delineatosi nel tempo attraverso le prassi e le stratificazioni normative, anche regolamentari, dettate dallo stesso CSM, senza intervenire realmente per risolvere i problemi che pure si sono manifestati con grande ed innegabile evidenza.

Ci troviamo quindi di fronte ad una riforma senza la volontà di riformare.

Ove vi fosse tale volontà bisognerebbe, in primo luogo, affrontare la questione secondo un corretto ordine logico e giuridico, sul piano della gerarchia delle fonti, mettendo mano al Titolo IV della Costituzione, che detta i principi destinati a regolare l'Ordinamento giurisdizionale e l'esercizio della giurisdizione.



La convergenza delle circostanze consente di percorrere tale strada senza ulteriori dilazioni, posto che è fissata per il prossimo 29 giugno, presso la Camera dei Deputati, la trattazione in aula della proposta di legge di legge costituzionale di iniziativa popolare denominata: "Norme per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura".

Si tratta della proposta elaborata dall'Unione delle Camere Penali Italiane, che ha raccolto ben settantaduemila firme di adesione e tratta, appunto, di: separazione delle carriere dei giudici e dei magistrati d'accusa; modifica della composizione del CSM; competenze del CSM; nomina di avvocati e professori esperti a tutti i livelli della magistratura giudicante e obbligatorietà dell'azione penale.

Senza procedere alla modifica dell'impianto costituzionale, in relazione a tutti temi sopra sinteticamente ricordati (per la compiuta descrizione dei quali si rimanda alla relazione illustrativa elaborata dall'UCPI, che ha accompagnato la proposta di legge di iniziativa popolare), ogni riforma della magistratura appare come un'opera velleitaria, al pari della pretesa di costruire il tetto di una casa prima di averne edificato le fondamenta ed i muri portanti.

Il Giudizio complessivo sul DDL non può, quindi, che essere fortemente negativo.

Ove si procedesse in questa direzione si realizzerebbe un'operazione non solo inutile, ma controproducente, poiché il tema della necessaria riforma della magistratura verrebbe archiviato con minime modifiche di carattere formale, assolutamente inadeguate a ricreare un assetto istituzionale che garantisca: l'autonomia (sia interna, che esterna) e l'indipendenza dei singoli magistrati, l'effettività del controllo giurisdizionale, la qualità della giurisdizione, la trasparenza dell'operato del CSM, l'autorevolezza della decisione giudiziaria ed in definitiva la giustizia.

4. Rilievi specifici sul testo dell'articolato

In primo luogo, il ricorso allo strumento della legge delega non pare condivisibile, poiché, attraverso l'enunciazione di principi, spesso indefiniti, sottrae al dibattito parlamentare la regolazione della materia. Più opportuno, vista la delicatezza e la complessità delle questioni, sarebbe il ricorso al disegno di legge di iniziativa governativa.

(Art. 1)

Ferma tale considerazione, secondo quanto disposto dal comma 2 dell'art. 1, ove le Commissioni parlamentari non rendano il proprio parere entro trenta giorni dalla ricezione dello schema di decreto, è consentita l'emanazione del decreto delegato anche in assenza dei predetti pareri.



Si tratta di un termine troppo breve, che rischia di frustrare anche quel minimo di dibattito che può esservi in Commissione.

Il Comma 3 della menzionata disposizione conferisce poi al Governo un potere illimitato (se non temporalmente: “entro due anni dalla data di entrata in vigore dell’ultimo dei decreti legislativi adottati...”) di “adottare disposizioni integrative” e perfino “correttive” de decreti legislativi emanati.

(Art. 2)

Positiva appare l’applicazione delle disposizioni di cui alla legge n. 241/1990 alla procedura per l’assegnazione dei posti direttivi e semidirettivi e soprattutto la pubblicazione di tutti gli atti del procedimento sul sito del CSM.

Sono presenti alcuni ritocchi alla normativa sulle nomine agli incarichi direttivi e l’accesso alla Corte di Cassazione. Il procedimento viene regolato in maniera più stringente: a titolo esemplificativo, va rispettato l’ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti per contrastare il fenomeno delle nomine c.d. “a pacchetto” che, peraltro, non sarebbe stato consentito neppure a normativa invariata.

Positiva appare la richiesta del superamento di valutazioni di professionalità “più elevate” per ricoprire funzioni direttive (art. 2, comma 2 lett. b).

Resta però irrisolto il tema centrale, ovvero: fino a che le valutazioni di professionalità non saranno effettive (e tali non possono certo essere considerate valutazioni che si concludono con esito positivo nell’oltre il 99% dei casi, ove l’esigua percentuale restante è determinata esclusivamente dal fatto che il candidato è sottoposto a gravi procedimenti penali, o ha riportato gravi sanzioni disciplinari) e, dunque, idonee a creare una preselezione tra i magistrati, individuando anche le specifiche attitudini degli stessi, la modifica dei criteri per l’accesso a funzioni direttive o semidirettive avrà un effetto minimo, se non nullo.

Desta poi perplessità che la durata minima dei corsi per la partecipazione alla copertura dei posti direttivi e semidirettivi possa essere di sole due settimane, laddove sarebbe necessaria, allo scopo di rendere più efficiente l’apparato giudiziario, una specifica preparazione manageriale che, certamente, non è propria della formazione di un magistrato, per quanto preparato e meritevole.

A tale riguardo appare preferibile la scelta di introdurre un figura *ad hoc* di dirigente di uffici giudiziari, non proveniente dalla magistratura, adeguatamente preparato, con studi, formazione e competenze propriamente manageriali, che si occupi di tutti gli aspetti organizzativi dell’ufficio.

Non è condivisibile che negli indicatori generali utilizzati per la valutazione circa l’idoneità a ricoprire posti direttivi e semi-direttivi vi siano le “esperienze negli organi di governo della



magistratura”, siano esse da riferirsi alla funzione di Consigliere del CSM, o a quella di appartenente alla Segreteria o all’ufficio studi. Non vi è un’apprezzabile correlazione tra tali funzioni e le qualità per assumere incarichi direttivi e semidirettivi; al contrario, fino ad oggi, sia l’accesso dei togati al CSM, che la chiamata a ricoprire gli incarichi nella segreteria e nell’ufficio studi, sono stati oggetto di logiche spartitorie correntizie.

Deve essere prevista una preclusione a che siano conferiti incarichi direttivi o semidirettivi a chi sia stato collocato fuori ruolo almeno nei quattro anni precedenti.

Per quanto attiene all’organizzazione dell’ufficio del pubblico ministero, appare necessario specificare che l’assegnazione dei procedimenti ai sostituti (e la revoca) deve seguire regole predeterminate e non eludibili, non è sufficiente la previsione di generici criteri di assegnazione (art. 2, comma 3 lett b) n. 2) e di revoca (n. 3). Infatti, proprio attraverso l’assegnazione discrezionale di questo o quel procedimento, all’uno o all’altro sostituto procuratore, possono realizzarsi indebite scelte atte ad orientare il corso dello stesso.

Non è poi accettabile la previsione *ex lege* di criteri di priorità nella trattazione degli affari. E’ noto che ciò avvenga di fatto, attraverso disposizioni del Procuratore Capo, e che sul punto sia già intervento anche il CSM, prevedendo, appunto, criteri di priorità.

E’ altrettanto noto che l’indicazione delle priorità equivale alla scelta in ordine a quali procedimenti non coltivare, lasciandoli al decorso del tempo fino al sopraggiungere della prescrizione.

Tale soluzione mira a dare copertura legislativa all’aggiramento del principio dell’obbligatorietà dell’azione penale, dettato dall’art. 112 della Costituzione, assegnando ad un magistrato, esponente di un corpo burocratico dello Stato, un potere di selezione dei procedimenti del tutto privo di una legittimazione democratica.

La diversa soluzione da percorrere sul punto è stata indicata nella già menzionata legge costituzionale di iniziativa popolare promossa dall’UCPI.

Si cerca di rendere più selettivo l’accesso alle funzioni di legittimità, dando un po’ più di incisività ai giudizi dell’apposita commissione, il cui parere avrà “valore preminente” e potrà essere disatteso dal CSM “solo se supportato da prevalenti valutazioni di ordine tecnico” (art. 2, comma 4 lett. e).

Tale locuzione risulta però poco comprensibile e si presta a fornire un meccanismo di semplice elusione del parere della Commissione, con il probabile effetto di non produrre alcuna ricaduta concreta.



(Art. 3)

Si confida poi nei provvedimenti disciplinari per rendere più rapidi i procedimenti, sanzionando il capo dell'ufficio che non adotti iniziative idonee ad ovviare a carenze organizzative o ad altre disfunzioni organizzative (art. 3, b). Si può però dubitare dell'efficacia di tali misure. A parte casi estremi, il più delle volte le disfunzioni dipendono da numerosi fattori, non sempre formalizzabili in modo inequivoco. La conseguenza più probabile potrebbe essere lo sviluppo di un carteggio più o meno voluminoso fra il capo ed i magistrati addetti all'ufficio in cui ciascuno cerca di attribuire all'altro la responsabilità delle carenze.

(Art. 4)

Insignificante – o comunque minimo - è il ruolo concesso alle altre professioni giuridiche all'interno dei processi di valutazione della professionalità dei magistrati (art. 4, 1, a: “facoltà di assistere...”).

E' indispensabile prevedere che avvocati e professori universitari partecipino al procedimento di valutazione con diritto di voto.

(art. 5)

Viene ribadito il reclutamento basato esclusivamente sulle conoscenze apprese all'università: è infatti sufficiente la laurea quadriennale (cioè anche quella del vecchio ordinamento) per parteciparvi (art.5, 1). Vengono così cancellate definitivamente esperienze come quella della scuola per le professioni legali (pur con tutti i loro limiti).

Nessun cenno a forme di reclutamento laterale, pur presente ormai nella maggior parte delle magistrature dell'Europa continentale *in primis*: Francia, Spagna e Germania.

Il reclutamento laterale, espressamente previsto dalla legge costituzionale di iniziativa popolare promossa dall'UCPI, potrebbe trovare una più concreta attuazione anche a Costituzione invariata, posto che l'art. 106 Cost. prevede la nomina, anche elettiva di giudici onorari per tutte le funzioni attribuite ai giudici singoli, nonché la chiamata da parte del CSM di professori ordinari e di avvocati con quindici anni di anzianità a ricoprire l'ufficio di Consigliere di Cassazione.

Un'effettiva attuazione di tali previsioni costituzionali, in particolare presso la Corte di Cassazione, appare indispensabile per superare l'autoreferenzialità corporativa che connota il nostro sistema giudiziario.

(Art. 8)

Ci si propone di ridurre il più possibile i contatti della magistratura con la politica e comunque il ruolo di quest'ultima.



Una serie di misure mirano a scoraggiare lo sviluppo di carriere “politiche” penalizzando in vario modo chi viene eletto o si candida a posizioni politiche elettive o anche chi assume incarichi presso organi politici. Si tratta di misure che dovrebbero avere una certa efficacia e che paiono condivisibili.

Non vi sono però misure che precludano a magistrati in servizio di assumere incarichi di Governo o di sotto-Governo, passando direttamente dall’esercizio delle funzioni giudiziali a quelle governative.

Si tratta di un aspetto molto delicato dei rapporti tra politica e magistratura.

La notorietà acquisita da un determinato magistrato (normalmente appartenente all’ufficio del Pubblico Ministero), può renderlo – in un contesto nel quale il fenomeno mediatico-giudiziario domina ogni spazio di comunicazione – un candidato “appetibile” per una politica che si fa portatrice di principi autoritari e giustizialisti.

Tale ipotesi, oltre a determinare un’ulteriore indebita commistione tra esercizio del potere giudiziale e funzioni politiche, inevitabilmente condurrebbe ad una rilettura dell’attività giudiziale svolta dal magistrato, in una prospettiva politica, minandone l’autorevolezza e con essa, quella di tutta la magistratura.

Non si tratta di scenari da costruirsi col periodo ipotetico dell’irrealtà se è vero, com’è stato riportato dai media (e confermato in trasmissioni pubbliche dal diretto interessato), che già in occasione della formazione del Governo Renzi, il futuro Presidente del Consiglio aveva inserito tra i componenti della propria squadra di Governo il Dott. Nicola Gratteri quale Ministro della Giustizia, ricevendo un diniego dal Presidente della Repubblica, proprio per ragioni di opportunità istituzionale, poiché si trattava di Pubblico Ministero in servizio (allora Procuratore Aggiunto presso la DDA di Reggio Calabria).

Le cronache recenti raccontano poi, sempre per bocca del diretto interessato (attraverso le dichiarazioni rese in audizione davanti alla Commissione Antimafia), che un altro Pubblico Ministero molto noto alle cronache, il Dott. Nino Di Matteo, aveva ricevuto nel 2017 una richiesta di disponibilità dall’allora capo politico del Movimento 5 Stelle, per ricoprire la carica di Ministro dell’Interno, disponibilità evidentemente concessa, posto che lo stesso magistrato ha riferito: “poi nessuno mi ha più cercato”.

Pare necessario che l’opportuno diniego già opposto dal Presidente della Repubblica sia positivizzato e tradotto in legge, onde evitare che possano nuovamente prospettarsi tali evenienze, che certamente nuocerebbero sia agli equilibri democratici che agli assetti istituzionali che regolano i rapporti tra politica e magistratura.



A tal fine sarebbe opportuno prevedere che i magistrati non possano assumere incarichi di Governo (in senso ampio), ove non siano cessati dalle funzioni, o non siano in aspettativa, da almeno due anni.

(Art. 13)

Meno giustificabile appare l'intenzione di impedire al Parlamento di nominare fra i membri laici del CSM coloro che ricoprono – o abbiano ricoperto – posizioni politiche elettive. Non solo si intende intaccare pesantemente le prerogative del parlamento, ma l'intento di “cancellare” l'esperienza politica dai curriculum dei membri del CSM potrebbe portare, da un lato, a rinunciare a professionalità importanti per il buon funzionamento dell'organo – dato che il CSM svolge inevitabilmente funzioni anche politiche – e, dall'altro, a favorire appartenenze molto meno trasparenti. (È questo un punto delicato: ridurre le relazioni istituzionali fra magistratura e politica potrebbe invece favorire lo sviluppo di relazioni di altro tipo.)

(Art. 14 e ss.)

Un punto importante del DDL riguarda la riforma del CSM o, meglio, della sua legge elettorale. Il progetto si basa sull'aumento dei componenti eletti - che tornerebbero ad essere trenta, di cui venti eletti dai magistrati - e sull'introduzione di un sistema elettorale a collegio uninominale a doppio turno. Va dato un giudizio positivo sul fatto che sia stato abbandonato il sorteggio, un meccanismo che avrebbe potuto avere conseguenze nefaste per il governo della magistratura.

Il progetto presentato nel nuovo testo del DDL è molto più semplice e prevede a questo punto il meccanismo seguente:

Sono previsti 19 collegi, di cui uno riservato ai magistrati fuori ruolo, della DNA e della Corte d'Appello di Roma e uno per i magistrati di legittimità. I restanti magistrati votano in 17 collegi formati in modo da comprendere un numero approssimativamente eguale di elettori;

Gli elettori possono esprimere fino a tre preferenze, collocate in ordine.

Nell'ambito di ogni collegio viene eletto il magistrato che ottiene, nella prima votazione, la maggioranza assoluta delle prime preferenze. In caso contrario, si procede al ballottaggio fra i due più votati. Per l'ammissione al ballottaggio vengono considerate anche le seconde e terze preferenze ponderate con un coefficiente di 0,8 e 0,7 (risulta oscura la ragione dell'introduzione di questa ponderazione: ma forse gli esperti delle correnti avranno fatto i loro conti).

Fa eccezione il collegio dei magistrati di legittimità che elegge i due magistrati più votati (implicito che ogni magistrato abbia qui un voto).

Quali le conseguenze?



- I Il collegio uninominale rende certamente più stretto il rapporto elettori/eletti: nel bene e nel male.
- II Secondo il progetto, è però necessaria la maggioranza assoluta per essere eletti al primo turno.
- III Altrimenti, si va al ballottaggio dove per essere eletti sarà necessario formare delle alleanze. Dato che questo è probabile avvenga nella maggior parte dei collegi, il ruolo delle correnti sarà ancora importante per permettere “scambi” di voti fra un collegio ed un altro.
- IV Potrebbe poi essere difficile costruire alleanze nel CSM, dato che ogni consigliere rappresenterà gli interessi del suo territorio: anche qui, le alleanze saranno importanti.
- V Il collegio binominale della Cassazione porterà probabilmente ad una spartizione dei due seggi fra due schieramenti: ad esempio, Area vs. Autonomia e indipendenza.

Un aspetto di assoluta gravità va poi segnalato: viene a mancare la distinzione fra magistratura giudicante e requirente. Con questa nuova legge elettorale il CSM potrebbe essere formato da 20 pubblici ministeri!

Un'altra considerazione attiene al numero di preferenze esprimibili. Il fatto che siano tre favorisce alleanze elettorali, ovvero, quelle comunemente dette “cordate”, che certamente aumentano il peso ed il potere di manovra delle correnti, a discapito dei singoli.

Sembrerebbe quindi preferibile la possibilità di esprimere un'unica preferenza.

Deve essere sottolineata, tra le gravi mancanze della bozza di riforma, una radicale modifica della segreteria e dell'ufficio studi del CSM.

Entrambi gli uffici sono composti esclusivamente da magistrati fuori ruolo, chiamati dal CSM, secondo una logica di spartizione correntizia.

Ne deriva, non solo l'ulteriore accentuazione della natura autoreferenziale e corporativa dell'organo di governo della magistratura e della sostanziale irrilevanza della componente laica, ma anche la possibilità per i magistrati chiamati a ricoprire tali funzioni di acquisire notorietà ed avviare i propri percorsi di carriera “parallela” all'esercizio delle funzioni giudiziali.

La legge n. 74 del 1990 prevedeva la presenza di soli due magistrati, con un certo numero di dirigenti di segreteria.

Secondo la previsione normativa si sarebbe dovuto costituire un corpo di funzionari *ad hoc*, come quello degli assistenti parlamentari.



Alla menzionata previsione non è però mai stata data attuazione e dovrebbe procedersi ora in tal senso.

Le medesime considerazioni valgono in relazione all'ufficio studi che secondo l'art. 7 bis, aggiunto alla legge n. 195/1958 dalla legge n. 74/1990, avrebbe dovuto essere alimentato mediante concorso riservato a funzionari direttivi muniti di laurea in giurisprudenza, o scienze politiche, o statistiche, o economico – statistiche.

Anche a tale norma non è mai stata data attuazione.

In alternativa, l'ufficio studi, ora composto da sei magistrati, dovrebbe essere ugualmente composto da magistrati avvocati e professori universitari.

In ogni caso, l'art. 15 deve essere modificato nel senso di inserire tra le cause di ineleggibilità al CSM quella di fare parte, o di aver fatto parte nei quattro anni precedenti, della segreteria o dell'ufficio studi presso il CSM, così come è già previsto per la Scuola Superiore della Magistratura.

(Art. 21)

Quanto al ricollocamento in ruolo di magistrati componenti il CSM, non pare condivisibile alcuna deroga alla regola secondo la quale il magistrato cessato dalla funzione di Consigliere non possa fare domanda per un ufficio direttivo o semidirettivo, se non dopo quattro anni, anche ove abbia ricoperto tali incarichi prima della nomina.

Il termine di due anni che deve trascorrere tra la cessazione della funzione al collocamento fuori ruolo sembra poi particolarmente breve, non solo perché non è idoneo ad “isolare” la funzione del Consigliere da possibili condizionamenti rispetto ad interessi personali, ma perché la funzione propria del magistrato dovrebbe essere quella giudiziale e non quella di passare da un incarico elettivo ad altro fuori ruolo in breve tempo.

La soluzione auspicabile sarebbe quella di prevedere che il magistrato che abbia ricoperto la funzione di Consigliere del CSM, non possa più essere collocato fuori ruolo.

Va recuperato il senso di servizio che è proprio dell'appartenenza all'ordine giudiziario, ora messo da parte in favore delle opportunità di carriera, di ricoprire posti di potere o che portino visibilità e prestigio.

In sintesi, il DDL mira ad aumentare l'indipendenza – cioè l'isolamento – della magistratura, specie dal sistema politico. Data però la lontananza fra magistratura e altre professioni giuridiche, è probabile che la riforma, senza risolvere il problema dell'influenza delle correnti, ormai sindacalizzate e rivolte alla gestione del potere, si limiti a rafforzare la posizione della magistratura



– tutta – nei confronti della classe politica e quindi, l’influenza della stessa (e dei suoi centri di effettivo governo) sulla vita democratica del paese, senza porre le basi per un miglioramento dell’amministrazione della giustizia.

Roma 16 dicembre 2020

La Giunta

L’Osservatorio sull’Ordinamento giudiziario UCPI