

Intervento dell'avvocato Antonio Leone

Presidente del Consiglio di Presidenza della giustizia tributaria

Già componente laico del Consiglio superiore della magistratura

Premessa

La strada scelta dal disegno di legge AC 2681, oggetto dell'audizione (disciplina della delega al governo per la riforma dell'Ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura), è quella di trasformare in fonte primaria ciò che viene attualmente regolamentato mediante circolari e regolamenti dal Csm.

Ratio dell'intervento di riforma è quello di ridurre la discrezionalità di cui gode lo stesso Csm.

Prima di iniziare il mio intervento, che sarà principalmente incentrato sul sistema di elezione dei componenti del Csm, avvalendomi della mia esperienza di *ex* consigliere del Csm, dedicherò dei brevi cenni in ordine ad altri aspetti d'interesse.

In relazione al Capo I, articolo 2, comma 1: "Criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi"

Il sistema attuale ha valorizzato, ai fini della scelta dei dirigenti, il criterio del merito e delle attitudini, oltre ad una serie di indicatori specifici, archiviando il parametro dell'anzianità senza demerito. Personalmente apprezzo l'attuale normativa e non un ritorno all'anzianità. Ciò in quanto, anteriormente alle regole vigenti, l'incarico direttivo era una sorta -si passi l'espressione- di "premio alla carriera". La norma attuale ha permesso a tanti magistrati, professionalmente relativamente giovani (mi riferisco ad una quarta o quinta valutazione di professionalità) di "mettersi in gioco" e *concorrere* per un incarico di presidente o procuratore di un Ufficio giudiziario di piccole o medie dimensioni.

Ritengo che la riflessione da fare, finita questa drammatica pandemia, sia capire quale debba essere la figura del dirigente giudiziario del futuro. Un giurista o un organizzatore? La realtà degli Uffici giudiziari, ricordiamolo, è a "macchia di leopardo": non è possibile paragonare un Ufficio giudiziario di Milano o Napoli a quello di Campobasso o Potenza.

Va poi detto come sembra essere contraddittoria, con le note posizioni dell'Esecutivo, la scomparsa del comma 2 dell'art. 13 del TU sulla dirigenza giudiziaria a norma del

quale “*non sono oggetto di valutazione, ai fini della verifica dell’attitudine organizzativa né possono rilevare ai fini della maturazione delle esperienze ordinamentali le altre esperienze maturate nell’ambito di incarichi elettivi di carattere politico a livello nazionale o locale, nonché quelle svolte nell’ambito del governo e, a qualsiasi titolo, negli enti territoriali (Regione, Provincia, Città Metropolitana e Comune) e presso gli organismi elettivi sovranazionali*”. In buona sostanza con la soppressione della surrichiamata regola, un incarico politico, ad esempio l’essere stato capo di gabinetto di un sindaco o presidente di regione, diventerà un titolo da spendere per gli avanzamenti di carriera in magistratura. Non mi sembra che si vada verso l’eliminazione delle tanto vituperate commistioni fra politica e magistratura.

Vale la pena ricordare che la temporaneità degli incarichi direttivi ha determinato per diversi magistrati il passaggio da un direttivo all’altro senza soluzione di continuità, ritenendo non accettabile, dopo aver fatto, ad esempio, il procuratore tornare ad essere un “semplice” sostituto. Si è creata, insomma, una “casta nella casta”.

Quello che servirebbe -e questo è ciò che auspico- è rendere stringenti le conferme, attualmente quasi un “atto dovuto”. Le non conferme quadriennali, e parlo sempre per la mia esperienza al Csm, si contano sulle dita di una mano.

In relazione al Capo I Articolo 3: “Modifiche del sistema di funzionamento del consiglio giudiziario e delle valutazioni di professionalità”

Qui mi collego ad un altro tema che la riforma non affronta: le valutazioni di professionalità. Nella tabellina allegata alla proposta che ci occupa, relativamente all’ultimo anno preso in esame, il 2016, le valutazioni positive sono state pari al 99,30 per cento. Penso che chiunque non possa non rimanere perplesso davanti ad un dato del genere. Non credo ci sia una struttura complessa, come è la magistratura italiana composta da circa diecimila magistrati, che abbia una percentuale simile di giudizi positivi fra i suoi componenti. Un dato, ricordo, che venne stigmatizzato anche dall’allora primo Presidente della Corte di Cassazione Giovanni Canzio durante un dibattito in Plenum nel 2016.

Se non si introducono cambiamenti significativi sulle valutazioni di professionalità dei magistrati è inutile qualsiasi riforma!

Faccio un semplice esempio: se un pubblico ministero vede le sue ipotesi accusatorie costantemente concludersi con una assoluzione, credo che un tale parametro debba

entrare nelle fonti di conoscenza ai fini della valutazione di professionalità dello stesso. O almeno, si dovrebbe valutare il suo passaggio, in seno alla magistratura, a funzioni diverse. Non ci si può sempre trincerare dietro l'obbligatorietà dell'azione penale! Del resto già esiste un sistema del Csm legato alle valutazioni che la prima commissione può fare (oltre che sulla incompatibilità ambientale) anche sulla incompatibilità funzionale. In buona sostanza un magistrato che fa il pubblico ministero e porta a casa scarsi risultati, certificati da provvedimenti di altri magistrati giudicanti, non può continuare a fare il pubblico ministero.

In relazione al Capo I, Articolo 4: “Riduzione dei tempi per l’accesso in magistratura”

Sul concorso in magistratura si vuole tornare al passato, con un concorso di primo livello. In questi anni è stato tutto un proliferare di scuole per la preparazione al concorso in magistratura. Le cronache nazionali hanno spesso raccontato cosa accadeva in alcune di queste scuole dalle rette altissime. Io credo che il concorso debba essere selettivo. Aggiungendo qualche prova e non togliendola. Vedo, invece, che si vuole eliminare la prova di diritto tributario. Ricordo, tuttavia, due aspetti: il primo, che il sessanta per cento dei giudici tributari sono magistrati ordinari di ruolo; il secondo, che la Suprema Corte di Cassazione ha al suo interno una Sezione esclusivamente dedicata alle controversie in materia tributaria che costituiscono oltre il 50per cento del contenzioso civile della Corte.

In relazione al Capo II, Articolo 9: “Modifiche in materia di illeciti disciplinari”

Sul disciplinare sono a favore del previsto istituto della riabilitazione. Sarebbe, poi, opportuno l’inserimento fra gli illeciti disciplinari di una norma di chiusura che preveda quale illecito “ogni altro comportamento in concreto lesivo del prestigio della magistratura”, onde ricondurre comportamenti concretamente ed effettivamente offensivi dell’ordine giudiziario che suscitano, ad esempio, grande clamore mediatico, nell’alveo della responsabilità disciplinare. La verifica del *concreto pregiudizio* fugge il dubbio di difetto di tipicità della fattispecie. Del resto sarebbe la riesumazione necessaria di una norma esistente nel precedente sistema disciplinare, il vecchio articolo 18, prima, appunto, della tipizzazione degli illeciti.

In relazione al Capo III, articoli 15-16-17: “Ricollocamento dei magistrati candidati non eletti/Ricollocamento dei magistrati a seguito della cessazione di mandati elettivi e incarichi di governo e inquadramento dei magistrati ricollati”

In questi anni abbiamo visto di tutto, anche magistrati che avevano la tessera del partito e che concorrevano per la segreteria nazionale di quel partito. Plaudo, dunque, al non rientro in ruolo per i magistrati che abbiano cessato il mandato elettorale. Nella scorsa consiliatura, sul punto, lo stesso Csm aveva votato una risoluzione a favore del divieto di rientro in ruolo che è rimasta però lettera morta.

In relazione al Capo IV, Disposizioni sulla costituzione e sul funzionamento del Csm, articolo 20: ”Modifica del numero dei componenti del Csm”

Ben non si comprende l’aumento dei membri del Csm slegato da una giustificazione valida. A meno che tale aumento non si colleghi ad una riforma della sezione disciplinare. Premesso che sono favorevole ad un gran giurì unico per tutte le giurisdizioni e che sarebbe opportuno prevedere all’interno della sezione la parità fra togati e laici, le competenze della Sezione disciplinare dovrebbero essere estese in modo da inglobare anche la possibilità di impugnazione della archiviazione disposta dal Procuratore generale della Cassazione. In buona sostanza, circa le prerogative del procuratore generale della Cassazione, ritengo che si debba valutare un momento processuale modulato in maniera simile a quello fra pubblico ministero e giudice delle indagini preliminari. Un sistema già conosciuto dal vigente codice di procedura penale e che può aumentare le garanzie complessive. Oggi non è possibile alcuna verifica sui provvedimenti di archiviazione disposti dal Procuratore generale dal parte del Csm stesso.

In relazione al Capo IV, articolo 29: “Modifiche in materia di componenti eletti dai magistrati”

I fatti oggetto dell’inchiesta di Perugia hanno reso evidente la necessità di una riforma del sistema elettorale dell’Organo di autogoverno dei magistrati, che elimini, o almeno riduca drasticamente, l’influenza delle correnti sulle decisioni del Consiglio, soprattutto in tema di nomine direttive e semidirettive.

Il cosiddetto “Palamaragate” ha evidenziato, a tal proposito, in maniera plastica il sistema spartitorio posto in essere dalle correnti. La lettura delle *chat* del dottor Luca Palamara è quanto di più esaustivo ci sia per comprendere le dinamiche del Csm: un

meccanismo rodato nel tempo che ha determinato la creazione di carriere parallele da parte di alcuni magistrati che, per dirla tutta, hanno fatto per anni un altro mestiere. Il magistrato che arriva al Csm, infatti, lo fa quasi sempre al termine di un *cursus honorum* iniziato da giovane con lo svolgimento dell'attività associativa nel suo distretto, poi con un passaggio nel consiglio giudiziario, e quindi con il balzo nell'Anm nazionale. Evitando di citare sempre il dottor Palamara e senza fare nomi, va detto che la quasi totalità dei consiglieri con cui ho lavorato, e di quelli ad oggi in carica, ha seguito un simile "percorso".

L'attuale sistema elettorale (maggioritario puro), introdotto nel 2002, col dichiarato fine di limitare il ruolo delle correnti, per giudizio pressoché unanime, lo ha invece rafforzato ed, in particolare, ha accentuato il potere degli apparati delle correnti di selezionare le candidature, rendendo al contempo praticamente impossibile il successo di candidature estranee alle correnti organizzate.

Oggi il sistema premia le correnti della magistratura, quello che si vuole proporre le premierà e le rafforzerà ancor di più!

Nell'attualità, un magistrato che viene eletto al Csm sostenuto da una corrente, spesso:

- segue la volontà dei vertici della corrente di cui fa parte;
- ha un "occhio di riguardo" per chi appartiene o è vicino alla sua corrente;
- ha cura di evitare che una decisione possa far perdere consensi alla sua corrente;
- talvolta, ha contatti con soggetti estranei al Csm, ma interessati alle sue decisioni, mediante rapporti con altri appartenenti alla sua corrente.

Domani, con la previsione del ballottaggio (assai probabile essendo richiesto il sessantacinque per cento dei voti di prima preferenza), che avviene addirittura tra quattro candidati, queste dinamiche saranno ancor più accentuate.

In primis è altamente probabile, anzi è certo, l'accordo tra candidati e tra gruppi, anche in ragione della possibilità di esprimere una doppia preferenza pur dovendo essere unico l'eletto.

Ciò vuol significare che due gruppi alleandosi possono vincere in ogni distretto, decidendo a tavolino in quale circoscrizione elettorale far prevalere l'uno e in quale l'altro candidato con gli accordi di "desistenza" ben noti a chi fa politica da tempo.

Nel Csm così costituito continueranno, allora, ad operare le correnti salvo rarissimi casi di eletti cd "indipendenti", sostanzialmente ininfluenti e, alla fine, cooptati dalle correnti.

Ad aggravare il quadro che ne risulta è che, non essendoci più una rappresentanza di altre espressioni del consenso, si avrà un unico blocco culturale, ovvero un pensiero unico.

In pratica, un Csm politicamente “monocolore”, non rappresentativo del pluralismo da sempre - obiettivamente - esistente in magistratura.

La creazione, poi, di collegi di dimensioni assai ridotte crea, e mi stupisco che nessuno non lo abbia evidenziato fino a questo momento, un legame troppo forte tra l’eletto e il territorio e favorisce le cd “clientele territoriali”, non meno pericolose di quelle già presenti e che si vorrebbero eliminare.

La formazione dei collegi, affidata ad ogni tornata elettorale ad un decreto ministeriale e non stabilita *ex ante* una volta per tutte, potrebbe consentire la creazione di collegi in base a logiche astrattamente favorevoli o sfavorevoli a questo o quel candidato.

La riforma potrebbe consentire, poi, l’elezione di un Csm politicamente “monocolore” anche sotto il profilo della possibilità di vedere eletti solo giudici o solo pubblici ministeri. Quest’ultima evenienza, anche se considerata solo in astratto, darebbe sostegno alla tesi di chi ritiene esistente il cd “partito delle Procure” come unica vera grande potenza nella vita pubblica. Il rischio non è, peraltro, meramente astratto, essendo quello dei pubblici ministeri il ruolo più visibile all’elettorato ed anche il più organizzato (è sufficiente considerare quanti presidenti dell’Associazione nazionale magistrati vengono negli ultimi trenta anni dal ruolo requirente o da quello giudicante: tutti pubblici ministeri tranne due giudici).

A questo punto, mi chiedo e vi chiedo, quale sistema di votazione potrebbe tentare di limitare il potere delle correnti all’interno del Csm?

A mio parere il “meno peggio” potrebbe essere quello del cd sorteggio “temperato”, con l’elezione della componente togata del Csm tra un numero di candidati sorteggiati in precedenza.

Si può pensare, dunque, ad un sorteggio iniziale di un numero da definire di magistrati (ovviamente con la preventiva richiesta di disponibilità di candidatura a tutti i magistrati) e l’individuazione di una serie di requisiti per poter essere sorteggiati: anzianità, assenza di condanne disciplinari, pregresso effettivo positivo esercizio dell’attività giurisdizionale. E poi si dovrebbe procedere all’elezione dei componenti del Csm da questo “paniere” con sistema proporzionale su base nazionale.

E' una proposta di "buon senso" (che non necessita di modifiche alla Costituzione che prevede l'elezione dei componenti del Csm) e che può finalmente liberare l'Organo di autogoverno dei magistrati dall'influenza di associazioni di carattere privato quali, appunto, le correnti.

Diversamente, prevedere che non "possano essere costituiti gruppi" al Csm, come si legge al Capo IV articolo 27, che io condivido appieno, potrebbe rimanere solo e soltanto una pia illusione.

Grazie per l'attenzione