Commissione Affari costituzionali – Audizioni informali ddl n. 1353, 20 febbraio 2025

di Domenico Gallo

1. Una riforma epocale del sistema giudiziario / 2. Il percorso di attuazione dell'indipendenza del giudiziario: dall'indipendenza formale all'indipendenza reale / 3. Alle radici del cd. conflitto politica/magistratura / 4. Inconsistenza del mito della separazione delle carriere / 5. I tratti salienti della riforma / 6. L'indebolimento della magistratura

1. Una riforma epocale del sistema giudiziario

Il 16 gennaio 2025 è stato approvato in prima lettura alla Camera il disegno di legge n. 1917 («*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*»). Attualmente, incardinato con il ddl n. 1353, è passato all'esame del Senato.

Il disegno di riforma costituzionale, riduttivamente qualificato come «separazione delle carriere», in realtà va molto oltre in quanto modifica profondamente l'ordinamento della giurisdizione istituito dalla Costituzione del 1948.

Come quella presentata da Alfano, Ministro della giustizia del Governo Berlusconi nel 2011, anche questa è stata definita una «riforma epocale» della giustizia

In un certo senso, si tratta realmente una «riforma epocale» perché manomette uno dei capitoli fondamentali della Costituzione che definiscono l'identità della Repubblica e il perimetro dello Stato di diritto.

Il titolo IV della Costituzione sull'ordinamento giurisdizionale definisce, in modo molto più organico e completo che in altre costituzioni moderne, il principio della separazione dei poteri, creando uno zocco-

lo duro di pluralismo istituzionale che non può essere superato, a Costituzione vigente.

In Costituzione la magistratura viene considerata come «un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» (art. 104), laddove «i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni», mentre «il Pubblico Ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario» (art. 107). In questo contesto «L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria» (art. 109) e «il Pubblico Ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale» (art. 112). Nel disegno costituzionale, l'indipendenza da ogni altro potere viene assicurata dall'autogoverno, attribuito a un organo di rilievo costituzionale, il Csm, al quale spettano: «le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati» (art. 107). «Il Csm è presieduto dal Presidente della Repubblica, ne fanno parte di diritto il primo presidente ed il procuratore generale della Corte di Cassazione. Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune» (art. 104). La prevalenza dei magistrati ordinari è una garanzia che l'autogoverno non si trasformi in eterogoverno.

* Pubblicato su *Questione giustizia online* il 4 marzo 2025 (www.questionegiustizia.it/articolo/commissione-affari-costituzionali-audizioni-informali-ddl-n-1353-memoria-depositata-dal-dr-domenico-gallo).

2. Il percorso di attuazione dell'indipendenza del giudiziario: dall'indipendenza formale all'indipendenza reale

Ci sono voluti oltre venti anni perché questo modello andasse a regime rendendo il controllo di legalità sostanzialmente indipendente da ogni altro potere ed è stata fondamentale la crescita culturale del corpo dei magistrati indotta dall'attività associativa. L'Associazione nazionale dei magistrati (Anm), che si era ricostituita il 21 ottobre 1945, su basi apolitiche e asindacali, ha giocato un ruolo fondamentale per l'evoluzione dei magistrati verso una cultura costituzionale della giurisdizione. Il suo XII Congresso nazionale, che si tenne a Gardone dal 25 al 28 settembre 1965, approvò una mozione "rivoluzionaria", destinata a cambiare profondamente l'atteggiamento dei giudici nei confronti della Costituzione:

«[Il congresso] respinge la concezione che pretende di ridurre l'interpretazione ad un'attività puramente formalistica, indifferente al contenuto ed all'incidenza concreta della norma nella vita del Paese (...). Il giudice, all'opposto, deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione. (...) Spetta, pertanto, al giudice, in posizione d'imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere: 1) applicare direttamente le norme della Costituzione quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso; 2) rinviare all'esame della Corte costituzionale, anche d'ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale; 3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale».

La svolta operata con il Congresso di Gardone non era per niente scontata. Non avvenne senza contrasti e non fu da tutti accettata. Ancora per molti anni, i giudici che applicavano direttamente la Costituzione vennero guardati con sospetto. Tanto che fecero scandalo, nel 1972, alcuni provvedimenti del Giudice di sorveglianza di Pisa, Vincenzo Accattatis, con cui si disapplicava il regolamento carcerario perché contrastante con la Costituzione. Per questa decisione il magistrato si attirò i fulmini del Procuratore generale della Corte d'appello di Firenze dell'epoca, Mario Calamari, che stimolò l'avvio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti e ottenne che il Csm lo esonerasse dall'ufficio di magistrato di sorveglianza.

Ma, ormai, con l'avvio della sua principale istituzione di garanzia (la Corte costituzionale) e con la conversione dei magistrati sulla strada di Gardone, la Costituzione aveva iniziato un processo di auto-installazione nelle leggi, negli apparati amministrativi, nei corpi sociali e nello Stato che sfociò, per quanto riguarda la magistratura, nella crescita della sua indipendenza reale e della conseguente capacità di controllo dei fenomeni degenerativi. Questo ha consentito di sventare le varie minacce che hanno attraversato le istituzioni negli anni sessanta/settanta/ottanta del secolo scorso. A cominciare dal «tintinnar di sciabole» cui fece accenno il *leader* socialista Pietro Nenni in occasione della formazione del secondo Governo Moro del 23 luglio 1964, per passare poi alla stagione della strategia della tensione dove, con grande difficoltà, le indagini della magistratura hanno scoperto il vaso di Pandora delle deviazioni istituzionali dei servizi segreti, fino alle parole finali dell'ultima sentenza della Corte d'assise di Bologna (6 aprile 2022), che ha fatto luce sui mandanti, annidati anche nelle istituzioni, della strage del 2 agosto 1980. La stagione di "Mani pulite" ha confermato la capacità dell'autorità giudiziaria di estendere il controllo di legalità anche in quei santuari del potere politico rimasti per lungo tempo inviolabili.

La riforma costituzionale approvata dalla Camera incide sul delicato equilibrio che assicura l'indipendenza formale della magistratura e, di conseguenza, si riverbera sul livello di indipendenza reale, con l'effetto di ridurla drasticamente.

3. Alle radici del cd. conflitto politica/magistratura

Il rafforzamento del controllo di legalità collegato alla crescita dell'indipendenza reale non poteva non causare malumori o conflitti nel sistema politico. clamoroso fu il conflitto fra il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga e il Consiglio superiore della magistratura. Cossiga arrivò al punto di minacciare l'intervento dei Carabinieri per impedire che il *plenum* del Consiglio trattasse degli argomenti che lui aveva vietato. In un'intervista nel 1991 dichiarò: «feci schierare un battaglione mobile di carabinieri in assetto antisommossa, al comando di un generale di brigata». Ma l'esigenza di rendere l'esercizio della giurisdizione subordinato all'indirizzo politico era già emersa nel 1981 con la scoperta del «Piano di rinascita democratica» di Licio Gelli. Si trattava di un progetto che mirava a spegnere la democrazia italiana attraverso un'azione riservata che, pur escludendo il ricorso ai carri armati e un colpo di Stato di tipo greco, mirava a sovvertire le istituzioni democratiche. Il

punto di partenza era la selezione degli uomini politici affidabili, ai quali dovevano essere forniti i mezzi finanziari necessari per «acquisire il predominio nei rispettivi partiti». Il controllo occulto di una parte della stampa prevedeva l'acquisizione dei giornalisti ai quali doveva «essere affidato il compito di “simpatizzare” per gli esponenti politici come sopra prescelti per utilizzare (la stampa) in sostegno all'azione dei tali uomini politici». Per l'ordinamento della magistratura era prevista una riforma particolarmente moderna (coincidente con i progetti tenacemente portati avanti, anni dopo, dai Governi Berlusconi succedutisi, con interruzioni, dal 1994 al 2011), articolata su una serie di passi finalizzati a ricondurre l'esercizio della giurisdizione sotto il controllo del potere politico, eliminando lo scandalo dell'indipendenza voluta dalla Costituzione repubblicana. Attraverso una riforma della Costituzione, il Piano di rinascita democratica prevedeva la separazione delle carriere fra magistrati giudicanti e magistrati inquirenti, la sottoposizione di questi ultimi al controllo del Ministro della giustizia e la neutralizzazione dell'autogoverno dei magistrati mediante la sottoposizione del Csm al controllo del Parlamento. In attesa delle modifiche costituzionali, il Piano suggeriva di intervenire con urgenza per introdurre la responsabilità civile (per colpa) dei magistrati, il divieto di nominare sulla stampa i magistrati comunque investiti di procedimenti giudiziari e gli esami psicoattitudinali per l'accesso alla carriera.

La profezia nera di Licio Gelli non è mai tramontata, come un fiume carsico è affiorata più volte in diversi contesti politici e adesso ha trovato piena comprensione nell'indirizzo politico del Governo attuale.

4. Inconsistenza del mito della separazione delle carriere

La separazione delle carriere è diventata un cavallo di battaglia portata avanti da ampi settori del mondo politico ed è stata oggetto di diverse richieste di *referendum*, a partire dal 2000. Questa istanza è sempre stata un mito della politica che non ha mai scaldato i cuori di nessuno, come dimostra – da ultimo – il fallimento del *referendum* del 12 giugno 2022. Su questo tema si è verificato il massimo del divorzio possibile fra gli interessi e i bisogni reali del popolo sovrano e i disegni delle *élite* politiche. Alla separazione delle carriere, strumento per attuare la rottura del modello costituzionale dell'unicità della magistratura, non corrisponde alcun bisogno, alcun diritto, alcun interesse che possa essere apprezzato dal pubblico. Si tratta di un'esigenza meramente interna a una parte del ceto politico. Del resto, questa

esigenza è stata giustificata con argomentazioni che stanno fuori da ogni canone di razionalità. La tesi del difetto di imparzialità del giudice dovuta all'appartenenza alla medesima carriera del pm non è suscettibile di dimostrazione, né da un punto di vista logico né da un punto di vista fattuale. Si tratta di un mito proposto come una verità di fede. Come si sa, i dogmi della fede sono indiscutibili e non hanno bisogno di essere giustificati razionalmente, ma un ceto politico non può pretendere atti di fede dal popolo italiano.

In realtà, l'imparzialità è una caratteristica strutturale del giudice e deriva da una serie di meccanismi che ne garantiscono la libertà di coscienza. Nel giudicare, il giudice deve essere libero da condizionamenti di carriera (qui viene in rilievo la funzione del Csm) e da vincoli con le parti che ne potrebbero pregiudicare la libertà di coscienza: per questo esistono gli istituti dell'incompatibilità, dell'astensione e della ricusazione. Il giudizio non deve essere condizionato né da speranze, né da timori (*nec spe, nec metu*).

5. I tratti salienti della riforma

Al centro del progetto di riforma c'è la rottura del modello costituzionale della unicità della magistratura, con la creazione di due distinti Consigli superiori per amministrare i due corpi separati dei magistrati giudicanti e inquirenti. A differenza di altri progetti, quello governativo lascia inalterata la composizione dei membri elettivi del Csm di due terzi di togati contro un terzo di membri di derivazione politica. La differenza è nelle modalità della selezione. I membri togati non sono più eletti, ma vengono scelti per sorteggio (un sorteggio secco); i membri laici vengono anch'essi scelti per sorteggio, ma all'interno di una platea di soggetti scelti dal Parlamento in seduta comune mediante elezione.

La riforma sottrae ai due Csm la competenza disciplinare, affidata a un organo creato *ad hoc*, denominato «Alta Corte disciplinare», composto da sei membri laici e nove membri togati. Tre membri laici sono nominati dal Presidente della Repubblica e tre sono nominati per sorteggio da un elenco compilato dal Parlamento in seduta comune. I membri togati (tre provenienti dalla carriera inquirente e sei dalla carriera giudicante) sono scelti per sorteggio solo fra i magistrati che abbiano almeno venti anni di servizio e che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità.

Contro le sentenze disciplinari, anche se attengono a diritti, non è ammesso il ricorso per cassazione. Si potrà solo proporre appello dinanzi alla stessa Corte, che giudicherà in diversa composizione.

A differenza delle altre proposte, la riforma Nordio non modifica l'art. 112 sull'obbligo del pubblico

ministero di esercitare l'azione penale, ma la differenziazione della posizione del pm rispetto alla magistratura giudicante consentirà l'introduzione di forme di condizionamento idonee ad incidere anche sull'obbligatorietà dell'azione penale.

6. L'indebolimento della magistratura

La riforma è stata divulgata come «separazione delle carriere» ma, in realtà, il suo oggetto è il ridimensionamento dell'indipendenza del giudiziario attuata mediante l'indebolimento della magistratura, divisa in due corpi separati e gestita da due Consigli superiori ridotti a organi meramente burocratici, dai quali è stata espunta una delle competenze più importanti, quella disciplinare, affidata a una sedicente Alta Corte disciplinare.

Ancora più importante della separazione delle carriere, dal punto di vista dell'indebolimento della funzione giurisdizionale, è la neutralizzazione dell'autogoverno attraverso la riforma del Consiglio superiore della magistratura, sdoppiato in due corpi nei quali la nomina della componente togata attraverso un sorteggio "secco" sopprime di fatto l'autogoverno.

Il sorteggio recide ogni rapporto fra i componenti togati del Csm e la vita associativa del corpo dei magistrati. I fenomeni di degenerazione correntizia nell'esercizio delle funzioni del Csm, da più parti denunciati, sono stati iperbolicamente drammatizzati per fini strumentali. La vicenda dell'incontro riservato, nella notte fra l'8 e il 9 maggio 2019, in un hotel romano fra l'ex-presidente dell'Anm Luca Palamara, l'On. Enrico Ferri, ex-segretario della corrente (di destra) Magistratura Indipendente, l'On. renziano Luca Lotti e cinque componenti del Csm, per trattare la nomina del procuratore capo di Roma, è stata oggetto di una violentissima e strumentale campagna mediatica contro gli intrighi delle correnti, dimenticando che lo scandalo consisteva nel tentativo di un settore politico di governo di pilotare la nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari incidendo sull'autogoverno. La pressione della politica sulla nomina dei dirigenti dei più importanti uffici giudiziari è sempre stata una costante nella vita politica italiana, basti considerare che nel manuale Cencelli per la spartizione delle cariche, la poltrona di procuratore capo di Roma valeva quanto due ministeri.

Se alcune correnti della magistratura associata risultano più permeabili all'influenza di poteri pubblici o privati, il problema attiene alla coscienza del ruolo e alla crescita culturale del corpo dei magistrati, che si può sviluppare soltanto nella vita associativa e in un trasparente dibattito pubblico.

Tagliare la rappresentanza non è la risposta giusta per combattere la degenerazione delle correnti in centri di potere e non è questo, del resto, l'obiettivo che persegue la riforma; questo è semplicemente l'abito per una trasformazione istituzionale che non ha ragione di essere.

In realtà il sorteggio fa rivivere una concezione della magistratura come corporazione indifferenziata, nella quale non sono ravvisabili e non sono legittimi diversi orientamenti culturali e diverse interpretazioni del ruolo professionale e della funzione giudiziaria. È solo in quest'ottica, infatti, che si può ritenere che ciascuno degli appartenenti al corpo, anche se scelto a caso, possa rappresentarlo nella sua interezza e decidere in suo nome. In questa visione della magistratura si esprime un'ottica di restaurazione che mira a cancellare il percorso di crescita culturale compiuto dalla magistratura italiana negli ultimi cinquanta anni, a partire dal Congresso di Gardone, di cui si è detto. La riforma Nordio mira a far regredire i giudici in un corpo di funzionari, escludendo che nell'organismo che li amministra possano consapevolmente rispecchiarsi il dibattito e gli approdi della cultura della giurisdizione. I componenti togati dei due Consigli superiori nominati per sorteggio, non dovendo rispondere a nessuno e non avendo più alcun orientamento a cui fare riferimento, saranno inevitabilmente molto più deboli e meno resistenti alle incursioni degli interessi della politica nell'amministrazione della giustizia.

Per tutte queste ragioni modificare la disciplina costituzionale della magistratura non ha nulla a che vedere con il buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia, non rende la giurisdizione più efficiente, né più resistente nella tutela dei diritti fondamentali dei cittadini a fronte dei possibili abusi di poteri pubblici o privati. In conclusione, siamo in presenza di un mutamento istituzionale profondo, una vera "riforma epocale" che concorre con altre riforme a demolire i tratti salienti dell'ordinamento repubblicano, cancellando i lasciti della Resistenza.