



# CORTE DI APPELLO DI PALERMO

Presidente reggente

Matteo Frasca

Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025

## Intervento in Aula

*"L'Assemblea costituente, che ebbe il grave compito di dare allo Stato democratico, sorto in un momento particolarmente delicato della vita italiana, la sua Carta fondamentale, affrontò con grande impegno il problema della indipendenza della Magistratura, nella consapevolezza che al fine di rendere effettiva tale indipendenza fosse necessario non solo riconoscere all'ordine giudiziario unicità ed autorità, ma assicurare soprattutto l'autonomia dei giudici, intesa non nel senso di emettere norme giuridiche, ma di autogovernarsi"*

**Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica**

*"E' sempre stata viva negli ordinamenti democratici la esigenza di garantire l'indipendenza della magistratura, sia attraverso l'unicità della giurisdizione, sia attraverso l'inderogabilità dell'ordinamento giuridico da parte dell'esecutivo".*

**Guido Gonella, Ministro di Grazia e Giustizia**

18 luglio 1959, insediamento del C.S.M.



Saluto con deferenza il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, al quale rinnovo ancora una volta la profonda gratitudine mia personale e dei Magistrati di questo distretto, perché, con eccezionale equilibrio, con straordinaria autorevolezza e con innata signorilità, continua a garantire la Costituzione, mostrando un senso profondo delle Istituzioni, bene tanto prezioso quanto sempre più raro, e impegnandosi senza sosta per la legalità e per la giustizia sociale.

Saluto anche:

S.E.R. Don Corrado Lorefice, che ringrazio in modo particolare per il suo costante impegno, soprattutto in quelle aree di questa città afflitte da grandi criticità;

il Consigliere Antonello Cosentino, rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura;

la Dott.ssa Lina Di Domenico, in rappresentanza del Ministro della Giustizia;

i Rappresentanti del Parlamento nazionale e di quello europeo;

tutte le Autorità civili e militari;

S.E. il Procuratore Generale, i Magistrati del distretto e i Colleghi delle altre Magistrature;

l'Avvocato distrettuale e gli Avvocati dello Stato, il Presidente del Consiglio Nazionale Forense, i Presidenti dei Consigli dell'Ordine del distretto e gli Avvocati con i quali auspico che si mantenga sempre, soprattutto nell'attuale contesto complesso, quella grande collaborazione che in questo distretto ha contribuito a ridurre fortemente gli effetti negativi della crisi diffusa della giurisdizione;

il Magnifico Rettore dell'Università di Palermo e gli illustri Esponenti del mondo accademico;

i Magistrati onorari;

le Forze di Polizia, che sono un vero fiore all'occhiello del Paese per la

indiscussa capacità investigativa e per l'eccellente livello di professionalità che le pone ai vertici nel contesto internazionale;

il Personale amministrativo, indispensabile supporto della giurisdizione;

i Giornalisti, responsabili dell'informazione e presidio di libertà e democrazia;

i Docenti e gli Studenti, la cui lodevole attenzione ai temi della Giustizia è un sicuro viatico per la formazione di una responsabile cittadinanza attiva e per contribuire a neutralizzare le devianze che purtroppo affliggono parte delle giovani generazioni attratte da pessimi modelli comportamentali a causa della sinergia negativa di fattori individuali, familiari e sociali che è compito delle Istituzioni prevenire e rimuovere;

Ringrazio ancora una volta Radio Radicale, modello di informazione limpida e trasparente.

\*\*\*\*\*

Il Consiglio Superiore della Magistratura assegna alla Relazione del Presidente della Corte di Appello la duplice funzione di rendiconto dell'attività svolta nell'anno giudiziario e di individuazione dei temi da sottoporre al dibattito pubblico.

Per ciò che attiene al primo aspetto mi limiterò ad alcune brevi considerazioni rinviando per l'esame dettagliato dei dati alla Relazione già depositata.

Nel periodo in esame il funzionamento della giustizia in questo distretto giudiziario ha presentato un andamento disomogeneo tra i due settori della giurisdizione.

In particolare, nel settore civile, per quanto sia cresciuto il numero dei procedimenti definiti, l'aumento di quelli nuovi ha comportato un sia pur modesto incremento della pendenza.

Positivo è il dato sui procedimenti ultrabiennali in Corte, ulteriormente diminuiti sia in valore assoluto sia in percentuale, e di quelli ultratriennali nei

Tribunali.

Nel settore penale si è verificata una flessione generalizzata della pendenza in Corte e negli Uffici di primo grado, tranne che nel Tribunale per i minorenni.

Nel distretto l'impegno è concentrato sul raggiungimento degli obiettivi fissati dal P.N.R.R. per il settore civile, nel quale per i primi due, riferibili alla definizione delle controversie più datate, i risultati sono del tutto positivi grazie all'impegno di quasi tutti i Magistrati addetti al settore, mentre più complesso è il conseguimento del *target* della riduzione del *disposition time*, per quanto si tratti di un dato non sempre realmente indicativo dell'efficienza degli Uffici.

Le misure organizzative di supporto deliberate con il decreto legge n. 117/2025, oltre ai ragionevoli timori della loro inadeguatezza già resi evidenti dal limitato interesse manifestato dai Magistrati per l'applicazione da remoto negli uffici di primo grado interessati, scontano il più grande limite nel ritardo con il quale sono state adottate, nonostante da tempo la Magistratura avesse segnalato la gravità della situazione e avesse richiesto interventi massivi di sostegno a diversi livelli.

E tuttavia, la Magistratura di questo distretto, e in particolare quella della Corte nella quale il problema presenta le maggiori criticità, continua a impegnarsi senza lesinare energie all'esito di una complessa attività di riorganizzazione dei ruoli non priva di criticità, di valorizzazione delle risorse aggiuntive assegnate e di una ponderata pianificazione degli obiettivi, sottoposti a verifica mensile dello stato di avanzamento.

Nel settore penale, in Corte il *disposition time* è stato sempre inferiore al valore previsto dal P.N.R.R. e analogo risultato è stato raggiunto dalla maggior parte dei Tribunali del distretto.

Nel settore requirente si è registrata una complessiva diminuzione dei procedimenti pendenti sia pur con andamento diversificato tra i vari Uffici.

Nella Relazione sono esposti in dettaglio i problemi che affliggono ciascun Ufficio del distretto.

In questa sede, per ragioni di tempo, mi limiterò a segnalare la gravissima situazione in cui versa il settore penale della Corte nella quale sono vacanti ben dieci dei ventisette posti di consigliere, con un indice di scopertura pari al 37%, per di più su un organico datato e strutturalmente inadeguato.

E se i risultati, in termini di rendimento dell'Ufficio, possono definirsi davvero lusinghieri, per l'elevatissimo numero di processi definiti, per il numero praticamente insignificante di quelli ultrabiennali, per l'inesistenza di declaratorie di improcedibilità per decorso del tempo, per il modestissimo numero di prescrizioni che collocano questa Corte tra gli Uffici più virtuosi a livello nazionale, preceduta per pochi decimali solo da Trento, Caltanissetta e Messina, lo si deve allo straordinario impegno di quasi tutti i Magistratiche ne fanno parte, ai quali, anche in questa solenne occasione, intendo rivolgere il più vivo elogio ed esprimere gratitudine per quello che fanno e per come lo fanno, con abnegazione e senso dello Stato difficilmente eguagliabile ma che al tempo stesso non è più sostenibile.

Si tratta di una situazione risalente nel tempo, destinata ad aggravarsi per probabili prossimi trasferimenti, non risolvibile se non con adeguati provvedimenti di normazione primaria e secondaria che rendano appetibili gli Uffici di secondo grado, divenuti il vero punto critico della giurisdizione nel Paese e che, tra l'altro, a differenza degli Uffici di primo grado, non beneficiano dell'apporto di Magistrati di prima nomina.

Ed è agevole comprendere quanto la scopertura degli organici che affligge anche altri Uffici sia particolarmente grave in un territorio nel quale Cosa Nostra, nonostante i brillanti risultati conseguiti grazie all'attività incessante della polizia giudiziaria e dalla Magistratura, continua a essere viva e vitale, imponendo che l'attenzione rimanga alta e che la legislazione

antimafia della quale dispone il nostro Paese venga mantenuta integra e semmai ulteriormente potenziata, nella consapevolezza che il suo ridimensionamento sarebbe un forte indebolimento nell'azione di contrasto alla criminalità mafiosa.

Tra i temi da sottoporre al dibattito pubblico è noto che i riflettori sono accesi sulla riforma Nordio, rappresentata soprattutto dai *media* come "separazione delle carriere" e la cui recente approvazione sta distogliendo l'attenzione, anche per la prospettiva dell'imminente referendum, dai veri problemi del funzionamento della Giustizia.

Alcuni anni fa, in occasione di una cortese intervista da parte della Camera penale di Palermo, affermai che la separazione delle carriere, unico argomento del quale allora si discuteva, era una riforma tecnicamente sbagliata, inutile e pericolosa.

Oggi, a distanza di tempo, nel confermare quel giudizio ne colgo l'inadeguatezza perché mi sembra riduttivo in relazione alle ulteriori e molto più incisive parti della riforma, malcelate, per gli osservatori disattenti e disinformati, dietro il suggestivo schermo mediatico della separazione delle carriere.

Nella Gazzetta Ufficiale del 30 ottobre 2025 è stato pubblicato il testo della legge costituzionale approvato in seconda votazione da entrambi i rami del Parlamento, avente a oggetto "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*", costituente l'approdo del disegno di legge di iniziativa governativa n. 1917, presentato il 13 giugno 2024 e che comporterà, in caso di esito favorevole del referendum, la modifica di sette articoli della Costituzione, di cui ben sei delle dieci norme che riguardano l'ordinamento giurisdizionale.

Ancor prima che nel merito la riforma presenta forti criticità nel metodo attraverso il quale è stata approvata.

La Costituzione è di tutti i cittadini, è la struttura portante del Paese, è

la casa comune e le sue modifiche richiedono ponderazione, riflessione, confronto.

La Costituzione non può essere piegata a strumento di lotta tra contrapposte forze politiche per contingenti esigenze di potere.

Per questo i Padri costituenti hanno individuato nel Parlamento la sede naturale per la sua revisione, quale risultato di un dibattito autentico tra la maggioranza e la minoranza.

Piero Calamandrei ha scritto che quando si parla di riforme costituzionali gli scranni del governo dovrebbero rimanere vuoti, poiché il potere costituente appartiene al popolo e, quindi, al Parlamento e non già al Governo, per cui bisogna garantire che l'iniziativa e la discussione siano libere da ingerenze governative.

In realtà, nella sede parlamentare non vi è stato alcun confronto reale e il testo normativo, caso unico nella storia delle riforme costituzionali, è rimasto blindato nella sua versione originaria proposta dal Governo, approdando alla definitiva approvazione in appena nove mesi.

E così alla capacità persuasiva delle idee si è sostituita la forza dei numeri: la maggioranza ha nei fatti eluso il confronto con la minoranza, senza cercare, come avvenuto in altre occasioni, un percorso condiviso per un intervento di così grande rilievo come la modifica di quasi tutte le norme sull'ordinamento giudiziario previste in Costituzione.

L'iter parlamentare si è trasformato, quindi, in un semplice passaggio obbligato, privo di contenuto e concluso in tempi rapidissimi, verso il referendum.

Il politologo britannico Colin Crouch ha creato il termine "*post democracy*" per descrivere il mutamento delle democrazie moderne che, a causa della spettacolarizzazione della politica, del disinteresse dei cittadini per la cosa pubblica, della presenza di lobbies nei Parlamenti, della rilevanza delle tecniche di persuasione, si stanno trasformando in oligarchie pur

conservando gli elementi formali della democrazia.

Alexis de Tocqueville ha teorizzato il principio della tirannia della maggioranza come rischio delle democrazie, in quanto la maggioranza può imporre norme che in nome della volontà popolare marginalizzano la minoranza e ha individuato l'antidoto a questa possibile deriva nell'esistenza di giudici indipendenti e di corpi intermedi come le associazioni.

E' evidente nel nostro Paese la crisi in cui da tempo versa la democrazia rappresentativa.

Si è consolidata l'idea del rapporto diretto tra i leader politici, che ormai nel lessico quotidiano sono chiamati "capi", e i cittadini, con i quali i primi dialogano direttamente, agevolati anche da un uso smodato della comunicazione tramite i *social network*, che ha fortemente ridimensionato il ruolo dei corpi intermedi e la loro capacità di mediazione tra governo e comunità.

Il linguaggio dei *tweet* non è affatto un fenomeno neutro: le affermazioni apodittiche che questa forma di comunicazione contiene, spesso accompagnate da espressioni forti, stigmatizzanti, divisive se non quando rozze e con scivolamenti lessicali che tradiscono scivolamenti culturali, hanno un forte impatto sui destinatari, traggono la loro forza persuasiva sulla capacità di colpire e suggestionare, annullano l'iter tipico del dialogo, che parte dall'ascolto, si sviluppa nella comprensione e si completa nella riflessione, e lo sostituiscono con un effetto impressivo e decontestualizzato.

Il dibattito che è mancato in sede parlamentare si è trasferito nelle fasi preparatorie del referendum che i Padri costituenti, nel rispetto della primazia del Parlamento, avevano concepito come oppositivo e meramente eventuale, in un rapporto non paritario ma complementare tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Lo ha affermato chiaramente la Corte Costituzionale con la sentenza n.

496 del 2000 nella quale è stato scritto che *"La decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare"* e che *"il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva"*.

In sostanza, l'alto *quorum* dei due terzi del Parlamento è stato previsto in funzione della possibilità di raggiungere un accordo di una rilevante parte delle forze politiche parlamentari all'esito di un confronto ampio e articolato sul contenuto reale dei temi oggetto della riforma.

La mancanza di questo confronto, già condizionato dalla stessa inedita accelerazione dei tempi che aveva caratterizzato la fase parlamentare, e il vuoto che ne è seguito in termini di percorso dialettico e dialogico stanno incidendo in modo rilevante sul referendum, in vista del quale le difficoltà di rappresentare all'elettorato i contenuti tecnici della riforma che invece avrebbero dovuto essere sviscerati in Parlamento, stanno trasformando la ricerca del consenso in una campagna contro la Magistratura condotta, purtroppo anche ad alti livelli istituzionali e rappresentativi, con toni populistici e aggressivi, che trovano terreno fertile nell'insoddisfazione diffusa per l'andamento della Giustizia nel nostro Paese, al quale si ritiene di dovere o potere rispondere con l'approvazione di un testo normativo che, come riconosciuto, almeno fino a pochi giorni fa, dal Ministro Nordio, non apporterà alcun miglioramento al funzionamento della Giustizia.

Per diverso tempo il *focus* della riforma è stato incentrato sulla separazione delle carriere che, in realtà, non è una novità di questa legislatura, in quanto era stata sostenuta a lungo da Berlusconi, aveva fatto parte della proposta di riforma della Commissione bicamerale durante il governo Prodi, era stata oggetto di proposte referendarie e di iniziativa popolare, ancorché nessuno di tali progetti fosse andato in porto.

E' un tema che ha una sua dignità giuridica seria in quanto risponde

all'esigenza, avvertita dai suoi sostenitori, di attribuire, nel contesto del processo accusatorio, una configurazione formale diversa al giudice e al pubblico ministero, sul presupposto che quest'ultimo è una parte del processo come quelle private.

Un tema nel quale si contrappongono due diverse idee della giurisdizione, una unitaria e pluralista e l'altra separatista e monista.

Eppure, la questione ormai da tempo è affrontata con una strumentale attività di disinformazione, tra ricerca frenetica di sponsor illustri, formulazione di slogan tanto suggestivi quanto infondati e trascuratezza del contesto normativo esistente, con un dibattito avvelenato che si inserisce in un contesto comunicativo da tempo inquinato e con uno scadimento inedito del confronto.

Si utilizza strumentalmente il nome di Giovanni Falcone, che aveva posto il tema della separazione tra quelli di rilievo nel quadro della diversa professionalità richiesta alla Magistratura requirente dal nuovo codice di procedura penale, ancorché, contrariamente a quanto attribuitogli con disinvoltura dai sostenitori della riforma, Egli non ne fosse stato apodittico sostenitore ma l'avesse posta all'attenzione degli addetti ai lavori come argomento sul quale confrontarsi, analogamente a quello altrettanto spinoso dell'obbligatorietà dell'azione penale.

Al tempo stesso non si fa neppure menzione del fatto che Paolo Borsellino, eretto a Nume tutelare dall'attuale maggioranza di governo, aveva espresso in modo chiaro e netto la propria contrarietà alla separazione delle carriere qualificandola come una mortificazione dei Magistrati del Pubblico Ministero in un discorso tenuto a Marsala il giorno 11 dicembre del 1987.

Si è pure arrivati a inserire tra i Padri spirituali della separazione anche Giacomo Matteotti, decontestualizzando il suo pensiero elaborato oltre un secolo fa nell'ambito di una cornice normativa del tutto diversa.

Si è affermato che la separazione delle carriere è necessaria per assicurare la terzietà del giudice e una Giustizia "più giusta", così alimentando oggettivamente l'idea, offensiva e pericolosa, di una Magistratura giudicante che sino a oggi non è stata autonoma; e in questo distretto la Magistratura ha mostrato di essere autenticamente autonoma, soprattutto in vicende processuali di grandissima delicatezza e di rilevante eco mediatica.

Sulla stessa scia si è fatto riferimento a una sudditanza della Magistratura giudicante rispetto a quella requirente e, dinanzi ai numeri che certificano in modo incontestabile che almeno la metà dei processi si conclude con l'assoluzione, si è spostato il tiro attribuendo al giudice per le indagini preliminari il presunto appiattimento, con affermazioni apodittiche non supportate da dati statistici attendibili e non considerando che in quella fase il Giudice valuta soltanto quanto prospettato dal Pubblico Ministero in funzione dell'approfondimento delle indagini, per cui è fisiologico che ci possa essere un elevato numero di sue richieste accolte.

Si è trascurato che non è il rapporto di "colleganza" con il Pubblico Ministero che incide sulla terzietà del Giudice, perché, se così fosse, si dovrebbe porre in discussione l'identità delle carriere tra Giudici di primo grado, di appello e di cassazione che certamente sono colleghi ma non per questo ne sono condizionati, come emerge dagli esiti difformi che fisiologicamente si verificano tra le varie fasi del giudizio.

Si è tentato di utilizzare, a sostegno della necessità della separazione delle carriere, l'andamento di alcune vicende processuali assurde agli onori della cronaca per svariate ragioni e che invece sono la dimostrazione più incontrovertibile dell'assoluta autonomia di giudizio della Magistratura in ogni sua articolazione e in ogni fase processuale.

Si è pure prospettata la possibilità del condizionamento della carriera della Magistratura giudicante da parte dei Magistrati requirenti che fanno

parte del C.S.M., non considerando che fino a oggi il loro numero è davvero esiguo e che nello stesso organo, per illuminata volontà dei Padri costituenti, sono presenti anche membri laici, con una complessiva composizione eterogenea e plurale che è una ricchezza e non una criticità, così come dimostrato anche dall'esperienza dei Consigli giudiziari, del cui futuro, peraltro, nulla è detto nel testo della riforma e nei quali siedono contestualmente Giudici, Pubblici Ministeri, Avvocati, Docenti universitari, Magistrati onorari, tutti portatori di esperienze, competenze e sensibilità diverse che da sempre concorrono autenticamente all'obiettivo comune e realmente condiviso dell'efficienza della Giustizia.

Non si è mai spiegato perché tutti o alcuni dei problemi denunciati finirebbero per effetto della separazione delle carriere, soprattutto perché il Pubblico Ministero "separato" smetterebbe di esercitare il proprio potere di condizionamento del Giudice e questi sarebbe più equidistante.

Così come non si attribuisce alcun rilievo al fatto che in Italia le carriere dei Magistrati sono tendenzialmente separate da molti anni per effetto delle modifiche ordinamentali che si sono succedute e che sono culminate nella riforma Cartabia, che ha previsto che Giudici e Pubblici Ministeri seguano due percorsi professionali diversi, pur continuando a fare parte della medesima famiglia.

Proprio a questo concetto ha fatto riferimento un Avvocato e un Giurista raffinato come Franco Coppi, il quale, dopo aver dichiarato di non avere mai pensato di avere perso un processo perché *"il pm faceva parte della stessa famiglia del giudice"*, ha aggiunto che *"ammesso che oggi il giudice consideri il pm un fratello, con la separazione lo considererebbe un cugino, perché continuerebbe a pensare che la sua visione sia imparziale, mentre quella dell'Avvocato – che è pagato dal cliente – no"*.

Sotto altro profilo, non sono poche e non sono marginali le criticità e le

incongruenze che si profilano, probabilmente anche per una tecnica redazionale delle nuove norme non proprio pregevole e per difetti di coordinamento con il restante tessuto normativo costituzionale.

E' rimasta immutata la vigenza dell'art. 104 nella parte in cui continua a prevedere che la Magistratura è un ordine unico, dell'art. 107 a norma del quale i Magistrati si distinguono solo per funzioni, dell'art. 106 nella parte in cui prevede che i Pubblici Ministeri, ancorché "separati", possano essere nominati Giudici della Corte di Cassazione e quindi superare la barriera della separazione.

E' totalmente trascurato il ruolo che il Pubblico Ministero ha nel processo civile, in particolare nelle controversie in materia di minori, famiglia, procedure concorsuali, in relazione alle quali l'allontanamento dalla comune cultura della giurisdizione, bene preziosissimo che dovrebbe essere custodito ma che inevitabilmente si perderà per la diversità della carriera, espone a rischio l'effettività delle garanzie costituzionali.

Così come occorrerebbe riflettere sulla disarmonia del sistema che, nel rinnovato assetto di carriere separate, mantiene la titolarità dell'esercizio dell'azione disciplinare in capo al Procuratore Generale della Corte di Cassazione anche nei confronti della Magistratura giudicante, che si giustifica solo in un sistema di unicità delle carriere tra le due componenti della Magistratura.

Ma ciò che desta particolare perplessità sulla finalità della riforma è il fatto che la Corte Costituzionale già con la sentenza n. 37 del 2000, ribadendo il principio con la sentenza n. 58/2022, aveva affermato che per prevedere la separazione delle carriere non è necessaria una riforma della Costituzione, potendosi provvedere con legge ordinaria.

Sorge spontaneo quindi l'interrogativo sulle reali ragioni di una riforma costituzionale.

La saggezza popolare cinese invita a non usare cannoni per uccidere le

zanzare, per cui l'uso di un mezzo sproporzionato, qual è la modifica per di più imponente della Costituzione, per realizzare l'obiettivo della separazione delle carriere di fatto già esistente e comunque realizzabile con legge ordinaria, induce al ragionevole sospetto che le ragioni della riforma siano altrove e, in particolare, risiedano nelle altre norme costituzionali modificate, rispetto alle quali la separazione delle carriere si sta rivelando come una vera e propria arma di distrazione di massa, o, ancor peggio, la testa d'ariete per fare breccia sull'assetto complessivo della Magistratura e sull'equilibrio dei Poteri.

Sembra davvero miope pensare che la modifica di quasi tutte le norme costituzionali sull'ordinamento giurisdizionale, pur se giustificata da un'asserita coerenza intrinseca, non abbia ricadute più ampie e insidiose, forse neppure tutte preventivate.

La riforma, infatti, ridisegna la struttura del Consiglio Superiore della Magistratura, con uno stravolgimento vero e proprio dell'organo che fino a oggi ha rappresentato uno scudo unitario a difesa dell'indipendenza di tutta la Magistratura.

La sua suddivisione in due, accompagnata dall'elezione per sorteggio e dalla sottrazione della funzione disciplinare, incrina seriamente la sua delicatissima funzione senza che quest'opera demolitoria possa essere giustificata dai momenti anche molto critici che ha attraversato e che hanno avuto un ruolo non indifferente nella volontà riformatrice.

La separazione del governo autonomo della Magistratura, nonostante le letture minimaliste offerte dai sostenitori della riforma, è di portata assai rilevante.

La nuova formulazione dell'art. 102, pur prevedendo *"le distinte carriere dei Magistrati giudicanti e requirenti"*, non ne disciplina il contenuto ma lo rimette genericamente alle norme dell'ordinamento giudiziario che la stessa legge di riforma prevede che debbano essere adeguate entro un anno,

unitamente a quelle che regolano la giurisdizione disciplinare.

Si tratta sostanzialmente di una disciplina sconosciuta che è oggetto implicito del quesito referendario e sulla quale probabilmente si giocherà gran parte del destino della riforma e, per esso, del futuro della giurisdizione e degli equilibri costituzionali nel nostro Paese.

La separazione del governo delle carriere comporta il passaggio da un modello unitario di indipendenza calibrato sul paradigma della Magistratura giudicante a una diversificazione di modelli che dovranno essere plasmati dai due nuovi C.S.M., per cui non si tratterà solo di regolare percorsi differenziati per l'accesso, per la progressione giuridica ed economica, per i trasferimenti, per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi, per il collocamento a riposo, ma, molto più incisivamente, si dovranno configurare organizzazioni istituzionali diverse cui, coerentemente, dovrà fare seguito la riscrittura, da parte dei due nuovi Organi, di tutta la normativa secondaria, dettando regole autonome e differenziate per Giudici e per Pubblici Ministeri.

Una vera e propria separazione di *status*, quindi, e non solo di carriere.

Ma senza un CSM forte e unitario la Magistratura nel suo complesso e i singoli Magistrati saranno più deboli e condizionabili.

C'è un altro effetto che, forse per eterogenesi dei fini o forse in vista di obiettivi diversi non palesati, deriverà dallo smembramento del C.S.M. ed è la trasformazione della Magistratura requirente da parte processuale a Potere autonomo dello Stato, gestito da un C.S.M. composto per 2/3 da pubblici ministeri.

Un Potere autoreferenziale, lontano dalla logica del giudizio e orientato pregiudizialmente verso l'obiettivo dell'accusa, indotto a una sorta di obbligazione di risultato, cioè la condanna, potenzialmente anche in funzione di un sistema di valutazione di professionalità che potrebbe essere incentrato sui risultati conseguiti, individuati nel numero delle condanne, a detrimento delle garanzie del cittadino.

Un Potere più forte sul piano disciplinare se si considera che oggi fa parte della sezione disciplinare del C.S.M. un solo magistrato requirente, mentre per effetto della riforma la nuova Alta Corte disciplinare sarà composta per 1/5 da Pubblici Ministeri.

Un Potere che Alessandro Pizzorusso ha definito *"il potere dello Stato più forte che si sia mai avuto in alcun ordinamento costituzionale dell'epoca contemporanea"*.

Non credo che sia affatto azzardato ipotizzare che prima o poi, non necessariamente nell'immediato futuro, un Corpo isolato, dotato di un potere privo di legittimazione democratica e al tempo stesso privo di controllo venga sottoposto a forme di collegamento con il Potere politico e che, quindi, anche in Italia si giunga alla sottoposizione della Magistratura requirente al controllo politico, analogamente a quanto accaduto negli altri Stati, europei e non, nei quali le carriere di Giudici e Pubblici Ministeri hanno un assetto istituzionale differenziato.

Sarebbe un ritorno al periodo precostituzionale quando il Pubblico Ministero era posto espressamente alle dirette dipendenze del Ministro della Giustizia e faceva parte di una struttura gerarchica al cui vertice erano collocati i Procuratori generali attraverso i quali il Ministro impartiva direttive per l'esercizio dell'azione penale.

Nessun conflitto, quindi, era ipotizzabile con il Potere politico, come plasticamente dimostrato dalla Storia di quegli anni, quando le indagini sui gravissimi scandali finanziari delle banche e sui numerosi episodi di corruzione verificatisi tra la fine dell'800 e la prima metà del '900 erano state contrassegnate da gravi interferenze da parte del Ministro della Giustizia.

L'indebolimento della funzione di garanzia del C.S.M. deriva anche dalla sostituzione, inedita nella storia del nostro Paese, dell'elezione dei suoi componenti con il sorteggio, formalmente giustificato dalla finalità di neutralizzare il potere delle correnti dell'A.N.M. e valorizzare il merito dei

Magistrati.

Sono tante e sono state diffusamente rilevate le incongruenze del sorteggio sotto diversi profili e sulle quali il tempo non mi consente di soffermarmi.

Mi limito a dire che affidare al caso la scelta dei componenti del C.S.M. ritenendo che tutti i Magistrati, sol perché legittimati a irrogare condanne anche all'ergastolo, abbiano la medesima idoneità a comporre un organo di rilevanza costituzionale vuol dire non comprendere la diversità tra esercizio della giurisdizione e attività consiliare e, al tempo stesso ritenere, contraddittoriamente, che i Magistrati, nonostante l'elevata professionalità e l'astratta idoneità a fare parte del Consiglio, tuttavia non siano in grado di scegliere i propri rappresentanti.

In nessun ordinamento straniero, né per le altre Magistrature italiane, è prevista l'estrazione a sorte dei componenti degli organi di governo autonomo.

E' illusorio l'obiettivo di eliminare l'effetto condizionante delle famigerate correnti con il sorteggio, in quanto, posto che allo stato l'A.N.M. non potrebbe essere sciolta e che quindi le correnti continuerebbero a esistere, la casualità potrebbe premiare anche in modo preponderante una corrente, alterando la rappresentatività e il pluralismo ideale che sono espressione del principio democratico.

Il vero scopo è quello del depotenziamento del governo autonomo della Magistratura, perché il sorteggio non assicura la migliore qualità dei nuovi organi e quindi incide sul suo peso istituzionale.

Gaetano Silvestri, con espressione davvero efficace, ha affermato che *"eliminare l'elezione per azzerare le correnti è come buttar via il termometro per far passare la febbre"*.

L'intendimento punitivo della riforma è definitivamente confermato dalla clamorosa e ingiustificata disparità tra le modalità del sorteggio per i membri

togati e quelle per i componenti laici, per i quali ultimi soltanto è prevista la previa formazione da parte del Parlamento di un elenco di sorteggiabili affidata, senza alcuna predeterminazione di contenuto, a una futura legge ordinaria che, quindi, ben potrebbe prevedere la possibilità di formare una rosa molto ristretta di nomi, dando vita a un sorteggio sostanzialmente pilotato, senza contare che, non essendo prevista alcuna maggioranza qualificata per la redazione dell'elenco, i prescelti potrebbero essere interamente espressione della maggioranza di turno.

Il meccanismo del sorteggio è riproposto, con le medesime incongruenze, per la composizione dell'Alta Corte disciplinare, un vero e proprio giudice speciale incoerente con l'art. 102 della stessa Costituzione che ne vieta la istituzione e la cui creazione, nelle intenzioni dei riformatori, nasce dall'esigenza di arginare il presunto lassismo della sezione disciplinare del C.S.M..

E' un presupposto palesemente falso, smentito univocamente dai numeri che sono testardi e incontestabili, a differenza delle parole che possono essere inveritiere e strumentali.

Segnalo soltanto che negli ultimi quindici anni sono stati definiti 1.399 processi disciplinari e le condanne sono state 644, con una media quindi di 42 l'anno e con una percentuale dello 0,5% rispetto al numero dei Magistrati in servizio, un dato decisamente più elevato rispetto a quello degli altri Paesi europei e incomparabilmente più alto rispetto a quello che riguarda gli Avvocati, pari, rispetto al numero degli iscritti, allo 0,09%.

E nessuno pensa o può pensare che l'Avvocatura italiana sia lassista o tollerante nell'esercizio della potestà disciplinare.

In realtà, il furore iconoclasta che sta colpendo la Magistratura vorrebbe che a ogni provvedimento ritenuto a torto o a ragione ingiusto o sbagliato seguisse una sanzione disciplinare, preferibilmente la destituzione.

Basterebbe porre attenzione al numero di esposti che pressoché

quotidianamente vengono indirizzati a ogni possibile Autorità e che, se sono un indice univoco del diffuso clima di ostilità verso la Magistratura, nella stragrande maggioranza dei casi si risolvono in censure del merito delle decisioni, per le quali l'ordinamento appresta specifici rimedi e che non rilevano minimamente ai fini disciplinari.

Non si tratta di difese corporative o di privilegi di casta, né di escludere responsabilità che esistono e che hanno già un giudice disciplinare, ma di evitare di alimentare e cavalcare una campagna di disinformazione e di delegittimazione dagli effetti devastanti.

Occorrerebbe avere sempre presente che i Magistrati italiani, così come gli Avvocati italiani, hanno un'elevata professionalità per la quale sono molto apprezzati soprattutto negli altri Paesi, hanno un rendimento elevatissimo e operano in condizioni strutturali, organizzative e purtroppo anche ambientali difficili, e lo fanno molto spesso al prezzo di sacrifici che meriterebbero ben altra considerazione e non dovrebbero essere disconosciuti in presenza di casi singoli di lassismo, inettitudine o superficialità sui quali non bisogna in alcun modo indulgere, senza tuttavia ergerli a indice di inefficienza generalizzata.

D'altra parte, non è senza significato che il Ministro Nordio che, pur essendo titolare dell'esercizio dell'azione disciplinare, lamenta ripetutamente l'inefficienza della giustizia disciplinare, ha impugnato in appena sei casi le 184 sentenze emesse dal 2023 a settembre 2025, così riconoscendo implicitamente la serietà e la qualità del lavoro della sezione disciplinare del C.S.M., il cui Vicepresidente, che come è noto è un componente laico, ha dichiarato appena un anno fa che *«La Sezione disciplinare opera con serietà, competenza e rigore nell'analisi degli atti, senza alcuna influenza riconducibile alle appartenenze associative.»*

E se così è, allora anche in questo caso occorre cercare altrove le ragioni reali di una riforma che, ancora una volta, si traduce nell'indebolimento della

funzione e del ruolo del C.S.M. e che creerà altre criticità.

In questa sede è impossibile soffermarsi in modo adeguato sul loro contenuto.

Vale la pena di ricordare che anche in questo caso è previsto per le modalità di funzionamento del nuovo organo un rinvio alla legge ordinaria dal contenuto sconosciuto, è prevista la partecipazione contestuale di Magistrati giudicanti e di Magistrati requirenti, che, con scarsa coerenza rispetto al principio ispiratore della riforma, si troveranno riuniti.

Ma ci sono due aspetti che meritano specifica attenzione.

Il primo attiene ai requisiti soggettivi previsti per la componente togata destinata a far parte dell'Alta Corte alla quale potranno accedere solo Magistrati che svolgano o abbiano svolto funzioni di legittimità, per cui la Corte di Cassazione sarà l'ultimo grado della giurisdizione e al tempo stesso esprimerà i componenti dell'organo titolare del potere disciplinare.

Non è irragionevole il timore che si alimenti la spinta dei giudici di merito a conformarsi agli indirizzi della Cassazione dalla quale proviene la maggior parte dei componenti dell'istituendo nuovo giudice disciplinare, con il rischio di una deriva gerarchica interna che rievoca la struttura piramidale della Magistratura prevista dalla riforma Castelli del 2005, poi non approvata.

L'altro profilo di evidente criticità è riposto nella competenza a decidere sulle impugnazioni delle decisioni dell'Alta Corte che la riforma affida soltanto al medesimo organo, con una scelta che, al di là dei problemi neppure prospettati sulle modalità di composizione del Collegio dell'impugnazione, sembra escludere la ricorribilità per cassazione e creare quindi una disparità di trattamento a danno dei Magistrati ordinari.

Un altro segmento di una complessiva opera antagonista.

Per scongiurare i timori, abbastanza diffusi tra illustri giuristi, della esposizione a pericolo dell'indipendenza della magistratura, i sostenitori della riforma contrappongono il dato testuale dell'art. 104 Cost. il cui primo comma

continua a prevedere che *"La Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"*.

L'argomento sembra alquanto debole.

Compito dell'interprete è quello di guardare al di là del dato testuale delle norme, per coglierne non solo gli effetti immediati ma, con una lettura sistematica e contestualizzata, anche quelli indiretti, certamente senza scadere in dietrologie suggestive, ma senza rinunciare al doveroso argomentare logico che impone di valutare le potenzialità delle norme.

Ebbene, se fosse sufficiente declamare i principi dovremmo ritenere che in Russia, in Cina, in Iran, in Corea del Nord, a Cuba, le cui Costituzioni affermano in modo chiaro e inequivoco l'indipendenza della magistratura, questa sia non solo dichiarata ma effettiva.

Ma la Storia dice qualcosa di molto diverso.

I principi non vanno solo scritti, ne va garantita e conservata l'attuazione, mantenendo viva e vitale la rete normativa che lo consente.

E il timore che anche nel nostro Paese, nonostante la chiara previsione testuale della Costituzione, le garanzie di indipendenza possano essere indebolite non è affatto peregrino, se si presta attenzione alle dichiarazioni del Ministro Nordio che ha ripetutamente affermato che la riforma sarebbe utile anche alle attuali forze di opposizione nel caso di futura assunzione di responsabilità di governo: in sostanza una riforma della Magistratura disegnata a misura delle esigenze del Potere esecutivo.

A meno di non cedere a ingenuità fideistica, non credo che le dichiarazioni del Ministro proponente consentano letture diverse e le stesse trovano sponda autorevole in quelle della Presidente del Consiglio che ha affermato che la riforma *"rappresenta la risposta più adeguata a una intollerabile invadenza nelle scelte politiche del governo"*.

Confondere il doveroso controllo di legalità per un anomalo controllo politico è sbagliato e pericoloso, perché non è accettabile che un Potere dello

Stato ne delegittimi un altro.

Non attenua la gravità dell'accusa il dichiarato riferimento solo a una parte della Magistratura, numericamente ristretta e accusata di essere ideologizzata, perché anzi ne svela la ragione ispiratrice che è l'insofferenza sempre più marcata contro ogni provvedimento che in qualunque settore della giurisdizione non asseconi le decisioni del Governo, "disturbando il manovratore".

La critica anche serrata ai provvedimenti giudiziari è del tutto legittima, ma non lo è più quando si traduce nel dileggio della funzione o delle persone che la esercitano.

Definire vergognoso un dispositivo di sentenza, per di più senza conoscerne le motivazioni, può essere spiegabile, anche se non giustificabile, quando proviene dalle parti offese del reato o anche dai familiari di un imputato, ma diviene inaccettabile quando è opera di chi ha responsabilità istituzionali.

Accusare la Magistratura di essere il cancro della democrazia, di agire per finalità persecutorie motivate da ragioni politiche, parlare di giustizia a orologeria, invocare l'istituzione di Commissioni d'inchiesta hanno alimentato nel tempo un diffuso senso di sfiducia verso la funzione giudiziaria e verso un Potere dello Stato, ponendo a rischio la stessa coesione sociale che il Presidente Mattarella ha definito la nostra vera forza e un bene prezioso.

Affermare che la Magistratura vanifica l'attività del Governo e della polizia giudiziaria è preoccupante.

Rischia innanzitutto di alimentare una contrapposizione che non può esistere tra le Forze di polizia e la Magistratura, perché la preziosissima e insostituibile attività delle prime trae legittimazione e forza proprio dalla verifica della sua fondatezza da parte della Magistratura.

Sottende, poi, l'idea che l'attività giudiziaria serva solo a ratificare l'esito degli accertamenti effettuati dalla polizia giudiziaria, che la Costituzione pone

alle dipendenze dirette dell'Autorità giudiziaria e che, invece, recenti dichiarazioni governative intenderebbero rivedere.

Se si realizzasse un simile disegno il processo perderebbe la sua funzione tipica di accertamento dell'eventuale responsabilità penale che compete solo alla Magistratura.

Ma sarebbe posta in discussione anche la funzione della Difesa e mi chiedo se l'Avvocatura, sempre doverosamente attenta al proprio ruolo di difesa dei diritti che la Costituzione le assegna e che deve continuare a presidiare senza esitazioni, abbia colto la rilevanza della questione.

A cosa serve il processo, a cosa serve la Magistratura, a cosa serve l'Avvocatura se l'accertamento della responsabilità è devoluto alla polizia giudiziaria?

Altrettanto preoccupante è l'idea che la Magistratura debba assecondare l'attività del Governo perché non considera che la Magistratura ha il compito di difendere lo Stato di diritto e di tutelare i diritti.

La crisi della Rule of law è evidente ed è stata denunciata a livello dei massimi organismi europei e internazionali.

Le garanzie dello Stato di diritto sono oggi in discussione e il primo segno della crisi è proprio l'indebolimento dell'indipendenza del Potere giudiziario che opera a presidio dei diritti anche nei confronti di chi detiene il potere.

Nel nostro Paese si registra un ampio clima di insofferenza ai controlli di qualsiasi fonte e natura, individuati non come naturale manifestazione del principio della separazione dei Poteri e corretta dinamica nell'esercizio del potere, ma come un ostacolo alla governabilità.

L'ostilità investe la Magistratura ordinaria, quella contabile, quella amministrativa.

Si limita il potere di controllo giurisdizionale, si riducono le aree di responsabilità con scudi vecchi e con scudi proposti, si modifica la competenza giudiziaria per sperare di ottenere soluzioni favorevoli, si prova

a contrarre il potere discrezionale degli organi giudicanti.

Il mese scorso era stato presentato un singolare emendamento alla legge di bilancio, poi ritirato a seguito delle dure proteste che ne erano seguite, secondo il quale nelle controversie di lavoro aventi a oggetto il pagamento di retribuzioni ex art. 36 Cost., l'accertata violazione della norma costituzionale, in caso di applicazione della contrattazione sottoscritta dalle associazioni comparativamente più rappresentative dava diritto al pagamento delle differenze solo a decorrere dalla domanda giudiziale, senza alcun diritto per il periodo pregresso.

Un chiaro tentativo di ridimensionare il potere della Magistratura nell'esercizio della sua attività di tutela dei diritti e, nella specie, di garantire pienamente il diritto alla retribuzione costituzionale.

Pretendere un'interpretazione delle norme coerente con l'indirizzo politico del Governo significa volere una Magistratura affetta da quello che Calamandrei definiva il morbo del conformismo o, ancor peggio, una Magistratura non obbediente alla legge ma asservita al Potere in nome di un malinteso concetto di primato della politica, che non è legittimazione del potere assoluto ma deve essere inserito nel contesto costituzionale dell'equilibrio dei Poteri assicurato dal sistema di pesi e contrappesi.

L'insofferenza investe anche organismi transnazionali come la Corte di Giustizia europea e la Corte penale internazionale.

Nella Relazione sullo stato di diritto per il 2023 la Commissione europea ricorda che *"lo Stato di diritto è un ordine internazionale basato su regole che costituiscono un baluardo fondamentale contro la diffusione di regimi autoritari e la violazione del diritto internazionale"*.

Ma il diritto internazionale viene delegittimato e depotenziato, come se non fosse un insieme di regole vincolanti e la sua applicazione dovesse essere subordinata agli interessi nazionali.

Sempre Calamandrei ha affermato che la giurisprudenza ha *"l'altissimo compito di adeguare il diritto alle esigenze della nuova società in formazione"*.

E la Magistratura italiana nel corso degli anni, attuando i principi costituzionali, ha assolto pienamente a tale compito, realizzando conquiste straordinarie sul versante dei diritti individuali e di quelli sociali, che Rodotà considera i temi di una vita attraverso i quali si misura la qualità di una società.

Questa riforma, separando non le carriere ma il governo delle carriere della Magistratura con lo smembramento dell'organo di governo autonomo e con l'affidamento della competenza disciplinare a un giudice speciale, eliminando il sistema elettorale e sostituendolo con l'estrazione a sorte, per lo più con ripetuti rinvii a una normazione futura dal contenuto ignoto, pone a rischio oggettivo l'indipendenza della Magistratura, forse anche al di là delle intenzioni di una parte dei suoi sostenitori.

E' la riforma della Magistratura e non della Giustizia, perché non la renderà né efficace né efficiente, nonostante si insista nel dire che sarà *"l'occasione storica per una giustizia più giusta ed efficiente"*.

Non consentirà di realizzare questo risultato, perché non affronterà in alcun modo il più grave e più serio problema della Giustizia italiana, ossia la durata del processo, che certamente non è "ragionevole" come imposto proprio dall'art. 111 Cost. del tutto dimenticato in questa parte e che, seppur migliorata, è ancora nettamente più elevata rispetto alla media europea, perché non si occuperà affatto del problema della inadeguatezza delle piante organiche della Magistratura in relazione alle quali la CEPEJ ha segnalato che il nostro Paese ha 5,4 giudici e 4 Pubblici Ministeri per 100.000 abitanti rispetto alla mediana europea notevolmente più alta, perché non migliorerà sotto alcun profilo la tutela dei diritti dei cittadini che saranno più deboli e meno "uguali" nei confronti del Potere, perché non realizzerà l'indispensabile

revisione delle circoscrizioni giudiziarie sulle quali, al contrario, aleggia la prospettiva della inutile riapertura di Uffici chiusi o dell'apertura di nuovi, perché non migliorerà la capacità di risposta degli Uffici giudiziari alla domanda di giustizia, perché non risolverà sotto alcun profilo il problema degli "errori giudiziari", strumentalmente agitato come un'altra ragione a sostegno della riforma con la quale però non ha alcuna attinenza, perché non arginerà il panpenalismo dilagante che affligge il nostro sistema all'insegna di un populismo becero e che, senza creare sicurezza autentica, contribuisce a ingolfare oltre misura gli Uffici con la frenetica introduzione di nuove figure di reato e con l'abolizione di altre, decisive per contrastare l'illegalità "alta", così alimentando la formazione di una giustizia di classe, perché non migliorerà il processo telematico che annaspa tra le criticità di quello civile e la paralisi dell'avvio di quello penale, perché non affronterà il problema dell'edilizia giudiziaria fatiscente e inadeguata, perché non creerà condizioni di vivibilità nelle carceri, perché, in sintesi, per questo e per tanto altro, non contribuirà in alcun modo a una Giustizia giusta ed efficiente.

Di tutto questo il Paese avrebbe bisogno e non già di indebolire la capacità di tutela dei diritti che spetta alla Magistratura.

Comprimere la giurisdizione con il pretesto di arginare presunte e indimostrate esondazioni è riscrivere l'equilibrio dei Poteri.

E di questo devono essere consapevoli i cittadini perché i veri destinatari di questa riforma saranno loro e non i Magistrati.

Grazie