



CORTE DI APPELLO DI MESSINA

LUIGI LOMBARDO

Presidente della Corte di Appello



RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

*“Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere,
alterum non laedere, suum cuique tribuere”*

(Ulpiano, D. 1,1,10)

In copertina:

Gabriel Metsu (1629-1667)

“Il trionfo della Giustizia”, Mauritshuis, L'Aia



CORTE DI APPELLO DI MESSINA

LUIGI LOMBARDO

Presidente della Corte di Appello

RELAZIONE

sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2025

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Assemblea Generale
31 gennaio 2026

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'ideale della Giustizia

Quest'anno ho scelto, per la copertina della relazione, una bella allegoria del "Trionfo della Giustizia". È un'immagine simbolica di forte impatto, nella quale è rappresentata una povera donna che ottiene giustizia sul violento e sul disonesto.

Il trionfo della Giustizia è l'ideale di tutti gli uomini onesti; è l'ideale di tutti i cittadini che si sentono parte della comunità, perché gli esseri umani anelano alla pacifica convivenza e, senza giustizia, non può esservi vera pace.

La Giustizia è anche l'ideale che ispira il lavoro di tutti i magistrati: riuscire a far trionfare la Giustizia su tutto e su tutti; tutelare i diritti di coloro cui sono stati calpestati o negati; tutelare anche e soprattutto i diritti di coloro che non hanno potere, di coloro che non dispongono del potere che proviene dalla ricchezza o dalle amicizie dei potenti.

In fondo, i potenti e i prepotenti non hanno bisogno del giudice: si fanno giustizia da sé. Il giudice esiste per tutelare i diritti dei galantuomini, i diritti di coloro che rispettano le regole, i diritti della povera gente, la quale non ha nulla se non la speranza di trovare un giudice disposto ad ascoltarla e a tutelare i suoi diritti.

L'indipendenza del giudice e la tutela dei diritti individuali

Ogni anno si ripete la cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario presso tutte le Corti di Appello d'Italia. È un rito antico, probabilmente troppo pomposo per i tempi moderni; un rito che – per certi versi – può apparire obsoleto. Ma si tratta di una

cerimonia di grande valore simbolico, che serve a marcare il legame che unisce i giudici alla società civile.

È l'occasione nella quale i magistrati danno conto alla cittadinanza dell'andamento della Giustizia nel distretto, la quale è amministrata – come prevede l'art. 101 Cost. – “in nome del popolo”.

La funzione giurisdizionale, come le altre funzioni dello Stato, è espressione della sovranità popolare. E i giudici – scelti tra il popolo in ragione della loro competenza tecnica di giuristi – sono anch'essi rappresentanti del popolo, al quale devono rendere conto dell'amministrazione della Giustizia.

L'esercizio della giurisdizione, nel nostro Paese, è ancorata ai due principi che connotano lo “Stato di diritto”: il “principio di legalità”, inteso come soggezione alla legge di tutti coloro che esercitano pubbliche funzioni; e il “principio della separazione dei poteri”, quale garanzia di una giurisdizione indipendente da chi esercita il potere di governo, come tale in grado di reprimere gli abusi delle autorità a danno dei diritti dei cittadini.

È nel quadro di questi principi che la nostra Costituzione garantisce a tutti i cittadini la tutela giurisdizionale dei diritti (art. 24) anche nei confronti degli atti della pubblica amministrazione (art. 113), dinanzi ad un giudice «indipendente ed autonomo da ogni altro potere» (art. 104).

Purtroppo, devo registrare che non tutte le riforme approvate di recente nel nostro Paese sono in linea col rafforzamento dei principi dello Stato di diritto, a cominciare dal principio di legalità.

Nel 2024 abbiamo assistito all'abrogazione del delitto di abuso di ufficio (art. 323 cod. pen.), la cui condotta – come per magia – è divenuta penalmente lecita, col risultato che oggi i cittadini che subiscono angherie o prevaricazioni da parte di chi esercita i pubblici poteri non hanno più tutela penale.

Più di recente, abbiamo assistito ad una riforma della giurisdizione della Corte dei conti che ha svuotato dall'interno la responsabilità dei pubblici amministratori per i danni arrecati all'erario nell'esercizio delle loro funzioni: da un lato, è stato previsto un “doppio tetto” al risarcimento per responsabilità erariale, per cui l'amministratore riconosciuto responsabile è tenuto a risarcire

il danno solo nella misura massima del 30% del pregiudizio accertato e comunque non oltre due annualità di stipendio lordo (il resto del danno rimarrà a carico della collettività); dall'altro, è stato ridefinito in senso restrittivo il concetto di colpa grave ed è stato altresì previsto, per tutti gli atti di spesa non soggetti al controllo preventivo di legittimità, un controllo preventivo "a chiamata" dell'amministratore, che la Corte dei conti dovrà esitare nel breve termine di trenta giorni a pena di formazione del "silenzio-assenso", che avrà l'effetto di rendere l'amministratore esente da responsabilità per colpa grave.

Si tratta di due riforme che incoraggeranno amministratori e funzionari ad abbassare l'asticella dell'etica pubblica, con l'evidente rischio del dilagare di condotte dolosamente arbitrarie o colpevolmente dannose per l'erario dello Stato.

Per garantire i diritti dei cittadini, non basta, tuttavia, il principio di legalità e la soggezione alla legge di chi esercita le pubbliche funzioni; è necessario che, a tale soggezione, si accompagni il controllo di una giurisdizione indipendente.

In ogni regime di dittatura, l'indipendenza della Magistratura viene sistematicamente soppressa, perché essa rappresenta il principale ostacolo all'esercizio del potere assoluto.

La soppressione della indipendenza della Magistratura avviene sempre secondo la medesima modalità: porre i magistrati che esercitano le funzioni di pubblico ministero sotto la dipendenza del Ministro della Giustizia.

È sufficiente una tale organizzazione istituzionale dei procuratori perché il Governo eserciti il controllo anche sui giudici.

Ciò per una ragione molto semplice: il pubblico ministero ha il monopolio dell'azione penale, è il solo – cioè – che può iniziare un processo penale. Basta, perciò, controllare il pubblico ministero per impedire che il giudice possa pronunziarsi su una certa vicenda che sta a cuore al Governo.

Nel discorso inaugurale dell'anno accademico dell'Università di Siena, tenuto il 13 novembre 1921 [ora in *Opere giuridiche*, a cura di Mauro Cappelletti, vol. II, Morano, Napoli, 1966, 195 ss.], Piero Calamandrei, allora docente di "diritto giudiziario", esami-

nava alcune “tortuose vie” che la politica segue per far sentire il suo influsso sull’amministrazione della giustizia ponendo in pericolo la separazione dei poteri; e tra queste individuava innanzitutto la dipendenza del pubblico ministero dal Ministro della Giustizia: “Affermare da una parte che la legge è eguale per tutti – sosteneva il Maestro fiorentino – e dall’altra lasciare al potere esecutivo la possibilità di farla osservare soltanto nei casi in cui non dispiace al partito che è al governo, è tale un controsenso, che non importa spendervi su molte parole”.

La Costituzione della Repubblica Italiana, dopo l’esperienza fascista, è nata esplicitamente per impedire il ritorno di una dittatura.

Ed è questa la ragione per la quale i Padri costituenti hanno posto particolare cura nel garantire l’autonomia e l’indipendenza della Magistratura, prevedendo – come antidoto al controllo del Governo sulla giurisdizione – che i magistrati che esercitano le funzioni di pubblico ministero godano delle stesse garanzie di indipendenza e di autonomia dei giudici, presidiate dall’unico Consiglio Superiore della Magistratura.

Non si tratta di un privilegio per i magistrati delle Procure; si tratta di una “garanzia per i giudici” e – quindi – di una “garanzia per i cittadini”, perché l’assetto della Magistratura voluto dall’Assemblea Costituente serve ad impedire che il Governo possa controllare i magistrati del pubblico ministero e, per tale via, anche l’attività dei giudici.

Questo, d’altra parte, è il vero significato di un altro grande principio costituzionale: quello della obbligatorietà dell’azione penale (art. 112 Cost.).

Stabilire che l’azione penale è obbligatoria, e non discrezionale, significa assicurare che essa non sia soggetta a direttive sovraordinate del potere politico; significa ribadire che la legge è eguale per tutti; significa affidare al giudice – e non al potere di governo – il controllo sul corretto esercizio dell’azione penale e il potere di decidere sulle archiviazioni delle notizie di reato; significa anche consentire alla parte offesa dal reato di censurare, dinanzi al giudice, l’eventuale inerzia del pubblico ministero.

Un'azione penale discrezionale – come pure taluni irresponsabilmente oggi propongono – priverebbe di garanzie la persona offesa dal reato e sottrarrebbe al giudice il sindacato sull'inerzia del pubblico ministero.

E senza il controllo del giudice, le Procure della Repubblica non sarebbero più delle “case di cristallo” per i cittadini, ma diventerebbero dei “porti delle nebbie”, nei quali le notizie di reato potrebbero agevolmente essere seppellite per sempre.

La riforma costituzionale della Magistratura

Non posso – a questo punto – non far cenno alla riforma costituzionale della Magistratura, presentata come la riforma della “separazione delle carriere” tra i magistrati che svolgono la funzione giudicante e quelli che svolgono la funzione requirente.

Registro con grande delusione che la riforma è stata approvata dal Parlamento nel medesimo testo predisposto dal Governo, senza un reale dibattito e senza alcuna modifica migliorativa, pure possibile; con buona pace dei Padri costituenti che – con la previsione di una doppia approvazione da parte di ciascuna delle Camere con un intervallo non minore di tre mesi (art. 138 Cost.) – intendevano assicurare che le riforme costituzionali fossero il più possibile ponderate, discusse, mediate e condivise tra le forze parlamentari.

L'approvazione della riforma è avvenuta in un clima di regolamento dei conti con la Magistratura, in un clima di aggressione continua dei giudici – dico dei giudici (spesso dei giudici civili), e non dei magistrati del pubblico ministero – accusati di non collaborare con le politiche del Governo, di compiere “invasioni di campo” e, addirittura, di volersi “sostituire al Parlamento e alla volontà popolare”. Accuse sguaiate, scomposte, generalizzate, spinte irresponsabilmente fino ad attingere il massimo organo giurisdizionale della Repubblica, le Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione, quando queste ultime – con la pronuncia del 6 marzo 2025 – hanno riconosciuto il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale ai migranti cui il Governo, nel 2018, ave-

va illegittimamente impedito di sbarcare nel porto di Catania dalla nave Diciotti della Guardia Costiera che li aveva soccorsi in mare.

Accanto alla protesta dell'Associazione Nazionale Magistrati, si è levata solo la voce dell'Unione Nazionale delle Camere civili, il cui Presidente – l'avv. Alberto Del Noce – ha inviato una lettera aperta al Primo Presidente della Suprema Corte, nella quale ha sottolineato l'importanza della separazione tra potere esecutivo e giudiziario, ha difeso l'autonomia e l'indipendenza della giurisdizione, ha criticato le interferenze del Governo ed ha concluso: “La separazione tra potere politico e giudiziario è un pilastro irrinunciabile del nostro sistema democratico e garantisce che nessun potere possa agire al di fuori delle leggi che regolano il nostro convivere civile. Mi auguro che l'istituzione che Lei autorevolmente rappresenta continui a operare con la stessa fermezza e indipendenza per la tutela dei diritti di ogni individuo e per la salvaguardia dei principi di giustizia e legalità”.

Parole di solidarietà importanti per la Corte di Cassazione e per tutti i magistrati; parole importate per tutti gli italiani che hanno a cuore la difesa dei diritti.

Di certo, non si può chiedere ai giudici di sostenere, con le loro sentenze, le politiche del governo. I magistrati non fanno e non devono fare politica; ed hanno il dovere di non schierarsi, né a contrastare il governo, ma neppure a sostenerne le scelte politiche. Il compito dei giudici è soltanto quello di tutelare i diritti delle persone facendo applicazione delle norme giuridiche vigenti, nazionali ma anche unionali e internazionali.

Lo scorso anno ho spiegato l'infondatezza delle ragioni poste a fondamento della separazione delle carriere e non intendo tornare sull'argomento. Ho anche avvertito sul pericolo di una eterogeneità dei fini, perché la separazione delle carriere – con la previsione di concorsi, formazioni e percorsi separati tra i magistrati giudicanti e quelli requirenti – rischia di far perdere ai magistrati delle Procure la cultura della giurisdizione e di trasformarli in superpoliziotti, a detrimento delle garanzie del cittadino.

Grande è la mia preoccupazione che la separazione delle carriere, nella misura in cui determinerà una nuova condizione

organizzativa della Magistratura requirente, possa agevolare – un giorno – la sottoposizione dei Procuratori della Repubblica al potere esecutivo.

Il pericolo è reale, perché, in tutti i Paesi nei quali la Magistratura requirente è separata dai giudici, essa è posta alle dipendenze del Governo; ed una prossima riforma potrebbe – più facilmente di oggi – muoversi in tale direzione.

Ciò detto, devo avvertire che il cuore della riforma costituzionale non è costituito dalla separazione delle carriere, la quale peraltro esiste già di fatto, essendo divenuto oggi molto difficile per il magistrato cambiare funzione giudiziaria; il cuore della riforma è costituito dalla profonda revisione della composizione e delle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura.

È questo il “nucleo forte” della riforma costituzionale, sul quale contano coloro che ritengono che essa servirà ad assicurare il “primato” della politica sulla giurisdizione e che riuscirà a fermare quella che è stata definita “intollerabile invadenza” della Magistratura sull’azione dell’esecutivo.

Il Consiglio Superiore della Magistratura verrà diviso in tre, germinando, dall’attuale unico Consiglio Superiore, un Consiglio Superiore della Magistratura giudicante, un Consiglio Superiore della Magistratura requirente e una Alta Corte disciplinare, con la previsione del sorteggio per la designazione dei componenti di tali tre diversi organi.

Certo, è necessario riconoscerlo, il Consiglio Superiore negli ultimi anni non ha dato buona prova di sé; è stato al centro di scandali nella scelta dei dirigenti degli uffici, avvenuta troppo spesso secondo logiche di schieramento che hanno avuto al centro le correnti della magistratura associata, ma alle quali – occorre dirlo – non sono certo rimasti estranei i componenti laici del Consiglio, quelli di nomina politica.

Credo, tuttavia, che il rimedio del sorteggio dei componenti non sia lo strumento giusto per assicurare la trasparenza dell’attività del Consiglio e per prevenire gli abusi nelle nomine dei dirigenti. Gli abusi non si possono evitare mutando il criterio di selezione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistra-

tura. Gli abusi si possono evitare solo riducendo la troppo ampia discrezionalità di cui il Consiglio dispone nelle nomine, innalzando il grado di valutazione di professionalità richiesto ai magistrati per accedere agli uffici (improvvidamente abbassato dalla riforma dell'ordinamento giudiziario Castelli-Mastella), dando rilievo a criteri di merito "oggettivi" (come la qualità dei provvedimenti e la puntualità del loro deposito), piuttosto che a criteri rimessi alla "opinione" dei componenti del Consiglio.

Le modalità del sorteggio, poi, non mi paiono rassicuranti.

I componenti togati saranno scelti mediante un sorteggio "puro" che svilirà la rappresentanza della Magistratura e che risulta evidentemente irrazionale, laddove esso è esteso indiscriminatamente a tutti i magistrati appartenenti all'ordine giudiziario (quasi diecimila), compresi i più giovani privi di adeguata esperienza e quelli che hanno riportato valutazioni di professionalità negative. È evidente il rischio che vengano sorteggiati magistrati non idonei, per diversi motivi, a sedere nell'organo di autogoverno.

Il sorteggio dei componenti laici sarà svolto, invece, solo tra coloro che sono inclusi in un elenco di eletti in Parlamento dalla maggioranza politica del momento, non essendo richiesta alcuna maggioranza qualificata che assicuri la condivisione delle scelte con le opposizioni.

Non si tratta, dunque, di un vero sorteggio; e v'è da temere che i componenti laici divengano espressione della maggioranza parlamentare di turno e possano costituire, all'interno del Consiglio Superiore, un blocco politico compatto, facilmente in grado di orientarne le decisioni, a fronte di una rappresentanza dei magistrati atomistica e priva di coesione.

Grande è la mia preoccupazione che, con questa riforma, il ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura ne esca ridimensionato. Il Consiglio, dividendosi in tre, sarà svilito e depotenziato; perderà l'attuale importante posizione costituzionale, voluta dai Padri costituenti a tutela della autonomia e della indipendenza della giurisdizione; perderà il potere disciplinare, che costituisce una delle sue competenze principali; e si renderanno possibili de-

cisioni disarmoniche tra il Consiglio Superiore della Magistratura giudicante e quello della Magistratura requirente, che ne metteranno in discussione l'autorevolezza.

Un Consiglio Superiore siffatto sarà meno in grado, rispetto ad oggi, di difendere l'indipendenza della Magistratura e di proteggere i magistrati dalle interferenze della politica sull'esercizio delle loro funzioni.

Ma il mio maggior timore per l'indipendenza dei giudici deriva dalla prevista configurazione della nuova Alta Corte disciplinare.

Osservo che si tratta di una Corte nella quale – come per magia – non vi sarà la separazione delle carriere: giudici e magistrati del pubblico ministero siederanno insieme e si giudicheranno a vicenda, in clamorosa contraddizione con le ragioni espresse dai sostenitori della riforma.

Nel nuovo organo di disciplina, poi, i magistrati vedranno ridotta la loro maggioranza, sui componenti laici, da 2/3 a 3/5.

Il sorteggio dei magistrati sarà limitato ai magistrati di cassazione, lasciando fuori i magistrati che hanno maturato esperienze giudiziarie diverse; mentre i componenti laici saranno sorteggiati – come i componenti laici dei due C.S.M. – nell'ambito di un elenco di eletti dal Parlamento a maggioranza semplice.

Si profila il pericolo che le maggioranze politiche del momento si possano impadronire dell'organo disciplinare e che i magistrati sgraditi, per le decisioni giudiziarie adottate, possano essere esposti a vendette o possano essere intimiditi nell'esercizio delle loro funzioni.

Ma la mia preoccupazione cresce considerando che la riforma esclude la possibilità per il magistrato condannato in sede disciplinare di impugnare – come adesso – la sentenza di condanna con ricorso alla Corte di cassazione.

Infatti, il nuovo art. 105, comma settimo, Cost. stabilisce che «Contro le sentenze emesse dall'Alta Corte in prima istanza è ammessa impugnazione (...) soltanto dinanzi alla stessa Alta Corte» in diversa composizione.

È questo uno dei punti più imbarazzanti della riforma.

I magistrati sottoposti a giudizio disciplinare non avranno più la garanzia del ricorso per cassazione, che è riconosciuta a tutti a norma dell'art. 111 Cost., anche agli avvocati quando siano condannati per violazione del loro codice deontologico.

In tal modo, il punto di vista della Alta Corte disciplinare sarà definitivo, anche sul piano della interpretazione della legge, e sarà sottratto al controllo nomofilattico della Corte di Cassazione. L'Alta Corte si porrà al di sopra della Corte Suprema, alla quale pure la Costituzione ha affidato il compito di assicurare la corretta interpretazione della legge e l'unità del diritto nazionale.

Concludo questo breve esame della riforma confessando tutta la mia amarezza e, insieme, ribadendo tutta la mia preoccupazione per il futuro della giurisdizione.

Oggi nessuno può dire al pubblico ministero o al giudice come devono decidere; e il magistrato trova protezione, di fronte agli attacchi esterni, nel Consiglio Superiore della Magistratura e in un giudizio disciplinare garantito.

Domani non è detto che sia così. È alto il rischio che si generi un effetto di generale intimidazione nei confronti dei magistrati che venga a fiaccare l'esercizio indipendente della giurisdizione e, con esso, il controllo di legalità e la tutela dei diritti dei cittadini.

Osservazioni finali

Mi appresto ormai a concludere, tra qualche mese, il mio ufficio nella Magistratura, dopo quasi quarantacinque anni al servizio degli Italiani.

Ho onorato la toga che indosso mettendo tutte le mie energie al servizio dello Stato e non mi sono mai sottratto alle sfide che ho avuto dinnanzi, anche sopportando grandi sacrifici personali; mi sono imposto – con rigore – una condotta di vita privata che mi ha messo al riparo da ogni pericolo la mia indipendenza, perché ho creduto – e credo – che l'indipendenza sia il bene più prezioso per ogni magistrato e salvaguardarlo sia un suo preciso dovere nei confronti del “Popolo Italiano” in nome del quale vengono pronunciate le sentenze.

Ho svolto le mie funzioni in tutti i gradi di giudizio, fino alla Corte Suprema di Cassazione; ed ora ho l'onore di concludere il mio percorso nella bella e nobile città di Messina, al vertice della Magistratura di questo distretto.

In questa città e nell'intero distretto della Corte di Appello di Messina, ho avuto la fortuna di trovare Magistrati di grande valore, con i quali fin da subito ho potuto instaurare un rapporto di leale collaborazione; ho avuto la fortuna di potermi avvalere di un personale amministrativo competente, che non si è mai sottratto all'impegno e al sacrificio ogni volta che è stato necessario.

Ho avuto, infine, la fortuna di aver potuto contare sul costante dialogo con gli Avvocati del distretto che mi hanno offerto piena e leale collaborazione nell'affrontare i problemi comuni.

Ho speso tutte le mie energie per risolvere le criticità degli uffici giudiziari messinesi o, quantomeno, per avviarle a soluzione. Qualche risultato ho ottenuto, ma molto resta ancora da fare.

Occorrerà portare avanti il lavoro avviato.

Sono certo che l'impegno e la collaborazione di tutti proseguiranno nel nuovo anno anche senza di me, perché questo è il modo migliore per attendere al dovere di amministrare la Giustizia nell'interesse dei cittadini.

Concludo con una nota di speranza nei giovani magistrati, in quelli che recentemente si sono immessi in servizio e in quelli che prossimamente assumeranno le funzioni.

La Magistratura deve rinnovarsi per l'inesorabile trascorrere del tempo; e questo rinnovamento generazionale la arricchisce di nuova linfa vitale, di quella linfa che le consente di stare al passo coi tempi e di essere sempre in sintonia col sentire sociale, in continua e inarrestabile evoluzione.

I giovani magistrati, ai quali passo il testimone, vivano il loro impegno nella giurisdizione non come un lavoro qualsiasi, ma come un "privilegio" e come una "responsabilità".

Un "privilegio" per aver avuto affidato l'alto compito di amministrare la Giustizia e assicurare tutela ai diritti dei cittadini; una "responsabilità" per la gravosità del compito loro affidato, nel quale, al dovere di soggezione alla legge, si unisce il dovere di pro-

teggere ogni giorno la propria indipendenza, il dovere preservare la propria imparzialità e di tenere una condotta adamantina che assicuri anche all'esterno l'immagine di imparzialità.

Rammentino che la ricerca della sentenza giusta è un percorso difficile, nel quale serve umiltà, capacità di ascolto, equilibrio, moderazione; un percorso durante il quale è necessario dubitare sempre, fino alla fine; fino a quando il dubbio non si scioglia e la soluzione giusta non appaia in tutta la sua solare evidenza.

Confido che essi, pur con tutte le difficoltà del momento storico, sapranno assicurare agli Italiani quella Giustizia indipendente ed imparziale cui essi anelano.

Con questo auspicio e con questa speranza, mi accingo a dichiarare aperto, a conclusione del dibattito, l'anno giudiziario 2026.



INDICE

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'ideale della Giustizia	5
L'indipendenza del giudice e la tutela dei diritti individuali	5
La riforma costituzionale della Magistratura	9
Osservazioni finali	14

Finito di stampare
nella Tipografia Samperi
in Messina
nel mese di Gennaio 2026