



EDITORIALE – 1 GIUGNO 2022

Indipendenza dei giudici e riforma del CSM

Dialogando con Gaetano Silvestri
Presidente emerito della Corte costituzionale



Indipendenza dei giudici e riforma del CSM*

Dialogando con Gaetano Silvestri

Presidente emerito della Corte costituzionale

Annamaria Poggi: *Il dibattito che si svolge oggi sulla riforma del CSM è molto confuso. In particolare la confusione riguarda alcuni nodi: in primo luogo, la legge che disciplina il CSM, nella sistematica costituzionale, di cosa deve occuparsi? Quali sono i contenuti necessari di una tale legge, sempre nella sistematica costituzionale?*

Gaetano Silvestri: Una delle cause principali della confusione in atto è la “doppiezza” delle forze politiche. La maggior parte delle proposte non tende ad ottenere una riforma che affronti e risolva nel merito i gravi problemi che oggi affliggono la magistratura italiana, ma svolge l’equivoco compito di “lanciare segnali”, in special modo alla magistratura penale. Vengono riprese vecchie battaglie – di cui sono stato testimone anch’io quando facevo parte del CSM – volte ad sminuire, se non ad azzerare, il ruolo di garanzia di tale organo. In passato il mezzo più usato fu la contestazione delle funzioni del Consiglio, con proposte intese a trasformarlo in ufficio burocratico, mediante un’interpretazione asseritamente letterale, in realtà restrittiva, dell’art. 105 della Costituzione. Poi fu la volta delle leggi elettorali, orientate verso il sistema maggioritario, quasi che fosse auspicabile che il CSM avesse una maggioranza stabile e precostituita. Si fingeva di non accorgersi che vi era una contraddizione tra il dichiarato proposito di evitare la politicizzazione dell’organo di garanzia e l’effetto concreto che avrebbero avuto le riforme in senso maggioritario: la sua trasformazione in “parlamentino” dei giudici, proprio quell’esito che si affermava di aborrire. In quest’ultimo periodo il dibattito è ulteriormente scaduto di livello – come, del resto, tutta la cultura politica italiana - e si è giunti a proporre la scelta dei componenti mediante sorteggio, guadagnando persino qualche consenso tra gli stessi magistrati. Questi ultimi sembrano peraltro animati dall’intento di arrecare danno a loro stessi e alla loro indipendenza. Dal “caso Palamara” ad oggi è stato tutto un susseguirsi di scomposte reazioni, che dimostrano quanto alcune sacrosante guarentigie - previste dalla Costituzione ed attuate, più o meno bene, dal legislatore ordinario – fossero state introiettate e assimilate da molti come privilegi corporativi. La lotta alla predominanza delle correnti – divenute ormai, per lo più, gruppi di potere clientelare – diventa giustificazione per una nullificazione del Consiglio, che presuppone due importanti, e negativi, riconoscimenti: 1) i magistrati non sono in grado di operare una scelta libera e razionale di chi mandare a svolgere funzioni molto delicate di garanzia. 2) occupare un seggio in questo consesso è una conquista personale di vantaggio; per

* Intervista di Annamaria Poggi, Direttore di *federalismi.it*.

questo motivo sarebbe giusto dare una *chance* a tutti. Tutto ciò a parte l'ovvia constatazione dell'illegittimità costituzionale del sistema proposto. Ho già detto in altra sede che ci sarebbe da ridere, se non ci fosse da piangere. Lo ripeto con convinzione.

A.P.: *Altro nodo rilevante riguarda il concetto di indipendenza “esterna” della Magistratura. Quali sono le caratteristiche di un sistema normativo che garantisca (o perlomeno tenti di garantire) l'indipendenza esterna? E quali sono, a contrario, i profili di una legislazione finalizzata a mortificarla? Quale la linea di discriminazione?*

G.S.: L'umiliazione della magistratura, la sterilizzazione del suo massimo organo di garanzia, l'incoraggiamento alle sue ali più corporative sono le azioni decisive, destinate ad avere effetti sul lungo periodo, per fiaccare lo spirito di indipendenza dei magistrati e ricondurli al ruolo di strumenti del dominio politico, quali erano prima della Costituzione. Accanto a questa linea di degradazione culturale ve ne è un'altra, di intimidazione, che si attua con la ostinata riproposizione della responsabilità civile diretta per danni, quasi che non si sapesse che il giudice troppo preoccupato delle conseguenze personali dei suoi atti non è un giudice indipendente, perché indotto a pensare più agli interessi propri e della propria famiglia che alla ricerca di soluzioni giuste, anche innovative e ardite, dei casi a lui sottoposti. L'oggetto della giurisdizione è, per definizione, una *res dubia*: vogliamo tornare al mito della interpretazione “esatta”.(delle disposizioni e dei fatti)? Vogliamo un piatto conformismo sulla giurisprudenza dei giudici superiori e quindi la restaurazione della struttura gerarchica? La fine dell'indipendenza “interna” porta con sé la fine di quella “esterna”. L'una non può sussistere in assenza dell'altra. Questo è il motivo per cui si tiene tanto - da parte di molte parti politiche - all'affermazione della responsabilità diretta, che, in sé e per sé, non ha alcun valore garantista o risarcitorio per i cittadini, giacché il patrimonio del magistrato è certamente meno capiente di quello dello Stato. Altra grande battaglia è quella per la separazione delle carriere tra giudici e pubblici ministeri. Sembra chiaro che la creazione di un corpo di accusatori professionali, lontani dalla cultura della giurisdizione e autoreferenziali, porrebbe il problema della loro responsabilità, che finirebbe per cadere sotto l'ombrello della politica. Come accade in altri ordinamenti, che non per questo sono migliori del nostro. Una delle cose che non ho ben capito negli ultimi decenni è il perché gli avvocati ci tengano tanto a questa separazione. Il biasimato “appiattimento” dei giudicanti sui pubblici ministeri, oltre a non essere generalizzato come spesso si afferma, è dovuto all'esistenza di giudici fannulloni, che preferiscono sottoscrivere le richieste delle procure anziché impegnarsi in uno studio analitico e profondo degli atti processuali. Tali giudici poco propensi a lavorare vi sarebbero pure in regime di separazione, anche la più radicale. Ultima notazione: tutti deprecano le “porte girevoli” tra ordine giudiziario e classe politica, però



ad ogni consultazione elettorale si assiste, da parte di tutte le forze politiche, alla caccia alla candidatura di magistrati. Un'altra contraddizione che rivela la “doppiezza”, di cui parlavo prima.

A.P.: *Per quali profili l'indipendenza di un magistrato si caratterizza rispetto ad altre funzioni pubbliche?*

G.S.: Il magistrato, civile penale o speciale, emana atti destinati a risolvere controversie, vale a dire conflitti tra soggetti (persone fisiche o enti) i quali, a parte una minoranza di situazioni chiare, avanzano pretese assistite da argomentazioni non inquadrabili in categorie logiche, scientifiche o anche soltanto burocratiche standardizzate e ripetitive. Il giudice che ritenesse di operare applicando pedissequamente schemi precostituiti non sarebbe un buon giudice. L'unico schema è la legge. Quest'ultima, essendo scritta in linguaggio naturale e non formalizzato (anche per la comprensione dei cittadini) soffre larghi margini di ambiguità. La stessa ambiguità caratterizza la ricostruzione dei fatti di causa. All'interno di questa ambiguità si possono inserire pressioni e condizionamenti, resi più probabili quando in ballo ci siano interessi, economico-finanziari o politici, di rilevante entità. Il giudice può sbagliare o addirittura essere in malafede o persino corrotto. Ripeto tuttavia ancora una volta che preferisco il giudice ignorante o corrotto al giudice, ancorché colto e raffinato, al servizio di una parte politica o di un potere economico. La prima preoccupazione di tutte le dittature – di ogni colore – è quella di “addomesticare” i giudici, la cui indipendenza è sempre un formidabile ostacolo al potere assoluto del capo di turno o di una maggioranza che aspira all'onnipotenza. Al contrario dei giudici, i funzionari amministrativi devono essere omogenei all'indirizzo politico del Governo, ancorché si richieda loro, secondo la Costituzione, di essere “imparziali”, cioè di non operare discriminazioni tra i cittadini. Vi sono poi una serie di posizioni intermedie che, pur non attingendo il livello di indipendenza della magistratura, sono garantite da speciali tutele (v., ad esempio, le autorità amministrative indipendenti). La dottrina ha spiegato in vario modo le somiglianze e le differenze. Ma sarebbe troppo lungo in questa sede affrontare a fondo l'argomento.

A.P.: *Quali sono gli altri valori/principi che devono trovare un bilanciamento rispetto all'indipendenza della Magistratura e del magistrato?*

G.S.: Non deve esistere un'indipendenza diminuita o bilanciata per i magistrati. Deve essere sempre piena e assoluta. Se vi sono attenuazioni siamo andati fuori dalla giurisdizione: il giudice è uomo di regole non di finalità e non deve preoccuparsi delle conseguenze politiche o mediatiche dei suoi atti. Il “senso di responsabilità”, bene prezioso per un'autorità politica o amministrativa, sarebbe deprecabile per il magistrato. Pensiamo, ad esempio, all'art. 112 Cost., che sancisce l'obbligatorietà dell'azione penale.



Sarebbe accettabile che un pubblico ministero rinunciassse a perseguire il presunto autore di un reato per motivi di “opportunità”, legati a considerazioni sulle ricadute politiche o sociali del procedimento che si accinge ad aprire? Tutti griderebbero allo scandalo. Eppure molti di quelli che si indignerebbero per tale atteggiamento del pm sono gli stessi che accusano i magistrati di “esagerare” quando procedono di fronte a episodi di corruzione purtroppo ormai molto numerosi e ramificati. Altra cosa è il protagonismo di alcuni magistrati, i quali, sulla base di una impostazione pan-penalistica, imbastiscono processi sul nulla o sulla malintesa identificazione tra illegittimità amministrativa e illecito penale, oppure cedono alla pressione mediatica che reclama, in casi di delitti clamorosi, un colpevole ad ogni costo. Si tratta dei frutti avvelenati della ricerca del consenso, che assimila il magistrato al politico e mina gravemente la sua indipendenza.