

FOCUS

QUALCOSA SI MUOVE NEL TORMENTATO MONDO DELLA GIUSTIZIA

Gian Paolo Dolso

Professore ordinario di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Trieste

Il mondo della giustizia da tempo, e a più riprese, è al centro dell'attenzione di molti dei Governi che si sono succeduti nel tempo, i quali hanno tentato di porvi mano con strumenti molto vari, agendo su diversi piani e con svariate modalità. Del resto l'esigenza di una "riforma" è divenuta più urgente anche in conseguenza del fatto che il "problema" giustizia è emerso pure in sede europea a seguito dell'adozione del *Next Generation UE*. Non a caso nell'ambito del PNRR si sono indicati, tra gli obiettivi da raggiungere, anche quello di rendere più efficiente il sistema giudiziario e di ridurre i tempi di svolgimento dei processi¹.

Sono stati predisposti, negli ultimi anni, interventi di ampio respiro che toccano vaste aree del diritto processuale ma anche sostanziale: in questo ordine di idee vanno annoverate le recenti riforme "Cartabia", relative al processo civile e al processo penale, che si sovrappongono alle ultime riforme, pure piuttosto recenti, risalenti al 2015 e del 2017, anche se misure di tal fatta dovrebbero conoscere tempi più ampi per dare loro modo di sedimentarsi, anche attraverso gli opportuni aggiustamenti a livello giurisprudenziale. Lo stesso concetto di "riforma", invero abusato nella prassi, evoca un intervento che, da una parte, sia strutturale e, dall'altra parte, aspiri a (e sia congegnato per) durare nel tempo.

Parallelamente alle riforme "di sistema" si è anche fatto ricorso a misure legislative che hanno oggetti molto più circoscritti e sono volte a disciplinare e/o modificare singoli istituti sia di carattere sostanziale che processuale. Un esempio paradigmatico di questo *modus procedendi* è costituito, da ultimo, dal disegno di legge di iniziativa governativa che tocca appunto svariati profili². Tra questi si segnalano l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio e, sotto l'aspetto processuale, la modifica della disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni e di quella relativa al procedimento di irrogazione di alcune tipologie di misure cautelari.

Non mancano progetti di interventi sulla giustizia anche a livello costituzionale, che inevitabilmente rimandano a tempi più lunghi. In questa cornice va segnalato il disegno di

¹ Il Regolamento (UE) 2021/241, del Parlamento europeo e del Consiglio europeo del 12 febbraio 2021 (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), menziona, tra le richieste rivolte all'Italia, il perseguimento di politiche finalizzate a "migliorare l'efficienza del sistema giudiziario" e a "ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio".

² Si tratta del disegno di legge, proposto dal Ministro della Giustizia Nordio e dal Ministro della difesa Crosetto, presentato al Senato e rubricato: "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare" (in particolare, disegno di legge n. 808).

legge costituzionale teso a realizzare la separazione delle carriere tra magistratura giudicante e requirente, con conseguente previsione di due organi di autogoverno della magistratura³. Il disegno di legge contempla anche significative novità di carattere ordinamentale con riguardo al Consiglio superiore della magistratura, che si prevede scisso in due organi distinti, uno per la magistratura giudicante e uno per quella requirente, e composto paritariamente da membri eletti dal Parlamento e membri eletti dalle magistrature, rispettivamente giudicante e requirente. Viene anche introdotta una significativa modifica dell'art. 112 Cost. consistente in un temperamento dell'obbligatorietà dell'azione penale, che continua a essere enunciata come principio, ma «nei casi e modi previsti dalla legge».

Va ancora segnalato che al Governo sono state nel 2022 conferite -in un provvedimento che contiene anche rilevanti disposizioni immediatamente applicative- alcune deleghe che attengono a diversi e importanti snodi dell'apparato giudiziario⁴.

Nell'ambito di questo quadro composito, non si può non ricordare che una dimostrazione evidente della profonda crisi che attraversa il mondo della giustizia si è avuta con lo scandalo che ha investito il Consiglio superiore della magistratura: il cosiddetto "caso Palamara", ma che è certamente riduttivo identificare con la vicenda del dott. Luca Palamara, per vero ormai radiato dalla magistratura⁵. Si tratta di un capitolo tutt'altro che chiuso, come dimostra la recente esternazione del prof. Nicolò Zanon, già giudice costituzionale⁶. Senza poter esaminare a fondo la complessa questione che fa da sfondo all'intervento del prof. Zanon, essa riguarda una recente pronuncia della Corte costituzionale, avente ad oggetto un conflitto di attribuzioni tra il CSM (*rectius* sezione disciplinare del CSM) e Camera dei Deputati⁷. La Camera sosteneva l'illegittimità delle intercettazioni disposte nei confronti di un parlamentare, il dott. Cosimo Ferri, appartenente alla magistratura, e per questo sottoposto a procedimento disciplinare in relazione a comportamenti tenuti dallo stesso in occasione di incontri con diverse persone tra cui Luca Palamara. La sezione disciplinare del CSM aveva chiesto nell'occasione alla Camera l'autorizzazione ad utilizzare le intercettazioni di relative a procedimenti instaurati nei confronti di *altri* soggetti, in particolare il dott. Palamara, relative a comunicazioni alle quali aveva preso parte anche il deputato Ferri. Nel 2022 la Camera aveva negato l'autorizzazione, non essendo le intercettazioni nei confronti di Ferri da considerare "casuali", come in effetti constatato anche dall'ex giudice della Corte Zanon. A seguito di conflitto sollevato dalla Sezione disciplinare la Corte aveva rilevato che "gli elementi adottati dalla Camera non sono idonei a dimostrare univocamente" l'intenzione

3 Il riferimento è al disegno di legge costituzionale n. 504 presentato al Senato: "Modifica all'articolo 87 e al titolo IV della parte seconda della Costituzione in materia di separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura".

4 Si tratta della legge 17 giugno 2022 n. 71, "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura".

5 Sul punto cfr. la ricostruzione di A. BARBANO, *La Gogna. Hotel Champagne, la notte della giustizia italiana*, Marsilio, Venezia, 2023. Si noti tra l'altro che, sul versante penale, il dott. Luca Palamara ha sino ad ora patteggiato una pena dopo la derubricazione del reato da corruzione a traffico illecite di influenze, reato previsto e punito dall'art. 346-bis c.p., tra l'altro oggetto di una proposta di modifica contenuta nel disegno di legge di iniziativa governativa sopra citato.

6 Si tratta di dichiarazioni pubblicate da *Il Dubbio*, 14 dicembre 2023.

7 Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 157 del 2023.

di intercettare Cosimo Ferri, disponendo che la Camera si pronunciasse nuovamente sulla *quaestio*. Cosa che la Camera ha fatto recentissimamente ribadendo il diniego ad autorizzare le intercettazioni nei confronti del parlamentare in questione.

L'intervento del prof. Zanon è volto fornire una spiegazione alla situazione che si è registrata nel corso del processo deliberativo della sentenza della Corte costituzionale: si allude, in particolare, alla mancata identità tra giudice relatore e giudice redattore della sentenza. Si può al riguardo rilevare come sia piuttosto inusuale che un giudice costituzionale appena cessato dalla carica si esprima su una pronuncia da poco pubblicata e oggetto di discussione sia sotto un profilo politico che giuridico⁸. Nell'intento di fornire una spiegazione sulla diversità tra giudice relatore e giudice redattore, il prof. Zanon deve toccare il "merito" di quella decisione. Il "non detto" della motivazione -spiega Zanon- consiste nel fatto che non si ritesse nemmeno "pensabile" dare ragione alla Camera perché, così facendo, si sarebbero messi a rischio i procedimenti disciplinari in corso di svolgimento dinnanzi alla sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura⁹.

In un comunicato stampa abbastanza inusuale della Corte si ricorda come la mancata coincidenza tra giudice relatore e redattore sia da qualche tempo prevista *per tabulas* nelle norme integrative dei giudizi davanti alla Corte: di fatto tali norme non fanno altro che recepire una pratica già conosciuta in giurisprudenza. Ma ciò non significa certo che si tratti di un fatto fisiologico o ordinario. Si tratta di un evento legato ad una spaccatura nel Collegio o, quanto meno, al dissenso del giudice relatore rispetto all'orientamento della maggioranza, come del resto emerge da quanto sostenuto dal prof. Zanon. La Corte nel comunicato stampa osserva che "riferimenti alla discussione in camera di consiglio -la cui riservatezza è posta a garanzia della piena libertà di confronto tra i giudici e dell'autonomia e indipendenza della Corte- hanno ingenerato una rappresentazione distorta delle ragioni sottese alla decisione"¹⁰.

In relazione al profilo della segretezza si può rilevare che il caso rivela la sua indubbia particolarità, alla luce dei temi che intercetta: la garanzia di indipendenza del Parlamento, di cui le immunità parlamentari non sono che una delle espressioni, le modalità di esercizio dell'azione disciplinare da parte del CSM, le commistioni, in definitiva, tra la politica ed esercizio delle funzioni costituzionalmente previste da parte del CSM. Come la Corte costituzionale insegna, i principi, anche di rango costituzionale, sono sempre oggetto di bilanciamento. Nel caso in esame, pur prendendo sul serio la regola della segretezza della camera di consiglio -che è tuttavia un mezzo e non un fine- si può anche ritenere che sulla incondizionata osservanza di essa sembra possa ritenersi prevalente l'interesse pubblico a conoscere le dinamiche che hanno portato la Corte costituzionale -nell'ambito di una questione di rilevante interesse pubblico e istituzionale-. ad una decisione che non pare del

8 Il riferimento è a Cort cost., sent. n. 157 del 2023, su cui si vedano le considerazioni, estese anche alla sentenza della Corte n. 170 del 2023, relativa al "caso Renzi", di L. LONGHI, *La libertà e la segretezza delle comunicazioni dei parlamentari in due recentissime pronunce della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, n. 235/2023, 58 ss.

9 "E' per tabulas che il relatore di quella sentenza -prosegue il prof. Zanon- era originariamente il professor Franco Modugno, grande vecchio maestro del diritto costituzionale, insospettabile di interessi se non quelli della scienza, il quale di fronte alla scelta dalla maggioranza del collegio si rifiuta di scrivere una sentenza cui sostanzialmente si rovescia quello che la Costituzione dice in tema di intercettazioni" (ancora *Il Dubbio*, 14 dicembre 2023).

10 Corte costituzionale, comunicato stampa dd. 18 dicembre 2023, in www.cortecostituzionale.it

tutto in linea con i precedenti in materia, come anche in dottrina rimarcato¹¹. Ovviamente si tratta di una vicenda ancora da chiarire in molti suoi aspetti: essa da una parte conferma la presenza di dinamiche patologiche interne al Consiglio superiore della magistratura sulle cui cause non si registrano al momento iniziative degne di nota: del resto anche la modifica del sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura non ne ha per nulla intaccato la sua composizione “correntizia”. Dall’altra parte la vicenda stessa segnala una possibile recrudescenza del conflitto tra magistratura e potere politico, anche in considerazione della decisione della Camera successiva alla pronuncia della Corte.

Il mondo della giustizia è indubbiamente attraversato da una crisi profonda, di cui la vicenda sommariamente descritta costituisce una vivida rappresentazione. Va pur tuttavia osservato che si registrano anche iniziative che sembrano andare in una direzione diversa. Come si accennava, la legge 71 del 2022 contiene alcune importanti deleghe venute a scadenza nel giugno del 2023, di poi prorogate di sei mesi e il cui esito appariva in effetti incerto¹². Fermo restando che nel provvedimento si rinvengono plessi di norme immediatamente in vigore, alcune delle quali particolarmente significative nella prospettiva del funzionamento della macchina giudiziaria¹³, appare significativo il recente comunicato con cui il Governo ha annunciato l’implementazione della delega *de qua*¹⁴. Se si scorrono le tematiche oggetto degli emanandi decreti legislativi ci si rende conto della loro rilevanza in relazione al funzionamento della macchina giudiziaria. Stiamo infatti ragionando del conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, non a caso uno degli snodi cruciali del

11 Sul punto si vedano le considerazioni di S. CURRERI, *Quel “non detto” dell’ex giudice Zanon*, in *laCostituzione.info*, 21 dicembre 2023, secondo cui, pur ritenendo “certamente criticabile in termini di metodo il fatto che il giudice Zanon abbia violato il segreto della camera di consiglio”, allo stesso tempo constatata che “a nessuno [...] era sfuggito l’inopinato passo indietro fatto dalla Corte costituzionale con la sentenza n.157/2023 sul c.d. caso Ferri circa la tutela della libertà di mandato del parlamentare”.

12 Con riguardo alla proroga della delega, cfr. la legge n. 41 del 2023 (Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR): la legge ha prorogato il termine per l’esercizio della delega, inizialmente fissato in un anno dall’entrata in vigore della legge 17 giugno 2022, n. 71, al 31 dicembre 2023. Dubbi si erano in effetti affacciati sulla reale possibilità per il Governo di giungere all’attuazione della delega.

13 In particolare la citata legge n. 71 del 2022 introduce disposizioni immediatamente applicabili in relazione a diversi ambiti di rilevante interesse: in particolare va segnalato l’intervento sull’Ufficio del massimario presso la Corte di Cassazione; quello in tema di illeciti disciplinari; la disciplina del passaggio dei magistrati da una funzione all’altra; le disposizioni sulla eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo; infine alcune norme relative alla costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Per una panoramica su questi interventi si può rinviare al contributo di F. BIONDI, *Ordinamento giudiziario: novità, attese e prospettive*, Editoriale 8 marzo 2023, in *Federalismi.it*, n. 6/2023

14 Cfr. il comunicato stampa del Governo n. 60 dd. 27 novembre 2023, relativo a “*Disposizioni in materia di riforma ordinamentale della magistratura, ai sensi dell’articolo 1, comma 1, lettere a), b) e c), della legge 17 giugno 2022, n. 71*”). In particolare, viene comunicato che il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, due decreti legislativi di attuazione della legge 17 giugno 2022, n. 71, relativa alla riforma dell’ordinamento giudiziario. Il primo relativo ai seguenti aspetti: a) revisione dell’assetto ordinamentale della magistratura; enunciazione dei criteri di assegnazione degli incarichi direttivi e semidirettivi, i criteri di accesso alle funzioni di consigliere di cassazione e di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione; b) alla razionalizzazione del funzionamento del consiglio giudiziario, con riferimento alla necessità di assicurare la semplificazione, la trasparenza e il rigore nelle valutazioni di professionalità; c) modifica dei presupposti per l’accesso in magistratura dei laureati in giurisprudenza; il secondo (lett. d) relativo al delicato tema del riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

cosiddetto “sistema Palamara”, della predisposizione di criteri di accesso alle funzioni di consigliere di cassazione, di norme riguardanti il funzionamento dei consigli giudiziari, tra cui rientra lo spinoso e sempre discusso tema della valutazione di professionalità dei magistrati, per quanto riguarda il primo decreto. Di riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, per quanto concerne il secondo decreto: tema anche questo molto caldo e che non a caso si colloca in una zona di confine tra giurisdizione e politica, anche alla luce della usuale destinazione dei magistrati fuori ruolo, spesso collocati in uffici governativi. Occorrerà attendere dunque il testo dei decreti onde verificare *come* sia stata attuata la delega, dato che quest’opera di implementazione conosce ambiti di discrezionalità in certi casi abbastanza ampi. Ma va registrato il fatto che la delega sia stata attuata, il che non era affatto scontato alla luce dello spirare del termine per il suo esercizio a giugno 2023.

In definitiva il mondo della giustizia è ancora lontano dal trovarsi in una situazione di equilibrio che consenta un esercizio della giurisdizione che risponda alle seguenti esigenze: essere pienamente in linea con i principi costituzionali che governano la giurisdizione, rispondente agli obiettivi indicati in sede europea, rispettoso delle prerogative degli altri poteri dello Stato, in grado di soddisfare le istanze di garanzia reclamate dai cittadini. Il raggiungimento di questi obiettivi comporta interventi su vari piani, non ultimo, anche se molto delicato, quello dell’accesso alla magistratura, che forse dovrebbe essere oggetto di ripensamento. Ad ogni modo, l’adozione dei decreti legislativi di cui il Governo ha preannunciato l’emanazione costituisce un segnale positivo. E ciò non solo per i vari profili importanti che tali decreti vanno a toccare a livello ordinamentale, ma anche -e soprattutto- come segnale di metodo. Si è -in definitiva- lavorato e inciso su gangli importanti del funzionamento della macchina giudiziaria che tuttavia non sono i più visibili né si traducono in riforme “epocali”.

Gli interventi posti in essere, su cui ci si riserva in ogni caso una riflessione approfondita una volta che i decreti verranno emanati, riveleranno i loro incidenza sistemica non certo nell’immediatezza ma solo con il passare del tempo, quando i loro effetti entreranno “a regime”. Si tratta di un *modus procedendi* poco frequentato dalla “politica”, che di norma mira a provvedimenti che producano conseguenze immediate, mentre trascura di predisporre misure che tendano a incidere sul funzionamento stesso di una macchina molto complessa come è quella della giustizia e che, proprio per la sua complessità, necessita di interventi di sistema (oltre che di manutenzione del sistema) i cui effetti per definizione saranno percepibili solo a distanza di tempo. In definitiva un segnale del tentativo di lasciarsi alle spalle la “notte della giustizia”¹⁵.

¹⁵ Parafrasando il titolo del volume di A. BARBANO, *La Gogna. Hotel Champagne, la notte della giustizia italiana*, cit.