

GIUSTIZIA NEL CAOS

## Il caso Palamara segna la crisi del Csm: una riforma è urgente

ATTUALITÀ

08\_10\_2020

**Alfredo  
Mantovano**



*Per gentile concessione dell'autore e dell'editore Cantagalli, pubblichiamo uno stralcio dell'intervento del giudice Alfredo Mantovano in occasione del Convegno nazionale del Centro Studi Rosario Livatino "Magistratura in crisi. Percorsi per ritrovare la giustizia", svoltosi in Senato il 29 novembre scorso. Gli atti di quel convegno sono confluiti nella pubblicazione che esce oggi e che si intitola "In vece del popolo italiano" (Cantagalli, 2020, 104 pp). In esso sono*

*presenti gli interventi di Domenico Airoma, Giancarlo Blangiardo, Carlo Guarnieri, Alfredo Mantovano, Giulio Prosperetti, Mauro Ronco e Filippo Vari.*

*In questo articolo, il curatore del volume, il giudice Alfredo Mantovano illustra partendo dal caso Palamara le principali problematiche della giustizia italiana a cominciare dalla riforma del Csm e delinea proposte concrete perché il giudice torni a riscoprire il senso della grandezza del compito a cui è chiamato sull'esempio del giudice Rosario Livatino. (a.z.)*

## **Le riforme necessarie e possibili**

### 1. Il "caso Palamara"

Immaginiamo – l'analogia viene facile non solo per il Palazzo del Senato che ci ospita – che nel giro di pochi giorni 200 deputati e 100 senatori, un terzo del totale delle assemblee elettive, si dimettano, e con loro il presidente di uno dei due rami del Parlamento: la questione sarebbe risolta con subentri ed elezioni suppletive per i seggi rimasti vacanti? O non seguirebbe con immediatezza lo scioglimento della Camera e del Senato, e quindi un dibattito, nelle istituzioni e nel Paese, sulle ragioni che hanno determinato la crisi?

**Alla fine della primavera 2019, non un secolo fa**, il Consiglio Superiore della Magistratura è stato interessato dalle dimissioni, più o meno spontanee, di un terzo dei suoi componenti togati, di uno dei suoi membri di diritto, il Procuratore generale della Cassazione (le cui funzioni ovviamente non sono soltanto quelle di comporre il CSM), mentre il suo vicepresidente – che è anche presidente della sezione disciplinare – ha presentato dichiarazione di astensione da taluni giudizi disciplinari. Il Consiglio non si è sciolto; il suo *plenum* è stato reintegrato in parte con i subentri che erano possibili attingendo ai primi dei non eletti, in parte con una elezione suppletiva, all'inizio di luglio, in parte con la nomina del nuovo Procuratore generale della Cassazione, avvenuta a metà novembre, mentre l'elezione suppletiva per coprire un ulteriore seggio resosi vacante è fissata per l'8 dicembre (2019 ndr.).

**In tal modo il CSM si è rivelato un organo costituzionale** – come talune fattispecie di reato – "a formazione progressiva".

**Vi è un profilo più grave:** il caso esplosivo è stato archiviato rapidamente fra i media e nell'attenzione generale, senza una analisi delle cause e senza una conseguente riflessione pubblica sui rimedi per evitare il ripetersi di vicende simili. La stessa rubrica conferita a quanto accaduto ha orientato verso l'attenuazione dell'interesse: si è parlato di "caso Palamara", come se fosse coinvolto un solo magistrato, o i pochi a lui legati. E

come se, *mutatis mutandis*, nel 1992 invece che di Tangentopoli si fosse parlato del “caso Mario Chiesa”.

**Sarebbe più proprio parlare di “caso CSM”:** quel che è emerso – se pure per lo spazio di un mattino – è ciò che tutti sanno, e sapevano, in termini di attribuzione dei posti direttivi, di gestione della formazione, di giudizio disciplinare, di peso delle correnti, di straripamento della giurisdizione in ambiti non propri. E in termini di ricadute che questo ha nella quotidiana amministrazione della giustizia. Non è – con tutta evidenza – questione di etichetta da adoperare: è questione da affrontare una buona volta nella sostanza in modo serio, rispettando l’equilibrio fra istituzioni, ma senza ulteriori rinvii.

### **Perché parlarne?**

Non è la prima volta che accade qualcosa di grave nella magistratura e nessuno reagisce. (...) Lo scarno dibattito prima dell’estate si è concentrato sulle norme migliori per votare il futuro CSM – sorteggio, uninominale, rotazione nella carica di consigliere –, come se il problema coincida con le regole di elezione dei togati, e non consista invece in un sistema ideologizzato e spartitorio che condiziona in negativo l’amministrazione della giustizia. Quale attinenza ha la modalità di elezione del CSM con la pesante situazione di una magistratura italiana, che è attraversata da una quantità senza precedenti di arresti e di indagini con gravi accuse a carico di propri appartenenti, da Torino a Trani, da Lecce a Palermo, da Gela a Roma?

**Al di là delle specifiche vicende**, per ciascuna delle quali vale la presunzione di non colpevolezza degli imputati, l’insieme è quello di un preoccupante abbassamento di tenuta, etica e professionale.

**Lo confermano tre numeri abnormi:** il numero degli indennizzi liquidati per ingiusta detenzione, il numero delle prescrizioni che maturano, talora anche per reati gravi, il numero dei procedimenti che partono con clamore, incidono in settori relevantissimi della vita nazionale e si concludono con un nulla di fatto, con danni incalcolabili prodotti nel frattempo sulle persone, e talora anche sulla realizzazione di opere pubbliche.

### **Perché concentrarsi sui magistrati?**

(...) Quando la “Riforma” luterana ruppe l’unità della Cristianità europea, la Riforma vera, quella realizzata col Concilio di Trento, identificò nell’istituzione dei seminari il luogo dedicato alla formazione tendenzialmente omogenea e salda dei sacerdoti, in un contesto che aveva visto abbassare il loro profilo medio, con la formazione lasciata per lo più alla buona volontà degli ordinari diocesani. Il nesso fra qualità del sacerdote e

seminario resta stretto oggi, perché la crisi delle vocazioni è crisi anche dei luoghi di formazione.

**Il richiamo alle vicende ecclesiali** di cinque secoli fa non è eccentrico rispetto a ciò di cui parliamo. Con tutte le distinzioni da fare, il giudice, qualsiasi giudice ma soprattutto il giudice penale, incide sulla carne e sul sangue delle persone, e – per quanto di sua competenza – è chiamato a indicare la via giusta nel caso concreto, un po' come fa il sacerdote quando qualcuno gli si rivolge. Indossa financo una veste nera non dissimile da quella che un sacerdote dovrebbe indossare. Nessuna riforma, di codici, di leggi, di ordinamenti, è immaginabile se si saltano le voci relative alla formazione, allo statuto, alla progressione in carriera e al grado di responsabilità di chi quei codici e quelle leggi è chiamato ad applicare.

### **Le riforme necessarie e possibili**

Per questo, facilitato dalla quantità eccellente di spunti forniti dalle altre relazioni, dedico rapidi cenni su ciò che è necessario e possibile cambiare. Necessario perché non se ne può fare a meno. Possibile perché non esige costi e in teoria dovrebbe godere di un consenso ampio tra le forze politiche. Nella rassegna che segue mi autoimpongo questa duplice limitazione: costo zero e dissensi contenuti, per lo meno sul versante politico. Ecco le voci che esigono un intervento immediato.

### **La separazione delle carriere**

(...)L'esigenza di una separazione vera fra P.M. e giudice non sussisteva 40 anni fa, perché l'ordinamento e il codice di procedura penale erano differenti: in base al codice di procedura penale del 1930 la polizia giudiziaria svolgeva le indagini con un margine di autonomia e, a conclusione, ne consegnava gli esiti al P.M. Il P.M. non era il coordinatore delle indagini, bensì colui che a esse garantiva un filtro di giuridicità per trasmettere al giudice quel che meritava di essere sottoposto a giudizio. Con un sistema del genere si giustificava l'appartenenza del P.M. e del giudice al medesimo ordine giudiziario. Col codice di procedura penale del 1988 il cambiamento è stato sostanziale: il P.M. è diventato il capo della polizia giudiziaria, dirige le indagini e poi le sottopone alla verifica del giudice; è parte pubblica a tutti gli effetti. Pubblica, ma parte. Non ha senso che appartenga in tutto e per tutto al medesimo ordine del giudice: svolge un ruolo diverso. Su questo la Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali – quasi un quarto di secolo fa! – aveva raggiunto una intesa di massima fra gruppi politici di orientamento differente: a conferma di una convinzione prevalente, al di là delle appartenenze di schieramento.

### **Il giudizio disciplinare**

Come per ogni pubblico funzionario e come per larga parte dei professionisti, gli ambiti della responsabilità derivanti dall'esercizio del proprio lavoro sono tre:

- **quello penale**, per il quale il magistrato non ha nulla di diverso dal comune cittadino;

- **quello civile**, la cui introduzione a seguito del referendum del 1987 è coincisa con l'attivazione di tante polizze assicurative per responsabilità civile quanti sono grosso modo i magistrati italiani, e niente di più, sì che neanche tale profilo è decisivo per l'adeguata verifica della professionalità. La legge voluta dal governo Renzi, avendo modificato qualche filtro, ha semplicemente provocato l'incremento dei premi assicurativi;

- **quello disciplinare**, che è per molti aspetti il terreno più significativo, quello dal quale dipende la progressione in carriera. La riforma proposta dall'allora ministro della giustizia Claudio Castelli del 2006 individua il titolare dell'azione disciplinare nel Procuratore generale della Cassazione, rispetto al quale il ministro della giustizia svolge un ruolo di ausilio e tipizza in modo minuzioso gli illeciti disciplinari. Ma si scontra con un nodo problematico: organo giudicante è la sezione disciplinare del CSM, cioè con un collegio giudicante i cui componenti togati sono eletti con criteri di appartenenza correntistica da quegli stessi magistrati potenzialmente destinatari dell'accertamento disciplinare.

**(...) Un riformato giudizio disciplinare** non rappresenta la panacea: se anzi fosse ridisegnato senza equilibrio rischierebbe di incentivare una sorta di "giustizia difensiva", in parallelo alla "medicina difensiva", in virtù della quale l'operatore sceglie la soluzione che crea a lui i minori problemi, a prescindere dalla soluzione più adeguata del singolo caso. Un passaggio di buon senso può essere lo spostamento del giudizio disciplinare dal CSM a una Corte disciplinare terza, non elettiva e individuata con criteri oggettivi, per esempio fra ex presidenti di Cassazione o di alte giurisdizioni ed ex giudici costituzionali, nominata dal capo dello Stato. Può darsi che vi siano soluzioni migliori: quel che è da abbandonare è la composizione del Collegio di giustizia disciplinare affidata al criterio dell'appartenenza correntizia.

### **La dirigenza degli uffici giudiziari**

La questione può farsi coincidere con una domanda: se a una persona di buon senso fosse chiesto di scegliere il sovrintendente al Teatro alla Scala, pensiamo che punterebbe sul miglior tenore, ovvero cercherebbe una persona che, pur con ottima competenza in campo musicale, abbia doti manageriali elevate, specifiche e sperimentate? Quel che non è in dubbio per la lirica è invece contraddetto per scegliere i capi degli uffici giudiziari: conta ancora, e non poco, e sempre che vada bene, la sentenza ben scritta, la cui incidenza sull'efficace gestione di un ufficio giudiziario è

veramente relativa. Se tante Corti territoriali sono male organizzate, dipende anche da questo: e spesso una buona organizzazione permette se non di risolvere certamente di circoscrivere l'estensione dei problemi, *in primis* col razionale impiego del personale.

### **Chi è chiamato ad assumere l'iniziativa di queste riforme?**

Certamente l'autorità politica: perché le riforme esigono interventi legislativi e azione attuativa di governo. Riportare sui binari costituzionali l'amministrazione della giustizia ha bisogno dell'assunzione di una responsabilità politica. E sbagliato delegare all'autoriforma interna alla magistratura: sia perché taluni passaggi necessitano di una legge – perfino di una legge costituzionale –, sia perché, pur essendo diffusa fra i magistrati l'insoddisfazione per l'attuale sistema correntizio, è difficile che qualcuno esca allo scoperto finché è in servizio: in genere un giudice denuncia i mali interni della magistratura quando va in pensione, cioè quando è gratis. Se non avviene prima è perché comunque gli ingranaggi sono talmente incisivi che chi parla rischia sulla propria pelle. Non significa però che quegli ingranaggi siano apprezzati e condivisi: non è uno scenario gradevole per chi – e sono ancora tanti – si dedica con generosità a un lavoro sempre più complicato e difficile.

(...)

**Il convegno del Centro Studi Rosario Livatino** è un piccolo contributo volto a rompere l'incantesimo e a convincere che una iniziativa del genere è possibile, è necessaria, e quindi è doverosa. Una delle opere più belle dell'arte civile italiana è l'Allegoria del buon governo, nel Palazzo della Città di Siena, che rappresenta la Giustizia non come colei che vive di vita propria, né come il soggetto più importante del quadro istituzionale, poiché non occupa il centro della scena, bensì come interprete della Sapienza, quindi di una Legge a essa sovraordinata. Dall'applicazione di questa legge al caso concreto deriva la giustizia distributiva e quella commutativa – diremmo oggi la giurisdizione penale e quella civile – e l'equilibrio della bilancia: l'esito è la concordia, l'unità dei cuori. E la concordia è il legame fra gli uomini liberi che compongono la Città e procedono verso il suo Centro.

**Avendo davanti la figura del giudice Livatino**, ci sentiamo impegnati perché Rosario costituisca l'esempio professionale e umano di un magistrato consapevole della grandezza e dei limiti della sua funzione.