

## Il giudice ambizioso

Gli incarichi extragiudiziari dei magistrati: una grave minaccia per l'indipendenza e imparzialità del giudice, una grave violazione del principio della divisione dei poteri

Ho ripreso il titolo di uno scritto di Giuseppe Di Federico<sup>1</sup>, sia perché è il più autorevole studioso dei problemi della giustizia in Italia, sia perché rappresenta, con queste parole, un'altra delle ragioni per cui la decisione dei giudici può non essere serena, ed indirettamente influenzata dagli interessi economici e politici del governo, o di altri soggetti politici o economici.

Così scrive Di Federico: “La compatibilità di quegli incarichi con l'esigenza di difendere i valori di indipendenza e di credibilità del giudice come terzo fra le parti in giudizio, la stessa compatibilità di molti di quegli incarichi con un minimo di manutenzione dei confini tra i poteri dello Stato, non viene mai presa in considerazione, se non del tutto eccezionalmente. Certo, il Consiglio Superiore e la Magistratura associata, nei loro dibattiti, nelle loro risoluzioni, relazioni e pubblicazioni, esprimono in modo quasi assillante, un incondizionato attaccamento a quei valori, non stancandosi mai di ricordare, parola più parola meno, che l'autonomia e distinzione dell'Ordine Giudiziario da qualsiasi centro di potere, sociale, economico o istituzionale che sia, è assolutamente essenziale; che la netta separazione tra potere politico e funzione giudiziaria è condizione perché i diritti dei cittadini possano in concreto diventare effettivi; che la separazione dei poteri deve rimanere un punto fermo del nostro sistema attuale, una garanzia imprescindibile per il suo corretto funzionamento; che il rafforzamento delle condizioni di autonomia e di indipendenza dell'Ordine Giudiziario rispetto agli altri poteri dello Stato è una condizione essenziale a salvaguardia di un giudice libero da ogni condizionamento; e così via. Queste affermazioni, riferite ad un sistema politico a tradizione demo-costituzionale quale dovrebbe essere il nostro, sono tanto ovvie da sembrare banali, ed il fatto che il Consiglio Superiore e la Magistratura Associata si facciano rispettivamente paladini di quei valori, rivendicando a sé molto spesso il principale merito della loro difesa, non può che sembrare rassicurante. Tuttavia, né il Consiglio Superiore né la Magistratura Associata sembrano domandarsi come tali loro lodevoli orientamenti siano compatibili con molti degli incarichi extragiudiziari che i magistrati svolgono. All'osservatore esterno che si soffermi a considerare, anche superficialmente, la natura di molti degli incarichi extragiudiziari, può – a nostro giudizio – apparire al meglio poco comprensibile o al peggio addirittura incoerente fino al paradosso”<sup>2</sup>.

Riprendendo, analiticamente, il tema degli incarichi extragiudiziari, già accennato in altro scritto<sup>3</sup>, si possono distinguere varie situazioni, e cioè: gli incarichi che i magistrati assumono come membri del governo (come ministri o sottosegretari di Stato); quelli che svolgono presso il Ministero della Giustizia; quelli che esplicano presso altre amministrazioni.

---

<sup>1</sup> G. D. FEDERICO, *Gli incarichi extragiudiziali dei magistrati: una grave minaccia per l'indipendenza ed imparzialità del giudice, una grave violazione del principio della divisione dei poteri*, saggio introduttivo a F. ZANNOTTI, *Le attività extragiudiziarie dei magistrati ordinari*, Padova, 1981.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 25.

<sup>3</sup> v. “*Il giudice politico*”, in questa rivista, 2017, n. 6, 701 ss.

Si sono già ricordati alcuni nomi di magistrati che sono stati, o sono, ministri o sottosegretari. I casi non sono numerosissimi, ovviamente, ma non per questo il fenomeno è poco significativo. Si tratta di esempi emblematici di una diffusa, quanto tollerata confusione di ruoli istituzionali, confusione ben difficilmente conciliabile con il principio della divisione dei poteri, con le garanzie sull'indipendenza dell'ordine giudiziario e con l'immagine di imparzialità del giudice che caratterizzano il modello di assetto demo-liberale cui si ispira la nostra Costituzione.

È indubbio che l'accesso agli incarichi governativi è un possibile mezzo per controllare, indirettamente, i comportamenti dei magistrati, per il tramite delle loro aspirazioni a incarichi prestigiosi, spesso tali da porli in posizione sovraordinata rispetto ai loro colleghi. Per altro verso, quanto più rilevanti per lo Stato italiano sono gli interessi economici e politici in gioco, tanto più quelle "aspirazioni" possono farsi sentire.

Presso il Ministero della giustizia prestano costantemente la loro opera circa 100 magistrati cui sono riservati tutti i posti direttivi ai vertici dei quattro dipartimenti, dell'Ufficio legislativo, dell'Ispettorato e dello stesso Gabinetto del ministro, organi che sono di cruciale rilievo operativo per la definizione delle politiche ministeriali. Con poche eccezioni anche tutte le altre funzioni direttive di alto e medio livello del Ministero sono anch'esse svolte dai magistrati.

È tutt'altro che un incarico tecnico o burocratico. I magistrati, infatti, controllano in via esclusiva l'uso di tutte le risorse organizzative che più direttamente concorrono a determinare l'azione del Ministro: informazioni, loro elaborazione ed uso, pareri, stesura di appunti, segnalazioni di problemi da risolvere ed iniziative da prendere, formulazione delle proposte del ministro nel corso dei lavori parlamentari, ecc.

Di più. I magistrati, presso il Ministero della giustizia, svolgono una forma di "controllo" sulle politiche del Ministro, dal quale non dipendono dovendo rispondere soltanto al CSM. Lo si capisce da un documento dell'ANM, inviato proprio al Ministro della giustizia, in cui è detto: "È opportuno che gli ampi poteri riconosciuti al Ministro dagli articoli 107 e 110 della Costituzione nei confronti del funzionamento della giustizia siano esercitati a mezzo di magistrati anziché di funzionari amministrativi. I primi, pur se posti fuori temporaneamente dall'ordine giudiziario, sono i soggetti istituzionalmente più in grado di conciliare l'autonomia e l'indipendenza di detto ordine con l'osservanza della linea politica ministeriale".

Si comprende bene, allora, perché questi incarichi siano molto ambiti dai magistrati, e come nella loro funzione di magistrati non siano insensibili alla aspettativa di ricoprirli. È altrettanto vero che il Ministro sceglierà tra i magistrati che si sono dimostrati più vicini alla linea politica dei partiti di maggioranza, e persino della sua fazione.

Ernesto Galli della Loggia, professore di Storia dei partiti e dei movimenti politici, una delle firme più prestigiose del *Corriere della Sera*, ha posto delle domande inquietanti in un editoriale del 20 maggio 2016: "E quale separazione può mai esserci quando all'interno del ministero di Grazia e Giustizia i massimi quadri direttivi sono ricoperti da magistrati scelti come è ovvio dai vari ministri, certamente per le loro capacità ma forse anche per la loro «vicinanza» politica? O forse dovremmo pensare che il capogabinetto di un ministro, ad esempio, o il responsabile di una Direzione generale strategica vengano nominati solo per il loro curriculum professionale?".

La risposta costituisce una esatta rappresentazione della realtà di oggi: "Attenzione: con quanto detto finora non voglio sostenere che curriculum e capacità professionali non contino nulla. Contano, ma nella grande maggioranza dei casi da soli non bastano. Ciò che fa la differenza, alla fine, per esempio nelle nomine deliberate dal Csm, è sempre l'orientamento politico (pur nell'ovvio e molto italiano gioco sotterraneo delle alleanze trasversali)".

Presso la Corte Costituzionale vi sono dai 25 ai 30 magistrati ordinari che svolgono a tempo pieno la rilevante funzione di "assistenti di studio" dei giudici costituzionali, effettuando le ricerche necessarie e, non di rado, formulando le proposte di soluzione.

La Corte Costituzionale esercita uno dei poteri di maggior rilievo nel nostro ordinamento, ed il farne parte è motivo di grande prestigio. Cinque componenti sono di nomina politica, per cui sceglieranno come assistenti i magistrati a loro più vicini. Cinque sono eletti dai magistrati, ma sostanzialmente dalle correnti che hanno una precisa connotazione politica. Per cui il fenomeno si ripete.

I magistrati sono presenti nei principali gangli decisionali dello Stato, così determinandosi una grave commistione tra magistratura e classe politica.

Nel corso degli ultimi quattro decenni, infatti, vi è stata in Italia un'espansione del fenomeno delle attività extragiudiziarie dei magistrati che va ben oltre quelle sin qui indicate. Parallelamente, vi è anche stata una progressiva erosione dei confini tra magistratura e classe politica che non ha paragoni nell'Europa continentale. Si tratta di due fenomeni, tra loro, funzionalmente connessi che generano molteplici conseguenze negative sia sull'efficace funzionamento della divisione dei poteri, sia sull'indipendenza e sull'immagine di indipendenza della nostra magistratura. Si tratta, infatti, di fenomeni le cui implicazioni sono più ampie e più complesse di quelle che qui si possono descrivere: basti ricordare, a riguardo, che secondo dati ufficiali e con tutta probabilità incompleti, circa il 10% dei magistrati attualmente in servizio (821 su 9118) è stato destinato dal CSM a svolgere, a tempo pieno, numerosissime attività non giudiziarie, presso altre istituzioni pubbliche, di regola su richiesta o con l'appoggio di personalità del mondo della politica. Non solo, le delibere del CSM di autorizzazione a svolgere attività extragiudiziarie a tempo parziale, sono di regola intorno alle 1500 l'anno.

Mi limito a fornire una sommaria indicazione delle attività extragiudiziarie che i magistrati hanno svolto nel corso degli anni e/o ancora svolgono nell'ambito dei poteri legislativo ed esecutivo, nonché di quelle degli altri magistrati che, per le attività extragiudiziarie svolte a tempo pieno, esercitano direttamente, o sono anch'essi in grado di esercitare, la loro influenza sulle decisioni che riguardano la giustizia, in ragione del ruolo che svolgono e/o per gli stretti rapporti di collaborazione con uomini politici di primo piano che hanno responsabilità istituzionali e/o di governo.

Tra i magistrati attualmente in servizio sono numerosi, almeno 38, quelli che sono stati chiamati a svolgere attività di consulenza presso Camera e Senato, in numerose Commissioni di entrambi i rami del Parlamento, e anche in Commissioni parlamentari di inchiesta<sup>4</sup>.

Vi sono poi una pluralità di incarichi a tempo pieno che, di regola, sono stati deliberati, nel corso degli anni, dal CSM su richiesta o con l'appoggio di uomini politici. Tra i magistrati ancora in servizio di cui sappiamo, numerosi sono quelli che sono stati destinati a prestare la loro opera presso la Presidenza della Repubblica, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>5</sup> e presso numerose strutture ministeriali. Almeno 151 dei magistrati ora in servizio sono stati chiamati, in vari momenti, da uomini politici a svolgere attività dirigenziali o di consulenza in tutti i Ministeri ed anche in diversi Ministeri senza portafoglio. Numerosi magistrati hanno assunto ruoli di grande rilievo politico, come quelli di capo e vice capo di uffici legislativi di vari ministeri, ovvero sono stati componenti degli stessi, incarichi che li hanno posti in diretto e privilegiato rapporto con l'attività legislativa del Parlamento e dei suoi protagonisti<sup>6</sup>; o, ancora, quelli di capo e vice capo di gabinetto

<sup>4</sup> Commissioni come quelle sul Ciclo dei rifiuti, sugli Infortuni sul lavoro e morti bianche, sull'Occultamento dei criminali nazifascisti, su Terrorismo e stragi, su Antimafia e altre ancora. Commissioni di inchiesta come quelle su Telecom Serbia, sulla morte di Ilaria Alpi, sul dossier Mitrokin.

<sup>5</sup> I dati del Csm ne indicano complessivamente 22.

<sup>6</sup> Secondo i dati del Csm ci sono stati magistrati capi di ufficio legislativo nei ministeri della Pubblica istruzione, Poste e telecomunicazioni, Risorse agricole alimentari e foreste, Ambiente, Pari opportunità, Beni culturali, Politiche giovanili e attività sportive. Vi sono poi stati magistrati vice capo legislativo nei ministeri dell'Economia e finanze, Affari regionali, Ambiente, Gioventù, Pari opportunità,

di vari ministri<sup>7</sup>, e altri incarichi di diretta collaborazione con ministri e sottosegretari<sup>8</sup>. Almeno 20 magistrati sono anche stati nominati da vari Governi come componenti o esperti presso varie autorità indipendenti.

I legami di natura politica che sono all'origine di alcuni di questi incarichi sono evidenziati, in particolare, anche dall'analisi delle date delle nomine negli incarichi ministeriali, e dagli avvicendamenti che si verificano nelle varie posizioni. Tendono, infatti, a coincidere con l'alternanza delle diverse forze politiche al Governo, soprattutto, ma certamente non solo, posizioni come quelle che riguardano i capi di gabinetto, gli uffici legislativi e, ovviamente, gli incarichi di diretta collaborazione con ministri e sottosegretari.

Numerose sono poi le funzioni svolte dai magistrati sia a livello internazionale che degli enti locali, anch'esse derivanti da appoggi politici. Tra i magistrati in servizio ve ne sono ben 109 che hanno esercitato una pluralità di funzioni a tempo pieno, e per periodi più o meno lunghi, presso organismi internazionali: alcuni sono stati eletti al Parlamento europeo, come rappresentanti di vari partiti politici, e presso il Consiglio d'Europa, altri hanno svolto funzioni, giudiziarie e non, presso la Corte di giustizia europea, presso la Corte europea dei diritti dell'uomo e presso altre Corti internazionali, presso vari organismi dell'Unione Europea, presso organismi dell'ONU o anche istituzioni italiane che operano all'estero<sup>9</sup>. Anche questi incarichi di regola si ottengono con l'appoggio o la sponsorizzazione di uomini o partiti politici.

Sarebbe, comunque, troppo riduttivo considerare che la commistione che si è venuta creando tra magistratura e classe politica, in Italia, si possa rappresentare solo con riferimento ai molti casi in cui i magistrati hanno assunto direttamente un ruolo di rappresentanti dei partiti politici in assemblee elettive, oppure hanno ottenuto i loro incarichi presso istituzioni pubbliche con l'appoggio di uomini di partito. È infatti ovvio che solo una parte di tutti i magistrati che si rivolgono ai politici per ottenere incarichi ambiti (e spesso economicamente vantaggiosi) riescono poi ad ottenerli effettivamente, siano essi di livello nazionale, internazionale o locale, a tempo pieno o parziale.

Il fenomeno della commistione tra magistratura e classe politica che si è sviluppato in Italia, e quello del fluidificarsi delle occasioni di scambio tra di loro, è peraltro ben emblemizzato anche dagli incarichi di dirigenza di partiti politici assunti da magistrati: un magistrato è stato eletto segretario nazionale di un partito politico, un altro ha fondato un partito politico presentandosi come capolista alle elezioni per il Parlamento nazionale (dopo queste esperienze entrambi sono stati richiamati dal CSM ad esercitare le funzioni giudiziarie)<sup>10</sup>, un altro magistrato è stato eletto segretario regionale di un partito<sup>11</sup>. Altri due magistrati hanno fondato movimenti

---

Politiche giovanili ed attività sportive. Numerosi magistrati sono stati componenti degli uffici legislativi di vari ministeri ed in particolare di quello della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>7</sup> Sempre secondo i dati del Csm, vi sono stati magistrati capo e vice-capo di gabinetto dei ministri dello Sviluppo economico, Trasporti, Sanità, Ambiente, Pari opportunità, Politiche giovanili e attività sportive.

<sup>8</sup> Si tratta di una decina di magistrati che sono stati chiaramente destinati ad una diretta collaborazione con singoli ministri che li avevano richiesti, ma le dizioni che il Csm ha utilizzato per indicarne la destinazione non sono uniformi: "segreteria del ministro", oppure "ufficio del ministro" e altre ancora. Queste collaborazioni riguardano collaborazioni con ministri degli interni, degli affari regionali, dell'economia e finanze, della funzione pubblica, delle pari opportunità e altre ancora. Ve n'è una che destina un magistrato alla "Segreteria del sottosegretario alla Presidenza del consiglio".

<sup>9</sup> Ad esempio, un magistrato è stato destinato a prestare la sua opera presso l'Ambasciata italiana a Washington per un periodo di oltre 4 anni.

<sup>10</sup> Si tratta dei magistrati Enrico Ferri e Antonio Ingroia. Il primo venne eletto segretario nazionale del Partito Social Democratico ed è stato parlamentare italiano ed europeo; è stato poi richiamato in ruolo dal Csm e destinato alla Procura Generale presso la Corte di cassazione. Il secondo ha fondato un movimento politico (Rivoluzione civile) col quale si è candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nelle elezioni politiche del 2013. Non è stato eletto, e subito dopo il Csm lo ha destinato alla Procura della Repubblica di Aosta. Non gradendo quella sede Antonio Ingroia si è poi dimesso dalla magistratura.

<sup>11</sup> Si tratta di Michele Emiliano, già sindaco di Bari e Presidente della Regione Puglia dal 2015, che è stato anche nominato segretario regionale del Partito Democratico pugliese.

politici dopo essersi dimessi dalla magistratura ed hanno ottenuto – anche per la fama acquisita come pubblici ministeri – notevoli successi elettorali a livello locale, nazionale ed europeo<sup>12</sup>.

La enunciazione degli incarichi giudiziari<sup>13</sup>, pure incompleta, ora fatta, è, tuttavia, più che sufficiente a far sorgere, non in astratto, ma in maniera circostanziata e stringente, molti interrogativi di rilievo. Perché una sì grande diffusione e varietà di tali incarichi? Quali sono le ragioni dell'incremento del fenomeno? E, soprattutto, in che modo e in che misura esso incide sulla indipendenza e sulla imparzialità dei magistrati?

Se si tiene conto della rilevanza politica, economica e sociale di molti degli incarichi extragiudiziari sin qui indicati, è del tutto evidente la stridente contraddizione tra quella realtà ed i valori continuamente riaffermati, in tutte le sedi, della “autonomia e distinzione dell'ordine giudiziario dai centri di potere sociale, economico ed istituzionale”, della “netta separazione tra potere politico e funzione giudiziaria”, della necessità di garantire un giudice “libero da ogni condizionamento”. Si tratta, si badi bene, di una contraddizione di non poco rilievo, essendo l'accurato rispetto di quei valori generalmente ritenuto condizione essenziale per assicurare ai cittadini un giudice che sia indipendente ed imparziale, un giudice che possa credibilmente svolgere il suo ruolo di “terzo” tra le parti in giudizio. Tale contraddizione è ulteriormente sottolineata dall'ampiezza che viene ad assumere il fenomeno degli incarichi extragiudiziari, cioè dal fatto che un numero considerevole e crescente di magistrati ricercano ed ottengono *ad personam* gratificazioni che sono controllate e concesse da organismi, gruppi o persone estranei alla magistratura stessa (con buona pace del giudice *sine spe ac metu*).

Concludendo è utile aggiungere qualche ulteriore osservazione sulle connessioni che, per il tramite degli incarichi extragiudiziari, possono instaurarsi tra magistrati, da un canto, e centri di potere economico, sociale, istituzionale e partitico, dall'altro. Ciò permette tra l'altro, di considerare la parte sommersa di tali connessioni e di indicare come tale parte sommersa, non meno di quella emergente, possa aprire la strada a forme di lottizzazione politica della magistratura italiana.

Proprio i magistrati indicano i loro colleghi, spesso, come vicini a questo o a quel partito, e che lavorano nelle commissioni di questo o quel partito. Quanti sono, oltre quelli che ottengono i risultati voluti, i magistrati che si adoperano per ottenere gratificazioni il cui conseguimento dipende da organismi di parte, esterni alla magistratura? Come può il cittadino sapere se il giudice che deciderà sul suo caso, e quindi, spesso, della sua vita, è sollecitato, o meno, dalle aspettative che il Governo, o un partito, o uomini politici influenti, o l'opinione pubblica, da cui un giorno potrà dipendere la sua elezione, hanno nei confronti della sua sentenza?

<sup>12</sup> Si tratta di due ex magistrati, divenuti molto noti per le loro iniziative giudiziarie: Antonio Di Pietro e Luigi De Magistris. Il primo ha fondato un partito, Italia dei Valori, ed è stato parlamentare italiano ed europeo. Il secondo, dopo essere stato eletto parlamentare europeo si è dimesso ed è stato eletto sindaco di Napoli; ha fondato una formazione politica denominata “Movimento Arancione”.

<sup>13</sup> Sono totalmente debitore, per i dati sopra riferiti, alla ricerca di G. D. FEDERICO – M. SAPIGNOLI, *I diritti della difesa nel processo penale e la riforma della giustizia*, Padova, 2014, 164 e ss, che rappresenta, ancora oggi, una miniera di informazioni e di osservazioni del tutto condivisibili.

