

MICHELE PAPA
COMPONENTE DI NOMINA PARLAMENTARE DEL CSM
ORDINARIO DI DIRITTO PENALE NELLA UNIVERSITA' DI FIRENZE

Firenze, 31 gennaio 2026

**Inaugurazione dell'anno giudiziario 2026
presso la Corte d'Appello di Firenze**

Signora Presidente reggente della Corte d'Appello, Signor Procuratore generale, Signor rappresentante del Ministro della Giustizia, Signori Presidenti degli Ordini degli Avvocati, Signora Presidente del Consiglio Regionale della Toscana, Signora Vicepresidente della Regione Toscana, illustri magistrati, avvocati, operatori di giustizia,

Cari cittadini presenti o democraticamente rappresentati

1. L'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 cade a tre anni di distanza ormai dall'insediamento dell'attuale Consiglio superiore della magistratura. Molto è cambiato in questo tempo trascorso e sembra passato un secolo da quando, nel 2023, all'avvio della Consiliatura, si faceva riferimento, come dato di condiviso sentire, alle “stelle fisse” della nostra Costituzione.

Molto è cambiato da allora e un poco è cambiata anche la cosmologia: siamo oggi sempre più consapevoli, chi con entusiasmo chi con rammarico, che di stelle veramente fisse ce ne sono poche e che comunque -lo si voglia o no- anche le più costanti stanno nel buio. Esse pulsano di materia viva e cambiano continuamente forma e luminosità. Verso quali destini evolvano è difficile dirlo, e, come constatiamo ogni giorno, c'è grande discordia tra chi vede, nella trasformazione, la nascita di una splendente supernova e chi l'oscuro destino che porta all'implosione dei buchi neri.

2. In un momento particolarmente critico per la storia del mondo e per quella del nostro paese, celebriamo l'inaugurazione 2026 con l'animo continuamente scosso dai crescenti conflitti tra magistratura e politica e nell'attesa convulsa dell'appuntamento referendario a cui saremo chiamati tra poco più di un mese.

È un clima, ovviamente, da cui non può chiamarsi fuori il Consiglio superiore della magistratura. Ci troviamo nell'ultimo anno della Consiliatura 2023-2027, avendo tanto lavoro alle spalle e tanto lavoro ancora da fare, ma senza sapere se il modello istituzionale di cui siamo espressione abbia un futuro oppure no.

Occorre affrontare questa fase così critica con maturità, equilibrio e fermezza. Maturità ed equilibrio servono anche per tracciare un bilancio di quanto è stato fatto nell'anno passato quando, dopo lo sprint dell'inizio, abbiamo provato a trovare il passo migliore per procedere nel medio e lungo termine.

Ogni Consiglio superiore della magistratura lavora nel contesto storico in cui si trova a svolgere il suo difficile compito. Ogni Consiglio ha i suoi meriti, i suoi limiti e le sue responsabilità e ogni Consiglio, come sempre nella vita, è tenuto a imparare dagli errori passati. Ciò che è fondamentale è avere sempre a cuore il valore della continuità istituzionale.

Simili considerazioni, che negli anni scorsi erano rivolte pensando soprattutto ai rapporti col passato, si proiettano oggi verso il futuro: l'auspicio è infatti che, comunque vadano i tentativi di riforma in corso, l'organo di autogoverno sappia mantenere questa continuità, il cui valore fondamentale è la tutela della indipendenza e autonomia della magistratura.

3. Nel corso di questi tre anni, l'attività del Consiglio superiore si è contraddistinta – lo dico senza enfasi retorica – per la volontà condivisa di migliorare l'efficienza dell'autogoverno. Saranno altri a giudicare se siamo riusciti davvero a realizzare questo obiettivo. Ma quello che è importante ribadire è che **abbiamo accettato la sfida della verifica empirica**, dunque l'idea che la qualità del servizio reso sia misurabile.

Si tratta di una sfida che non siamo i soli ad aver raccolto. Le dichiarazioni contenute nella Relazione presentata ieri alla inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 dal primo presidente della Corte di cassazione e dal Procuratore generale hanno fornito dati empirici estremamente incoraggianti riguardo ai progressi compiuti nell'amministrazione della giustizia, anche grazie agli stimoli del PNRR.

La sfida dei numeri – lo sottolineavo anche lo scorso anno – è però una sfida difficile. E ciò non solo perché i numeri sono talora indici severi e implacabili. Ma per una ragione più profonda: perché i numeri sono simboli. Simboli ancora più misteriosi e terribili delle parole e non è raro cadere nelle insidie e nelle trappole che proprio i numeri tendono a chi li maneggia senza prudente sapienza. Cifre e tabelle sono dunque importanti, ma costituiscono solo l'inizio, e non certo la fine, della discussione sull'efficienza e sulla qualità della giustizia.

Particolarmente incisiva è stata comunque, alla luce dei numeri, l'attività di recupero dell'arretrato compiuta dal Consiglio superiore nell'anno 2025, attività accompagnata dalla necessità di non trascurare le urgenze e gli affari correnti: notevoli sono stati in questo ambito i risultati conseguiti da tutte le Commissioni. Di tali risultati si dà atto nella Relazione annuale sull'attività del Consiglio elaborata ai sensi dell'art. 41 R.I. e recentemente approvata dal plenum. Ad essa rimando per i dettagli.

Lo sforzo sinergico per migliorare, nei limiti della nostra competenza e capacità di manovra, l'organizzazione del servizio giustizia, ha avuto tra i suoi momenti più significativi il processo di reclutamento di nuovi magistrati e riempimento di vuoti d'organico. Il Consiglio ha promosso e gestito, come in pochi altri momenti della sua storia, un alto numero di concorsi per tutti i ruoli della magistratura. A ciò si è aggiunto, il punto meriterebbe bel altro approfondimento, il nuovo reclutamento del personale dell'Ufficio studi e dei Magistrati segretari che ha consentito per la prima volta l'ingresso di membri laici.

Particolarmente impegnativi sono stati nel 2025, i vari concorsi MOT, che hanno visto l'accesso, la collocazione territoriale/funzionale e poi il giudizio di idoneità per centinaia di giovani magistrati.

Imponente anche il lavoro collegato ai vari “bollettoni”, che hanno movimentato, in un anno, più del 10% dei magistrati italiani. Opera meritoria, ma anche critica, stante l’alto numero dei posti e il rischio di creare, negli uffici, uno stato di precarietà e differimento degli affari dovuto ai flussi incrociati tra magistrati in partenza e in arrivo.

Si è fatto, e molto meglio si potrebbe fare, organizzandosi per gestire il turnover e la mobilità secondo modelli quantitativi più sofisticati, che considerino in modo coordinato i dati attuali, ma anche quelli storici e quelli prospettici concernenti i pensionamenti, le verosimili scoperture conseguenti ai tramutamenti, l’impatto delle altre procedure di mobilità, quali quelle per le sedi disagiate, i distacchi, ed altre.

Sarebbe veramente importante realizzare una gestione globale delle risorse umane e delle coperture degli uffici, fugando l’impressione che, con i tramutamenti ordinari, si versi acqua in un colabrodo. E’ difficile accettare che, a seguito dei tramutamenti, la situazione complessiva delle scoperture peggiori anziché migliorare. In fondo, esistono tanti contesti organizzativi in cui, con l’aiuto di adeguati modelli quantitativi e statistici, si possono fare ottime previsioni su quale potrà essere lo stato delle cose una volta realizzati gli interventi programmati.

Va pure detto che ogni tentativo di razionalizzare i tramutamenti corre il rischio di essere vanificato dal proliferare di strumenti di mobilità alternative e parallela, fondati sia su motivazioni di salute del magistrato e sulla necessità di assistenza dei familiari (anziani e disabili), sia sulle applicazioni e supplenze, ordinarie e straordinarie.

4. Il tempo a disposizione non consente resoconti analitici, per i quali rimando alla citata Relazione.

Tanti sarebbero i temi sui quali condividere le nostre riflessioni: si pensi, ad esempio, a quello delle c.d. “pratiche a tutela”, un istituto in trasformazione che tanto risente dei condizionamenti mediatici.

O a quello dei “fuori ruolo”, condizione certamente utile per l’arricchimento professionale del magistrato e per le amministrazioni che ne beneficiano, ma anche storica emorragia di risorse umane e di ambigua contaminazione tra potere giudiziario e potere politico.

Interessante sarebbe anche condividere una riflessione sulle scelte effettuate dal governo in merito agli strumenti eccezionali per raggiungere gli obiettivi del PNRR, scelte frutto anche della interlocuzione, a tratti promettente, con il Consiglio superiore. È stato tuttavia un altro frangente -esprimo qui una opinione del tutto personale- in cui la magistratura ha agito senza avere una visione strategica del proprio ruolo e senza saper comunicare efficacemente ai cittadini la propria disponibilità al sacrificio, ad esempio rinunciando, temporaneamente, agli esoneri parziali legati ai semidirettivi, alla formazione decentrata, ai Consigli giudiziari. Ci si è fatti piuttosto coinvolgere nel sistema delle applicazioni temporanee e delle sentenze a cottimo, raccogliendo un cerino che speriamo si spenga prima del possibile mancato raggiungimento degli obiettivi PNRR.

5. La natura di questo intervento mi costringe ad una sintesi estrema. Mi soffermerò dunque – molto brevemente – solo su alcuni ambiti di attività del Consiglio, ambiti che considero particolarmente significativi e per ragioni tra loro molto diverse.

A) In primo luogo, dirò qualche parola sul conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi;

B) in secondo luogo, mi soffermerò sul tema dei pareri resi dal CSM al Ministro della Giustizia, ai sensi dell'art. 10 della Legge 24 marzo 1958 n. 195;

C) infine, vorrei sottolineare alcune importanti attività sviluppate nel quadro delle relazioni internazionali.

6. L'attività di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi ha registrato un notevole numero di pubblicazioni di posti vacanti, cui ha corrisposto un congruo numero di incarichi conferiti.

Per i numeri rimando ancora una volta alla Relazione, sottolineando come si sia giunti certamente a ridurre considerevolmente i tempi medi di definizione. Analogο incremento va registrato in relazione alle procedure riguardanti le conferme nelle funzioni direttive e semidirettive.

Vero ciò, occorre rilevare come tali risultati – forse esaltanti in termini comparativi, ma certo difficilmente comprensibili per il comune cittadino – siano stati il frutto di un impegno davvero considerevole di risorse umane e di tempo. Accanto alla soddisfazione -ripeto un po' cerebrale- che offrono i numeri, continuo a interrogarmi, quale membro laico e dunque osservatore per conto della comunità generale, se tale impiego di energie sia proporzionato rispetto al rilievo che questa attività dovrebbe assumere nel quadro dei compiti istituzionali del Consiglio superiore.

Lo dico a titolo personale e con estrema franchezza: l'attività di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi continua ad essere grandemente sovradimensionata rispetto alla effettiva rilevanza della questione nell'ambito delle tante e complesse attività di autogoverno.

Le ragioni per cui questa attività occupa così tanto tempo e assorbe così tante risorse dipendono, da un lato, dalle aspettative che la comunità dei magistrati ripone in tali conferimenti, e, dall'altro, dalle difficoltà di decidere alla luce di criteri di valutazione che offrono spazio ad apprezzamenti fortemente discrezionali. È proprio all'interno di tali ampi margini che trovano modo di inserirsi, inevitabilmente, logiche correntizie.

Da questo punto di vista, non nascondo le mie perplessità in ordine alla concretizzazione che il Consiglio superiore ha voluto dare, nel 2024, alla riforma del Testo unico sulla dirigenza degli uffici giudiziari. La riscrittura del Testo aveva prodotto due testi tra loro alternativi, a lungo discussi, uno dei quali prevedeva uno stringente sistema di punteggi, che consentivano di “pesare” in modo controllabile i vari indici significativi. Tra i due, tuttavia, ha infine prevalso l'altro progetto di riforma, quello cioè che mantiene maggiori ambiti di discrezionalità nella scelta dei dirigenti.

Il nuovo Testo unico moltiplica, in realtà, i fattori da tenere in conto nella comparazione dei profili a confronto, senza offrire stringenti criteri di pesatura dei fattori medesimi. Lungo tale percorso è difficile contenere la deriva biografica e talora aneddotica, eclissando il criterio della rilevanza giuridica dei dati storici in esame. La decisione consiliare merita

il massimo rispetto, come tutte quelle in cui una maggioranza prevale, anche di poco. Ritengo, tuttavia, sia stata disfunzionale e politicamente miope, essendosi perduta una occasione per dimostrare che la magistratura è capace di autoriforma e di contenere da sola lo strapotere delle correnti.

Molto meglio sarebbe stato semplificare e rendere di più stringente applicazione i criteri, riducendo gli ambiti di discrezionalità, il cui esercizio offre occasione per negoziati tra le correnti, dando poi luogo a innumerevoli e spesso vittoriosi ricorsi amministrativi.

A proposito delle nomine dei direttivi, riferisco, per dovere istituzionale, un dato che a molti pare positivo e cioè che oltre l'80% delle nomine consegua ormai a decisioni unanimi della V Commissione e poi del Plenum. Segnale molto positivo si dice. Può essere. Ma ecco un caso in cui in numeri possono ingannare. Purtroppo, e parlo avendo presente la patologia dei concorsi universitari, non sempre la mancanza di competizione è un dato positivo come neppure lo è la presenza di un candidato unico. C'è il rischio, infatti, che la figura del "candidato unico" per il posto X si colleghi in modo non casuale, ma anzi preordinato, a quella di altri "candidati unici" destinati ai posti H, Y e Z.

7. Vengo adesso ai pareri resi al Ministro della Giustizia. Il Consiglio, tra tante difficoltà, legate all'urgenza, alla complessità delle questioni, e alla molteplicità delle posizioni presenti al suo interno, ha cercato di svolgere al meglio questo suo ruolo importante, rimanendo nell'ambito della sua limitata e particolare competenza, ma senza ridursi a burocratico esegeta dei testi di riforma in esame.

L'impegno ha riguardato tutte le più importanti riforme dell'anno 2025:

ricordo tra gli altri quelli resi;

-sulla Riforma dell'ordinamento giudiziario e l'istituzione dell'alta corte disciplinare, sia nel 2024 che nel gennaio 2025,

- sullo schema di disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri, recante “Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria del contingente ad esaurimento”;

- sul disegno di legge n. 1146/2024, di iniziativa governativa, concernente “Disposizioni e delega al Governo in materia di intelligenza artificiale”;

- Sul disegno di legge recante “introduzione del delitto di femminicidio e altri interventi normativi per il contrasto alla violenza nei confronti delle donne e per la tutela delle vittime”.

Molto si potrebbe dire sugli argomenti affrontati dai pareri, basti pensare appunto al tema della riforma costituzionale sulla separazione delle carriere, la istituzione dell’“Alta corte” e la riforma del CSM.

In proposito, come rappresentante istituzionale del Consiglio, ritengo opportuno segnalare, innanzitutto, la qualità dell’approfondimento effettuato e la natura costruttiva delle proposte. Nel caso delle contestatissime riforme costituzionali, il Consiglio ha elaborato, ad esempio, sia un parere di maggioranza che un parere di minoranza. In quei pareri contrapposti potevano esserci le basi per un dialogo capace di stemperare almeno in parte l’asprezza dell’attuale conflitto. Così non è stato.

Moltissimo avrei da dire su queste riforme, anche come professore di diritto penale che ha dedicato molto del suo tempo allo studio del diritto comparato e dei sistemi anglo-americani in particolare.

Nel dibattito sulla separazione vengono spesso evocati modelli processuali astratti, quali quello c.d. *adversary*, di origine anglo-americana. In proposito, si può innanzitutto rilevare come quei modelli, che pur ispirarono la riforma del codice di procedura penale del 1988, rimangono per molti altri versi inattuati nel sistema penale italiano: si pensi al ruolo della giuria popolare (sia nella forma del “*petit*” che del “*grand*” *jury*), alla presenza dilagante del *plea bargaining*, o alla discrezionalità del pubblico ministero e della polizia che possono cestinare qualsiasi notizia di reato. Nei sistemi angloamericani, inoltre, i *prosecutors*

raramente dirigono le indagini (affidate alla polizia o alle agenzie investigative di settore), né – è il caso dell’Inghilterra – esercitano le funzioni d’accusa al dibattimento, dove troviamo spesso un avvocato del libero foro, appositamente reclutato dalla polizia.

Insomma, ogni sistema giuridico è un “corpo” individuale, con le sue caratteristiche, la sua genetica e la sua storia. Come insegna la scienza medica: se taluno ha il fegato a sinistra e il cuore a destra (si tratta della condizione chiamata “*situs inversus*”), non è detto che vi sia una malattia in atto e che per ciò solo il paziente vada portato in sala operatoria.

Di fronte ad una fisiognomica atipica bisogna procedere con estrema cautela, cominciando da una accurata diagnosi circa l’esistenza di reali condizioni patologiche. La presenza di un *situs inversus* non è di per sé una malattia. L’attenzione va posta sulle patologie, diagnosticandole con cura ed evitando di operare chirurgicamente organismi sani o di rendere, per ragioni ideologiche, forzatamente destrimani i mancini.

Al tempo stesso, la condizione atipica del “*situs inversus*” non è neppure una garanzia di benessere e sanità, che dispensi da controlli e terapie, anche pesanti. È una condizione di anomalia che sarebbe scorretto negare: l’assetto dell’ordinamento giudiziario italiano è atipico, questo è certo. Se in questa atipicità c’è un valore, esso non può essere dato per scontato, ignorando quale sia la naturale fisionomia del processo accusatorio. Il valore della atipicità del nostro assetto ordinamentale va verificato e spiegato, utilizzando una epistemologia a base empirica e non ideologica.

8. In tutt’altro cielo rispetto all’ambito di attività appena menzionato, sta il lavoro che il Consiglio porta avanti nel contesto delle relazioni internazionali. Ad esse vorrei riservare qualche parola, non certo perché delle relazioni internazionali soprattutto perché il lavoro svolto da questa articolazione consiliare è davvero poco noto.

Nella Relazione sopra citata sono illustrate nel dettaglio le linee di azione della Nona Commissione e vi invito a leggere quelle pagine. Vorrei tuttavia segnalare un importante settore di attività, avvitato proprio dalla nostra Consiliatura. Si tratta dell’inserimento del Consiglio superiore, e dunque della voce dei magistrati italiani, nell’ambito del gruppo di lavoro anticorruzione operante in seno al G20 (il notissimo

forum internazionale che collega i 20 paesi più industrializzati del mondo corrispondenti ai due terzi del commercio e della popolazione mondiale, e all'80% del PIL prodotto nel pianeta). La partecipazione del CSM si è concretizzata nel contributo attivo al gruppo di lavoro che ha prodotto importanti documenti funzionali alla armonizzazione delle legislazioni e pratiche giudiziarie (e investigative) nei vari paesi del G20.

Lo sviluppo delle relazioni internazionali costituisce lavoro essenziale per affrontare le grandi sfide del presente, consapevoli del fatto che stiamo vivendo un tempo veramente unico. Un tempo che richiede una autentica disponibilità a rinnovare il nostro pensiero, a rielaborare le categorie attraverso cui affrontiamo, tra l'altro, i temi della giustizia.

9. Un'ultima riflessione vorrei dedicare, anche quest'anno, al ruolo particolare che i membri laici possono svolgere nel Consiglio superiore della magistratura. Ognuno di noi laici ha il suo percorso e porta con sé il suo sapere specifico, come avvocato o come professore. Ma, purtroppo o per fortuna, il Consiglio superiore non è l'Accademia dei Lincei. Siamo in Consiglio per investitura parlamentare e per rappresentare i cittadini: tutti i cittadini, atteso che, l'elezione ha luogo, con larghissima maggioranza, ad opera del Parlamento in seduta comune.

La rappresentanza dei cittadini si svolge innanzitutto attraverso un'azione di controllo. Ad essa segue, ed è altrettanto importante, un'opera di mediazione culturale.

Come tutti sanno in quest'aula, il mondo del diritto è fatto di norme complesse e di tanti necessari tecnicismi. È un sapere prezioso e antico. Ma guai se al cittadino comune il tecnicismo sembrasse solo una ingarbugliata massa di cavilli. Occorre, dunque, essere accorti mediatori culturali, ed essere capaci di avvicinare il mondo giuridico e giudiziario ai cittadini.

Ma la mediazione deve funzionare anche nell'altra direzione. Nel lavoro quotidiano dell'organo di autogoverno, bisogna che i laici sappiano portare, accanto al sapere tecnico, anche un altro punto di vista e un altro lessico.

Per i membri laici, interpretare il ruolo di rappresentanza nel Consiglio superiore della magistratura non è facile, anche perché strada facendo, manca l'interlocuzione con i cittadini e manca anche, purtroppo, la possibilità di utilizzare canali di comunicazione diretta e ufficiale con il

Parlamento da cui l'investitura proviene. Mancano, a differenza di altri paesi ove ciò accade, occasioni istituzionali e periodiche ove i membri laici possano riferire alle assemblee parlamentari, dialogando con coloro che li hanno eletti. Questa assenza favorisce, a discapito del collegamento con l'istituzione parlamentare, quella con singoli gruppi o partiti politici, trasformando il ruolo dei laici in quello di delegati degli stessi. Anche questa è una stortura, a cui andrebbe posto rimedio attraverso meccanismi più sofisticati rispetto al sorteggio.

10. In questo quadro così critico, una delle occasioni di incontro e di fertile interazione con i protagonisti della vita giudiziaria e con i cittadini è costituita proprio dalle inaugurazioni dell'anno giudiziario. È una occasione cerimoniale sì, ma anche un momento di socialità condivisa e d'incontro reale con le persone.

11. Grazie per la vostra attenzione e buon anno giudiziario a tutti!