

## **VOLTARE PAGINA**

*Antonietta Carestia*

1. Le recenti indagini della Procura di Perugia, con l'uso di strumenti informatici di nuova generazione, hanno consentito di acquisire elementi rilevanti a carico di consiglieri ed ex consiglieri del CSM, con un danno d'immagine gravissimo per l'Organo di autogoverno, determinando una crisi istituzionale difficile da gestire e dai risvolti imprevedibili.

Un *trojan horse*, un virus che nel nome evoca scenari omerici, una volta inserito in quella *protesi umana* che è diventato oggi il portatile, ci ha restituito plasticamente "l'ambiente", con i suoi incontri, le trame, i complotti, le aspettative e i progetti di carriera, i patti più o meno leciti tra consiglieri in carica, ex consiglieri e politici, per favorire o danneggiare qualcuno.

Certamente, le informazioni acquisite hanno messo in evidenza il ruolo delle correnti nelle politiche consiliari di copertura dei posti direttivi, in parte note o facilmente immaginabili sulla base delle nomine ad uffici direttivi ed apicali degli ultimi anni, che spesso hanno visto il prevalere non di chi era notoriamente ritenuto il migliore sul piano tecnico – giuridico ed organizzativo, ma di chi era meglio in grado di muoversi e di apparire, sulla spinta di un carrierismo sempre più sfrenato, guardando anche alla politica, che a sua volta assecondava e/o agevolava queste scelte consiliari per evidenti interessi di parte.

Ma non era immaginabile che per la copertura del posto di Procuratore capo di Roma, dopo il pensionamento di Giuseppe Pignatone, e per influenzare la nomina dei vertici in altre importanti Procure, ci fossero conciliaboli notturni tra consiglieri del CSM in carica, ex consiglieri in servizio presso la stessa Procura con aperte aspettative di carriera, come Luca Palamara, o passati da tempo alla politica, come il sen. Cosimo Ferri, e con la ineffabile presenza dell'on. Luca Lotti, accusato di favoreggiamento nell'inchiesta CONSIP condotta proprio dalla Procura di Roma.

Il fatto, che pure ha determinato ovvie ed immediate risposte sul piano penale e disciplinare, è talmente grave da sembrare inverosimile e la prima reazione da parte dei magistrati è stata proprio quella di stupore misto a disagio, per la distanza siderale di tale comportamento dal modello praticato nel quotidiano servizio di giustizia, volto ad assicurare la piena effettività dei diritti delle persone, secondo un'etica della professione che ci ha regalato negli anni figure ormai storiche di magistrati.

Ma stupore e disagio hanno ben presto lasciato il posto ad una diffusa e severa riflessione sui rapporti tra magistratura e politica e sulle scelte di politica giudiziaria da perseguire.

E' evidente che quanto accaduto ha fatto crollare la fiducia dei cittadini nella giustizia, aggravando una crisi già in atto ed indebolendo l'argine di resistenza contro gli attacchi alla indipendenza della magistratura che abbiamo già visto nel corso degli anni ripetersi senza successo e che oggi trovano nel "caso Palamara" un'occasione direi storica per mettere in campo una "grande riforma" della giustizia, in una situazione politica particolarmente favorevole.

Di fronte a fatti così gravi che in poco tempo hanno sovvertito urgenze e ordine di questioni da affrontare, non è più rinviabile una presa d'atto dei profondi problemi che agitano la giustizia e che richiedono risposte tempestive ed efficaci.

In primo luogo, è necessario senza ulteriori ritardi porre mano a quell'autoriforma di cui sento parlare da oltre trent'anni, adottando misure di carattere organizzativo che potrebbero migliorare di molto tempi di definizione, condizioni di lavoro, carichi, produttività e per l'effetto la qualità del lavoro, assicurando risposte di giustizia in tempi ragionevoli. So di fare un discorso particolarmente difficile, cui nei miei lunghi anni di giudice civile non sono mai riuscita a dare concretezza per un contesto strutturale che di fatto ostacolava ogni tentativo personale e quindi isolato di cambiamento; ma continuo a pensare che la rivoluzione dal basso è possibile, che nuove modalità di gestione e meccanismi di semplificazione possono essere introdotti senza interventi legislativi, che insomma ci sono margini per un diverso modo di fare giustizia e per ridurre i tempi di definizione dei processi.

Autoriforma significa anche investire sul proprio ruolo nell'agire quotidiano, coltivare uno spirito di servizio e non di potere, vivere in concreto la indipendenza che è la massima garanzia per tutti, realizzare quel profilo alto di magistrato cui Piero Calamandrei guardava nel suo *Elogio dei giudici* e che non è affatto raro oggi incontrare e riconoscere in molte figure di magistrati, giovani e meno giovani.

E' necessario avviare questo nuovo corso nella consapevolezza della sua urgenza e nella convinzione che la magistratura racchiude al suo interno le forze morali ed intellettuali necessarie per recuperare il terreno perduto in termini di credibilità e di prestigio.

Se infatti la scalata della Procura di Roma e i progetti dei magistrati coinvolti sono stati bruscamente interrotti, questo lo si deve alla stessa magistratura inquirente che, in un frangente così difficile e in un clima di lotta politica, ha dimostrato capacità tecniche, fermezza nell'azione, indipendenza e libertà da condizionamenti corporativi.

2. I fatti sconcertanti che sono emersi riportano in primo piano il tema del sistema elettorale del CSM, che va affrontato con altrettanta urgenza, insieme ad altri interventi pur necessari per una razionalizzazione del sistema ed una maggiore efficienza in termini di costi, tempi, durata dei processi. Il ritardo ad oggi accumulato è grave e questo rende la magistratura ancora più debole di fronte alle iniziative della politica.

Dopo la storica tempesta giudiziaria di "Mani pulite" negli anni '90, la rivalse del mondo politico che aveva assistito al dissolversi di partiti, interessi economici consolidati, posizioni ed aspirazioni personali, ha sempre cercato di limitare in qualche modo i poteri della magistratura per sottrarre il concreto operare della politica al controllo giudiziario.

Questo spirito si coglie pienamente nel comunicato che l'*Unione Camere Penali Italiane* ha diffuso in occasione della morte di Francesco Saverio Borrelli, in cui si fa risalire all'inchiesta Mani Pulite *"la trasfigurazione del potere giudiziario inquirente nel più formidabile, incontrollabile ed irresponsabile potere politico mai esercitato nel nostro Paese.... Mani pulite, lungi dal poter essere beatificata, è entrata nella storia del diritto italiano per il grave e diffuso arretramento delle garanzie processuali che quella inchiesta determinò, con estese influenze*

*negative su tutto il sistema giudiziario, tuttora presenti”*. Immediata la replica dell’ANM, con un comunicato in cui si sottolinea *la “bieca e triste polemica, con un insieme di rozzi luoghi comuni, con un intento di polemica politica che sconcerta ed offende la persona, la memoria, la storia, le istituzioni e l’intera Magistratura”*.

L’episodio, pur appartenendo alla cronaca, è significativo perché rende plasticamente il clima politico di scontro e in qualche misura di rivalsa in cui ormai da tempo si operano le scelte di politica giudiziaria.

E in questo clima è maturata la “grande riforma della giustizia”, con un disegno di legge che, dopo alcune modifiche, è stato presentato dal Ministro Bonafede al Consiglio dei Ministri ed approvato “con riserva” nella seduta del 31 luglio 2019, poco prima della mezzanotte.

La riforma interviene con legge delega sul processo civile e sul processo penale, sull’ordinamento giudiziario, sulla eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e modifica con norme di diretta applicazione l’attuale disciplina sulla costituzione e il funzionamento del CSM e sulla flessibilità delle piante organiche della magistratura.

L’approvazione è avvenuta con riserva per la mancanza di un accordo sui profili penalistici, come precisato dallo stesso Ministro in varie dichiarazioni alla stampa, ma sullo sfondo c’è la diversa posizione delle forze di governo su temi importanti, tra i quali la separazione delle carriere tra magistrati giudicanti ed inquirenti, oggetto di una proposta di legge costituzionale d’iniziativa popolare (A.C. 14/2017 - mantenuta all’o.d.g. ai sensi dell’art. 107 del Regolamento), all’esame della 1° Comm. Affari Costituzionali, in sede referente, che ha tenuto una seduta proprio il 31 luglio 2019, quasi in coincidenza temporale con l’esame del disegno di legge Bonafede.

Dunque, *la lunga notte della giustizia*, come la stampa ha titolato il resoconto della seduta, non ci ha consegnato un testo definitivo, essendo possibili ulteriori cambiamenti, ma per espressa dichiarazione del Ministro della giustizia non subirà modifiche la disciplina sulla costituzione e sul funzionamento del CSM ed in particolare il criterio del sorteggio cui l’articolato fa riferimento per la elezione dei componenti.

Sul contenuto complessivo della riforma si rinvia ai contributi in questo numero di Chiara Graziosi e Laura Mancini; mi soffermerò sul

tema del sistema elettorale previsto per la elezione del CSM, particolarmente importante per la magistratura e per le magistrature in particolare.

3. Il disegno di legge Bonafede, allo scopo dichiarato di ridurre il peso delle correnti dell'ANM sull'elezione dei componenti togati del CSM ed eliminare in tal modo le successive interferenze sulle politiche consiliari, dopo avere aumentato da sedici a venti i componenti togati e da otto a dieci i componenti di nomina parlamentare, prevede un procedimento elettorale bifasico.

Nella prima fase, in ciascuno dei diciannove collegi preventivamente individuati con decreto del Ministro, è sorteggiato un numero di magistrati pari al 20% degli eleggibili che siano cioè in possesso dei requisiti richiesti; i magistrati sorteggiati potranno poi presentare la candidatura nel collegio ove esercitano le funzioni. Nella seconda fase sono eletti i magistrati che in ciascun collegio hanno ottenuto il maggior numero di voti; invece, nel collegio costituito da magistrati della Corte di Cassazione con funzioni di legittimità, della Procura generale presso la stessa Corte e del TSAP sono eletti i due candidati con maggior numero di voti.

Il testo, che nella precedente versione anticipava il sorteggio alla prima fase, è stato modificato verosimilmente per sottrarlo ai rilievi di incostituzionalità da più parti sollevati in relazione all'art. 104 Cost. , secondo il quale i componenti togati sono "eletti" da tutti i magistrati ordinari; ma nonostante la modifica apportata la disposizione viola apertamente il dettato costituzionale per l'ovvia considerazione che la scelta casuale dei candidabili introduce una modalità che comunque falsa il procedimento che nella prima parte vede l'applicazione di un criterio "non elettivo", il che travolge anche la successiva elezione.

In termini di assoluta criticità si è già espressa la Giunta dell'ANM, che ha *"respinto qualsiasi ipotesi di sorteggio comunque regolamentata"* perché palesemente incostituzionale e *"svilente per l'intera Magistratura sia con riferimento all'elettorato attivo sia con riferimento all'elettorato passivo"*, rilevando altresì che la limitazione del sorteggio ai soli membri togati *"comprova l'oltraggiosa sfiducia nei confronti dei magistrati"*.

Molte altre le critiche mosse alla riforma elettorale del CSM, la quale neppure sembra assicurare l'obiettivo di eliminare il peso delle correnti nella selezione dei candidati, perché trasferisce a livello locale le operazioni di organizzazione del voto, favorendo certamente le correnti con una più ampia base associativa o comitati e gruppi con una visione corporativa e localistica dei problemi della giustizia, con evidenti effetti negativi sulle successive politiche consiliari.

Nei *Memorabilia* Senofonte attribuisce a Socrate il detto che “*era insensato eleggere con sorteggio i governanti della città, quando nessuno vorrebbe servirsi di un pilota scelto con sorteggio ...né di alcuno scelto per un'altra attività nella quale gli sbagli producono danni molto minori di quelli commessi nella guida dello Stato*”.

E' il principio della competenza che Socrate fa valere contro le pratiche democratiche del sorteggio delle cariche pubbliche, principio che può essere assunto in senso lato anche per le elezioni dei componenti togati del CSM, per evitare che l'inesperienza dei sorteggiati poi eletti, nell'affrontare questioni ordinamentali e di politica giudiziaria, oltre ad incidere negativamente sull'attività consiliare, rafforzi anziché eliminare o ridurre il controllo e le interferenze delle correnti.

E così all'insegna dell'*uno vale uno*, già di recente negativamente sperimentato nella vita politica del Paese, viene ad essere danneggiato lo stesso ruolo istituzionale del CSM, che è organo di rilevanza costituzionale ed è presieduto dal Capo dello Stato, con una evidente accentuazione dei profili di organo di alta amministrazione.

A tali rilievi critici aggiungo che la disciplina del nuovo sistema elettorale ignora la questione della rappresentanza di genere, di cui non vi è traccia neppure nella Relazione, forse in nome di quell'uguaglianza che è il necessario presupposto del sorteggio e che cancella ogni identità di genere.

E' pur vero che secondo il calcolo delle probabilità, essendo ad oggi la magistratura composta per oltre il 50 % da donne, il sorteggio per la selezione dei candidati potrebbe casualmente premiare le donne che dovrebbero poi candidarsi nella seconda fase elettiva; ma questa casualità rende inaccettabile la soluzione proposta, in aggiunta a tutte le altre valutazioni negative già sopra esposte.

4. Una riforma elettorale del CSM è certamente necessaria, attesi i risultati negativi dell'attuale sistema introdotto con la legge 2002/44; il caso "Palamara" ha solo reso evidente un'urgenza avvertita da tempo.

Già nel corso della precedente legislatura il Ministro della giustizia, Andrea Orlando, valutando favorevolmente le sollecitazioni da più parti avanzate per una riforma del sistema elettorale del CSM, aveva istituito una Commissione, con la presidenza di Luigi Scotti, che aveva concluso i lavori nel marzo 2016, prospettando varie ipotesi e privilegiando un sistema articolato in due fasi, la prima di tipo maggioritario per collegi territoriali, la seconda di tipo proporzionale per collegio nazionale e liste concorrenti, con la possibilità di esprimere un secondo voto per un candidato di genere diverso, anche di altra lista. Nella Relazione conclusiva si precisava che tale sistema rispondeva "all'esigenza di favorire la parità di genere", garantendo nel contempo la possibilità di scelta tra un'ampia platea di aspiranti non più vincolati a designazioni di gruppi associativi consolidati.

La proposta si incentrava comunque sul carattere facoltativo della seconda preferenza che rendeva del tutto incerta l'affermazione di candidate sia al primo che al secondo turno, nonostante il meccanismo di riequilibrio previsto nella seconda fase che, in caso di mancata realizzazione della parità di genere, recuperava i candidati del genere meno rappresentato tra i più votati ma non ammessi al secondo turno.

Lo stesso CSM, nel formulare il proprio parere, con delibera del 7 settembre 2016 rilevava che la proposta non assicurava una "*necessaria rappresentanza effettivamente paritaria*", che poteva essere perseguita "*con la previsione di una indicazione obbligatoria di un secondo candidato di genere diverso in entrambe le fasi elettorali ipotizzate nella Relazione*".

Ma anche la proposta di legge n. 4512/2017 ("*Modifiche alla legge 24 marzo 1958, n. 195, in materia di equilibrio tra i sessi nella rappresentanza dei magistrati presso il Consiglio superiore della magistratura*"), presentata alla fine della scorsa legislatura dall'on. Donatella Ferranti, all'epoca presidente della Commissione giustizia della Camera, non si discostava dal carattere facoltativo del secondo voto in

favore di un candidato di sesso diverso dal primo, oltre ad introdurre modifiche di carattere non sostanziale, come l'ordine alternato per sesso nell'elenco dei candidati da presentare all'elettore (<http://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/gi0619.htm>).

La proposta non ha avuto seguito per la scadenza della XVII legislatura, ma il dibattito aperto sia all'esterno che all'interno della magistratura ha portato alla costituzione di un tavolo di lavoro ANM-ADMI per la ricerca di soluzioni condivise, idonee a superare quella presenza marginale di donne che è stata registrata nelle ultime consiliature; nel 2010/2014 due le donne elette, una sola nel 2014/2018 e cinque nell'attuale consiliatura, di cui l'ultima subentrata il 21 giugno 2019 ad un consigliere dimissionario dopo la vicenda "Palamara".

Il tavolo di lavoro, dopo la fase organizzativa, ha acquisito un articolato parere di costituzionalisti che pubblichiamo in questo numero, quale contributo alla ricerca e alla costruzione di un sistema elettorale che valga ad assicurare la piena partecipazione delle donne all'Organo di autogoverno, superando quelle resistenze culturali che ancora oggi condizionano pesantemente il funzionamento democratico di detto organo e le sue scelte di politica giudiziaria.

L'indagine, di particolare complessità, è stata svolta con specifico riferimento alla compatibilità costituzionale delle quote di risultato e/o alla possibilità di fare ricorso ad altri strumenti di riequilibrio della rappresentanza di genere; le ipotesi prospettate, con i dati raccolti, costituiscono materiale utile per la elaborazione di proposte che sono allo studio.

E' sconsolante prendere atto che il deficit di rappresentanza di genere nell'Organo di autogoverno, denunciato dall'ADMI fin dalla sua costituzione nel lontano 1991, è un nodo ancora oggi irrisolto e che soprattutto nuove difficoltà si affacciano all'orizzonte.

Infatti, due proposte di legge A.C. 226/2018 e 227/2018 ( *primo firmatario on. Stefano Ceccanti*) sono state presentate alla Camera il 23 marzo 2018; la prima diretta ad introdurre un sistema a collegi uninominali maggioritari in cui il voto può incentivare una valutazione più attenta dei requisiti personali, la seconda prevede la introduzione del voto alternativo nei collegi uninominali maggioritari in luogo della

maggioranza semplice, consentendo all'elettore di esprimere anche una seconda preferenza; in entrambe le proposte è del tutto assente il tema della rappresentanza di genere nella composizione del CSM.

In termini di maggiore gravità si presenta la soluzione contenuta nel disegno di legge Bonafede, con il criterio del sorteggio.

5. **“Oggi si volta pagina nella vita del CSM”**, queste le ferme parole del Presidente della Repubblica al plenum del CSM convocato per l'insediamento di due consiglieri subentrati a due dei quattro consiglieri dimissionari, rimasti coinvolti nella vicenda “Palamara”.

E' un monito severo che vale a sottolineare la grande preoccupazione chiaramente espressa *“per un quadro sconcertante e inaccettabile”* che ha prodotto *“conseguenze gravemente negative per il prestigio e l'autorevolezza non soltanto del Consiglio ma dell'intero ordine giudiziario”*; ma proprio per la consapevole gravità del momento vuole anche essere un invito rivolto a tutti i magistrati a voltare pagina.

**Voltare pagina** significa per i più proseguire il cammino della giurisdizione, avendo una maggiore consapevolezza della propria funzione come servizio per il cittadino, per pochi significa riprendere il cammino che è stato interrotto da una frenetica ricerca di carriere, incarichi, prebende, e recuperare finalmente il proprio ruolo di magistrato.

Per tutti, voltare pagina significa partecipare con rinnovato impegno e spirito di libertà alla vita dell'ANM e delle correnti, quale luogo di elaborazione culturale e politica delle scelte associative che nel tempo hanno assicurato un alto profilo della magistratura associata ed una forte etica della funzione da parte dei singoli magistrati.

Ma significa anche prendere atto che le donne in magistratura hanno raggiunto una percentuale del 53 % e che questa presenza reclama a gran voce un riconoscimento nell'Organo di autogoverno mediante adeguati strumenti di parità.

Fare ancora oggi queste battaglie, come trent'anni fa, genera qualche amarezza per i ritardi della politica nel farsi carico delle problematiche di genere, ma i tempi forse sono maturi per un cambiamento.

E l'elezione di una donna, Ursula Von der Leyen, a Presidente della Commissione europea, con il suo interessante programma di

valorizzazione dei saperi delle donne, è un segnale importante che va in questa direzione.

6. La crisi di governo annunciata dal Presidente del Consiglio nella tarda serata di mercoledì 8 agosto, mentre erano in corso i lavori per la pubblicazione di questo numero, apre uno scenario di grave incertezza politica per il Paese ed un nuovo fronte pieno di incognite per la giustizia, che renderà ancora più difficile il pur necessario processo di riforme che si era appena avviato.

La gravità della situazione con tutte le problematiche da affrontare, sul piano interno e nei rapporti con l'Unione europea, richiedono fermezza, massimo di responsabilità, spirito unitario da parte dell'ANM e delle correnti associative ed un rinnovato e forte impegno da parte dei singoli magistrati a difesa dell'autonomia ed indipendenza della magistratura.