

CRISI DI CREDIBILITA' DELLA MAGISTRATURA E INTERVENTI POSSIBILI

Carlo Brusco

Sommario: 1. Premessa. -2. Il sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura. – 3. L'associazionismo giudiziario e la funzione delle correnti. -4. Il sistema delle correnti e la funzione svolta nel conferimento degli incarichi. – 5. Interventi necessari. Le regole etiche. I rapporti tra i richiedenti incarichi e chi deve decidere sulle richieste. -6. Altre regole etiche. Gli incarichi non istituzionali. Il ritorno alla giurisdizione. -7. Interventi normativi auspicabili. -8. In particolare: gli incarichi extragiudiziari. -9. Gli incarichi direttivi e le differenze di genere.

1. Premessa.

Le vicende emerse in quest'ultimo periodo, in particolare quelle riguardanti le indagini di Perugia, hanno messo in luce un sistema di potere e della sua gestione che, se poteva essere immaginato da chi ha fatto parte per decenni della magistratura, ha stupito per la sua diffusione e per la sua pervasività.

Queste vicende non hanno turbato più di tanto i rappresentanti delle associazioni dei magistrati che hanno emesso comunicati che, senza disconoscere la gravità del quadro emerso (ma spesso sottovalutandola), non sembrano però avere la minima consapevolezza della gravità delle conseguenze cui potrà condurre questa situazione in termini di credibilità dell'attività giudiziaria.

Il problema più rilevante di questa vicenda non è costituito dalla perdita di credibilità delle singole persone intervenute in queste vicende spartitorie: credo che ai molti magistrati seri e corretti che popolano le nostre aule giudiziarie (e ritengo, sperando di non essere prossimamente smentito, che si tratti dell'assoluta maggioranza) non interessi nulla di questi soggetti.

Ben maggiore è la preoccupazione per la credibilità dell'istituzione. È lecito che il cittadino si chieda: se i magistrati gestiscono con questa disinvoltura le vicende riguardanti la loro “carriera” e gli interessi

riguardanti l'attribuzione degli incarichi ai loro colleghi e amici come fanno ad essere sempre indipendenti nella gestione dei processi, soprattutto nei casi in cui vengono in gioco interessi, anche economici, di grandissima rilevanza?

Credo sia quindi necessario individuare le regole (non solo etiche) che i magistrati dovrebbero osservare e le modifiche normative da sollecitare che siano idonee ad evitare che, per il futuro, si ricreino situazioni quali quelle alle quali abbiamo assistito in quest'ultimo periodo.

2. Il sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura.

Vorrei subito sgomberare il campo da quello che da molti viene ritenuto, a giudicare dalle reazioni che si sono avute sulle vicende di cui stiamo parlando, l'unico problema da risolvere. Si dice, da parte di molti commentatori, che, per evitare la degenerazione correntizia emersa dalle indagini perugine, sia necessario modificare il sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura. Risolto questo problema sarebbero automaticamente risolti tutti gli altri e il CSM tornerebbe a costituire l'organo di garanzia idoneo a risolvere tutti i problemi relativi all'attribuzione delle funzioni direttive e semidirettive (oltre che di diversi incarichi) a coloro che hanno effettivamente dimostrato, nel corso delle funzioni svolte, di essere idonei a ricoprire questi incarichi.

Credo che sia facile dimostrare che si tratta di una vera e propria illusione. A parte la proposta demagogica e populista dell'estrazione a sorte dei componenti dell'organo di autogoverno – che certamente escluderebbe l'intervento delle correnti nella designazione dei candidati ma non garantirebbe l'esclusione di un loro successivo intervento nella gestione delle nomine – credo che dobbiamo essere coscienti che il problema non è quello di un intervento delle correnti nella scelta dei candidati.

Anzi le correnti in cui si riconoscono la gran parte dei componenti del CSM potrebbero, anche oggi (e qualche volta di fatto ciò avviene) costituire un utile strumento per l'individuazione dei candidati migliori purché i criteri da utilizzare in questa scelta non venissero collegati al criterio della “fedeltà” dei medesimi candidati alle indicazioni che provengono dagli organi dirigenti correntizi bensì alle capacità

professionali e alla indipendenza di giudizio dimostrata dai vari candidati nello svolgimento delle funzioni in precedenza svolte.

3. L'associazionismo giudiziario e la funzione delle correnti.

Non credo sia necessario spendere troppe parole per spiegare ad un pubblico di esperti gli aspetti positivi della costituzione e del funzionamento dell'Associazione Nazionale Magistrati (nella quale, alcuni decenni fa, confluì anche l'altra associazione, di impronta conservatrice, costituita dall'Unione Magistrati Italiani). Mi limito a richiamare le battaglie condotte dall'ANM in difesa dell'autonomia e dell'indipendenza dell'intera magistratura, degli uffici giudiziari e dei singoli magistrati.

Non tutte queste battaglie hanno avuto un esito positivo e, negli ultimi anni (in particolare con le riforme del 2006/2007), l'ANM non è riuscita ad opporsi efficacemente, se non in parte, a forme occulte di reintroduzione di meccanismi carrieristici nei percorsi di progressione nelle funzioni svolte dai magistrati.

Diversa è ovviamente la funzione svolta dalle correnti fin dal loro apparire avvenuto in tempi successivi rispetto alla ricostituzione dell'ANM. Era addirittura ovvio che, all'interno della magistratura, emergessero posizioni diverse sugli orientamenti politico istituzionali riguardanti l'istituzione giudiziaria. Solo nei sistemi politici non democratici la magistratura si presenta come un sistema chiuso e monolitico nei suoi orientamenti. Nei sistemi democratici si formano invece orientamenti diversi - in particolare sui temi "politicamente sensibili" riguardanti il funzionamento della giustizia - spesso inevitabilmente condizionati dalla visione politico culturale dei singoli magistrati che, naturalmente, non deve condizionarli nelle decisioni giudiziarie che devono sempre rifarsi a criteri interpretativi corretti e "plausibili" e non ricorrere a forme disapplicative della norma "sgradita".

Sotto questo profilo le correnti hanno svolto, in linea di massima, una funzione positiva e non si sono arrogate il compito, a loro non spettante, di imporre determinate linee interpretative. Lo dimostra il fatto che spesso la diversità di orientamenti nelle decisioni giudiziarie prescinde del tutto dall'appartenenza correntizia dei singoli magistrati che questi orientamenti esprimono o dalla mancanza di una tale appartenenza.

4. Il sistema delle correnti e la funzione svolta nel conferimento degli incarichi.

Ben diverso è il giudizio che deve essere espresso sulle funzioni che le correnti si sono nel tempo auto attribuite in materia di conferimento degli incarichi, in particolare di quelli direttivi o semidirettivi. In questo settore abbiamo assistito ad una vera e propria “invasione di campo” da parte delle correnti che impongono, con i loro accordi, la scelta e la spartizione di questi incarichi.

Che il sistema funzionasse in questo modo era già apparso evidente in precedenza ma le risultanze delle indagini svolte a Perugia non solo confermano quello che era già noto ma vanno ben al di là di quanto era immaginabile. Si badi: questo tipo di intervento delle correnti svolto al di fuori dei meccanismi istituzionali sarebbe da ritenere inammissibile anche se svolto con criteri volti a riconoscere le qualità dei singoli candidati perché si sovrapporrebbe comunque alle valutazioni degli organi istituzionalmente preposti alla scelta. Doppia inaccettabile deve quindi ritenersi quando il parametro adottato sia quello legato (spesso esclusivamente) alla fedeltà correntizia del candidato.

Dal contenuto delle intercettazioni rese note emerge infatti che i rappresentanti delle correnti appaiono, in linea di massima, del tutto disinteressati (salvo affermazioni di principio del tutto generiche) alla valutazione delle qualità professionali dei prescelti a ricoprire gli incarichi e sembra che l'unico problema rilevante sia quello della fedeltà all'appartenenza correntizia. Mai vengono in considerazione le qualità riguardanti l'indipendenza di giudizio del prescelto o le sue qualità professionali dimostrate in specifiche attività da lui svolte in precedenza. Addirittura emergono in questi rapporti richieste di favori personali estranei all'attività giudiziaria.

5. Interventi necessari. Le regole etiche. I rapporti tra i richiedenti incarichi e chi deve decidere sulle richieste.

Come affrontare questi problemi senza avere la pretesa di risolverli tutti in un unico contesto? Anzi con la consapevolezza che anche la soluzione di una minima parte di essi richiederà anni e che non tutti i problemi sono adeguatamente risolvibili.

Credo che esistano più versanti su cui è possibile intervenire per evitare che inveterate abitudini spartitorie divengano la vera e unica realtà su cui si fonda il percorso degli incarichi dei magistrati.

Il primo versante è quello della coscienza etica del magistrato. Già v'è da dire, sotto questo profilo, che l'osservanza di una coscienza etica dovrebbe essere connaturata a chi svolge la delicata funzione del magistrato: le regole di indipendenza e autonomia di giudizio che valgono nelle decisioni giudiziarie perché non dovrebbero valere nei casi in cui quelle stesse persone si trovano in competizione con altre parimenti legittimate a richiedere quell'incarico?

Da quanto è emerso nell'indagine richiamata sembra invece che non valgano più, in questi casi, i principi di indipendenza del giudizio e di valutazione oggettiva delle ragioni delle parti cui il magistrato si affida quando decide una causa. Vale di più, quando si tratta di attribuire incarichi di qualunque genere, l'esistenza di sostegni esterni rivolti a chi ha il compito di attribuire l'incarico e comunque vale di più, rispetto ad altri criteri, l'appartenenza ad un determinato schieramento del candidato che deve prevalere.

Tra l'altro stiamo parlando di obblighi di correttezza del magistrato espressamente previsti dall'art. 10 del codice etico dell'ANM che già oggi vieta al *“magistrato che aspiri a promozioni, a trasferimenti, ad assegnazioni di sede e ad incarichi di ogni natura”* di adoperarsi *“al fine di influire impropriamente sulla relativa decisione”* e di non accettare *“che altri lo facciano in suo favore”*. In tutti questi casi, continua l'art. 10, il magistrato *“si astiene da ogni intervento che non corrisponda ad esigenze istituzionali”*.

Ed anche la dottrina più avvertita (si veda l'articolo di Andrea Proto Pisani pubblicato su *Il Foro Italiano*, 2019, V,301) ha di recente (e prima ancora che venissero pubblicate le notizie sul procedimento di Perugia) affermato l'esigenza di una applicazione rigorosa dell'art. 10 in questione.

Come utilizzare in via preventiva questo strumento?

L'ANM (ma un bel segnale verrebbe anche dalle singole correnti che invitassero i loro associati a fare altrettanto) potrebbe richiedere ai singoli magistrati associati un impegno personale - sottoscritto da coloro che ricoprono ruoli istituzionali - di rifiutare di parlare con gli interessati (o con gli amici degli interessati) degli incarichi per i quali hanno fatto

richiesta. Gli organismi cui compete la decisione sulle richieste dovranno poi attrezzarsi per essere in grado di fornire agli interessati tutte le notizie sui momenti della procedura non coperti da segreto o riservatezza.

Sull'altro versante ai singoli magistrati associati potrebbe invece richiedersi un impegno scritto a non cercare alcun contatto, diretto o indiretto, con coloro che dovranno decidere sulle loro richieste. Insomma l'iscritto all'ANM (ma anche a una determinata corrente) deve sapere che se, per un determinato incarico, ha fatto richiesta anche un collega non iscritto all'associazione o di corrente diversa dalla sua (o non aderente ad alcuna corrente) che presenta migliori requisiti coloro che fanno parte degli organi deliberativi – compresi quelli della sua corrente di appartenenza - voteranno per l'altro collega dimenticandosi dell'appartenenza all'associazione o di quella correntizia.

Sarebbe un bel segnale anche perché – ne ho già accennato ma il principio andrebbe sempre ribadito – è difficile far credere all'opinione pubblica che i magistrati siano imparziali e indipendenti quando devono decidere le cause degli altri e perdano questa loro qualità se la scelta da operare riguarda personalmente loro stessi o gli appartenenti alla loro medesima corrente.

6. Altre regole etiche. Gli incarichi non istituzionali. Il ritorno alla giurisdizione.

Ma esistono altre regole etiche alle quali i magistrati potrebbero (o dovrebbero secondo la mia opinione) assoggettarsi. Penso in particolare ai magistrati che accettano di essere candidati a incarichi istituzionali: ben potrebbero l'ANM e le singole correnti chiedere loro l'impegno di ritornare, (possibilmente subito!) esaurito questo incarico, alla giurisdizione.

Un impegno formale di questo genere eviterebbe anche il solo dubbio che l'incarico in questione possa costituire un "trampolino di lancio" per altre e diverse carriere.

E pensiamo che non sia possibile accelerare i tempi della ripresa del servizio da parte di coloro che sono stati membri del CSM o di altra istituzione?

Ma anche il CSM può fare molto per contrastare la degenerazione correntizia di cui stiamo parlando: per esempio contrastando le nomine "a pacchetto" e pretendendo che le nomine avvengano secondo un rigoroso

criterio cronologico e di priorità che deve essere ricollegato ad un criterio temporale oggettivo (l'unico che mi viene in mente è la data in cui si è verificata la vacanza). Ciò renderebbe più difficili gli "scambi" tra correnti anche se dobbiamo attenderci trucchi di tutti i generi per ovviare alle difficoltà che si creerebbero.

7. Interventi normativi auspicabili.

È ovvio che se le regole cui si è fatto cenno in precedenza fossero adottate normativamente (anche come normazione secondaria e ove queste regole siano riproducibili in norme) ben maggiore sarebbe la loro efficacia.

Ma credo che la magistratura associata dovrebbe sollecitare l'approvazione di riforme che – senza pretesa di risolvere tutti i problemi che si pongono in questa delicata materia – varrebbero comunque ad attenuare l'impatto negativo che la mancata soluzione di alcuni di questi problemi svolge sull'esercizio della giurisdizione.

Il primo e più rilevante problema da risolvere è quello che riguarda i magistrati che chiedono di svolgere funzioni diverse da quelle per le quali sono stati assunti in servizio che, evidentemente, non li soddisfano professionalmente.

Sotto questo profilo il tema più rilevante è quello che riguarda le candidature alle elezioni politiche. In questo settore verosimilmente porre limiti a questa possibilità creerebbe seri problemi quanto all'esercizio del diritto costituzionale all'elettorato passivo che non credo possa essere limitato.

Diverso è il problema del rientro nei ranghi della magistratura dopo aver svolto le funzioni parlamentari: non sono un costituzionalista e quindi non sono in grado di valutare se porre limiti al diritto al rientro nell'amministrazione giudiziaria ponga problemi di costituzionalità perché potrebbe essere interpretato come un limite al diritto di elettorato passivo. Penso però che il diritto al rientro potrebbe essere disciplinato escludendo, eventualmente per un periodo temporalmente limitato, che il giudice, già parlamentare, che ritorna all'originaria funzione possa ricoprire determinati incarichi nei quali l'esercizio delle precedenti funzioni possa in qualche modo condizionare quelle che deve tornare a svolgere.

Credo invece che non violerebbe alcun principio costituzionale la previsione di un divieto di partecipazione a competizioni elettorali amministrative o l'esercizio di funzioni ricollegate alle funzioni di organi amministrativi (sindaco, presidente di regione, assessore, componente di organi collegiali elettivi ecc.): insomma se scegli di svolgere un'attività politica continuativa ti dimetti dalla magistratura. Trovo poi del tutto inconcepibile la pretesa, già manifestatasi in alcuni casi, di svolgere queste funzioni, come è già avvenuto, senza essere messi fuori ruolo.

In ogni caso un divieto generalizzato per i magistrati di svolgere attività politica varrebbe a garantire maggiormente l'indipendenza dei magistrati da ogni altro potere, in particolare da quello politico amministrativo.

8. In particolare: gli incarichi extragiudiziari.

Mi sono sempre chiesto per quale ragione esistano numerosi magistrati che, dopo aver vinto il concorso e, qualche volta, esercitato le funzioni giudiziarie, si sono poi dedicati in via esclusiva, e per lunghi periodi, ad altri settori di attività, per lo più politica o amministrativa. Tra l'altro per molte di queste attività non sembra richiesta una particolare competenza di cui solo un magistrato può disporre (anzi, in varie occasioni, appare il contrario).

La domanda che, in questi casi, viene normale porre a queste persone - anche se può sembrare banale - è questa: se preferisci svolgere un'altra attività perché non ti dimetti dalla magistratura e liberi un posto che potrà essere ricoperto in un prossimo concorso? Non vorrai mica far credere che resti nell'organico della magistratura solo per garantirti un trattamento economico privilegiato?

Secondo il mio parere - che so non incontrare un consenso diffuso tra i magistrati - dovrebbe essere consentito ai magistrati di svolgere temporaneamente diverse funzioni solo nei casi espressamente previsti dalla legge. Ciò consentirebbe di recuperare all'esercizio della giurisdizione un numero consistente di magistrati e impedirebbe quella commistione - che spesso si è creata - tra politica e giustizia quando questi incarichi siano politicamente connotati.

9. Gli incarichi direttivi e le differenze di genere.

Pur essendo la magistratura – malgrado le donne siano state ammesse al relativo concorso con grave ritardo – uno dei settori dell'amministrazione pubblica (e delle attività private) forse meno coinvolto nel pregiudizio di genere occorre riconoscere che, nel conferimento degli incarichi direttivi, esista ancora, di fatto, una evidente disparità di trattamento.

È infatti facile verificare come questi incarichi vengano attribuiti, in prevalenza, ai candidati di sesso maschile e che dunque ci si trovi in presenza di una evidente discriminazione di genere. L'alternativa plausibile sarebbe costituita dall'affermazione che le donne sono meno in grado, rispetto agli uomini, di ricoprire e svolgere, in particolare, gli incarichi direttivi e semidirettivi. Nessuno si azzarda a fare questa affermazione ma il risultato del funzionamento di questo sistema è lo stesso.

Naturalmente ogni volta che al medesimo incarico competono uomini e donne la scelta viene di volta in volta giustificata; ma è banale osservare che se l'esame complessivo dimostra questa prevalenza nelle scelte dei candidati uomini, rispetto alle candidate donne, non può che concludersi che di fatto la discriminazione di genere operi nel complesso delle scelte. Ed anche coloro che negano l'esistenza della discriminazione di genere non riescono poi a spiegare per quali ragioni l'istituzione giudiziaria rifiuti di utilizzare tutte le capacità e competenze di cui dispone.

È un problema che il CSM e gli altri organi che intervengono nell'esercizio delle scelte dei candidati dovrebbero porsi per evitare questo effetto che non solo li espone a questa critica ma che rischia di rendere meno credibili i criteri di scelta dei candidati.

Se, in una valutazione complessiva, si afferma che le candidate donne hanno uguali capacità, competenze e attitudini rispetto ai candidati di sesso maschile perché mai, nei grandi numeri, hanno meno possibilità di essere chiamate a questi incarichi rispetto agli uomini?

Infine, visto che né il parlamento che elegge una minoranza del CSM né i magistrati che eleggono la maggioranza dei componenti del medesimo organo sono riusciti a risolvere il problema di una accettabile ripartizione di genere tra i componenti del Consiglio non sarebbe opportuno che la magistratura associata invocasse una modifica legislativa

che introducesse la parità di genere, in entrambe le componenti, nelle elezioni del Consiglio superiore? Regola che potrebbe essere ulteriormente estesa: penso ai consigli giudiziari.