

***Ricostruire i luoghi della partecipazione e del confronto
nel rispetto dei valori democratici***

Antonietta Carestia

1. Le indagini della Procura di Perugia hanno certamente acceso i riflettori impietosi su fatti e comportamenti molto lontani non solo dall'etica professionale dei singoli magistrati ma anche dalla storia collettiva della magistratura italiana che ha sempre praticato la propria indipendenza come valore irrinunciabile a difesa dei valori democratici di convivenza della intera comunità.

In pendenza delle indagini e dei procedimenti penali e disciplinari ancora in corso, non abbiamo un quadro completo della complessa vicenda che ha investito componenti del CSM ed esponenti degli organismi associativi, ma quanto emerso e reso noto dalla stampa ha già portato a dimissioni a catena e a elezioni suppletive, aprendo una fase estremamente difficile per l'intero sistema giustizia e sollecitando risposte istituzionali adeguate, ma anche, in termini di necessità ed urgenza, uno sforzo individuale e collettivo di comprensione delle ragioni di questa deriva della vita consiliare ed associativa e nel contempo di ricerca dei necessari rimedi.

Una riflessione preliminare.

È incontestabile che il sistema ha mostrato di avere tutti gli anticorpi per reagire ed impedire che processi degenerativi possano mettere radici solide e difficilmente estirpabili.

Ma sono stati proprio i magistrati a far emergere fatti per i quali sono stati aperti procedimenti penali e disciplinari, ricorrendo a strumenti di indagine tecnicamente avanzati e mostrando grande capacità investigativa nell'acquisizione degli elementi fattuali.

So bene che è o dovrebbe essere un dato di assoluta normalità in un sistema democratico, ma le migliaia di pagine di intercettazioni, con molteplici verifiche e riscontri, la fermezza e la determinazione con cui le indagini sono state condotte, pur dopo le commistioni emerse con importanti pezzi del potere politico, ci dicono che il sistema giustizia, nelle sue fondamenta e nelle sue articolazioni strutturate secondo un

potere diffuso, è assolutamente in grado di assicurare il rispetto dei principi e delle regole che devono informare e presidiare la vita di un paese democratico.

2. Più articolato l'esame delle cause e degli effetti di questa "rottura" del sistema che ha determinato una caduta di credibilità della Magistratura.

Al di là dell'esito dei procedimenti in corso, le indagini di Perugia hanno determinato sconcerto e disorientamento, ben visibili non solo nelle prime scomposte reazioni dei protagonisti che hanno visto dissolversi vecchie posizioni di potere, ma anche nelle reazioni di sorpresa dell'assoluta maggioranza dei magistrati che certamente non potevano neppure immaginare trattative notturne con esponenti della politica e in luoghi privati per la copertura di importanti posti direttivi.

Ben presto le reazioni di sorpresa hanno, tuttavia, lasciato spazio a riflessioni individuali e collettive in tutte le articolazioni associative del territorio, a conferma di un corpo della magistratura non solo estraneo alle vicende emerse, ma vitale, capace di resistere e di reagire ad una crisi pur grave che ha colpito l'organo di autogoverno e la vita associativa.

Questo non significa chiamarsi fuori da parte dei più; era infatti notorio e comunque evidente che incarichi internazionali e nazionali implicavano quanto meno frequentazioni e /o vicinanze politiche e che la copertura dei posti direttivi ed apicali era il più delle volte improntata a criteri non di merito ma a logiche spartitorie tra le correnti.

Questa indifferenza mostrata e talvolta esibita dai singoli magistrati, cui si accompagnava spesso una interpretazione rigorosa del proprio ruolo, ha certamente avuto un certo peso nell'affermarsi di prassi ed anche di nuove regole che rendevano e rendono tuttora possibile una vera e propria programmazione di percorsi di carriera, passando da un incarico all'altro e per gli incarichi direttivi superando in alcuni casi anche il limite della scadenza del termine di conferma di quattro anni.

Le indagini di Perugia, pur con i loro effetti fortemente negativi, hanno dato l'avvio ad un profondo processo di rigenerazione che vuole superare quella gestione dell'amministrazione della giustizia che ha prodotto disaffezione, indifferenza, degenerazioni.

E non posso non sottolineare, come dato di assoluta novità, la presenza in questa nuova fase di tante magistrature, quali ispiratrici, coautrici e/o firmatarie di articolate proposte di riforma, dirette a recidere i condizionamenti della politica, a disincentivare le carriere parallele e soprattutto gli incarichi di nomina politica, a rivitalizzare le correnti sottraendole a pratiche deteriori di mera gestione del potere e riconvertendole in luoghi di confronto e di aggregazione culturale.

Ed è una presenza affatto scontata, perché le registrazioni di Perugia, oltre ad offrire un linguaggio di cupo maschilismo, ci restituiscono figure di donne magistrato in ruoli gregari e di secondo piano, sicché il protagonismo di oggi è di per sé un indizio del cambiamento che è già in atto e che necessita ancora dell'impegno convinto e costante delle donne per l'affermazione dell'effettiva parità di genere anche nella magistratura.

3. È dunque necessario rivitalizzare le correnti per sconfiggere il "correntismo" e tutte le sue deviazioni. Questa la strada da seguire, anche se già chiaramente appare tutta in salita.

Come già messo in luce nel Forum che in questo numero della Rivista è dedicato al tema, la grave crisi che ha investito l'autogoverno e la vita associativa non può essere affrontata con artificiose divisioni e/o esasperate contrapposizioni che pure continuano a prodursi tra e nelle correnti e che certamente non aiutano la riflessione comune e la ricerca di soluzioni il più possibile condivise.

Il rischio che si profila all'orizzonte è infatti quello di un rafforzamento del progetto mai abbandonato dalla politica e dai centri di potere di ridimensionare il ruolo della magistratura, riducendone gli spazi di autonomia e indipendenza.

Un progetto che passa in primo luogo attraverso la separazione delle carriere di giudice e pubblico ministero.

Il recente tentativo di riprendere l'iter della *"proposta di legge costituzionale, d'iniziativa popolare, per l'attuazione della separazione delle carriere giudicante e requirente della magistratura"* (A.C.14 del 31 ottobre 2017), non ha avuto l'esito sperato dai sostenitori della proposta; come si legge dal resoconto dell'Assemblea della Camera del 27 luglio 2020, a fronte dei molti emendamenti soppressivi è stato ritenuto opportuno il ritorno della proposta in Commissione per un "esame completo" delle questioni sollevate, avendo alcune forze di maggioranza sollevato l'interrogativo sulla opportunità dello strumento prescelto per un risultato che poteva essere conseguito con legge ordinaria, mediante la previsione di *"un maggior controllo del giudice sull'attività del pubblico ministero"*, strumento che era già previsto nella riforma del processo incardinata in Commissione, ma anche mediante una *"maggiore e migliore separazione delle funzioni per esempio, riducendo le possibilità di passaggio da una funzione all'altra, ipotesi presente nel progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario e del CSM.*

Durante la discussione in Aula non si è mancato di richiamare le preoccupazioni espresse dal presidente emerito della Corte costituzionale, Cesare Mirabelli, nel senso che lo strumento della separazione delle

carriere attribuirebbe al pubblico ministero “*un potere talmente smisurato e talmente elevato da rendere consigliabile se non addirittura necessaria una limitazione di questo potere, attraverso una forma di controllo che potrebbe subentrare da parte del potere esecutivo*”.

4. Questo il quadro che in parte spiega i rilievi critici da più parti espressi sul progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario e del sistema elettorale del CSM, approvato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 7 agosto 2020, un progetto che si risolve sostanzialmente in un tentativo di ridimensionare il ruolo della magistratura e di burocratizzare l'organo di autogoverno, anche attraverso la riduzione degli strumenti di confronto e partecipazione.

Sul contenuto, sugli effetti e sulle finalità del complessivo intervento legislativo si rinvia al Forum che in questo numero offre una sintesi delle previsioni normative da attuare, con le prime osservazioni critiche che sono espressione dell'acceso dibattito all'interno dell'ADMI e di tutta la magistratura.

Mi limito ad alcune brevi considerazioni sulla nuova disciplina per l'elezione dei componenti togati del CSM.

Nel presentare il testo del disegno di legge, il Ministro della giustizia ha indicato tra i principali obiettivi e le assolute novità: il contrasto al **correntismo**, per sottrarre il CSM al potere delle correnti, e l'**introduzione di meccanismi di parità** per riequilibrare la rappresentanza di genere nell'organo di autogoverno.

Al di là delle enfattizzazioni, il disegno di legge non realizza o non realizza pienamente i due obiettivi enunciati ed anzi in più punti prefigura un quadro persino peggiorativo della situazione attuale, così per quanto attiene in particolare al nuovo sistema per l'elezione dei componenti togati del CSM.

In sintesi, la riforma, dopo avere portato da 16 a 20 il numero dei magistrati da eleggere, prevede 19 collegi, uno dei quali costituito dai magistrati con funzioni di legittimità, cui si aggiunge un singolare collegio costituito da magistrati fuori ruolo e da magistrati addetti all'Ufficio del massimario della Corte, da magistrati in servizio presso la Corte di appello di Roma e la Procura generale presso la medesima Corte, nonché da magistrati della DNA; i restanti 17 collegi sono composti da uno o più distretti di corte d'appello.

Il sistema prescelto è quello maggioritario uninominale con doppio turno, salvo che non si raggiunga al primo turno una percentuale del 65 % di voti di preferenza, previsione che non trova applicazione per il collegio costituito dai magistrati con funzioni di legittimità, per il quale è invece

prevista la elezione dei due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti tra i quattro che abbiano superato il primo turno.

Il passaggio dai tre collegi unici nazionali a 19 collegi di ridotte dimensioni apre scenari inediti che destano perplessità se non preoccupazione per l'impatto che il complessivo intervento potrà avere sul funzionamento del CSM, sul ruolo della magistratura, sugli assetti istituzionali di potere già oggi in fibrillazione per diverse ragioni.

La previsione di un collegio per i magistrati di legittimità implica una separatezza che non giova al circuito delle idee e che potrebbe rafforzare questa categoria di magistrati; il collegio a composizione mista può esporre i fuori ruolo a logiche di parte, politiche e non; la ripartizione del restante corpo elettorale in 17 piccoli collegi, sganciando i candidati da un circuito e da un dibattito nazionale, impatterà con i fenomeni di notabilato e di localismo già esistenti, alimentandoli e rendendoli più aggressivi e alla fine vincenti.

Si aggiunga che anche la eliminazione di ogni distinzione tra le categorie dei giudici di merito e dei pubblici ministeri accentuerà questi fenomeni, per l'evidente sovraesposizione dei magistrati requirenti, il che, contrariamente a quanto affermato dai promotori della riforma, renderà certamente più difficile la emersione ed elezione di giudici estranei ad una elaborazione in ambiti associativi delle problematiche della giustizia.

Un progetto di riforma, quindi, che, contrariamente alle finalità esposte nella Relazione di accompagnamento, pone le premesse per un declino del ruolo culturale della magistratura e per una burocratizzazione del CSM, chiamato dalla Costituzione a garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e che, nell'esercizio delle sue competenze, deve avere ed esprimere una visione generale e non localistica delle problematiche della giustizia.

5. Sulla parità di genere, deve darsi atto che il disegno di legge, nel richiedere un minimo di dieci candidature per collegio, cinque per ciascun genere, introduce un primo incisivo meccanismo di parità, assicurando che al primo turno ciascun genere sia rappresentato nella misura del 50 %; in assenza di candidature disponibili, è prevista una integrazione mediante un procedimento di sorteggio in modo da rispettare il rapporto percentuale tra i generi.

Al secondo turno (salva l'ipotesi poco probabile del raggiungimento di una percentuale del 65 % di preferenze, ipotesi comunque non applicabile al collegio dei magistrati di legittimità), passano i quattro candidati che hanno ottenuto più voti di preferenza, potendo ciascun elettore esprimerne ben quattro; nella seconda fase è invece previsto un massimo di due preferenze, purché di genere diverso, ed è eletto il candidato più votato,

sulla base di un calcolo che richiede l'applicazione di un coefficiente di riduzione per l'eventuale seconda preferenza.

Sia pure attraverso un percorso complicato, il disegno di legge assicura la parità di *chance* nella prima fase, e cioè la parità al punto di partenza, promuovendo anche la partecipazione attiva delle magistrature al dibattito sulle politiche ordinarie e coinvolgendole nei percorsi di rappresentanza nell'organo di autogoverno.

Ma la previsione di una preferenza di genere non obbligatoria e solo al secondo turno rischia di vanificare gli effetti innovativi e promozionali della riforma, dovendosi ragionevolmente escludere che vi siano concrete possibilità per le donne, faticosamente messe in corsa con un meccanismo di parità, di uscire vincenti dalla competizione, superando lo scoglio di un primo turno per arrivare ad un secondo turno in cui la preferenza di genere è prevista, ma non è obbligatoria.

Di fatto, nessun significativo passo avanti può essere registrato rispetto alla proposta di legge presentata dall'on. Ferranti nella scorsa legislatura (A.C. 4512), apertamente diretta ad introdurre uno strumento temporaneo di riequilibrio mediante la previsione nell'attuale sistema elettorale del CSM della doppia preferenza di genere non obbligatoria, in attesa di interventi più ampi e risolutivi.

Peraltro, come da notizie di stampa, il testo del disegno di legge sembra avere subito modifiche nella seduta del CdM del 7 agosto, proprio con riferimento alla parità di *chance*, nel senso che al primo turno la percentuale delle candidature per ciascun genere dovrebbe essere non inferiore al quaranta e non già al cinquanta per cento. Un intervento correttivo e riduttivo che, ove effettivamente apportato, confermerebbe la necessità di seri ed ulteriori approfondimenti sulle reali finalità perseguite con lo specifico intervento.

7. E dunque, anche con riferimento al tema della parità, la riforma non è la terra promessa, ma necessita di essere ripensata e rimodellata su principi più avanzati, nella consapevolezza ormai diffusa, maturata anche nella politica e all'interno delle istituzioni, che la questione della parità di genere è una questione di democrazia e di diritti fondamentali.

Ne troviamo conferma nel recente decreto legge 86 del 31 luglio 2020, con il quale il Governo, al fine di garantire *il pieno esercizio dei diritti civili e politici e l'unità giuridica della Repubblica*, è intervenuto in sostituzione dei poteri legislativi della Regione Puglia per adeguare la legge regionale elettorale al principio di promozione di pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive previsto dalla legge 2016/20, prescrivendo meccanismi formali di garanzia nella disciplina delle

candidature e delle preferenze.

Per la prima volta nella storia della Repubblica il Governo ha esercitato i poteri sostitutivi previsti dall'art. 120 della Costituzione ed è significativo che sia sceso in campo per affermare l'equilibrio di genere nella rappresentanza delle istituzioni.

È una tappa importante del lungo processo di costruzione del nostro sistema democratico ed è anche un segnale di riconoscimento del faticoso cammino delle donne per una piena cittadinanza nelle istituzioni.

Con questa consapevolezza, con spirito dialogante e senza preclusioni va affrontato l'iter della riforma, che dovrebbe a breve approdare in Parlamento.

La partita, particolarmente difficile e complessa, richiede infatti l'impegno e la fattiva collaborazione di tutti, per contrastare chiari disegni "riduzionistici" del ruolo della magistratura e dei poteri del CSM, per garantire alle magistrature politiche di parità per l'accesso e la piena agibilità all'interno della istituzione giustizia, per recuperare quella credibilità che nel tempo è stata alimentata non solo da atti e comportamenti dei singoli magistrati, ma anche da un agire collettivo ispirato ai valori espressi dalla nostra carta costituzionale.

Trattasi di una crisi di carattere endogeno della magistratura cui la riforma appresta soluzioni inadeguate.

Una crisi che va innanzitutto affrontata sul piano culturale, con tutti gli strumenti di analisi di cui disponiamo, per accertare le ragioni di un cambiamento che si è verificato in tempi così rapidi rispetto non già ai nostri padri ma ai colleghi più anziani e che ha innescato processi fortemente involutivi; per interrogarci sul perché di atti e comportamenti eticamente riprovevoli da parte di alcuni che all'evidenza mettevano a rischio la propria indipendenza; per individuare i percorsi necessari ad eliminare e contrastare i possibili sconfinamenti e deviazioni di un agire individuale e collettivo.

È mia convinzione che solo ricostituendo ed alimentando i luoghi della partecipazione e del confronto di idee è possibile ritrovare il senso e la dimensione anche culturale della nostra funzione, contrastando il correntismo con un'azione collettiva e individuale ed assicurando alle donne agibilità democratica nell'organo di autogoverno.