

## Il giudice politico

SOMMARIO: 1. Il Problema dell'imparzialità del giudice. – 2. Le possibili influenze del potere politico ed economico sulle decisioni dei magistrati. – 3. La partecipazione attiva del magistrato alla vita politica. – 4. *Index suspectus* – 5. La selezione dei candidati: così la politica sceglie i suoi giudici.

### 1. Il Problema dell'imparzialità del giudice.

C'è, tra i connotati del giusto processo, uno che è quasi sempre lasciato in ombra, un carattere del giudice che sembra interessare poco ai commentatori.

La svolta è stata rappresentata, nell'articolo 111 della Costituzione, dalla terzietà del giudice, dalla parità delle parti, dalla formazione della prova in contraddittorio, dalla ragionevole durata del processo, che è il presupposto stesso del processo accusatorio. Della "imparzialità" del giudice si è parlato raramente, probabilmente perché non dovrebbe mancare in nessun tipo di giudizio, o forse anche perché è un requisito totalmente connaturato alla figura del giudicante che non vale la pena di occuparsene.

Ed è stato un errore, perché gli altri elementi del giusto processo sono realizzabili con dei mutamenti anche settoriali, mentre oggi l'imparzialità del giudice è un problema di sistema, e la sua attuazione richiederebbe una serie di interventi nella organizzazione della magistratura, sui rapporti tra magistratura e potere politico, sulla attuale cultura della giurisdizione, e, infine, sui costumi e sulla moralità dei giudici.

Aspettative di carriera, intrecci con il potere politico, il dominio delle correnti, il riferimento a valori sostanziali, nella interpretazione, sono tutti *virus* che, poco alla volta, a partire dagli anni '60, hanno messo a rischio la imparzialità del giudice.

### 2. Le possibili influenze del potere politico ed economico sulle decisioni dei magistrati.

La magistratura, in Italia, è un organo autonomo e indipendente, e ciò è enunciato a livello costituzionale. La Costituzione afferma, altresì, che il giudice è soggetto soltanto alla legge. Ciò indurrebbe a pensare che i magistrati, inclusi i pubblici ministeri, siano del tutto immuni da eventuali direttive provenienti dal potere politico, e in particolare dal governo, e che le loro decisioni siano, per così dire, "asettiche", nel senso che non tengono in alcun conto della loro ricaduta sul sistema politico, economico o sociale.

Non è così. Sono molte le ragioni che rendono il giudice "non indifferente" alle attese del potere politico, soprattutto rispetto alle scelte a cui il Governo è particolarmente sensibile, per ragioni economiche o di ricaduta politica.

A livello istituzionale la magistratura non può essere condizionata, né dal Governo, né, ad esempio, dai grandi gruppi industriali. È, invece, una questione di aspettative, di rapporti di forza, di ricerca di possibili benefici, anche se non immediati, da parte di singoli magistrati chiamati a decidere su casi concreti di particolare interesse per lo Stato italiano.

Non è detto, ovviamente, che ciò accada sempre: è un rischio che diventa tanto più alto, quanto più alti sono gli interessi in gioco, e quindi l'attenzione del Governo, o della politica, su quella che sarà la sentenza del giudice.

A ciò si aggiunge che la magistratura è divisa in “*correnti*”, che ciascuna corrente è “*gemellata*” con un partito politico, e che le correnti controllano il Consiglio superiore della magistratura, da cui dipendono tutti i magistrati per le promozioni, gli incarichi e le sanzioni.

È proprio il “*carrierismo*” dei magistrati, la loro politicizzazione, che ha determinato, tra le altre cause, un alto tasso di sfiducia verso la istituzione giudiziaria, in Italia. I dati raccolti dalla Demos – nella XVII indagine sugli italiani e lo Stato, condotta per il quotidiano La Repubblica –, dicono che la credibilità della magistratura tra i cittadini ha subito un pesante calo di fiducia, dal 50% nel 2010, al 33% nel 2014, con 17 punti in meno<sup>1</sup>. Nel 2015 è scesa, ulteriormente, al 30%<sup>2</sup>. Ancor più preoccupanti sono i dati del rapporto Eurispes 2015 che registra un notevole calo di fiducia nei magistrati, che è scesa al 28,8%, con un calo di consensi del 12,6%<sup>3</sup>.

### 3. La partecipazione attiva del magistrato alla vita politica.

Per l'art. 3 lett. h) del decreto legislativo n. 109 del 2006, sull'Ordinamento giudiziario, costituisce illecito disciplinare “l'iscrizione o la partecipazione sistematica e continuativa a partiti politici”. La Corte Costituzionale, con la sentenza 17 luglio 2009, n. 224, ha poi determinato i limiti che deve incontrare l'attività politica del magistrato, anche se collocato fuori ruolo. La Corte ha statuito che “l'estraneità del magistrato alla politica dei partiti e dei suoi metodi è un valore di particolare rilievo e mira a salvaguardare l'indipendente e imparziale esercizio delle funzioni giudiziarie, dovendo il cittadino essere rassicurato sul fatto che l'attività del magistrato, sia esso giudice o pubblico ministero, non sia guidata dal desiderio di far prevalere una parte politica”.

Tutto ciò, in teoria. In realtà è estremamente diffuso il fenomeno di magistrati che, senza rinunciare al loro *status*, partecipano intensamente alla vita politica, anche nei luoghi in cui hanno svolto le loro funzioni giudiziarie. E tuttavia non si ha notizia che siano stati promossi procedimenti disciplinari nei loro confronti.

Michele Emiliano, già Pubblico ministero antimafia della Procura della Repubblica di Bari, è stato Sindaco di Bari, Segretario regionale del Partito democratico, Presidente della Regione Puglia dal 31 maggio 2015. È in aspettativa, il che significa che, terminati gli incarichi politici, tornerà a fare il magistrato.

Felice Casson, è stato prima giudice e poi Pubblico ministero a Venezia, dal 1993 al 2005. È stato eletto in Parlamento nel 2006 nelle liste del Partito democratico. È tutt'ora Senatore, con la carica di vice presidente della Commissione giustizia. È stato candidato sindaco di Venezia, nelle elezioni del 2015.

Anna Finocchiaro, magistrato sino al 1987. È stata eletta parlamentare nelle liste del Partito comunista. È stata ministro delle pari opportunità del governo Prodi. È stata candidata alle elezioni regionali nel 2008 in Sicilia per il Partito democratico. Nel frattempo, il Consiglio Superiore della Magistratura le ha riconosciuto sette valutazioni di professionalità, come a tutti i magistrati che ricoprono incarichi politici.

Molti altri sono i magistrati che dalle aule di giustizia sono passati a quelle parlamentari, o dei Consigli regionali, o dei Comuni d'Italia; Doris Lo Moro, magistrato sino al 1993, sindaco fino al 2001, eletta in Consi-

<sup>1</sup> L'inchiesta è stata illustrata da I. DIAMANTI, su *La Repubblica*, 28 dicembre 2014.

<sup>2</sup> Si osserva, nel rapporto del 2015, “*che, presso l'opinione pubblica si è diffusa la tendenza a ‘politicizzare’ l'immagine dei magistrati. A percepirli come ‘attori’, oltre che ‘controllori’ della politica*”.

<sup>3</sup> V. Rapporto Italia, 2015.

glio regionale, nelle liste DS, nel 2005, Senatrice del partito democratico dal 2013; Cosimo Maria Ferri, *leader* della corrente di Magistratura indipendente, magistrato sino al 2013, componente del Consiglio Superiore della magistratura, nel 2013 è stato nominato Sottosegretario di Stato della giustizia, ruolo tutt'ora ricoperto nel governo Renzi; Giacomo Caliendo, Procuratore generale, e poi Senatore di Forza Italia dal 2008; Gianrico Carofiglio, Pubblico ministero, Senatore del Partito democratico dal 2008 al 2013; Gerardo D'Ambrosio, ha diretto l'inchiesta su mani pulite, nel 1999 è diventato Procuratore capo della Repubblica di Milano, nel 2006 è stato eletto Senatore nelle liste del Partito democratico; e ancora, Donatella Ferranti, Stefano Dambroso, Lanfranco Tenaglia, Silvia Della Monica, Alberto Maritati, parlamentari del partito democratico; Roberto Centaro, Pasquale Giuliano, Francesco Nitto Palma, Franco Frattini, Alfonso Papa e Alfredo Mantovano (sottosegretario all'interno nel 2001-2006, attualmente giudice della IV Sezione della Corte d'Appello di Roma), parlamentari della destra.

Meritano una citazione particolare alcuni magistrati che hanno ricoperto, in politica, cariche di altissimo prestigio, come Luciano Violante, noto per le sue inchieste nei confronti della destra, eletto con il Partito comunista, e poi Presidente della Camera; Pietro Grasso, giudice a Palermo, e poi Procuratore nazionale antimafia, eletto Senatore nel 2013, con il Partito democratico, ed ora Presidente del Senato, che è la seconda carica dello Stato; infine, Antonio Di Pietro che è stato il magistrato simbolo di mani pulite, che ha riguardato tutti i partiti dell'epoca, salvo il Partito comunista, nominato Ministro dei lavori pubblici nel governo Prodi.

## 4. Index suspectus

Già nel 2003 la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite ha condotto una inchiesta sulla indipendenza dei giudici in Italia, concludendo nel senso che “l'attuale prassi dei magistrati di entrare in politica e di correre per le elezioni del Parlamento, senza dimettersi dall'ufficio giudiziario, è preoccupante. Altrettanto preoccupante è che i magistrati esprimono pubblicamente opinioni su questioni politiche controverse”<sup>4</sup>.

Nelle raccomandazioni, per ciò che concerne i magistrati in politica, si legge: “I magistrati dovrebbero ricordare il principio n. 9 dei Principi base delle Nazioni Unite sull'indipendenza della magistratura, nel senso che devono sempre comportarsi in modo tale da preservare la dignità del loro ufficio e l'imparzialità e l'indipendenza della magistratura. Alla luce di questo principio ANM dovrebbe seriamente domandarsi se il coinvolgimento dei magistrati in politica e la loro adesione a partiti politici sono coerenti con il principio n. 8 dei principi base. Infine, i magistrati dovrebbero astenersi dall'esprimersi pubblicamente, sia oralmente o per iscritto, su questioni politiche controverse. Se i magistrati vogliono partecipare alle elezioni per un seggio parlamentare, dovrebbero dimettersi dalle loro funzioni giurisdizionali. Se poi volessero tornare in magistratura dovrebbero passare nuovamente attraverso la selezione e il processo di nomina”<sup>5</sup>.

Vito Marino Caferra, magistrato dal 1965, componente del Consiglio Superiore della magistratura, dal 1998 al 2008, Presidente della Corte d'Appello di Bari, ha scritto nel libro “*Processo al processo. La responsabilità dei magistrati*” (2015): “Nell'attuale contesto politico-istituzionale la questione della politicizzazione (della magistratura) assume una consistenza concreta quando il magistrato sceglie di partecipare alla politica attiva (nei partiti, nel Parlamento, al Governo o negli Enti locali...). È inevitabile che il fenomeno, specie se riguarda

<sup>4</sup> United Nation, Economic and Social Council, Commission of Human Rights. Fifty-ninth session. *Report on the mission to Italy (5-8 novembre 2002)*, 20.

<sup>5</sup> *Ibid.*, 22.

magistrati impegnati in inchieste di grande rilievo politico, suscitati nella opinione pubblica dubbi di strumentalizzazione della pregressa attività giudiziaria (in vista di future candidature); in ogni caso appanna l'immagine di terzietà e di indipendenza del giudice-candidato. Negli ultimi decenni si è realizzato, con effetti preoccupanti, un vero e proprio 'sistema di vasi comunicanti tra magistratura e politica', che riguarda soprattutto i magistrati del Pubblico ministero. E con il passaggio del magistrato alla politica – attiva quando il passaggio non è definitivo (e persistono sia lo status di magistrato che le sue prospettive di carriera) – sorge l'ulteriore sospetto di possibili interferenze tra il mondo giudiziario e quello della politica. Il fenomeno, sempre più frequente, interessa l'intero sistema dei partiti (senza distinzione ideologica) e, sul versante giudiziario, tutte le aree culturali della magistratura associata, la quale ha più volte avvertito la gravità del problema per la evidente commistione tra funzione giudiziaria e impegno politico<sup>6</sup>.

Paolo Barile, uno dei più autorevoli costituzionalisti, ha affermato che “il pericolo nuovo che incombe oggi sui magistrati è la politicizzazione, o, peggio, la loro partitizzazione, perché il magistrato che cambia il suo seggio con un palco da comizio cessa di essere un magistrato”<sup>7</sup>.

Ciò dimostra come sia esteso il fenomeno dei magistrati che, in virtù della notorietà acquisita per taluni processi, e non di rado per le indagini in materia politica, sono stati candidati dai partiti ed eletti in Parlamento. Può accadere, dunque, anche se il “può” è d'obbligo, che talune decisioni dei magistrati siano condizionate, o quanto meno risentano, delle “risposte” che, nel tempo, potrebbero determinare in taluni partiti politiche, ed in particolare in quella parte politica a cui sono più vicini, e dalla quale un domani potrebbero avere un posto di rilievo politico.

È evidente che non potrà mai dirsi di nessun giudice, preventivamente, o dopo la sua sentenza, se la sua scelta ha tenuto conto, e in che misura, del “gradimento” di un partito politico: tuttavia, il pericolo c'è, ed è concreto, come dimostra la storia d'Italia di questi ultimi anni.

## 5. La selezione dei candidati: così la politica sceglie i suoi giudici

Oggi, peraltro, il rischio è ancora più elevato che in passato, considerato che l'attuale sistema elettorale attribuisce ai *leader* dei partiti la selezione insindacabile di chi sarà eletto, e chi no. Il sistema elettorale, infatti, è congegnato in modo tale che l'elettore non può manifestare le sue preferenze, ma può soltanto dare il voto al partito, motivo per cui l'essere eletto dipende dalla posizione nella lista dei candidati: chi viene collocato ai primi posti, sarà eletto, gli altri saranno esclusi.

Per guadagnarsi uno dei primi posti, chi intende fare politica, deve avere “crediti” particolari nei confronti di questo o di quel partito. Ciò, evidentemente, rende ancor più stringente il rapporto tra i “meriti” del candidato, ed il partito, e tra i meriti, in astratto, può esserci una iniziativa giudiziaria, una decisione, un provvedimento gradito al *leader*.

Come si è visto, la maggior parte dei magistrati-parlamentari, da sempre, si trova nel partito democratico, un tempo PCI, poi Ulivo, ecc., e cioè nel partito dell'attuale Presidente del Consiglio, Matteo Renzi. Può accadere, e nei fatti accade, che in un processo penale siano in gioco rilevanti interessi economici, o politici, che fanno capo al governo, o ai suoi componenti, o anche a enti pubblici. Chi giudicherà, allora, per concedere,

<sup>6</sup> V. M. CAFERRA, *Il processo al processo*, Bari, 2015, 165.

<sup>7</sup> P. BARILE, introduzione a P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, IV edizione, Firenze, 1989.

o negare un provvedimento, per decidere in giudizio, potrà non tener conto di queste conseguenze, ma la situazione è tale che è impossibile escludere che accada il contrario.

A tutto ciò si deve aggiungere che non di rado i magistrati in aspettativa, o fuori ruolo, sono destinati a far parte di consigli di amministrazione di Enti statali, o parastatali, o a ricoprire altri incarichi pubblici, sempre su designazione del Governo o dei partiti. Ci sono magistrati che passano dal Quirinale al Consiglio Superiore della magistratura, dalla Corte Costituzionale alla Presidenza del Consiglio, dalle Commissioni parlamentari alle autorità indipendenti. L'ex Sostituto Procuratore generale di Cassazione, Stefano Ercolani, è presso il segretariato generale del Quirinale. Presso la Presidenza della Repubblica si trovano anche Enrico Gallucci, già giudice al Tribunale di Roma, e Franca Zacco, in precedenza magistrato presso il Tribunale di Teramo. Emma De Pasquale, già giudice al Tribunale di Catania, è al dipartimento affari giuridici di Palazzo Chigi, sede del Governo. Noemi Coraggio, in passato giudice di Avellino, è alla Presidenza del Consiglio in qualità di esperta. Questi sono soltanto alcuni dei moltissimi casi che si potrebbero citare: basti dire che i casi di incarichi extragiudiziari, non pochi di natura politica, dal novembre 2015 al maggio 2016 sono stati 862.

Anche l'aspettativa di ricoprire un incarico politico di prestigio, benché extraparlamentare, non può non costituire, in ipotesi, una ragione per tener conto delle ricadute delle decisioni giudiziarie sulle future designazioni da parte della politica. L'attuale situazione, in Italia, lo fa temere benché, lo ripeto, non si potrà mai dire se un singolo magistrato ha o meno tenuto conto di queste aspettative emettendo un provvedimento di sua competenza.