

Il giudice corporativo

SOMMARIO: 1. Il peso delle correnti nella magistratura e gli effetti nella serenità di giudizio dei magistrati. – 2. L'organo di autogoverno della magistratura: il CSM, com'è e come avrebbe dovuto essere. – 3. Il CSM, organo politico. – 4. Le appartenenze politiche come "merito".

1. Il peso delle correnti nella magistratura e gli effetti nella serenità di giudizio dei magistrati.

I giudici – che per Costituzione sono (o dovrebbero essere) liberi ed indipendenti – rispondono solo alla legge. Ed è l'applicazione della legge che dovrebbe allora assicurare tale garanzia.

Com'è noto, però, le norme lasciano ampio spazio al giudice, nell'applicazione della legge, il quale, attraverso l'interpretazione gode di ampia discrezionalità. È, allora, in questo ambito di discrezionalità che la serenità di giudizio del magistrato può subire influenze esterne, anche indirette, ovvero originate dal sistema, che possono condizionare le decisioni.

Il giudice si muove entro un perimetro nel quale necessariamente interagisce con l'intero organo giudiziario, e con gli indirizzi (anche politici) presenti all'interno dello stesso. La magistratura italiana, difatti, è sì organo autonomo dal potere politico, ma al suo interno ne riflette la composizione attraverso le "correnti": Magistratura Indipendente (destra), Unità per la Costituzione (centro), Magistratura Democratica e Movimento per la Giustizia, oggi riunite in Area (sinistra), sono, difatti, correnti che esercitano, all'interno della magistratura, funzioni di indirizzo politico, e riflettono le posizioni delle principali forze politiche presenti nel Paese. Costituita da poco, è una ulteriore corrente, Autonomia e indipendenza, ritenuta in posizione più radicale.

Tali correnti concorrono all'elezione dei membri dell'organo di autogoverno della magistratura, il Consiglio Superiore, controllando di fatto la carriera dei singoli magistrati, poiché, come si vedrà, è il Consiglio a decidere, fra gli altri, anche in ordine alle promozioni ed ai provvedimenti disciplinari.

Le correnti hanno una lunga storia.

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1948), la magistratura si trovò ad essere un organo indipendente sia dal Re (l'Italia era divenuta una Repubblica), che dal potere del Fascismo cui aveva dovuto sottostare durante il Ventennio.

I giudici cominciarono (o meglio, tornarono) ad interrogarsi sul compito di "pronunciare giustizia". Fu così che nacque l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM), ricollegandosi alla tradizione dell'Associazione Generale dei Magistrati, sciolta dal regime fascista nel 1924.

La comparsa delle correnti avvenne in questo contesto, negli anni '60, quando, all'interno dell'ANM, all'alta magistratura (per lo più giudici di Cassazione) si contrappose la bassa magistratura (giudici di merito, riuniti sotto la corrente denominata "Terzo Potere"), la quale rivendicava pari dignità tra tutte le funzioni giudiziarie, e dunque rifiutava l'idea di subalternità rispetto alle Magistrature Superiori.

L'ascesa della bassa magistratura, numericamente preponderante, che nel 1959 riuscì a conquistare gli organi di vertice dell'ANM, provocò la fuoriuscita dell'alta magistratura dall'Associazione e la nascita dell'Unione Magistrati Italiani. La separazione dei magistrati in due diverse associazioni (1961) rientrerà solo nel

1979, quando i giudici delle Magistrature Superiori, numericamente inferiori, a seguito della modifica della legge elettorale, non riuscirono ad eleggere neppure un componente del Consiglio Superiore.

La fuoriuscita dell'alta magistratura rafforzò l'Associazione Nazionale Magistrati e contribuì allo sviluppo del dibattito interno fra orientamenti progressisti e conservatori. Nacquero così: Magistratura Indipendente (1962) di orientamento conservatore e tradizionalista, e Magistratura Democratica (1964) di indirizzo progressista. La prima, in particolare, restò a lungo la forza maggioritaria all'interno dell'ANM, fino a quando nel 1981 fu sorpassata da Unità per la Costituzione (Unicost), formatasi nel 1980, a seguito della scissione interna a Magistratura Democratica, e dall'unione fra l'ala più moderata di quest'ultima (Impegno Costituzionale) e la parte residua di "Terzo Potere", ossia quella parte della bassa magistratura che, negli anni '60, non aveva aderito alle altre correnti.

Una ulteriore corrente nacque nel 1990, dalla fuoriuscita dell'ala sinistra da Unicost. Si tratta del Movimento per la Giustizia che dal 2003 risulta federato con l'altra corrente di sinistra, Magistratura Democratica, in un unico cartello denominato, come si diceva, Area.

L'ANM, dunque, è attualmente divisa in quattro correnti: una di orientamento conservatore, di destra, ossia Magistratura Indipendente; una più moderata, di centro, Unicost; ed una più progressista, di sinistra, formata da Magistratura Democratica e Movimento per la Giustizia, appunto, Area; una, infine, più radicale, Autonomia e indipendenza, il cui *leader*, Piercamillo Davigo, uno dei magistrati di mani pulite, è attualmente il Presidente dell'ANM.

Tali correnti concorrono, come si diceva, all'elezione degli organi direttivi dell'ANM¹ e, cosa ancor più importante, controllano l'elezione dei componenti togati del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).

Storicamente è Magistratura Democratica che assume una indubbia colorazione politica collegandosi con le forze politiche, prima con il PCI, e da ultimo con il PD, che è, com'è noto, l'attuale partito di governo. Dopo l'uscita dei moderati, che hanno costituito Impegno Costituzionale, nel 1969, nel pieno della conflittualità sociale, i programmi di MD mettono sempre di più l'accento sul ruolo politico del giudice. Obiettivo primario dell'azione della corrente diviene il suo collegamento con forze sociali e politiche esterne alla magistratura, per condurre assieme a queste la "*lotta per la trasformazione sociale del Paese*". Si sviluppa così il c.d. collaterale².

Per le altre correnti i rapporti con i partiti sono meno evidenti, e non vengono dichiarati: tuttavia esistono, come dimostra la provenienza dei magistrati eletti in Parlamento da questo o da quel gruppo politico.

In questo contesto, per il magistrato sottoposto al giudizio di un CSM la cui composizione risponde a logiche politiche può porsi un problema nell'esercizio delle sue funzioni, poiché il suo operato verrà giudicato non da un organismo effettivamente indipendente, bensì da un Consiglio "politizzato".

¹ Il Comitato Direttivo Centrale, organo di vertice dell'ANM, è composto da 36 membri: 12 eletti tra le fila di Unità per la Costituzione; 12 eletti da Area; 11 Eletti da Magistratura Indipendente; 1 eletto da Proposta B, un movimento nato di recente e che si pone in contrapposizione alle altre correnti, denunciando la politica di spartizione delle poltrone del CSM operata dalle correnti tradizionali.

² C. GUARNERI, *Giustizia e politica*. I nodi della Seconda Repubblica, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 111)

2. L'organo di autogoverno della magistratura: il CSM, com'è e come avrebbe dovuto essere.

L'art. 104 della Costituzione italiana afferma: “La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”. Per preservare autonomia ed indipendenza della magistratura, il legislatore costituente scelse di sottrarre al Ministero della Giustizia, ed a qualsiasi altro organo estraneo alla magistratura, tutti i poteri inerenti alla carriera dei magistrati (ai trasferimenti, alle promozioni, alle sanzioni disciplinari), il cui esercizio, di fatto, avrebbe potuto influire sulla loro autonomia di giudizio³.

Tali poteri furono invece attribuiti al Consiglio Superiore, spesso definito quale organo di “autogoverno” della magistratura. Non si tratta, però, di un autogoverno integrale, poiché al suo interno – com'è noto – non vi sono unicamente componenti eletti dai giudici. Il CSM è, in verità, un organo a composizione mista. Ne fanno parte, di diritto, il Primo Presidente ed il Procuratore generale della Corte di cassazione, e il Presidente della Repubblica da cui il Consiglio è presieduto; il resto dei componenti è eletto per 2/3 dagli stessi magistrati, tenuto conto delle funzioni giurisdizionali esercitate, e per 1/3 dal Parlamento in seduta comune, come dispone l'art. 104 Cost. Tale composizione mista fu scelta dal legislatore costituente con la finalità di contemperare il principio di indipendenza della magistratura con l'esigenza di evitare che la stessa diventasse una corporazione totalmente separata dal resto dei poteri rappresentativi. Sennonché, la presenza di membri scelti dai partiti fa sì che questi ultimi si schierino abitualmente con gli appartenenti alle correnti a cui i partiti di provenienza sono più vicini. È così che si formano maggioranze e minoranze, con evidenti coloriture partitiche, a cui i singoli giudici difficilmente saranno indifferenti nella loro attività giudiziaria, posto che da quelle correnti dipendono incarichi, carriera e sanzioni disciplinari.

La struttura ed il funzionamento del CSM sono regolati, oltre che dalla Costituzione, dalla legge 24 marzo 1958, n. 195 che ne fissa, anzitutto, il numero dei componenti: sedici eletti dai magistrati ordinari e otto dal Parlamento, oltre ai membri di diritto di cui si è detto; ed, allo stesso tempo, regola le modalità di selezione. L'elezione dei componenti togati avviene sulla base delle candidature presentate, e tenuto conto delle funzioni giudiziarie svolte dai singoli magistrati (due giudici di Cassazione, quattro Pubblici Ministri, dieci giudici di merito). Per candidarsi occorre presentare anche una lista di magistrati presentatori, secondo quanto disposto dall'art. 25 della l. 24 marzo 1958, n.195, analogamente a quanto avviene per le elezioni degli organi rappresentativi, nelle quali è appunto prevista la presentazione di liste a sostegno delle candidature da parte dei vari partiti. Dunque, il processo di selezione delle candidature non avviene sulla base di requisiti di professionalità, bensì sulla base della “rappresentatività” dei candidati. Il problema dell'indipendenza e della serenità di giudizio del magistrato si pone allora quando tale rappresentatività si collega all'appartenenza ad una corrente, la quale è a sua volta ispirata e collegata ad una ideologia politica, e ad un'area politica.

Nel disegno del legislatore, lo strumento delle liste doveva servire per selezionare i singoli candidati che già in partenza potevano contare su un discreto seguito da parte dei colleghi. Nella realtà, però, le liste sono invece presentate dalle stesse correnti che si comportano come vere e proprie coalizioni politiche. A fare la selezione dei candidati sono, dunque, le correnti, nelle quali la magistratura è divisa al proprio interno⁴, sono queste a contendersi e spartirsi i membri del CSM.

³ M. D'AMICO, *Compendio di Diritto Costituzionale*, a cura di V. Onida - M. Pedrazza Gorlero, III ed., Milano, 360.

⁴ I. PROIETTI, *Risiko delle poltrone al Csm, esplose lo scontro tra correnti: imperversa l'ostruzionismo, plenum paralizzato*, in *Ilfattoquotidiano.it*, 2016. (<http://www.ilfattoquotidiano.it/2015/10/08/risiko-delle-poltrone-al-csm-esplose-lo-scontro-tra-correnti-imperversa->

3. Il CSM, organo politico.

Il tracciato parallelismo fra politica e magistratura, nella selezione dei componenti dell'organo di autogoverno, ha suscitato nel tempo non poche preoccupazioni. Conseguentemente a ciò, non sono mancate iniziative e proposte, anche recenti, di modifica della disciplina in vigore, allo scopo di eliminare il peso delle correnti nella scelta dei membri del CSM e, dunque, di restituirgli l'autorevolezza e l'indipendenza necessaria allo svolgimento della funzione di autogoverno della magistratura⁵. Ma quella descritta è la situazione attuale, che è stata ben sintetizzata da Bruno Tinti, già Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Torino, uno dei fondatori del *Fatto Quotidiano*, giornale di riferimento della magistratura più radicale, che ha scritto: "Le elezioni sono gestite dalle correnti. Sono le correnti che decidono chi deve andare a far parte dei Consigli giudiziari e del CSM; sono le correnti che compongono la lista dei giudici che dovranno essere eletti in questi organismi; sono le correnti che fanno propaganda per questo o per quell'altro e che, in pratica, garantiscono che nessuno, ma proprio nessuno (se non un altro aderente a un'altra corrente) possa fargli concorrenza"⁶.

Se, da un lato, il processo di selezione degli eletti, da e fra i magistrati, è in mano alle dinamiche politiche delle correnti, dall'altro, l'elezione dei membri di nomina parlamentare è in mano alle dinamiche politiche dei partiti. L'art. 22 della l. 24 marzo 1958, n.195 prevede che l'elezione avvenga con la maggioranza qualificata dei tre quinti dell'assemblea, per il primo e per il secondo scrutinio, ovvero con i tre quinti dei votanti, a partire dal terzo scrutinio. La legge prevede che i componenti siano scelti tra i professori ordinari di università in materie giuridiche e tra avvocati con almeno quindici anni di esercizio professionale, dunque individua dei requisiti di professionalità. Tuttavia, questo non impedisce ai parlamentari di effettuare delle valutazioni di natura politica nella scelta dei candidati da eleggere, occorrendo peraltro raggiungere degli accordi politici che garantiscano la maggioranza parlamentare richiesta per la nomina⁷.

Dunque, 2/3 dei membri del CSM vengono spartiti fra le correnti "politicizzate", 1/3 fra i partiti politici in Parlamento. E ciò, nonostante il disegno costituzionale avesse previsto questa composizione per garantire l'indipendenza della magistratura dal potere politico.

Anche la Presidenza del CSM è di derivazione politica: l'art. 104, comma 2, Cost. dispone che a presiederlo sia il Presidente della Repubblica, organo teoricamente *super partes*, ma comunque eletto dalle Camere, a norma dell'art. 83 Cost., e dunque individuato dalla maggioranza parlamentare. L'attuale Presidente, Sergio Mattarella, è stato a lungo in Parlamento, ed ha ricoperto incarichi ministeriali in governi di centro-sinistra.

lostruzionismo-plenum-paralizzato/2107157/#disqus_thread);

Csm, vincono Area e M.I. Eletti 2 togati sponsorizzati da Ferri, in *Repubblica.it*, 2016. (http://www.repubblica.it/politica/2014/07/10/news/csm_vincono_area_e_magistratura_indipendente_eletti_i_due_togati_sponsorizzati_da_ferri-91220523/).

⁵ G. BIANCONI, *Csm senza correnti (e con più donne). L'elezione dei togati a doppio turno.*, in *Corriere.it*, 2016. (http://www.corriere.it/politica/16_marzo_21/csm-senza-correnti-piu-donne-l-elezione-togati-doppio-turno-riforma-a1f2ecd6-eedb-11e5-a851-4eb96ea5fe45.shtml#)

⁶ B. TINTI, *Le toghe rotte. La giustizia raccontata da chi la fa*, Milano, 2007, 170.

⁷ *Elezioni Consulta e Csm, immotivate preclusioni candidati*, in *Italiaoggi.it*, 2016. (http://www.italiaoggi.it/news/dettaglio_news.asp?id=201409171359141359&chkAgenzie=TMFI&titolo=ElezioniConsultaeCsm,immotivatepreclusionicandidati);

Zaccaria al Csm è il primo risultato politico del M5S, che ora punta alla legge elettorale, in *Europaquotidiano.it*, 2016. (<http://www.europaquotidiano.it/2014/11/06/zaccaria-al-csm-e-il-primo-risultato-politico-del-m5s-che-ora-punta-alla-legge-elettorale/>);

Consulta e Csm, eletti Sciarra e Zaccaria con voti Pd e M5s. Non ce la fa Bariatti, in *Fattoquotidiano.it*, 2016. (<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/11/06/consulta-csm-eletti-sciarra-zaccaria-voti-pd-m5s-non-ce-fa-bariatti/1195323/>);

Eletti tutti i laici, giovedì si insedia il nuovo CSM, in *Rainews.it*, 2016 (<http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Eletti-tutti-i-laici-giovedi-si-insedia-nuovo-Csm-075e6a99-6a1c-45a3-aa44-f3695603af60.html>);

Prima di diventare giudice costituzionale e poi Presidente della Repubblica, Mattarella era un deputato del Partito Democratico, il partito dell'attuale Presidente del Consiglio, Matteo Renzi. Per cui è legato alla stessa area politica di cui è espressione l'attuale governo.

Anche il vicepresidente è di derivazione politica: l'art. 104, comma 5, Cost. dispone difatti che il Consiglio elegga un vicepresidente fra i componenti designati dal Parlamento. Si tratta, dunque, di un membro di nomina politica. Oltretutto, la figura del vicepresidente è cruciale per il funzionamento del Consiglio, poiché a questi è affidato il compito di presiedere il Comitato di presidenza, che promuove e dà attuazione alle deliberazioni del Consiglio, e la Sezione disciplinare, competente in materia di provvedimenti disciplinari a carico dei magistrati, a norma degli artt. 2 e 4 della l. 24 marzo 1958, n.195. Per cui, il Consiglio è effettivamente a trazione politica. L'attuale Vicepresidente è di area PD, Giovanni Legnini.

4. Le appartenenze politiche come "merito".

Il Consiglio Superiore è, dunque, un organo misto, composto, in parte, da membri di nomina politica, fra i quali viene scelto il vicepresidente, e presieduto dal Presidente della Repubblica, anch'esso nominato dalle Camere, ed in parte da magistrati eletti sulla base delle correnti politiche presenti all'interno della magistratura stessa. È noto, infatti, che dal 1972 le correnti interne all'ANM eleggono la totalità dei membri togati del CSM. E, difatti, ad oggi, esistono due sole eccezioni, avvenute una nel 1976 e una nel 1986.

Se per essere eletti è necessario appartenere ad una delle correnti, ne consegue che per ottenere una promozione bisogna avere il favore delle correnti, e se si viene sottoposti ad un procedimento disciplinare è bene essere visti di buon occhio dalle medesime correnti. Per cui, non può escludersi che, in alcuni casi, la funzione e la serenità di giudizio del magistrato siano influenzate da tali elementi che incidono così profondamente sulla sua carriera.

Oggi, per la parte di nomina che compete ai magistrati, il CSM risulta così composto: 7 esponenti di Area (corrente di sinistra); 5 esponenti di Unicost (corrente di centro); 4 esponenti di Magistratura Indipendente (corrente di destra).

Anche i membri laici di nomina parlamentare risultano polarizzati in maniera analoga: 3 sono di sinistra: Giovanni Legnini – eletto vicepresidente – e Giuseppe Fanfani (del *Partito Democratico*, il partito di maggioranza relativa in parlamento che esprime anche il Presidente del Consiglio, Matteo Renzi), nonché Paola Balducci (proposta da *Sinistra Ecologia e Libertà*, un movimento di sinistra radicale); 2 di centro: Renato Balduzzi (di *Scelta Civica*, il movimento fondato dall'ex Presidente del Consiglio, Mario Monti) e Antonio Leone (di *Nuovo Centro Destra*, il movimento politico dell'attuale Ministro dell'interno, Angelino Alfano, che fa parte della maggioranza parlamentare che sostiene il governo in carica); 2 di destra: Maria Elisabetta Alberti Casellati e Pierantonio Zanettin (di *Forza Italia*, il partito dell'ex presidente del Consiglio, Silvio Berlusconi); 1 indipendente: Alessio Zaccaria (proposto dal *Movimento 5 Stelle*, il giovane movimento politico fondato dal comico genovese Beppe Grillo, nato in forte contrapposizione ai partiti tradizionali).

Il CSM, dunque, immaginato per preservare l'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato, risulta invece caratterizzarsi in maniera affatto diversa, poiché risulta politicizzato nella sua composizione, nella sua attività e, da ultimo, nelle sue deliberazioni. Ernesto Galli della Loggia, nell'articolo già citato, dà un quadro preciso della politicizzazione del CSM: "Quale separazione può mai esserci tra la giustizia e la politica quando l'associazione che riunisce i magistrati è divisa al proprio interno in varie correnti, ognuna con un esplicito orientamento politico che ricalca la classica distinzione Destra/Centro/Sinistra? Quando tali correnti si affrontano a scadenza fissa in competizioni elettorali su rigide basi proporzionalistiche per designare i membri del Csm? Quando sempre all'interno del Csm la loro attività più qualificante è — analogamente a

quanto potrebbe fare un qualunque partito — quella di procacciare ai propri affiliati-elettori di rango questo o quel posto ritenuto utile o importante?”.

Tale condizione non depone a favore della serenità di giudizio dei magistrati, specie se chiamati a decidere su questioni o casi che abbiano dei riflessi politici, ovvero che riguardino interessi economici tali da interessare il panorama politico cui le correnti, e gli stessi membri laici del CSM, fanno riferimento.

GAETANO PECORELLA