GIUSTIZIA INSIEME

Ordinamento giudiziario

La rappresentanza elettorale e le degenerazioni corporative

di Gabriella Luccioli

10 febbraio 2022

Il tema cui questa seconda sessione è dedicata, la rappresentanza elettorale e le degenerazioni corporative, attiene a due ordini di questioni che interferiscono tra loro, atteso che le degenerazioni correntizie condizionano ed alterano il sistema di rappresentanza democratica.

Nonostante la connessione tra tali problematiche, la loro soluzione va ricercata seguendo prospettive diverse, in quanto il contrasto alle degenerazioni correntizie non può costituire la cifra ed il motivo ispiratore di qualsiasi ipotesi di riforma del sistema elettorale del CSM: non esiste infatti ingegneria costituzionale capace di annullare il corporativismo o il clientelismo.

Ne è conferma il fatto che ogni iniziativa legislativa del passato diretta a limitare il peso delle correnti ha finito in realtà con il produrre l'effetto contrario.

Quest' opera di contrasto va realizzata con altri sistemi, in altre forme e con strategie di ampio respiro: tra l' altro, intervenendo sulla normativa secondaria con una seria riscrittura del TU del 2015 sulla dirigenza o anche, con riguardo alle regole associative, adottando strumenti che privino di utilità di carriera l'attività svolta nelle correnti, o ancora, sul piano etico, recuperando tutti una forte coscienza del ruolo della giurisdizione affinchè quanto di recente accaduto non si ripeta più.

E' convincimento ampiamente condiviso che occorre metter mano con urgenza ad una riforma della legge n. 44 del 2002, che ha disciplinato il voto nelle ultime cinque consiliature, tenuto

conto che detta legge, approvata con il dichiarato obiettivo di contrastare l' influenza delle correnti, ha per converso determinato un accrescimento del loro potere di condizionamento dell' attività consiliare in generale, ed in particolare nella designazione per gli incarichi direttivi e semidirettivi, alimentando la diffusione di un carrierismo ed un individualismo esasperati.

Secondo un approccio corretto alla riforma della legge elettorale occorre uscire dalla logica dell'emergenza e valutare con uno sguardo lungo e alto le varie opzioni sul tappeto, mettendo in luce pregi e difetti di ciascuna, esaminando le soluzioni praticabili sempre dal punto di vista dell'interesse dei cittadini ad una giustizia autonoma e indipendente e sempre nel rispetto della libertà di scelta degli elettori.

La sessione si svilupperà in tre relazioni: Giuseppe Santalucia traccerà un *excursus* storico sui vari sistemi elettorali: un compito arduo, perché si tratta di una storia articolata e complessa, segnata da interventi normativi che riflettono diverse concezioni del ruolo del CSM in contesti politici ed ordinamentali molto differenziati; Giacomo D' Amico illustrerà nello specifico i difetti dell'attuale sistema elettorale, con uno sguardo alle prospettive future; Salvo Spagano si soffermerà sul sistema del sorteggio, recepito, come è noto, nel disegno di legge presentato dal Ministro Bonafede al Consiglio dei Ministri il 31 luglio 2019 e in quella sede approvato *con riserva o salvo intese.*

Seguiranno due interventi programmati: il primo è quello di Donatella Ferranti sulla rappresentanza di genere, un tema del quale si è occupata nel suo precedente ruolo di presidente della Commissione Giustizia della Camera; il secondo sarà svolto da Morena Plazzi, che si soffermerà sui rischi quanto mai attuali del prevalere del qualunquismo.

Prima di dare la parola ai relatori vorrei esprimere alcune brevi considerazioni personali.

Innanzi tutto mi sembra importante evidenziare la forte preoccupazione, comune a tanti di noi, per il sistema del sorteggio di cui alla proposta del Ministro Bonafede.

Una proposta in favore del sorteggio fu formulata per la prima volta, non a caso, da Giorgio Almirante nel 1971. Ricordo altresì che nella precedente consiliatura del CSM, nel settembre 2016, in occasione del *plenum* chiamato ad esprimere il parere sulla relazione della Commissione Scotti, la consigliera Alberti Casellati presentò una proposta emendativa volta ad introdurre il sistema del sorteggio, votata poi, anche questa volta non a caso, dai soli membri laici di centrodestra.

Quella del sorteggio è una proposta che allo scopo dichiarato di ridurre il peso delle correnti si ispira alla nota logica dell'*uno vale uno,* una logica e soprattutto una cultura già infelicemente

sperimentata in ambito politico. E' una proposta che racchiude una chiara impostazione qualunquista, che esprime avversione verso le *competenze,* delle quali nega ogni valore e ogni capacità selettiva, e nelle quali anzi ravvisa il terreno più favorevole per il consolidarsi delle caste; che tende ad abolire la mediazione dei gruppi intermedi; che costituisce un' umiliazione e un insulto alla capacità dei magistrati di scegliere i propri rappresentanti, anche se qualcuno al nostro interno la reclama come salvifica; che scalfisce la rappresentatività del CSM; che soprattutto contrasta chiaramente con l' art. 104 Cost.

E si risolve infine in un' utopia, perché è irragionevole pensare che una volta spezzato, ma soltanto a metà, il legame tra eletti ed elettori si porrebbe fine ad ogni tipo di politicizzazione del CSM e sparirebbero automaticamente le pratiche clientelari. Al contrario, è assai probabile che sui candidati sorteggiati si riverserebbero, oltre che le pressioni del rispettivo gruppo di appartenenza, altre pressioni oblique o tentativi di affiliazione meno diretti, ma altrettanto efficaci, provenienti da gruppi organizzati o centri di potere anche a livello locale.

Insomma un disastro peggiore del male che si vuole curare.

Infine alcune brevi osservazioni sulla questione della rappresentanza di genere.

Si tratta di una questione fondamentale, che ha a che fare con la tenuta democratica del sistema di autogoverno. La presenza delle donne nella composizione del CSM è stata sempre scarsissima, ed in alcune consiliature si è risolta in un'assenza totale. E' un risultato non più accettabile, che per essere rimosso esige una forte presa di coscienza da parte di tutti i magistrati.

Si tratta di dare attuazione ad un principio e ad una esigenza democratica acquisiti persino nel mondo della politica: mi limito qui a richiamare, in estrema sintesi, i numerosi interventi legislativi in materia elettorale a livello comunitario, nazionale e regionale diretti a conseguire la parità di genere nelle istituzioni rappresentative e la legge Golfo Mosca n. 120 del 2011, che ha posto in via temporanea una riserva di quote per il genere meno rappresentato negli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate, consentendo di raggiungere in pochissimo tempo straordinari risultati. Ricordo altresì, sul piano delle scelte concrete di applicazione del principio di parità, che la presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen ha assunto tra i suoi primi impegni una piena parità di genere nella suddivisione dei portafogli.

Tali sollecitazioni continuano a non essere recepite all' interno dell'ordine giudiziario, purtroppo non abbastanza consapevole del valore aggiunto apportato dalla presenza femminile nelle istituzioni ed appiattito sul canone della parità formale.

Ma la parità formale non basta, se è vero che l' Italia secondo il Report Global Gender Gap 2017 è collocata all'82° posto su 144_Paesi _nella classifica mondiale degli Stati nella realizzazione del principio di eguaglianza.

Purtroppo i tentativi posti in essere in un recente passato per una riforma della legge elettorale del CSM rispettosa del principio di pari rappresentanza non hanno avuto seguito, ed anzi sono ora radicalmente soppiantati dall' aberrante proposta del sorteggio: il riferimento è alla proposta di legge n. 4512/ 2017 (di cui Donatella Ferranti è stata prima firmataria), presentata nella scorsa legislatura, che ha avuto il merito di far uscire il tema dal circuito ristretto degli addetti ai lavori e di porlo tra le questioni di interesse generale da affrontare in sede di riforma del CSM; poi ai lavori della Commissione Scotti insediata dal Ministro Orlando, terminati con una articolata proposta nel marzo 2016; infine al tavolo ANM/ADMI istituito presso il Ministero della Giustizia.

Si osserva da alcuni che il sistema del sorteggio effettuato in prima battuta per delimitare l'area dell'elettorato passivo, previsto nell' ultima bozza del progetto Bonafede, potrebbe agevolare le donne, atteso che il gioco delle probabilità renderebbe possibile, in un bacino composto prevalentemente da donne, l'estrazione a sorte di un certo numero di eleggibili di genere femminile. E' agevole ribattere che tale rilievo non rende accettabile un sistema che accettabile non è in ragione della sua già rilevata incostituzionalità e irrazionalità; va aggiunto che quello della rappresentanza di genere è un obiettivo che non può essere affidato ad un fattore aleatorio, ad un calcolo probabilistico, alla mera casualità, ma richiede di essere perseguito in modo diretto, come un'esigenza prioritaria per la piena attuazione del principio di partecipazione democratica alla vita del CSM.

La presenza nell' ordine giudiziario di una percentuale così elevata di donne reclama con urgenza di essere adeguatamente rappresentata nell' organo di autogoverno mediante misure di riequilibrio, idonee ad assicurare non solo eguali posizioni di partenza, ma anche un risultato finale.

E' necessario essere consapevoli della doverosità di politiche attive di pari opportunità, imposte dagli interventi riformatori rispettivamente del 2003 e del 2001 sugli artt. 51 e 117 co.7 Cost. e dai vincoli internazionali e comunitari: non si tratta infatti di *discriminazioni a rovescio* di dubbia legittimità, ma di trattamenti idonei al superamento della nozione liberale classica di *eguaglianza formale*, o *eguaglianza competitiva*, in direzione dell'*eguaglianza sostanziale*, intesa come parità di risultati, che sola integra la dimensione sostanziale dell' eguaglianza.

Testo della relazione presentata al Convegno *Migliorare il Csm nella cornice istituzionale*, Roma, 11 ottobre 2019 pubblicato in **Migliorare il CSM nella cornice costituzionale editore CEDAM, collana: Dialoghi di Giustizia insieme**.

Sul tema in questa rivista si legga:

- **Riforma del Csm. Le proposte della Commissione Luciani** di Edmondo Bruti Liberati
- **Le ragioni della composizione mista e delle modalità di formazione** di Francesca Biondi
- **Il Consiglio superiore della magistratura tra crisi e prospettive di rilancio** di Francesco Dal Canto
- **La rappresentanza di genere nel CSM** di Donatella Ferranti
- **Quale riforma per il CSM? Riflessioni sull'elezione del Vicepresidente e sul rinnovo parziale** di Alberto Maria Benedetti e Filippo Donati
- **I difetti dell'attuale sistema elettorale del CSM: una prospettiva per il futuro prossimo che non metta a rischio l'autonomia della magistratura** di Giacomo D'Amico
- **Il metodo elettorale del sorteggio. Appunti sul ruolo storico del sorteggio nella selezione dei titolari di poteri pubblici** di Salvo Spagano
- **Quale sistema elettorale per quale csm di Edmondo Bruti Liberati**
- **Dubbi di legittimità costituzionale sul sistema elettorale dei membri togati del Consiglio Superiore della Magistratura secondo il "ddl Bonafede"** di Antonio Mondini
- **Migliorare il Csm nella cornice costituzionale** di Paola Filippi