GIUSTIZIA INSIEME

Ordinamento giudiziario

DDL Bonafede e emendamenti: le occasioni perdute

di Giuseppe Cascini

18 marzo 2022

Sommario: 1. Legge elettorale e sorteggio – 2. Gerarchizzazione degli uffici e carrierismo – 3. Informazioni sulle indagini. Gli illeciti disciplinari per i magistrati del pubblico ministero

1. Legge elettorale e sorteggio

Purtroppo devo registrare che anche nel dibattito consiliare prevale un approccio ideologico al tema della rappresentanza e della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Questo è un peccato perché questo approccio ha secondo me due controindicazioni molto gravi: quella di non consentire un dialogo sereno e pacato sui problemi reali della magistratura e quella di creare l'illusione di poter risolvere i problemi con un colpo d'accetta. La realtà, purtroppo, è complessa e la complessità non si può risolvere attraverso la semplificazione: un messaggio semplificato può produrre consensi. ma non necessariamente risolve problemi.

Allora, io capisco, non condivido ma capisco, la posizione di chi dice: cambiamo la Costituzione, escludiamo che il Consiglio Superiore sia eletto e prevediamo una composizione nella quale

ruotano magistrati selezionati attraverso la sorte.

E' una posizione che io non condivido e che trovo gravissima, in quanto farebbe venire meno il ruolo costituzionale del Consiglio e la sua funzione di garanzia della indipendenza dei magistrati; il Consiglio verrebbe trasformato nell'ufficio del personale della magistratura con compiti esclusivamente tecnici. Ma è comunque una posizione che ha una sua coerenza.

Tutte le altre posizioni devono confrontarsi con la realtà. E la realtà è, come è già stato detto, che, soprattutto in un corpo elettorale ristretto, un Consiglio elettivo presuppone che qualcuno si organizzi per la raccolta del consenso, è la dinamica normale di formazione degli organi elettivi.

E ci sono solo due modi di raccogliere e organizzare il consenso: quello di esprimere pubblicamente delle idee e di aggregarsi sulla base delle idee, e quello di vedersi la sera in un albergo e organizzare accordi di potere. Questi soltanto sono i due sistemi possibili.

Le leggi elettorali non servono e non possono servire a sconfiggere il correntismo, non possono servire ad eliminare i gruppi, non possono servire nemmeno ad eliminare i centri di potere occulti: nessuna legge elettorale può ottenere questo risultato.

Nemmeno la proposta di sorteggio temperato, che pure secondo me è incompatibile con la Costituzione, che viene avanzata come subordinata dagli alfieri dell'anticorrentismo è in grado di ottenere questo risultato, perché i gruppi sono perfettamente in grado di organizzarsi anche rispetto ad un meccanismo del genere.

Perché dopo il sorteggio comunque si dovrà votare e i gruppi organizzeranno la loro raccolta del consenso in direzione di quelli che, fra i sorteggiati, sono più vicini alle loro idee oppure ai loro interessi, ma sempre di idee e interessi parliamo.

Io preferirei, invece, una discussione più laica e meno ideologica sui possibili effetti negativi e positivi di un sistema elettorale, che parta dalla realtà che noi abbiamo.

Ora, quale è il difetto principale della legge vigente?

Che i gruppi si sono organizzati in base alle regole elettorali e hanno selezionato a monte i loro candidati in base alle effettive chances di elezione.

Nel collegio unico nazionale per la Cassazione si eleggono due candidati. E' chiaro che ogni gruppo ne candida solo uno. E quindi la corsa è sempre stata fra quattro, massimo cinque candidati su due posti. Nei collegi di merito, con il collegio unico nazionale, ogni gruppo ha fatto un conto dei propri voti e ha presentato un numero di candidato corrispondente a quanti eletti

pensava di riuscire ad ottenere e poi ha diviso il territorio tra i candidati, attribuendo a ciascuno alcuni distretti. E quindi abbiamo avuto sempre non più di dodici, tredici, massimo quattordici, candidati su dieci posti . E il risultato è sempre dipeso più che dalla volontà degli elettori, dalla capacità dei gruppi di calcolare bene il proprio peso elettorale e di dividere bene i territori.

Lo stesso vale per il collegio dei pubblici ministeri, nel quale i candidati sono stati sempre uno per gruppo, più pochi *outsider*, che sono scomparsi nell'ultima elezione, che ha destato tanto scandalo solo in chi non si era mai accorto di come ha sempre funzionato quel sistema elettorale.

Ora, dobbiamo domandarci se con questa proposta questi inconvenienti vengono meno.

Per la componente di legittimità il sistema resta identico: due posti in un collegio unico nazionale. Quindi ci sarà ancora solo un candidato per gruppo e dunque massimo 4 o 5 candidati.

Per la componente dei pubblici ministeri cambia poco. Il territorio nazionale viene diviso in due collegi, nei quali saranno eletti i primi due, oltre al miglior terzo tra i due collegi. Anche in questo caso ogni gruppo sarà costretto a presentare solo un candidato in ogni collegio e ci saranno quindi, in ogni collegio, massimo quattro o cinque candidati per due posti.

Per la componente dei giudici di merito, invece, i gruppi dovranno fare una scelta: o puntare all'elezione nella componente maggioritaria e quindi presentare un solo candidato in ogni collegio per cercare di conseguire il primo o il secondo posto.

Oppure rinunciare alla quota maggioritaria e correre solo per i cinque posti che si dovrebbero attribuire con criterio proporzionale su base nazionale, e quindi presentare più candidati possibili in collegamento tra loro.

Quello che probabilmente succederà è che i gruppi maggiori presenteranno un solo candidato in ogni collegio puntando a conseguire il primo o il secondo posto in ogni collegio, i gruppi minori ne presenteranno più di uno, puntando alla quota proporzionale. In questo modo l'elezione sarà probabilmente ulteriormente falsata, perché nei fatti competeranno per la quota maggioritaria al massimo tre candidati su due posti disponibili in ogni collegio.

Aggiungo che un altro dei difetti di questa proposta è quello di non aver fissato un limite massimo di candidature collegabili fra loro, per cui in teoria noi potremmo avere anche 200 candidati, che si collegano fra di loro e che sommano i voti presi da ognuno, con il risultato che potrebbe essere eletto anche un candidato che ha ottenuto poche decine di voti.

E' inutile domandarsi se con questo sistema si eliminano le correnti, perché nessun sistema è in grado di eliminare i gruppi organizzati. Le domande che dobbiamo porci, invece, sono se questo sistema rafforza o indebolisce il peso degli organismi dirigenti delle correnti, se rafforza o indebolisce il potere di scelta degli elettori, se offre *chances* di elezione ai candidati indipendenti. Insomma possiamo domandarci, più laicamente, quanto democratico sia il meccanismo elettorale proposto e quanto sia idoneo ad incidere sui difetti del correntismo deteriore.

A me pare che un sistema nel quale qualunque osservatore minimamente informato può prevedere prima del voto chi saranno gli eletti con un margine di errore molto ridotto non risponde a queste esigenze. E non risponde a queste esigenze un sistema nel quale la selezione degli eletti viene fatta a monte dagli organismi dirigenti dei gruppi e agli elettori è offerta una facoltà di scelta molto ridotta.

Il vero tema dei sistemi elettorali è questo: se, e in che misura, il sistema garantisce all'elettore una possibilità scelta, oltre che fra opzioni culturali e idee diverse, anche tra diversi candidati che esprimono, ognuno con le sue peculiarità e caratteristiche, quelle diverse opzioni culturali.

Se in ogni collegio, in quello di legittimità, in quelli dei pubblici ministeri e in quelli dei giudici, i due gruppi maggiori presenteranno un solo candidato, la scelta degli eletti sarà fatta a monte dagli organismi dirigenti dei gruppi, ognuno con i suoi metodi e le sue regole, e l'elettore non avrà possibilità di scelta: sceglierà solo sulla base della sua appartenenza ideale, ma poi dovrà votare il candidato indicato dal suo gruppo, chiunque egli sia. Ed è questo, guardate, il germe avvelenato della legge del 2006: è questo che ha dato strapotere non ai gruppi ma agli apparati di potere all'interno dei gruppi e agli apparati locali, che vengono rafforzati dal carattere locale di questa elezione.

Allora, anticipo i contenuti di un emendamento che abbiamo presentato: quali sono gli antidoti possibili? Come faccio a rendere appetibile per i gruppi la presentazione di più candidati? Perché se io rendo appetibile, conveniente in termini di risultato elettorale, la presentazione di più candidati, aumento il numero dei candidati e aumento le possibilità di scelta degli elettori, riduco il rischio che gli eletti siano diretta promanazione degli organi direttivi dei raggruppamenti e dò qualche possibilità in più all'elettorato di scegliere. In più, aumento le possibilità di essere eletto anche per chi non appartiene a nessun gruppo, perché con questo sistema chi non appartiene a nessun gruppo non ha nessuna possibilità di essere eletto, nessuna.

Questo è il tema: un sistema elettorale non si giudica sul fatto se dà o no potere alle correnti, perché finché è un sistema elettivo le correnti ci saranno. Il punto è chi decide all'interno delle

correnti: se decidono gli elettori, che si riconoscono in una certa corrente, o decidono i dirigenti dei gruppi. Con i sistemi maggioritari il gruppo presenta sempre solo un candidato e quindi decide la dirigenza del gruppo. Con un sistema proporzionale ci sono più candidati e decidono gli elettori.

Questo sistema, infine, non garantisce in nessun modo, nemmeno in termini di chances una parità tra generi diversi.

La nostra proposta è quindi di lasciare immutato l'impianto del sistema proposto nel maxiemendamento del Governo, prevedendo però che:

tutti i seggi della componente di merito siano assegnati con il sistema proporzionale;
in ogni collegio possano collegarsi tra loro non più di quattro candidati;
la metà dei candidati collegati deve essere di genere diverso.

In questo modo avremmo come risultato che ogni gruppo tenderà a presentare quattro candidati, due per genere, in ogni collegio. E' ovvio che risulteranno comunque eletti i candidati che hanno conseguito maggiori voti nel loro collegio, ma gli elettori avranno una maggiore possibilità di scelta tra diversi candidati e saranno le loro scelte e non quelle delle dirigenze dei gruppi a determinare il risultato.

2. Gerarchizzazione degli uffici e carrierismo

Concentrando tutto il dibattito sulla legge elettorale, si dimentica di affrontare i veri problemi di funzionamento della magistratura.

Queste riforme, quella del Ministro Bonafede, e quella di cui discutiamo oggi sono tutte prive di un'idea, di un ragionamento su cosa è che non funziona.

E dove c'è qualche ragionamento, spesso, secondo me, è sbagliato.

Perché, se c'è un segno, una cifra, di questa riforma è rappresentato da una impostazione produttivistica e gerarchica della organizzazione giudiziaria.

I programmi di gestione diventano uno strumento di controllo della produttività dei magistrati, ai dirigenti si assegna il compito, sanzionato disciplinarmente, di verificare quanto producono i magistrati. Nessuno si preoccupa della qualità della giurisdizione e tutti si preoccupano soltanto di dire quanto è stato "smaltito", un termine orribile che dà l'idea della considerazione riservata ai diritti delle parti coinvolte nei procedimenti giudiziari.

Questo approccio aumenta la deriva gerarchica del sistema. E la deriva gerarchica è una delle cause del carrierismo. E il carrierismo è una delle cause della degenerazione correntista. E' la legge della domanda e dell'offerta: il correntismo si alimenta del fatto che ci sono persone che bussano alle porte dei consiglieri.

Allora, perché non ci occupiamo di questo, perché non ci occupiamo della deriva carrierista prodotta dalla legge del 2006?

Per questo noi abbiamo chiesto di inserire nel parere una proposta che preveda una vera temporaneità degli incarichi direttivi, stabilendo che chi assume un incarico direttivo o semidirettivo non può fare nuove domande prima della scadenza degli otto anni di durata dell'incarico. E che alla scadenza degli otto anni, debba svolgere un periodo di funzioni giurisdizionali ordinarie prima di poter presentare nuove domande per incarichi direttivi o semidirettivi.

Oggi, invece, sono molti i titolari di incarichi direttivi e semidirettivi che appena compiuto il primo quadriennio nell'incarico iniziano a fare domande per nuovi incarichi. E questo crea enormi problemi di funzionalità per gli uffici e per il Consiglio.

Questo è uno dei punti fondamentali da affrontare, un nodo di fondo, sul piano culturale, di quel processo di rigenerazione etica di cui tutti parliamo.

3. Informazioni sulle indagini. Gli illeciti disciplinari per i magistrati del pubblico ministero

Devo, infine, fare un accenno ad un tema che è solo sfiorato nella proposta di parere, ma che a mio avviso rappresenta uno delle criticità più rilevanti della riforma.

Mi riferisco alla estensione dell'illecito disciplinare di cui all'art.2 lett.v) del d.l.vo 109 del 2006 a tutte le ipotesi di violazione delle disposizioni in materia di rapporti con la stampa introdotte dalla riforma del 2021 in tema di presunzione di innocenza.

Con questa norma si verrebbe ad attribuire ai titolari dell'azione disciplinare e al giudice disciplinare un penetrante potere di sindacato su scelte di natura discrezionale che dovrebbero essere riservate al Procuratore della Repubblica, con rischi molto gravi sia per le garanzie di indipendenza dei magistrati del pubblico ministero che per il diritto/dovere di informazione sulle vicende giudiziarie.

La estensione dell'illecito anche a qualunque dichiarazione dei magistrati del pubblico ministero su casi giudiziari trattati dall'ufficio, anche se non trattati dal magistrato e anche se già definiti, rappresenta una indebita, e del tutto irrazionale, limitazione del diritto di manifestazione del pensiero dei magistrati, con gravi conseguenze ancora una volta sul diritto di informazione e sulla indipendenza dei magistrati.

Articolo tratto dall'intervento svolto in Plenum del CSM, 16 marzo 2022.