

Crisi dell'autogoverno, crisi della magistratura: la necessità di ricostruire una forte identità collettiva

di *Mariarosaria Guglielmi*

A pochi mesi dall'esplosione dello "scandalo delle nomine", la spinta al rinnovamento espressa dalla magistratura è destinata a esaurirsi se non riuscirà a tradursi in un nuovo progetto e in una linea di azione comune nell'associazionismo e nell'autogoverno. Una prospettiva che chiama in causa la responsabilità dei gruppi e la loro capacità di rigenerarsi come strumenti di elaborazione culturale. E impegna tutta la magistratura a fare i conti con la profonda trasformazione subita in questi anni, per ricostruire intorno ai valori comuni una forte identità collettiva.

1. I fatti di Perugia e la crisi istituzionale del Csm: una "buona occasione" per normalizzare l'autogoverno e la magistratura / 2. La reazione e le dinamiche della magistratura / 3. La quiete dopo la tempesta? / 4. Il tempo stringe

1. I fatti di Perugia e la crisi istituzionale del Csm: una "buona occasione" per normalizzare l'autogoverno e la magistratura

Sono trascorsi pochi mesi dall'esplosione dello "scandalo delle nomine" che ha travolto il Consiglio superiore, scrivendo una delle pagine più buie della sua storia.

Per un periodo di tempo che ci è parso interminabile, abbiamo assistito al progressivo aggravarsi di una crisi istituzionale senza precedenti, che si è pericolosamente avvitata su se stessa, mettendo seriamente a rischio il funzionamento del Consiglio e la tenuta dell'intero sistema di governo autonomo.

Il *nemico*, si sa, va colpito nel momento di massima debolezza. E lo *scandalo delle nomine* è servito alla politica per rilanciare progetti, in realtà mai abbandonati, di ridimensionamento del Consiglio. Primo fra tutti, la riforma per introdurre il sorteggio come metodo di selezione dei componenti togati.

Nonostante gli evidenti profili di contrasto con la previsione costituzionale che vuole i componenti togati «eletti» da tutti i magistrati ordinari, questa soluzione ha aggregato un fronte politico ampio e tra-

sversale, e persino quella parte di opinione pubblica non pregiudizialmente ostile alla magistratura e più attenta al rispetto delle sue prerogative di indipendenza: tutti d'accordo nel ritenere le vicende svelate dall'inchiesta di Perugia la punta di un *iceberg*, il momento di massima degenerazione raggiunto da un sistema strutturalmente malato a causa della *politizzazione* della magistratura e delle logiche di *lottizzazione* con le quali, attraverso i loro rappresentanti, gli *apparati* e le *oligarchie* interne alla corrente governano il Consiglio.

La fine prematura del Governo guidato dalla coalizione giallo-verde ha allontanato la prospettiva di un'approvazione immediata della riforma, propagandata e reclamata come il rimedio necessario per estirpare il *male oscuro* alla radice.

Ma il pericolo non è affatto scongiurato e la proposta di modifica della legge elettorale resta nell'agenda politica del Governo e del ministro Bonafede che, ancora pochi giorni fa, ha indicato nell'introduzione del sorteggio lo strumento utile per realizzare «l'obiettivo da cui non si può arretrare», rappresentato dalla «lotta alle degenerazioni delle correnti della magistratura».

Occorre dunque essere pronti a confrontarsi con questa eventualità, rimettendo al centro del dibattito la vera posta in gioco: il ruolo costituzionale del Csm.

Le istituzioni essenziali alla democrazia e gli organi costituzionali di garanzia possono essere indeboliti da riforme che non mutano la loro collocazione nell'architettura costituzionale o le loro competenze: il processo, più insidioso, che può alterare gli equilibri a vantaggio del potere esecutivo opera attraverso lo svuotamento dall'interno, con leggi approvate dai parlamenti e interventi in apparenza di minore impatto, ma capaci di neutralizzare i meccanismi che rendono le istituzioni vitali e le caratteristiche essenziali per lo sviluppo delle loro potenzialità democratiche.

La prima riforma *portata a casa* dal nuovo Governo con la riduzione del numero dei parlamentari, rappresenta un vero salto nel buio. Una riforma con la quale – ha scritto Gaetano Azzariti – abbiamo bruciato i ponti, senza possibilità di tornare indietro: un cambiamento strutturale che lascia in piedi l'istituzione, ma che, senza le riforme necessarie per rafforzare le garanzie costituzionali e di rappresentanza democratica, è destinato a produrre danni irreversibili alla nostra democrazia costituzionale e al pluralismo politico¹.

La cifra demagogica di questa riforma è nell'aver ceduto all'esigenza di offrire all'opinione pubblica un *risultato*, che non svela nell'immediato il suo effetto di grave scompensamento degli equilibri costituzionali, ma serve a veicolare il messaggio atteso dal *popolo*: il taglio delle *poltrone* e il ridimensionamento di un'istituzione *inefficiente e pletorica*; l'idea che i meccanismi della rappresentanza siano al servizio dei privilegi di pochi, e che il valore della democrazia e delle sue istituzioni possa essere valutato solo in termini di costi; la semplificazione delle dinamiche e delle procedure che devono esprimere la complessità della democrazia rappresentativa.

La proposta di sorteggio per il Csm incrocia il sentire del momento, le spinte antisistema che rifiutano i meccanismi della rappresentanza e dell'intermediazione, e mira a una riconfigurazione dell'istituzione privandola delle sue potenzialità democratiche, che derivano dalla politicità e dal pluralismo culturale.

Due valori che, insiti nella fisionomia voluta dai Costituenti, sono essenziali per un governo *democratico* della magistratura e per la difesa delle prerogative di indipendenza della giurisdizione: il Consiglio che esprime una sua *politicità*, attraverso la dialettica fra le diverse componenti e, all'interno di quella togata, fra idealità, visioni e istanze di diverse aree culturali, si sottrae al rischio di etero-direzione e di subalternità alla sfera politica esterna; politicità

e pluralismo sono indispensabili per il dinamismo di questa istituzione, per il suo ruolo di orientamento nei rapporti fra magistratura e Paese e fra istituzione giudiziaria e sfera politica, nonché per la sua funzione di rappresentanza esterna e di raccordo – in un alto senso politico – di un potere giurisdizionale diffuso, come contrappeso al rischio di frammentarismo e irresponsabilità dei comportamenti giudiziari.

Il pluralismo culturale e ideale, garantito dal collegamento con le articolazioni dell'associazionismo giudiziario, è ciò che ha reso il Consiglio rappresentativo della magistratura e della sua fisionomia *costituzionale*: non un ordine burocratico, gerarchicamente strutturato e uniformato culturalmente, ma una realtà viva e complessa che, nell'esperienza associativa, ha costruito la sua identità costituzionale e ha acquisito consapevolezza del suo ruolo.

Occorre dunque essere pronti ad affrontare una nuova stagione di riforme che potrebbero cambiare radicalmente l'assetto costituzionale dell'ordine giudiziario, vero obiettivo anche della proposta per la cd. "separazione delle carriere": un progetto, a ben vedere, di complessiva revisione costituzionale, che tocca l'indipendenza del pubblico ministero e l'obbligatorietà dell'azione penale, l'unità dell'ordine giudiziario, la struttura del Consiglio e le sue competenze.

Per preparare la difesa della «pietra angolare»² dell'ordinamento giudiziario, come la Corte costituzionale ha definito il Consiglio, occorre dunque riportare nel dibattito interno ed esterno alla magistratura la consapevolezza della storia e del valore di *questo* Consiglio che, fra alti e bassi, è stato un'istituzione viva della democrazia e un luogo di assunzione di responsabilità per la magistratura rispetto all'efficienza e alla qualità della giurisdizione. E occorre saper guardare al risultato finale che si vuole ottenere: un Consiglio ridotto a un organo di amministrazione del personale, funzionale a una ristrutturazione in senso verticistico e burocratico dell'ordine giudiziario; un Consiglio privo di forza, autorevolezza e rappresentatività, per avere magistrati più *soli*, meno consapevoli del proprio ruolo, più esposti a pressioni e intimidazioni.

2. La reazione e le dinamiche della magistratura

La reazione venuta dalla magistratura di fronte all'annuncio della riforma per l'introduzione del sorteggio dimostra quanto, oggi, sia frammentato e

1. G. Azzariti, *Bruciati i ponti si salvi il Parlamento, Il manifesto*, 8 ottobre 2019, www.ilmanifesto.it/bruciati-i-ponti-si-salvi-il-parlamento.

2. Cfr. Corte cost., 8 gennaio 1986, n. 4.

indebolito il fronte *interno* di difesa del Consiglio e del nostro sistema di rappresentanza: anche da parte della componente più consapevole dell'irrinunciabile valore dell'autogoverno, vi sono state aperture alla proposta del ministro Bonafede: non il male peggiore secondo alcuni; il necessario prezzo da pagare, secondo altri.

Le ragioni di questa breccia che si è aperta nella magistratura partono da lontano.

Lo scenario svelato dall'inchiesta di Perugia ha segnato un salto di qualità in negativo rispetto a un quadro di criticità, già da tempo conclamato, che ha prodotto un progressivo scollamento fra magistratura e istituzione consiliare, e ha aperto un varco pericoloso nel quale, accanto alle posizioni di consapevolezza critica dei limiti mostrati dall'azione di governo della magistratura, ma di difesa delle sue prerogative costituzionali, sono cresciute le spinte *antisistema* e di *rivolta* contro l'intero meccanismo della rappresentanza.

E la circostanza che le strategie concordate in circuiti occulti e paralleli a quello della trasparente dialettica consiliare avessero ad oggetto la nomina di dirigenti di importanti uffici giudiziari, spiega bene il pericoloso innesco creato dalla convergenza delle due spinte degenerative che in questi anni sono cresciute, traendo reciprocamente impulso l'una dall'altra: lo svuotamento del contenuto di *politicità* della rappresentanza prodotto dalla pessima legge elettorale del 2002 che, proprio con l'obiettivo di indebolire il ruolo delle correnti, ha posto le premesse per una investitura fondata su logiche *alternative* e aggregazioni non palesi (per interessi corporativi, o legami personali e territoriali) e per la ricerca di convergenze non sulla base del confronto di visioni diverse, ma di mediazioni più rispondenti alle esigenze *particolari* e *specifiche* di ciascun eletto e del *suo* elettorato; l'incapacità della magistratura di affrontare, nell'autogoverno, le criticità emerse nella fase di attuazione della riforma del 2007 e, in particolare, quelle relative all'esercizio delle prerogative più complesse attribuite al Consiglio, come la maggiore discrezionalità nella scelta dei dirigenti. Criticità non eliminate, ma in qualche misura addirittura accentuate dai progressivi aggiustamenti e dai periodici ritocchi della normativa secondaria, operati al fine dichiarato di un esercizio più trasparente della discrezionalità.

Sotto la spinta delle contraddittorie istanze provenienti dalla *base* (in parte critica, in parte proiettata verso nuove forme di carrierismo incentivate dalla stessa previsione di griglie, indicatori e parametri) l'autogoverno non è stato in grado di mettere in campo un progetto nuovo e – esaurito lo slancio verso l'attuazione dell'autoriforma – ha intrapreso un percorso di progressivo arretramento rispetto al suo ruolo di guida del cambiamento, assecondando il ri-

piegamento della magistratura verso vecchie e nuove forme di corporativismo e di carrierismo, e ignorando i segnali più chiari di sfiducia e di disaffezione provenienti da suoi settori sempre più consistenti.

Nelle affollate assemblee di giugno, la magistratura *tradita*, ferita nella sua immagine e nella percezione di sé, ha reagito con forza, rivendicando la propria *diversità* e una immediata correzione di rotta nella gestione dell'autogoverno. Di queste istanze si è fatta interprete l'Anm, con la richiesta di dimissioni e di assunzione di responsabilità da parte di tutti i consiglieri interessati, venuta tempestivamente a segnare la netta cesura con il passato anche dalla dirigenza di alcuni gruppi, come Unicost, che si è mossa senza incertezze e senza indulgenza nei confronti dei propri aderenti coinvolti.

Una reazione unitaria, che ha lasciato ai margini le posizioni di mediazione e di attendismo, con le quali si è cercato di dare un sostegno esterno alla scelta di alcuni componenti di rinviare le dimissioni con l'*escamotage* dell'"autosospensione", ma ha al tempo stesso puntato il dito contro il *sistema*: più che la prospettiva di una riforma e di un suo rinnovamento, la magistratura ha espresso l'esigenza di una presa di distanza dall'autogoverno e dalle correnti. E di questo *sentimento* di irreversibile fallimento del ruolo dei gruppi, e dei meccanismi rappresentanza basati sul ruolo dei gruppi, si sono fatti interpreti i candidati "indipendenti" per le elezioni suppletive del pm, rivendicando con orgoglio l'estraneità a ogni esperienza associativa, proponendo una competizione non più fondata sul confronto fra idee e visioni diverse, ma sulla comparazione fra qualità morali e storie professionali dei singoli. Alcuni persino evocando – a proposito delle correnti – logiche simili a quelle delle organizzazioni mafiose e, molti, riproponendo una visione dell'autogoverno non come un valore da salvaguardare, ma come un sistema dal quale difendersi.

3. La quiete dopo la tempesta?

Lo svolgimento delle elezioni suppletive del Csm per la sostituzione dei due membri nella categoria del pm ha segnato la fine della fase più acuta della crisi istituzionale. L'esito della seconda tornata, per la sostituzione del componente con funzioni giudicanti, ci consentirà di fare previsioni più complete e attendibili sulla nuova stagione che si è aperta per l'autogoverno, di decifrare meglio lo *stato d'animo* della magistratura e le sue aspettative, e di comprendere quanto quella richiesta di cambiamento espressa dalla *rivolta morale* dei mesi scorsi potrà produrre un serio percorso di rinnovamento anche nell'autogoverno.

Ma il quadro che si è progressivamente ricomposto, passato il momento di difficoltà più acuta e

acquisito il verdetto della prima tornata di elezioni suppletive, appare tuttavia già molto significativo: i segnali di cambiamento che vi si leggono non si prestano a una interpretazione univoca né ad orientare in maniera chiara e decisa l'azione del Consiglio nella direzione del cambiamento.

Non crediamo che le istanze di rinnovamento e di rigenerazione siano il riverbero effimero dell'immagine di una magistratura *in rivolta* nei giorni dello scandalo. Ed è reale il travaglio che sta vivendo quella parte della magistratura che vuole fare i conti con scelte sbagliate e con le degenerazioni subite o colpevolmente avallate.

Ma la forza propulsiva della spinta al cambiamento si esaurirà in breve tempo, se non riuscirà a tradursi in un progetto, in una linea di azione comune, e a improntare di sé un nuovo percorso nell'associazionismo e nell'autogoverno.

Una prospettiva che chiama in causa la responsabilità dei gruppi, la loro capacità di riproporsi e rivitalizzarsi come fenomeni collettivi, come strumenti di elaborazione culturale e di attuazione del pluralismo nei luoghi dove – attraverso il confronto e la sintesi – è necessario ritrovare una progettualità comune, necessaria per un effettivo processo di rinnovamento.

Ma è una prospettiva che impone anche a tutta la magistratura di fare i conti con la profonda trasformazione culturale subita in questi anni, di ricostituire al suo interno gli anticorpi per contrastare vecchie e nuove forme di corporativismo, di riflettere su quanto il *sistema* oggi sotto accusa sia diventato sempre più il riflesso di istanze che provengono dalla base, e di interrogarsi sulle degenerazioni che portano a forme di contiguità e di vicinanza al potere politico.

La curvatura che, in poco tempo, hanno ripreso il nostro dibattito interno e le dinamiche consiliari dimostra quanto sia lungo e impegnativo questo percorso, stretto fra la tentazione di sottrarsi al confronto con la complessità dei problemi da affrontare e di prendere scorciatoie che, nell'immediato, diano l'illusione del cambiamento; le proposte più radicali che – in sintonia con quel che accade nel Paese – invocano il cambiamento attraverso la lotta del magistrato-singolo alla "casta" e al sistema delle correnti in cui questa prospera; la forte contropinta a ristabilire – anche nei rapporti con la politica – gli equilibri scossi dai sommovimenti prodotti dallo scandalo delle nomine, intorno al baricentro della *corporazione* e della difesa delle sue prerogative.

Sono dinamiche che si sono già tutte riproposte nel dibattito che ha accompagnato la campagna per le elezioni suppletive, e che forniscono qualche chiave di lettura del risultato consegnato dalle urne.

La proposta dell'Anm di favorire l'emersione di una pluralità di candidature nelle assemblee locali, in luogo della loro *designazione* da parte dei gruppi – che nelle ultime elezioni aveva portato per la categoria del pm non solo a un numero di candidati pari ai seggi da coprire, ma anche alla scelta di ben due candidati senza esperienza significativa nel settore requirente – si è fatta interprete di una effettiva istanza di maggiore partecipazione e di responsabilizzazione della magistratura rispetto all'autogoverno e dell'esigenza di mettersi in gioco anche avventurandosi *in mare aperto*, con l'individuazione di candidature *bi-partisan* o indipendenti.

Una proposta che, da subito, si è rivelata politicamente debole: la pluralità delle candidature è rimasta confinata nell'area elettorale di AreaDG, mentre altri gruppi hanno scelto di compattare il loro elettorato di riferimento sui candidati sostenuti. E l'esito delle votazioni – con il numero dei non votanti e delle schede bianche (301 su 6799 votanti)³ – ha confermato che il messaggio di rinnovamento, che si è voluto lanciare con la pluralità e lo spontaneismo delle candidature, non ha catturato il consenso di scettici e di delusi e non ha prodotto la maggiore partecipazione che si voleva ottenere.

Il risultato elettorale ha premiato il candidato sostenuto da Mi, la componente più penalizzata dalle vicende di Perugia e indebolita dalle dimissioni di tre consiglieri, e ha ulteriormente rafforzato la componente di AeI che, da due componenti, per effetto dell'acquisizione dei due giudici subentrati come primi non eletti ai due dimissionari e dell'elezione del secondo pm, è oggi il gruppo di maggioranza.

Una ricomposizione radicale degli equilibri interni al Consiglio che – tenuto conto del consenso riportato da ciascuno dei candidati riferibili ad AreaDG – non dà rappresentanza all'effettivo peso dell'area progressista della magistratura. Se si considera il ridimensionamento subito da Unicost e l'effetto di indebolimento politico prodotto dal risultato di AreaDG, in questo nuovo assetto si rischia una forte riduzione degli spazi per un'azione di governo che sia effettiva espressione del pluralismo culturale della magistratura.

La sconfitta di AreaDG, ampiamente prevedibile tenendo conto del meccanismo elettorale e della frammentazione del voto prodotta dalla scelta *solitaria* della pluralità delle candidature, lascia sul campo un bilancio politico ben più pesante della mancata conquista di un seggio. Risultato che, pure, è destinato a pesare negativamente sulla capacità della componente progressista di incidere sulla linea di azione dell'autogoverno.

3. Il sito del Csm, aggiornato al 4 novembre 2019, indica in 9.591 i magistrati in servizio.

La vera cifra politica di questa sconfitta è in quel “*passo indietro delle correnti*” promosso da AreaDG con una decisione che è apparsa una fuga in avanti, anche rispetto alla direzione poi indicata dall’Anm a favore del pluralismo delle candidature, e nella *coerente* rinuncia ad assumere, come gruppo, un ruolo di guida e di orientamento sulla base dei contenuti emersi nel confronto elettorale.

Una scelta non ponderata, che ha veicolato un messaggio incompatibile con il senso che abbiamo sempre attribuito all’impegno associativo, da rivendicare e da difendere proprio nel momento in cui, nella magistratura e nel dibattito pubblico, le correnti erano finite sotto accusa come il male da estirpare.

Il tema di riflessione che l’esito elettorale oggi pone alla magistratura progressista è nella sconfitta della nostra idea di gruppo e di rappresentanza, del suo ruolo di sintesi delle istanze e dei valori che il gruppo esprime, del significato che assume l’investitura in quanto espressione del fenomeno collettivo e dell’aggregazione, per idealità e per visioni, che ha dietro di sé.

Una riflessione alla quale non è possibile sottrarsi perché ci interroga sul futuro e sul senso del nostro impegno associativo: non inseguire le pulsioni del momento, ma raccogliere e rappresentare le istanze del cambiamento, tradurle in comportamenti coerenti e in capacità di vigilanza critica e autocritica, farne la base di un progetto forte per l’autogoverno, che sappia rivendicare i valori più autentici dell’associazionismo e rappresentare l’alternativa all’individualismo e al populismo dilagante anche in magistratura.

4. Il tempo stringe

Questo è l’apporto di consapevolezza critica che la magistratura progressista deve essere in grado di offrire alla ripresa di un confronto collettivo nel quale ricostituire le basi per un progetto comune di cambiamento.

Non cercare di *mettersi in sintonia* con gli umori e i *desiderata* del momento, ma essere pungolo per-

ché la magistratura, in ogni sede, faccia i conti con se stessa. E con la *crisi di identità* che – come soggetto collettivo – vive da tempo.

Percorsa da pulsioni contraddittorie (fra spinte all’individualismo, atteggiamenti antisistema e chiusure corporative), anche di fronte alla grave crisi istituzionale che ha messo a rischio il presidio istituzionale della sua indipendenza e della sua autonomia, la magistratura stenta a ricostruire intorno a questi valori una nuova consapevolezza di sé, un nuovo *sensu comune* e, nel Consiglio, a ritrovare la spinta ideale per un’azione condivisa di governo capace di restituire centralità alle esigenze della giurisdizione.

L’Assemblea generale dell’Anm del 14 settembre ha approvato modifiche statutarie proposte dal Comitato direttivo centrale, che ha avviato nel contempo le procedure di riforma del codice etico: lo scopo è riaffermare il valore dell’impegno associativo e nelle sedi dell’autogoverno, in funzione dell’*interesse generale*, e di scoraggiare il carrierismo interno al circuito associativo⁴. Un risultato del confronto associativo che, tuttavia, lascia sullo sfondo una serie di nodi irrisolti, che rimandano alle questioni cruciali da rimettere al centro di una riflessione comune: se è vero che non sono accettabili letture strumentali e semplificazioni interessate a normalizzare il Consiglio e a porre fine all’esperienza dell’associazionismo giudiziario, le gravi cadute dell’autogoverno e il riemergere della questione morale in magistratura, da tempo sotto gli occhi di tutti, pongono interrogativi ai quali dobbiamo dare risposte convincenti. Per noi stessi e per la collettività.

La ricerca di una via d’uscita passa attraverso una riflessione collettiva sui valori fondamentali dell’etica, della deontologia e della professionalità, sui cambiamenti culturali che hanno prodotto un allentamento della tensione ideale, sulla necessità di fare luce sui punti oscuri, dove si annidano i germi delle degenerazioni, e di far ripartire da questa riflessione un progetto di cambiamento, una nuova stagione di autoriforma e di protagonismo dell’autogoverno.

Il tempo stringe.

4. Sul tema, *cfr.*, in questo numero, il contributo di Nello Rossi: *L’etica professionale dei magistrati: non un’immobile Arcadia, ma un permanente campo di battaglia*.