



## CRITICA DEL DIRITTO

**Venerdì 21 settembre 2018 ore 10,00 - 18,00**

Sapienza Facoltà di Giurisprudenza, P. le A.Moro,5

Aula Calasso

### CONVEGNO DI STUDIO

# INDIPENDENZA ED UGUAGLIANZA NELL'AUTOGOVERNO DEI MAGISTRATI



saluti

**Paolo Ridola**, *Preside della Facoltà*

**Valeria De Bonis**, *Direttore del DIGEF*

**Enrico Del Prato**, *Direttore del DSG*

**sessione mattutina – ore 10**

introduce e presiede **Cesare PINELLI**, Prof. ordinario di istituzioni di diritto pubblico

relazioni

**L'autogoverno della magistratura in Germania**

**L'autogoverno della magistratura negli altri Stati**

**Le indipendenze del magistrato**

**Interventi degli altri poteri sulla struttura organizzativa della magistratura**

**Un approccio morbido alla riforma del sistema giudiziario**

**Rappresentanza dell'organo elettivo di autogoverno**

**Eguaglianza di genere nelle magistrature**

**Disuguaglianza di genere e prospettive di nuova legge elettorale CSM**

**Antonio CERVATI**, Prof. emerito di diritto pubblico comparato

**Carlo AMIRANTE**, Prof. emerito di Diritto Costituzionale

**Antonio BEVERE**, già Cons. Cassazione, direttore di *Critica del diritto*

**Francesco CARDARELLI**, Prof. associato di istituzioni di diritto pubblico

**Augusto CERRI**, Prof. emerito di istituzioni di diritto pubblico

**Nicola CLIVIO**, magistrato, componente del C.S.M.

**Marilisa D'AMICO**, Ord. dir. costituz., già componente C.P. Giustizia Amm.va

**Carla Marina LENDARO**, magistrata, Presidente A.D.M.I.

**Sessione pomeridiana - ore 15**

Introduce e presiede **Glauco GIOSTRA**, Prof. ordinario di procedura penale, già Componente del C.S.M.

relazioni

**L'associazionismo giudiziario**

**Le 'correnti' ed il loro ruolo nel sistema giudiziario italiano: alcuni interrogativi**

**Esiste un'ideologia del potere giudiziario?**

**L'indipendenza interna dei magistrati**

**CSM e crisi della rappresentanza**

**L'indipendenza dei giudici nell'ambito della giustizia amministrativa**

**Luigi FERRAJOLI**, Prof. emerito di filosofia del diritto

**Carlo Antonio GUARNIERI**, Prof. ordinario di sistema politico italiano

**Gaetano INSOLERA**, Prof. ordinario di diritto penale

**Antonio LAMORGESE**, Magistrato

**Aniello NAPPI**, già Cons. Cassazione e già componente del C.S.M.

**Gianmario PALLIGGIANO**, Consigliere TAR Campania

## Abstract

L'indipendenza – o, meglio, le garanzie di indipendenza – del giudice trovano la principale giustificazione nella necessità di salvaguardare la sua imparzialità. Tradizionalmente, l'indipendenza assume come punto di riferimento il potere esecutivo e, in una certa misura, anche il legislativo: è la cosiddetta indipendenza esterna. Specie a partire dalla metà del Novecento ha assunto rilievo anche un'altra dimensione dell'indipendenza, quella dagli altri giudici, specie da quelli che un tempo venivano detti "superiori gerarchici": è questa la cosiddetta indipendenza interna. Per rafforzare questo ultimo tipo di indipendenza sono stati progressivamente smantellati i tradizionali meccanismi di valutazione delle capacità professionali dei magistrati gestiti dai magistrati di grado "più elevato" ed in ogni caso circoscritte al massimo le prerogative dei "capi degli uffici".

In Italia – ma non solo qui – questa trasformazione è stata effettuata affidando le valutazioni professionali – ed in generale la gestione del personale di magistratura - ad organi collegiali (Csm), composti in buona parte da magistrati eletti direttamente dai propri colleghi, e poi sottoponendo i "capi" al controllo di tali organi.

Il meccanismo elettorale così introdotto ha facilitato, se non l'emergere, certo il rafforzamento delle cosiddette "correnti giudiziarie", che di fatto hanno monopolizzato l'elezione dei rappresentanti togati in tutti questi anni. Pertanto, le decisioni del Csm sono, almeno di fatto determinate dalle correnti e dai rapporti che si creano fra di loro, determinando pesanti conseguenze sotto il profilo dell'indipendenza interna.

Dai magistrati provengono molte critiche alle correnti dell'Associazione, nonostante la sua svolta dichiaratamente sindacale, impostando però apparati che tendono a inseguire il consenso sul più facile terreno della tutela degli interessi corporativi piuttosto che su quello certamente più impegnativo della cultura istituzionale e della capacità progettuale.

La sindacalizzazione delle correnti associative ha omogeneizzato tutti i gruppi su posizioni corporative, imponendo un modello burocratico e impiegatizio di magistrato.

Svuotate così di effettività le contrapposizioni culturali e programmatiche, la competizione per il consenso elettorale si riduce alla contesa per gli incarichi ambiti, gestiti dal CSM, che delle correnti associative è diretta espressione.

Tutti i gruppi si pronunciano contro il careerismo, proclamando di credere in una magistratura che si distingue solo per funzioni. Ma l'aspirazione agli incarichi direttivi è dai più considerata fondamentale nella vita professionale dei magistrati. Si ritiene che i magistrati abbiano "diritto" a ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi, senza considerare che la direzione di un ufficio è un servizio, cui i magistrati dovrebbero essere chiamati solo se e quando sia utile per l'istituzione. Prevale la logica individualistica, della tutela dei singoli anziché dell'istituzione, oltre a quella dell'appartenenza. E questa deriva sta portando a un inesorabile declino del Consiglio superiore della magistratura.

Infatti l'atteso superamento dell'anzianità quale criterio di selezione professionale ha mutato il rapporto tra i magistrati e il Consiglio superiore della magistratura. S'è rotto il tradizionale equilibrio tra la garanzia delle aspettative individuali e la pratica clientelare del sistema delle correnti.

Per di più l'accresciuta discrezionalità dell'organo di autogoverno nella valutazione della professionalità, che viene spesso vissuta come arbitrio dai magistrati, contrasta con la perdurante impostazione rigidamente garantistica della gran parte della normativa secondaria consiliare, intesa alla tutela del singolo magistrato piuttosto che alla promozione dell'efficienza organizzativa del sistema giudiziario.

Osservando specificamente gli apparati delle correnti associative, i magistrati hanno anche la sensazione di estraneità rispetto a quei colleghi che, seguendo una logica di casta, seguono un proprio peculiare percorso professionale.

Tappe fondamentali di queste carriere parallele sono frequentemente i collocamenti "fuori ruolo", in particolare il Ministero della Giustizia ma non solo, o altre istituzioni di rilievo costituzionale, come lo stesso Consiglio superiore della magistratura, le commissioni parlamentari o la Corte costituzionale.

Per molti di coloro che hanno scelto di fare il magistrato e si proclamano orgogliosi di esserlo, sembra quasi che l'obiettivo principale sia quello di svolgere poi un altro lavoro, con la prospettiva di una carriera alternativa e comunque più rapida.

In particolare dal fuori ruolo consiliare, come magistrato addetto alla Segreteria o all'Ufficio studi, si passa alla Cassazione, con preferenza per la Procura generale, o si assume un incarico associativo o di corrente, per poi tornare in Consiglio come componenti. A fine consiliatura poi l'approdo sempre più immediato per gli ex componenti è quello di un incarico direttivo o almeno semidirettivo. E' stato questo ad esempio il destino di quasi tutti i componenti togati del quadriennio 2010 – 2014.

Vedremo cosa accadrà a conclusione del quadriennio in corso. Ma non è certamente un caso se oggi sia il Primo presidente sia il Procuratore generale presso la Corte di cassazione hanno entrambi nel proprio curriculum l'esperienza di componenti del CSM.

Tutto ciò avviene benché tutti i gruppi si dichiarino contrari alle "carriere parallele".

E in questo groviglio di contraddizioni è il rapporto con il giudice amministrativo a risultare particolarmente indicativo della spirale di delegittimazione in cui il CSM si avvita da alcuni anni. Paradossalmente infatti la deriva corporativa e il ruolo determinante del criterio dell'appartenenza nelle decisioni del Consiglio finiscono per attribuire preminente rilevanza a quegli stessi interessi individuali che poi trovano tutela dinanzi al giudice amministrativo, a detrimento della auto-tutela dell'istituzione giudiziaria.

In occasione del suo intervento al XX Congresso di Magistratura Democratica, svoltosi a Reggio Calabria nei giorni 27-29 marzo 2015, Luigi Ferrajoli affermò correttamente che merito principale dell'associazionismo giudiziario è stato quello di aver «promosso, nella cultura dei giudici, il principio dell'uguaglianza dei magistrati»: in particolare «l'acquisizione culturale più importante e il frutto istituzionale più rilevante delle lotte di Magistratura Democratica negli anni Sessanta e Settanta». Sembra che oggi, per un'incredibile eterogenesi, l'associazionismo giudiziario sia divenuto la principale causa delle disuguaglianze tra i magistrati.

L'eguaglianza all'interno della magistratura coincide con l'imparzialità dell'organo di autogoverno e questa imparzialità coincide con l'ottimo esercizio delle funzioni del C. S. M. nell'interesse della istituzione o, meglio, delle istituzioni complessivamente considerate

La violazione di questo principio all'interno del terzo potere dello Stato e il correlato ostacolo al razionale impiego della migliore professionalità estendono effetti negativi sull'intero assetto istituzionale e politico del Paese.

Tra le cause da porre all'origine dell'attuale situazione è anche da annoverare l'atteggiamento di indifferenza, di non partecipazione, di sottovalutazione della maggioranza dei magistrati nei confronti del sistema dell'autogoverno. Questo atteggiamento viene abbandonato solo quando personalmente risulta la crisi del sistema di garanzie che l'associazionismo giudiziario italiano, proprio grazie anche alla sua articolazione in correnti, ha contribuito a conquistare nell'interesse della democrazia. Questa mancanza di partecipazione attiva all'autogoverno ha indebolito gravemente il CSM e lo ha esposto ai rischi di costituire passivo terreno di coltura dell'odierna involuzione.

In conclusione, questa crisi della rappresentanza della magistratura e del suo organo di autogoverno pone problemi culturali e istituzionali dalla cui soluzione dipende la tenuta dell'intero sistema democratico, sui quali riteniamo perciò utile offrire un'occasione di confronto.

(immagine della locandina: A Dispute Outside the Courtroom, H. Daumier 1846)