

Virtù e peccati dell'autogoverno: le correnti nel sistema giudiziario italiano

(Carlo Guarnieri)

(schema provvisorio 27 settembre 2022)

1. L'assetto istituzionale della magistratura italiana: cenni generali

L'assetto disegnato dalla Costituzione repubblicana risente, peraltro comprensibilmente, dell'esperienza autoritaria del fascismo così come dei limiti del precedente assetto liberale. Da qui l'enfasi accentuata sulle garanzie di indipendenza del corpo giudiziario, anche se non manca qualche ambiguità: ad esempio, mentre è chiara la scelta di rafforzare l'indipendenza esterna, meno netta è la posizione dei costituenti a riguardo della dimensione interna dell'indipendenza¹.

2. Sulle modalità di attuazione del dettato costituzionale dell'indipendenza si apre così, nei primi decenni repubblicani, un conflitto:

- a. Innanzitutto fra magistratura e governo – in questa fase sostenuto soprattutto dalle maggioranze centriste, cioè composte da Dc, Pli, Pri e Psdi² – su poteri e composizione del Csm, oltre che sul trattamento economico e sulla carriera.
- b. Al conflitto col governo si affianca quello endo-organizzativo fra “alta” e “bassa” magistratura³.
- c. L'esito di questi conflitti è, fra la metà degli anni '60 e quella degli anni '70, il prevalere dei “riformatori” e con loro un netto aumento delle garanzie di indipendenza esterna ed interna⁴. L'esito di questo processo è, in pratica, l'introduzione di una forma di autogoverno⁵.

3. A questi conflitti si accompagna l'emergere di “correnti” all'interno dell'Associazione nazionale magistrati, cioè di raggruppamenti organizzati di magistrati dotati di uno specifico profilo programmatico. Per certi versi si tratta di “partiti giudiziari”:

- a. Così, a partire dalla prima metà degli anni '60, Terzo potere, Magistratura indipendente e Magistratura democratica articolano, con varie modalità e contenuti, le domande della magistratura nei confronti dei governi⁶.

¹ All'art. 105 si parla infatti di “promozioni”, un termine che, almeno tradizionalmente, tendeva a indicare la presenza di un assetto gerarchico. (Anche l'art 22 della relazione di Calamandrei alla Costituente sul potere giudiziario parla esplicitamente di “promozioni dei magistrati da un grado all'altro”). Sulla prevalenza di posizioni conservatrici nella magistratura nell'immediato dopo guerra si veda Melis (2020).

² Cfr. la dura critica di Giuseppe Maranini alle posizioni dei governi del tempo (Guarnieri 2003).

³ Cfr. Freddi (1978).

⁴ Fare cenno che un ruolo importante nel favorire questo esito è svolto dal congresso dell'Anm che si svolge nel 1965 a Gardone con una importante relazione di Maranini.

⁵ O, se si vuole, governo separato, vista la presenza nel Consiglio anche di membri laici. In ogni caso, il grado elevato di indipendenza istituzionale raggiunto dalla magistratura italiana è confermato di recente da Violante (2022, 16).

⁶ Per i caratteri di questi gruppi si veda soprattutto Melis (2020), Bruti Liberati (2018) e le relazioni presentate nella sessione seguente.

- b. Il ruolo delle correnti si rafforza soprattutto dopo il 1967, quando viene fortemente ridotto il peso del voto per categorie e la componente togata del CSM risulta eletta da tutti i magistrati, anche se in questa fase in due turni.⁷
 - c. Sono infatti le correnti ad orientare sempre più i comportamenti di voto dei magistrati elettori, che ormai ammontano a svariate migliaia, riducendo così – anche se non annullando del tutto - il peso delle conoscenze personali. Le elezioni del CSM rappresentano così “il sistema” delle correnti, in competizione fra loro per il voto dei magistrati (vedi tabella).
4. La politicizzazione⁸ del sistema correntizio: la differenziazione
- a. La differenziazione fra le varie correnti si basa innanzitutto su differenti definizioni di ruolo giudiziario, cioè quel complesso di aspettative, valori, atteggiamenti circa il modo con cui il giudice si comporta e ci si aspetta si debba comportare⁹. Si vedano, ad esempio, le varie posizioni emerse al congresso di Gardone sul rilievo da dare alla Costituzione nel processo di interpretazione del sistema giuridico. Emergono così concezioni di ruolo giudiziario più o meno creative¹⁰, come nel caso di Md¹¹.
 - b. Ma anche la dimensione esterna assume rilievo: quali rapporti vanno sviluppati con il sistema politico? Si va dalla posizione tradizionale dell’“alta” magistratura di fiancheggiamento del governo¹² al “collateralismo” con attori “progressisti” esibita da Md¹³, all’apoliticità di Mi (più o meno praticata) o, di recente, all’ostilità nei confronti della politica mostrata da A&I.
5. I mutamenti di contesto: l’espansione del potere giudiziario negli anni ’90
- a. Con “Mani pulite” vengono meno i meccanismi formali (es. autorizzazione a procedere) e no (es. collateralismo) di “bilanciamento” del potere giudiziario in un contesto caratterizzato da un generale indebolimento degli attori più propriamente politici (in primis i partiti).
 - b. Allo stesso tempo, la sempre più stretta relazione con i media aumenta l’impatto politico delle decisioni giudiziarie¹⁴.
 - c. Come conseguenza, il maggior potere della magistratura rende meno rilevanti i legami con l’ambiente politico. In generale, i rapporti di potere fra politica e magistratura vedono una crescita dell’influenza giudiziaria sulla politica.
 - d. Sembra così diminuire il rilievo della politicizzazione esterna nel differenziare le posizioni delle correnti (Melis 2020). Aumenta invece l’importanza delle policy concrete (es. i poteri e la collocazione istituzionale del PM, i caratteri della riforma

⁷ Eventualmente fare cenno qui ai vari sistemi elettorali che nel tempo hanno governato il CSM.

⁸ Termine non derogatorio: indica una differenziazione basata su elementi di politics e policy.

⁹ Guarnieri e Pederzoli 2017, 162.

¹⁰ Cioè più o meno legate ai testi normativi.

¹¹ Vedi Bruti Liberati 2018; Guarnieri 2003.

¹² Cfr. Pizzorno 1992. Esemplare il caso di Antonio Azara: primo presidente della Cassazione, poi parlamentare e ministro della Giustizia.

¹³ Cfr. Melis 2020. Eventualmente fare cenno all’iniziativa del Centro studi riforma dello Stato negli anni ’70.

¹⁴ L’interpretazione del fenomeno data da Pizzorno (1998) – dovuto alla crisi della politica programmante e all’avvento della politica moraleggiante - è ancora la più convincente.

processo penale) o anche delle “cordate” (in altre parole, degli interessi delle correnti a nominare i propri aderenti a posizioni di rilievo).

- e. Le elezioni del 2022 non vedono grandi mutamenti: le correnti tradizionali mantengono infatti la loro influenza sul CSM¹⁵. La cosa è stata probabilmente favorita dalla complessità della legge elettorale e dalla presenza di un discreto numero di candidati indipendenti, fatto che ha favorito la dispersione dei voti, premiando però chi i voti li ha saputo distribuire in modo efficace¹⁶.

6. Le criticità di questo assetto

- a. Premessa: la ineliminabile presenza delle correnti (presenti del resto anche altrove¹⁷)
- i. Svolgono un ruolo influente – ormai da decenni – nel processo di socializzazione professionale del magistrato: di fatto, i magistrati apprendono il mestiere in larga misura nelle e/o grazie alle correnti.
 - ii. E nel governo della magistratura: quasi tutti i componenti togati del CSM appartengono a una corrente (vedi tabella)
 - iii. Del resto, le correnti sono un elemento insostituibile di coordinamento del voto, reso importante dalla complessità dei meccanismi elettorali (specie di quelli previsti dalle leggi del 2002 e 2022). Infatti, per ottenere un risultato ottimale i voti vanno distribuiti in modo accurato nelle varie arene elettorali (nel caso della legge elettorale vigente soprattutto fra collegi territoriali di merito e il collegio virtuale di merito)¹⁸.
 - iv. È quindi quasi impossibile smantellare le correnti (a meno di cancellare l’elettività del CSM, ma in questo caso sarebbe necessaria una riforma costituzionale, obiettivo di non facile raggiungimento, almeno per ora, e sulla cui opportunità si possono avanzare forti dubbi). Si può invece limitarne l’influenza: ad esempio, istituendo verifiche di professionalità più selettive, che non siano inficiate – come vedremo - dal conflitto di interessi che attualmente vede i valutatori – cioè i componenti del CSM – dipendere per l’elezione in larga misura dai valutati, cioè i magistrati¹⁹.

¹⁵ Per avere un’idea delle posizioni delle correnti utilissime sono le interviste fatte ai loro rappresentanti effettuate dal quotidiano “Domani”. Cfr. ad esempio, Musolino (Md) v. Piraino (Mi) sui differenti margini di discrezionalità da lasciare al CSM.

¹⁶ Nel collegio dei magistrati di legittimità, ad esempio, solo il 39% dei voti è andato ai 2 vincitori (appartenenti a Mi e Area). Il 25% ha scelto i candidati di altre correnti (Unicost e Md) e ben il 35% è andato a candidati indipendenti o sorteggiati o è risultato bianco o nullo. Cfr. anche le considerazioni interessanti di Savio (2022).

¹⁷ La tendenza, pur meno accentuata, è presente anche in altri paesi. Cenno eventuale al ruolo di Medel. Il ruolo dell’associazionismo giudiziario è riconosciuto autorevolmente: vedi, ad esempio, i pareri 23/2020 e 24/2021 del CCJE e il convegno “Shaping Judicial Councils to Meet Contemporary Challenges”, Roma 21-22 marzo 2022 (https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=Rome_conference_2022&lang=EN).

¹⁸ Vincere con largo margine nei collegi territoriali può rendere più difficile ottenere seggi nel collegio virtuale, dato che i voti utilizzati per essere eletti nei primi non vengono conteggiati per l’elezione nel secondo.

¹⁹ Andrà analizzato l’impatto della norma che richiede, per essere candidati, di possedere almeno la terza valutazione di professionalità, cioè almeno 12 anni di esperienza.

- b. Virtù e peccati dell'autogoverno: le correnti e l'immagine di imparzialità della magistratura.
- i. La presenza delle correnti, che spesso propongono – e praticano - differenti interpretazioni del sistema giuridico, rende più evidente – e quindi in un certo senso anche più trasparente - la discrezionalità inevitabilmente presente nelle decisioni giudiziarie²⁰.
 - ii. Ne può però venire intaccata l'immagine di imparzialità del giudice in quanto si distacca dall'immagine tradizionale del giudice "esecutore" (o anche "delegato"²¹), che agisce sempre "coperto" da una norma giuridica preesistente, un'immagine ancora influente nella nostra cultura giuridica e politica e che tradizionalmente ne legittimava la posizione di indipendenza istituzionale.
 - iii. Oggi, questa preoccupazione sembra nettamente minore, probabilmente anche per via del maggior potere acquisito dalla magistratura, potere che sembra aver meno bisogno di giustificazioni. Come è stato notato, la magistratura si definisce ormai come un guardiano, un corpo "separato" dal resto della società – e soprattutto dalla politica (Violante 2022, 108). È però ancora presto per stabilire quanto questa percezione sia stabile e quanto possa eventualmente danneggiare la legittimità della magistratura presso l'opinione pubblica, almeno sul lungo periodo.
- c. Virtù e peccati dell'autogoverno: il circolo vizioso della valutazione
- i. Come abbiamo sottolineato, le correnti contribuiscono – nel bene e nel male - alla socializzazione professionale dei magistrati e, con i loro programmi, inducono un momento di trasparenza su come verrà indirizzata l'inevitabile discrezionalità presente nelle decisioni giudiziarie.
 - ii. D'altra parte, le correnti, disattivando nei fatti il divieto di rielezione previsto dall'art. 104, 6 della Costituzione²², contribuiscono ad alimentare un – perverso - meccanismo di responsabilità dei consiglieri togati del Csm nei confronti dei magistrati elettori,²³ con la conseguenza di una sostanziale mancanza di serie valutazioni di professionalità (anche grazie al fatto che possono essere effettuate promozioni senza limiti quantitativi). Infatti, la

²⁰ Cfr., ad esempio, Pino (2019 e 2021). Per un'analisi delle varie modalità con cui la discrezionalità viene giustificata vedi Guarnieri (2003) 118 ss.

²¹ Per il significato di questi aggettivi mi si consenta di rinviare Guarnieri e Pederzoli (2017), pp. 161 ss.

²² Infatti, mentre i singoli magistrati non possono ripresentarsi, almeno immediatamente, le correnti sono sempre presenti e possono quindi essere rese responsabili nei confronti degli elettori, a prescindere dal ricambio dei candidati.

Secondo Biondi (2021) il Csm non ha natura rappresentativa e quindi non presenta – cioè non dovrebbe presentare - forme di responsabilità. Al contrario di quanto accaduto almeno a partire dalle elezioni del 1968 (Di Federico 2022, 8ss.).

²³ In un recente dibattito, Salvatore Mazzamuto, ex consigliere laico del Csm ha parlato di un vero e proprio "vincolo di mandato" per chi si candida al Csm; ed ha ravvisato questo legame come duraturo, ben oltre l'esercizio del mandato, giacché – ha detto – da esso dipendono anche le collocazioni successive del consigliere (cfr. l'interessante dibattito su "Il Consiglio superiore della magistratura: quale riforma elettorale?" del 5 luglio 2019, trasmesso da Radioradicale (Melis 2020).

corrente che non andasse incontro ai desideri di carriera degli elettori ne uscirebbe elettoralmente penalizzata.

- iii. Ne esce così, almeno in parte, inficiata la qualità dei magistrati²⁴.
- iv. Come già accennato, la debolezza delle verifiche di qualità – il “*todos caballeros*” - apre la strada all’influenza delle correnti sulle nomine - i.e. alla cosiddetta lottizzazione – che risulta peraltro inevitabile, vista la composizione almeno relativamente pluralistica del corpo e i caratteri dei meccanismi decisionali che alle correnti concedono ampio spazio.
- v. Il tutto però in stridente contraddizione con l’aspettativa – apparentemente crescente – di decisioni basate sul merito e non sull’appartenenza. Ne consegue, fra l’altro, un’elevata conflittualità interna, con una crescita dei ricorsi alla Giustizia Amministrativa²⁵, e, molto probabilmente, un indebolimento dell’immagine della magistratura²⁶.

²⁴ Che peraltro risulta insoddisfacente anche per via dei limiti della formazione universitaria. Fare un eventuale cenno ai dati – fortemente negativi - dei concorsi recenti.

²⁵ Si veda, ad esempio, il recente clamoroso annullamento delle nomine del primo presidente e del presidente aggiunto della corte di cassazione

²⁶ Cfr. ad esempio, i dati sulla percezione di indipendenza della magistratura contenuti nel 2021 EU Justice Scoreboard.

Componente togata del CSM

	MD	MG	UC	MI	A&I	Altri	totale
1976	2		9	8		1	20
1981	3		9	8			20
1986	3		9	7		1	20
1990	4	3	8	5			20
1994	5	4	8	3			20
1998	5	3	8	4			20
2002	5	3	6	2			16
2006	4	3	6	3			16
2010	3	3	6	3		1	16
2014	7	<= ²⁷	5	4			16
2018	4	<=	5	5	2		16
2022	2	6	4	7	0	1	20

Bibliografia

AA.VV. (2022), *Dieci anni di Scuola superiore della magistratura 2011-2021*, Roma, Poligrafico e Zecca dello Stato italiano, Quaderno n. 12.

Biondi, F. (2021), *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio*, in "Quaderni costituzionali", pp.13-43.

Bruti Liberati, E. (2018), *Magistratura e società nell'Italia repubblicana*, Bari, Laterza.

Catino, M. e Dallara, C. (2021), *Le regole dell'apprendimento imperfetto. Norme e prassi nel Consiglio superiore della magistratura*, in "Stato e mercato", pp. 235-269.

Contini, F. e Viapiana, F. (2020), *Quanto costa la giustizia? I tribunali italiani tra efficacia ed efficienza*, in "Questione giustizia", n.2

Di Federico, G. (2022), *Riforma delle valutazioni di professionalità e delle disfunzioni ad essa connesse, in prospettiva comparata*, in "Diritto di difesa"

Freddi, G. (1978), *Tensioni e conflitto nella magistratura*, Bari, Laterza, 1978.

Guarnieri, C. (2003), *Giustizia e politica: i nodi della seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino.

Guarnieri, C. e Pederzoli, P. (2017), *Il sistema giudiziario*, Bologna, Il Mulino.

Luciani, M. (2020), *Voltare pagina. La riforma del sistema elettorale del CSM* in "Questione giustizia"

Melis, G. (2020), *Le correnti nella magistratura. Origini, ragioni ideali, degenerazioni* in "Questione Giustizia"

²⁷ Le due correnti si presentano alle elezioni del 2014 unite come "Area". In seguito si unificano in "Area democratica per la giustizia". Alle elezioni del 2022 MD si presenta però separata.

Piana, D. e Vauchez, A. (2012), *Il Consiglio superiore della magistratura*, Bologna, Il Mulino.

Pino, G. (2019), *The Politics of Legal Interpretation*, in D. Duarte et al. (eds.) *Legal Interpretation and Scientific Knowledge*, Springer, pp. 29-45.

Pizzorno, A. (1992), *Introduzione a D. della Porta, Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Pizzorno, A. (1998), *Il potere dei giudici: stato democratico e controllo della virtù*, Bari, Laterza.

Savio, V. (2022), *CSM, da un Porcellum ad un Marta-rellum: una prima lettura della nuova legge elettorale del CSM*, in "Questione giustizia"

Violante, L. (2022), *Senza vendetta. Ricostruire la fiducia tra magistrati, politici e cittadini*, Bologna, Il Mulino.