



Relazione del Comitato esecutivo per il XXI congresso nazionale di Magistratura democratica

1. Premessa / **2.** Il contesto esterno: le nuove disuguaglianze, il lavoro, l'Europa, la qualità della democrazia / **3.** Società e giurisdizione oggi in Italia / **4.** L'associazionismo giudiziario / **5.** Lo stato dell'autogoverno e la fine dell'autoriforma: verso una "nuova corporazione"? / **6.** Modifiche statutarie. Md ed Area / **7.** Il referendum costituzionale / Conclusioni

1. Premessa

Tutti i congressi sono segnati, inevitabilmente, dall'esigenza di trarre bilanci del passato per formulare linee di azione e prospettive per il futuro. Tuttavia non tutti sono uguali e questo non può essere un congresso come tanti altri.

Dal congresso di Reggio Calabria sono passati quasi due anni e sono stati anni difficili per Md, colpita al cuore dalle vicende che hanno costretto il Segretario generale, la nostra Anna, ad un lungo e doloroso periodo di lontananza non ancora concluso.

Ma sono stati due anni difficili per molte altre ragioni, che attengono sia all'evoluzione del quadro generale, con le inevitabili ricadute nel rapporto società/giurisdizione, sia alle difficoltà che si sono manifestate nella magistratura, in seguito agli scenari nuovi e preoccupanti aperti dall'esito dei *referendum* consultivi e delle elezioni dell'Anm.

Ci sarebbe certamente materia per una riflessione ad amplissimo raggio e per analisi articolate e di dettaglio. Tuttavia l'esecutivo ha ritenuto di fare una scelta diversa.

Questa è, infatti, la relazione non del Segretario ma dell'esecutivo. Una relazione frutto di un lavoro collettivo che, per sua natura, esige che l'analisi sia generale e condivisa, un punto di equilibrio del gruppo che ha gestito Md nell'emergenza. Un lavoro collettivo non sempre facile, che ha richiesto sintesi e mediazioni ma che ha potuto giovare delle analisi oramai sedimentate all'interno del gruppo.

Del resto chi rileggesse oggi la relazione del Segretario al congresso di Reggio Calabria dovrebbe necessariamente convenire sul fatto che quanto allora lucidamente esposto è, per molti versi, tuttora attuale, pur in presenza di un significativo aggravamento della situazione generale. Ripetere oggi quelle stesse analisi ci è parso inappropriato: meglio

procedere ad una stesura più agile che, per la parte generale, si colloca nel solco di quanto allora più diffusamente argomentato, pur non rinunciando a qualche aggiornamento legato alle ultime evoluzioni della situazione generale.

Come tutti sappiamo questo è un congresso straordinario che ha messo al centro un tema prioritario dal punto di vista della futura attività della nostra associazione: chiarire *in che modo* Md debba continuare il suo percorso nel momento in cui Area si struttura come soggetto politico associativo. Questo momento è arrivato ed inevitabilmente ci interpella come gruppo.

È un tema importante e delicato: il percorso di Area si è avviato ormai da tempo e, in alcuni passaggi, forse ci siamo avventurati senza un'adeguata ponderazione delle inevitabili difficoltà e delle conseguenze delle nostre scelte. Sta di fatto che questo esecutivo, che purtroppo non ha potuto giovare dell'apporto del Segretario ed ha operato in un contesto non semplice, si è dovuto misurare con le difficoltà di gestire in concreto la scelta forte del congresso di Reggio Calabria. Per questo – e lo rivendichiamo come merito – abbiamo ritenuto indispensabile chiamare il gruppo a riflettere seriamente sul futuro, così da effettuare scelte consapevoli e mature.

Si tratta, vogliamo ribadirlo, di delineare il volto di Md in presenza di un'Area ormai definitivamente strutturata: un passaggio nuovo e inedito, che chiama tutto il gruppo a scelte non scontate e che esige, pertanto, un dibattito congressuale schietto, sereno, non rituale. Un dibattito in cui il corpo vivo di Md dimostri di essere ancora all'altezza di affrontare sfide complesse e, per certi versi, spiazzanti.

Si badi: non si tratta solo di un tema "interno", destinato a generare una discussione ripiegata ed asfittica.

Se siamo orgogliosamente di Md, lo siamo per una ragione precisa: perché riteniamo che Magistratura democratica sia stata e sia tuttora un pezzo della storia democratica del nostro Paese. Assieme a molti altri soggetti abbiamo scritto pagine importanti nel segno del rinnovamento profondo della magistratura e della giurisdizione e, quindi, della stessa società italiana. Per questo la discussione su "quale" Md non potrà svilupparsi guardando sostanzialmente al nostro interno: non ci guarderemo allo specchio. Non è possibile parlare del destino di Md senza affrontare il tema di "quale giurisdizione" e di "quale democrazia", senza mettere in gioco la nostra idea di società e la nostra visione dei rapporti tra la giurisdizione e i processi sociali ed economici che la attraversano e la condizionano.

Per tale motivo, anche in questa occasione, anche in questo congresso straordinario, la relazione introduttiva non può che prendere le mosse – pur con le precisazioni che si sono fatte poc'anzi – da una serie di considerazioni che guardano non alla magistratura e alla giurisdizione, ma al contesto generale ed alle inquietanti dinamiche che lo attraversano.

2. Il contesto esterno: le nuove disuguaglianze, il lavoro, l'Europa, la qualità della democrazia

2.1. Muovere dal contesto esterno è un approccio indispensabile. C'è, infatti, un carattere fondante che rappresenta, nel tempo, la stessa ragion d'essere di Magistratura democratica: l'idea che la giurisdizione non vive una dimensione separata rispetto ai processi che si producono nella società, ma ne è, al contrario, parte integrante ed è anzi chiamata a svolgere un ruolo determinante e, per certi versi, insostituibile nel percorso di maturazione e arricchimento della democrazia repubblicana. E questa consapevolezza ci costringe a misurarci, in questa fase, con un contesto problematico ed estremamente preoccupante.

Le straordinarie trasformazioni tecnologiche di quella che è stata definita la “quarta rivoluzione industriale”, una crisi economica ormai quasi cronicizzata e il fenomeno complesso e drammatico delle migrazioni, producono nuove forme di emarginazione e povertà e nuove forme in cui si manifesta l’aggravata disuguaglianza tra gli uomini e le donne (e tra uomini e donne). Il quadro inedito delle nuove disuguaglianze, entro il quale opera la giurisdizione, potrà essere ricostruito solo con il supporto di discipline diverse dal diritto: economia, sociologia, demografia, politologia, alle quali occorre dunque attingere con l’aiuto di chi è portatore di tali saperi. Le disuguaglianze sono perciò il tema di questo congresso e *ripartire dalle disuguaglianze* costituisce la prospettiva della riflessione e dell’azione futura di Magistratura democratica, nel solco della sua tradizione ispirata al compito che l’art. 3 capoverso della Costituzione affida alla Repubblica: perseguire l’uguaglianza come condizione di libertà e reale partecipazione; favorire la partecipazione come veicolo di una democrazia sociale ed economica, non solo formale e procedurale.

2.2. È comunque chiaro, in tale complesso quadro, che radicali processi di riforma hanno interessato in Italia il mondo del lavoro, in questi ultimi anni, nel segno del modello nordeuropeo della *flexecurity*: flessibilità e sicurezza, ossia riduzione delle tutele del lavoratore nel rapporto, in cambio di una forte protezione sul mercato del lavoro. Il secondo aspetto, però, quello della sicurezza, ha conservato una disciplina di stampo assicurativo-mutualistico, ben lontana dagli *standard* universalistici europei, mentre la flessibilità è stata spinta sino a conseguenze estreme, con la liberalizzazione dei contratti a termine e l’abolizione della tutela reale contro il licenziamento illegittimo nel rapporto a tempo indeterminato. L’effetto è una massiccia precarizzazione del lavoro, con connesse gravi ricadute sociali (specialmente nei confronti dei giovani, impossibilitati a programmare il proprio avvenire, anche familiare) e indebolimento sostanziale del potere contrattuale dei lavoratori già compromesso, sul piano formale, dal ridimensionamento dalla contrattazione collettiva. L’abbassamento dei livelli retributivi che ne consegue contribuisce al più ampio fenomeno della progressiva scomparsa della “classe media”, della concentrazione della ricchezza in mano a un sempre minor numero di persone e del corrispondente affiorare di nuove povertà.

2.3. Nello stesso tempo, la crisi delle forme tradizionali della politica e della rappresentanza finisce per travolgere la tenuta dei corpi intermedi, consegnandoci un tessuto sociale sempre più lacerato. Il risultato è una caduta verticale dell’efficacia del circuito di protezione sociale, non solo per la contrazione di una serie di spazi giuridici di tutela, ma anche, e forse soprattutto, per la contestuale e drammatica riduzione di quelle forme di protezione, anche familiare, che avevano supportato per decenni lo squilibrato e carente sistema di *welfare* italiano.

Una crisi profonda: economica, sociale, politica, aggravata da una sfiducia sempre più marcata dell’elettorato, e in generale della società civile nella politica, nei partiti e nelle stesse istituzioni repubblicane. Si tratta di sentimenti di sfiducia che non nascono nel vuoto: alla progressiva caduta dell’etica pubblica – che ha generato fenomeni di inaccettabile degrado nei comportamenti, in particolare, del ceto politico – si è accompagnata una sostanziale incapacità delle classi dirigenti di adeguare i processi democratici, anche sovranazionali, alle mutate necessità storiche, rendendoli in tal modo vistosamente inadeguati a fronte delle sfide epocali che il nuovo secolo ha lanciato alle democrazie europee: la cd. “stagnazione secolare” dell’economia, i fenomeni migratori senza precedenti, il propagarsi di conflitti devastanti in regioni vicinissime rischiano di minare, in Europa, le forme stesse della democrazia del Novecento.

2.4. Su questo punto la relazione per il congresso di Reggio Calabria va aggiornata dando atto del rapido aggravarsi della crisi dell'Unione europea, radicata nella gracilità delle sue istituzioni sotto il profilo della rappresentatività democratica, che le impedisce di fronteggiare con la dovuta energia e sicurezza la lunga crisi economica e finanziaria e l'imponente afflusso di profughi provenienti da aree più o meno prossime al nostro continente: regioni vaste e popolate destabilizzate e percorse da conflitti sanguinosi, quasi sempre grazie alla miopia, al colpevole avventurismo o al cinismo delle politiche dei Paesi dell'Occidente prospero, non di rado appartenenti alla stessa Europa. L'Unione non ha saputo dare al problema dei richiedenti asilo, per quanto grave e complesso (e tuttavia gestibile, se è vero che lo stesso presidente della Commissione Jean Claude Juncker ha affermato lo scorso 23 maggio: "Un continente di 508 milioni di abitanti dovrebbe essere in grado di integrare 2 milioni di rifugiati"), una risposta all'altezza della sua storia e della sua missione di custode e promotrice dei diritti umani che nella universalità trovano la loro stessa ragion d'essere. Paralizzata dagli egoismi nazionalistici, ha finito col tollerare l'innalzamento di muri contro l'umanità che preme alle sue frontiere in cerca di una speranza e addirittura ha stipulato, lo scorso marzo, un accordo con la Turchia, sul falso presupposto che si tratti di un "Paese sicuro", per bloccare l'afflusso di migranti.

Profetiche si rivelano le parole del giornalista Can Dündar, direttore del quotidiano *Cumhuriyet*, già incarcerato per la sua attività e infine liberato per decisione della Corte Suprema: "Se l'Ue supporta un governo autoritario solo per chiudere un accordo, allora ho paura che perderà tutta la sua credibilità, in Turchia e nel mondo". Parole pronunciate qualche mese prima che nel suo Paese si scatenasse una massiccia repressione da parte dal governo del presidente Erdoğan, che, per modalità e dimensioni, non può trovare giustificazione nell'esigenza – pur legittima in astratto – di perseguire i responsabili di un tentativo di colpo di stato. Una repressione che ha colpito migliaia e migliaia di persone, arrestate e/o epurate dalla pubblica amministrazione, dalla giurisdizione, dalle professioni – in particolare avvocati, magistrati, insegnanti (il sito di Md ne dà conto in un'apposita sezione dedicata) – secondo una logica di annullamento del dissenso, piuttosto che di contrasto del terrorismo come si pretenderebbe dalle autorità turche.

Proprio il terreno del contrasto al terrorismo, non solo in Turchia, costituisce in questa fase storica il banco di prova più importante della tenuta dello stato di diritto e della democrazia, per la quale è necessario che le *governance* nazionale e sovranazionale sappiano affrancarsi da logiche puramente securitarie incompatibili con il ruolo garantista della giurisdizione e il godimento delle libertà fondamentali, soprattutto dei soggetti più esposti.

2.5. Se, da un canto, le classi dirigenti europee appaiono, per molti versi, non all'altezza di queste sfide epocali, d'altro canto è estremamente preoccupante che, in Italia, alla crisi della democrazia si tenti di rispondere in modo semplificatorio e demagogico.

È a tutti evidente che il Paese ha bisogno di una seria stagione di riforme. Ma è altrettanto evidente che queste riforme, per essere efficaci, dovranno puntare ad allargare la partecipazione democratica, a riavvicinare i cittadini alle istituzioni repubblicane, ad avviare processi di riduzione di quei meccanismi di esclusione sociale e di iniqua distribuzione della ricchezza e del potere reale che stanno alla base della crisi della democrazia che attraversa non solo l'Italia ma l'Europa tutta e, in certa misura, l'intero Occidente. Nessuna riforma potrà risultare efficace se non sarà in grado di aumentare la qualità della democrazia e di accompagnare processi politici forti volti a ridurre le crescenti disuguaglianze generate dalla crisi. È questa la ragione di fondo che ci spinge a criticare la riforma costituzionale approvata dal Parlamento, e non certo un approccio conservatore o

una diffidenza per le riforme in quanto tali, che non appartiene alla nostra storia e alla nostra tradizione ideale.

3. Società e giurisdizione oggi in Italia

3.1. Si dirà in seguito dell'impatto sul tessuto democratico della riforma costituzionale sottoposta a *referendum* popolare. Preme invece sottolineare sin da ora la nostra consapevolezza che anche l'attuale stato della giurisdizione è gravemente critico: per i tempi patologici, per la qualità non di rado discutibile dell'azione giudiziaria, per lo sconcerto che determina nel cittadino un tasso eccessivo di imprevedibilità delle decisioni. Si tratta di una situazione inaccettabile, specie nel momento in cui la giurisdizione è chiamata a compiti nuovi ed essenziali di tutela e di difesa dei diritti: il logoramento dei circuiti tradizionali di protezione sociale e l'arretramento del sistema di *welfare* rafforzano l'esigenza di tutela dei diritti davanti al giudice. Una giustizia debole, farraginoso, contraddittoria e che arriva troppo tardi, non solo danneggia le fasce deboli e meno tutelate, ma consegna l'intero sistema alla logica dei rapporti di forza ed alla prepotenza dell'economia senza regole.

Noi non ci stiamo. La qualità della giurisdizione è questione di democrazia ed è un terreno d'elezione per Magistratura democratica, che per storia e vocazione si colloca strutturalmente dalla parte di coloro che reclamano giustizia e che contrappongono alla legge del più forte il valore del diritto.

La giustizia ha pertanto bisogno di riforme incisive, in grado di consegnare al Paese una giurisdizione all'altezza dei suoi compiti.

Tuttavia non sembra siano in cantiere interventi adeguati alla complessità e all'importanza della sfida. Anzi dobbiamo registrare che si discute di interventi, taluni ragionevoli, altri illusori, talaltri addirittura inaccettabili, che, nel loro complesso, non sono certamente in grado di assicurare quel cambio di passo che sarebbe invece necessario.

3.2. In quest'ordine di ragionamenti, la tanto annunciata (e non ancora approvata) riforma del processo penale appare costruita in larga misura intorno a interventi in parte deludenti, come la riforma della prescrizione, e in parte pericolosi, come il rafforzamento del potere di avocazione da parte delle procure generali, con il connesso rischio di reintroduzione di un serrato controllo verticistico sull'esercizio dell'azione penale. Inoltre ampia parte del progetto riformatore è rimessa a deleghe che non è dato sapere se e quando verranno attuate dall'esecutivo. Il mancato esercizio della delega in materia di ridefinizione del sistema sanzionatorio penale non è stato certo un bel segnale, soprattutto se messo a confronto, ad esempio, con le difficoltà che ancora attraversano il sistema penitenziario e, più in generale, la penality esecutiva. Un sistema che, se da un lato ha superato la crisi correlata alla violazione strutturale dell'art. 3 Cedu, dall'altro ha bisogno di una rinnovata azione legislativa che renda effettive le migliori istanze emerse dagli stati generali in materia di esecuzione della pena.

Né può omettersi di sottolineare la pericolosa persistenza di un ricorso marcatamente demagogico al diritto penale, come plasticamente mostrato dal mantenimento in vigore della stravagante fattispecie di immigrazione clandestina (invero improbabile nella sua funzione preventiva e dissuasiva...) e, su un terreno del tutto diverso, dall'introduzione del reato di omicidio stradale, espressione di scelte di politica criminale che privilegiano il valore simbolico della risposta penale (sottolineato dal *tweet* del presidente del Consiglio che dedicava la riforma alle vittime) rispetto alle fondamentali esigenze, anche

sistematiche, di proporzionalità della sanzione e del trattamento processuale del reo rispetto al fatto.

3.3. Di riforme processuali realizzate o *in itinere* abbonda invece la storia recente della giurisdizione civile, alla quale, peraltro, assai gioverebbe, quanto al giudizio di merito, che si lasciassero sedimentare le riforme già varate, accompagnandole con l'elaborazione di prassi virtuose, mentre ulteriori semplificazioni del rito, nell'osservanza della dialettica processuale, potrebbero giovare al giudizio davanti alla Corte di cassazione, appesantita da un arretrato che ha superato i livelli di guardia.

Il problema più importante della giustizia civile è la sua intollerabile lentezza, generalmente determinata dalle carenze croniche e gravi della sua organizzazione, che necessita di essere potenziata e razionalizzata. A tal fine anche i magistrati ovviamente devono fare la loro parte, ma occorre pure ribadire con chiarezza che, purtroppo, la giustizia civile non può essere resa efficiente “a costo zero” (per le ragioni che cercammo di indicare già in occasione della presentazione dei “12 punti” di riforma della giustizia pubblicizzati dal Governo due anni fa). Se di ciò non si prenderà atto anche in sede politica, decidendo di investire risorse adeguate nella giustizia civile, il raggiungimento di *standard* europei è destinato a restare un mero obiettivo.

4. L'associazionismo giudiziario

Fondamentale, in ciò, è il ruolo dell'associazionismo giudiziario, cui Md partecipa assieme ad Area e sulle cui prospettive è dunque indispensabile soffermare l'attenzione.

4.1. Le elezioni per il rinnovo del Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati svoltesi a marzo hanno registrato una netta sconfitta per Area, che si presentava per la seconda volta – dopo le elezioni del 2012 – come componente unitaria. Una flessione importante di voti (- 435 rispetto al 2012) e di seggi (- 3), che, sebbene non abbia impedito ad Area di essere il secondo gruppo in seno al Cdc, ne ha certamente ridimensionato la forza ed il peso, con 9 seggi sui 36 disponibili.

L'analisi non può peraltro limitarsi al mero dato elettorale; ed anzi impone una riflessione più generale sullo stato dell'associazionismo giudiziario, delle sue componenti e del suo rapporto con la magistratura, data la crescente sfiducia che una parte di questa mostra per l'associazionismo stesso; nonché una riflessione sul rapporto con la politica, rapporto che nell'epoca del berlusconismo ha vissuto momenti addirittura drammatici e che, anche in epoca più recente, ha avuto passaggi assai problematici, come quelli legati all'intervento “per decreto” sulle ferie e alla riforma della responsabilità civile dei magistrati

4.2. Conviene forse procedere proprio da questo punto, che sembra aver costituito un passaggio rilevante nella politica associativa e nella sua *valutazione* da parte dei magistrati. Come noto, l'Anm era guidata da una maggioranza Unicost- Area, con MI – prima che si consumasse in essa la scissione di cui si dirà – all'opposizione, ciò facendo perdurare una situazione di forte conflittualità interna all'Associazione risalente peraltro alla precedente Giunta (retta dall'alleanza tra Unicost con Md e Movimento per la giustizia, allora non ancora confluiti in Area). Il nodo è stato indiscutibilmente quello della capacità e della forza di reazione di quella Giunta a fronte di una stagione politica connotata da indubbe criticità, tra le iniziative legislative sopra ricordate, le mancate riforme pur davanti a crescenti criticità e disfunzioni, ed un clima non meno ostile verso i magistrati e

la giurisdizione. Inevitabilmente, pur a fronte di un forte e continuo impegno della Giunta, e di una lodevole attività di analisi e di proposta, è stato facile per l'opposizione interna all'Anm – pur paradossalmente presente con un suo esponente di spicco nel Governo del Paese ... – fare leva sul crescente disagio dei magistrati verso condizioni di lavoro progressivamente peggiori, e, quel che più rileva sul versante strettamente politico-associativo, alimentare l'idea di una mancata opposizione, da “sinistra”, verso un Governo presunto amico. Il lungo periodo di conflitto interno all'Associazione, insieme a quello – invero mai cessato, ancorché rinnovato dalle mutate maggioranze – con la politica, hanno creato le condizioni per una trasformazione evidente dei contenuti dell'associazionismo, del suo linguaggio, delle aspettative, e, quel che più conta, evidentemente indebolito quell'idea *istituzionale* dell'Associazione che ha costituito il dato politico più rilevante della precedente stagione e ha garantito, anche grazie al prestigio ed alla capacità di molti suoi esponenti, la riuscita di battaglie di grande importanza per la stessa tenuta degli equilibri costituzionali.

4.3. Dopo due Assemblee generali dell'Associazione, che, al di là degli argomenti su cui furono convocate, avevano l'evidente intento di indebolirne la guida, il passaggio certamente più rilevante dell'ultimo periodo è stato rappresentato dai *referendum* consultivi, promossi – invero senza iniziale credito – da un gruppo di magistrati dichiaratamente ostile alle “correnti”, su temi vari, ancorché senza dubbio quello centrale fosse rappresentato dal quesito sui cd. “carichi esigibili”, questione che ha animato il dibattito interno all'Associazione e più in generale alla magistratura, carica com'è di multiple implicazioni e, come tale, *manifesto* di opposte idee di giurisdizione. La consultazione referendaria ha poi assunto rapidamente connotati politici ulteriori, come reso evidente dall'impegno diretto di Magistratura indipendente e del neonato gruppo di “Autonomia e indipendenza” (frutto di una clamorosa scissione dal primo), che sono riusciti a mobilitare un numero oggettivamente rilevante di magistrati e ottenere un imprevisto risultato numerico, con esiti a quel punto scontati sui vari quesiti, vittoriosi a larghissima maggioranza.

Indubbiamente il primo *referendum* nella storia associativa ha così costituito un passaggio simbolico, ben oltre il senso stesso dei quesiti: tecnicamente irricevibili, politicamente problematici. Proprio questa loro natura, di cui è difficile negare *anche* una marcata *impronta corporativa*, ha condizionato la scelta di Area, che – pur dopo un articolato dibattito interno – ha invitato espressamente all'astensione, con argomenti certamente non privi di fondamento, ma più facilmente leggibili come *disinteresse per le condizioni di lavoro dei magistrati*, secondo una vulgata risalente e abilmente alimentata dai gruppi associativi in minoranza nella guida dell'Associazione. Difficile peraltro non sottolineare la strategia di Unicost, abile nel conservarsi il ruolo di gruppo di lotta e di governo: responsabile nel linguaggio e nelle indicazioni ufficiali, più spregiudicata nei messaggi diretti alla base, lasciando in tal modo ad Area la *responsabilità* di una scelta di netta critica rispetto allo strumento referendario e ai suoi stravaganti quesiti. Difficile negare che i *referendum* (svoltisi nel gennaio 2016) abbiano poi influito negativamente sul voto per le elezioni del Cdc, immediatamente successive, insieme ad altri fattori di non minore rilevanza (la composizione delle liste di Area, la stessa *credibilità* del progetto di Area, il giudizio sull'azione della Giunta uscente, evidentemente differenziato, per ragioni non facilmente decifrabili, sul ruolo di Area e di Unicost al suo interno) e soprattutto, al di là della stessa rilevanza dell'insuccesso politico, difficile negare che *simbolicamente* i *referendum* abbiano rappresentato un punto di svolta nel modo stesso di intendere l'Associazione, mettendone prepotentemente al centro dell'azione temi certamente rilevanti ma con richieste invero inattuabili.

4.4. Dopo le elezioni del nuovo Cdc, si sono determinate – o forse, *imposte* – le condizioni per un mutamento della guida dell’Anm, con l’elezione di una Giunta di nuovo unitaria dopo un lungo periodo di esclusione da essa di MI, che nel frattempo ha subito la scissione di cui si è detto. Autonomia e indipendenza si è resa protagonista di un significativo successo elettorale costruito attorno al suo *leader*, con un’operazione politico-elettorale i cui preoccupanti esiti sono stati da molti correttamente letti come il segno – anch’esso – di profondo mutamento dell’Anm, con una lista dichiaratamente costruita con l’obiettivo di un’investitura personale e diretta, e quello conseguente di una elezione del *Presidente*. Se la Giunta unitaria era un obiettivo dichiarato da tutte le componenti in competizione durante la campagna elettorale, il suo raggiungimento poteva essere animato da diverse e non necessariamente convergenti motivazioni; per parte nostra, certamente prevalente è stata l’idea che l’Anm non potesse più reggere, senza esiti irrimediabilmente laceranti, il peso e gli effetti di un conflitto interno, indebolendone il ruolo nel rapporto con la politica e la società, in un confronto difficile e continuo, come molte vicende anche recenti mostrano. E, ancora, che una ritrovata unità – necessariamente frutto di una faticosa mediazione politica, del resto non inedita, se si pone mente agli equilibri propri di precedenti stagioni unitarie – potesse, e possa, consentire il ritorno a un linguaggio politico diverso e più maturo, e di espungere dall’agenda dell’Anm le iniziative e le istanze più intollerabilmente corporative, sottese alla locuzione “sindacato”, non di rado irresponsabilmente agitata come asserita identità propria, ed esclusiva, dell’essere associazione.

L’elezione della Giunta è dunque avvenuta sulla base dell’unitarietà, includendo tutte le componenti rappresentate nel Cdc; e, fatto inedito, con la previsione della “rotazione” di tutte le cariche tra i quattro gruppi rappresentati. Ciò determinando un’espressa, e politicamente impegnativa, temporaneità dei ruoli rappresentativi, inclusa dunque la presidenza dell’Associazione, assegnata al candidato più votato di tutti, pur esponente del gruppo risultato meno votato. Si tratta solo apparentemente di dettagli: sono in realtà modalità nuove, che molto dicono del *nuovo* proprio dell’associazionismo di questi anni. Un patto che si regge su un difficile equilibrio di visioni ideali e politiche, di idee sulla giurisdizione e sull’associazione, che non si fonda su un asse maggioritario bensì sull’unanimità, non facile da coltivare dopo una campagna elettorale combattuta da visioni diverse, se non opposte.

E tali diversità, solo attutite dalle regole della corresponsabilità insita nel patto unitario, sarebbero poi emerse anche clamorosamente nei primi giorni del nuovo mandato presidenziale – interpretato del tutto coerentemente con un’idea molto personale del ruolo, e con una visione schiettamente conservatrice della politica e della giurisdizione – nonché, forse meno clamorosamente ma non meno significativamente, nei primi veri momenti di confronto *politico*, legato al rapporto con il Csm e i suoi componenti, e a quello con la politica, in relazione alla ben nota e rilevante questione della libertà dei singoli, e soprattutto dei gruppi, di schierarsi sul *referendum* costituzionale di imminente celebrazione. La discussione su questi temi ha fatto emergere in modo chiaro visioni opposte dell’associazionismo, registrando la fermezza di Area, compatta nella difesa del diritto di partecipazione attiva nel dibattito pubblico, come diritto ad interloquire su ogni tema che interessi, tra gli altri, gli assetti e gli equilibri costituzionali. Gli esiti della discussione – che ha visto momenti di fibrillazione, anche per evidenti tentativi di condizionamento politico – sono stati chiari come reso evidente nel documento approvato a conclusione del Cdc ad essa dedicato.

Che i quesiti dei *referendum* associativi approvati fossero “tecnicamente irricevibili” – come Area ed Md avevano sempre sostenuto, talvolta anche sdegnosamente – sembra oggi

dimostrato dall'assenza, quasi incredibile, di qualsivoglia iniziativa per darne attuazione, anche da parte di chi li aveva salutati come svolta epocale, esaltando il risultato referendario come un punto di non ritorno; il che appare, oggi, una conferma della loro strumentalità, intravista e denunciata con largo anticipo. Nondimeno, occorre non sottovalutare l'oggettiva rilevanza della questione di fondo, e l'esistenza del vero problema delle mutate – e gravemente peggiorate – condizioni di lavoro dei magistrati, a fronte di una sempre crescente – per numero e qualità – domanda di giustizia; l'evidente insufficienza di una "politica per la Giustizia" rende sempre più grave la situazione, generando una pericolosa sfiducia sia in chi amministra la giurisdizione, sia in chi ne invoca tutela. Sicché sembra inevitabile la tendenza dei magistrati a chiedere una più marcata azione "sindacale" – non di rado con istanze ancorate a visioni intollerabilmente conflittuali del rapporto tra magistrati ed autogoverno – e per questo è una scelta almeno astrattamente utile quella di rafforzare l'ufficio sindacale con una gestione collegiale in diretto rapporto con la Giunta, onde valutare politicamente le iniziative più rilevanti, ed impedire improprie strumentalizzazioni di questa o di quelle iniziative, come era avvenuto, in passato, in occasione dei ricorsi per i tagli stipendiali.

È evidente, tuttavia, che il nuovo corso associativo ha impresso un forte mutamento di linguaggio e di direzione; e che, a fronte di una risonanza mediatica forte e di un consenso pubblico rinnovato per le prese di posizione dell'Anm su temi di grande rilevanza come la corruzione, il rapporto tra magistratura e politica, le responsabilità di questa, la natura e le funzioni del diritto e del processo penale, si pone il problema delle idee e dei contenuti della proposta conseguente, proprio al fine di incalzare la politica sulle *responsabilità* che le sono proprie; che, in questa prima fase del nuovo corso associativo, non è agevole un'iniziativa politica di Area, stretta tra un'interpretazione leaderistica del ruolo del Presidente e il senso di responsabilità che l'unitarietà impone.

Difficile, infine, negare che il nodo politico della stessa identità di Area, dei suoi valori e della sua stessa visione politica della giurisdizione e dell'Associazione, e quindi della sua iniziativa politica, incida sul ruolo che i suoi eletti possono esercitare nell'Anm. Il problema dunque assume, anche qui, una rilevante importanza, per tornare protagonisti in un ambito che ha visto la magistratura progressista combattere battaglie storiche, con meriti che nessuno potrà mai contestare; e ciò appare tanto più urgente in vista dell'assunzione del turno di presidenza dell'Anm (previsto per l'aprile del 2017) da parte di un esponente di Area, nonché, forse soprattutto, in vista delle numerose iniziative politiche che occorrerà assumere davanti alla progressiva ed inarrestabile crisi della giurisdizione.

5. Lo stato dell'autogoverno e la fine dell'autoriforma: verso una "nuova corporazione"?

5.1. Come accade ad ogni cambio di maggioranza, anche l'attuale stagione politica si è aperta con l'annuncio di progetti di riforma del sistema di autogoverno. Un annuncio che ha riproposto nel dibattito politico sulla giustizia argomenti e critiche non nuove: lo strapotere e la degenerazione delle correnti, alimentata dal circuito perverso fra l'associazionismo giudiziario e l'istituzione consiliare, che premia l'appartenenza in luogo del merito; la difesa della casta che – attraverso le sue prerogative di autonomia e di indipendenza – mantiene le posizioni acquisite e resiste ad ogni forma di effettiva verifica delle proprie responsabilità rispetto al funzionamento e all'amministrazione della giustizia; l'improprio ruolo politico assunto dall'autogoverno, sconfinando dai suoi compiti di mera amministrazione e di gestione del personale.

Mutato il quadro politico, al centro del dibattito rimane l'obiettivo di riformare l'autogoverno, ma secondo direttrici non condivisibili ed anzi del tutto inaccettabili, perché rivela l'intenzione di ridurre le prerogative del governo autonomo con interventi mirati su settori nevralgici (fra tutti, la Sezione disciplinare) e, in prospettiva, di neutralizzarne la funzione rappresentativa del pluralismo giudiziario, facendo leva su nuovi meccanismi elettorali di selezione della componente togata.

Insomma, temi e prospettive del programma di riforma rischiano di ripercorrere i sentieri delle passate stagioni e il confronto con la politica vede, oggi forse più di allora, la magistratura "sola", indebolita dallo stato della giurisdizione, oggettivamente inappagante, ed incapace di rilanciare sul piano dei contenuti con proposte credibili. Paghiamo, in definitiva, l'assenza di progettualità da parte della magistratura associata e l'*appeal* di una "politica delle riforme", che oggi utilizza con successo anche una nuova strategia di semplificazione comunicativa.

Ricordiamo tutti l'efficace quanto semplicistica sintesi dei "12 punti" programmatici con i quali è stata presentata la "riforma della giustizia": "*Csm: più carriere per merito e non grazie all'appartenenza*" (punto 4); "*Csm: chi giudica non nomina, chi nomina non giudica*" (punto 5).

Nel corso dei lavori da poco ultimati dalla Commissione istituita dal Ministro della giustizia sulla riforma del Csm (cd. commissione Scotti), l'enfasi della "semplificazione" si è ridimensionata a vantaggio di un confronto ragionato che sui temi in discussione di maggiore rilievo ha prodotto soluzioni equilibrate e di sostanziale salvaguardia di principi capisaldi delle prerogative costituzionali e della funzione rappresentativa dell'autogoverno: l'esclusione di forme di incompatibilità permanente fra l'esercizio della giurisdizione disciplinare e la partecipazione all'attività di gestione della magistratura, premessa per una inevitabile separazione fra organo di autogoverno e sezione disciplinare, imposta da esigenze di funzionamento dell'organo; l'opzione per un sistema elettorale che mira a salvaguardare il carattere fiduciario dell'investitura e la sua valenza rappresentativa del pluralismo giudiziario, valorizzando nel contempo opzioni funzionali all'emersione dal basso di candidature e alla parità di genere.

Vedremo se e quale seguito avranno queste proposte, e quale sarà nel confronto politico la capacità persuasiva degli argomenti spesi dalla Commissione, e fatti propri dal Ministro, contro opzioni elettorali semplicistiche e dirompenti, come l'ipotesi stravagante del sorteggio.

5.2. Se incerto rimane il punto d'approdo delle riforme messe in cantiere, il dato innegabile dal quale deve partire oggi la nostra riflessione sul futuro dell'autogoverno è tuttavia l'incapacità della magistratura di mettere in campo un progetto credibile e condiviso di rinnovamento e di dare il "suo" contributo al dibattito sulle riforme. Un'assenza di progettualità che si è avvertita anche in occasione dei lavori da poco conclusi dalla Commissione ministeriale per la riforma dell'ordinamento giudiziario (cd. commissione Vietti), che pure ha affrontato problematiche ordinamentali con forti ricadute sul nostro modello culturale di giurisdizione, come l'assetto delle procure e l'accesso alla magistratura (che l'attuale disciplina allontana troppo dalla conclusione degli studi universitari, a loro volta già prolungati, con esiti di dubbia utilità e sicuramente discriminatori, per censo, tra gli aspiranti).

Sono trascorsi quasi dieci anni dall'entrata in vigore della legge Mastella, e il progetto di "autoriforma", con il quale la magistratura riuscì a sfidare la politica mettendo in campo la "sua" proposta di cambiamento, ha esaurito la sua iniziale spinta propulsiva e, con essa, la tensione ideale prodotta verso un nuovo modello di magistratura, costruito sul primato

della professionalità e sulla consapevolezza diffusa della funzione dirigenziale come ruolo di servizio.

Oggi dobbiamo riconoscere che questo progetto non ha prodotto fino in fondo la svolta culturale tanto attesa.

Dopo aver “subito” i cambiamenti imposti dalla riforma del 2007, nel sistema “riformato” la magistratura è tornata a logiche di corporazione: sotto il peso delle difficili condizioni di lavoro e di sempre più stringenti meccanismi di controllo (il nuovo sistema disciplinare, le verifiche quadriennali e, da ultimo, la nuova responsabilità civile) si è riproposta con forza al suo interno e nel circuito dell’autogoverno una più tranquillizzante visione burocratica della funzione e del ruolo ed un carrierismo di nuovo conio sempre meno strisciante.

Accolta dalla forte resistenza inizialmente attuata anche per via giudiziaria dai dirigenti perdenti posto (ricordiamo l'imponente contenzioso amministrativo prodotto dai ricorsi amministrativi di quasi tutti gli ultraottennali contro la pubblicazione degli uffici), e dopo aver preso l'avvio con un'azione convinta dell'autogoverno verso l'effettivo rinnovamento della dirigenza e il tempestivo adeguamento della normativa secondaria, l'autoriforma è entrata nella difficile fase di “gestione del cambiamento”.

Una fase di sostanziale stallo per il Consiglio, che non ha saputo ritrovare una comune linea ispiratrice per governare il sistema riformato e proseguire nell'azione di rinnovamento.

Oggi tocchiamo con mano i risultati di questo percorso fatto a metà, che ci ha portati nella direzione opposta a quella che avevamo creduto di aver imboccato: una nuova forma di carrierismo alimentata dalle prospettive di un più facile e “precoce” accesso agli incarichi direttivi e, per chi li ha già conseguiti, dalle aspettative di non regressione nelle funzioni ordinarie, o di progressione verso posizioni direttive “superiori”; la burocratizzazione delle procedure di valutazione quadriennale che – con la prospettiva di verifiche continue da parte dei dirigenti e dei Consigli giudiziari – da un lato producono atteggiamenti di omologazione e conformismo, dall'altro si prestano alla costruzione del fascicolo personale e del *cursus honorum*; l'ineffettività delle verifiche di conferma, che incentiva una circolarità ininterrotta nel conferimento degli incarichi direttivi, con buona pace del principio di temporaneità.

Il sistema di autogoverno ha assecondato questo percorso, rinunciando ad investire su quelli che dovevano essere i meccanismi di rottura del “sistema” di carriera, come le conferme quadriennali dei dirigenti, e ad aggiornare l'elaborazione sui temi della professionalità e dei suoi meccanismi di verifica, una volta constatata la deludente *performance* del sistema di valutazione quadriennale: dopo una prima fase nella quale forti erano i segnali di una positiva inversione di tendenza anche da parte dei Consigli giudiziari, che si sono impegnati per dare contenuti e concretezza alle valutazioni, abbiamo assistito anche in questo ambito alla rapida normalizzazione del sistema, che non ha prodotto risultati all'altezza dell'impegno richiesto a tutto il circuito dell'autogoverno.

Si sono susseguiti in questi anni interventi correttivi e proposte di modifica della normativa secondaria di base sulle valutazioni di professionalità, che hanno visto oscillare il Consiglio fra il tentativo di rendere più stringenti le valutazioni, responsabilizzando i dirigenti e ampliando le fonti di conoscenza esterne, e interventi volti a rafforzare le pur giuste garanzie per il magistrato sottoposto a valutazione, ma in un'ottica quasi di difesa dal sistema stesso di valutazione.

L'asprezza dei dibattiti consiliari sulle proposte di inserire tra le fonti di conoscenza le cd. valutazioni incrociate e l'apporto degli avvocati, ha confermato la difficoltà della componente togata a ritrovare, trascorsi pochi anni dal forte investimento compiuto sul nuovo sistema di valutazione quadriennale, posizioni condivise e di equilibrio sul tema centrale della professionalità .

Alla presa di distanza dei gruppi da un sistema ritenuto troppo punitivo, è seguito un vuoto di elaborazione che ha impedito una seria analisi sui limiti della procedura e sulle prospettive di un suo miglioramento.

Su questo terreno, l'autogoverno ha perso del tempo prezioso, e l'impegno per l'immediato futuro dovrà essere anzitutto culturale: riprendere la riflessione sul tema della professionalità, rimettendo al centro di tale riflessione la crescita professionale e il miglioramento della qualità della giustizia, nonché l'individuazione di un diverso sistema valutazione, meno individualistico ed in grado di interpretare la complessità di tutti i fattori anche organizzativi – diversi dalle capacità del singolo magistrato – che concorrono a tale risultato.

5.3. La mancanza di una forte progettualità e la difficoltà a far ripartire una elaborazione comune sui temi qualificanti della professionalità e della dirigenza sono il risultato anche del profondo cambiamento che in questi anni si è prodotto nel rapporto fra magistratura e autogoverno. Un rapporto che mostra i segni di un pericoloso scollamento e che ha visto crescere i segnali di sfiducia e di diffidenza verso l'operato del Consiglio in una larga parte della magistratura, e una più generale inquietudine anche in chi ha maggiore consapevolezza della complessità dell'autogoverno e conoscenza dei suoi meccanismi.

Non abbiamo qui lo spazio per esaminare l'articolato insieme di fattori, anche di carattere generale, che hanno creato la distanza fra la magistratura e il suo organismo rappresentativo, e che rimandano al più ampio e complesso quadro di crisi delle istituzioni e della rappresentanza associativa.

Ma un'analisi non rituale del contesto che oggi può mettere in discussione dall'interno il sistema di autogoverno, e insidiarlo anche più pericolosamente di tante temute riforme strutturali, ci impone di riconoscere le criticità e le contraddizioni emerse in questi anni nella linea di governo della magistratura e nell'esercizio delle accresciute prerogative discrezionali del Consiglio.

La politica delle nomine ha prodotto un'evidente sovraesposizione del Csm: avallata dalle censure del giudice amministrativo e dalla insoddisfacente qualità delle motivazioni, si è ampiamente diffusa anche nella magistratura la percezione di decisioni arbitrarie quando non condizionate da logiche spartitorie. Questi stessi meccanismi si sono riprodotti anche negli altri ambiti dove trova spazio una più ampia valutazione discrezionale, come le procedure di selezione per le funzioni di legittimità.

Le cadute dell'autogoverno e le critiche per prassi e scelte clientelari non sono certo nuove.

Ma oggi il contesto è diverso ed assai più preoccupante: un esercizio dell'ampia discrezionalità affidata al Consiglio, non supportato da una base di attendibili elementi di conoscenza e di valutazione, e perciò a rischio di scelte arbitrarie; la scarsa trasparenza del processo decisionale, che spesso non trova adeguata spiegazione nelle motivazioni e in una "rituale" attività di comunicazione istituzionale; la mancanza di un modello condiviso di professionalità e di magistratura riconoscibile nelle decisioni, e di una idea forte ed unificante di autogoverno, che consenta di tenere sempre alto il piano del confronto, restringendo lo spazio per le scelte al ribasso, basate su convergenze occasionali e variabili, e per un'azione di governo della magistratura fondata su pratiche di consociativismo.

Una prima risposta dell'autogoverno ai segnali di sfiducia provenienti dalla magistratura e alle difficoltà connesse al peso delle prerogative e delle responsabilità legate alla discrezionalità è arrivata con la recente modifica del testo unico sulla dirigenza.

La nuova consiliatura ha realizzato un forte investimento politico, su tale riforma, presentata come il manifesto di una nuova stagione della politica delle nomine all'insegna della "trasparenza" e "comprensibilità" delle decisioni. Con l'introduzione di griglie di

indicatori dell'attitudine direttiva, differenziate per tipologia e dimensioni dell'ufficio, il Consiglio si è fatto esplicitamente carico delle spinte nella direzione di una maggiore "certezza" delle scelte con l'obiettivo di *"fornire a ciascun magistrato chiare indicazioni in ordine ai possibili sviluppi della propria carriera"* (così la relazione introduttiva al nuovo testo unico).

Siamo nella prima fase di applicazione della nuova normativa secondaria, che non consente bilanci definitivi, specialmente in relazione a talune irrisolte criticità: la scelta di valorizzare i percorsi professionali differenziati rischia di incentivare l'attenzione dei magistrati alla costruzione della carriera, in vista dei più "prevedibili" sviluppi maggiormente rispondenti alle aspettative individuali; la prospettata riduzione degli ambiti di discrezionalità – che si vorrebbe conseguire attraverso più stringenti griglie di indicatori – non risolve in ogni caso il problema di fondo, costituito dalla mancanza di elementi di valutazione e di conoscenza che consentano una verifica attendibile sulla effettiva e positiva valenza attitudinale delle pregresse esperienze professionali; in mancanza di valutazioni intermedie attendibili, la valorizzazione di pregresse esperienze direttive e semidirettive non interrompe ma favorisce la circolarità nel conferimento degli incarichi direttivi.

Occorre essere consapevoli che esiste un problema di esercizio corretto della discrezionalità, ma l'idea di rincorrere una mitica "oggettività" delle valutazioni mediante la riformulazione degli indicatori alla ricerca di sempre più stringenti criteri oggettivi, non solo è destinata a rimanere frustrata, ma rischia di approdare alla reintroduzione del criterio dell'anzianità.

Una prospettiva da scongiurare ed ovviamente anacronistica, ma che trova ormai molti consensi nella magistratura.

Anche su questi temi è allora urgente riprendere una elaborazione critica, e a tutto campo, che non può non investire (e forse deve partire) dal ruolo della formazione, e dalle potenzialità di questo strumento rispetto all'obiettivo di tornare a promuovere un modello culturale di dirigenza coerente con il percorso di rinnovamento avviato dalla riforma.

5.4. In questo contesto non è semplice individuare la via d'uscita, ma due passaggi ci sembrano comunque inevitabili: dobbiamo essere in grado di rimettere in campo una proposta di cambiamento verso la costruzione di un modello culturale di magistrato alternativo a quello plasmato dalle istanze di nuovo corporativismo e carrierismo che sono riemerse con forza e che l'autogoverno non ha saputo gestire; la difesa dell'istituzione consiliare passa oggi anche attraverso scelte di dissenso esplicito e il coraggio di essere minoranza, pungolo e voce critica dall'interno del sistema.

La partecipazione consapevole e responsabile al governo della magistratura nell'ambito di un organo collegiale e pluralista come il Consiglio, richiede capacità di aggregazione del consenso e di dialettica costruttiva.

È una sfida alla quale Md non si è mai sottratta, riuscendo a guadagnare un riconosciuto ruolo di egemonia culturale anche nella sua posizione di componente minoritaria.

Se questo deve rimanere l'obiettivo della nostra presenza nell'autogoverno e nella interlocuzione interna al gruppo di Area, occorre essere consapevoli che i margini di manovra oggi appaiono molto ristretti: la difficoltà nel ricercare e nel mantenere ferma una comune linea di governo della magistratura, di tutela della funzione e del ruolo dell'autogoverno, e di tenuta su un progetto condiviso di rinnovamento per la crescita di professionalità e della qualità della giurisdizione, ha aperto la strada al governo della maggioranza "numerica" e ad una politica di breve respiro, fatta spesso di scelte contingenti e di accordi variabili.

Un contesto di fragilità della componente togata, e dei suoi equilibri interni, esposti al crescente peso acquisito dalla componente di derivazione politica e dalla Vicepresidenza.

È stata di recente approvata la proposta di modifica del regolamento interno del Consiglio, che ha posto l'attenzione sul tema del rafforzamento della collegialità plenaria, e di una più chiara definizione del ruolo del Comitato di presidenza. Un'esigenza avvertita già nella scorsa consiliatura, che ha segnato un sensibile spostamento dell'asse dell'attività di indirizzo e di governo del Csm in favore del Comitato di presidenza e del Vicepresidente.

Il ruolo improprio di orientamento del Consiglio assunto dal Comitato di presidenza si è di recente manifestato anche all'esterno, e senza alcuna dialettica con le componenti elettive: ricordiamo tutti l'inedita presa di posizione di censura sul corso di formazione dedicato alla giustizia riparativa e la successiva resa della Scuola alle critiche mosse.

Ma è nelle meno evidenti dinamiche interne che si coglie la perdita della centralità dell'assemblea plenaria nel processo decisionale e il rischio che – al di là della riaffermazione di principio e dei vincoli ribaditi per regolamento – si arrivi a una forma sempre più marcata di eterodirezione dell'assemblea stessa e di ridimensionamento di fatto delle sue competenze costituzionali.

Anche in tale quadro non può non esprimersi preoccupata contrarietà al recente decreto legge di proroga del trattenimento in servizio dei magistrati con funzioni direttive e apicali presso la Corte di cassazione, con il quale l'esecutivo ha di fatto avvocato a sé la scelta sull'avvicendamento negli incarichi di “vertice” della magistratura, in tal modo non solo sovrapponendosi alle competenze costituzionali dell'autogoverno in materia di nomina, ma incidendo altresì sulla composizione del Comitato di presidenza dello stesso organo di autogoverno.

6. Modifiche statutarie. Md ed Area

6.1. Si tratta ora di affrontare un punto centrale del congresso, che ne giustifica il carattere straordinario.

La mozione finale del XX congresso svoltosi a Reggio Calabria nel marzo 2015, approvata all'unanimità, dedica ampio spazio al contributo di Magistratura democratica alla creazione e al rafforzamento della nuova realtà associativa costituita da Area, nata dall'alleanza con il Movimento per la giustizia/Art. 3. Nel rivendicare la lealtà e l'impegno con cui Md aveva dato corso a quanto deciso dai due congressi precedenti (di Roma e di Napoli), in cui erano state poste le basi di quel contributo, la mozione prevede in particolare di attribuire agli organismi di Area «la discussione e la manifestazione esterna della linea politica sui temi dell'associazionismo e dell'autogoverno».

Di questo passaggio della mozione ci si è dati particolare carico nella «previa consultazione con gli iscritti» avviata dall'esecutivo in vista delle «modifiche statutarie idonee ad adeguare la struttura del gruppo alle mutate esigenze» da proporsi a cura del Consiglio nazionale, come pure previsto dalla medesima mozione congressuale.

La consultazione, svoltasi sia *online* che, soprattutto, in due assemblee aperte a tutti gli iscritti con una partecipazione assai ampia, ha consentito di ben puntualizzare i termini delle questioni sulle quali dovrà pronunciarsi l'imminente congresso.

Nella convocazione dell'assemblea venivano posti quesiti precisi: «1) se abbia senso, a seguito della ormai matura strutturazione di Area, continuare ad affiancarle l'organizzazione di Magistratura democratica, o se quest'ultima debba sciogliersi; 2) nel primo caso, quali siano l'ambito (puramente culturale o persistentemente politico) e le modalità della futura iniziativa di Magistratura democratica, anche in rapporto ad Area e alle sue “competenze”, e la nuova, coerente struttura organizzativa che essa dovrà darsi».

È bene premettere che al primo quesito quasi tutti hanno risposto confermando la necessità del mantenimento della nostra organizzazione, sicché il vero tema che resta in discussione è quello posto dal secondo, che ha stimolato numerosi e vivaci interventi.

Non è facile dar conto di posizioni articolate e che sono state ovviamente esposte con numerosi distinguo e che hanno pertanto contorni piuttosto frastagliati. Ci pare tuttavia utile delineare, per sommi capi, le indicazioni prevalenti, con una semplificazione delle posizioni che non rende giustizia al livello del dibattito, ma che, come si comprenderà, è imposta dai limiti della presente relazione.

Da un lato vi sono stati molti interventi che hanno chiesto il superamento della mozione di Reggio Calabria con il conseguente recupero di piena libertà di azione, elaborazione e manifestazione esterna anche sui temi dell'associazionismo giudiziario e dell'autogoverno.

Si sostiene che Area, sorta come strumento di partecipazione alla dialettica interna alla magistratura, rivolge il suo prevalente interesse ai temi strettamente riguardanti l'ordinamento giudiziario e l'amministrazione della giustizia, mentre è, per sua stessa natura, meno interessata al "punto di vista esterno" alla magistratura e ai grandi temi della politica della giustizia, dei diritti fondamentali e del ruolo che riguardo ad essi svolge la giurisdizione. L'interesse per tutto ciò è, invece, un tratto caratteristico dell'identità e della storia di Magistratura democratica, al quale sarebbe esiziale rinunciare, perché la prassi dell'autogoverno, priva di forti riferimenti culturali e ideali esterni, è destinata a scolorire nella mera emulazione degli altri gruppi associativi. D'altro canto, caratteristica di Magistratura democratica è altresì il radicamento all'interno della magistratura e del suo autogoverno, ai quali parimenti non può rinunciare per trasformarsi in mera istituzione culturale priva di incidenza sulla realtà, anzitutto, del suo specifico settore.

Altri puntano invece sul rilancio della prospettiva di Area, confidando nella possibilità che quest'ultima, all'esito di un percorso assecondato anche dal nostro convinto contributo, assuma una fisionomia più appagante. In questa prospettiva, vi è chi ritiene che la realizzazione di tale obiettivo comporti necessariamente che Magistratura democratica limiti la propria azione all'ambito "esterno" e rinunci, invece, a far valere la propria voce autonoma sui temi dell'autogoverno e dell'associazionismo giudiziario, sui quali, dunque, essa dovrebbe esprimersi esclusivamente all'interno di Area, anche per evitare che il moltiplicarsi delle voci crei disorientamento tra i colleghi, perdita di autorevolezza all'esterno e oggettiva, grave, difficoltà di azione da parte degli iscritti investiti di responsabilità negli organismi direttivi di Area. Altri, viceversa, pur rimanendo ancorati al deliberato di Reggio Calabria, ritengono che Magistratura democratica non possa rinunciare ad occuparsi anche di quei temi, riguardo ai quali non mancano, come l'esperienza anche recente ha dimostrato, margini di problematicità anche seri all'interno di Area, avendo ancora significativo rilievo le differenti storie e sensibilità culturali. Non si tratterebbe quindi di rinunciare ad una autonoma elaborazione ed espressione sui temi dell'autogoverno e dell'associazionismo, ispirate alla visione coerentemente anticorporativa propria della tradizione di Md, ma piuttosto di fare un uso responsabile delle manifestazioni esterne per non compromettere il percorso di Area.

Le opzioni sul tappeto, come si vede, sono in qualche modo delineate e non dobbiamo nasconderci che non sono certo tra loro omogenee. Non è del resto un mistero che anche all'interno dell'esecutivo in carica si sono registrate posizioni differenti (pur nella assoluta lealtà di tutti i componenti), che inevitabilmente hanno frenato la sua azione. Anche per tale ragione l'esecutivo, come si ricordava all'inizio, ha assunto la determinazione di convocare questo congresso straordinario, che avrà fra i suoi compiti quello, appunto, di fare chiarezza operando le necessarie scelte tra le opzioni disponibili ed eleggendo degli organi direttivi che coerentemente, pur nel rispetto e nella considerazione delle eventuali opinioni dissenzienti, le realizzino.

6.2. Accanto a questo piano, squisitamente “politico”, c’è il piano delle riforme statutarie, riguardante l’assetto organizzativo interno adeguato alle esigenze della stagione che il gruppo sta attraversando.

Il Consiglio nazionale ha approvato una proposta di riduzione del numero dei componenti degli organismi dirigenti, ed in particolare dell’esecutivo, scaturente dalla presa d’atto dell’impegno crescente di militanti di Magistratura democratica nelle strutture di Area, che attinge alle medesime, limitate risorse umane sulle quali incide anche il progressivo aggravarsi dei carichi di lavoro dei magistrati; nonché dalla considerazione che, per i ritmi attuali dell’impegno associativo, un esecutivo composto da nove membri è, a un tempo, sovradimensionato con riferimento ai compiti di direzione effettiva del gruppo e troppo esiguo per garantire un orizzonte adeguato di dibattito interno. Viene proposta pertanto la riduzione a quattro dei componenti dell’esecutivo, al fine di rendere più efficaci e rapide le procedure di gestione concreta della linea politica. Il corollario è che, nella gestione delle singole iniziative, sarà necessario coinvolgere in modo esteso e sistematico non solo i componenti del Consiglio nazionale, ma, in generale, gli iscritti disponibili ad impegnarsi, il che presenta aspetti sicuramente positivi.

Quanto al Consiglio nazionale, viene proposta la riduzione dei suoi componenti stabili a dodici (sei per ciascun genere), in linea con quanto sopra osservato. L’esperienza dimostra, peraltro, che il dibattito sulla linea politica del gruppo si sviluppa in Consiglio nazionale senza che si registrino apprezzabili distinzioni tra il contributo dei delegati delle sezioni e quello dei componenti stabili. La proposta mira quindi anche ad assegnare uno spessore maggiore al ruolo di componente stabile del Consiglio nazionale, valorizzando il possibile lavoro di supporto all’esecutivo mediante il coinvolgimento costante nell’organizzazione delle iniziative e nell’assunzione di responsabilità specifiche.

7. Il referendum costituzionale

Quali che siano le scelte del congresso sul modo di stare in Area, è certo che Magistratura democratica non rinuncerà a partecipare al dibattito pubblico, anche fuori della magistratura, tutte le volte che lo riterrà utile. È ciò che ha fatto con convinzione in quest’anno che si annuncia decisivo per le sorti del costituzionalismo democratico.

Il 20 gennaio il Senato ha approvato in via definitiva il disegno di legge di riforma costituzionale voluto dal Governo e alla stessa pronuncia è pervenuta la Camera il 12 aprile. Maggioranze di molto inferiori ai due terzi hanno aperto lo spazio per la celebrazione del *referendum* popolare e così, ancora una volta, i cittadini italiani si troveranno in mano il destino della Costituzione. Non si tratta della riforma di alcuni articoli o dell’ammodernamento di singole procedure e neppure di un’adeguata opera di manutenzione; al voto saremo chiamati a bocciare o promuovere un progetto di radicale riscrittura di 47 articoli su 139, che, se considerato in unione alla nuova legge elettorale, incide di fatto sulla stessa forma di governo.

C’è un infingimento che ha sempre colorato di rassicurante avvedutezza tutti i progetti di integrale alterazione della Costituzione repubblicana, quello attualmente promosso dal Governo così come quello condensato nella cd. bozza di Lorenzago, respinto dagli elettori italiani nel *referendum* del 2006. Si tratta, appunto, della finzione legata al rilievo che la riforma andrebbe a incidere esclusivamente sulla seconda parte della Carta, lasciando intatti i principi fondamentali e integra la prima parte.

Come magistrati conosciamo da vicino l’infondatezza e la pericolosità di un simile argomentare, incurante del rilievo che ogni cambiamento che incide sull’ordinamento della

Repubblica determina un assetto di poteri tale da favorire od ostacolare l'attuazione e l'allargamento dei diritti individuali e collettivi, dei principi di sovranità popolare e di uguaglianza.

Come giuristi, prima ancora che magistrati, riteniamo di dover riaffermare che le possibilità di una interpretazione cogente della Carta e di una giurisdizione tesa ad avvicinare l'orizzonte costituzionale non si sperimentano *in vitro*, ma nella concreta articolazione dei rapporti tra poteri dello Stato e della curvatura che assume il bilanciamento tra i medesimi. È soprattutto per questo che non abbiamo tardato a esprimere il nostro giudizio critico sulla riforma e che abbiamo scelto – unico gruppo associato della magistratura – di essere appieno in campo nella discussione referendaria.

Il 12 gennaio 2016, infatti, Magistratura democratica ha aderito al Comitato per il No, che vede tra i più attivi militanti autorevoli costituzionalisti, a partire dai suoi presidenti Gustavo Zagrebelsky e Alessandro Pace.

Già nel comunicato di adesione si evidenziava che alcune delle annunciate decisive novità si riducono in realtà a miraggi, destinati a dissolversi quanto più ci si accosta alla lettura del testo della riforma. Così, ad esempio, la propagandata semplificazione del procedimento di formazione delle leggi si annacqua e disperde nei rivoli di almeno otto procedure di approvazione, tanto poco lineari che neppure i costituzionalisti più avvertiti sono riusciti a censirle esattamente.

Al fondo, tuttavia, ciò che maggiormente preoccupa è il complessivo disegno di un ordinamento nel quale il Parlamento perde centralità a favore della preminenza dell'esecutivo e del *premier*. Il premio di maggioranza attribuito dalla nuova legge elettorale – cd. *Italicum* – alla minoranza che uscirà vincente dal ballottaggio, la garanzia di elezione per i capilista bloccati, la possibilità di opzione riconosciuta a questi ultimi ove eletti in più collegi, sono tutti fattori di forte riduzione della *rappresentatività* del voto e, con essa, della partecipazione dei cittadini (come l'esperienza insegna), nonché di accentramento del potere nel vertice governativo. Ciò nel nome di una esigenza di governabilità pur sussistente, ma premiata oltre ogni ragionevolezza.

La combinazione sistematica tra riforma costituzionale e nuova legge elettorale ipermaggioritaria, inoltre, incide sulla rappresentatività della scelta dei componenti di nomina parlamentare di fondamentali organi di garanzia estranei a qualsiasi logica di governabilità, quali la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura, nonché dello stesso presidente della Repubblica, alterando, in una sorta di moltiplicatore, il sistema di *checks and balances* in chiave involutiva.

Per tutte queste ragioni il nostro impegno è a tutto tondo e ha messo in campo tutte le risorse del gruppo, a partire dal sito, con lo speciale *Preferisco di NO*, mentre la *Rivista Questione Giustizia* ha dedicato al referendum costituzionale un approfondito obiettivo del numero 2/2016.

Essere presenti nel dibattito in corso sulla legge di revisione costituzionale è, per i magistrati come per tutti i cittadini, esercizio di un diritto di partecipazione alla vita democratica del Paese, di un diritto-dovere, anzi, perché è appunto la partecipazione dei cittadini che nutre e mantiene viva la democrazia.

Sono male indirizzate le critiche (peraltro risparmiatoci in occasione del referendum del 2006, allorché pure partecipammo alla campagna per il NO, ma gli schieramenti politici pro e contro la revisione costituzionale avevano posizioni invertite rispetto ad oggi) di chi vede in questa partecipazione un *vulnus*, addirittura, alla imparzialità o all'immagine di essa. Indubbiamente i magistrati hanno il dovere di tutelare in ogni situazione la loro credibilità, ma questa è compromessa dalla contiguità con centri di potere politico o economico, non certo dalla partecipazione a un libero dibattito nel rispetto della correttezza delle forme.

Conclusioni

Per tutto quanto sin qui esposto, dunque, riteniamo che per la magistratura progressista – per Magistratura democratica, in particolare – si ponga con impellenza la necessità di rilanciare, anche e soprattutto nella giurisprudenza e attraverso la critica di essa, il grande disegno emancipatore della Costituzione, basato sui principi di uguaglianza e partecipazione.

È un obiettivo che richiede visione, da riconquistare attraverso la cultura e lo sguardo esterno, e che mette all'ordine del giorno la capacità di restituire a tutta la magistratura, a partire da noi stessi, un progetto che non si risolva nel mero volontarismo dei singoli.

È un lavoro, anche, che costringe a prendere coscienza di come il processo di “de-costituzionalizzazione” della società sia ormai in una fase avanzata.

Le scelte in materia di politica e diritto del lavoro, come abbiamo visto, hanno fatto da battistrada, ma sono molti i settori in cui si avverte sempre più forte il logoramento del tessuto costituzionale repubblicano e la trasformazione dei diritti sociali in mere elargizioni (simbolica, su questo piano, la stagione dei cd. *bonus*).

Questo progressivo sgretolamento ha un corollario, che sta diventando sempre più l'architrate delle legislazioni nel campo dei diritti sociali: la marginalizzazione del ruolo e del sindacato di legittimità del giudice.

È un modello, quello dell'accantonamento del controllo da parte del giudice ordinario, organo terzo tra parti disuguali, che trova coronamento nella legislazione lavoristica, ma che va sempre più diffondendosi in tutti i settori dell'economia e dei diritti sociali.

Su altri terreni, per converso, la politica lascia all'attività giudiziaria il compito di colmare lacune. Così, in quelle materie sensibili dove la società si divide, dalla disciplina del fine vita alla *stepchild adoption*, sarà il giudice a doversi fare interprete dell'adattamento dei diritti al mutato contesto culturale.

Il compito della giurisdizione, tuttavia, resta immutato: la tutela indipendente e imparziale dei diritti di tutti secondo il disegno costituzionale, che pone alla Repubblica nel suo complesso l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla uguaglianza e alla partecipazione di ogni persona alla vita economica, sociale e politica del Paese.

Occorre, dunque, riconquistare l'originalità di un soggetto collettivo come Magistratura democratica e ridare linfa alla sua eresia, da intendersi – era scritto a chiare lettere nell'introduzione al primo numero di *Quale Giustizia* – nel puro senso di ricerca.

Non proponiamo una consolatoria testimonianza di alterità. Urgono, al contrario, entusiasmo e volontà di ricostruire un pensiero e un progetto di magistratura costituzionale.

Roma, 5 ottobre 2016