

Audizione Senato di Angelantonio Racanelli (procuratore aggiunto Roma). Appunti.

Ringrazio il Presidente e la Commissione per l'invito ad effettuare questa audizione. Il disegno di legge in oggetto ha un contenuto molto ampio: poiché non vorrei abusare del tempo a vostra disposizione mi soffermerò solo su alcuni punti. Parto dalle modifiche sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, avvalendomi anche dell'esperienza fatta come componente del Consiglio nella consiliatura 2010-2014.

L'aumento dei componenti, a mio parere, può essere giustificato solo dalle modifiche contestuali operate sui componenti della Sezione Disciplinare e sulle opportune incompatibilità previste per gli stessi, perché in astratto l'attuale numero è più che sufficiente specie se si volesse entrare nell'ottica di attribuire maggiori poteri e funzioni in sede decentrata ai Consigli Giudiziari che sono anche gli organi del sistema di governo autonomo più vicini alle situazioni da valutare.

A mio parere è mancato il coraggio di utilizzare il metodo del sorteggio, tra i consiglieri eletti, quantomeno per nominare i componenti della Sezione Disciplinare, proposta che personalmente già in passato in più di un'occasione avevo formulato. Opportune le incompatibilità stabilite per i componenti titolari della Sezione Disciplinare.

Infatti attualmente si possono determinare, quantomeno sotto il profilo dell'opportunità, situazioni di difficoltà poiché gli stessi componenti possono essere chiamati a giudicare in sede disciplinare un magistrato e successivamente a decidere la valutazione di professionalità dello stesso magistrato (trattasi di sede, ad esempio, nella quale gli stessi fatti oggetto di accertamento disciplinare possono essere valutati, sia pure sotto profili differenti).

E'opportuno evitare questa coincidenza di ruoli: si potrebbe pensare anche ad un'attività esclusiva all'interno della Sezione Disciplinare: ciò consentirebbe una maggiore tempestività ed una minore durata dei relativi procedimenti, poiché i suoi componenti si occuperebbero solo di giustizia disciplinare.

Poiché da alcune parti si evidenzia anche l'imperfetto funzionamento del principio di obbligatorietà dell'azione disciplinare, con una Sezione Disciplinare così riformata si potrebbero prevedere meccanismi procedurali diretti a garantire un maggiore controllo sull'esercizio ovvero sul non esercizio dell'azione disciplinare. Attualmente, pur applicandosi sostanzialmente al procedimento disciplinare il codice di procedura penale non vi è un perfetto parallelismo tra processo disciplinare e processo penale. In particolare, sarebbe, a mio parere, opportuno introdurre un controllo giurisdizionale su tutti i provvedimenti del Procuratore Generale della Corte di Cassazione in materia. Come sapete, l'azione disciplinare è obbligatoria per il Procuratore Generale mentre è facoltativa per il Ministro di Giustizia: oggi, vi sono

una serie di decisioni di archiviazione del Procuratore Generale che non sono soggette a vaglio giurisdizionale mentre sarebbe opportuno che la Sezione Disciplinare operasse come un Gip rispetto al Pubblico Ministero nel processo penale. Non credo sia scandaloso utilizzare il sorteggio per individuare i componenti della Sezione Disciplinare tra i consiglieri eletti, metodo che ben può essere preso in considerazione per l'attività giurisdizionale svolta da una Sezione Disciplinare organizzata come articolazione autonoma dal C.S.M., ma ugualmente inserita nel sistema dell'autogoverno. D'altronde abbiamo già nel nostro ordinamento il Tribunale dei Ministri, che è un organo della giurisdizione ordinaria, istituito presso il Tribunale del capoluogo di ogni distretto di Corte d'Appello, competente per i c.d. reati ministeriali, che è composto da magistrati estratti a sorte tra tutti i magistrati in servizio nei tribunali del distretto.

Indubbiamente i recenti avvenimenti che hanno interessato il Consiglio Superiore della Magistratura rendono indispensabile un intervento di riforma ma bisogna essere intellettualmente onesti: non credo che la semplice modifica del sistema elettorale possa servire a risolvere i problemi e lo si è già visto nel passato con i reiterati interventi sul sistema elettorale. La soluzione migliore per risolvere i problemi emersi è intervenire sulla normativa che regola l'attività del Consiglio, riducendo in maniera significativa gli spazi di discrezionalità del Consiglio, attualmente regolata essenzialmente da circolari non sempre puntuali ed adeguate. Possiamo modificare il sistema elettorale, ma se non interveniamo anche sulle regole che disciplinano l'attività e che devono guidare le decisioni del CSM non risolviamo nulla. Nel disegno di legge in oggetto sono presenti elementi anche in tal senso (su cui tornerò più avanti). Certo, vi sono sistemi elettorali che possono ridurre il potere delle correnti ed indubbiamente il sistema del sorteggio tout court sarebbe quello più drastico: ma sul punto è opinione diffusa che sarebbe necessario un intervento con legge costituzionale in relazione all'attuale testo dell'art. 104 Costituzione. Ma ribadisco è necessario contestualmente un intervento normativo che disciplini più nel dettaglio i criteri, ad esempio, per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi e nel disegno ci sono elementi in tal senso.

Non sono un esperto di diritto costituzionale ma credo si possa ritenere legittimo, sotto il profilo costituzionale, un intervento con legge ordinaria che preveda il cd sorteggio temperato, cioè un sorteggio di un ampio numero di candidati tra i quali procedere poi ad elezioni (peraltro, un sorteggio dei soggetti candidati è previsto, sia pure a certe condizioni, unitamente a candidati volontari, nel disegno di legge). Questo sistema indubbiamente ridurrebbe il potere delle correnti.

Ma, ripeto, e qui parlo anche per esperienza personale, bisogna essere intellettualmente onesti: non è vero che il sistema attuale sia quasi del tutto fallimentare e premi solo i magistrati correntizzati a scapito del merito. Può essere capitato ma non in maniera ricorrente che a un magistrato preparato e con tutti i titoli sia stato preferito uno meno preparato. Il problema è che quando si hanno di fronte magistrati equivalenti per merito, titoli ed attitudini prevalgono altre logiche che non sono solo quelle correntizie, ma possono essere anche di natura territoriale o

addirittura amicale. Per questo sottolineo la necessità di stabilire a livello normativo primario regole vincolanti che riducano la discrezionalità del Consiglio: vedete ed io personalmente più volte l'ho denunciato durante riunioni del Plenum in alcuni casi si privilegia la conoscenza del territorio, in altri casi si privilegia l'esperienza svolta in territori diversi; in alcuni casi si privilegia l'aver svolto le medesime funzioni e quindi la specializzazione, in altri si privilegia la molteplicità di funzioni svolte: è in questi ambiti che entrano in ballo motivazioni correntizie. Peraltro, il CSM è un organo collegiale dove alla fine si vota : e non necessariamente prevale la soluzione più giusta ma prevale la soluzione che riporta più voti. Per questo ho sempre sostenuto che , al di là delle facili strumentalizzazioni, la responsabilità dell'attuale situazione è direttamente proporzionale al peso associativo e consiliare delle diverse componenti della magistratura nel corso degli anni. D'altronde, non sono poche le decisioni di annullamento della giustizia amministrativa che spesso, anche con affermazioni molto forti, ha aspramente criticato alcune decisioni del Consiglio Superiore della Magistratura e personalmente appartengo a quella parte della magistratura che ritiene assolutamente indispensabile il controllo giurisdizionale sulle decisioni amministrative, sottolineo amministrative, del Consiglio, senza ignorare che purtroppo c'è una parte della magistratura che ancora oggi vede con sfavore il controllo giurisdizionale del giudice amministrativo, come se il Consiglio Superiore fosse un organo 'sovrano', 'superiorem non recognoscens'.

Non bisogna illudersi di risolvere con il sistema elettorale alcuni problemi: così come succede in tutti i campi, gli attori del processo elettorale si adeguano ai sistemi elettorali e ne sfruttano tutti gli elementi che possono servire per tutelare i loro interessi: succede per i politici ma succede anche per i magistrati e la storia ce lo insegna. Occorre, quindi, la consapevolezza che non esiste un sistema elettorale perfetto idoneo a soddisfare le varie esigenze, anche di rappresentatività della magistratura.

E veniamo più direttamente al sistema elettorale ipotizzato nel disegno di legge. Il sistema elettorale previsto dal disegno di legge non elimina per nulla il potere delle correnti ed è chiaramente un sistema elettorale destinato a premiare le due correnti più forti e questo paradossalmente ve lo dice il sottoscritto che è stato per circa cinque anni segretario di una di queste due correnti. In relazione al sistema così delineato è facile prevedere in anticipo come saranno distribuiti i 20 seggi togati con un'approssimazione almeno del 80-90%. Elemento positivo è aver ripristinato, rispetto all'originaria impostazione del disegno di legge Bonafede la distinzione sul fronte dell'elettorato passivo tra giudici e pubblici ministeri: la previsione iniziale del disegno di legge Bonafede avrebbe comportato il concreto rischio di una significativa prevalenza dei pubblici ministeri nel Consiglio e dico ciò, nonostante io sia un pubblico ministero: è evidente che i magistrati del pubblico ministero, per ragioni che non possiamo valutare in questa sede, abbiano di fatto una visibilità anche mediatica maggiore tra i colleghi.

Positiva anche l'eliminazione del doppio turno , sistema che si sarebbe prestato ad accordi tra i vari gruppi tra il primo ed il secondo turno anche con accordi di

desistenza a scacchiera nei vari collegi: se sistema elettorale maggioritario binominale deve essere, che sia un sistema a turno unico.

Altri elementi ‘stravaganti’ presenti nel disegno di legge iniziale sono fortunatamente stati eliminati.

Capisco l’esigenza alla base della creazione di un meccanismo proporzionale per l’attribuzione di 5 seggi per i giudicanti di merito e cioè l’esigenza di garantire la rappresentatività dei gruppi di minoranza, ma sono certo che le correnti più forti riusciranno a trovare un meccanismo per cercare di concorrere anche all’attribuzione di qualcuno di questi seggi: non credo sia necessario spiegare a voi parlamentari che siete particolarmente esperti in materia elettorale che esistono sistemi per ottenere o comunque cercare di ottenere questo risultato.

Se mi si chiede quale sia la mia preferenza io direi senza dubbio, considerando che il Consiglio Superiore della Magistratura, oltre a svolgere una prevalente attività amministrativa è anche titolare di funzioni lato sensu “politiche” e quindi è opportuno che sia, oltre che organo di garanzia, anche organo rappresentativo della magistratura: sistema proporzionale a liste contrapposte, a livello nazionale, con previsione di voti di preferenza, (i voti di preferenza all’interno di liste di più candidati danno maggior potere di scelta al singolo elettore e riducono il potere delle correnti che rimane, invece inalterato se non aumentato nei sistemi maggioritari uni o binominali), garantendo la parità di genere, accompagnato, però, da una disciplina normativa primaria più dettagliata e vincolante che riduca i margini di apprezzamento e di valutazione discrezionale del Consiglio. Questo se fossimo in un paese normale e se le correnti non fossero divenute quello che tutti sappiamo.

Certo, in questo modo non sarebbe eliminato il potere delle correnti ma anche con altri sistemi elettorali non verrebbe meno: potrebbe essere attenuato o potrebbe essere sostituito dal potere di cordate o di interessi territoriali.

Quindi, allo stato delle cose, il sistema preferibile sarebbe quello del sorteggio temperato, con i limiti di cui parlavo prima: si sorteggiano un numero di candidati x volte superiore a quello dei posti e poi tra gli stessi si procede ad elezione con un sistema proporzionale su base nazionale, garantendo la parità di genere: in tal modo si riduce il potere delle correnti ma nello stesso tempo si mantiene anche la rappresentatività. E’ evidente che anche in un sistema del genere le correnti svolgerebbero un ruolo significativo nel determinare l’elezione dei vari componenti, ma sicuramente il rapporto che lega un consigliere alla corrente sarebbe meno forte, dovendo il consigliere dire grazie alla sorte per essere stato candidato e soprattutto i consiglieri eletti non sarebbero quasi tutti (come avviene ora e come avverrà con il sistema proposto) provenienti da impegni associativi all’interno dei gruppi e dell’Associazione Nazionale Magistrati.

So che molti sono contrari al sistema del sorteggio temperato, ma l’attuale stato di crisi del governo autonomo richiederebbe una ‘scossa’ che solo il sistema del sorteggio temperato potrebbe dare: al limite, secondo me, si potrebbe stabilire tale sistema per una o due consiliature nell’attesa che si compia un vero e proprio processo autoriformatore della magistratura associata che restituisca alle correnti il

ruolo di luoghi di elaborazione di idee e di proposte. Nell'attuale momento storico il sistema del sorteggio temperato può anche rappresentare un significativo segnale di rinnovamento dopo i recenti avvenimenti (in relazione ai quali permangono molti punti oscuri) (personalmente non vedrei con sfavore una commissione d'indagine parlamentare).

Per quanto riguarda i presupposti per l'elettorato passivo io prevederei, come requisito, non la terza valutazione di professionalità ma almeno la quarta valutazione di professionalità per avere consiglieri con maggiore esperienza professionale.

La necessità di interventi normativi per ridurre la discrezionalità del CSM risiede anche nella riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario prevista dall'art. 108 Costituzione, anche se l'esperienza dimostra che non è facile distinguere il caso in cui il CSM fissa criteri per delimitare la propria discrezionalità nell'esercizio di competenze e di poteri che la legge gli attribuisce dal caso in cui, invece, inserisce regole nuove negli spazi della disciplina legislativa primaria. Ed ecco allora la necessità di ridurre la potestà normativa del Consiglio: sia il parlamento a fissare regole più stringenti perché, ripeto, gran parte dell'attività svolta dal Consiglio è attività amministrativa soggetta al controllo giurisdizionale del giudice amministrativo: non esiste in Costituzione una riserva normativa a favore del CSM, salvo riguardo al regolamento interno.

Non mi è sembrato di vedere nel disegno di legge alcun intervento sul ruolo e sull'attività del Comitato di Presidenza e sulle modalità di elezione del Vice Presidente. Credo sia necessario intervenire anche su questi aspetti.

E', ad esempio, necessario eliminare la scarsa trasparenza che circonda l'elezione del Vice Presidente, introducendo una normativa che preveda la presentazione di candidature al predetto ruolo, con illustrazione dei rispettivi programmi, seguita da una discussione pubblica in sede plenaria prima dell'elezione del Vice Presidente. Attualmente l'elezione del Vice Presidente è preceduta da incontri e contatti informali tra i vari componenti e talvolta anche da contatti con soggetti esterni e questo posso dirlo anche per esperienza personale (non entro nel dettaglio perché non è questa la sede). Si arriva al momento dell'elezione senza alcun dibattito pubblico ed il Vice Presidente interviene con un discorso solo dopo l'elezione. Personalmente, quando ero in Consiglio, mi ero fatto promotore di una modifica regolamentare in tal senso ma invano. Con una modifica del genere la nomina sarebbe più trasparente e più motivata in base alle dichiarazioni rese dai vari candidati.

Parlavo prima del Comitato di Presidenza: occorrerebbe ribadire che solo il Plenum manifesta l'opinione del Consiglio: abbiamo assistito in passato, talvolta, a prese di posizione del Comitato di Presidenza o del Vice Presidente che non necessariamente rispecchiano la volontà del Consiglio che si deve formare solo ed esclusivamente all'interno del Plenum. Ciò non significa impedire al Vice Presidente di parlare e manifestare le sue opinioni ma se vuole farlo, deve farlo solo a titolo personale. L'esperienza degli ultimi anni dimostra che , rispetto al passato, di fatto l'asse di direzione politica si è spostato dalla dimensione collegiale del Plenum in favore del Comitato di Presidenza nonché appare aumentato il peso politico e la rilevanza

esterna e mediatica del Vice Presidente, anche se in questo caso molto dipende dalla figura del Vice Presidente in questione.

Occorre riflettere anche sul mantenimento dell'immunità per i consiglieri: argomento oggetto di un condivisibile emendamento soppressivo presentato alla Camera, se non sbaglio dal gruppo della Lega.

Ulteriori brevi riflessioni su altre previsioni del disegno di legge:

relativamente alle parti della legge delega apprezzabili risultano i criteri stabiliti in materia di conferimento di incarichi semidirettivi e direttivi ma se si vuole veramente ridurre la discrezionalità del Consiglio (spesso male esercitata ed uso un eufemismo), non si può prescindere dal requisito dell'anzianità che non può essere solo un criterio residuale ed ovviamente mi riferisco al valore dell'anzianità intesa come positivo esercizio delle funzioni svolte, previa concreta verifica . Occorre restituire valore all'anzianità che rappresenta l'unico vero criterio oggettivo, ipotizzando fasce di anzianità in relazione al candidato più anziano partecipante al concorso e ciò avrebbe anche il vantaggio di semplificare l'attività del Consiglio, perché si ridurrebbe il numero di candidati nei vari concorsi e i posti vacanti non rimarrebbero scoperti per molto tempo, come avviene ora.

Positive le modifiche alla disciplina per l'accesso in magistratura, nonché la previsione di un concorso per accedere al ruolo di magistrato segretario o di componente dell'ufficio studi del CSM.

Perplessità sul diritto di voto attribuito agli avvocati nelle valutazioni di professionalità specie nei piccoli distretti, perplessità derivanti non da mancanza di fiducia negli avvocati e sul loro fondamentale ruolo nell'amministrazione della giustizia ma perché, specie nei piccoli distretti, potrebbero crearsi situazioni molto conflittuali: d'altronde, esistono già, a livello normativo, possibilità di intervento dell'avvocatura nelle varie procedure di valutazioni operate dai Consigli Giudiziari e dal Consiglio Superiore della Magistratura. Per onestà intellettuale devo comunque dire che l'intervento che si prospetta è molto prudente, poiché consente il diritto di voto solo nel caso in cui ci siano state segnalazioni e finora l'esperienza dimostra che queste segnalazioni sono 'merce rara'.

Potrebbero essere fatte anche altre riflessioni, ad esempio, su altri aspetti che mancano nel disegno di legge e che pur meriterebbero un intervento normativo primario: mi riferisco ad esempio all'art. 2 Regio Decreto Legislativo del 31/5/1946 n. 511 (c.d. legge sulle guarentigie) che disciplina l'istituto del trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale : un istituto dai contorni non ben definiti e spesso caratterizzato nell'esperienza consiliare da doppiopesismo, trattandosi di strumento nelle mani della maggioranza consiliare di turno e, peraltro, l'esperienza storica dimostra che, in casi anche molto noti, è intervenuto il giudice amministrativo per garantire il corretto funzionamento dell'istituto e, quindi, forse sarebbe opportuna una riflessione.

Punto questo oggetto di un condivisibile emendamento presentato alla Camera, se non sbaglio, dal gruppo di Italia Viva.

Perplexità suscita anche il c.d. fascicolo per la valutazione del magistrato che, peraltro, appare di dubbia realizzazione sotto l'aspetto pratico in relazione alle difficoltà note quando si vogliono raccogliere dati statistici attendibili. Mi limito solo ad evidenziare alcuni dubbi.

Premesso che già ora è possibile valutare eventuali gravi anomalie in relazione all'esito dei procedimenti mi pongo qualche domanda. Tutti sappiamo che spesso il pm delle indagini è un magistrato diverso dal pm del dibattimento : nell'ipotesi in cui l'ipotesi di accusa non venga accolta come si fa a decidere se la colpa è del pm che ha fatto le indagini o del pm che ha gestito la fase dibattimentale.

Altro dubbio: per avere un senso la verifica sugli esiti dovrebbe essere fatta quando la decisione su una vicenda è irrevocabile: ciò nel nostro sistema processuale, penale e civile, avviene spesso dopo molti anni, mentre le valutazioni di professionalità vengono fatte ogni quattro anni. Le norme per avere un senso devono essere concretamente applicabili. Sul punto si potrebbero fare altre osservazioni ma il tempo è limitato (ad esempio, rischio di una giurisprudenza difensiva, etc..).

Ultime considerazioni:

personalmente sono contrario alla separazione delle carriere e la disciplina che si prevede rappresenta, a mio parere, un primo passo verso la separazione delle carriere che, ovviamente, necessita di un intervento costituzionale. Mi rendo conto che si tratta di una scelta 'politica' nel senso più nobile del termine ma faccio solo due brevi considerazioni: rendere di fatto impossibile il passaggio rischia di allontanare sempre più il pubblico ministero dalla cultura della giurisdizione e poi rendiamoci conto che di fatto i passaggi sono veramente un numero limitato e vi parla un magistrato che da 32 anni fa il pubblico ministero e che finirà la sua attività da pubblico ministero. Vi risparmio i dati statistici del CSM sui passaggi di funzione, che sono veramente pochi. Quindi, a mio parere, non esiste un vero problema: è, secondo me e mi perdonerete l'espressione, più un problema 'politico' ed una questione di bandiera, salvo per chi propone un intervento costituzionale sul punto: posizione che non condivido ma che ovviamente rispetto ed allora diciamo la verità: si interviene con questo disegno di legge per preparare la strada non alla separazione delle funzioni, che di fatto già esiste, ma alla separazione delle carriere. Il limitato tempo a mia disposizione mi impedisce di essere più dettagliato su quest'aspetto che ho visto essere stato trattato in maniera più approfondita da altri soggetti auditi.

Qualche breve riflessione sulla materia disciplinare: opportuna la disciplina della riabilitazione, mentre perplexità suscita l'introduzione di nuove fattispecie disciplinari, specie con riferimento alla violazione delle norme recentemente introdotte con la normativa in materia di presunzione d'innocenza per l'estrema vaghezza di alcune espressioni ivi contenute quali l'interesse pubblico etc...

Chiudo con un'ultima riflessione de iure condendo: laddove in futuro si volesse porre mano ad una riforma anche costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura, credo che non si potrà fare a meno di considerare anche la magistratura onoraria, composta ormai da migliaia di magistrati onorari che svolgono una percentuale

significativa dell'attività giurisdizionale e ritengo, quindi, che forse bisognerà pensare anche a garantire una presenza, sia pure limitata, di tale componente nella composizione del Consiglio Superiore della Magistratura (ovviamente varie possono essere le modalità di attuazione, a partire da una composizione allargata, sulla falsariga di quanto avviene già oggi nei Consigli Giudiziari, ad esempio).

Peraltro, la recente riforma della magistratura onoraria non appare rispettosa dell'essenziale funzione e dell'esperienza professionale dei magistrati onorari in servizio, ma trattasi di tema che non è oggetto del disegno di legge.

Vi ringrazio per l'attenzione e sono a disposizione per eventuali richieste di chiarimenti e/o domande.

ps appunti scritti in modo colloquiale