

**Atti del XXVIII Congresso nazionale
Associazione nazionale magistrati**

24/25/26 febbraio 2006 Roma - Teatro Capranica

EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA E DIFESA DELLA COSTITUZIONE

**magistrati
e non "burocrati"
per la tutela
dei diritti**

Introduzione di
Ciro Riviezzo

A cura di
Lucio Aschettino



JOVENE EDITORE 2006

**Atti del XXVIII Congresso nazionale
Associazione nazionale magistrati**

24/25/26 febbraio 2006 Roma - Teatro Capranica

EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA E DIFESA DELLA COSTITUZIONE

**magistrati e non “burocrati”
per la tutela dei diritti**

Introduzione di
Ciro Riviezzo

A cura di
Lucio Aschettino



Jovene editore 2006

Diritti d'Autore Riservati
© *Copyright* 2006
Jovene editore s.p.a.
Via Mezzocannone 109
80134 NAPOLI - ITALIA
Tel. (+39) 081 552 10 19 - 552 12 74 - 552 34 71
Fax (+39) 081 552 06 87
www.jovene.it
e-mail: info@jovene.it

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy
Stampato in Italia

INDICE

<i>Interventi di</i>	p.	VII
<i>Introduzione</i>	»	IX

VENERDÌ 24 FEBBRAIO 2006

APERTURA DEI LAVORI - INDIRIZZI DI SALUTO

Walter Veltroni	»	3
Piero Marrazzo	»	5
Paolo Auriemma	»	8
Carmine Cecere	»	10

MESSAGGI	»	13
----------------	---	----

RELAZIONE INTRODUTTIVA	»	17
------------------------------	---	----

RELAZIONI

Mario Fresa	»	33
Giulio Romano	»	64
Nello Rossi	»	77
Modestino Villani	»	96
Carlo Fucci	»	111

INTERVENTI

Piergiorgio Loi	»	121
Gabriele Longo	»	124
Fiorella Pilato	»	127
Emanuele Smirne	»	131
Bernardo Petralia	»	134
Luigi Scotti	»	138
Virginio Rognoni	»	140
Antonio Patrono	»	142
Ignazio Juan Patrone	»	145
Marcello Matera	»	149
Antonello Ardituro	»	152
Nino Condorelli	»	156
Antonietta Fiorillo	»	161

Ezia Maccora	p.	165
Giacomo Caliendo.....	»	169
Sergio Pastore.....	»	172
Ernesto Lupo.....	»	175
Elisabetta Cesqui.....	»	176
Salvatore Grimaudo.....	»	180
Raffaele Sabato.....	»	188
Antonino Nasone.....	»	194
Paolo Valerio.....	»	196

SABATO 25 FEBBRAIO 2006

DIBATTITO

Sergio Gallo	»	201
Valerio Fracassi.....	»	206
Catello Maresca.....	»	223
Maurizio Millo.....	»	230
Lucio Aschettino.....	»	238
Fabio Roia.....	»	249
Franco Ippolito.....	»	252
Mario Cicala.....	»	256
Piero Martello.....	»	261
Giuseppe Maria Berruti.....	»	264
Livio Pepino.....	»	267
Antonio Cluny.....	»	271
Cosimo Ferri.....	»	274
Michelina Grillo.....	»	278
Gennaro Calabrese.....	»	286
Bartolomeo Costantini.....	»	289
Vincenzo Di Carlo.....	»	291
Luigi Fadiga.....	»	294
Vito D'Ambrosio.....	»	296
Stefano Schirò.....	»	301
Gianfranco Gilardi.....	»	304
Giuseppe Gennaro.....	»	308
Roberto Castelli.....	»	314
Edmondo Bruti Liberati.....	»	321
Sergio Brescia.....	»	326
Fausto Cardella.....	»	329
Luisa Napolitano.....	»	331
Francesco Mannino.....	»	334

Francesca La Malfa	p.	338
Giovanni Diotallevi	»	347
Bernadette Nicotra	»	350
Vincenzo Marinelli	»	352
Marisa Acagnino	»	357
Giulio Deantoni	»	361

DOMENICA 26 FEBBRAIO 2006

DOCUMENTO CONCLUSIVO DEL CONGRESSO	»	367
TAVOLA ROTONDA	»	373
Luigi Ferrarella - Massimo Brutti - Antonino Caruso - Giuseppe Fanfani - Giuseppe Gargani - Erminia Mazzoni - Ciro Riviezzo		

INTERVENTI DI

MARISA ACAGNINO, *Consigliere, Corte d'appello di Catania*
ANTONELLO ARDITURO, *Segretario di Articolo 3*
LUCIO ASCHETTINO, *Giudice, Tribunale di Napoli*
PAOLO AURIEMMA, *Presidente della sezione Anm di Roma*
GIUSEPPE MARIA BERRUTI, *Consigliere, Corte di cassazione, Unità per la Costituzione*
SERGIO BRESCIA, *Responsabile area civile Dgsia*
EDMONDO BRUTI LIBERATI, *Procuratore aggiunto, Corte d'appello di Milano*
MASSIMO BRUTTI, *Senatore, responsabile giustizia dei Ds*
GENNARO CALABRESE, *Presidente aggiunto onorario, Corte suprema di cassazione*
GIACOMO CALIENDO, *Sostituto procuratore generale, Corte di cassazione*
FAUSTO CARDELLA, *Consigliere, Corte di cassazione*
ANTONINO CARUSO, *Senatore, responsabile giustizia di An,
presidente della Commissione giustizia*
ROBERTO CASTELLI, *Ministro della Giustizia*
CARMINE CECERE, *Presidente Anm a riposo*
ELISABETTA CESQUI, *Procura generale, Corte di cassazione*
MARIO CICALA, *Consigliere, Corte di Cassazione*
ANTONIO CLUNY, *Presidente Medel*
NINO CONDORELLI, *Segretario del Movimento per la giustizia*
BARTOLOMEO COSTANTINI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati militari*
VITO D'AMBROSIO, *Sostituto procuratore generale, Corte di cassazione*
GIULIO DEANTONI, *Presidente della sezione Anm di Brescia*
VINCENZO DI CARLO, *Vicepresidente dell'Associazione dirigenti amministrativi*
GIOVANNI DIOTALLEVI, *Magistrato di Corte d'appello destinato alla Corte di cassazione*
LUIGI FADIGA, *Consigliere dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni
e per la famiglia*
GIUSEPPE FANFANI, *Onorevole, responsabile giustizia de La Margherita*
LUIGI FERRARELLA, *Giornalista, Corriere della Sera*
COSIMO FERRI, *Componente Gec dell'Anm*
ANTONIETTA FIORILLO, *Componente Cdc dell'Anm*
VALERIO FRACASSI, *Presidente della sezione Anm di Lecce*
MARIO FRESA, *Componente Gec dell'Anm*
CARLO FUCCI, *Componente Gec dell'Anm*
SERGIO GALLO, *Giudice, Tribunale di Napoli*
GIUSEPPE GARGANI, *Onorevole, responsabile giustizia di Forza Italia*
GIUSEPPE GENNARO, *Procuratore aggiunto, Corte d'appello di Catania*
GIANFRANCO GILARDI, *Consigliere, Corte di cassazione*

MICHELINA GRILLO, *Avvocato, presidente dell'Organismo unitario avvocatura*

SALVATORE GRIMAUDO, *Avvocato, presidente dell'Unione Camere civili*

FRANCO IPPOLITO, *Consigliere, Corte di cassazione, presidente di Magistratura democratica*

FRANCESCA LA MALFA, *Presidente della sezione Anm di Bari*

PIERGIORGIO LOI, *Avvocato, Segretario generale dell'Associazione nazionale forense*

GABRIELE LONGO, *Avvocato, Unione nazionale giudici di pace*

ERNESTO LUPO, *Presidente di Sezione, Corte di cassazione*

EZIA MACCORA, *Componente Cdc dell'Anm*

FRANCESCO MANNINO, *Consigliere, Corte d'appello di Catania*

CATELLO MARESCA, *Sostituto procuratore, Tribunale di Napoli*

VINCENZO MARINELLI, *Sostituto procuratore generale, Corte di Cassazione*

PIERO MARRAZZO, *Presidente della Regione Lazio*

PIERO MARTELLO, *Giudice, Tribunale di Milano, presidente del Movimento per la giustizia*

MARCELLO MATERA, *Segretario di Unicost*

ERMINIA MAZZONI, *Onorevole, responsabile giustizia dell'Udc*

MAURIZIO MILLO, *Presidente del Tribunale dei minorenni, Bologna*

LUISA NAPOLITANO, *Presidente della sezione Anm del Veneto*

ANTONINO NASONE, *Responsabile giustizia della Uil*

BERNADETTE NICOTRA, *Magistrato, consulente giuridico dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali*

SERGIO PASTORE, *Avvocato, responsabile giustizia dei Comunisti italiani*

IGNAZIO JUAN PATRONE, *Segretario di Magistratura democratica*

ANTONIO PATRONO, *Segretario generale dell'Anm*

LIVIO PEPINO, *Consigliere, Corte di cassazione*

BERNARDO PETRALIA, *Procuratore della Repubblica, Tribunale di Sciacca*

FIGIELLA PILATO, *Presidente della sezione Anm di Cagliari*

CIRO RIVIEZZO, *Presidente dell'Anm*

VIRGINIO ROGNONI, *Vicepresidente del Csm*

FABIO ROIA, *Giudice, Tribunale di Milano*

GIULIO ROMANO, *Componente Gec dell'Anm*

NELLO ROSSI, *Componente Gec dell'Anm*

RAFFAELE SABATO, *Presidente del Consiglio consultivo giudici europei*

STEFANO SCHIRÒ, *Presidente di Magistratura indipendente*

LUIGI SCOTTI, *Presidente del Tribunale di Roma*

EMANUELE SMIRNE, *Componente Gec dell'Anm*

PAOLO VALERIO, *Avvocato, presidente Feder.M.O.T*

WALTER VELTRONI, *Sindaco di Roma*

MODESTINO VILLANI, *Componente Gec dell'Anm*

Ogni congresso dell'Anm segna in qualche modo un'epoca dell'associazionismo giudiziario e rappresenta un importante momento di dibattito sulla giustizia nel nostro Paese. Il XXVIII Congresso si presentava, tuttavia, con caratteri del tutto peculiari, tanto da sembrare un congresso straordinario, e non ordinario, secondo le scadenze statutarie. Alcune evenienze, infatti, lo hanno reso tale: è stato il primo congresso successivo all'approvazione definitiva della legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario ed è caduto in un momento in cui i decreti delegati hanno cominciato ad assumere la loro veste definitiva. È stato il primo congresso successivo all'approvazione della riforma costituzionale cd. della devoluzione, che ha modificato profondamente l'impianto stesso della Carta fondamentale, come nessun altro intervento aveva fatto in sessanta anni di vita della democrazia repubblicana. Inoltre, è caduto nel pieno di un'accesa campagna elettorale per le elezioni politiche generali, che ha visto contrapposte le forze politiche in una tenzone dall'esito incerto quanto mai, e nella quale i temi della giustizia, per motivi vari, hanno costituito motivo di polemica vivace.

L'altra particolarità della situazione in cui si è svolto il congresso è stata l'estrema incertezza generale. La "riforma Castelli" dell'ordinamento giudiziario non ha ancora avuto, di fatto, nessun effetto significativo sullo *status* dei magistrati, e l'allora opposizione politica (ora maggioranza), dopo aver condotto una durissima battaglia parlamentare durante tutto il corso dell'approvazione dell'iter riformatore, minaccia di azzerarla appena tornata al governo, o quanto meno di modificarla in modo massiccio, fermandone nel frattempo gli effetti. Nella tavola rotonda che ha concluso il congresso, si ritrovano impegni presi e propositi per il futuro espressi dai rappresentanti di tutte le formazioni politiche maggiori. Sulla riforma della Costituzione pende la spada di Damocle del referendum popolare confermativo, che potrebbe spazzarla via d'un tratto. E l'incertezza dell'esito elettorale ha avuto conferma dal responso delle urne, che hanno visto prevalere di un soffio una parte sull'altra.

In questo clima, il congresso ha vissuto (e non avrebbe potuto essere altrimenti) una doppia vita, sospeso tra passato e futuro, tra l'esame e la critica di quanto era stato fatto, e la prospettiva eventuale di ulteriori interventi legislativi, integralmente modificativi della situazione. E non si è sottratto all'onere di accompagnare la protesta per una politica della giustizia che ha inciso fortemente, ed in negativo, su tutti i settori della giurisdizione, con proposte specifiche per ciascuno dei temi in discussione. Chi vorrà leggere le pagine di questo volume, troverà riprodotte le relazioni tematiche che, con una prassi assolutamente innovativa rispetto

alla tradizione congressuale, hanno aperto le sessioni di lavoro, e che spaziano dall'ordinamento giudiziario al processo penale, a quello civile, alla riforma della Costituzione, e via dicendo. L'Anm ha inteso così contribuire al dibattito in corso sulle riforme necessarie e possibili della giustizia, con un apparato propositivo, ampio e coerente, e sul quale è auspicabile che le forze parlamentari vogliano confrontarsi nell'assumere le decisioni che a loro unicamente spettano, per dettato costituzionale.

L'ampio dibattito che ha caratterizzato il congresso, di cui si dà conto nel volume, ha arricchito le premesse iniziali di nuovi spunti, anche con l'apporto di opinioni provenienti dall'esterno della magistratura. Ma accanto alla riflessione sulle riforme normative, realizzate e da venire, il congresso non ha mancato di sottolineare come qualsiasi innovazione non otterrà effetti positivi se ad essa non si accompagnerà un'attenta politica dell'organizzazione e delle risorse, che deve costituire la base di qualsiasi intervento riformatore. Questo è stato l'altro filo rosso che ha legato tutti i temi congressuali. E l'attenzione si è rivolta, ovviamente, in primo luogo, al potere politico, ed in particolare al Ministro della Giustizia, al quale l'art. 110 della Costituzione affida il compito di provvedere all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi della giustizia; ma è maturata anche una profonda consapevolezza della necessità di un atteggiamento più attento da parte dei magistrati e dei loro organi di autogoverno su questi temi. Se si scorrono, in particolare, le pagine che riguardano la giustizia civile e la magistratura onoraria o le tecnologie a servizio della giurisdizione, si vedrà come è sentita l'esigenza di un impegno forte dei magistrati sui temi dell'organizzazione. Il tema dell'efficienza dell'autogoverno, autorevolmente richiamato anche in alcuni interventi esterni, come quello del Vicepresidente del Csm prof. Rognoni, costituiscono motivo profondo di riflessione per l'intera magistratura.

Lo sfondo, che ha colorato di sé l'intero congresso – e non poteva essere altrimenti – è stata la tensione verso il miglioramento del servizio giudiziario, al fine di offrire ai cittadini una giustizia più rapida ed efficiente, per una migliore tutela dei diritti. Come ci ha insegnato in tutti questi anni il Presidente della Repubblica, che ancora una volta ha voluto onorare con la Sua presenza l'apertura del congresso, «una giustizia che non arriva, o che non arriva in tempi ragionevoli, è una giustizia negata, con grave lesione dei diritti fondamentali dei cittadini e dei fondamenti stessi della democrazia». Ed il richiamo alle Sue parole vuole essere un omaggio non formale al Presidente Ciampi ed un ulteriore e sentito ringraziamento per la strenua difesa dei principi di autonomia ed indipendenza della magistratura che ha caratterizzato l'intero suo mandato. Grazie di cuore, Presidente.

Milano, 22 maggio 2006

CIRO RIVIEZZO
Presidente dell'Associazione nazionale magistrati

VENERDÌ 24 FEBBRAIO 2006

WALTER VELTRONI

Sindaco di Roma

È per me un vero piacere portare a tutti voi, questa mattina, il saluto non solo mio, ma di Roma, di tutta la città.

Un congresso nazionale è sempre un appuntamento importante, a maggior ragione quest'anno, perché so che l'Associazione nazionale magistrati, fondata nel 1906, compie cent'anni.

Cent'anni di attività, cent'anni di una storia che è profondamente intrecciata con le vicende del nostro Paese. Con le sue pagine più alte, a cominciare dal momento in cui l'Italia seppe uscire dal buio della dittatura e della guerra e rinascere, ricostruirsi economicamente e anche moralmente, ritrovarsi attorno ai valori contenuti nella nostra Costituzione.

E poi anche nei momenti più duri e difficili. Non voglio andare troppo indietro nel tempo. Penso solo alla recente storia italiana, agli ultimi quindici anni. Il Paese è cresciuto, ha affrontato le sue contraddizioni, ha sciolto i nodi peggiori tra politica e affari emersi all'inizio degli anni Novanta, grazie a tanti magistrati capaci, preparati, indipendenti.

L'Italia ha potuto sostenere la più dura offensiva della mafia e della grande criminalità organizzata grazie al lavoro e al sacrificio di Giovanni Falcone e di Paolo Borsellino. Di "giudici ragazzini" come Rosario Livatino e di tanti altri come loro. Di uomini fedeli alla Repubblica, alle nostre istituzioni. E lo stesso vale per chi, oggi, sta proseguendo su questa stessa strada.

Nessuno dice che l'operato della magistratura non possa essere oggetto di valutazione e anche di critiche da parte dell'opinione pubblica. Ma questo non si deve mai tradurre in denigrazione, in lesione della funzione giudiziaria.

Non c'è bisogno di andare a rileggere Tocqueville per sapere, e per avere a cuore come la cosa più sacra, che le istituzioni si reggono sulla divisione dei poteri, e sul rispetto pieno e reciproco delle funzioni di ciascuno.

L'autonomia, l'indipendenza e l'imparzialità della magistratura sono concetti interdipendenti, e sono alla base dell'efficienza del sistema giustizia. Sono tre qualità, tre principi, che la magistratura deve saper applicare, perché da qui discende il suo prestigio. Ma sono anche tre "territori" che altri soggetti, la politica per prima, devono sempre star bene attenti a non invadere. Sono confini da rispettare rigorosamente.

È indispensabile che questo avvenga. Per la magistratura stessa. Per la giustizia italiana. Per l'intero "sistema Paese", per l'Italia.

Perché ha ragione il Presidente Ciampi quando dice – e lo ha fatto più volte, con la chiarezza di sempre – che «la modernità e la civiltà di un Paese si misurano in modo precipuo dal suo sistema giudiziario, e dalla capacità di questo di dare risposte adeguate e tempestive alla richiesta e al bisogno di giustizia dei cittadini».

Ed è sul miglioramento di questa capacità, io credo, che c'è ancora molto da fare. A cominciare da quella necessità sottolineata con decisione dall'Associazione nazionale magistrati: quella di una nuova vera riforma dell'ordinamento giudiziario.

Una riforma conforme alla Costituzione. Un insieme di interventi che restituiscano, tra le prime cose, coerenza ed efficienza al processo civile e penale, perché abbia una ragionevole durata. Un sistema di giustizia efficiente, per offrire ai cittadini un servizio all'altezza del livello di civiltà giuridica del nostro Paese, e in grado di garantire i diritti dei cittadini.

Perché quando la giustizia, anche nei casi più minuti, funziona al meglio al servizio dei cittadini, è lo Stato democratico che diventa più credibile e più forte.

In questo campo, come in ogni altro della nostra vita associata, abbiamo però bisogno di una maggiore capacità di dialogo. C'è tanto da fare, per questo nostro Paese, per la giustizia italiana, che non c'è altro modo per riuscire. Il dialogo è lo strumento fondamentale per costruire, per dare forza alle nostre istituzioni, fiducia agli italiani.

L'Italia, i cittadini italiani, si aspettano molto da voi. Avete una stella polare, a guidarvi, ed è proprio la nostra Costituzione, che vi chiede di essere, nella vostra vita professionale, autonomi, indipendenti e soggetti solo alla legge. In questi principi c'è già tutto. E in più io condivido molto la volontà che vi anima: quella di non essere mai dei semplici "burocrati", di non cadere mai nel rischio di essere separati e distanti dalla società civile.

Serviranno, perché questo sia possibile, le giuste riforme. E insieme servirà che il vostro difficile compito lo affrontiate sempre, per prendere in prestito ancora parole del Presidente Ciampi, «mettendoci l'anima», con quella pienezza di impegno che può avere solo chi crede fermamente in quello che fa.

È l'augurio che vi faccio, per la qualità del vostro lavoro, per il bene del nostro Paese, per la realizzazione concreta dei principi di democrazia, legalità, libertà ed eguaglianza che sono affermati dalla nostra Costituzione e che sono alla base della nostra vita civile.

PIERO MARRAZZO

Presidente della Regione Lazio

Signor Presidente della Repubblica, Signor presidente dell'Associazione nazionale magistrati, autorità tutte, porgo qui il saluto della Regione Lazio e lo faccio con estremo piacere, nella consapevolezza che la categoria di cui voi siete fieri protagonisti è oggetto, oggi più che mai, di ingiustificabili attacchi e offese. I toni accesi di una campagna elettorale che è ormai entrata nel vivo non possono giustificare polveroni e risse: il pericolo è quello di sfaldare lo Stato, di delegittimare le istituzioni, di creare ferite che poi sarà difficile ricomporre.

Venendo qui ho cercato di trarre, come immagino farete voi in questi tre giorni di lavoro, un bilancio della legislatura in corso. Mi sono sforzato, da cittadino e da chi rappresenta i cittadini, di richiamare alla memoria le decisioni assunte con il consenso della società civile, degli ordini professionali, dei sindacati, delle forze produttive di questo Paese. Sarà forse colpa mia, ma la mia memoria ha scovato ben poco, mettendo invece in risalto scontri, manifestazioni di protesta, profondi dissensi. E questo, per un Paese, non è sicuramente positivo, né per nessun motivo è qualcosa che ci possa far pensare con speranza al futuro. La giustizia è stata il settore più penalizzato dalla politica del centrodestra: una lunga serie di gravi interventi, culminati con la riforma dell'ordinamento giudiziario, che è stata capace di scatenare contemporaneamente le proteste vivaci di avvocati e magistrati. Tutto questo mentre il lavoro nei Tribunali e nelle Procure, il lavoro ordinario, è diventato sempre più difficile. I processi (lo abbiamo sentito di recente nella relazione del Primo presidente presso la Corte di cassazione Nicola Marvulli) vanno a rilento e gli operatori del settore, aggiungo io, sono costretti per lavorare a comprarsi penne e codici.

Io penso che in questo momento, quando si pensa alla giustizia, è necessario partire da una seria analisi dei bisogni dei cittadini. Per risolvere i problemi occorre osservare, monitorare la realtà nei suoi cambiamenti continui, dialogare. Dialogare con i cittadini e dialogare tra le istituzioni è un dovere. Occorre studiare assieme i progetti utili, decidere senza mai smettere di comunicare. Serve un modo di comunicare pragmatico, serve serietà, responsabilità. La giustizia senza prudenza, diceva Cicerone, può molto, ma la prudenza senza giustizia non vale a nulla. In questi giorni io vedo poca prudenza e poco senso di responsabilità nei confronti dei problemi della giustizia.

Non voglio citare le leggi che in questi anni sono state approvate in Parlamento. Vorrei soffermarmi sull'ultima arrivata, la riforma dell'ordinamento giudiziario, perché credo che meriti un capitolo a parte. Il ti-

more è che possa violare i principi costituzionali che regolano l'assetto della magistratura e che, nel frattempo, lasci inevaso il tema centrale, delicato e fondamentale, che è quello dell'efficienza della giustizia. I problemi, diciamolo con chiarezza, non si risolvono trasformando il magistrato in una sorta di burocrate. Giovanni Francesco Lo Turco, presidente della Corte d'appello di Roma, nella relazione con cui ha aperto l'anno giudiziario, ha scritto un passo che mi ha molto colpito: «La carenza fondamentale degli interventi legislativi in questi ultimi anni sta tutta nella disorganicità delle innovazioni apportate, nella mancanza di un disegno unitario che porti a una razionalizzazione complessiva del sistema (...). Occorreva un approccio globale al problema per poterlo seriamente effettuare nel suo insieme, un intervento riformatore dell'ordinamento». Così non è stato. La recente riforma, ne sono convinto, non va incontro ai cittadini, alle loro esigenze, alle loro attese. Occorre andare in un altro senso. I tempi dei processi, e i fatti ci daranno purtroppo ragione, finiranno paradossalmente con l'allungarsi e la residua funzionalità della giustizia sarà ulteriormente compromessa. Il rischio paralisi è concreto. Mi sembra allora paradossale che invece di affrontare questi aspetti così importanti, il dibattito politico si sia spostato su una dimensione (permettetemi di dire) surreale. Che ci si occupi, ad esempio, dell'opportunità di candidare o meno alle elezioni politiche magistrati magari da anni in pensione (il tema per carità sicuramente merita un approfondimento). Lo dico con la massima franchezza, non mi sembra proprio che questa sia la prima esigenza per la giustizia nel nostro Paese. Occupiamoci invece di come ogni giorno i magistrati, tutti i magistrati, devono lavorare, delle loro difficoltà, della scarsità di risorse umane, finanziarie relative ai servizi tecnico-amministrativi degli uffici giudicanti e requirenti di ogni distretto. Mi sembra decisamente più serio.

E voglio concludere facendo un esempio, perché credo che voi tutti qui, riuniti in un congresso nazionale, rappresentiate tutti i magistrati che sono sul territorio. L'esempio è quello di un territorio che rappresenta la mia Regione, Latina. Nella locale Procura lavorano 14 magistrati (si aspetta l'arrivo di un'altra unità); i procedimenti pendenti sono 20 mila: non serve un matematico per capire che ogni magistrato ha ben 1500 casi da gestire. Una situazione pesante, resa ancora più difficile dalla mancanza di personale amministrativo. Così si indaga, ma si fanno anche le fotocopie, si indaga, ma si è costretti a comprare con i propri soldi il materiale di cancelleria, codici compresi. Lo so, forse per voi non è una novità, ma è la dura realtà con cui ogni giorno dovete fare i conti. Credo tuttavia che ricordare proprio qui, oggi, come Presidente della Regione Lazio, questa situazione sia un modo per contribuire alla

giustizia del nostro Paese. È necessario partire dai problemi concreti con cui voi vi confrontate e dunque si confrontano i cittadini.

Per questo vi auguro un buon lavoro, perché tutto questo sia utile a voi, ai nostri territori, ai nostri cittadini.

PAOLO AURIEMMA

Presidente della sezione Ann di Roma

Innanzitutto un deferente saluto al Signor Presidente della Repubblica nella cui figura di strenuo difensore della legalità costituzionale tutti ci riconosciamo. E per questo rivolgiamo a lui un unanime indirizzo di saluto e di gratitudine.

La presenza, oggi qui, del Capo dello Stato è ulteriore dimostrazione della sensibilità di colui che nella sua alta funzione di primo magistrato, Presidente del Consiglio superiore della magistratura, tutti ci rappresenta ed è altresì dimostrazione della Sua disponibilità ad ascoltare le nostre ragioni, valutando talvolta positivamente, talvolta negativamente i nostri punti di vista.

La ringraziamo, Signor Presidente, prima ancora che della sua presenza qui, della considerazione nella quale ha tenuto in conto le osservazioni ed anche i dissensi, che depongono a favore di una democrazia viva e vivace, non solo della magistratura, ma di tutta la cultura giuridica, valutazioni talvolta fortemente critiche sulle normative in approvazione, ma sempre guidate da una volontà propositiva e costruttiva.

Qual è il senso e la funzione di un congresso? Certamente quello di raccogliere e confrontare idee, di formulare proposte che possano essere portate alla pubblica attenzione sottoponendole al vaglio della collettività e dei suoi rappresentanti.

Oggi siamo qui a questi fini puntando, come nostro dovere prima ancora che diritto, all'elaborazione di un pensiero comune della magistratura che dia conto delle valutazioni sulle norme approvate in questi ultimi anni e delle proposte che formuleremo da qui a venire.

Dovere, ripeto perché è dovere, in una democrazia, di tutti i cittadini, soprattutto se raccolti nelle libere associazioni che la Costituzione, prima ancora di prevedere e difendere, auspica, quello di partecipare alla formazione di un pensiero che possa essere esaminato da chi ha il dovere di rappresentare il Paese, governandolo.

Guai a quella democrazia i cui governanti non ascoltino più tutte le voci che si levano dalle formazioni culturali, limitandosi a dirigerle in modo pregiudiziale e autoreferenziale, così come guai a quella democrazia in cui i cittadini non rispettino le regole poste dai propri rappresentanti, perché di democrazia non si potrebbe più parlare.

Ed io oggi sono qui a portare il saluto dei magistrati romani, nella certezza che gli esiti congressuali saranno nel futuro pienamente valutati e considerati.

Dallo stesso titolo di questo congresso emergono i problemi e le preoccupazioni che i magistrati italiani hanno in questi anni vissuto, evi-

denziato e sottolineato ed il timore che leggi come il nuovo ordinamento giudiziario possano riportare indietro nel tempo la struttura di un ordine dello Stato che si è evoluta per e con il Paese.

Sono certo che i lavori di questa assemblea saranno ispirati ad una volontà propositiva, che vede nel dialogo tra i poteri dello Stato un momento di crescita, nella convinzione che domani ancor più di oggi e di ieri, gli esiti saranno riguardati con la attenzione che meritano.

Purtroppo, e non vogliamo negare la realtà che abbiamo dolorosamente vissuto, in questi anni non sempre si è tenuto in debito conto le proposte, i suggerimenti e le critiche di cui pur rivendichiamo il diritto come magistrati associati, sentendoci ignorati e talvolta censurati.

È inutile negare quale maggior considerazione rivendichiamo e rivendicheremo nella coscienza, non solo della legittimità, ma della correttezza del nostro comportamento, che crediamo sia stato sempre equilibrato e composto, nel rispetto di tutte le istituzioni.

Il confronto ed il contraddittorio sono nella natura stessa del magistrato e per nostra natura non ce ne possiamo sottrarre, anche quando ciò conduce non solo a proposte costruttive, ma a legittime critiche.

Conoscere è giudicare ed è soltanto con la conoscenza di tutti i problemi che il legislatore potrà decidere il meglio per la collettività.

E qui siamo a far conoscere il nostro punto di vista, perché meglio si possa giudicare e decidere, da un canto assicurando, com'è ovvio, l'indiscutibile rispetto e applicazione di ogni legge che il Parlamento ha approvato ed approverà, dall'altro rivendicando il nostro diritto di critica, imperativo morale di ogni cittadino, sia come singoli che come associazione, diritto che è nella Costituzione e nella nostra coscienza e che non può da alcuno essere negato od assoggettato a limitazioni.

Mi si permetta di citare, da ultimo, Shakespeare che a un sovrano, e non a un suddito, fa dire che: «l'obbedienza dei sudditi è del sovrano, ma la coscienza dei sudditi è dei sudditi».

CARMINE CECERE

Presidente dell'Associazione nazionale magistrati a riposo

Colleghe e colleghi, ho l'onore di rappresentare tutti i magistrati in pensione d'Italia e devo dire con grande piacere che alla fine dello scorso anno i magistrati che avevano costituito un'associazione a se stante come magistrati in pensione in assemblea decisero di rientrare nell'Associazione nazionale magistrati, la quale nel suo statuto prevede una sezione speciale per i magistrati in pensione. Quindi tutti i magistrati in pensione d'Italia oggi fanno parte dell'Anm. È questo il titolo principale per la partecipazione a questo magnifico congresso, oltre che occasione per dire a gran voce che anche noi in pensione siamo magistrati. E si è magistrati per sempre perché è come una seconda natura la nostra.

In questi tempi procellosi abbiamo seguito le vicende burrascose della riforma dell'ordinamento giudiziario e non abbiamo fatto a meno di far sentire la nostra voce di dissenso dalla riforma che quasi a dispetto dei magistrati si è voluta in modo poco democratico, perché si è tolta al Parlamento la possibilità di discuterne dettagliatamente e con la blindatura dei voti di fiducia si è varata una riforma più che altro per il gusto di poter dire: «Abbiamo fatto anche questo; forti del nostro numero, lo abbiamo fatto a vostro dispetto». Sembra infatti che il filo conduttore della riforma non sia rispettare, secondo il dettato della nostra Costituzione, l'indipendenza dei magistrati, ma piuttosto limitare il loro potere, se di potere si può parlare. Ne è stata una prova la continua erosione del potere del Consiglio superiore della magistratura. Anzi da ultimo si è sentita qualche voce che faceva pensare alla volontà di istituire dei tribunali speciali per i magistrati, quasi che il Consiglio superiore con la sua sezione disciplinare, composta anche da rappresentanti eletti dal Parlamento, quindi da giudici laici, non avesse adempiuto in questi anni al proprio dovere in modo esemplare. Si voleva addirittura istituire per la disciplina dei magistrati una sorta di tribunale speciale. Per fortuna questo non è passato nella legge, ma è rimasta questa volontà di ledere il principio dell'autogoverno dei magistrati. Questa è stata una dimostrazione dell'insofferenza per la magistratura, dell'insofferenza per il suo compito.

Noi magistrati in pensione abbiamo fatto sentire la nostra voce, e abbiamo anche prospettato (scusate se approfitto di questa sede per dirlo) all'Associazione, che se n'è fatta carico, il problema della nostra emarginazione anche dal punto di vista economico: manca l'aggancio del trattamento pensionistico dei magistrati al trattamento dei magistrati in funzione. E per quante questioni siano state prospettate nelle

varie sedi (la Corte costituzionale, i Tribunali amministrativi) per ottenere giustizia, da parte dei magistrati in pensione di tutta Italia si è lamentato questo essere stati quasi dimenticati, emarginati, abbandonati. L'Associazione ha inviato una petizione al ministro competente, al Ministro Tremonti, specificando che cosa chiedevamo e come si poteva giungere a questo risultato con un articolato disegno di legge. Non abbiamo ricevuto neanche una risposta! Non c'è stato neanche un rigo che dicesse di aver ricevuto la nostra petizione.

La nostra presenza nell'Associazione nazionale magistrati ha questo significato e questo valore: dire che noi continuiamo a sentirci magistrati, ad essere magistrati e vogliamo che questo sia riconosciuto anche dall'ordinamento.

Dobbiamo un ringraziamento anche all'Associazione nazionale magistrati, la quale, dopo averci accolti a braccia aperte, si è fatta anche carico dei nostri problemi. Noi ci impegniamo ad operare affinché la magistratura associata decida per la tutela dei nostri diritti e soprattutto affinché non vengano scalfiti i principi costituzionali sui quali è fondata la libertà e l'indipendenza dei giudici, non per il bene nostro, ma per il bene dei cittadini, per il bene della democrazia.

Io nel ringraziarvi formulo gli auguri di buon lavoro per questo congresso.

*Illustre signor Presidente,
per me è una vera sofferenza non poter essere presente ai lavori del vostro Congresso nazionale. Gli impegni per la difesa della nostra Costituzione non me lo consentono, ma sono con voi con la più ostinata fede nella giustizia e nella magistratura che la deve amministrare con autonomia e indipendenza.*

Ammiro la compostezza davanti ad aggressioni di ogni tipo, poste in essere anche da vertici di governo e non solo. Non chiudo gli occhi davanti ai limiti e agli errori che i magistrati possono compiere. Vedo quali modifiche e aggiornamenti esaminati serenamente con i magistrati possono essere attuati. Credo fortemente che si debba fare ogni sforzo e ogni sacrificio per rimediare e superare ogni difficoltà, ma non è con l'aggressione e con il ribellarsi a essere tutti cittadini di pari diritti e pari doveri che si risolvono i problemi. Tanto meno si risolvono seminando a piene mani sfiducia nell'opera del magistrato.

La storia conosce momenti di degrado, di miseria culturale e morale, ma conosce anche risurrezioni per la fede nei valori che non tramontano mai. Avanti con fiducia e con coraggio: dipende da ciascuno di noi che vengano tempi migliori, è il mio augurio per l'Italia. Con tanto affetto vostro

OSCAR LUIGI SCALFARO
ex Presidente della Repubblica

*Caro Presidente,
purtroppo un contemporaneo impegno con il Presidente della Camera mi impedisce di partecipare al XXVIII Congresso nazionale dell'Associazione nazionale magistrati. Mi dispiace perché è un appuntamento a cui, negli anni scorsi, non sono mai mancato per la stima e l'apprezzamento che, come sai, nutro non solo verso molti magistrati che nei miei vari ruoli istituzionali ho avuto modo di conoscere personalmente, ma nei confronti dell'ordine giudiziario, che considero insostituibile presidio di legalità.*

Il tema che avete scelto, efficienza della giustizia e difesa della Costituzione, magistrati e non burocrati per la tutela dei diritti, può rappresentare un punto di incontro tra chi, pur con funzioni diverse e con posizioni di legittima dialettica, vuole concorrere a realizzare un servizio giustizia più tempestivo ed efficiente nell'interesse del cittadino.

Come sai, ho lavorato con questo spirito alle riforme ordinamentali di cui ho avuto la diretta responsabilità, dalla riforma del diritto societario a quella fallimentare, e con lo stesso spirito costruttivo spero di continuare la collaborazione con voi al servizio del Paese. Auguri di buon lavoro.

MICHELE VIETTI

Onorevole, sottosegretario al Ministero dell'Economia e delle finanze

Illustre Presidente,

Le sono molto grato per l'invito che mi ha rivolto affinché partecipassi al XXVIII Congresso nazionale dell'Anm.

Purtroppo, impegni già assunti in precedenza mi impediscono di essere presente e di portare personalmente, come avrei desiderato, il saluto dell'Associazione che ho l'onore di rappresentare. Affido pertanto a Lei, se lo riterrà opportuno, l'onere di trasmettere questo saluto, nella certezza che la vostra assise offrirà a tutti gli studiosi, non meno che agli operatori del mondo della giustizia, un'ulteriore occasione di grande rilievo per una seria riflessione.

Il titolo del congresso pone opportunamente in primo piano due obiettivi di ampio respiro e di grande impegno come l'efficienza della giustizia e la difesa della Costituzione: obiettivi che dovrebbero stare a cuore a tutti i cittadini e che invece, forse mai come ora nella storia dell'Italia repubblicana, appaiono, l'uno fortemente compromesso e l'altro a rischio di tenuta in parecchi aspetti non secondari.

Dovrebbe essere superfluo sottolineare che l'efficienza della giustizia non può essere intesa come mero efficientismo produttivistico e che una delle sue componenti è proprio quello scrupoloso rispetto delle essenziali garanzie delle persone coinvolte nei processi, che trova le sue radici nella Costituzione e che a torto viene talora presentato come antitetico a una giustizia efficiente, nella confusione che sovente si fa, da più parti e con intendimenti diversi o addirittura opposti, tra diritti e abusi dei diritti: sino a negare, da un lato, che nell'esercizio dei diritti processuali possa configurarsi il fenomeno stesso dell'abuso; e sino a giungere, per contro, a giustificare la lesione dell'essenza stessa di questo o quel diritto fondamentale in nome della prevenzione o della repressione di abusi nel suo esercizio. Viviamo infatti, purtroppo, un momento nel quale, sulla necessaria ricerca del (già di per sé tutt'altro che facile) equilibrio tra i diritti della persona e le esigenze di una giustizia efficiente, sembra piuttosto prevalere assai spesso la volontà di strumentalizzare gli uni o le altre a fini particolari.

Quanto al secondo tema del Convegno, dovrebbe essere fuor di dubbio che nessuna Costituzione può essere considerata come assolutamente

intangibile e imm modificabile; ma anche da questo punto di vista i fraintendimenti e le strumentalizzazioni sembrano essere all'ordine del giorno. Certi disegni di revisione costituzionale – al di là del giudizio di merito che possa darsi su singole loro componenti – appaiono rivolti, nella loro globalità, alla conquista o alla conservazione di rendite di potere, più che al ragionevole adattamento della Carta fondamentale rispetto a problemi reali e ad esigenze oggettive, emerse successivamente alla sua redazione.

Più ancora, è un dato di fatto che il corso della legislatura appena esauritasi abbia fortemente acuito tensioni improvvise, in particolare proprio tra ordine giudiziario e potere politico. Ed è comprensibile la reazione della magistratura, nel suo insieme, di fronte ad attacchi inusitati cui è stata sottoposta, tali da colorare in modo preoccupante – e, pure qui, al di là dei chiaroscuri che si possono scorgere in questo o quello specifico contenuto – l'intera architettura della riforma dell'ordinamento giudiziario varata quasi in extremis: anche in termini di contrasto, o quantomeno di dubbia compatibilità, con i principi costituzionali.

Confido tuttavia che il congresso sappia resistere alla tentazione di esaurire il suo impegno in un mero, ulteriore soprassalto di autodifesa o nel rilancio di polemiche troppo legate al contingente. Certo, «ha da passà 'a nuttata», come ha detto recentemente uno di voi, felicemente adattando alla situazione presente la celebre battuta del teatro di Eduardo De Filippo.

Ma credo che voglia essere qualcosa di più di uno slogan polemico del bel sottotitolo che avete scelto per specificare maggiormente le tematiche del congresso (“magistrati e non ‘burocrati’ per la tutela dei diritti”). E allora penso che non eviterete di affrontare a tutto campo anche problemi “scomodi”, che preesistono e che sopravvivranno a un periodo nel quale l'attenzione e le preoccupazioni rischiano di essere monopolizzate dalla necessità di ferme risposte all'arroganza volta a piegare la vostra indipendenza: problemi che toccano la gestione dell'azione penale, la responsabilità disciplinare, la stessa caratterizzazione reciproca dei ruoli all'interno della magistratura; problemi, dunque, sui quali anche le differenziazioni al vostro interno non potranno sempre essere lasciate sullo sfondo per l'esigenza di “fare blocco”, e che è invece bene emergano in tutte le loro articolazioni, per il contributo che possono dare alle scelte politiche che potranno e dovranno essere fatte al riguardo.

Mi sembra comunque molto importante che ci si prepari per un tempo nel quale è da sperare che ci si possa nuovamente confrontare senza l'assillo delle barricate. In questo contesto, mi sento di esprimere la convinzione che, in un domani di rinnovato clima di confronto operativo a più voci, possano e sappiano fornire ulteriori contributi concreti anche gli studiosi del processo penale: sia come singoli sia nella loro proiezione associativa, pur con i limiti che la caratterizzano e dei quali gli aderenti sono

i primi ad essere consapevoli, anche perché il nostro è – e deve essere – un sodalizio privo di quella forza contrattuale che è invece propria di rappresentanze come quelle dei magistrati e degli avvocati.

Con l'augurio di un buon lavoro e i saluti più cordiali.

MARIO CHIAVARIO

Professore, Università di Torino,

Associazione tra gli studiosi del processo penale «Gian Domenico Pisapia»

Caro Presidente,

non potendo partecipare ai lavori dell'importante congresso organizzato dalla tua Associazione, sono a porgergli il saluto beneaugurale del Consiglio nazionale forense e la solidarietà della nostra categoria per l'impegnativo lavoro richiesto ai magistrati anche dalle recenti riforme esprimendo l'auspicio che la reciproca collaborazione possa migliorare il funzionamento della macchina della giustizia.

GUIDO ALPA

Avvocato, presidente del Consiglio nazionale forense

CIRO RIVIEZZO

Presidente dell'Associazione nazionale magistrati

Il Congresso dell'Associazione nazionale magistrati costituisce da sempre un importante momento di riflessione e di confronto, all'interno ed all'esterno della magistratura, sui problemi della giustizia. Questo XXVIII Congresso si apre nel momento più importante per la vita democratica del Paese, quello in cui ci si prepara ad affrontare le elezioni generali politiche per la scelta dei componenti del prossimo Parlamento. È il periodo in cui gli opposti schieramenti politici si confrontano e presentano agli elettori i loro programmi per il futuro governo, ma è anche una grande occasione collettiva per l'intera comunità nazionale, in tutte le sue articolazioni, per riflettere sulle prospettive dei prossimi anni. Ed al rinnovato entusiasmo che accompagna sempre l'inizio di una nuova legislatura, la magistratura associata guarda con fiducia, nella prospettiva che si affrontino i nodi strutturali che consentano di migliorare l'efficienza del servizio giudiziario, per una miglior tutela dei diritti dei cittadini.

Proprio la particolarità della situazione in cui si colloca il nostro appuntamento congressuale, invita ad alcune considerazioni, seppure in via breve e necessariamente sintetica, sui temi più generali della giurisdizione, per cercare di inquadrare le vicende che viviamo quotidianamente in un contesto più ampio. Il ruolo del diritto, e di conseguenza della giurisdizione, nelle società moderne è sempre più spesso messo in discussione, e ci accorgiamo che principi e categorie concettuali ai quali eravamo abituati e che pensavamo ormai acquisiti nel patrimonio culturale collettivo, invece vengono di fatto ignorati e non poche volte considerati ormai obsoleti. Il rapporto tra "potere" e primato della legge, da sempre naturalmente conflittuale nella misura in cui la seconda tende ad infrenare entro confini prestabiliti il dispiegarsi senza limiti del primo, oggi assume connotazioni del tutto peculiari alla luce di fenomeni che hanno notevolmente inciso sul vivere in comune, come la dimensione ormai internazionale dei mercati, l'evoluzione tecnologica – ed in primo luogo l'avvento della rete Internet –, la necessità di proteggersi dal terrorismo internazionale, che non conosce confini e viola qualsiasi regola, anche quelle che ritenevamo essere il minimo etico per qualsiasi essere umano. È forte la spinta verso quella che gli studiosi identificano come la dittatura del mercato, che non conosce regole se

non quelle dettate dai rapporti di forza. Ma proprio tale situazione ci sta insegnando che la mancanza di principi condivisi ha l'effetto di favorire coloro che si sottraggono alle regole, droga il mercato, ne impedisce uno sviluppo armonico. È, cioè, fattore di spinta all'illegalità, in un circolo vizioso che, attraverso il contrattualismo sconsiderato che fa premio sull'ideologia della regolamentazione, rischia di ricondurci alle origini, all'antico gioco della legge del più forte, come autorevolmente ricordato di recente da illustri giuristi. Persa la fiducia nelle regole introdotte nell'ordinamento sulla base di protocolli stabiliti, e nella loro capacità di disciplinare efficacemente la vita della comunità, emerge la tentazione di rivolgersi a valori superiori, pre-giuridici, in grado di dare risposte valide a problemi che il diritto sembra non riuscire ad affrontare. Sempre più di frequente il mezzo per contrastare la violenza ritenuta "ingiusta" viene identificato in quella "giusta", pure se esercitata senza il rispetto delle regole, ed anche nelle democrazie più avanzate vediamo tollerata la violazione di diritti umani fondamentali in nome della sicurezza collettiva. Il richiamo allo Stato etico è forte, ed anche nel nostro Paese viene individuato sempre più spesso il "sano sentimento popolare" come criterio di interpretazione della fattispecie concreta, che dovrebbe indirizzare il giudice prima ancora che la legge. Si rischia in tal modo di sostituire valori indefiniti, e spesso frutto di concezioni particolari, allo Stato di diritto, il clamore della piazza alla rigorosa applicazione dei precetti normativi secondo i principi del processo. Lo spettro dei tribunali del popolo, cui non sembrano estranee certe concezioni che vorrebbero i giudici eletti sulla base delle loro personali e controllabili opinioni, aleggia funesto.

Se questo, per rapidi tratti, è il quadro generale in cui si innesta anche la vicenda italiana, è possibile individuare alcune linee peculiari che confermano la tendenza più generale in atto. Una evoluzione negativa nel senso della intolleranza verso le istituzioni di controllo, pare ormai in corso da alcuni decenni. Essa è stata finora ampiamente frenata dal fatto che i valori costituzionali sono fortemente radicati nella coscienza collettiva del Paese. Una Costituzione che non ci è stata data dall'alto, ma che è nata dalle esperienze negative del passato, superate grazie al sacrificio di tanti, che si è nutrita negli anni di quello di tanti altri ancora, e che quindi è sentita come profondamente propria dai cittadini. La assoluta modernità della nostra Costituzione, nella parte relativa all'organizzazione dello Stato, risiede nella felice intuizione dei Padri costituenti di creare un sistema sulla base del quale nessun potere, nessun organo, singolo o collegiale, possa prevaricare sugli altri, in modo da imporre a tutti l'obbligo di quella che la Corte costituzionale nelle sue

pronunce chiama la leale collaborazione tra le istituzioni¹. Sotto questo profilo, l'Associazione nazionale magistrati ha sottoposto doverosamente al Parlamento nel corso dell'esame della recente riforma costituzionale, alcune osservazioni, strettamente legate agli aspetti rilevanti per la giurisdizione, nelle quali si è evidenziato come alcune scelte, in particolare sulla composizione della Corte costituzionale, possano rischiare di alterare l'equilibrio descritto, mentre la sottrazione all'assemblea plenaria del Csm del potere di nominare il proprio Vicepresidente, ne riduce l'autonomia determinando la svalutazione della figura di chi gestisce di fatto i lavori del Consiglio nella loro quotidianità, e che rischia di ridursi a mero delegato del Capo dello Stato, privo di un autonomo ruolo di mediazione e di autorevole moderazione della dialettica tra le componenti dell'organo. Nella riforma, quindi, si intravede un disegno di depotenziamento delle massime istituzioni di garanzia costituzionale, a fronte di un rafforzamento dei momenti decisionali in capo all'Esecutivo. Su tali problemi, abbiamo previsto un'apposita relazione nella parte che seguirà questa introduzione.

Ma anche nella legislazione ordinaria si può individuare un filo rosso che lega gli interventi di maggior spessore nei diversi campi del diritto attuati negli ultimi decenni, ed in particolare negli ultimi anni. Esso è costituito dalla marginalizzazione della posizione del giudice e nella riduzione del suo ruolo, soprattutto nei settori economicamente più sensibili, dettata dalla convinzione che il controllo di legalità costituisce un intralcio al libero dispiegarsi dell'economia reale nella logica del mercato. Esempi si hanno, nel settore civile, nella sottrazione alla giurisdizione ordinaria di alcuni settori importanti, con la loro devoluzione ad autorità che non hanno lo statuto di autonomia, costituzionalmente garantito, della magistratura². Peraltro, l'esperienza ci insegna che anche le autorità, quando assumono decisioni sgradite, sono sog-

¹ Si pensi ai sofisticati sistemi di nomina degli organi costituzionali di controllo, come la Corte costituzionale, ed al bilanciamento tra i componenti di diversa estrazione. Al procedimento di nomina del Presidente della Repubblica ed alle sue funzioni in rapporto a quelle del Governo e del Parlamento. Alla composizione del Consiglio superiore della magistratura, voluto come organismo di tutela della autonomia ed indipendenza della magistratura, ma non isolato dal sentire del resto della comunità, alla quale è legato attraverso la Presidenza del Capo dello Stato e la presenza dei componenti laici, che a loro volta vengono nominati in modo da imporre indicazioni condivise da un vasto arco di forze parlamentari, e tra i quali viene individuato dall'assemblea plenaria il Vicepresidente. Insomma, un complesso ed equilibrato sistema di pesi e contrappesi, tale da conferire efficacia all'azione delle istituzioni, ma anche a coordinarle tra loro.

² Oppure con l'incremento delle competenze di gestione della crisi delle grandi imprese affidata direttamente al potere esecutivo e conseguente devoluzione dei controlli giudiziali alla magistratura amministrativa.

gette ad attacchi immotivati e vengono tacciate di parzialità. Ancora una volta, è il fatto stesso del controllo di legalità che procura fastidio.

Per soffermarci alle riforme più recenti, analoghe considerazioni possono essere fatte con riguardo ad alcune innovazioni strutturali approvate in questi anni. Ad esempio, il cd. processo societario, che si applica ad una serie di controversie sempre più importanti nel panorama sociale e che toccano la sensibilità di fasce diffuse della comunità nazionale, si basa sul principio che l'intervento del giudice è limitato ad una fase specifica, di istruzione e decisione della causa, mentre gli viene di fatto sottratto il potere di direzione del procedimento³.

Si è seguita la stessa logica nella riforma delle procedure concorsuali⁴. Ancora una volta si è inteso additare la giurisdizione come funzione di rallentamento del successo dei tentativi di ripresa e rilancio produttivo e finanziario delle imprese⁵.

Considerazioni non dissimili suscita l'esame della legislazione ordinaria in materia penale⁶. Si è preferito intervenire su singole problema-

³ E di individuazione nella fase iniziale degli aspetti rilevanti della controversia, di gestione dell'intervento di altri soggetti. Con il risultato di una superfetazione di attività spesso inutili e della dispersione in mille rivoli delle difese delle parti, che appesantiscono l'*iter* processuale e ne rendono più difficoltosa la gestione. Abbiamo ritenuto pericolosa l'estensione di tale modello processuale al rito ordinario, seppure col consenso delle parti, e ci tranquillizza solo la già espressa convinzione di gran parte del mondo forense che tale disposizione resterà sostanzialmente sulla carta, poiché la saggezza degli avvocati impedirà che se ne faccia un uso diffuso.

⁴ Volendo qui sorvolare sulla discutibile tecnica legislativa (una legge delega inserita nella legge di conversione di un decreto legge), che pure ha inciso sul contenuto delle disposizioni approvate, sottratto ad un confronto ampio e meditato anche con gli operatori economici e del diritto.

⁵ Si è, così, attribuito al provvedimento giudiziario, di ratifica dei voleri della maggioranza dei creditori e con scarsa attenzione al merito degli accordi, il compito di imporre le intese di maggioranza anche a ceti di creditori più deboli, prevedibilmente privi di garanzie diverse ed ulteriori rispetto a quelle connesse allo statuto conseguito nella rispettiva legislazione sociale. In sostanza, mentre in altri sistemi il controllo di legalità, anche nel merito, affidato al giudice serve a tutelare i creditori dissenzienti rispetto alle soluzioni proposte dalla maggioranza, nel nostro ordinamento, privando di poteri reali di controllo l'autorità giudiziaria, questa si limita a certificare i rapporti di forza esistenti e la gerarchia delle protezioni sociali e del credito incise dalle insolvenze, senza dunque che la politica assuma in modo trasparente, con la legge generale ed astratta, la responsabilità di aggredire i nodi delle disuguaglianze recate al mercato dalla frequente irresponsabilità dell'impresa. Su questi punti, l'Anm nel corso dell'*iter* di attuazione della delega ha espresso al Parlamento le sue motivate riserve, che hanno trovato ascolto attento nei pareri della competenti Commissioni, ma non nella stesura definitiva del decreto delegato, ma ha anche avviato un positivo lavoro di studio e di confronto con gli altri operatori del diritto e con i soggetti rappresentativi delle categorie sociali più coinvolte, nel tentativo di offrire alla politica strumenti di riflessione e soluzioni condivise.

⁶ In via generale, non si può non notare come il legislatore abbia abbandonato ogni prospettiva di individuare almeno delle linee di riforma complessiva con riguardo sia alle

tiche, dal punto di vista sostanziale, e su particolari spezzoni del processo⁷, senza una logica intelligibile, tanto da suscitare aperti contrasti in sede politica e parlamentare. Si possono citare ad esempio gli interventi in materia di rogatorie internazionali, di rimessione di procedimenti, di immunità delle alte cariche dello Stato. Rispetto ad essi, sottolineiamo che hanno rischiato di avere l'effetto di rendere ancora più difficile l'*iter* del processo, rendendolo un percorso ad ostacoli sempre più alti verso una conclusione diversa da quella della inevitabile prescrizione del reato.

La riduzione del controllo di legalità affidato al giudice è particolarmente evidente, anche nel settore penale, con riguardo ai settori economicamente più sensibili. Esempi ne sono la riforma del diritto penale tributario, e quella del falso in bilancio⁸. La realtà concreta, con i ripetuti scandali che hanno investito il mondo economico e finanziario, si è presa il compito di ricordare a tutti che non era affatto il caso di abbassare le difese sociali in settori così delicati e decisivi per la vita del Paese⁹.

Un medesimo disegno si intravede nella modifica della disciplina della recidiva e della prescrizione di recente approvata, e rispetto alla quale sono state sollevate le concordi perplessità dalla magistratura e dall'avvocatura associate, confermate nelle loro valutazioni da una parte importante della dottrina giuridica¹⁰.

fattispecie incriminatrici sia al processo, nelle quali inserire singoli interventi parziali di adeguamento, in attesa di una auspicabile rivisitazione dei codici.

⁷ Peraltro, non certamente i più importanti e dei quali si sentiva il bisogno di una modificazione.

⁸ La prima, approvata nella passata legislatura, ha reso assolutamente marginale l'intervento del giudice penale in questa materia. La situazione si è aggravata con la riforma del falso in bilancio.

⁹ Tanto che da parte di tutte le forze politiche si è espressa l'esigenza di un ripensamento della legislazione in materia.

¹⁰ Al di là delle scelte di politica criminale che sono affidate alla ovvia discrezionalità del legislatore, abbiamo rimarcato alcuni aspetti di incongruenza. La riduzione del potere del giudice di adeguare la pena al fatto ed alla personalità del reo, è ancora una volta frutto di una evidente sfiducia nella inevitabile discrezionalità nel raffrontare la fattispecie astratta al caso concreto, che rischia di portare a risultati di ingiustizia sostanziale. La compressione dei termini di prescrizione per i soggetti incensurati, in assenza di interventi strutturali che possano portare alla riduzione dei tempi del processo, restringerà l'area del controllo penale per intere categorie sociali. Ancorare i termini di durata della prescrizione alla persona dell'autore, piuttosto che alla gravità del fatto, è contrario alla *ratio* dell'istituto e rischia di produrre effetti distorti. Ancora una volta, in sintesi, emerge la logica di riservare l'intervento repressivo penale alla devianza comune, escludendo o rendendo difficoltoso il controllo di legalità su settori socialmente ed economicamente più sensibili, ma spesso di pericolosità addirittura maggiore per la tenuta complessiva del sistema.

Infine, non si può non accennare alla legge, approvata proprio in questi giorni in via definitiva, di riforma delle impugnazioni penali. Da una parte, viene snaturato il ruolo della Suprema corte, che sarà trasformato in un terzo giudice di merito, ed è prevedibile che la mole di ricorsi di cui si dovrà occupare la Cassazione ne minerà ulteriormente la funzionalità, che così faticosamente sta cercando di recuperare attraverso l'impegno organizzativo dei suoi dirigenti e quello lavorativo dei suoi componenti. Si rischia di incentivare quel circuito vizioso, di cui tanto si è denunciato il pericolo, che si innesta tra impugnazioni inutili e prospettive di prescrizione sollecitate dalla incapacità del sistema di dare risposte in tempi ragionevoli. L'inappellabilità delle sentenze di assoluzione incide sulla parità delle parti e rende più difficoltosa la tutela delle vittime dei reati, ed è quindi inaccettabile¹¹.

È in questo quadro generale che si inserisce, completandone il disegno, la riforma dell'ordinamento giudiziario¹². Nel corso dell'intero *iter* parlamentare l'Associazione nazionale magistrati ha espresso il proprio motivato dissenso dall'impianto e dalle singole disposizioni della riforma, sempre argomentando le proprie posizioni e presentando al Parlamento elaborati documenti. Sulla riforma si sono pronunciati eminenti costituzionalisti e, in genere, accademici di tutti i settori, condividendo le nostre preoccupazioni ed arricchendole di ragionamenti giuridici. Sono stati evidenziati gli aspetti di incostituzionalità della legge, nonché di ingestibilità ed irrazionalità degli istituti introdotti. Anche nella fase dell'elaborazione dei decreti delegati, l'Anm non si è sottratta al dovere istituzionale di collaborare lealmente con il Parlamento, presentando per ciascun decreto delegato articolate osservazioni, sottolineando ancora una volta gli aspetti negativi delle innovazioni. Su temi tanto complicati anche dal punto di vista tecnico, sarebbe stata necessaria una discussione approfondita ed analitica sui singoli punti, evitando il ricorso a voti di fiducia, presentazione di maxi-emendamenti, contingentamento dei tempi di discussione. L'approvazione della riforma è stata vissuta come una forma di rivincita su una pretesa invadenza del potere giudiziario, in una logica di contrapposizione che ha inquinato il dibattito sin dal suo esordio. Andavano introdotti cambiamenti non graditi alla magistratura, perfino a prescindere dal merito, per dare un segnale al Paese. Si sono confusi, all'evidenza, i piani di discussione, ed è chiaro il carattere punitivo della riforma, dettata non per migliorare la

¹¹ Ancora una volta, si è intervenuto in modo settoriale in una materia che invece avrebbe bisogno di una rivisitazione complessiva.

¹² Approvato con la legge delega n. 150 del 2005 e della quale proprio in questi giorni vengono pubblicati i decreti attuativi.

funzionalità del servizio giudiziario e per adeguare alla Costituzione lo statuto del magistrato, ma contro la magistratura. Il risultato – e non poteva essere altrimenti, viste le premesse – è una riforma chiaramente lesiva delle disposizioni costituzionali poste a garanzia dell'indipendenza e della autonomia della magistratura¹³.

L'errore nel metodo si è inevitabilmente riverberato nei contenuti. L'Anm innumerevoli volte ha compiuto un esame approfondito dell'impianto e delle singole parti della riforma, ed una relazione tematica successiva a questa introduzione lo ricorderà. In questa sede è sufficiente rintracciare un filo conduttore dell'intervento innovatore. La riforma si basa essenzialmente sull'idea che per migliorare la professionalità dei magistrati, sia necessario selezionarne un vertice, anche organizzativo, in grado di condizionare l'intero apparato giudiziario. Si è, quindi, costruita una carriera per gradi, nella quale si progredisce in modo privilegiato attraverso un sistema di esami, ed il passaggio agli scalini superiori dell'appello e della cassazione è necessario anche per accedere alle funzioni semidirettive e direttive. Due, quindi, le caratteristiche fondamentali della nuova magistratura disegnata dalla riforma: un magistrato burocrate, concentrato ad occuparsi della sua carriera piuttosto che a rendere giustizia, tanto da far ritenere ancora attuale l'alternativa tra magistrati e funzionari che, come abbiamo ricordato nel presentare questo congresso, poneva lucidamente Maranini già oltre quarant'anni fa. È una gerarchia interna, che vede alla cima della piramide la Corte di cassazione, non già come organo della nomofilachia, ma anche come vertice organizzativo, con sottrazione al Csm dei compiti che la Costituzione gli affida. Una costruzione, del resto, che non ci è sconosciuta, dato che costituiva l'asse portante dell'ordinamento giudiziario del 1941, e che era stata smantellata dagli interventi degli anni Sessanta e Settanta, volti ad adeguare la nostra organizzazione al dettato costituzionale. È in questo senso che abbiamo spesso denominato l'intervento legislativo come una contro-riforma, per segnalare il carattere di restaurazione di un sistema bocciato dalla Carta fondamentale¹⁴. La con-

¹³ In questa logica sbagliata, è evidente che le osservazioni motivate, le critiche argomentate, anche i dissensi aspri ma sempre ragionati, non sono stati vissuti come un possibile arricchimento della discussione parlamentare e come un apporto di tecnici del diritto su materie che riguardano direttamente la loro vita professionale, ma come un pericolo da demonizzare.

¹⁴ Tutto l'apparato della riforma è funzionale al disegno delineato. Dalla sottrazione di compiti al circuito dell'autogoverno, ed innanzitutto al Consiglio superiore della magistratura; alla composizione delle commissioni di concorso, delle quali costituiscono parte dominante i magistrati della Cassazione; agli organi direttivi della Scuola, anch'essi costituiti in larga misura dai capi e dai componenti della Suprema corte; ai compiti della Scuola stessa, destinata non ad aggiornare i magistrati, ma a valutarli, con una commistione di com-

seguenza di una tale spinta gerarchizzazione non potrà non essere una tendenza crescente verso un acritico conformismo giurisprudenziale. E, sotto questo profilo, dispiace dover constatare la sottovalutazione da parte della classe forense dell'impatto negativo che avrà la riforma sull'indipendenza esterna ma anche interna della magistratura, e di riflesso, inevitabilmente, sulla stessa libertà dell'avvocatura.

Quindi, è la filosofia stessa che guida la riforma a segnare l'incostruzione di impianto, senza che sia possibile procedere ad adattamenti parziali¹⁵. Per non parlare della ingestibilità pratica delle nuove previsioni¹⁶. Non ci stanchiamo di chiedere con forza al Parlamento che questa riforma non diventi mai efficace, non entri mai concretamente in funzione. Non per far rivivere l'ordinamento del 1941, ma per costruire un progetto alternativo, volto ad attuare e non a contraddire i principi costituzionali.

L'intolleranza verso qualsiasi forma di controllo, ed in particolare verso quello affidato alla giurisdizione, in questi anni si è espressa anche attraverso una serie di comportamenti concreti molto rilevanti, perfino da parte di persone che rivestono alte cariche istituzionali. È del tutto evidente che anche l'azione giudiziaria è soggetta al controllo sociale dell'opinione pubblica, e quindi a critiche e rilievi, anche pesanti. Invece assistiamo ormai quotidianamente ad attacchi indiscriminati, accuse immotivate, espresse talora con toni ingiuriosi, verso la categoria dei magistrati e singoli colleghi. Particolarmente grave e ripetuta, seppure in forme e con toni diversi, è l'accusa – la più infamante per un magistrato – di faziosità e di parzialità, anche nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, mai accompagnata da indicazioni specifiche e dimo-

piti che non gioverà ad alcuna delle funzioni; alla previsione degli esiti dei procedimenti come criterio di valutazione della professionalità.

¹⁵ Innanzitutto per contrasto con il disposto dell'art. 107 della Costituzione, che prevede che i magistrati si distinguono tra loro soltanto per funzioni, e senza volersi qui soffermare sui singoli istituti, come la separazione delle carriere o la gerarchizzazione degli uffici di Procura.

¹⁶ Che appaiono ancora più irrazionali alla luce dei decreti delegati, i quali non hanno risolto nessuno dei problemi pur evidenziati nel corso dell'*iter* di approvazione, e che anzi li hanno aggravati, se possibile. Le molte funzioni diverse previste; di commissioni di concorso e di esami che occuperanno tantissimi magistrati, sia come esaminatori che come esaminati; una Scuola pensata come un burocratico diplomificio; la commistione micidiale tra l'obbligatorietà dell'azione disciplinare in capo al Procuratore generale della Cassazione e la vaghezza delle fattispecie che tradisce l'intento di tipizzazione; la distorta concezione del potere di vigilanza in capo ai dirigenti, con minacce di sanzioni in caso di omissione; sono tutti aspetti diversi ma convergenti nel creare un sistema confuso, teso a dividere continuamente i magistrati mettendoli l'uno contro l'altro, che avrà un significativo impatto negativo sul sereno esercizio della giurisdizione.

strate, ma sempre generica e quindi alla quale non è possibile opporre ragionamenti ed argomentazioni. È una demolizione continua dell'immagine della magistratura, un'istituzione che non ha bisogno del consenso dell'opinione pubblica, ma che deve godere di credibilità e autorevolezza per poter svolgere serenamente i suoi delicati compiti. Proprio in questi giorni abbiamo ancora una volta solennemente sottolineato come sia irresponsabile presentare al Paese la magistratura come una parte dello scontro politico, e non come istituzione di garanzia, e come sia necessario, anche nel corso di una campagna elettorale segnata, come è giusto che sia, dal confronto serrato e polemico tra le forze politiche sul merito dei problemi del Paese, evitare ogni coinvolgimento strumentale dell'istituzione giudiziaria. Auspichiamo che in questo momento straordinariamente importante per la vita democratica del Paese, le diverse forze politiche si confrontino invece in modo pacato e concreto sulle soluzioni positive per i molti problemi aperti in materia di giustizia, non ultimo quello relativo alla predisposizione delle risorse necessarie per la funzionalità e l'efficienza del servizio.

L'analisi critica di quanto è accaduto nell'ultimo periodo in materia di giustizia, non ci fa certo velo sul fatto che i problemi della giustizia sono atavici e gravi. È sotto gli occhi di tutti che l'apparato giudiziario nel suo complesso non riesce a dare risposte efficaci alla domanda di giustizia che sale dal Paese in modo sempre più pressante. I tempi dei processi sono insopportabilmente lunghi, in violazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo e della civiltà di un grande Paese moderno come il nostro¹⁷. E ciò nonostante il severo impegno degli operatori della giustizia, riconosciuto anche nella recente Relazione alle Camere del Ministro della Giustizia in occasione della inaugurazione dell'anno giudiziario, che consente solo lievi e parziali miglioramenti di funzionalità. Certo, tanto dipende dall'insufficienza delle risorse destinate alla giustizia, che negli ultimi tempi, anche a causa dei noti tagli alla spesa pubblica, si è fatta ancora più drammatica. È di questi ultimi giorni la notizia di un'ulteriore drastica riduzione dei fondi destinati alla manutenzione degli apparati informatici, che rischia di fermare a breve l'intero sistema, ed avere riflessi drammatici anche sulla gestione dei processi, dato che i registri generali sono in larga misura informatizzati. I problemi del personale amministrativo sono trascurati, non vi è una politica di incentivi ad utilizzare le tecnologie più

¹⁷ Anche la competitività del sistema Italia risente di un servizio giudiziario inadeguato, che allontana gli investimenti degli operatori economici, ai quali occorrerebbe assicurare una tutela dei diritti rapida e decisioni prevedibili.

moderne a disposizione e la riqualificazione viene sempre rinviata¹⁸. Ma non ci possiamo nascondere che anche con le risorse esistenti sarebbe possibile fare di più in termini di organizzazione degli uffici, per ridimensionare i tempi dei procedimenti pur con gli insostenibili carichi di lavoro esistenti, e ridurre i disagi dei cittadini che vengono a contatto con i nostri uffici. Abbiamo ben presente l'alto monito del Capo dello Stato, che in occasione di un incontro con gli uditori giudiziari (17 novembre 2000), ci ha ricordato – cito testualmente – che «Problemi organizzativi e non di solo organico, sistema delle garanzie, diritti della difesa, sono tutti fattori che contribuiscono a rendere il percorso processuale indubbiamente complesso. Ma sono convinto che molto possa essere fatto dai magistrati per attenuare le conseguenze di tale complessità. Già oggi lo possiamo verificare in numerosi uffici e in diversi settori. Mi riferisco, in particolare, alla limitazione dei rinvii delle udienze civili, alla redazione succinta ma essenziale delle sentenze, al rispetto dei termini fissati dai codici di rito per il loro deposito». Scontiamo in parte una fisiologica inadeguatezza di molti dirigenti di uffici, che non sono stati preparati, nemmeno culturalmente, a gestire organizzazioni a volte molto complesse¹⁹. Del resto, la magistratura ha avuto in passato un atteggiamento a volte aristocratico nei confronti dei problemi di organizzazione, spesso sottovalutati rispetto alla funzione più propriamente giudiziaria. Tale mentalità sta rapidamente cambiando, grazie anche ai continui sforzi del Csm di porre l'accento su questi problemi nell'ambito dell'attività formativa e nelle circolari sulle tabelle giudiziarie. La professionalità consiste non solo nell'indispensabile sapere giuridico, ma anche nella capacità di utilizzare adeguatamente le risorse a disposizione, e rendere giustizia nel modo più efficiente possibile nella situazione esistente. È ora di intraprendere la strada per un diverso modulo organizzativo dell'ufficio del giudice, anzi dell'ufficio per il processo, che passi da una visione magistratocentrica a quella di una struttura complessa, nella quale professionalità diverse lavorano insieme per rendere possibile una definizione del processo affidata al magistrato, ma in modo professionalmente qualificato, rapido ed efficiente. È questa una

¹⁸ La distribuzione degli uffici sul territorio risponde a logiche ormai superate. E le risposte che si attendono a breve, come le disposizioni in tema di decentramento del Ministero della Giustizia contenute nel decreto delegato in corso di approvazione, appaiono parziali e in parte sbagliate, tanto da far temere che la proliferazione di incarichi dirigenziali risponda più a logiche particolaristiche che ad effettive esigenze di funzionamento della macchina amministrativa.

¹⁹ Recenti esempi dimostrano come sono sempre più frequenti i casi in cui l'organo di autogoverno è costretto ad interrogarsi sulla capacità di alcuni colleghi a gestire situazioni delicate.

sfida per la vera modernizzazione dell'organizzazione giudiziaria, sulla quale sarebbe bene confrontarsi e per la quale varrebbe la pena di impegnare risorse umane e materiali.

Ma accanto alla mancanza di cultura organizzativa di alcuni dirigenti, nel tempo vi sono anche state scelte inadeguate da parte del Consiglio superiore della magistratura, dettate da logiche anch'esse particolaristiche piuttosto che dal rigoroso rispetto delle regole. In questo, occorre essere molto chiari: il Consiglio superiore nel corso della sua storia ha svolto egregiamente la funzione affidatagli dalla Costituzione di tutela dell'indipendenza e autonomia della magistratura, e per questo è stato attaccato, tacciato di faziosità, a volte vilipeso quando non impedito di esercitare le sue funzioni. Ma nella gestione amministrativa ordinaria vi sono stati ritardi e cadute, tanto da rendere giustificato il monito, recentemente ripetuto dallo stesso Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, ad esercitare le funzioni di autogoverno svincolati da condizionamenti di parte. Da tempo si è avviata nella magistratura associata una approfondita riflessione su questi temi, ed in questa sede solenne viene ribadita una assunzione collettiva, seppure non diretta, di responsabilità da parte dei gruppi organizzati. Si tratta ora di trasformare questa tensione culturale positiva in fatti concreti, aiutati anche da regole diverse e più puntuali nella gestione dell'autogoverno, delle quali più avanti si cercheranno di individuare i tratti salienti.

Peraltro, in questi anni si sono sviluppati esperimenti positivi in vari uffici giudiziari, attraverso i quali gli operatori della giustizia, avvocati, magistrati e personale amministrativo, hanno individuato forme di organizzazione del lavoro tali da migliorare, pur nella situazione data, l'efficienza del servizio. Le esperienze degli Osservatori sulla giustizia vanno sostenute ed incentivate, e sarebbe bene che il legislatore guardasse agli esempi positivi per trarne spunti per generalizzare prassi virtuose che si sono rivelate efficaci.

L'Associazione nazionale magistrati intende continuare ad offrire alle istituzioni un contributo tecnico per trovare le soluzioni positive ai problemi di funzionalità del sistema giudiziario, portando nel dibattito generale sulle questioni della giustizia i risultati della propria esperienza professionale²⁰. In questa ottica, nei mesi scorsi l'Associazione ha organizzato una serie di eventi tematici, preparati da apposite commissioni di studio, che hanno riguardato i principali settori della giustizia e che

²⁰ Tanto più in un momento, come quello che precede le elezioni dei componenti del Parlamento, nel quale le forze politiche approfondiscono i programmi per proporsi agli elettori per il governo del Paese per i prossimi anni, e si interrogano sulle riforme utili e possibili.

si sono svolti nel confronto con le altre realtà del mondo giudiziario e dell'accademia. I risultati di tale sforzo di elaborazione saranno oggetto di apposite relazioni tematiche, che seguiranno questa introduzione e che si svolgeranno anche domani mattina. In questa sede, tocca a me tracciare velocemente alcune linee di fondo che legano tra loro le proposte elaborate, e che costituiscano quindi una chiave di lettura delle riflessioni che l'Anm offre al dibattito pubblico. La prospettiva in cui ci siamo posti è stata quella di cercare soluzioni concrete ai problemi di efficienza del sistema, in funzione di un miglioramento della resa di giustizia. Come non si stanca mai di ripetere il Presidente della Repubblica, occorre *«intensificare la lotta contro quello che è il nemico mortale della giustizia, la durata eccessiva dei processi, che spinge i procedimenti, sia civili sia penali, a ridosso del limite al di là del quale comincia il dominio dell'ingiustizia. Infatti, una giustizia che non arriva, o che non arriva in tempi ragionevoli, è una giustizia negata, con grave lesione dei diritti fondamentali dei cittadini e dei fondamenti stessi della democrazia»*. (Dal discorso del Presidente Ciampi agli uditori giudiziari il 28 febbraio 2005). È questione antica, che certo non può essere risolta completamente in poco tempo, ma che occorre iniziare ad aggredire da versanti diversi e sinergici. Non si può non sottolineare l'amarezza per il fatto che sono trascorsi anni in cui energie sono state disperse nell'occuparsi dei rapporti tra politica e giustizia, piuttosto che del diritto dei cittadini ad ottenere la tutela dei loro diritti in tempi ragionevoli.

Quanto alla giustizia civile, è noto che in questo ultimo scorcio di legislatura sono state introdotte diverse modifiche al rito ordinario²¹. Occorre, ora, in via prioritaria mettere mano alla riunificazione dei riti di cognizione, che ormai si sovrappongono tra loro creando problemi interpretativi che rallentano ulteriormente il corso dei processi.

²¹ Innanzitutto, si deve censurare l'adozione di una tecnica legislativa caotica, con continue sovrapposizione di norme, senza che in Parlamento si sia potuto svolgere un confronto sereno sulle questioni esaminate, dato che la scarsità dei tempi dettati dalla necessità di convertire il decreto legge ha imposto l'adozione della usuale tecnica dei maxi-emendamenti e dei voti di fiducia. Il rammarico è forte perché sul tema della mini riforma del processo civile si era instaurato un positivo confronto tra le rappresentanze dell'avvocatura e della magistratura associate, con il coinvolgimento di vasti settori dell'accademia, che stava offrendo al Parlamento un contributo tecnico di notevole spessore, da poter utilizzare nell'elaborazione delle modifiche normative. L'improvvisa accelerazione dei lavori ha provocato l'adozione di soluzioni approssimative, che è stato necessario correggere prima ancora che entrassero in vigore, e solo un provvido provvedimento di slittamento dei termini di efficacia delle modifiche ha evitato che la situazione divenisse insostenibile per gli operatori. Tuttavia, l'Anm non guarda in modo pregiudizialmente negativo ai risultati finali cui si è giunti, seppure ne sottolinea la parzialità.

Ma per la giustizia civile, più ancora che per altri settori, si pone in via prioritaria il problema organizzativo. Le modifiche procedurali sono certo necessarie, ma esse non otterranno mai risultati positivi se non saranno accompagnate dalle idonee misure relative alle strutture materiali ed umane a disposizione del settore²². È necessario procedere sulla strada della costituzione dell'ufficio per il processo, già sopra delineato, e del miglioramento degli strumenti informatici, che vanno utilizzati anche in funzione statistica al fine di stabilire i flussi di lavoro e i carichi medi sostenibili. Le idee ci sono, le soluzioni si intravedono, seppure ancora da lontano, il confronto continuo tra gli operatori aiuta a superare antiche contrapposizioni senza senso. Occorre solo la volontà di tutti, ed in primo luogo della politica, di supportare ed incentivare questi sforzi, fornire le risorse necessarie, prestare costante attenzione ai problemi organizzativi.

Ad ogni inizio di nuova legislatura si parla della modifica organica dei codici penale e di procedura penale²³. Ma, nel frattempo, l'Associazione intende sottoporre all'attenzione generale alcune proposte su singoli istituti, che possano da subito portare ad una riduzione dei tempi del processo. Si tratta di suggerimenti che in un'ottica generale possono apparire minimali, ma che la nostra esperienza quotidiana ci dice che potrebbero eliminare alcuni nodi strutturali che ritardano il corso normale delle procedure. Siamo partiti dalla constatazione che ormai è tempo di superare antiche contrapposizioni tra efficienza e garanzie, nel senso che è possibile pensare ad un processo nel quale siano salvaguardati i diritti di tutte le parti, ed *in primis* dell'imputato, e che nel contempo sia funzionale. Sono, questi, entrambi obiettivi che ci si deve porre, in una visione sinergica. Il che significa, in pratica, monitorare ogni modifica che si intende apportare al sistema, studiandone l'impatto sulla funzionalità complessiva, e avendo come punto di riferimento la tutela dei diritti di difesa e la riduzione ragionevole dei tempi. Siamo convinti che in questa ottica sia possibile incidere sulla durata delle procedure, senza scalfire, ed anzi rendendo più effettivi, i diritti delle parti, eliminando inutili orpelli che non costituiscono vere garanzie ma impe-

²² Si è già accennato all'opera che in molte sedi stanno svolgendo gli operatori giudiziari, che si confrontano tra loro giungendo ad adottare protocolli di intesa per la gestione delle udienze, tesi a migliorare l'efficienza del sistema e ridurre i disagi per i cittadini che vengono, anche casualmente, a contatto con gli uffici giudiziari.

²³ Per la verità, per il codice penale, il lavoro svolto dalle Commissioni Grosso e Nordio ha molto arato il campo soprattutto con riferimento alla parte generale. Quanto al processo, i risultati della Commissione Dalia vanno ancora sottoposte al confronto tra gli operatori giudiziari e l'accademia, prima di giungere a risultati condivisi sui quali la politica possa soffermare la sua attenzione per prendere le decisioni che le sono proprie.

discono il defluire del processo. Non dimentichiamo, peraltro, che anche nel settore penale si pone il problema del miglioramento dell'organizzazione degli uffici, e dell'introduzione di sistemi informatici che servano a semplificare gli adempimenti di cancelleria. È noto che gran parte della durata dei procedimenti è determinata da tempi morti, trascorsi nel passaggio dei fascicoli da un ufficio all'altro, oppure in attesa di decisioni che vengono ritardate a causa della mole di lavoro esistente. Su questo si può e si deve incidere con adeguati interventi.

Le proposte che sottoponiamo all'attenzione generale si basano essenzialmente sul concetto che andrebbe ragionevolmente adeguato il principio, già presente nell'ordinamento, del divieto di abuso del processo, inteso come uso anormale del diritto, privo di tutela positiva perché esercitato in contrasto con lo scopo per il quale il diritto medesimo viene riconosciuto e protetto dall'ordinamento giuridico²⁴.

La riforma dell'ordinamento giudiziario va ripensata dalle sue fondamenta, come già si è detto. È la filosofia di fondo che va radicalmente cambiata: la riforma approvata si basa sul tentativo di selezionare un vertice, anche organizzativo della magistratura. Occorre, invece, costruire un cambiamento del sistema che veda al proprio centro il controllo di professionalità di tutti i magistrati, in funzione della migliore utilizzazione possibile del singolo. Si vede bene che è una rivoluzione dei principi: la riforma pone al centro del sistema il magistrato, con la sua tensione a migliorare la propria posizione di carriera in un'ottica individualista e impiegatizia. Invece, una concezione costituzionalmente orientata deve porsi come obiettivo la resa di giustizia, la tutela dei diritti, e quindi la capacità del sistema di mettere sempre la persona giusta al posto giusto, dove ha maggiori attitudini e quindi può render meglio, e di curare e controllare la professionalità di tutti. In un'ottica non carrieristica e punitiva, ma di controllo, responsabilità, valorizzazione delle risorse individuali. Per completare il percorso riformatore iniziato negli anni Sessanta e Settanta, e superarne i limiti, non per porsi in contraddizione con esso. Tale diversa concezione non è affatto teorica od astratta, ma ha conseguenze pratiche immediate. In tema di accesso,

²⁴ È chiaro che il limite all'esercizio del diritto deve essere positivamente stabilito, sulla base di norme specifiche o degli indici normativi desumibili dall'ordinamento giuridico nel suo complesso, senza sconfinare in settori diversi, come quello morale o sociale, per cui la discrezionalità del giudice al riguardo deve essere delimitata entro rigidi parametri normativi. In questa ottica abbiamo individuato alcune soluzioni possibili in tema di nullità, notificazioni, avvisi, diritto alla prova, impugnazioni, che potrebbero servire a rendere il processo più celere ed egualmente garantito. Sicuramente altre modifiche sono realizzabili, ma ciò che ci premeva sottolineare era la logica complessiva in cui riteniamo si dovrebbe muovere un intervento riformatore.

laddove l'individuazione dei soggetti che possono concorrere per i posti da uditore va fatta tenendo presente la migliore futura resa nel servizio; di valutazioni di professionalità, che devono essere periodiche e ravvicinate per tutti, con conseguenze negative in caso di mancato superamento; di miglioramento delle fonti di conoscenza per tali valutazioni, introducendo apporti anche esterni, purché con procedure garantite che evitino possibili lesioni all'indipendenza, ma che offrano al sistema di autogoverno elementi oggettivi su cui confrontarsi anche in funzione di una riduzione della attuale discrezionalità in molti casi illimitata; l'estensione delle valutazioni di professionalità anche ai tramutamenti orizzontali, perfino all'interno del sistema tabellare, perché il cittadino ha diritto di avere di fronte a sé un magistrato selezionato sulla base della sua preparazione e capacità professionale anche, ed a volte soprattutto, nelle funzioni di primo grado; una Scuola dedita ad aggiornare e preparare, e non a rilasciare burocratici attestati per l'avanzamento in carriera; Consigli giudiziari efficienti ed aperti ad apporti esterni; pubblici ministeri organizzati in un ufficio la cui responsabilità sia in testa al suo dirigente, ma che conservino il loro statuto di indipendenza; un sistema disciplinare severo ma chiaro, conservato all'interno del circuito dell'autogoverno.

Nell'ambito della riflessione sull'ordinamento giudiziario, attenzione particolare abbiamo dedicato a due temi specifici, la magistratura onoraria e la figura dei dirigenti degli uffici. I magistrati onorari sono ormai una realtà concreta del nostro mondo giudiziario. Essi, però, sono molto spesso tollerati come una inevitabile necessità, mentre secondo noi andrebbero considerati una importante risorsa per la giustizia²⁵.

Quanto ai dirigenti, il rifiuto della carriera e di una sua costruzione gerarchica, ha come conseguenza una concezione della funzione dirigenziale come specifico incarico per il quale è necessario avere apposite attitudini, piuttosto che come premio alla carriera²⁶.

²⁵ È evidente l'esigenza di un ripensamento complessivo di tale figura, oggi diversificata in mille sigle (gdp; got; goa; vpo), del suo ruolo, e di conseguenza, dei metodi di reclutamento, di selezione, di controllo. Abbiamo dedicato a questo tema, per sottolinearne l'importanza, uno studio specifico che anch'esso offriamo come contributo alla discussione, aperti a qualsiasi soluzione praticabile sulla base del rispetto di alcuni principi fondamentali, a cominciare, ovviamente, da quelli costituzionali, e dalla temporaneità delle funzioni onorarie.

²⁶ In questa logica, il sistema di autogoverno ha già cercato di limitare la preponderanza del requisiti dell'anzianità come criterio di selezione, ma in assenza di adeguati parametri di valutazione e di attendibili strumenti di conoscenza, a volte sono prevalse logiche di appartenenza e schieramento rispetto al confronto tra diverse legittime impostazioni culturali e tecniche. Come si è già accennato, sono necessarie regole chiare e strumenti di co-

Abbiamo, infine individuato come temi di interesse generale, a cui dedicare una particolare attenzione, quelli relativi alla formazione ed alle aspettative dei giovani magistrati, che costituiscono la linfa vitale per la giustizia del futuro, e per i quali si pongono problemi, anche ordinamentali, specifici; il rapporto tra indipendenza della magistratura e trattamento economico, e più in generale le condizioni di lavoro; le relazioni, sempre più attuali, tra il mondo della comunicazione e la magistratura; l'utilizzo delle tecnologie nell'organizzazione giudiziaria, come strumento di efficienza del sistema, nel rispetto dell'indipendenza della funzione giudiziaria.

Mi avvio alla conclusione di questa presentazione del nostro congresso. La magistratura italiana rivendica orgogliosamente come suo merito quello di aver assicurato al Paese un effettivo controllo di legalità e di applicazione delle leggi in modo imparziale ed eguale per tutti, conservando la sua indipendenza, a garanzia dei diritti dei cittadini, anche in momenti difficili. Con l'impegno di tutti, spinto fino all'eroico sacrificio personale dei migliori tra noi. È pienamente consapevole dei limiti della sua organizzazione, e della necessità di superarli, nonché della insufficienza della resa di giustizia, che costituisce per i magistrati la maggior fonte di amarezza e di sofferenza. Sa di avere di fronte la sfida della modernità, da affrontare senza pregiudizi corporativi, ma con le radici saldamente ancorate nel terreno fertile dei valori della Costituzione, che costituiscono la luce che illumina il nostro lavoro quotidiano al servizio del Paese.

noscenza verificabili, in modo da assicurare al Paese che l'esercizio della funzione di autogoverno, anche nella selezione dei dirigenti, avviene in funzione della miglior resa di giustizia possibile e non nell'interesse di singoli o di gruppi.

MARIO FRESA

Componente della Giunta esecutiva centrale dell'Anm

RAGIONAMENTI E PROPOSTE DELL'ANM. LA GIURISDIZIONE CIVILE*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La questione organizzativa. – 3. Gli strumenti. – 3.1. Le prassi virtuose ed i «protocolli» di udienza. – 3.2. I flussi di lavoro. – 3.3. Il processo telematico. – 4. I ruoli degli operatori. – 4.1. Gli avvocati co-produttori di Giustizia. – 4.2. Il ruolo dei Dirigenti e del personale amministrativo. – 4.3. Il ruolo dei Direttivi e dei Semidirettivi (Rinvio). – 4.4. Il ruolo del Csm: le tabelle e le specializzazioni. – 5. Le riforme processuali. – 5.1. I riti civili di cognizione. – 5.2. Le esecuzioni individuali. – 5.3. Le esecuzioni concorsuali. – 6. Le conclusioni dell'Anm.

1. INTRODUZIONE

Nel recente discorso in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario il Primo presidente della Corte di cassazione ha osservato come l'ordinamento italiano disponga, in campo europeo, del «maggior numero di giudici» e ciò nonostante conservi tuttora «il primato del maggior tempo nella definizione dei processi, sia civili che penali». Questa lentezza determina, nel campo civile, una «denegata giustizia che danneggia chi un torto ha già subito» e che, come è stato più volte detto, «punisce soltanto i più deboli e salva i più ricchi».

Le statistiche relative all'ultimo anno non sono confortanti e confermano la tendenza al progressivo, costante incremento del contenzioso civile che, per i processi di nuova iscrizione, è del 14,8% presso i giudici di pace, dell'1,8% presso i Tribunali, e del 28,5% presso le Corti d'appello.

A questo aumento non si riesce a far fronte nemmeno attraverso il notevole aumento dei processi definiti, pari al 2,1% per giudizi di primo grado e addirittura all'8,1% per quelli d'appello.

* Il presente documento di base è stato approvato dalla Giunta dell'Anm il 14 febbraio 2006 ed è stato elaborato con contributi scritti e riflessioni comuni di tutti i componenti dei gruppi di lavoro sul civile e sul fallimentare dell'Anm, nonché sulla base degli interventi tenuti a Pescara nello scorso Convegno nazionale del 21 gennaio 2006, "Organizzazione e processo".

In particolare, per l'ampiezza dei contributi, si ringraziano Luciana Breggia, Eduardo Campese, Federico Carpi, Pasquale D'Ascola, Mario Fantacchiotti, Massimo Ferro, Gianfranco Gilardi, Daniela Intravaia, Pasquale Liccardo, Giuseppe Minutoli, Alessandro Pepe, Renato Romano, Raffaele Sabato, Giovanni Verde, Claudio Viazzi, Stefano Zan.

Ha osservato ancora il Presidente Marvulli che «l'aumento generalizzato del contenzioso evidenzia il consolidamento, nella nostra società, di un'estesa conflittualità nei rapporti intersoggettivi che non trova possibilità di anticipata composizione nell'ambito sociale e familiare, con la conseguenza che si ricorre sempre e soltanto al giudice, anche quando, specialmente in alcuni settori, sarebbe possibile ed agevole l'utilizzo di adeguate strutture di mediazione».

In questo quadro, non è un caso che l'Anm, nella prospettiva di formulare nuove proposte concrete sulla Giustizia, abbia inteso iniziare tale attività propositiva sui temi della giustizia civile, che riguarda oggi almeno 12 milioni di cittadini.

Non è un caso perché da tempo l'Anm è fortemente impegnata a dare nuova linfa nei dibattiti politici, associativi, culturali, ad un settore della Giustizia nel passato dimenticato o segregato ai margini dei Congressi nazionali. Settore che è invece il perno centrale della democrazia di ogni popolo, perno intorno al quale devono trovare i propri equilibri le diverse istanze sociali, le tensioni culturali, i conflitti potenziali o effettivi, le pulsioni economiche e la tutela dei singoli consumatori, il progresso del mercato del lavoro e le garanzie di occupazione, che sono tutti aspetti della primaria esigenza, secondo cui i diritti trovino una pronta e adeguata tutela giurisdizionale, dinanzi ad un giudice imparziale, soggetto soltanto alla legge e, in primo luogo, alla Costituzione.

Dicevano gli antichi romani che il diritto trovava la sua ragion d'essere «*ne cives ad arma ruant*», affinché i cittadini non corrano alle armi e, nell'affermare questo concetto, i nostri precursori facevano, anzitutto, riferimento, alla tutela civile dei diritti. È un fatto storico che, in epoca romana, la responsabilità civile per fatto illecito (la *lex Aquilia de damno*) sia sorta prima del cd. *ius criminale*.

Correndo ai giorni nostri, un processo civile rapido e giusto, conforme al dettato costituzionale, sarebbe in grado di limitare quanto più possibile i crimini e far progredire la nostra civiltà verso l'agognata «*Pax sociale*», evitando il ricorso all'autotutela dei diritti e ad altre forme di organizzazione che operano nello Stato, parallelamente allo Stato o contro lo Stato.

La tutela civile dei diritti così intesa ha invero il fine di prevenire il fenomeno della moltiplicazione del contenzioso, di prevenire la consumazione di alcuni tipi di reati e di riportare nei giusti termini l'ancestrale rapporto tra la Forza e il Diritto, ove la Forza non può essere utilizzata senza il Diritto e il Diritto non è efficace (e non ha ragione di essere) se non è forte. Un processo civile che invece – come oggi avviene – sia lento e inadeguato a tutelare i diritti soggettivi produce sfiducia nelle Istituzioni ed avvalora sia le tendenze, sempre risorgenti, alla limi-

tazione dell'autonomia della funzione giudiziaria, sia il progetto che prefigura la magistratura ordinaria con compiti residuali rispetto ad altre "stanze di compensazione", che non sono solo arbitrati o magistrature "atipiche", magistrature "politiche" o "Authority", ma anche altri, più oscuri metodi di regolazione dei conflitti, che costituiscono il "diritto negativo" vigente in determinate aree del Paese. In altre parole, un processo civile che non funziona spinge il cittadino "a farsi ragione da sé" o a trovare altri più rapidi mezzi di "regolamento dei conti", rispetto ai quali non debba più intromettersi quel terzo incomodo che è il giudice.

Se così è, rafforzare il Diritto non è questione solo dei magistrati, ma è questione di tutti.

Tutti gli operatori del diritto hanno oggi la forte responsabilità di dare un *messaggio nuovo alla società civile* col comune obiettivo di assicurare una Giustizia migliore, che impegni a dare pronte e decise risposte alle tre fondamentali domande dei cittadini, che chiedono: *a)* maggiore efficienza della giustizia, *b)* più certezza del diritto, *c)* migliore professionalità dei magistrati, degli avvocati e degli altri operatori del diritto.

2. LA QUESTIONE ORGANIZZATIVA

L'idea di fondo, emersa nell'iniziale convegno dell'Anm su "*Processo e organizzazione*", tenutosi a Roma nel dicembre 2003, che rappresenta una rivoluzione "copernicana" nell'approccio alle tematiche della Giustizia, è stata quella di una inversione nella individuazione delle priorità da perseguire per il miglioramento della giurisdizione.

Se è vero che il processo civile ha bisogno di riforme e di interventi idonei ad apportare alla disciplina processuale i miglioramenti suggeriti da un lungo periodo di sperimentazione delle riforme del '90, è anzitutto vero che queste riforme processuali vanno precedute, e non inseguite, attraverso una più generale riforma della cultura e del modo di approccio alla giurisdizione da parte di tutti i soggetti protagonisti.

Riforma culturale che passa attraverso la consapevolezza che nessuna riforma processuale, pur pregevole che sia, potrà restituire ai cittadini la fiducia nello Stato e la garanzia di essere trattati in condizione di sostanziale ed effettiva uguaglianza.

Il recupero di efficienza della giurisdizione civile deve allora essere perseguito, in primo luogo, *sul terreno delle risorse e dell'organizzazione*, sia assicurando strumenti e mezzi indispensabili al buon funzionamento della giustizia, sia con l'impiego efficace e razionale degli strumenti esistenti. In altre parole, distinguendo gli aspetti della amministrazione per la giurisdizione, da quelli della amministrazione della giurisdizione.

Bisogna essere coscienti che il buon funzionamento del singolo processo non basta se lo studio delle cause non viene abbinato con lo studio dei problemi organizzativi più generali, relativi ai rapporti con l'utenza, i difensori e l'intero ufficio nelle sue articolazioni amministrative. Così, la prospettiva deve passare dalla professionalità del singolo giudice all'efficienza dell'intero ufficio giudiziario, ove è decisiva la funzione del magistrato dirigente, garante del processo produttivo dell'intera "macchina giudiziaria" di cui è a capo, ma è parimenti decisiva l'opera dei dirigenti amministrativi e degli avvocati.

Per questo l'Anm – ampliando la sua attività con il decisivo apporto di molti avvocati, dirigenti amministrativi, professori universitari, scienziati dell'organizzazione – ha organizzato una serie di incontri nelle varie sedi distrettuali, volto, da una parte, a comprendere la natura e l'entità degli strumenti e dei mezzi indispensabili a garantire il buon funzionamento della giustizia nelle sedi stesse; dall'altra parte, a cercare di individuare proposte utili ad una migliore organizzazione degli uffici e ad una migliore gestione e utilizzazione delle risorse e degli strumenti esistenti.

Con l'idea quindi di poter migliorare l'organizzazione giudiziaria anche a legislazione invariata e fare fronte in qualche modo allo *tsunami* dei procedimenti che ogni anno vengono iscritti e che, nell'ultimo anno, hanno raggiunto punte di circa 4.200.000 iscrizioni.

Dunque, preso atto delle situazioni esistenti sul territorio, l'Anm – onde migliorare l'amministrazione per la giurisdizione – ha più volte richiesto al Ministro della Giustizia dotazioni per gli uffici giudiziari di organici sufficienti, in relazione a magistrati e personale amministrativo, di mezzi e strumenti adeguati sul piano delle strutture edilizie, di locali disponibili, di mobili e arredi dignitosi, di strumenti di cancelleria, di quelli informatici, ecc. Lo stesso Ministro è rimasto inerte dinanzi a tali richieste e la sua scarsa considerazione per questi aspetti si è evidenziata anche nella relazione al Parlamento, ove ha dedicato alla Giustizia civile solo mezza delle venticinque cartelle scritte.

L'Anm poi – per migliorare l'amministrazione della giurisdizione – ha rilanciato un dialogo ed una collaborazione con il Consiglio superiore della magistratura per migliorare il circuito del governo autonomo, velocizzando le procedure di copertura dei posti banditi a concorso e, anzitutto, degli uffici direttivi e semidirettivi vacanti, con nomina di aspiranti in possesso delle necessarie attitudini organizzative e gestionali; individuando strumenti tabellari duttili ed efficaci; facendo buon uso di applicazioni e supplenze; organizzando incontri di studio e formazione su tematiche diverse da quelle tradizionali, improntate ad approfondire gli aspetti concreti del funzionamento della macchina-giustizia.

D'altra parte, tenendo presente che il sistema del governo autonomo non è costituito soltanto dal Csm (che pure ne è l'organo centrale), ma dagli organi dell'autogoverno locale e, in ultima analisi, dall'intero *corpus* dei magistrati, a cominciare dai dirigenti degli uffici e delle sezioni, per finire al meno anziano degli uditori, l'Anm ha poi stimolato, nelle diverse sedi, lo studio e l'attuazione di soluzioni interpretative di norme processuali e ordinamentali, di circolari consiliari e ministeriali; interpretazioni capaci di dare nuova linfa alla gestione dei processi civili.

3. GLI STRUMENTI

3.1. *Le prassi virtuose ed i "protocolli" di udienza*

Tra gli strumenti necessari a fornire una valida risposta, sotto il profilo della qualità, dell'efficienza e dell'organizzazione, alla copiosa domanda di giustizia che c'è nel Paese, l'Anm ha posto particolare attenzione alla diffusione delle *prassi virtuose*, che tempo fa aveva contribuito a individuare in un "libro bianco" e che, emerse e precisate nei singoli distretti grazie anzitutto all'opera degli *Osservatori sulla giustizia civile*, si sono tradotte anche in specifici "protocolli" di intesa per la gestione delle udienze civili. Di fronte a gravi problemi di funzionamento della giustizia in sedi come Salerno, Roma, Firenze, Reggio Calabria, Napoli, Palermo, Verona, Messina gli operatori del diritto si sono dotati di strumenti semplici ed al tempo stesso efficaci, onde rendere le udienze civili più dignitose, celeri, proficue, in sintesi più utili all'accertamento della verità ed alla effettiva tutela dei diritti. Strumenti che, ora, alla luce delle recenti modifiche legislative intervenute, dovranno essere adeguati, rafforzati e non certo abbandonati. In vista della realizzazione di un vero e proprio "ufficio per il processo", quale strumento organizzativo finalizzato all'aumento di efficienza e produttività, con affidamento di specifiche funzioni e definizione di correlative responsabilità a tutti gli operatori che concorrono all'erogazione del servizio-giustizia.

L'idea di fondo che caratterizza l'opera degli *Osservatori* è che dalla diffusione nel territorio e dalla condivisione delle prassi virtuose di tutti gli operatori del diritto trae origine una costruttiva riflessione sul funzionamento del rito, proprio perché proveniente dalle diverse categorie e dai diversi punti di vista da cui il problema processuale o organizzativo può essere esaminato.

Del resto, gli *Osservatori* sono nati in alcuni distretti d'Italia proprio allo scopo di favorire il confronto e la collaborazione tra quanti sono coinvolti nella gestione del processo (magistrati, avvocati, perso-

nale di cancelleria, professori universitari, ufficiali giudiziari) e di sostenere, attraverso la diffusione di un movimento di opinione alimentato dai suoi stessi partecipanti, al di fuori di ogni logica di appartenenza, quelle scelte operative ritenute più idonee a migliorare la giustizia civile. L'Anm, che da tempo segue da vicino l'opera degli *Osservatori*, condivide questa impostazione e ritiene che, in attesa che si attuino dall'esterno gli indispensabili interventi in tema di organizzazione e si chiarisca il quadro normativo sul versante del rito, sia sin d'ora possibile un costante impegno quotidiano da parte di tutti gli operatori, che inneschi dal basso un processo di possibile autoriforma.

Questo stesso obiettivo spiega anche la nascita, all'interno degli Osservatori, dei protocolli di udienza volti a *regolare* le modalità di svolgimento delle attività processuali negli spazi di interpretazione lasciati dalle norme giuridiche e a proporre all'adesione dei soggetti interessati le prassi applicative ed organizzative ritenute più idonee allo scopo.

L'esperienza dei protocolli di udienza è così in espansione che anche il Procuratore generale presso la Corte di cassazione l'anno scorso ne ha evidenziato l'importanza, durante la cerimonia di apertura dell'anno giudiziario, segnalando come elemento di «indubbia novità» l'operato di magistrati, avvocati, addetti alle cancellerie che hanno dato vita ai protocolli contenenti le *prassi virtuose*.

Naturalmente, i protocolli sono la conseguenza di esperienze legate alle specifiche situazioni degli uffici giudiziari in cui operano i singoli Osservatori e presentano per questo eterogeneità di contenuti. Vi sono però aspetti di convergenze significative, giacché tutti i protocolli affrontano i problemi connessi all'agenda del giudice, e cioè ai tempi e all'organizzazione delle udienze, con regole essenziali al sollecito e ordinato svolgimento del processo, che mirano anche a «*ridurre al minimo il disagio degli utenti della giustizia e dei loro difensori*», in aderenza ad un criterio indicato anche nella circolare del Csm sulla valutazione di professionalità del 30 luglio 2003, n. 16103, che ne tratta a proposito della «*capacità del giudice di organizzare il proprio lavoro*».

Parimenti rilevanti sono le regole che si limitano a ribadire il dovere per il giudice di svolgere *effettivamente* le attività processuali previste da una data norma e che sono rimaste spesso inattuata nelle aule di udienza. Con il loro inserimento nel protocollo esse acquistano un fondamento pattizio che ne aumenta la probabilità di osservanza.

I «Protocolli» rappresentano dunque una netta reazione al modo sciatto e diffuso di conduzione del processo ed anche un forte contributo per rendere trasparenti i criteri di esercizio dei poteri discrezionali e consentire un controllo *di fatto* sui poteri del giudice, oltre che per semplificare la complessità del procedimento con l'eliminazione dei

contrasti sulle questioni in cui giudici ed avvocati abbiano raggiunto soluzioni condivise.

3.2. I flussi di lavoro

Particolare attenzione è stata dedicata dall'Anm allo studio di *nuovi metodi di rilevazione statistica*, all'esame dei *flussi di lavoro*, all'approfondimento delle nuove tecnologie informatiche in vista dell'avvento del *processo telematico civile*, passaggi tutti attraverso i quali si sta realizzando la rivoluzione culturale ed operativa.

Il problema della "misurazione" della giustizia in termini nuovi ed efficaci è da qualche anno oggetto anche di attenzione istituzionale e viene affrontato da una Commissione mista Csm-Ministero nel tentativo di giungere ad una corretta conoscenza dei dati di flusso degli uffici giudiziari e di rilevare in maniera obiettiva i dati stessi attraverso una serie di cd. indicatori relazionali.

Il Csm ha infatti bisogno di dati affidabili, non solo per valutare i singoli magistrati, ma anche per valutare le necessità organizzative degli uffici e per rendere questi, per quanto possibile, efficienti. Ugualmente, il Ministero deve conoscere le esigenze reali degli uffici dopo averle adeguatamente comparate, onde soccorrere meglio di quanto abbia sinora fatto con un adeguato approvvigionamento di mezzi e risorse.

È stato detto che, come dal "cruscotto" di un'automobile dipende la capacità di rilevarne il buon funzionamento, così dalla rilevazione statistica derivante dall'incrocio dei dati di flusso (relativi al processo ed ai singoli momenti procedurali) e dei dati strutturali (gli organici) dipende il buon funzionamento della macchina giudiziaria.

Per questo lo strumento di rilevazione-dati che la Commissione mista sta cercando di realizzare è stato definito, dall'impresa che vi collabora, «il cruscotto».

L'Anm auspica che «il cruscotto» – almeno per quanto riguarda il settore civile – sia varato e reso operativo quanto prima, visto che la Commissione mista vi sta lavorando da lungo tempo. Esso dovrà essere il frutto della moderna tecnologia informatica, ma è evidente che questa sofisticata tecnologia potrà dare risultati apprezzabili solo se sarà preceduta da una accorta e precisa immissione dei dati rilevanti e da una giusta scelta e combinazione dei dati stessi.

Di qui l'estrema importanza di adeguate sinergie tra aspetti tecnologici-informatici ed aspetti gestionali-organizzativi.

Tali sinergie sono oggetto di studio da parte dell'Anm attraverso sperimentazioni varie nelle sedi distrettuali (soprattutto a Milano, Bologna e Roma), tutte dirette ad ottimizzare le risorse disponibili, ma anche

ad individuare per ciascun giudice il “giusto carico di lavoro”, tale da consentire il necessario connubio tra efficienza e qualità del prodotto giudiziario. Si tratterà di un passo ulteriore, anche se non definitivo, di passaggio da un rilevamento di dati sintomatici ad un rilevamento capace di indicare anche le correlazioni tra i dati, che sono quelle che, in realtà, determinano la valutazione del livello di efficienza e delle *defaillance*.

Lo scopo è quello di fornire un’informazione corretta ed uniforme sull’andamento dei diversi settori e segmenti dell’attività dell’ufficio e per ciò stesso comparabile con quella degli altri uffici e capace di soddisfare l’esigenza da cui scaturisce il progetto, che è quella di fornire, soprattutto ai capi degli uffici giudiziari, un sistema di monitoraggio dell’andamento della attività del servizio e dei relativi punti di criticità in funzione di supporto alle loro competenze organizzative.

È stato, per esempio, da più parti evidenziato in 400-550 il numero di procedimenti che consentono di ritenere gestibile ed efficiente il ruolo del giudice civile, permettendogli di avere una conoscenza effettiva delle cause, una memoria di provvedimenti adottati ed il controllo concreto delle attività espletate. Questa stima, che garantisce appunto il giusto rapporto tra efficienza e qualità, rende peraltro assolutamente improrogabile un serio progetto di revisione della geografia giudiziaria che possa fronteggiare l’annosa persistenza di inadeguatezza di organico e l’assenza di programmatiche direttive per acquisire dati statistici significativi con contestuale monitoraggio dei flussi di lavoro.

In assenza di questo razionale riallocamento delle strutture e delle relative risorse, l’Anm esprime la condivisione di quei tentativi che in varie sedi distrettuali si stanno compiendo per meglio individuare il “giusto carico di lavoro” esigibile per ciascun giudice, prevedendo ad esempio il numero di procedimenti (relativi a ricorsi da decidere nel merito) che in ciascun mese dovrebbe essere assegnato (con un minimo ed un massimo), il numero di udienze (opportunamente intervallate), il numero di sentenze per anno solare, nonché l’eventuale “compensazione” nei tre mesi successivi qualora, eccezionalmente, sia richiesto al magistrato un impegno maggiore.

Tutto ciò proprio attraverso lo sfruttamento di un “calcolatore di flussi” (il “cruscotto”), che consenta – pure attraverso l’attribuzione di valori ponderali per ciascun procedimento da trattare o da decidere – di razionalizzare le risorse umane sulla base del principio di necessaria o tendenziale proporzione tra il dato complessivo del contenzioso (che comprende sia il cd. quoziente di ricambio, inteso quale rapporto tra procedimenti definiti e sopravvenuti, che il quoziente di estinzione, che esprime il rapporto tra definiti e pendenti complessivi) e l’organico dei singoli uffici.

3.3. *Il processo telematico*

Strettamente collegata agli aspetti gestionali-organizzativi è dunque la necessità della diffusione della cultura informatica all'interno degli uffici giudiziari, tra gli operatori amministrativi ma anche fra gli stessi giudici, che devono essere capaci di gestire le incredibili utilità che possono derivare dall'uso di questi strumenti per attività di ricerca e di diffusione dei dati, tenuto conto che lo scopo del processo telematico civile è quello di allontanare da giudici e cancellerie adempimenti di *routine*, recuperando tempi per studio, preparazione, decisione dei casi.

Il processo telematico non può essere solo la tecnica per semplificare le comunicazioni tra i soggetti del processo, ma deve rappresentare – come è stato efficacemente detto da Stefano Zan – un sistema sinergico cancellerie-magistrato, che consenta di realizzare in unico contesto obiettivi diversi.

L'attuale configurazione organizzativa del processo, dei tribunali, delle relazioni con gli avvocati impedisce invece l'acquisizione di una cultura e di una logica dei servizi che metta in primo piano la relazione organizzazione-utente, l'individuazione delle responsabilità, la definizione di tempi certi, i diritti dell'utente, la ricerca della qualità del servizio stesso. L'insieme delle condizioni che supportano il processo telematico civile può consentire una progressiva crescita di una cultura unitaria dei servizi, la valorizzazione della responsabilità sociale del tribunale come ente erogatore di giustizia, fino ad arrivare ad una carta dei servizi della giustizia che farebbe accrescere notevolmente la legittimazione sociale dell'intero sistema agli occhi del cittadino.

L'utilizzo sistematico delle nuove tecnologie comporta inevitabilmente un aumento della trasparenza in tutto ciò che viene prodotto dai singoli e dall'organizzazione nel suo complesso. Se la trasparenza è un valore in sé non bisogna dimenticare che proprio nella non trasparenza, nell'ambiguità ed opacità si nascondono prassi opportunistiche da parte di tutti gli attori organizzativi che saranno anche quelli che si opporranno più ferocemente al cambiamento anche con motivazioni surrettizie ed apparentemente nobili. Ma proprio questa consapevolezza deve indurre a valorizzare gli aspetti più significativi della trasparenza in termini di maggiore e più puntuale conoscenza dei dati che attengono al sistema nel suo complesso; responsabilizzazione dei diversi attori nei rispettivi ruoli anche e soprattutto nei confronti degli utenti finali; maggiore facilità nella individuazione degli errori e delle disfunzioni.

Già oggi nelle sedi più avanzate tecnologicamente sono disponibili strumenti gestionali progettati non in logica di controllo *ex post* dei risultati raggiunti, bensì in logica di supporto alle attività di organizza-

zione del proprio lavoro tanto per i giudici che per i capi degli uffici. La diffusione dei relativi software, la loro sperimentazione, verifica, aggiornamento potrebbe consentire in tempi brevi di cominciare a ragionare, cosa sino ad ora impossibile tanto sul piano culturale che su quello strutturale, in termini di controllo di gestione in piena coerenza con le specificità dell'attività giudiziaria.

Contrariamente a quasi tutti i servizi pubblici, il sistema della giustizia civile è oggi impermeabile ad ogni forma di confronto, di scambio e di accordo con l'ambiente locale di riferimento. Allo stesso modo le istituzioni locali non considerano i servizi della giustizia civile come parte integrante del sistema sociale del territorio. I cittadini, anche quando devono e possono accedere direttamente al tribunale civile, non trovano servizi per loro pensati e costruiti. Trasparenza dell'azione, riqualificazione del personale, sviluppo di un'univoca cultura del servizio, possibilità di accesso telematico, potranno significare sviluppo di legittimazione sociale del sistema e portare, di conseguenza, a vere e proprie "carte dei servizi" della giustizia civile.

Ecco perché lo sviluppo e l'attuazione del processo telematico diventano centrali nel sistema della giustizia civile e lascia quindi sgomenti quanto emerge anche da un documento elaborato dai referenti distrettuali per l'informatica e trasmesso al Consiglio superiore della magistratura il 24 gennaio 2006, e cioè che «le dotazioni informatiche degli uffici sono sempre più obsolete e sempre con maggiore difficoltà sono disponibili nuove macchine presso i singoli uffici giudiziari; che gli ultimi computer portatili assegnati al Ministero ai magistrati per lo svolgimento delle attività di ufficio risalgono all'anno 2002; che nessun computer portatile è stato assegnato agli oltre 300 uditori giudiziari che a breve prenderanno servizio».

In questo contesto emergenziale, già conseguenza dei continui tagli alle dotazioni informatiche dal 2002 ad oggi, la legge finanziaria del 2006 ha previsto una riduzione complessiva degli stanziamenti relativi ai servizi informatici del Ministero della Giustizia:

- per le spese correnti sono stati stanziati 56.420.572 euro, rispetto a 98.080.248 euro previsti nel 2005, con una riduzione del 42%. In particolare, si prevedono per l'assistenza sistemistica e della rete, 44.285.199 euro rispetto a 81.977.740 euro del 2005, con una riduzione del 46%;
- per gli investimenti sono stati stanziati 26.942.928 euro, rispetto a 38.747.369 euro del 2005, con una riduzione del 30%.

Peraltro le somme stanziare in alcuni casi sono perfino insufficienti a fare fronte agli impegni già assunti e rischiano di essere immediatamente pignorate, come puntualmente avvenuto in passato, dai numerosi creditori muniti di titolo esecutivo.

In questo contesto, l'Anm ritiene che non ha senso parlare di “rivoluzione informatica”, non ha senso parlare di “processo telematico”, non ha senso parlare di “informatizzazione dei registri di cancelleria”, se mancano i fondi per la sopravvivenza.

Non ha senso nemmeno risparmiare sulla mancata assunzione di 6000 amministrativi, se poi si fanno i concorsi per gli ufficiali giudiziari che, con il nuovo processo telematico, non serviranno più al sistema Giustizia.

L'Anm, pur consapevole della scarsità di fondi disponibili in via generale nei capitoli del bilancio dello Stato riservati alla Giustizia, ha chiesto coerenza al Ministro della Giustizia, nella convinzione che non si possa più affidare la sopravvivenza del sistema informatico – che è l'unico strumento capace di garantire efficienza, trasparenza e qualità al sistema Giustizia – alla buona volontà dei singoli i quali, a seguito degli ulteriori, gravosissimi tagli, non saranno più in grado di evitare il disastro. Il processo telematico civile va attuato in tempi brevi e va adeguatamente sostenuto con il necessario impegno finanziario dello Stato.

4. I RUOLI DEGLI OPERATORI

4.1. *Gli avvocati co-produttori di giustizia*

Come più volte detto, l'avvocatura è componente essenziale del sistema giustizia ed è tramite insostituibile per l'affermazione, per la tutela e per la garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini. Come dimostrato in concreto anche dall'opera meritoria ed ormai irrinunciabile degli *Osservatori*, ogni avvocato è parte costitutiva della giurisdizione e, con ciascun giudice, collabora nel processo produttivo di Giustizia ed è tenuto a rispondere alle tre fondamentali domande della società civile che – come in precedenza affermato – riguardano la maggiore efficienza della giustizia, la certezza del diritto e la professionalità degli operatori del diritto.

Se così è, l'indipendenza, la professionalità e la responsabilità degli avvocati sono valori da tutelare, al pari dell'indipendenza, professionalità e responsabilità dei giudici.

L'opera di ogni avvocato costituisce, infatti, il primo “filtro” apposto dall'ordinamento tra le richieste ed aspirazioni dei cittadini che si ritengano lesi nei propri diritti, l'esercizio concreto della giurisdizione e la risposta giudiziaria, con relativa “produzione” di giustizia.

Proprio la specificità della professione in esame impone quindi alcune considerazioni di fondo, connesse anzitutto al numero enorme di

avvocati – 160.000 – che esercitano la professione. È un numero sproporzionato rispetto all'organico dei giudici e, forse, anche rispetto agli effettivi ed attuali bisogni di giustizia del Paese. Forse, anche per questo il "filtro" iniziale, quello che seleziona l'accesso alla giurisdizione delle potenzialmente infinite questioni sollevate dai cittadini, non sempre è efficace; forse, anche per questo si assiste negli uffici giudiziari di tutta Italia ad una moltiplicazione del contenzioso civile che non ha uguali in Europa. Il problema, allora, non è quello di garantire la libera concorrenza, ma di garantire l'indipendenza, la professionalità e la responsabilità di una categoria professionale decisiva per la tutela dei diritti primari dei cittadini.

D'altra parte, il tema della indipendenza non può essere soltanto deontologico. Riguarda le concrete condizioni dell'esercizio della professione forense e di esso deve farsi carico in primo luogo lo Stato.

Sembrano, ad esempio, necessarie politiche fiscali che aiutino i più giovani a proseguire nella strada intrapresa ed incentivino l'esercizio dell'avvocatura in forma associata, con una migliore organizzazione, ripartizione del lavoro e, quindi, un incremento di specializzazione e di professionalità nella tutela del cittadino.

Come per i magistrati, anche la professionalità degli avvocati potrebbe essere garantita ed assicurata sia attraverso una maggiore e più incisiva selezione all'accesso, sia attraverso successive ed efficaci verifiche periodiche. Sicché, potrebbe essere sviluppato un progetto che garantisca una selezione di merito nell'accesso a scuole post-universitarie obbligatorie ed al tirocinio pratico, lasciando all'esame di Stato il compito di verifica del percorso compiuto; potrebbe altresì essere individuato un sistema di incentivi che agevoli la frequenza di corsi di aggiornamento professionale.

L'esigenza di professionalità impone altresì agli avvocati un dovere di trasparenza assoluta nei rapporti con gli utenti della giustizia. Trasparenza che potrebbe passare, in primo luogo, attraverso una necessaria riforma dell'attuale sistema tariffario che, lasciando libertà di orientamento sulle attività extra giudiziarie, imponga, per le attività giudiziarie, che ogni utente sia posto in grado di conoscere, entro ragionevoli limiti di prevedibilità, i costi complessivi delle prestazioni.

Quanto al profilo della responsabilità, essa potrebbe essere garantita – simmetricamente a quanto accade per la magistratura – da un circuito di controlli di natura pubblicistica, proprio a garanzia dei cittadini-utenti e, quindi, da un vero e proprio governo autonomo dell'avvocatura, fondato sugli Ordini forensi.

4.2. *Il ruolo dei Dirigenti e del personale amministrativo*

Nelle prospettive di riforma dell'organizzazione giudiziaria, da tempo l'Anm non parla più di ufficio del giudice, mentre auspica una pronta e rapida realizzazione del cd. ufficio per il processo. Il problema non è solo lessicale, perché ci si è posti in un'ottica completamente diversa rispetto a quello che si riteneva in passato. Lo scopo di una seria riforma organizzativa, infatti, non deve essere quello di "supportare" il giudice in vista di uno sgravio del suo lavoro, quanto quello di "supportare" la giurisdizione, aiutando il giudice a rendere il processo più funzionale ed in sintonia col precetto costituzionale del vigente art. 111.

La prospettiva non deve essere, quindi, solo quella di affidargli personale più o meno stabile alle sue dirette dipendenze, ma quella di porgli intorno una serie di figure professionali che con lui interagiscano, ciascuna nella sua autonomia funzionale, in vista di un risultato comune. In tal modo viene ad essere superata la logica degli steccati professionali che si è fin qui espressa anche con disegni di legge *ad personam*: tutte le figure professionali coinvolte nella gestione del processo vengono a partecipare con pari dignità all'organizzazione dell'attività giudiziaria.

Se così è, si comprende come la risposta che il legislatore aveva cercato di dare al problema era fuorviante, parziale e non adeguata.

Secondo il progetto relativo alla "Istituzione in via sperimentale dell'ufficio del giudice", la nuova figura dell'ausiliario del giudice sarebbe stata posta sotto la diretta responsabilità del magistrato assegnatario e in rapporto fiduciario con il medesimo e sarebbe stata destinata ad una serie di attività di collaborazione. In buona sostanza, si sarebbe trattato di una figura ibrida, a metà strada tra il ricercatore universitario ed il segretario personale, proposta solo in via sperimentale e con assunzione a tempo determinato (durata biennale rinnovabile per una sola volta). La figura sarebbe stata sottratta all'ordinario inquadramento del personale, determinando potenziali ed evidenti problemi di conflittualità.

Per queste ragioni, la Giunta dell'Anm – pur conscia della necessità che il giudice civile venga "supportato" nel suo lavoro da una struttura organizzativa composta di uomini e mezzi adeguati – non aveva ritenuto di pronunciarsi positivamente in relazione alla figura dell'ausiliario così delineata. Tanto più che i sindacati del comparto Giustizia, con i quali si era affrontato più volte il problema, si erano opposti recisamente, paventando che attraverso disposizioni di tal genere, successivamente, si potesse procedere surrettiziamente ad un reclutamento straordinario di personale amministrativo destinato ad assumere posizione privilegiata.

D'altra parte, i profili professionali dell'assistente di studio e dell'assistente di udienza sono già stati previsti dalla contrattazione collettiva, per cui sul punto l'Anm non intende chiedere riforme normative, ma affiancarsi ai sindacati nella richiesta di attuazione dell'accordo di contrattazione collettiva già stipulato, attraverso la piena copertura degli organici del personale amministrativo (mancano infatti circa 6000 unità di personale amministrativo previsto complessivamente in organico) ed attraverso un effettivo completamento della riqualificazione del personale del comparto Giustizia, che renderebbe inutili le cd. "esterneizzazioni", che non abbattano i costi e sono spesso all'origine di ritardi e disfunzioni.

Le stesse funzioni del cd. ausiliario del giudice potrebbero essere espletate da personale qualificato e interno al comparto Giustizia, previa naturalmente piena copertura degli organici, con notevole risparmio per le casse dello Stato e migliori prospettive di effettivo funzionamento del sistema.

L'Anm si è posta poi in posizione assai critica in relazione al decreto legislativo che, nell'ambito della riforma ordinamentale, ha previsto norme riguardanti profili organizzativi e gestionali che tentano di risolvere, in maniera non condivisibile, problemi derivanti da eventuali carenze dirigenziali.

Tra di esse, singolare è la figura del manager di Corte di appello presso le Corti di Roma, Napoli, Milano, e Palermo «con compiti di gestione e controllo delle risorse umane, finanziarie e strumentali relative ai servizi tecnico-amministrativi degli uffici giudicanti e requirenti presenti nell'ambito del distretto». Figura che non si identifica né col Presidente della Corte, né col Dirigente della Cancelleria della Corte stessa.

Il manager è nominato dal Ministro e pianifica l'utilizzo delle risorse in base alla valutazione relativa al carico giudiziario esistente, alla prevedibile evoluzione di esso ed alle esigenze di carattere sociale nel rapporto tra i cittadini e la giustizia. Per lo svolgimento dei suoi compiti si avvale di una struttura autonoma, composta da unità estranee all'Amministrazione.

È in sostanza la salomonica soluzione all'annosa *querelle* sulla doppia dirigenza: la competenza a gestire l'organizzazione degli aspetti strumentali della giurisdizione è attribuita ad un terzo protagonista. I magistrati si occuperanno solo di giurisdizione. Dipenderà da questo manager nei Distretti più importanti del Paese, stabilire quale settore della giurisdizione meriti maggiore attenzione e maggiori risorse in base alle sue valutazioni non solo tecniche sui flussi degli affari, ma anche di politica giudiziaria su ciò che è più rilevante "nel rapporto tra i cittadini e la giustizia". Se si pensa poi che di queste sue scelte non può che ri-

spondere a chi lo ha nominato, cioè al Ministro, si comprende la rivoluzione che questo intervento comporta.

L'Anm propone invece che, nell'ambito del cd. ufficio per il processo, i magistrati con funzioni direttive e semidirettive ed i dirigenti amministrativi collaborino, con posizioni diverse, ma non divergenti, per la migliore funzionalità della giurisdizione. In questa prospettiva va pertanto ripensato il livello di collaborazione prestata dalle cancellerie, che devono essere intese in una chiave di unità operative in piena integrazione con le sezioni e vanno riorganizzate per poter svolgere il loro servizio in aree distinte, che potrebbero essere:

- a) area assistenza all'udienza;
- b) area relazioni con il pubblico;
- c) area ricerche dottrinali / giurisprudenziali;
- d) area rapporti con i consulenti tecnici;
- e) area predisposizione minute per provvedimenti istruttori / decisori;
- f) area adempimenti di volontaria giurisdizione e adempimenti amministrativi;
- g) area statistica.

In quest'ottica, l'Anm è consapevole che l'organizzazione del personale amministrativo e la gestione dei beni strumentali richiede una forte e qualificata figura di Dirigente amministrativo, al quale attribuire compiti e responsabilità, fermo restando al Capo dell'Ufficio il potere di indicare gli obiettivi in relazione alle esigenze delle funzioni giurisdizionali e di verificarne il perseguimento anche in corso d'opera. Non si può pretendere un Dirigente magistrato competente su qualsiasi questione, al quale richiedere conoscenze specifiche organizzative che non appartengono al bagaglio culturale dei magistrati. Si pone quindi il tema di una specifica formazione qualificata del Dirigente amministrativo.

4.3. *Il ruolo dei Direttivi e Semidirettivi (Rinvio)*

Il ruolo che svolgono i magistrati con incarichi direttivi e semidirettivi è decisivo per una migliore organizzazione della giustizia in genere e di quella civile in particolare. La magistratura associata ha per lunghi anni sottovalutato l'importanza della funzione dei dirigenti, non affrontando seriamente – anche per la scarsa considerazione che, nell'esercizio della giurisdizione, ha dato in passato agli aspetti organizzativi – una questione fondamentale che invece avrebbe potuto chiarire per tempo il ruolo cruciale che dovrebbero appunto assolvere nella gestione e nel funzionamento degli uffici giudiziari i quadri direttivi e semidirettivi.

Ruolo cruciale ma al contempo deludente, posto che sono sotto gli occhi di tutti le esperienze di capi degli uffici non adeguatamente capaci di fare buon uso delle funzioni loro attribuite.

Sul problema – che verrà ampiamente affrontato nella apposita relazione di domani mattina – traccio solo pochi cenni sottolineando come l'Anm abbia tenuto distinti due piani di riflessione: quello della auto-riforma, che ha come punto di riferimento il Csm, entro cui si possono avanzare da subito proposte innovative concrete e praticabili nel contesto del sistema normativo primario dato; e quello della riforma vera e propria, che ha pregiudicato pesantemente la prospettiva di un significativo miglioramento della situazione, venendo altresì a condizionare gli spazi di manovra praticabili a livello di autogoverno.

Nella controriforma ordinamentale approvata, infatti, la questione della dirigenza dal punto di vista dei bisogni da tempo emersi nell'organizzazione, viene disorganicamente affrontata non affrontandosi alcuna delle principali esigenze di cambiamento che l'Anm aveva prospettato: rimuovere la gerontocrazia che governa gli uffici; introdurre una seria temporaneità; apprestare rimedi rapidi nel caso di inidoneità conclamata a dirigere un ufficio; costruire una professionalità dei quadri dirigenziali basata effettivamente sulle capacità organizzative; realizzare infine un assetto equilibrato nei rapporti tra dirigenza giudiziaria ed amministrativa.

L'Anm sul punto non può che confermare la posizione di assoluta contrarietà ad una riforma che, invece di ridisegnare positivamente, in termini di ruolo, compiti, professionalità, la figura dirigenziale, proiettandola verso una moderna concezione che privilegi l'ottica del servizio e l'apertura a nuove forme di organizzazione, che interagiscano con la società civile e con il pubblico degli utenti, favorisce un ritorno al passato, modellando incarichi direttivi e semidirettivi vissuti come uno *status*, in termini di puro potere, insofferente a qualsiasi vincolo, con un sistema costruito – appunto – intorno a poteri “sregolati”.

L'Anm ha invece ritenuto di individuare alcuni requisiti e qualità che si richiedono per il buon esercizio delle funzioni direttive e semidirettive – che saranno appunto evidenziate con apposita relazione – ponendosi su tre distinti piani problematici:

a) Come far crescere nell'organizzazione giudiziaria capacità ed attitudini direttive, cercando di favorire il formarsi di vocazioni effettive.

b) Come accertare e valutare oggettivamente e fedelmente tali capacità ed attitudini ed il loro contrario, distinguendo chi possiede tali vocazioni e chi no.

c) Come valutare e con quali effetti, in caso negativo, chi svolge già incarichi direttivi, nel caso di dirigente che concorra per altri posti di-

rettivi, oppure che incorra in una procedura di trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale o funzionale.

Il che significa, in primo luogo, ragionare su percorsi professionali integrati (specializzazione sì, ma unita a razionale e predeterminata mobilità professionale) e su una formazione graduale e diffusa sui temi organizzativi.

Conseguentemente, valutare le attitudini acquisite "sul campo", omogeneizzando i procedimenti di nomina agli incarichi direttivi e semi-direttivi e privilegiando le capacità organizzative in concreto dimostrate.

Infine, verificare lo svolgimento delle funzioni direttive o semidirettive in concreto svolte, limitando i danni derivanti dal cattivo rendimento attraverso la previsione della possibile revocabilità dell'incarico per giusti motivi e della reversibilità anche d'ufficio delle funzioni.

4.4. *Il ruolo del Csm: le tabelle e le specializzazioni*

Come in precedenza accennato, decisivo è l'apporto del Csm e del sistema del governo autonomo della magistratura in tema di miglioramento dell'amministrazione della giustizia.

Particolarmente importante, ai fini del miglioramento della qualità e dell'efficienza della giurisdizione civile è l'opera del Csm in sede di procedura tabellare ai sensi degli artt. 7-*bis* e *ter* dell'ordinamento giudiziario, soprattutto per i profili della ripartizione degli uffici in sezioni; della destinazione ad esse dei singoli magistrati; della formazione dei collegi; dei criteri di sostituzione del giudice e delle cd. tabelle infradistrettuali.

La prassi consiliare – sulla base dell'interpretazione dell'art. 105 Cost. e dei poteri di cui all'art. 10-*bis* della legge 195/1958 – già ha ampliato considerevolmente l'ambito di applicazione della materia tabellare: particolarmente nel senso di porre attenzione ai flussi dei procedimenti ai fini del dimensionamento, alla scelta delle specializzazioni, agli esoneri ed alle deleghe di funzioni, all'inserimento dei magistrati onorari ed alle loro attribuzioni.

Degli aspetti relativi ai "flussi" dei processi, si è occupata la recente circolare del Csm per la formazione delle tabelle relative al biennio 2006-2007, alla quale sono stati allegati appositi schemi di rilevazione dei dati statistici, differenziati per tipologia di ufficio, atti a garantire uniformità di monitoraggio.

Nella circolare consiliare è prevista – come auspicato dall'Anm – una maggiore partecipazione di tutte le componenti alla predisposizione del programma tabellare: al fine di meglio utilizzare i dati sui flussi dei procedimenti ed in merito alle richieste di utilizzazione di vpo e got

sono previsti apporti del dirigente amministrativo e del presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati. I dati statistici devono fondarsi sulle rilevazioni dei magistrati referenti per l'informatica e delegati alla statistica, oltre che sulle rilevazioni della Commissione flussi strutturata presso il Consiglio giudiziario.

Interessante è poi la specifica previsione per cui il dirigente dell'ufficio, a fronte di evidente riduzione del numero e delle pendenze complessive di una sezione o di un settore, può disporre la sospensione dell'attività di una o più sezioni o di uno o più collegi. Più in generale, il dirigente dell'ufficio deve dar conto, nella sua relazione organizzativa, della equilibrata ripartizione tra civile e penale; del raccordo tra servizi amministrativi ed obiettivi dell'ufficio, proprio per migliorare gli aspetti amministrativi; del consuntivo del biennio precedente.

Quanto alle specializzazioni, la nuova circolare le prevede tendenzialmente per i settori del fallimentare e della famiglia (con sub specializzazione per l'ufficio tutelare, qualora possibile, senza però competenza esclusiva). Sembra così definitivamente eliminata la possibilità di prevedere assegnazioni di processi in tema di famiglia e di diffamazioni e simili, oppure in tema di fallimentare e societario, e così via.

Per quanto riguarda le sezioni specializzate, si è prevista una tendenziale specializzazione in penale e civile, con tendenziale coassegnazione, se necessario, in sede centrale.

L'Anm condivide l'opportunità dei recenti interventi consiliari ed auspica, per il futuro, ulteriori correttivi tabellari ed organizzativi finalizzati allo smaltimento delle pendenze quali:

a) l'adozione di espliciti criteri di ragguaglio tra pendenze e urgenze civili e penali realizzando una efficace ripartizione equa di risorse tra i due settori (ad esempio, trovando nel settore civile specifici criteri di allarme sociale a compimento dei termini di prescrizione, anche con riferimento alla necessità di evitare il superamento del termine triennale della giurisprudenza di Strasburgo sulla legge Pinto);

b) l'amplificazione della flessibilità, con previsione di udienze solo per alcuni giorni al mese in talune sezioni distaccate (task force) e accentramento in determinate materie in sede centrale; i dati relativi al raggiungimento della omogeneità geografica del carico di lavoro vanno inseriti in relazione sia preventiva che consuntiva e la flessibilità non deve sostituire il riempimento di carenze in organico in sedi non gradite;

c) lo sviluppo del progetto della adeguata assistenza del giudice, con l'inserimento nella relazione di raccordo tra obiettivi giudiziali ed amministrativi la previsione del cd. ufficio per il processo, dando atto delle carenze strutturali al riguardo, con attribuzione di competenze de-

legate per ricerche di legislazione e giurisprudenza, preparazione di bozze di testi standardizzati secondo criteri predefiniti e di collegamento con avvocati e pubblico;

d) l'adozione di schemi di trattazione del processo predisposti, con automatismi di tempi a seconda della categoria attribuita dal giudice in prima udienza: ad esempio, procedimenti di immediata definizione (una udienza successiva); procedimenti medi (due, tre udienze successive, incluso l'espletamento dei mezzi di prova); procedimenti complessi. Previa definizione anche della tipologia di sezione o gravosità del ruolo, di meccanismi semi automatici di rinvio (con riferimento al calendario generale), derogabili ma idonei a dare prevedibilità ai tempi;

e) il rafforzamento degli strumenti conciliativi, con la previsione della sostituzione del giudice, alla prima udienza o antecedentemente ad essa, secondo uno schema generale obiettivo e predeterminato analogo a quello dell'astensione, per lo svolgimento delle diverse tecniche di conciliazione, ivi incluse quelle che impongono l'espressione di un previo parere giuridico (come oggi avviene con la Ctu preventiva).

5. LE RIFORME PROCESSUALI

Il percorso sinora perseguito dall'Anm è posto in pericolo non solo dal tentativo di torsione dell'assetto costituzionale della magistratura, ma anche da una congerie di riforme e di riti che hanno perso ormai ogni contatto con la realtà e con i bisogni di giustizia. In forza degli artt. 1 e 2 del decreto legge n. 271 del 2005, l'entrata in vigore delle novità relative al processo civile, di cui alle leggi 80 e 263 del 2005, è stata differita al 1° marzo 2006.

Lo slittamento dell'entrata in vigore delle norme di modifica del processo – richiesto dall'Anm in sede di audizione presso le Commissioni Giustizia di Camera e Senato – è stato quanto mai opportuno e rende possibili oggi alcune considerazioni a pochi giorni dall'entrata in vigore delle norme.

L'Anm ha già più volte espresso perplessità in ordine alla tecnica legislativa adottata che si è tradotta nell'ennesimo intervento parziale sul codice di procedura civile e sulla legge fallimentare, al di fuori di una visione organica e coerente cui dovrebbe essere ricondotto ogni intervento riformatore. Ciò è stato fatto con le solite, deprecabili tecniche dei maxi emendamenti e della questione di fiducia, che hanno impedito la effettiva discussione parlamentare dei testi legislativi, che si sono sovrapposti tra loro, con pluralità di modifiche contraddittorie anche delle stesse norme in pochi mesi.

Il risultato di questo caotico modo di legiferare è, dunque, quello di leggi parziali ed incomplete, che rechneranno non pochi problemi di interpretazione e coordinamento a giudici ed avvocati ed alimenteranno quella incertezza del diritto di cui il Paese non ha certo bisogno e che i cittadini non vogliono.

Anche a seguito delle modifiche da ultimo adottate con le leggi 80 e 263 del 2005 continua a mancare ogni sostegno sul piano delle strutture, dei mezzi, delle risorse necessarie per il funzionamento della giustizia e si continua ad accantonare ogni intervento diretto a contrastare le dilazioni ingiustificate e l'abuso del processo. Le modifiche alla disciplina del processo non si fanno carico delle ripercussioni che potranno determinare sulla funzionalità degli uffici e sugli adempimenti delle cancellerie, con il rischio di parziale inutilizzabilità degli attuali sistemi di informatizzazione che dovrebbero essere radicalmente modificati, con costi altissimi, pena ancor più gravi disfunzioni.

E mentre per via di decreto legge vengono introdotte proroghe alla durata degli incarichi dei got e giudici di pace, nulla si fa per appagare l'indifferibile esigenza di una revisione organica della magistratura onoraria nella logica complessiva del buon funzionamento della Giustizia e nella cornice dei principi costituzionali di riferimento. È opportuno ricordare, tra l'altro, che – secondo le ultime tabelle del Consiglio superiore della magistratura – i magistrati onorari sono in organico complessivamente 11772 (a fronte dei 9660 posti coperti), mentre i magistrati ordinari sono attualmente in organico 10109 (di cui in servizio presso gli uffici giudiziari solo 8553).

5.1. *I riti civili di cognizione*

Con riferimento ai riti civili di cognizione, l'Anm, nel corso di questi ultimi anni, e specificamente dal luglio 2003, epoca in cui la Commissione giustizia della Camera licenziò l'originario disegno di legge denominato *miniriforma*, fino all'avvenuta approvazione della legge n. 80/2005 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto legge n. 35/2005 sulla *competitività*) ed alla più recente legge n. 263/2005, ha sempre sottolineato l'urgente necessità di porre in essere misure idonee non soltanto a sgombrare il tavolo dal pesante arretrato che purtroppo ancora caratterizza la giustizia civile, ma soprattutto tali da evitare, per quanto possibile, per il futuro, il formarsene di altro.

In quest'ottica, pertanto, l'Anm ha elaborato una serie di documenti contenenti valutazioni e, laddove ritenuto opportuno, ha formulato suggerimenti al fine di consentire al legislatore di elaborare una riforma del processo civile che fosse quanto più possibile in linea con le

richieste di modificazione della disciplina processuale ispirate alle esperienze concretamente e quotidianamente vissute da tutti gli operatori. Con la precisazione che, in una prospettiva di più largo respiro, non di riforme limitate e settoriali il Paese ha bisogno, ma di una vera e propria riforma organica del processo ordinario di cognizione, tendente peraltro alla unificazione dei riti, poiché non è possibile, ed è fonte di continui problemi interpretativi, mantenere la vigenza di circa 22 riti diversi di cognizione. Sarebbe viceversa auspicabile la tendenziale unificazione dei riti verso un modello – quello del processo del lavoro – che, ispirato ai principi della oralità e della concentrazione, ha dato prova di buoni frutti nel corso degli anni.

Rinviando, allora, per quanto complessivamente riguarda le suddette osservazioni e proposte di modifica al contenuto di ciascuno dei documenti dell'Anm, sembra comunque doveroso evidenziare, in questa sede, che, – anche tenuto conto degli ulteriori (e forse non definitivi) interventi modificatori inseriti nella legge 28 dicembre 2005, n. 263 – alcuni suggerimenti formulati nei suddetti documenti hanno trovato sostanziale accoglimento rendendo così plausibile l'affermazione che l'Anm in questi anni è riuscita, con riferimento al processo civile ordinario, a svolgere con limitato successo il proprio compito istituzionale di rappresentare le aspettative dei magistrati quali operatori del diritto.

In tale ottica, ed a mero titolo esemplificativo, sembra opportuno segnalare, relativamente agli interventi che hanno interessato il *processo di cognizione*:

a) la scomparsa di ogni previsione, nella legge di conversione n. 80/2005, di aumenti di competenza del giudice di pace (che la Commissione giustizia della Camera prima e il Comitato ristretto dopo volevano portare rispettivamente a 5.000 e 7.500 euro). Tale ripensamento può essere considerato con favore, sia perché ogni ipotesi di aumento di competenza per valore del giudice di pace dovrebbe essere subordinata ad un attento monitoraggio al fine di verificarne l'impatto sulla funzionalità complessiva del relativo ufficio, sia perché – come l'Anm ha più volte sottolineato nei propri documenti – il giudice di pace non può costituire una riedizione in forma ridotta del giudice professionale, dal quale dovrebbe distinguersi unicamente sotto il profilo della competenza per valore, ma è una figura di magistrato onorario di cui sarebbe necessario valorizzare la peculiarità di funzioni facendo leva sulla competenza per materia in specifici e determinati settori di contenzioso, anche ulteriori rispetto a quelli delle controversie stradali (ad esempio, in materia condominiale).

b) le modifiche degli artt. 183 e 185 cpc, concernenti l'avvenuto reinserimento del potere del giudice di disporre la comparizione perso-

nale delle parti (così evidentemente recependosi, sia pure non integralmente, le perplessità espresse dall'Anm nelle *Osservazioni al testo unificato predisposto dal Comitato ristretto del Senato* elaborate nel luglio 2004, nel quale si era evidenziata l'opportunità di ripristinare l'obbligatorietà di detta comparizione nella citata udienza) vista l'importanza di tale momento al fine della chiarificazione dei fatti, della definizione dei punti controversi e della stessa eventuale conciliazione della lite (pur non potendosi disconoscere qualche problema di coordinamento con la disposizione di cui all'art. 117 cpc);

c) sempre in tema di art. 183 cpc, l'avvenuta rimodulazione dei termini previsti per la precisazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni proposte e per la definitiva formulazione delle istanze istruttorie (la previsione di un terzo termine per le prove contrarie ne consentirà la loro proposizione non più al buio come invece sarebbe avvenuto con la previsione di cui alla legge 80/2005 che ne imponeva la richiesta ignorando le eventuali modifiche o precisazioni contestualmente effettuate dalla controparte);

d) l'obbligo di motivazione quando si dispone la compensazione delle spese giudiziali (modifica condivisibile – come segnalato fin dalle osservazioni tecniche alla *miniriforma* contenute nel documento del luglio 2003 – alla luce del troppo frequente, ed a volte sbrigativo e disinvolto ricorso alla compensazione delle spese processuali).

Parimenti possono ritenersi soddisfacenti i pochi, ma opportuni, interventi sul *processo cautelare*.

Ed infatti, al di là di qualche perplessità su alcune scelte (in particolare quella relativa all'innalzamento a 60 giorni del termine per l'inizio del giudizio di merito) e su mancate previsioni normative (con riguardo in particolare all'inapplicabilità dell'art. 669 *novies* in caso di estinzione del giudizio di merito; all'esigenza che il giudice della cautela liquidi in ogni caso le spese; alla regolamentazione dei rapporti tra reclamo e revoca), va rilevato che con le nuove disposizioni in tema di tutela cautelare si allenta la "strumentalità" tra causa di merito e provvedimenti *ex* art. 700, nunciatori ed anticipatori, riservando alla parte resistente l'onere di iniziare il giudizio di merito (e tale scelta deve essere vista con favore, senza indulgere tuttavia ad un'esperata sommarizzazione della tutela dei diritti né ad alcuna rinuncia alla piena ripresa della capacità di funzionamento del processo civile); analoga scelta è fatta per i procedimenti possessori, rendendo facoltativa, perché rimessa all'istanza di una delle parti, la prosecuzione del giudizio sul merito possessorio; si prevede espressamente la tutela cautelare per le controversie rimesse ad arbitri non rituali; si modifica l'art. 669 *decies* cpc estendendo la possibilità di revoca e modifica dei provvedimenti cautelari; viene fis-

sato un termine unico per la proposizione del reclamo *ex art. 669-terdecies* cpc.

Quanto, poi, alle novità introdotte con le modifiche all'art. 696 cpc e con l'aggiunta dell'art. 696-*bis* cpc, l'Anm – nel richiamare le osservazioni a suo tempo formulate con riguardo all'art. 62 del testo unificato approvato dalla Commissione giustizia della Camera il 16 luglio 2003 – condivide la scelta di generalizzazione della consulenza tecnica *ante causam*, tanto in funzione di formazione preprocessuale delle prove costituenti, quanto per finalità di deflazione della giustizia civile. Da un lato, tuttavia, ne sarebbe stata opportuna un'estensione anche oltre i limiti dei crediti contrattuali e risarcitori; dall'altro lato la norma appare forse tecnicamente mal formulata, al Ctu potendosi delegare il compito di accertare l'entità dei danni, in vista di un giudizio di risarcimento, non anche quello di «accertare e determinare crediti», funzione tipica del giudice; né l'accertamento tecnico preventivo può trasformarsi in una «sostanziale anticipazione del giudizio».

Non hanno, invece, trovato ascolto le critiche espresse dalla Anm alla nuova norma introdotta tra le disposizioni di attuazione del codice di rito (l'art. 70-*ter* disp. att. cpc) secondo cui la citazione può anche contenere, oltre a quanto previsto dall'articolo 163, comma 3, numero 7 del cpc, l'invito al convenuto a notificare al difensore dell'attore la comparsa di risposta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, entro un termine non inferiore a sessanta giorni dalla notificazione della citazione, ma inferiore di almeno dieci giorni al termine indicato ai sensi del primo comma dell'articolo 163-*bis* del codice: in tal caso, se il convenuto notificasse la comparsa di risposta ai sensi del precedente comma, il processo proseguirebbe nelle forme e secondo le modalità previste dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 (in ipotesi di più convenuti la norma richiede, per la prosecuzione del giudizio nelle forme del rito societario, che tutti i convenuti eseguano la notifica della loro comparsa con le modalità appena indicate).

Anche in questa sede, pertanto, va ribadita l'incongruenza di riservare alle parti in una norma di attuazione la possibilità di scelta del rito applicabile, e per di più di un rito profondamente diverso – se non antitetico – a quello previsto in via generale dal codice, di cui quella norma dovrebbe costituire attuazione.

Una simile previsione appare per di più inopportuna giacché non si è ritenuto di attendere un adeguato periodo di sperimentazione del nuovo rito in materia societaria e commerciale: un rito relativamente al quale sono stati, peraltro, avanzati da più parti e su diversi punti dubbi di legittimità costituzionale, e molteplici sono già state le questioni sollevate innanzi alla Corte costituzionale.

Tutto ciò non solo è incoerente, ma si risolve nell'ennesima complicazione del sistema processuale, aumentando a dismisura i disagi degli utenti e degli avvocati e creando gravissimi problemi all'organizzazione del lavoro giudiziario.

A tanto deve aggiungersi che una siffatta previsione si risolve, tra l'altro, nell'approvazione di una norma "in bianco", quale deve ritenersi quella che rinvia anche alle modificazioni che, in futuro, il legislatore delegato potrebbe apportare al testo del nuovo rito societario e commerciale.

L'Anm, quindi, pur prendendo atto che l'adozione del rito alternativo costituirebbe pur sempre effetto di una scelta delle parti (e non l'unico percorso possibile), mantiene la convinzione che un processo in cui le attività di trattazione e di raccolta del materiale istruttorio siano rimesse alle parti ed ai difensori, con intervento del giudice solo quando la causa *«necessita di attività decisoria (o per la decisione finale o per la risoluzione di eventuali incidenti o contrasti)»*, più che introdurre un processo moderno, costituirebbe un ritorno al rito che l'ordinamento ha conosciuto più di un secolo fa e che venne abbandonato proprio a causa dei gravissimi inconvenienti a cui dava origine per la durata ed i suoi costi.

Merita di essere segnalato, peraltro, che nel corso di un convegno tenutosi a Milano, alla fine del novembre 2005, in cui si sono analizzate le problematiche nascenti dal primo periodo di applicazione del rito societario, è emerso un sostanziale orientamento negativo di tutti gli operatori del diritto per la citata norma di cui all'art. 70-ter disp. att. cpc.

Quanto alle innovazioni prospettate per il giudizio di cassazione con il decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40, esse sono avulse dal contesto di una revisione organica del sistema delle impugnazioni e dallo stesso contesto originario in cui erano state concepite e comporteranno gravi effetti sulla possibilità di funzionamento della Corte, già oggi compromessa dalla enorme mole dei ricorsi, superiori a 90.000 e, cioè, ad un numero quasi triplicato rispetto ai 33.000 ricorsi pendenti alla fine del 1986, quando il presidente Antonio Brancaccio lanciò un grido d'allarme sulla situazione della Cassazione.

Certo, vi sono alcune modifiche opportune: la nuova disciplina della impugnazione delle sentenze del giudice di pace, la individuazione del "fatto controverso" quale oggetto della critica alla motivazione della sentenza, la codificazione dei principi in tema di autosufficienza del ricorso e la tecnica di formulazione del ricorso stesso, la nuova disciplina del meccanismo di selezione ed esame dei ricorsi suscettibili di rapido scrutinio, con relativa modifica del procedimento in camera di consiglio.

Ma, accanto ad esse, ve ne sono altre che si pongono in chiara controtendenza con l'impianto complessivo della riforma, che appare avere

di mira la riaffermazione della funzione nomofilattica. Destano in effetti preoccupazione, per la inevitabile moltiplicazione dei ricorsi che ne seguirà, la tendenziale equiparazione fra motivi di ricorso ordinario e straordinario *ex art. 111 Cost.* e la deducibilità del vizio di violazione di norme di diritto anche con riferimento ai contratti e accordi collettivi.

Preoccupante, altresì, è la modifica che afferma la forza vincolante, all'interno della Corte, del principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite, che incide sul principio della dipendenza del giudice solo dalla legge e delinea una valenza di vertice alle Sezioni unite, sminuendo la portata della nomofilachia della Cassazione nel suo complesso.

L'Anm ritiene che il tentativo di restituire alla Cassazione il suo ruolo istituzionale nell'interpretazione del diritto oggettivo possa invece essere perseguito, senza necessità di modifiche alla Costituzione, rivendendo l'intero sistema delle impugnazioni (e quindi, in primo luogo, per il tramite della generalizzazione dell'appello avverso le sentenze del tribunale e del giudice di pace; con la tipicità dei motivi in modo da rigorosamente circoscrivere la cognizione del giudice d'appello e da configurare il relativo giudizio come mera *revisio primae instantiae*, affidando ad esso una funzione di "filtro" indispensabile ai fini della riorganizzazione razionale dello stesso giudizio di cassazione; con l'abolizione dei regolamenti di giurisdizione e di competenza; con una diversa formulazione dell'art. 360, n. 5 cpc); adottando provvedimenti organizzativi interni idonei a selezionare i ricorsi nonché agendo sulla stessa motivazione (a volte inutilmente diffusa anche quando si tratta soltanto di richiamare i precedenti); infine, mediante un atteggiamento culturale della Corte capace di contenere quello sconfinamento verso il giudizio di fatto che la previsione di estendere il «*sindacato diretto della Corte sull'interpretazione e sull'applicazione dei contratti collettivi nazionali di diritto comune*» rischia, in realtà, di incentivare.

Peraltro, notevoli sforzi di riorganizzazione e di semplificazione decisionale sono stati dalla stessa Corte intrapresi di recente, non senza sacrificio personale di energie e di mezzi. La riorganizzazione dei servizi di riesame preliminare e decisione in sede camerale dei ricorsi, che mira all'assorbimento delle sopravvenienze ed alla riduzione dell'arretrato, verrebbe però sostanzialmente azzerata dalla prevedibile nuova valanga di ricorsi straordinari conseguente alla scelta del legislatore.

5.2. *Le esecuzioni individuali*

Anche con riferimento al processo esecutivo l'Anm osserva anzitutto come numerose modifiche siano state portate dalla legislazione "a rate" degli ultimi sei mesi.

Tuttavia, ritiene l'Anm che l'esecuzione forzata – che qualche volta può apparire una cenerentola, a fronte dei discorsi sistematici sul processo di cognizione e sull'organizzazione giudiziaria – debba entrare prepotentemente nelle garanzie del giusto processo e soprattutto dell'effettività della tutela giurisdizionale. È quindi inconcepibile che la garanzia del “giusto processo” non includa espressamente anche, e soprattutto, il diritto all'esecuzione effettiva in caso d'inadempimento, poiché il diritto all'esecuzione è divenuto, nell'ottica della convenzione europea dei diritti dell'uomo, la terza grande garanzia, che completa il diritto all'accesso a un tribunale indipendente e imparziale e il diritto ad un processo che si svolga secondo le regole del contraddittorio e della parità delle armi.

In quest'ottica non è certo positivo che una riforma, ampia ed articolata, del processo esecutivo non abbia dedicato alcuna attenzione a questa tematica. Per non parlare di un'eventuale disciplina delle *astreintes*, spesso discussa ed invocata.

Ritiene inoltre l'Anm che questa riforma del processo esecutivo non contribuisca sufficientemente alla competitività economica, atteso che quello che esce dagli interventi normativi, a partire dal d.l. n. 35 del 2005, per arrivare alla legge n. 263 del 2005 (e al d.l. n. 271 del 2005), non è la realizzazione di precisi obbiettivi, quanto piuttosto di affrettati interventi normativi di fine legislatura, dettati dal desiderio di lasciare tracce da parte del Ministro della giustizia e del pool dei suoi consiglieri, nella coscienza che una riforma globale e organica è irraggiungibile.

Questo non significa che non vi siano nella riforma positivi interventi, con riferimento ad alcuni punti significativi, e cioè titolo esecutivo, oggetto del pignoramento, concorso dei creditori, vendita forzata. Invero, le nuove norme attribuiscono per molti aspetti valore normativo a molte di quelle prassi «virtuose» realizzatesi in materia di esecuzione, soprattutto immobiliare, in vari uffici giudiziari; ed anzi, al di là di alcune modifiche che a volte costituiscono una mera riformulazione delle proposte del Comitato ristretto, in altri casi la nuova disciplina introduce veri e propri aggiustamenti, specificazioni o sviluppi delle precedenti previsioni (vedi, in particolare, gli artt. 567, 569, 571, 584, 585, 586, 588, 589, 590, 591-*bis*, 591-*ter*, 600, 608-*bis* cpc), anche tenendo conto delle prassi introdotte con effetti positivi in alcuni uffici giudiziari.

Apprezzabili in particolare le novità concernenti le modalità del pignoramento (art. 492 cpc) ed il titolo esecutivo (art. 474 cpc). Non quelle riguardanti il nuovo art. 499 cpc, che afferma il principio generale – con pochissime eccezioni – secondo cui possono intervenire nell'esecuzione solo i creditori muniti di titolo esecutivo: la *par condicio creditorum* subisce così una forte compressione, venendo immolata al-

l'altare di una maggiore speditezza dell'esecuzione, di cui viene accentuato il carattere individuale, non più con porta aperta (all'intervento dei creditori), ma semplicemente socchiusa.

Perplexità continua ad avere l'Anm sulle norme (artt. 534-*bis*, per le vendite mobiliari, 591-*bis*, per quelle immobiliari, e l'art. 179-*ter* disp. att. cpc), che prevedono che il giudice dell'esecuzione, «sentiti gli interessati» (cioè il creditore procedente, i creditori intervenuti e il debitore esecutato) possa delegare le operazioni di vendita, con o senza incanto, oltre che all'Istituto vendite e ai collaudati notai, anche agli avvocati e ai commercialisti.

L'ampliamento della categoria dei delegabili sta infatti a significare che il legislatore del 2005 ha inteso privatizzare in maniera decisa le vendite forzate, nel tentativo di renderle più rapide ed efficienti.

L'Anm ritiene che sia opportuno scaricare il giudice da una serie di attività, ma avrebbero potuto essere scelte altre strade, come la creazione di un'autorità esecutiva amministrativa, oppure ampliare le esperienze organizzativo – telematiche in uso sperimentale di alcuni Tribunali, come quello di Bologna.

Sarebbe interessante conoscere se la delega ai notai abbia portato effettivi benefici che, secondo alcuni giudici dell'esecuzione, non sembra siano stati rilevanti. L'auspicio è che gli ordini professionali rispettivi siano ben vigili e tempestivi nel reprimere eventuali abusi.

5.3. *Le esecuzioni concorsuali*

Siamo in attesa poi dell'entrata in vigore delle norme riguardanti la riforma fallimentare di cui al d.lgs. del 22 dicembre 2005, attuativo della legge n. 80. Le norme entreranno in vigore fra alcuni mesi, ma il decreto restituisce subito ai falliti la possibilità di partecipare alle prossime elezioni. Vengono aggredite nel frattempo la giurisdizione e la terzietà dei soggetti che con la magistratura collaborano nella gestione dei beni altrui e nella risoluzione dei conflitti: il curatore è sfiduciabile dalla maggioranza di capitale dei creditori, con pericolo di caduta della sua autonomia di giudizio, il giudice viene confinato ad un compito di controllo, senza reali poteri di informazione costante sull'andamento della procedura, il comitato dei creditori, portatore di interessi in conflitto, guida la procedura.

Nell'ambito di una privatizzazione delle procedure concorsuali si assegna alla magistratura il compito riduttivo di ratificare i rapporti di forza che sulle scelte di merito gli interessi privati decidono di conformare. Nasce un metodo di valutazione degli atti d'impresa che neutralizza e svisciva l'interesse pubblico, preso a mero pretesto per garantire efficacia verso i dissenzienti delle scelte della maggioranza dei creditori.

L'Anm, nel rinviare alle osservazioni tecniche svolte nello specifico documento, ritiene errata la convinzione che il principio di terzietà imponga l'arretramento del giudice nella gestione della crisi d'impresa in un ruolo essenzialmente di controllore della regolarità procedurale. Esso è purtroppo in linea con la scelta di lasciare all'iniziativa dei privati l'emersione della crisi d'insolvenza e di concentrare i poteri reali nel comitato dei creditori.

Del resto, da più parti sono stati evidenziati i limiti di una riforma disorganica e parziale, introdotta senza un proficuo dibattito (si pensi alla modifica, attuata per decreto legge, delle azioni revocatorie), con l'eliminazione frettolosa e senza alcuna effettiva discussione con la dottrina e gli operatori dei punti più qualificanti emersi nel frattempo dai lavori delle Commissioni incaricate della redazione di testi ben più organici (si pensi agli istituti di allerta e di prevenzione, per incentivare l'emersione preventiva della crisi dell'impresa), e l'avvio di una accentuata marginalizzazione dell'intervento giudiziario nel controllo della crisi d'impresa.

Peraltro, le dichiarate ed espresse influenze dei cd. poteri forti, con non nascoste interferenze dell'Abi, dell'Assonime, della Confindustria e dell'Ania hanno legittimato l'opinione secondo cui la stessa dettatura del percorso normativo abbia privilegiato gli interessi e le aspettative del ceto bancario e delle organizzazioni della grande impresa.

Quindi, lungi dalla magistratura associata l'idea di difendere ad ogni costo il passato e di negare disfunzioni, pecche e responsabilità anche all'interno della giurisdizione stessa: e tuttavia, premesso che non può dimenticarsi lo sforzo notevole fatto in questi anni dal Csm nell'ambito della formazione e della crescita professionale dei magistrati, non può non ricordarsi che negli ultimi anni si sono diffuse prassi virtuose (sia nella fase prefallimentare che in sede gestionale e della liquidazione dell'attivo: si pensi al Tribunale di Monza o a numerosi altri uffici giudiziari particolarmente efficienti) che hanno dimostrato come la presenza attiva e responsabile del giudice delegato sia tutt'altro che di ostacolo alla ragionevole durata del processo fallimentare, potendo egli costituire fattore di stimolo e di controllo rispetto ai curatori.

In sostanza, va rimarcato con forza che non si tratta di difendere privilegi del giudice (ammesso che ve ne fossero) né di rimpiangere il giudice delegato-manager, chiamato a gestire e a dirigere in prima persona ogni singola fase della procedura concorsuale, ma di dare il giusto rilievo alla tutela sia delle ragioni del debitore fallito da eventuali abusi da parte dei creditori, sia di questi ultimi (complessivamente considerati) da violazioni della cd. *par condicio creditorum*: sicché deve ritenersi ancora opportuno, se non necessario, un sia pur rimodulato e rinnovato

ruolo attivo del giudice delegato, nel momento di massima formalizzazione della crisi dell'imprenditore, quando questi è privato di tutti i suoi beni e sugli stessi si apre la liquidazione concorsuale.

Né può utilmente farsi riferimento ai doverosi principi di terzietà ed imparzialità del giudice per giustificare un così marcato depotenziamento della giurisdizione concorsuale, posto che essi dovrebbero essere valutati più correttamente non già riguardo alla gestione in sé del fallimento ma con riferimento alla compatibilità o meno dello stesso giudice delegato a partecipare a fasi ulteriori e prettamente giurisdizionali del procedimento. In tale prospettiva oggi più che mai non può dubitarsi della necessità che i profili di tutela dei diritti e di risoluzione dei conflitti emersi tra i soggetti interessati alla procedura concorsuale siano valutati da giudici diversi da quello delegato al fallimento, in sede propriamente contenziosa o camerale, al fine di evitare quel cumulo di attribuzioni di giurisdizione contenziosa e di funzioni in senso lato amministrative, espressamente previsto nel sistema della legge del 1942: sicché è condivisibile la scelta del legislatore delegato di chiarire in maniera definitiva che «*il giudice delegato non può trattare i giudizi che abbia autorizzato né può far parte del collegio investito del reclamo proposto contro i suoi provvedimenti*» (art. 22, che modifica l'art. 25 legge fall.) e che non può far parte del collegio che decide le impugnazioni allo stato passivo (art. 99 legge fall.).

In sintesi, l'impianto complessivo della riforma è assai discutibile, nella misura in cui, a fronte di una marginalizzazione della funzione giurisdizionale portata alle estreme conseguenze (e, peraltro, non espressamente richiesta né imposta dalla legge delega) consegna di fatto la gestione della procedura esclusivamente o prevalentemente al curatore e soprattutto al comitato dei creditori.

6. LE CONCLUSIONI DELL'ANM

In sintesi, l'Anm prende ancora una volta atto che, sul tema dei riti civili, il legislatore naviga a vista.

Le linee di riforma sembrano sfuggire ad un'impostazione coerente sul piano sistematico, oltre che ad una visione generale dei problemi della giustizia. La recente produzione legislativa suscita complessi problemi di coordinamento, con una tutela a cognizione piena che può essere perseguita con diversi riti, anche per scelta concordata dalle parti.

L'Anm ritiene però che proprio l'*irrazionalità di questa caotica produzione legislativa*, della pioggia scoordinata di interventi caratterizzati dalla mancanza di qualsiasi misura capace di incidere sulle condizioni

organizzative, debba costituire il punto di partenza di una riflessione volta a formulare proposte capaci di aggregare il consenso di magistrati, avvocati, dirigenza e personale amministrativo, di almeno una parte dell'accademia, dei sindacati, degli imprenditori, delle associazioni dei cittadini e dei movimenti dei consumatori, insomma dell'intero mondo che ruota intorno al "pianeta giustizia".

Alcune proposte sono state formulate nel corso della presente relazione, altre potranno emergere nel corso del dibattito in questa sede, altre ancora potranno e dovranno aggiungersi nel corso dei prossimi mesi, auspicando che esse trovino poi maggiore attenzione da parte del mondo politico, rispetto a quella dimostrata nel corso della presente legislatura.

L'Anm in ogni caso ritiene che il percorso sin qui svolto insieme a tutti gli operatori del diritto debba essere rafforzato e rilanciato, superando alcune resistenze che ancora oggi sussistono e che sono dovute più a logiche di rappresentatività che a questioni di contenuti.

Tutti gli impegni sin qui intrapresi dalla magistratura associata, così come di ogni singolo giurista od operatore, indicano la strada da seguire per una Giustizia migliore: quella che porta ad un giudice non più monade isolata, responsabile della singola decisione più che del servizio complessivamente reso, ma ad un giudice preparato che assume la direzione attiva del processo, si fa carico dell'organizzazione, si interroga sugli obiettivi del proprio rendere giustizia, in termini di efficienza, ma anche con la costante attenzione alla qualità degli interessi e dei diritti. Un giudice che si avvale del contributo del lavoro degli altri colleghi e a sua volta dà il proprio contributo per la individuazione di metodi comuni e migliori, ricerca la collaborazione del foro e delle cancellerie, si impegna a conoscere e utilizzare le risorse tecnologiche a disposizione.

Un giudice moderno ed aperto al terzo millennio, in sintonia con lo stato d'animo di ciascun cittadino che lo desidera – per usare le parole del collega Fassone – «laborioso, ma non attento soltanto a fare 'statistica'. Tecnicamente preparato, ma non fanatico del 'combinato disposto'. Capace di ascoltare, più che di esprimere subito le sue convinzioni. Portatore di opinioni, anche ferme, ma disposto a cambiarle dopo avere ascoltato. Osservante del codice deontologico non meno dei quattro codici. Prudente nel discostarsi da ciò che è consolidato, ma coraggioso nel sottoporre a verifica ciò che è pacifico. Consapevole che ogni fascicolo non è una 'pratica', ma un destino umano. Paziente nell'approfondire, indipendente nel giudicare, rispettoso nel trattare».

Ma le proposte dell'Anm indicano anche una avvocatura seria, preparata e professionalmente formata che, cosciente della parte essenziale che svolge nella fondamentale opera della garanzia e della tutela

dei diritti dei cittadini, collabora con il giudice e contribuisce con il suo decisivo apporto, alla costruzione di una democrazia più matura ed effettiva.

Ed indicano, ancora, *last but not least*, dirigenti, funzionari, collaboratori ed operatori di cancelleria, ufficiali giudiziari, ausiliari del giudice che si sentono partecipi con un ruolo importante nel servizio giustizia, coscienti anch'essi di essere irrinunciabili protagonisti, intorno ai quali far ruotare l'intero pianeta Giustizia, e di costituire, con la loro valida ed efficace attività, essenziale garanzia per una pronta e sollecita soddisfazione dei diritti di quei circa dodici milioni di cittadini attualmente coinvolti.

Vorrei concludere – come ha già fatto la collega Luciana Breggia al recente Convegno di Pescara, ove sono state elaborate queste proposte dell'Anm – citando Calamandrei, che ripeteva spesso di avere la convinzione secondo la quale il buon funzionamento della giustizia dipendesse in massima parte dagli uomini più che dalle leggi. Nella sigla posta alla fine di ogni capitolo del libro *Elogio dei giudici scritto da un avvocato* è raffigurata una bilancia che porta in un piatto due grossi volumi e dall'altro una rosa: da un lato le leggi e la dottrina, dall'altro il costume degli uomini che hanno il compito *di far funzionare* quelle leggi; e si vede che, contro ogni legge fisica, la rosa pesa più dei grossi libri.

Bisogna credere fino in fondo, come Calamandrei, che affinché la giustizia funzioni la bilancia penda *dalla parte della rosa*.

GIULIO ROMANO

Componente della Giunta esecutiva centrale dell'Ann

LA GIUSTIZIA PENALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Modifiche di norme di generale applicazione. – 2.1. Il regime delle notificazioni. – 2.2. Il regime delle nullità. – 2.3. La trasmissione degli atti giudiziari. – 3. Modifiche del procedimento e del processo di primo grado. – 3.1. Il regime degli avvisi. – 3.2. Il mutamento del giudice. – 4. Modifiche dei giudizi di impugnazione. – 5. Considerazioni conclusive.

1. INTRODUZIONE

Il sistema penale non esiste per se stesso ma è al servizio della collettività.

Bisogna allora chiedersi prima di tutto che cosa la gente voglia da esso.

La collettività vuole serenità e sicurezza nella vita di tutti i giorni e nei rapporti, giuridici e non, con gli altri.

Al cittadino importa in primo luogo non subire reati e, se proprio non li si è potuti evitare, che essi siano puniti in modo tale che la sanzione costituisca un serio deterrente rispetto al crimine commesso, eviti per un qualche tempo la reiterazione delle condotte devianti, sia volta al reinserimento del reo.

Purtroppo è sotto gli occhi di tutti che i lunghissimi tempi necessari per la definizione dei processi, oltre a costituire un costo inaccettabile per coloro che vengono riconosciuti innocenti, determinano la scarsa efficacia sia della condanna sia della relativa sanzione.

A tal proposito non può non rilevarsi che il ricorso ai riti alternativi, sui quali abbiamo riposto tante speranze e per i quali abbiamo accettato, con conseguenze non sempre facilmente comprensibili dalla gente, di rompere l'equazione reato/pena, si è rilevato insufficiente.

L'efficienza del sistema penale implica dunque, come imposto anche dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali, in primo luogo un modello processuale idoneo a pervenire alla pronuncia definitiva, entro un termine temporale ragionevole.

Al riguardo va peraltro evidenziato che è essenziale che il sistema giudiziario venga dotato di risorse adeguate sia di personale sia materiali; che siano coperti gli organici dei magistrati e del personale; che sia completata l'informatizzazione degli uffici; che sia valorizzata la professionalità del personale giudiziario; che sia realizzato l'ufficio del processo.

La risoluzione di questi problemi deve concorrere con qualsiasi altro intervento, altrimenti ogni riforma appare destinata a non produrre significativi effetti.

Ad ogni modo l'Associazione nazionale magistrati, pur consapevole che il dibattito sull'oggetto e sulle forme del processo penale, anche alla luce delle ancora recenti e profonde riforme costituzionali, dovrà svilupparsi con tempi e cadenze adeguate alla complessità della materia ed all'essenziale coinvolgimento di molte voci di diversa origine, ha inteso approfondire la possibilità di una semplificazione delle procedure e razionalizzazione delle garanzie, nella convinzione che sia possibile recuperare efficienza al sistema senza pregiudicare i diritti di difesa.

Il filo conduttore di questa riflessione è costituito dal riconoscimento, anche nel settore processuale del principio del divieto di "abuso del diritto", vale a dire di un uso del diritto stesso anomalo, in quanto in contrasto con lo scopo per il quale esso è riconosciuto e protetto dall'ordinamento giuridico.

Applicazioni di questo principio, di carattere generale ed immanente all'ordinamento, sono ad esempio presenti nel codice civile, laddove si vietano l'abuso della potestà genitoriale o del diritto di usufrutto oppure dove si prevede il divieto degli atti emulativi.

Ma anche il sistema processuale penale già conosce disposizioni tese a reprimere l'uso strumentale del processo o di singoli istituti.

A tal proposito si possono citare per un verso l'inammissibilità del ricorso in cassazione per manifesta infondatezza o la condanna del querelante che abbia agito con colpa grave al risarcimento dei danni subiti dall'imputato, per un altro la disciplina della sospensione dei termini di custodia cautelare in alcuni casi di sospensione del dibattimento o il divieto di contestazioni a catena, che peraltro palesa come la necessità di un corretto uso del sistema riguardi tutti i soggetti processuali.

Dunque il divieto di "abuso del processo" e dei vari istituti processuali, induce a ritenere che il ricorso ad essi, al di fuori della ragione per la quale sono stati previsti, debba poter essere limitato.

Ovviamente i limiti devono essere positivamente stabiliti sulla base di norme specifiche o degli indici normativi desumibili dal sistema nel suo complesso, senza sconfinare in campi diversi come quello morale o sociale, cosicché la discrezionalità del giudice al riguardo deve essere circoscritta da rigidi parametri di riferimento. In questa direzione muovono le proposte che seguono, elaborate dal gruppo di lavoro composto dai colleghi Furio Ciuffi, Nicola Di Grazia, Francesco Paolo Giordano, Angelo Mambriani, Maria Ida Persico e Stefano Pesci, le quali si concentrano peraltro su aspetti eminentemente pratici, ispirati in gran parte dall'esperienza di chi applica quotidianamente le norme processuali, ne

conosce quindi l'attuazione vivente e ne sperimenta gli eventuali effetti distorti.

Si tratta di aspetti nei quali è parso di individuare regole e forme processuali in cui i costi, in termini di appesantimento degli adempimenti, allungamento dei tempi ed aumento delle spese, appaiono sproporzionati rispetto agli effettivi contenuti di garanzia.

2. MODIFICHE DI NORME DI GENERALE APPLICAZIONE

2.1. *Il regime delle notificazioni*

L'esperienza giudiziaria rivela come l'irragionevole durata del procedimento e del processo penale dipenda in larga misura dalla complessità del sistema delle notificazioni, a volte esorbitante rispetto alla finalità perseguita.

La difficoltà di ottenere in tempi rapidi la notificazione e la prova dell'avvenuta notifica degli atti procedurali e processuali penali, nonché in particolare dei numerosi avvisi previsti dal codice di rito, contribuisce significativamente sia a determinare rinvii delle udienze e di altri atti da assumere sia anche a causare nullità formali che spesso comportano la regressione del processo a gradi o fasi anche di molto precedenti.

In un contesto già particolarmente delicato e complesso la modifica dell'art. 148, contenuta nella novella legislativa n. 155/2005 denominata *antiterrorismo*, che ha vietato al giudice in via assoluta e definitiva di delegare la notifica degli atti alla polizia giudiziaria anche in casi di urgenza e di procedimenti o processi con indagati/imputati detenuti, rischia di determinare di fatto una stasi irreversibile del processo penale.

A tal riguardo, sembra si possano proporre alcuni interventi di riforma del codice di rito.

In tema di notifica di atti all'indagato, il comma 8-*bis* dell'art. 157, come aggiunto dalla novella legislativa n. 60/05, potrebbe essere modificato, prevedendo che il difensore non possa rifiutare di ricevere la notifica salvo che non documenti di avere già rinunciato al mandato.

Qualora il difensore di fiducia rinunci al mandato in epoca successiva alla notificazione, in mancanza di nomina di nuovo difensore di fiducia, dovrebbe potersi applicare la disciplina dell'art. 161 per i casi di dichiarazione/elezione di domicilio rifiutata o inidonea, con conseguente notifica degli atti successivi al difensore di ufficio.

La facoltà del difensore di rifiutare la notifica, attualmente prevista dall'ultimo alinea del comma 8-*bis* dell'art. 157, rischia di rendere di fatto inefficace il principio della notifica nelle mani del difensore di fi-

ducia di atti destinati all'indagato, perché pare astrattamente suscettibile di prestare il fianco a rifiuti impropri e di conseguenza paradossalmente di prolungare invece che diminuire i tempi di notificazione.

Deve osservarsi sul punto, che il diritto di rifiutare la notifica è stato aggiunto in sede di legge di conversione, poiché il decreto legge, non per caso, non lo prevedeva.

Quanto proposto tutelerebbe sia l'esigenza di speditezza del procedimento, rendendo la notificazione all'indagato maggiormente celere, sia le garanzie difensive, riferendosi esclusivamente al difensore di fiducia – che in quanto tale ha certo la possibilità di avvisare l'assistito – e consentendo allo stesso di documentare, purché tempestivamente, di avere rinunciato all'incarico difensivo in data antecedente alla notifica dell'atto destinato all'indagato.

Quanto poi alla disciplina della notifica di atti al difensore, pare necessario attribuire applicabilità generale (e non solo residuale, come attualmente accade) al principio della collegialità della difesa di fiducia, per cui in caso di nomina di due difensori di fiducia la notifica all'uno di un atto equivale a notifica ad entrambi.

Una simile opzione normativa non sembra sacrificare le garanzie difensive; invero per un verso l'esperienza rivela come il coordinamento tra i diversi difensori di fiducia di un medesimo indagato – che non dovrebbero avere difficoltà a colloquiare tra loro – costituisce ormai strategia difensiva largamente preferita e praticata per i positivi effetti che di regola produce sulla buona gestione della difesa tecnica, per un altro il principio sembra già pacificamente esistente nell'ordinamento, sebbene in forma larvata e residuale.

Dunque la previsione secondo cui la notifica di un atto ad uno dei due difensori di fiducia vale per notifica effettuata ad entrambi, consentirebbe di accelerare il procedimento, riducendo il dispendio di tempo, energie e risorse finanziarie per le notificazioni, senza sacrificare apprezzabilmente le garanzie della difesa tecnica.

In linea generale poi, sembrerebbe opportuno prevedere espressamente che, allorché la notificazione di un atto destinato a più soggetti debba venire eseguita nei confronti di una stessa persona – che rappresenti per volontà o per legge più persone quanto al ricevimento della notifica – l'atto vada notificato in unica copia.

In tal modo si ridurrebbe notevolmente il numero delle copie da notificare – con ulteriore risparmio di tempi, energie e denaro – senza sacrificare alcuna garanzia difensiva, dal momento che non vi è dubbio che il difensore che riceve un atto destinato a se medesimo, all'indagato e al codifensore non avrà maggior beneficio né maggiore garanzia se in luogo di ricevere una sola copia ne riceverà tre.

Ancora la ripetuta novella cd. *antiterrorismo*, comportando il sovraccarico degli uffici nep con evidenti ricadute negative sui tempi necessari agli adempimenti, rende necessario prevedere, con le opportune forme di verifica della ricezione, che le notificazioni possano venire eseguite ordinariamente – e cioè non solo in casi di urgenza, non solo dal giudice ma anche dal pubblico ministero e non solo a persone diverse dall'imputato ma anche a quest'ultimo – anche a mezzo del telefono, del fax e della posta elettronica.

Invero i progressi, anche normativi nel settore che interessa – si pensi alla firma elettronica ed alla posta certificata – unitamente alla contemporanea capillare diffusione dei relativi mezzi di comunicazione, consentono di sostenere che l'attuale unicità – salvo urgenza – del sistema della notificazione a mezzo consegna di copia, sia per lo più superata.

D'altra parte l'innovazione ipotizzata consentirebbe una notevole riduzione dei tempi nonché la diminuzione del dispendio di risorse umane e finanziarie, senza apprezzabile nocimento per le garanzie difensive.

Con riferimento alla disciplina delle notificazioni nella fase processuale dibattimentale, deve tenersi conto dell'esigenza, imposta dalla necessaria progressiva omogeneizzazione dei processi penali europei, di garantire che il dibattimento si celebri soltanto allorché l'imputato abbia avuto effettiva conoscenza dell'inizio del medesimo.

Dovrebbe pertanto prevedersi che la prima notifica all'imputato, nella fase dibattimentale e prima dell'apertura del dibattimento, venga eseguita a mani proprie, anche a mezzo della polizia giudiziaria, con sospensione del processo e della prescrizione fino a che la notifica stessa non sia eseguita.

Durante la sospensione del processo naturalmente, dovrebbe prevedersi che il giudice possa pronunciare provvedimenti cautelari ed assumere prove con il mezzo dell'incidente probatorio nei casi previsti.

In questo modo sembra potersi contemperare l'esigenza di non rendere obbligatoria la partecipazione dell'imputato al processo con l'opposta istanza, proveniente dalla realtà europea, di non celebrare processi in contumacia.

La soluzione proposta, consistente nell'accertarsi che l'imputato abbia conoscenza effettiva e personale dell'inizio del dibattimento, richiede certo un'apposita organizzazione e costituisce una eccezione rispetto alla disciplina delle notificazioni all'indagato sin qui tratteggiata. Tuttavia sembra costituire un buon compromesso per conciliare le due esigenze dianzi indicate.

2.2. Il regime delle nullità

Anche la proposta di modifica del regime delle nullità si inserisce nel più ampio discorso delle misure volte ad evitare l'uso strumentale delle regole processuali.

Le innovazioni che si suggeriscono si fondano su due considerazioni.

La prima è che i principi di lealtà delle parti e di economia processuale, tipici del sistema accusatorio, per l'enorme riflesso che hanno sul regolare andamento del processo e sulla certezza dei suoi tempi di celebrazione, devono investire anche la disciplina delle invalidità.

La seconda è che l'aggiornamento del sistema delle nullità si impone per la constatazione che esso è stato trapiantato pressoché invariato da un processo di stampo sostanzialmente inquisitorio a quello attuale.

Inoltre, sul piano fenomenologico, è divenuto ormai inaccettabile che sempre ed in ogni caso, senza possibilità di rimedio in corso di causa, la parte possa sollevare per la prima volta in Cassazione un vizio pur grave quale una nullità assoluta.

Ciò infatti determina sui tempi di svolgimento del processo un effetto dirompente.

Sarebbe peraltro del tutto ultronea una completa rivisitazione dell'istituto, che, nella sue linee essenziali, costituisce un aspetto fondante del sistema processuale, conforme alle nostre tradizioni giuridiche.

Dunque ferma la fondamentale distinzione tra tipi di nullità (relative, intermedie, assolute) quanto a termini di rilevabilità, per ovviare a quanto detto appare invece necessario e sufficiente agire sul sistema delle sanatorie, prevedendo che i casi di sanatoria ed i limiti alla deducibilità (art. 182 cpp) siano estesi alle nullità assolute.

Inoltre, proprio in omaggio al divieto di abuso del processo, si deve stabilire in via generale che quando l'atto, affetto da nullità di qualsivoglia gravità, abbia raggiunto il suo scopo, il vizio sia comunque sanato.

Tutto ciò può essere agevolmente ottenuto sul piano formale eliminando:

- i riferimenti alla insanabilità delle nullità assolute contenuti nei commi 1 e 2 dell'art. 179 cpp;

- il riferimento agli artt. 180 e 181 contenuto nel comma 1 dell'art. 182 (ed adeguatamente riformulando il comma 2);

- la clausola di esclusione contenuta nell'*incipit* dell'art. 183, nel cui ambito andrà aggiunta l'ipotesi di sanatoria concernente il raggiungimento dello scopo dell'atto.

2.3. *La trasmissione degli atti tra uffici giudiziari*

Per realizzare importanti economie appare possibile suggerire l'inserimento tra le norme di attuazione del cpp, di una disposizione che consenta la ordinaria trasmissione al gip, gup, tribunale del riesame, giudice del dibattimento anche di appello nonché alla Cassazione, su supporto informatico degli atti che permettono una simile, agevole duplicazione, con annotazione di conformità agli originali, da parte della cancelleria o segreteria competente.

Parimenti sarebbe opportuno prevedere la possibilità di mettere gli atti a disposizione del difensore sul medesimo supporto.

In questo modo si snellirebbe l'attività delle segreterie e cancellerie e, soprattutto nei procedimenti con molteplici imputati, si realizzerebbero evidenti economie.

3. MODIFICHE DEL PROCEDIMENTO E PROCESSO DI PRIMO GRADO

3.1. *Il regime degli avvisi*

Anche l'esame della disciplina degli avvisi rivela la possibilità di una rivisitazione e razionalizzazione che, contemperando l'indispensabile garanzia del diritto di difesa con il necessario aumento di efficienza, miri a ricondurre entro limiti ragionevoli ed in linea con la media europea, la durata del processo.

L'avviso della conclusione delle indagini preliminari, previsto dall'art. 415-*bis*, potrebbe venire abrogato in relazione a tutti i procedimenti per reati rispetto ai quali sia prevista la celebrazione dell'udienza preliminare nonché, al di fuori di questi, in tutti i procedimenti nel corso dei quali sia stata adottata una misura cautelare, personale o reale.

In questo modo si potrebbe contemperare la necessità di accelerare i tempi del processo, con il diritto dell'imputato di "difendersi provando", che resterebbe comunque direttamente salvaguardato in tutti i procedimenti in cui egli, in assenza di previsione dell'udienza preliminare o di deposito degli atti a sèguito di misure cautelari, potrebbe altrimenti rischiare di trovarsi citato direttamente a giudizio senza avere avuto del procedimento altra conoscenza che l'informazione di garanzia.

Analogamente potrebbe prevedersi l'abrogazione dell'avviso all'indagato del deposito della richiesta del pubblico ministero di proroga del termine per le indagini preliminari, previsto dall'art. 406³, e di abrogare l'udienza attualmente prevista dall'art. 406⁵ nel caso in cui la richiesta di proroga del termine vada rigettata dal giudice, ferma restando la residua disciplina dettata dagli artt. 405, 406 e 407.

In relazione a tale tematica, l'esperienza giudiziaria recente dimostra che a fronte del notevole dispendio di energie, tempo e risorse per notificare l'avviso in parola, il diritto di depositare memorie difensive è esercitato non frequentemente e spesso – attesa l'impossibilità per l'imputato di prendere visione degli atti del procedimento – in maniera necessariamente piuttosto generica.

Ne consegue che tale avviso non sembra significativamente utile dal punto di vista dell'esercizio del diritto di difesa, mentre appare controproducente quanto a speditezza e economia.

Non diversamente l'udienza attualmente prevista prima del rigetto della richiesta di proroga si palesa nella pratica quotidiana pressoché superflua, dal momento che difficilmente il pubblico ministero e/o il difensore possono utilmente interloquire circa la prorogabilità del termine, offrendo al giudice elementi di valutazione ulteriori rispetto a quelli presenti nel fascicolo del procedimento.

Di fatto tale udienza viene normalmente disertata dalle parti (oppure offre l'occasione per sollevare impropriamente eccezioni che non attengono alla materia della decisione, che è costituita esclusivamente dalla prorogabilità del termine), ma comporta un notevole dispendio stante la necessità di notificare i previsti avvisi ed attendere i termini di legge.

3.2. *Il mutamento del giudice*

Con l'attuale art. 190-*bis* il legislatore, sia pur limitatamente a talune ipotesi, ha precisato che la ripetizione dell'assunzione delle prove già formatesi nel contraddittorio delle parti nel medesimo procedimento (incidente probatorio, istruttoria già svoltasi avanti un giudice diverso) od in altro procedimento è possibile soltanto quando riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se sia ritenuto necessario sulla base di specifiche esigenze.

In tali casi il legislatore preferisce opportunamente tutelare, piuttosto che il principio di immediatezza, quello di economia processuale, evitando di imporre una ripetizione ritenuta incapace di portare a conoscenza del giudice significativi elementi informativi nuovi e diversi rispetto a quelli già acquisiti.

Si tratta di un'impostazione costituzionalmente corretta, laddove si consideri che il principio di immediatezza – pur nell'ambito della profonda revisione dell'art. 111 della Costituzione – non è stato inserito nel novero di quelli costituzionalmente tutelati, mentre quello di economia processuale, inteso come ragionevole durata del processo, ha ricevuto esplicito riconoscimento.

Dunque, poiché la regola che consente di non affrontare faticose quanto inutili ripetizioni obbedisce al principio, cui può riconoscersi valenza generale, di evitare l'allungamento dei tempi processuali in assenza di una concreta esigenza di tutela effettiva dei diritti delle parti, sembrano venute meno le cautele che avevano consigliato di limitarne l'ambito di applicazione.

Si propone quindi di estendere a tutti i processi il meccanismo di ammissione probatoria oggi previsto dall'art. 190-*bis* cpp solo con riferimento a processi per determinati reati.

4. MODIFICHE DEI GIUDIZI DI IMPUGNAZIONE

Uno dei settori nei quali si avverte con maggiore evidenza la mancata realizzazione del principio della "ragionevole durata del processo" è proprio quello delle impugnazioni, non toccato dall'ormai ultradecennale riforma ma sul quale è invece prossima ad intervenire la nota, non condivisibile legge che limita i casi in cui il pubblico ministero può proporre appello.

È chiaro che il nodo cruciale è infatti quello dell'equilibrio tra il dovere di un ordinamento moderno di assicurare un accertamento della verità (processuale) quanto più rapido possibile e l'esigenza di permettere in contemporanea una verifica del lavoro svolto al fine di evitare un sempre possibile errore giudiziario. Non vi è dubbio che, privilegiando una visione meramente "efficientista", la soluzione più logica sarebbe quella di concepire due soli gradi, uno di merito, ispirato ed assistito dal principio del contraddittorio, e l'altro di legittimità.

Ma tale conclusione non appare praticabile soprattutto perché vanificherebbe una fondamentale funzione che è propria delle corti supreme: quella della nomofilachia.

Ugualmente impraticabile appare la soluzione che vedesse nella Corte di cassazione un giudice controllore della legalità "nell'interesse dell'ordinamento", lasciando alle corti d'appello il controllo della legalità "nell'interesse delle parti".

Ciò perché in tal modo si affiderebbe alla cassazione un potere quasi (non essendoci nel nostro ordinamento la forza vincolante del precedente) parificabile a quello legislativo e soprattutto, creando di fatto un interlocutore unico e privilegiato dei "poteri forti", si creerebbe un ulteriore "vulnus" alla reale indipendenza della magistratura.

Appaiono quindi non condivisibili, per le problematiche che implicano, le soluzioni estreme.

Sembra maggiormente condivisibile invece, uno sforzo di razionalizzazione dell'attuale strumento dell'appello che da una parte ne con-

tenga l'uso patologico e dall'altro continui ad assicurare il suo ruolo di garanzia.

È chiaro che tale discorso deve riguardare ambedue le parti del processo, in quanto entrambe meritevoli di tutela, sia l'imputato che ha diritto a vedere affermata la sua innocenza (già presunta) sia la collettività ed il suo interesse all'accertamento della verità, rappresentati nel processo dal pubblico ministero.

Non sembra quindi condivisibile l'impossibilità per il pubblico ministero di appellare le sentenze di assoluzione, fondata sull'ingannevole premessa che il giudice di appello non possa rovesciare il giudizio assunto da un giudice di primo grado davanti al quale si sono formate le prove. Tale assunto infatti non considera che il giudice di secondo grado è chiamato, nel caso di appello della parte pubblica, ad accertare se il giudice di primo grado abbia correttamente svolto il processo di valutazione delle prove già assunte (e come assunte) nei casi – diversi dalla mancanza o illogicità della motivazione – come la sottovalutazione di alcuni elementi o la valutazione atomistica e non globale del materiale probatorio.

In questi casi il giudice d'appello, partendo dall'impianto accusatorio già portato alla cognizione del primo giudice, giunge a diversa ed opposta conclusione perché diversamente valuta l'identico materiale probatorio. Premessa tale parità di posizione tra le due parti del processo, la strada da seguire probabilmente è quella di ricondurre l'appello a maggior razionalità, depurandolo da tutto ciò che «favorisce le sue funzioni più ambigue» ed introducendo dei correttivi.

In tale direzione si possono ipotizzare una serie di interventi di facile realizzazione e di minimo impatto "sul sistema", tali da snellire il procedimento senza diminuire le reali garanzie che devono assistere non solo l'imputato ma anche lo svolgimento del procedimento.

Una praticabile soluzione potrebbe essere quella di limitare l'efficacia devolutiva dell'impugnazione prevedendo che, come il ricorso per cassazione, anche l'appello attribuisca al giudice di secondo grado la cognizione limitatamente ai motivi proposti, in modo da escludere la possibilità di modifiche della sentenza impugnata diverse da quelle richieste dall'appellante.

Oggi infatti l'art. 597 comma 1 cpp, come l'art. 515 del codice Rocco, prevede che l'appello attribuisce al giudice di secondo grado la cognizione del procedimento limitatamente ai punti della decisione ai quali si riferiscono i motivi proposti.

Questa ambigua definizione del giudizio d'appello consente oggi al giudice dell'impugnazione di apportare alla decisione impugnata anche modificazioni diverse da quelle richieste dall'appellante, purché ricon-

ducibili ai temi della decisione investiti dall'impugnazione e salvo il divieto di *reformatio in peius*.

Ancora potrebbe essere introdotta una norma che disponga che, nell'ipotesi di impugnazione proposta contro una sentenza di condanna, in caso di declaratoria di inammissibilità, non possa essere rilevata l'estinzione del reato per sopravvenuta prescrizione.

Si potrebbe ancora ipotizzare che tutta la fase dell'appello sia di regola (e quindi non solo nelle ipotesi oggi già previste) celebrata con rito camerale salva la possibilità per ciascuna parte di chiedere, con istanza motivata, delibata dal presidente della sezione, il rito ordinario. Tanto certamente snellirebbe, rendendola molto più celere, l'impugnazione.

Nella medesima direzione, non intravedendosi alcuna plausibile ragione in contrario, si potrebbero affidare alle corti d'appello anche impugnazioni di sola legittimità con riferimento ai provvedimenti diversi dalle sentenze, così individuando l'appello come mezzo d'impugnazione generale e necessario, almeno intermedio quando non sia possibile escludere il ricorso per cassazione.

Non ha certamente senso, ad esempio, che siano attribuite alla competenza della Corte di cassazione, come avviene oggi, anche le impugnazioni proponibili contro i provvedimenti che, non essendo qualificabili sentenze neppure in senso sostanziale e non incidendo sulla libertà personale, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 111 della Costituzione, come i provvedimenti di archiviazione (art. 409 comma 6 cpp) di diniego della revoca della sentenza di non luogo a procedere (art. 437 cpp), di sospensione del processo (artt. 3, 71, 479) e in tema di sequestro (artt. 325 e 737).

Né pare esservi alcuna ragione plausibile per non affidare alle corti d'appello anche impugnazioni di sola legittimità, come appunto quelle proponibili, solo per violazione del contraddittorio, contro i provvedimenti di archiviazione; in questi casi, estranei all'ambito di applicazione dell'art. 111 della Costituzione, il successivo ricorso per cassazione potrebbe essere riconosciuto solo quando si manifestino contrasti giurisprudenziali.

Nella medesima prospettiva si potrebbe ragionare anche con riferimento al procedimento di esecuzione, che dovrebbe rientrare sempre nella competenza del giudice di primo grado, in modo da affidare alla Corte d'appello il (primo o unico) controllo di legittimità sulle decisioni assunte in sede di incidente di esecuzione.

Infine per motivi di moralizzazione del procedimento, si potrebbe restringere l'applicabilità dell'art. 599 cpp solo alle fattispecie che non abbiano già beneficiato in primo grado della diminuzione del rito abbreviato o comunque in modo tale che l'ulteriore diminuzione non possa eccedere il quarto della pena già comminata.

5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In conclusione va comunque rilevato che la Anm è consapevole che, se è possibile migliorare taluni aspetti specifici dell'attuale sistema processuale, tuttavia per rendere un servizio veramente all'altezza delle aspettative della collettività sarà necessario avviare lo studio di più profondi cambiamenti.

Così, ove si consideri che il principio costituzionale della ragionevole durata del processo impone di sanzionare condotte che si esauriscano in tattiche meramente dilatorie o strumentali, sarà necessario aprire un confronto il più ampio possibile sulla possibilità di introdurre nel sistema una disposizione generale sull'abuso che offra al giudice un criterio decisionale applicabile in una molteplicità di ipotesi.

Il primario interesse della gente a non essere vittima di un reato imporrà una riflessione ancor prima che sul terreno della repressione e sanzione su quello della prevenzione della criminalità comune.

In questo settore occorrerà cominciare a chiedersi se le ordinarie misure di prevenzione risalenti al 1956, che pur appartengono al sistema della giustizia penale, non abbiano bisogno di essere ripensate in modo tale da poter divenire un utile strumento di contenimento del disagio sociale che si va sempre più diffondendo e che costituisce la causa di tante, diverse condotte devianti.

A tal proposito sarà necessario interrogarsi se non sia possibile, in un'ottica anche di solidarietà, fare prima del reato, quando ancora non c'è una vittima (anzi due perché anche il reo spesso è una vittima) quello che, ormai dopo il crimine, è chiamata a fare la magistratura di sorveglianza.

Dopo il reato la gente invece vuole si arrivi in un tempo accettabile ad una sanzione che possa costituire un valido e costruttivo deterrente rispetto a future condotte devianti.

Dobbiamo però constatare che spessissimo è evidente la sproporzione tra la complessità ed onerosità del mezzo, cioè il processo, ed il risultato, vale a dire una sanzione che, per come e quando arriva, si rivela di scarsa utilità.

Sarà dunque inevitabile chiedersi se non si debba intervenire, non più separatamente come finora accaduto, bensì congiuntamente, sia sul diritto sostanziale sia su quello processuale.

Sul primo definendo il trattamento punitivo delle singole fattispecie non più aprioristicamente bensì con riguardo a quello che la realtà insegna accadere in concreto.

Sul secondo immaginando percorsi diversi, tarati ciascuno sulle effettive conseguenze a cui possono condurre e così caratterizzati da maggior proporzionalità rispetto al fine concreto.

Le discussioni sulla opportunità di provvedimenti generalizzati di clemenza che ovvino al sovraffollamento delle carceri, proprio in quanto si riaccendono con allarmante periodicità, rendono evidente che sarà necessario approfondire la discussione sulla possibilità di darsi delle regole per affrontare i costi della inadeguatezza del sistema penitenziario in modo non episodico ma razionale.

In questa direzione si potrebbero aprire nuovi scenari sul modo di utilizzazione delle misure alternative.

Nessun dubbio che moltissimi crimini siano posti in essere da tossicodipendenti-rei (perché i rei tossicodipendenti sono altra cosa) la cui devianza è riconducibile in via principale a disagio psicologico e sociale.

Ci si dovrà allora interrogare sulla possibilità di un modello processuale che porti a quello di cui secondo il comune sentire più c'è bisogno: una sanzione che quanto prima conduca più che alla punizione al recupero terapeutico.

L'enorme carico di affari e di singole istanze che affligge la giustizia penale, se per un verso impone al sistema di organizzarsi in modo quanto più possibile efficiente e professionale per farvi adeguatamente fronte, per un altro renderà necessario chiedersi se sia possibile meglio filtrare l'accesso alla richiesta di intervento della giurisdizione, così da evitare che ad essa si faccia ricorso inutilmente o peggio, strumentalmente.

In questa direzione dovranno essere approfonditi con gli esponenti della classe forense aspetti come quelli del ruolo del difensore e dell'accesso all'albo professionale.

La separazione tra magistrati giudicanti e requirenti, sostanzialmente introdotta dalla riforma dell'ordinamento giudiziario della quale sempre si auspica un ripensamento, renderà necessario che il nostro sistema formativo favorisca ancor più di prima lo scambio culturale tra giudici e pubblici ministeri, così che essi non cessino mai di affinare il confronto sulle esigenze e sui valori che entrambi devono tutelare.

NELLO ROSSI

Componente della Giunta esecutiva centrale dell'Anm

IL FUTURO DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

SOMMARIO: 1. L'esigenza di guardare al futuro. – 2. Il ruolo dell'Associazione nel contrastare la legge delega sull'ordinamento giudiziario. – 3. La legge n. 150 del 2005 ed i decreti delegati alla prova della realtà effettuale e della Costituzione. – 4. Per una duplice alternativa: alla “controriforma” ed allo stato di cose preesistente. – 5. Idee e proposte dell'Associazione nazionale magistrati. – 5.1. Misurare il lavoro e valutare la professionalità dei magistrati. – 5.2. Scuola della magistratura e Corte di cassazione: strumenti preziosi per la certezza del diritto. – 5.3. Il codice ed il procedimento disciplinare. – 5.4. Giudice e pubblico ministero: il nostro dissenso sulla separazione delle carriere e la richiesta di una moderna organizzazione degli uffici di Procura. – 5.5. Il circuito dell'autogoverno: il Consiglio direttivo della Corte di cassazione ed i nuovi Consigli giudiziari. – 6. Quale itinerario per il cambiamento?

1. L'ESIGENZA DI GUARDARE AL FUTURO

Il titolo di questa relazione, “Il futuro dell'ordinamento giudiziario”, indica subito dove è rivolto il nostro sguardo, qual è l'orizzonte della nostra riflessione.

È del futuro prossimo dell'ordinamento giudiziario che vogliamo parlare.

Ed al futuro sono rivolte le nostre speranze, le nostre indicazioni costruttive, le nostre offerte di disponibilità alla politica ed al Parlamento della prossima legislatura, comunque sia composto, per affrontare in tempi rapidi ed in termini adeguati una questione – quella dell'ordinamento giudiziario – che nella società e per tutti i magistrati italiani resta tuttora aperta ed irrisolta.

La magistratura – istituzione di frontiera e di cerniera tra lo Stato apparato e lo Stato comunità, tra l'amministrazione ed i cittadini – sa che il suo ordinamento non è un piccolo affare di categoria o di organizzazione burocratica interna ma un tema che investe tutti i cittadini e riverbera i suoi effetti sull'intero sistema economico e sociale.

Un Paese senza rapporti giuridici certi e tutelati in tempi ragionevoli da giudici indipendenti, senza controlli di legalità (non asfissianti ma) effettivi ed incisivi, non attira gli investimenti esteri, scoraggia le intraprese interne, finisce con il vivere in un clima nocivo di permanente insicurezza dei beni fondamentali della vita (la libertà, la sicurezza, l'onore, la proprietà, l'iniziativa economica...), rischia di divenire una negativa eccezione nelle comunità di cui è parte ed imbocca la via del declino e della marginalità nel contesto internazionale.

E la premessa di questa giustizia efficace ed “utile” – che i cittadini italiani hanno il diritto di avere – è un equilibrato “statuto” del giudice e del magistrato che muove l'accusa.

Proprio perché è consapevole di questo la magistratura è pronta a fare tutto ciò che è nelle sue possibilità perché sia rapidamente realizzato un nuovo assetto del suo ordinamento, aderente ai bisogni di giustizia della società italiana ed alle domande di tempestività, di impegno, di laboriosità, di imparzialità che la collettività rivolge ai suoi giudici.

In altre parole: siamo noi i primi a volere un “nuovo” ordinamento giudiziario.

2. IL RUOLO DELL'ASSOCIAZIONE NEL CONTRASTARE LA LEGGE DELEGA SULL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

Essere animati da una forte tensione verso il futuro non significa che intendiamo relegare in archivio la vera e propria “lotta per il diritto” di cui la magistratura italiana è stata protagonista, su più fronti, nel periodo che ci lasciamo alle spalle.

Al contrario assumiamo pienamente questo passato recente, lo iscriviamo tra le pagine più significative della nostra storia collettiva, ne facciamo il punto di partenza dal quale muovere per rivendicare un nuovo assetto della magistratura e salvaguardare il ruolo del potere giudiziario.

In questi anni – realizzando una straordinaria unità di accenti – l'intera magistratura italiana ha rivolto critiche dettagliate e argomentate alla legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario ed ai decreti emanati in attuazione della delega; ha saputo elaborare idee e proposte alternative ad una riforma giudicata mortificante e punitiva; ha dato vita a molteplici iniziative di ferma contestazione delle nuove norme, tra cui – fatto senza precedenti nella sua storia – quattro successive astensioni dal lavoro.

Non abbiamo detto solo «ciò che non siamo, ciò che non vogliamo» ma abbiamo rappresentato, con capacità forte di autocritica e di proposta ciò che siamo e ciò che vogliamo essere nell'interesse dei cittadini.

Gli attori primi di questa straordinaria ed intelligente azione di critica dell'esistente sono stati i singoli magistrati, ciascuno nel proprio ufficio, nella realtà sociale in cui opera, nel contesto istituzionale nel quale è inserito.

Ma l'associazionismo dei magistrati è stato ancora una volta il punto di raccolta e di rilancio delle diverse voci, l'indispensabile collettore di idee, di proposte, di fermenti, il moltiplicatore dei pensieri, delle volontà e delle energie individuali.

Un riferimento collettivo prezioso ed indispensabile per far sentire la nostra voce, per far comprendere a tutti che la posta in gioco, nel confronto sull'ordinamento giudiziario, era ed è altissima: l'apprestamento e la garanzia delle condizioni giuridiche, organizzative e soggettive di una giustizia indipendente, imparziale e tempestiva, garante della libertà di tutti e capace di tutelare quei "diritti" che sono spesso l'unica libertà di cui possono fruire le donne e gli uomini senza potere, siano essi cittadini della Repubblica o persone venute da paesi lontani per lavorare e vivere onestamente nel nostro Paese.

Senza l'Associazione nazionale magistrati la partita dell'ordinamento sarebbe chiusa da tempo.

Senza il suo vivo, originale e radicato associazionismo la magistratura non sarebbe uno dei soggetti più vivi e presenti della vita culturale ed istituzionale italiana, né uno dei protagonisti del confronto sulle questioni di giustizia.

È questa presenza l'unica forma di "protagonismo" che rivendichiamo.

Una "presenza" avversata da coloro che vedono in essa null'altro che un ostacolo ed un impaccio ad una illimitata libertà di manovra; ma riconosciuta, nel suo valore, dalle più alte istituzioni dello Stato, dalla migliore politica e dalla stessa Corte costituzionale (che in più di una pronuncia ha sottolineato come la cultura del giudice e della giurisdizione elaborata collettivamente dai magistrati italiani abbia costituito il migliore antidoto ed il veicolo per il superamento di mentalità castale, chiusa e corporativa).

3. LA LEGGE N. 150 DEL 2005 ED I DECRETI DELEGATI ALLA PROVA DELLA REALTÀ EFFETTUALE E DELLA COSTITUZIONE

L'azione dei singoli e della magistratura associata ha dato molti frutti.

Nonostante l'obiettivo difficoltà di coinvolgere ed interessare la più larga opinione pubblica su temi difficili, tecnici, resi addirittura astrusi dal modo di scrivere le leggi; nonostante le ostilità e le difficoltà di far sentire la nostra voce e le nostre ragioni che spesso non possono essere sintetizzate in una battuta ad effetto, nonostante tutto questo, un numero via via crescente di operatori del diritto, di intellettuali, di uomini politici, di cittadini ha colto le incongruenze ed i caratteri regressivi della nuova normativa, l'ha riconosciuta e definita come un progetto di restaurazione, come la "controriforma".

Certo la legge delega è stata approvata; i decreti delegati sono stati varati; il burocratico ruolino di marcia di una riforma burocratica è stato, sia pur faticosamente, rispettato, senza peraltro cogliere l'occasione alta di un ripensamento e di una correzione di rotta offerta dal-

l'ampio ed articolato messaggio con il quale il Presidente della Repubblica ha rinviato alle Camere il testo della legge.

Ma a dispetto di tutto ciò è difficile affermare che i sostenitori della legge delega siano riusciti nel loro intento più ambizioso: presentarsi agli occhi dei cittadini come efficaci riformatori alle prese con una burocrazia riottosa ad ogni rinnovamento, "corpo" inerte ed insensibile, interessato solo a difendere privilegi di *status*.

Ed è ancora più arduo sostenere che dal faticoso parto legislativo sia nato un organismo vivo e vitale, una legge capace cioè di una esistenza effettiva e dignitosa ed in grado di superare la duplice prova dell'impatto con la realtà effettuale e dell'inserimento nel quadro dei principi costituzionali.

Il rispetto che dobbiamo ad una legge dello Stato non ci impedisce infatti di vedere e di dire, ancora una volta, che la legge approvata è concretamente inadatta a vivere, a funzionare, a regolare durevolmente l'ordinamento della magistratura ed è in profondo dissidio con la legge più alta, scritta nella Costituzione.

Per un verso la riforma appare già oggi – e cioè ben prima di ogni suo contatto con la vita reale – concretamente irrealizzabile ed ingestibile in molte delle sue statuizioni organizzative: penso in particolare al macchinoso sistema dei concorsi ed al meccanismo istituzionale destinato a produrre una separazione giuridica e di fatto delle carriere di giudici e pubblici ministeri.

Per altro verso la riforma si preannuncia foriera di straordinarie tensioni nelle sue parti più ideologiche e mortificanti: mi riferisco ad esempio al diritto disciplinare ed al modello, premoderno, di organizzazione interna delle Procure della Repubblica.

Infine essa contrasta in numerosi punti specifici e nel suo impianto complessivo con la Costituzione ed è perciò affetta da quella gravissima patologia – l'incostituzionalità diffusa o sistemica – già rilevata da molti autorevoli studiosi ed uomini politici.

Chiediamo perciò alla politica, ed in particolare a chi avrà la grande responsabilità di reggere questo Paese nel prossimo futuro di cambiare rotta sinché si è in tempo.

E chiediamo che chi avrà la responsabilità delle decisioni ultime le assuma dopo aver ascoltato ciò che hanno da dire le donne e gli uomini che fanno i magistrati.

4. PER UNA DUPLICE ALTERNATIVA: ALLA "CONTRORIFORMA" ED ALLO STATO DI COSE PREESISTENTE

Sollecitiamo in particolare ed al tempo stesso offriamo un impegno per realizzare una duplice alternativa.

Un'alternativa alla controriforma e, al tempo stesso, un'alternativa allo stato di cose esistente prima di questa riforma, anch'esso per più aspetti inadeguato ed insoddisfacente.

Sia chiaro: non intendiamo affatto mettere sullo stesso piano la legge di restaurazione che porta il nome del Ministro Castelli (anche se è frutto, per così dire, di più menti: Gargani, Vietti, La Russa, Bobbio, Nitto Palma ed altri) e l'assetto della magistratura che si era venuto formando, nell'arco di decenni, attraverso una serie di leggi dirette a rimuovere i tratti più autoritari dell'ordinamento Grandi e a rinnovarne profondamente la struttura, con lo sguardo rivolto alla Costituzione.

È pura propaganda, storicamente falsa, che l'ordinamento Castelli succeda all'ordinamento Grandi voluto per la magistratura dal fascismo-regime.

Ed è vero, invece, che l'ordinamento Castelli mira a cancellare proprio i tratti rinnovatori dell'ordinamento Grandi introdotti durante cinquant'anni di storia repubblicana.

Ma nonostante ciò non rivendichiamo il puro e semplice ripristino delle norme preesistenti e siamo i primi ad indicare l'esigenza di una alternativa non solo alla controriforma ma anche ad un passato insoddisfacente.

Con questo spirito diciamo ciò che riteniamo utile fare, dimostrando che ciò che è utile può essere fatto in tempi estremamente contenuti e ravvicinati.

Naturalmente, data la straordinaria ampiezza dei temi in discussione, sarò costretto a sintesi estreme su molti punti e talora a vere e proprie omissioni.

Ma ciò che conta è indicare le linee guida di una elaborazione ampia e specifica ed il senso complessivo delle nostre posizioni.

Ad integrare le lacune di questa relazione varranno gli scritti, i documenti, le prese di posizione collettive dell'associazionismo sui temi trattati e segnatamente le dettagliate analisi critiche di tutti i decreti governativi elaborate dall'Associazione e pubblicate sul suo sito ed il documento elaborato dal gruppo di lavoro sull'ordinamento giudiziario.

5. IDEE E PROPOSTE DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI

5.1. *Misurare il lavoro e valutare la professionalità dei magistrati: le valutazioni di professionalità*

Prendiamo le mosse dal tema, per noi più spinoso: la misurazione della "quantità" di lavoro ed il giudizio sul "valore" e sulle capacità professionali dei magistrati ovvero le cd. valutazioni di professionalità.

Un tema spinoso perché ci ha imposto e ci impone anche la critica di noi stessi e del sistema di autogoverno e ci costringe a riflettere sul fatto che compiacenze ed indulgenze verso “pochi” magistrati improduttivi, inadeguati, neghittosi, hanno spesso fatto pagare un prezzo assai alto in termini di credibilità ai “molti” magistrati che lavorano con straordinaria dedizione e capacità.

Partendo da questa consapevolezza abbiamo indicato in termini dettagliati come misurare meglio di quanto sia avvenuto sino ad ora la produttività di ogni singolo magistrato e come valutare, in modo più accurato e fedele, il suo valore e le sue attitudini professionali.

Non si tratta di indicazioni generiche né solo di proposte indirizzate alla politica.

Il Csm, nel corso della presente consiliatura, ha compiuto un notevole sforzo di aggiornamento e di miglioramento della circolare – risalente al 1985 – che detta i criteri per la formulazione dei “pareri” dei capi degli uffici e dei Consigli giudiziari sulla professionalità dei magistrati, modificandola con le delibere del 23.7.2003 e del 26.1.2005 e giungendo a risultati significativi.

In primo luogo è stato superato un antico tabù – nato dal timore di giudizi ideologici sul merito delle decisioni del magistrato – che precludeva l’analisi e la valutazione concreta dei provvedimenti giudiziari nei pareri resi sui magistrati dai capi degli uffici e dai Consigli giudiziari.

Un superamento equilibrato perché il Csm ha chiarito che la valutazione dei provvedimenti non deve tradursi in consensi o dissensi sul merito delle decisioni ma deve investire esclusivamente i profili tecnico-professionali e le caratteristiche complessive dei provvedimenti (cioè la qualità della esposizione dei dati di fatto e delle argomentazioni giuridiche svolte) ed ha previsto inoltre che vi siano criteri automatici di individuazione dei campioni di provvedimenti da esaminare e valutare.

In secondo luogo è stato opportunamente previsto che i pareri non siano più redatti in forma libera, secondo l’estro degli estensori, ma seguano schemi omogenei e corrano sul filo di voci predeterminate; con l’effetto di accrescere l’oggettività e la comparabilità dei giudizi formulati dai dirigenti e dai Consigli giudiziari, organi consultivi del Csm operanti diversi distretti giudiziari.

Anche l’Associazione nazionale magistrati ha lavorato intensamente sul tema delle ordinarie verifiche di professionalità, offrendo su questo delicato terreno un forte contributo di idee e di proposte (tanto più impegnative perché frutto di un intenso lavoro collettivo del gruppo di lavoro coordinato da Maurizio Millo, giunte all’esito di quattro seminari in sede locale e di un seminario centrale e raccolte in un libro cu-

rato direttamente da Edmondo Bruti Liberati, all'epoca presidente della nostra associazione).

Per essere fino in fondo chiari: sulla base dell'elaborazione collettiva dell'associazione oggi nessun magistrato dell'Anm potrebbe ripetere le critiche che furono in passato rivolte al disegno di legge Flick sulle valutazioni periodiche di professionalità.

È a partire da questa posizione severa nei nostri confronti, da questa prassi rinnovata, da queste proposte pubbliche e vincolanti per tutta l'associazione che ribadiamo la nostra contrarietà alla macchina da concorsi messa in piedi dalla legge 25 luglio 2005 n. 150 ed alla frantumazione in compartimenti stagni delle funzioni giudiziarie.

Se fossimo una piccola ed astuta burocrazia, potremmo sfruttare la forza del tempo e dell'inerzia ed aspettare che la fastosa macchina da scena dei concorsi per esami o per titoli ed esami si inceppi al primo tentativo di metterla in moto e si surriscaldi inutilmente senza avanzare di un solo metro.

Ma poiché non siamo dei burocrati – come abbiamo tenuto a riaffermare già nell'intitolazione di questo congresso – e siamo preoccupati del prezzo che la collettività pagherebbe per questo fallimento ingegneristico, mettiamo ancora una volta in guardia in primo luogo sulla impraticabilità ed in secondo luogo sui guasti del nuovo sistema.

Come è stato messo in luce nel documento del nostro gruppo di lavoro l'idea di una doppia corsia, una larga ed a scorrimento lento per i magistrati per così dire “comuni” e l'altra più stretta e veloce per i magistrati “in carriera”, non migliorerebbe il servizio reso ai cittadini.

Al cittadino infatti interessa molto che il suo giudice o il pubblico ministero che tratta il caso che lo riguarda (come imputato o vittima di un reato) sia dotato di un livello di professionalità adeguato e controllato periodicamente ed interessa poco che altrove (in altre sedi, in altri gradi di giudizio che magari non attingerà mai per ragioni di carattere economico) vi sia un gruppo di magistrati “eccellenti”.

Senza contare che incentivare il rapido esodo dei “migliori” magistrati dalle funzioni di primo grado a quelle dei gradi successivi significa sguarnire la prima linea dell'interpretazione e dell'applicazione del diritto nella quale si affrontano in prima battuta quelli che gli inglesi definiscono *hard cases*, i casi più nuovi, più ardui, meno assistiti da precedenti.

In conclusione sul punto: i magistrati chiedono un sistema rigoroso di controlli sulla laboriosità e sulla professionalità ma non ritengono affatto che il concorsificio sia una risposta all'altezza del problema.

Insistono perciò nel sollecitare innovazioni che mirino ad assicurare un standard elevato di professionalità di tutti i magistrati in servi-

zio ed a penalizzare con misure di diversa intensità, che vanno dal blocco della progressione economica sino alla dispensa dal servizio, coloro che per diverse ragioni soggettive od oggettive non sono più in grado di assicurare il rispetto di un tale standard.

5.2. Scuola della magistratura e Corte di cassazione: strumenti preziosi per la certezza del diritto

I magistrati sono vivamente interessati alla realizzazione di una Scuola della magistratura.

Essi parlano però di una Scuola che non abbia – come quella delineata dalla legge – la modesta funzione di accompagnare e scandire le tappe di una carriera burocratica distribuendo titoli per i concorsi ma assuma su di sé il compito della formazione permanente dei magistrati, combinando interventi di formazione organica ed iniziative di aggiornamento e confronto professionale e garantisca così ai cittadini come ai magistrati che la necessaria mobilità professionale non sia evento traumatico e problematico.

Una Scuola che rappresenti la prosecuzione e lo sviluppo della felice esperienza di formazione del Csm e della formazione decentrata, che recepisca il meglio di questa esperienza e non nasca da una cesura ed una rottura con quanto fatto sino ad ora.

Una Scuola, infine, autonoma sul piano tecnico e culturale ma non separata e contrapposta al circuito dell'autogoverno diffuso ed alle concrete esigenze di formazione che nascono dal lavoro professionale e che fornisca un decisivo contributo alla realizzazione di un risultato che ci sta straordinariamente a cuore: la certezza del diritto.

La possibilità di prevedere razionalmente le decisioni delle corti costituisce un bene essenziale di una società moderna, un indispensabile punto di riferimento di ogni scelta economica, dei comportamenti collettivi e delle condotte individuali ed un'irrinunciabile garanzia di uguaglianza dei cittadini di fronte all'unico diritto che varca la soglia dell'astrazione ed investe le donne e gli uomini in carne ed ossa: il diritto vivente nell'applicazione giurisprudenziale.

Ma proprio perché vediamo i limiti, e talvolta i danni, di una discrezionalità esercitata solitariamente, vogliamo che la Scuola della magistratura sia componente e stimolo alla definitiva affermazione anche nel nostro Paese di quella che, nei paesi di cultura anglosassone, viene chiamata la "comunità interpretativa" composta da studiosi del diritto, da avvocati, da magistrati.

Immaginare che una maggiore certezza del diritto si possa produrre per altre vie – burocratiche, gerarchiche o disciplinari che siano –

è una pura illusione se si hanno presenti la quantità e la qualità delle leggi e la quantità delle decisioni assunte quotidianamente dai giudici nel nostro Paese.

Se nei moderni ordinamenti è ineliminabile la discrezionalità interpretativa del giudice e se la certezza del diritto è un obiettivo che si vuole realmente raggiungere, solo l'esistenza di una "comunità interpretativa" e la costante elaborazione della sua cultura può selezionare rapidamente le opzioni interpretative, mostrare le ragioni tecniche e pratiche delle scelte interpretative migliori e farle prevalere stabilmente.

A questo fine occorre mettere in campo molti strumenti: strumenti di "formazione" degli operatori del diritto, di costante ed aggiornata "informazione" sulla giurisprudenza attraverso le più moderne tecniche informatiche, di valorizzazione dei precedenti e delle pronunce del giudice di legittimità.

La Scuola della magistratura è uno di questi strumenti e deve essere perciò concepita ed organizzata per armonizzare esperienze, idee ed orientamenti e non per conformare burocraticamente le donne e gli uomini che amministrano giustizia.

Un altro veicolo di questa armonizzazione è la Corte di cassazione.

Come essa stessa ha più volte ribadito nei documenti di grande valore elaborati dai magistrati di legittimità, la Corte di cassazione è il vertice del sistema delle impugnazioni, l'organo di controllo della legittimità dei provvedimenti, il produttore della certezza possibile del diritto e non il vertice organizzativo o burocratico o gerarchico dei giudici.

La direzione scelta dal legislatore in questi ultimi anni è stata esattamente opposta.

Da un lato vi sono state leggi di riforma – da ultimo, la cd. legge Pecorella – che hanno sconvolto in termini unilaterali ed al di fuori di un organico disegno di revisione l'intero sistema delle impugnazioni e depotenziato la funzione più alta e vitale della Corte, compromettendone la funzionalità.

Dall'altro lato la legge n. 150 vuole attribuire alla Corte un potere (spesso decisivo) nella selezione degli uomini e non degli indirizzi giurisprudenziali, nella conformazione dei magistrati e non nella individuazione delle interpretazioni più valide, destinate a durare nel mondo giuridico.

In poche parole: si rende più difficile il compito naturale dei magistrati di legittimità e gli si affida invece un ruolo improprio distribuendoli ampiamente nelle commissioni di concorso e nelle altre sedi della selezione dei magistrati.

Il meditato rifiuto di questo ruolo di "potere" sugli uomini e la vivace difesa della funzione giuridica più alta della Corte avrebbe già

dovuto indurre ad un ripensamento interlocutori meno prevenuti e meno sordi, meno ossessionati dalla forma della piramide gerarchica e dalle scorciatoie burocratiche inutilizzabili per risolvere il problema complesso della certezza del diritto e della prevedibilità delle decisioni delle corti.

5.3. *Il codice ed il procedimento disciplinare*

I magistrati vogliono un codice disciplinare degno di questo nome.

Un codice disciplinare che alla tipicità e chiarezza delle figure di illecito disciplinare colleghi norme di chiusura sì elastiche ma non tali da vanificare e contraddire l'impegno della tipizzazione degli illeciti.

Parliamo di un codice rigoroso come rigorosa è la nostra funzione di magistrati ma non liberticida e mortificante.

Un codice attento ai profili della "visibile" indipendenza ed imparzialità del magistrato ma non pregiudizialmente ostile alla figura del magistrato cittadino che è propria della realtà italiana e che ha costituito il modello dei migliori giudici del Paese.

E ancora un codice che non dia vita ad un "diritto disciplinare della apparenza" incredibilmente prefigurato nella legge delega e pedissequamente riprodotto nel decreto delegato sulla giurisdizione disciplinare

Non si tratta di ricominciare da capo a tessere la tela del codice, disfando interamente il già fatto; ma di recepire il portato di una lunga elaborazione, di riguardare i contenuti di una serie di disegni di legge non approvati e di rileggere – alla luce di questi apporti – il codice ora varato, espungendo da esso le numerose ipotesi di illecito limitatrici di libertà e diritti fondamentali del magistrati o mortificanti della sua dignità professionale o più semplicemente ispirate da pregiudiziali diffidenze quando non da ostilità dichiarate.

Un codice siffatto avrebbe riflessi importanti sull'altra grande questione della giustizia disciplinare: il procedimento ed il giudizio.

Una tipizzazione finalmente adeguata degli illeciti consentirebbe di dar vita ad un regime di esercizio dell'azione disciplinare caratterizzato da una discrezionalità razionale, responsabile e controllabile che costituisce la soluzione in assoluto migliore.

Abbiamo indicato i pericoli, le incongruenze, le contraddizioni della scelta della obbligatorietà dell'azione disciplinare sia all'epoca della Bicamerale sia nell'iter di approvazione della legge delega.

Oggi, dopo aver letto il decreto delegato, constatiamo che esso, incredibilmente, non prevede neppure una procedura di rapida definizione e archiviazione degli esposti manifestamente infondati e pretestuosi.

Sarà dunque necessaria una sentenza per ogni esposto disciplinare anche il più cervelotico ed il più manifestamente infondato.

Infine, nel ribadire la validità di un sistema di esercizio dell'azione disciplinare imperniato su due titolari, diversi per collocazione, ruolo e sensibilità istituzionale (il Ministro della Giustizia ed il Procuratore generale presso la Corte di cassazione), riteniamo che non possa entrare a regime la singolare normativa sul giudizio disciplinare che fa del Ministro un protagonista improprio del procedimento e gli consente in ogni momento di integrare, modificare, surrogare, smentire l'operato della Procura generale; sino al punto di rendere possibile che il magistrato incolpato si trovi di fronte non uno ma due rappresentanti della accusa, magari portatori di strategie diverse o contraddittorie.

5.4. *Giudice e pubblico ministero: il nostro dissenso sulla separazione delle carriere e la richiesta di una moderna organizzazione degli uffici di Procura*

L'intera magistratura ribadisce qui il suo netto dissenso verso la vera e propria separazione delle carriere giudicante e requirente che è stata introdotta dalla legge n. 150 del 2005.

Che si tratti di separazione delle carriere e non delle funzioni (con tutto quello che essa comporta in termini di diversità e di divaricazione di esperienze professionali, di ruoli processuali, di interessi e di culture) è reso evidente, per i giovani magistrati, dalle norme che regolano la prima scelta, non più reversibile, della carriera da seguire.

Ma vale anche per i magistrati in servizio perché – entro tre mesi dalla data in cui acquista efficacia il primo decreto legislativo che riguarda la carriera – tutti i magistrati avranno tre mesi di tempo per decidere definitivamente se vogliono optare per il mutamento delle funzioni che svolgono, giudicanti o requirenti che siano.

Per parte nostra avvertiamo che, sul terreno professionale, la separazione non produrrà giudici e pubblici ministeri migliori e più preparati.

Chiunque conosca la realtà del giudiziario sa che svolgere ruoli diversi è una esperienza straordinariamente positiva e formativa. Senza azzardare paragoni complessivi, che sarebbero impossibili, va ricordato che in altri paesi (e segnatamente nei paesi di cultura anglosassone) la pluralità dei ruoli svolti è ritenuta un fatto positivo.

Vedere la scena del processo “da tutti i lati” e interpretare i diversi ruoli è, da un punto di vista strettamente professionale, l'esperienza più ricca e significativa, come sa chiunque abbia frequentato le aule giudiziarie.

Certo ci sono moltissimi casi di felice “vocazione” esclusiva per un determinato ruolo; ma un osservatore attento non può non vedere anche i rischi di “deformazione professionale” che ne derivano tanto per il pubblico ministero quanto per il giudice.

L'argomento professionale è dunque il più debole tra quelli invocati a favore della separazione delle carriere.

Né ha valore decisivo il secondo argomento cui si fa generalmente ricorso per sostenere la validità della separazione delle carriere: l'equilibrio delle parti nel processo.

Se davvero vi è stata una fase iniziale di funzionamento del nuovo codice di procedura penale potenzialmente caratterizzata da squilibri del procedimento e del processo penale a favore del pubblico ministero, oggi quello squilibrio non esiste più dal momento che è grandemente cresciuta la possibilità dell'indagato di sollecitare il controllo del giudice sull'operato del pubblico ministero ed è stata disciplinata la materia delle indagini difensive.

Piuttosto permangono e si riflettono sul processo penale gli squilibri della realtà economica e sociale; al punto che si è creato un processo a due velocità, che corre celere e fluido nelle direttissime o nei riti abbreviati per i crimini di strada e per i soggetti deboli e si inceppa irrimediabilmente quando entrano nel raggio del processo imputati forti e potenti.

In questo contesto l'idea che un pubblico ministero “collega” del giudice fruisca di un pregiudizio favorevole e sia avvantaggiato rispetto al difensore è quotidianamente smentita dalla realtà.

Basta riflettere all'elevato numero di assoluzioni che si hanno nel nostro ordinamento, che certo non è inferiore a quello di altri paesi in cui le carriere dei giudici e dei rappresentanti della pubblica accusa sono separate.

Del resto se si segue questa deriva psicologica, perché non si dovrebbero guardare con sospetto anche i rapporti di colleganza tra i giudici di diverso grado?

Nel loro quotidiano lavoro i giudici del riesame, i giudici di appello, i giudici della Corte di cassazione riformano o annullano provvedimenti dei loro “colleghi” giudici, senza sentirsi in alcun modo condizionati; ed allo stesso modo ogni giorno i giudici penali “smentiscono” i pubblici ministeri assolvendo “imputati qualsiasi” o “imputati eccellenti” senza avvertire nessuna forma di imbarazzo o di condizionamento.

Nella lunga *querelle* sulle carriere, non si è forse riflettuto abbastanza al concetto di “ruolo” professionale. Un concetto molto studiato dai sociologi che lo definiscono come un “insieme di aspettative di condotta” che confluiscono su di un soggetto chiamato a svolgere un de-

terminato compito e contribuiscono a conformarne il comportamento concreto.

Un giudice opera sotto lo sguardo dei diversi attori del processo; ha una sua giurisprudenza cui ha il dovere di essere coerente; sa che normalmente il suo provvedimento sarà sottoposto al controllo di un giudice superiore e potrà essere commentato dagli studiosi. Come si può pensare che su tutto questo possa prevalere, all'atto della decisione, la generica colleganza o anche l'amicizia con il pubblico ministero?

Per questo chiediamo di restare in un'ottica istituzionale e di ricercare soluzioni serie che – senza giungere ad una separazione delle carriere, culturalmente e professionalmente dannosa – garantiscano che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti (o viceversa) avvenga in forme e con modalità professionalmente controllate e non traumatiche; effettuando una verifica professionale rigorosa all'atto del passaggio e prevedendo che il magistrato che passa dall'area della magistratura giudicante a quella della magistratura requirente (o viceversa) debba esercitare le nuove funzioni in una diversa sede giudiziaria, ad es. in un diverso circondario di tribunale o in diverso distretto giudiziario.

Ma vi è anche un altro aspetto particolarmente allarmante della controriforma: il modello di organizzazione delineato per gli uffici di Procura dalla legge n. 150 del 2005 e dal relativo decreto delegato.

Un modello che non esitiamo a definire premoderno e istituzionalmente pericoloso.

Premoderno, perché ormai nessuna struttura – pubblica o privata – che svolge funzioni complesse e raccoglie in sé professionalità elevate adotta al suo interno forme di gerarchia “personale” (che V. Bachelet nei suoi scritti sulla organizzazione amministrativa riteneva proprie solo dell'organizzazione militare) ed opera senza rispettare la sfera di autonomia tecnica dei professionisti che vi lavorano.

Come è stato giustamente messo in rilievo nel documento del gruppo di lavoro dell'associazione:

a) «il sistema di risoluzione dei contrasti tra procuratore e sostituti sfociati nella revoca della delega con la correlata previsione di trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione (titolare dell'azione disciplinare) assume un significato inquietante e oggettivamente penalizzante soprattutto per il magistrato in posizione sottordinata»;

b) «la previsione di criteri di carattere generale che il dirigente è chiamato a dettare in ordine, ad esempio, all'impiego della polizia giudiziaria si presta, se non mediata nella sua applicazione pratica da senso di responsabilità ed intelligenza, a produrre effetti negativi»;

c) è «grave in relazione al quadro costituzionale... il potere del dirigente di imporre di fatto ai sostituti veri e propri obblighi di facere (assai più limitativi dell'indipendenza interna della possibilità di revoca motivata della delega in caso di contrasto) mediante la previsione di criteri specifici da seguire nella trattazione dei procedimenti, che obbligano il sostituto a determinarsi nella conduzione delle indagini anche al di là e contro le sue convinzioni di merito e di opportunità».

Il sistema è inoltre istituzionalmente pericoloso perché un assetto degli Uffici di Procura molto più gerarchizzato dell'attuale (che pure è già gerarchico) ed incentrato sulla figura di un dirigente dell'ufficio, titolare esclusivo delle funzioni, che tutto dirige e controlla e di tutto risponde in prima persona, prefigura una sorta di responsabilità oggettiva (assai simile alla responsabilità di un prefetto o di un questore) e sembra costituire il preludio di un nuovo atto: l'attrazione nell'orbita dell'esecutivo e della responsabilità politica delle figure dei capi degli Uffici di Procura.

5.5. Il circuito dell'autogoverno: il Consiglio direttivo della Corte di cassazione ed i nuovi Consigli giudiziari

Si è sostenuto che questo è il capitolo meno negativo del nuovo ordinamento giudiziario.

Un risultato non difficile da ottenere, data la vetustà delle norme regolatrici dei Consigli giudiziari e l'assenza di un consiglio giudiziario della Corte di cassazione, solo in parte colmata con l'istituzione, ad opera dell'attuale Presidente della Corte, di un gruppo consultivo i cui membri sono designati dalle diverse Sezioni.

Anche in questo ambito non mancano però alcune critiche di fondo alla impostazione adottata e rilievi tecnici specifici sulla fattura delle nuove norme (per i quali ultimi si rinvia all'approfondito documento del gruppo di lavoro dell'Anm).

Se l'istituzione del Consiglio direttivo della Corte di cassazione rappresenta, come si è detto, una novità di indubbio rilievo, il tratto positivo dell'innovazione appare sminuito dalla "composizione" del nuovo organismo che gli conferisce un carattere spiccatamente verticistico.

Ai due membri di diritto del Consiglio direttivo (il Primo Presidente ed il Procuratore generale) si affiancano, infatti, due membri esterni (un professore ordinario di materie giuridiche designato dal Consiglio universitario nazionale ed un avvocato nominato dal Consiglio nazionale forense), due magistrati che esercitano funzioni direttive (rispettivamente giudicanti e requirenti) e solo tre magistrati non inve-

stiti di funzioni direttive (due giudici ed un sostituto procuratore generale).

Pur essendo chiamata ad eleggere “tutti” i componenti togati, la stragrande maggioranza dei magistrati della Corte – i consiglieri – avrà solo tre rappresentanti della propria categoria in seno al Consiglio direttivo della Corte, corrispondenti ad un terzo del Consiglio stesso.

Inoltre il sistema di elezione dei componenti togati riproduce quello attualmente in vigore per le elezioni del Csm.

Le elezioni dovrebbero perciò svolgersi sulla base di autocandidature individuali, con l’espressione da parte di ogni magistrato di quattro voti singoli per ciascuna delle quattro categorie di rappresentanti (direttiva giudicante, direttiva requirente, giudicante e requirente).

Valgono qui tutte le perplessità e tutti i rilievi critici già espressi su di un siffatto sistema elettorale all’epoca della sua introduzione per le elezioni dei membri togati del Csm.

Si tratta infatti di un sistema elettorale maggioritario, che ignora e comprime il pluralismo ideale e culturale della magistratura e risulta del tutto inidoneo per la provvista di un organismo che non ha funzioni di governo (che possono richiedere maggioranze omogenee e coese) ma compiti di valutazione della professionalità e funzioni consultive (che per loro natura richiedono giudizi puntuali e differenziati e non voti di maggioranze predeterminate).

Da ultimo va segnalato che il Consiglio direttivo esercita le sue funzioni con un assetto a geometria variabile.

Infatti i due rappresentanti esterni partecipano solo alla elaborazione del parere sulla tabella della Corte di cassazione (art. 7, lett. *a*) ed all’esercizio della funzione di vigilanza sull’andamento degli uffici (art. 7, lett. *d*) mentre il CD è composto esclusivamente da magistrati (i capi di corte ed i rappresentanti dei magistrati) nell’esercizio delle altre funzioni consultive, di vigilanza e di valutazione sulla professionalità dei magistrati della Corte.

Una soluzione che opera una meditata apertura ad apporti esterni al corpo dei magistrati in ordine a questioni di interesse generale, lasciando ai capi di corte ed ai membri togati le funzioni consultive e di vigilanza che riguardano i singoli magistrati, il loro *status*, la loro carriera nonché le valutazioni sulla loro professionalità.

Per quanto attiene ai Consigli giudiziari si rileva che la loro struttura risulta differenziata in relazione al numero dei magistrati da amministrare nel tentativo di adeguare la composizione degli organismi ai diversi carichi di lavoro amministrativo: una soluzione che potrà dare frutti positivi solo se sarà combinata a provvedimenti diversificati del Csm in tema di esonero parziale dal lavoro giudiziario dei membri dei Consigli.

In ordine al sistema elettorale – che replica il modello delle elezioni dei membri togati del Csm – valgono i rilievi critici già espressi nel parlare del Consiglio direttivo della Corte di cassazione e le fortissime preoccupazioni per l'impropria adozione di un sistema elettorale atomistico e maggioritario per la provvista di un organismo che esercita funzioni consultive e di giudizio professionale.

Al pari di quanto stabilito per il Consiglio direttivo della Corte di cassazione anche per i Consigli giudiziari è previsto un funzionamento a geometria variabile.

I membri dei Consigli che non sono magistrati ordinari partecipano solo alla elaborazione dei pareri sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali e sui criteri per l'assegnazione degli affari di cui all'art. 7-ter del RD n. 12 del 1941, all'esercizio della funzione di vigilanza sull'andamento degli uffici ed alla formazione dei pareri sull'organizzazione ed il funzionamento degli uffici del giudice di pace.

Il Consiglio è invece composto esclusivamente da magistrati ordinari (i capi di corte ed i rappresentanti dei magistrati) nell'esercizio delle altre funzioni consultive, di vigilanza e di valutazione sulla professionalità dei magistrati del distretto.

Il più volte citato documento del gruppo di lavoro, coordinato dal segretario generale dell'Anm, Antonio Patrono, svolge sul punto considerazioni che vale la pena di riportare integralmente: «Va considerato positivamente il contributo conoscitivo richiesto all'Avvocatura locale (del resto già auspicato, ancorché su fatti specifici, dalla stessa Anm nel documento 30.9.04 presentato ai gruppi parlamentari), perché si tratta di apporto 'esterno' proveniente da soggetto certamente potenzialmente in grado di fornire utili e reali elementi conoscitivi per la valutazione spettante al Csm. L'esperienza verificherà se l'avvocatura saprà assolvere il delicato ruolo che è chiamata a svolgere nell'ambito della valutazione del magistrato senza cedere alla tentazione di strumentalizzarlo per fini diversi da quello istituzionale. Certamente al singolo magistrato dovrà essere comunque riconosciuto il diritto di interloquire sui contributi conoscitivi 'esterni'. E tuttavia il coinvolgimento dell'avvocatura avviene in modo farraginoso, con previsioni in parte insensate (la valutazione del consiglio forense distrettuale anche quando il magistrato non abbia alcun rapporto lavorativo con quell'ordine), in parte ambigue (non si comprende il contenuto dei poteri deliberativi del presidente del consiglio dell'ordine del foro sede del distretto, membro di diritto ma avvocato, e in presenza di specifici limiti al potere di deliberazione della rappresentanza dell'Avvocatura), senza alcuna previsione di invece doverose ipotesi di possibile astensione».

Va infine segnalato, in negativo, che né la legge delega né il decreto risolvono il problema del ruolo dei magistrati supplenti, sino ad ora oggetto, nei differenti distretti, di prassi amministrative diverse e contrastanti.

A conclusione di queste osservazioni una sola riflessione di carattere generale.

Se è vero che la parte relativa ai Consigli è una delle meno criticabili del nuovo ordinamento (anche se resta nettissima la critica al sistema elettorale prescelto ed al carattere verticistico del CD della Corte di cassazione) non si può dimenticare che i nuovi Consigli sembrano destinati ad operare in un ambiente istituzionale complessivamente negativo, contrassegnato dalla mortificazione e da un duplice svuotamento del governo autonomo.

Svuotamento per così dire “dal basso”, per effetto della centralità conferita al farraginoso ed ingestibile sistema dei concorsi ed alle relative commissioni di concorso che avrà l’effetto di ridurre e svilire il ruolo di valutazione professionale dei Consigli giudiziari e del Csm.

Svuotamento “dall’alto”, in conseguenza della modifica costituzionale che preclude al Csm l’elezione del vice presidente e prevede la sua nomina da parte del Presidente della Repubblica.

Ne deriva che anche le misure di segno positivo contenute nella legge delega e nel decreto sull’assetto e sulle funzioni dei Consigli giudiziari perdono di effettiva incidenza e rischiano di apparire – e di essere – astratte razionalizzazioni di organismi privati della loro naturale centralità nel campo della valutazione professionale e della vigilanza ed inseriti in un circuito di autogoverno di ridotta autonomia.

6. QUALE ITINERARIO PER IL CAMBIAMENTO?

La radicalità delle nostre critiche e la serietà delle nostre proposte confermano che auspichiamo l’approvazione di una riforma vera e seria, destinata a durare nel tempo.

Al tempo stesso sentiamo il bisogno di avvertire che – proprio in ragione delle finalità per cui è stata concepita ed approvata – la legge n. 150 presenta tratti di fondo e caratteristiche, per così dire sistematiche, che le conferiscono una assoluta unilateralità ed una sorta di inaccettabile organicità.

Un aspetto, questo, che è stato acutamente colto da costituzionalisti come Leopoldo Elia ed Andrea Manzella che in più occasioni hanno messo in guardia sulla incostituzionalità diffusa o sistemica della legge e sulla sua organica difformità rispetto ai principi ed alle norme costituzionali sulla magistratura.

Per questo il gigantesco groviglio di commi, lettere, numeri e rinvii contenuto nella delega e nei decreti non può essere dipanato con interventi a spizzico, modifiche legislative parziali, interventi riparatori della Corte costituzionale.

Correggere, emendare, riorientare questa legge per così dire dall'interno ci sembra un compito illusorio, destinato a far fallire chiunque vi si accinga.

È invece possibile, sulla base di tutto ciò che è emerso in un confronto durato un quinquennio, scrivere in tempi anche assai ristretti il testo di una nuova legge anche recuperando all'occorrenza, ma in un nuovo contesto, singoli passaggi o capitoli della legge n. 150 (ad esempio le fattispecie non liberticide del codice disciplinare o la parte positiva delle norme relative ai Consigli giudiziari).

Non si tratta dunque di discutere, in termini generici ed astratti, il tema della continuità o discontinuità della legislazione nel mutare delle legislature e dei governi ma di prendere atto, in concreto, che, sull'ordinamento giudiziario è stata approvata una legge ingestibile e si è prodotto uno strappo del tessuto costituzionale cui occorre rimediare con efficacia e rapidità.

Lo diciamo, come sempre (e come sempre con spirito di verità) a tutti coloro che avranno responsabilità nel nuovo parlamento e nel nuovo governo, quale che sia stato il loro ruolo nell'iter della legge n. 150: di approvazione della legge, magari in forza di un voto di fiducia, come è avvenuto per i parlamentari del centro destra o di ferma, prolungata ed argomentata contestazione del provvedimento, come è avvenuto per i parlamentari dell'attuale opposizione.

La richiesta dell'Anm al nuovo parlamento è perciò molto semplice e chiara:

- a) l'abrogazione della legge n. 150 e dei decreti delegati;
- b) l'espressa previsione, nella legge di abrogazione, della temporanea reviviscenza di tutte le norme solo formalmente abrogate;
- c) l'approvazione nel minor tempo possibile e comunque in tempi rapidi (entro un anno) di una nuova riforma.

Sappiamo che possono essere – e sono stati – indicati percorsi in parte diversi per realizzare lo stesso risultato.

Si è parlato in particolare di «sospensione di efficacia» o di «vigenza» della legge n. 150 e dei relativi decreti per un limitato periodo di tempo coincidente con il termine prefissato per l'approvazione di un nuovo ordinamento; con il naturale corollario della reviviscenza, durante questo arco di tempo, delle norme attuali.

Non è questa la sede per approfondire sotto il profilo tecnico queste diverse prospettive che pure la nostra associazione ha studiato e sta

studiando e che comunque rientrano nella competenza e nella responsabilità della politica e del legislatore.

Qui ci interessa dire con chiarezza due cose.

La prima è che consideriamo positivo ogni percorso che eviti l'entrata in vigore della legge n. 150 e porti al varo di nuove norme di ordinamento giudiziario.

La seconda è che, stando alle riflessioni che stiamo svolgendo sul tema, nessuno potrà accampare alibi di natura tecnico-giuridica per contrastare un siffatto percorso se è vero che la legge, nell'ambito della Costituzione, è in grado di regolare con intelligenza e flessibilità ogni congiuntura istituzionale.

L'augurio nostro è che, finalmente, sulle questioni di giustizia riprenda vigore – dopo anni di difficoltà, di incomprensioni, di inusitate asprezze – un confronto serio, civile, argomentato nell'interesse dei cittadini e che vengano ripristinate insieme la dignità della politica e la dignità della giustizia.

MODESTINO VILLANI

Componente della Giunta esecutiva centrale dell'Ann

I MAGISTRATI ONORARI. ASPETTATIVE E PROSPETTIVE

SI FA PRESTO A DIRE «ONORARIO»!

Anche per la magistratura onoraria mi sembra che calzi a pennello quello che si afferma per i magistrati ordinari e cioè che non esiste il “mestiere” del giudice, ma piuttosto tanti “mestieri”. Mi piace, anche se esula dal tema della mia relazione, prendermi la licenza poetica di includere tra i mestieri del giudice – e non solo tra quelli del magistrato – anche il mestiere di “pubblico ministero”, in chiave volutamente polemica contro l'improvvido tentativo di allontanarlo dalla giurisdizione.

Finita la divagazione e ritornando al tema della relazione, dire magistrato onorario significa – a prescindere dagli “esperti” aggregati a vario titolo negli uffici giudiziari, sul cui ruolo prima o poi si dovrà estendere la riflessione – parlare di oltre 10.000 tra giudici di pace, giudici onorari di tribunale, giudici onorari aggregati e vice procuratori onorari in servizio effettivo.

Tutte funzioni diverse tra loro, ciascuna con le proprie specificità, ognuna in grado di apportare contributi diversi all'amministrazione giustizia, ognuna con i suoi problemi e con i profili positivi e negativi la cui portata va approfondita per potere esaltare i primi e ridurre i secondi nella più elementare ottica di buona amministrazione.

Un punto che accomuna i magistrati onorari italiani è l'essere, per effetto di improvide scelte legislative e di un impiego improprio da parte della magistratura ordinaria, in una situazione che è stata brillantemente definita di «protratta precarietà»¹, accentuata da recenti ulteriori proroghe e «milleproroghe».

Se si guarda oltrefrontiera l'assetto della magistratura onoraria ha trovato e trova soluzioni differenti nei paesi europei.

In alcuni ordinamenti, specie quelli dell'area germanica, non si prevede un giudice laico con la funzione di dirimere una certa tipologia di giudizi.

Vi sono poi ordinamenti che prevedono una figura di magistrato onorario del tutto peculiare e che, brevemente, si può ricondurre a due modelli, quello inglese e quello francese.

Il giudice di pace inglese è un laico al quale viene conferito un ufficio gratuito e *part-time* con competenze sia amministrative sia giuri-

¹ C. SABATINI, *Magistratura onoraria: ipotesi di lavoro*, in *La Magistratura*, n. 3/4, 2005.

sdizionali, sorrette da un'ampia autonomia organizzativa e che costituisce soprattutto espressione dello Stato-comunità.

Completamente differenti sono origine e struttura del giudice di pace francese, introdotto in applicazione del principio della *fraternité*, simbolo della rivoluzione francese e con compiti tanto di conciliare quanto di giudicare. La vera e propria caratteristica essenziale di questa figura di giudice "più cittadino che giudice" era proprio la funzione conciliativa, considerata diretta conseguenza dell'applicazione in concreto dell'idea di *fraternité*.

Con la riforma gollista del 1958, però, di fatto la giurisdizione del giudice di pace è stata abolita e sono stati istituiti i *tribunaux d'instance*, con circoscrizioni territoriali più estese di quelle dei giudici di pace e contemporaneamente è stata introdotta la figura del *conciliateur* quale nuovo istituto destinato ad assorbire le funzioni conciliative del giudice di pace².

Quanto invece al sistema italiano è indubbiamente difficile individuare, allo stato, una linea unitaria di sviluppo nell'attuale assetto della magistratura onoraria, proprio perché comprende oggi figure assai diverse tra loro, introdotte nell'ordinamento in momenti differenti e preordinate ad assolvere esigenze differenziate.

LA PROLIFERAZIONE

Un discorso che voglia seriamente affrontare il problema di una collocazione coerente della magistratura onoraria nel panorama giurisdizionale non può non muovere dall'osservazione della realtà attuale, nella quale, nel giro dei pochi anni di vigenza della riforma del giudice unico, si è ormai riprodotta a livello degli uffici giudiziari una situazione analoga a quella che, all'inizio degli anni Ottanta, si era incancrenita a livello di Preture e che richiese gli interventi drastici adottati dal Csm nel 1985 in materia di vicepretori onorari, per stroncare una serie di prassi anomale sedimentatesi in molti uffici. La situazione attuale però è aggravata dalla circostanza che l'attuale assetto investe uffici dove mai in precedenza erano state ubicate figure di magistrati onorari, in ossequio costante al precetto costituzionale che, nel limitare l'istituzione di tali figure alle funzioni esercitabili dai giudici "singoli", tracciava un identikit del magistrato onorario oggettivamente in termini di magistrato "minore"³.

² S. GALLO, *Una riforma necessaria per una giustizia più efficiente*, in *La Magistratura*, n. 1/2, 2006.

³ Documento sulla Magistratura di complemento, redatto dalla Commissione Magistratura onoraria dell'Associazione nazionale magistrati.

Si è così certamente superato abbondantemente il livello di guardia sulla scia delle solite croniche emergenze che affliggono la giurisdizione e gli uffici: aumento incontrollato del numero di got e vpo per le continue richieste degli uffici; utilizzazioni ben al di là dei limiti normativi: funzioni collegiali, materie specialistiche, reggenze di sezioni distaccate, facili aggiramenti del fragile regime di incompatibilità con l'esercizio della professione forense a livello di mero circondario.

Un monitoraggio della situazione effettiva venutasi a creare sarebbe, sotto questo profilo, oltremodo interessante perché sembra che in moltissimi Tribunali (più che nelle Procure) l'uso disinvolto e incontrollato dei got abbia già creato una sorta di "mini ordinamento parallelo" privo di fondamenti normativi e sottratto ai normali circuiti procedurali e di controllo tabellari.

Le cause di questo fenomeno possono ravvisarsi in due ordini di ragioni tra loro connesse: la prima, esterna alla magistratura ordinaria, è l'aumento esponenziale ed indiscriminato dei processi, collegato ad una proliferazione incontrollata della domanda di giustizia; l'altra è racchiusa in un atteggiamento culturale di compiaciuto adagiarsi sull'esistenza di "manovalanza" che riduce il carico di lavoro, che, per quanto tenacemente avversato dall'Associazione nazionale magistrati, non può dirsi ancora completamente estraneo a tutti i settori della magistratura.

Quanto alla prima delle due cause, a fronte di una domanda fisiologica – connessa al crescere anche economico della popolazione ed al volume delle transazioni – non si può sottacere l'esistenza di una domanda cd. patologica che trova la sua origine in una pluralità di fattori quali gli incentivi per la parte che sa di essere in torto di coltivare il processo; il numero degli avvocati; il sistema processuale; il sistema di determinazione dell'onorario degli avvocati⁴.

Quali sono le risposte che il legislatore ha dato per eliminare quanto meno le cause della cd. domanda patologica di giustizia? Nessuna, non su uno di questi fattori si è tentato di incidere ragionatamente.

LA MAGISTRATURA DI COMPLEMENTO: "LETTERA AD UNA LEGGE MAI NATA"

L'unico tentativo, non andato in porto, è stato quello di introdurre un surrettizio aumento dell'organico della magistratura ordinaria attraverso il disegno di legge sulla cd. magistratura di complemento (disegno

⁴ Documento sulla magistratura onoraria, cit.

di legge n. 5163) del quale l'Associazione nazionale magistrati non ha condiviso né la *ratio* né il contenuto per le ragioni che la Commissione Magistratura onoraria dell'Associazione nazionale magistrati ha espresso nel documento finale sul predetto disegno.

Le ragioni della contrarietà dell'Anm possono sintetizzarsi in:

1) *Profili di costituzionalità*

L'art. 106 della Costituzione – nel prevedere al 1 comma che «la nomina di magistrati avviene per concorso» – evidentemente pone una regola di carattere generale, con un'eccezione (al secondo comma) che perderebbe tale carattere residuale ove si finisse per immettere un numero elevatissimo di magistrati, che costituirebbero a questo punto oltre la metà dei magistrati di primo grado.

L'art. 106 co. 2 Cost. parla di nomina di magistrati onorari «per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli»: considerando che il testo costituzionale sembra utilizzare il termine «magistrati» quando si riferisce all'insieme delle funzioni giudiziarie, e «giudici» quando si riferisce ai soli magistrati giudicanti, tale forma di reclutamento straordinario potrebbe risultare – nonostante la mia iniziale licenza poetica, che però non possono permettersi legislatore e interprete – non consentita per i vpo.

2) *Organico e competenza per materia*

L'organico della magistratura di complemento era fissato in 4500 unità.

Ebbene una prima osservazione discende dalla comparazione analitica tra ruolo organico dei magistrati ordinari di primo grado e magistrati di complemento, che è stata effettuata dalla Commissione Magistratura onoraria dell'Associazione nazionale magistrati e che di seguito si riporta:

Giudicanti	
Qualifica	Presenti
Giudice	3740
Giudice Sezione lavoro	330
Magistrato distrettuale giudicante	54
Magistrato di Sorveglianza	143
Giudice Tribunale per i Minorenni	147
Totale	4414

Requirenti

Qualifica	Presenti
Sostituto procuratore della Repubblica	1510
Magistrato distrettuale requirente	19
Sostituto Procuratore Tribunale Minori	75
Totale	1604

Totale Uffici giudiziari di primo grado

Qualifica	Num.
Giudici	4440
Sostituti	1604
Totale	6044

(Dati del Csm)

Dalla tabella si evince che il numero dei magistrati di complemento previsti nel disegno di legge era addirittura superiore all'attuale dotazione organica dei giudici di tribunale e pari al 75 per cento dell'intera dotazione organica degli attuali uffici giudiziari di primo grado inclusi anche i magistrati distrettuali.

La conseguenza, sotto gli occhi di tutti, sarebbe stata che con un sistema concorsuale semplificato e, in via transitoria, con un sistema di reclutamento straordinario, le funzioni giudiziarie di primo grado – quelle cioè di maggiore impatto sociale – sarebbero state svolte per la maggior parte da soggetti le cui capacità professionali non sono state verificate attraverso un adeguato filtro selettivo.

Anche in questo caso il legislatore aveva dimostrato l'insensibilità rispetto all'importanza, l'impatto e il valore del giudizio di primo grado, che ha ispirato anche la riforma dell'ordinamento giudiziario, riforma che spingerà i "migliori", o pretesi tali, a scegliere le funzioni di appello e poi di legittimità, invece di spingere i magistrati a compiere i propri percorsi formativi secondo le attitudini e predisposizioni di ciascuno, con evidenti ricadute sul servizio giustizia offerto.

Quanto poi alla competenza per materia essa sarebbe stata attribuita ai magistrati di complemento, senza alcuna limitazione rispetto a quella dei magistrati ordinari di tribunale (art. 1).

L'esclusione della possibilità di svolgere le funzioni di appello e di legittimità, non avrebbe potuto impedire, successivamente, in nome della pari dignità delle funzioni e dei problemi di organizzazione delle giurisdizioni superiori, di consentire ai magistrati di complemento di accedere alle funzioni di appello e di legittimità, pur essendo stati immessi nel ruolo senza i necessari filtri formativi e pre-formativi.

3) *Retribuzione e risorse della giustizia*

La regola della parità di trattamento retributivo tra magistrati ordinari e di complemento (art. 2 co. 1 «Ai magistrati di complemento si applicano le incompatibilità, le guarentigie e il trattamento giuridico, economico, previdenziale e assistenziale previsti per gli altri magistrati ordinari dell'ordine giudiziario, salvo quanto previsto dalla presente legge...») con la riduzione nella misura del 35% della retribuzione, operativa solo sullo stipendio, non sull'indennità integrativa speciale e sull'indennità del personale giudiziario, avrebbe creato evidenti problemi di costituzionalità in riferimento all'art. 3 Cost. poiché, a parità di funzioni, ai magistrati di complemento sarebbe stata corrisposta una retribuzione inferiore, con prevedibili rivendicazioni economiche per la totale equiparazione retributiva con «gli altri magistrati ordinari dell'ordine giudiziario» e con conseguenti gravi ripercussioni di ordine psicologico e umano tra i giovani magistrati togati che per conseguire la stessa retribuzione avrebbero seguito ben altro percorso professionale.

Il disegno di legge in definitiva, non considerava che le attuali inefficienze non sono certo riconducibili al solo dato della carenza di giudici, ma piuttosto al mancato recupero di risorse – magistrati inclusi – che può essere fatto, senza aggravio per le finanze pubbliche, con le indilazionabili revisioni delle circoscrizioni, tanto questo, che nessun governo ha mai voluto affrontare compiutamente. Il disegno di legge, inoltre, dimenticava che per alcune disfunzioni, derivanti da fattori ineliminabili (trasferimenti e tempi di copertura di sedi, maternità e aspettative varie) il problema era già stato affrontato con il sistema dei ruoli distrettuali, che non può essere abbandonato senza una compiuta sperimentazione. In realtà buona parte dei ritardi è ormai legato agli affanni delle cancellerie, situazione nella quale il raddoppio dei magistrati di primo grado e la loro stabilizzazione – senza adeguato aumento di personale – avrebbe finito probabilmente per dare risultato opposto a quello sperato, sempre in un'ottica del quale il guardasigilli sembra andar fiero, considerato che nella relazione al Parlamento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario del 2006, non ha mancato di rimarcare come nel Paese dove vive «il popolo più litigioso dell'Unione europea»⁵ «i magistrati in servizio sono aumentati da 8.659 a 9.201, mentre per i giudici di pace si registra un incremento da 6.043 a 7.974... contestualmente il personale amministrativo è passato da

⁵ Relazione del Ministro della Giustizia al Parlamento in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2006.

44.027 presenze a 42.673, in ottemperanza agli obiettivi di fondo del governo relativamente alla diminuzione della spesa pubblica»⁶.

4) *Accesso*

Erano previste due modalità di accesso al ruolo dei magistrati di complemento.

La prima, di natura transitoria, prevista e disciplinata dall'art. 8, si sostanzialmente, di fatto, in una forma di reclutamento straordinario parallelo.

La seconda era invece la modalità ordinaria di accesso nel ruolo dei magistrati di complemento attraverso un concorso di molto semplificato rispetto al concorso ordinario per la magistratura togata e basato su titoli, pur nella ricorrenza dei requisiti dell'esercizio di pregresse funzioni di magistrato onorario per almeno un triennio, ovvero, dell'esercizio della professione di avvocato, e senza la necessità di test psico-attitudinali – che sono invece previsti dalla riforma dell'ordinamento giudiziario per l'accesso ordinario alla magistratura togata – e soprattutto senza garantire un'adeguata selezione professionale dei magistrati di complemento.

L'aver svolto per almeno tre anni le funzioni di magistrato onorario in concreto significa aver acquisito esperienza in settori limitati della giurisdizione di I grado, spesso per temporanee sostituzioni del magistrato togato, e ciò non garantisce una preparazione adeguata per l'assolvimento di tutte le funzioni.

Inoltre l'esercizio della professione di avvocato non comporta di per sé l'idoneità all'esercizio delle funzioni giurisdizionali anche se costituisce un *quid pluris* rispetto al mero possesso della laurea in giurisprudenza.

In entrambi i casi la previsione obbligatoria del tirocinio mirato, pur sempre necessaria per la conoscenza dell'ufficio da ricoprire, non rappresentava, comunque, una verifica certa della preparazione di ciascun candidato.

5) *Passaggio di funzioni*

La separazione delle funzioni e delle carriere avrebbe determinato l'impossibilità di utilizzare i magistrati di complemento per far fronte alle continue esigenze di applicazione da un settore all'altro, che si registrano ogni giorno nei tribunali italiani per le più svariate cause, e la ne-

⁶ Relazione, cit.

cessità di provvedervi solamente con i magistrati togati; paradossalmente anche quando fosse stato necessario sostituire un magistrato di complemento in mancanza di altro collega di complemento addetto allo stesso settore.

DALLA RETROSPETTIVA ALLE PROSPETTIVE

Se ancora oggi l'Anm si dilunga nell'esame dei profili negativi di un disegno di legge, della cui mancata realizzazione si compiace, ciò è dovuto al fatto che l'Associazione ha da tempo inteso avviare una riflessione, anche comune agli altri protagonisti della realtà giudiziaria, sul ruolo della magistratura onoraria. Anche le riflessioni su aspetti negativi di una riforma naufragata costituiscono, dunque, uno spunto dal quale muovere in chiave propositiva.

Nel lungo percorso verso una compiuta riflessione sulle cose che possono e devono farsi alcuni punti di convergenza all'interno dell'associazione sono già stati raggiunti; per molti ancora invece sono sul tappeto proposte che, comunque, dovranno costituire oggetto di un meditato approfondimento e di un sereno confronto alla ricerca di una soluzione condivisa nell'interesse della funzionalità dell'intero sistema.

La risposta alla richiesta proveniente dalla società civile di una giustizia efficiente in tempi ragionevoli, presuppone che i magistrati siano sempre più qualificati professionalmente sin dal momento del reclutamento, attraverso una selezione accurata che si fondi sulla verifica delle conoscenze e delle attitudini dei candidati.

Sicuramente condiviso è l'obiettivo di riconoscere alla magistratura onoraria – e in particolare a chi si trova in una situazione di incertezza, a causa di una normazione che ha protratto ingiustificatamente un regime precario, senza invece adottare una prospettiva complessiva – un trattamento retributivo dignitoso.

L'obiettivo però ad avviso dell'Anm non deve essere perseguito necessariamente attraverso la realizzazione di una nuova figura di magistrato stabilizzato, ma, anzi, cardine della funzione onoraria deve essere la temporaneità dell'incarico, il cui fondamento ontologico si rinviene nella natura stessa della magistratura onoraria, che deve apportare alla giurisdizione esperienze diverse e maturate altrove rispetto a quelle di chi accede direttamente nella magistratura ordinaria con un concorso particolarmente selettivo ed in giovane età, garantendo così un esercizio sempre meno burocratico della funzione giurisdizionale.

Da tale principio, e dall'ineffabile necessità di un concorso pubblico, discende la necessità della rotazione dei soggetti che immetten-

dosi nella magistratura onoraria garantiscono il necessario apporto di esperienze differenti e sempre attuali.

Sulla scorta di questi che sono solo i punti di partenza occorre procedere ad un'analisi complessiva della funzione della magistratura onoraria che non può prescindere dalla constatazione della sostanziale diversità ontologica – almeno nell'attuale ordinamento – tra la figura del giudice di pace e quella del got e del vpo, perché sia abbandonata una politica giudiziaria di interventi settoriali disomogenei rispetto ad una realtà complessa quale quella della magistratura onoraria⁷.

Le proposte ancora da approfondire che sono emerse in seno alla Commissione Magistratura onoraria dell'Associazione nazionale magistrati⁸, che dopo il congresso andranno vagliate con la massima attenzione, riguardano in primo luogo i got e i vpo e concernono:

L'organico che potrebbe essere limitato *ex lege* con la previsione di un tetto per ciascun ufficio, frenando così l'indiscriminato e progressivo aumento.

Le funzioni, in relazione alle quali necessita una più puntuale individuazione di quelle consentite, sia in caso di «mancanza e impedimento» del magistrato. In particolare vanno precisati e tipizzati i due concetti, in primo luogo con riguardo alle funzioni ausiliarie e di collaborazione consentite indipendentemente dalla mancanza o impedimento del giudice professionale: espletamento prove delegate, compimento determinati atti di volontaria giurisdizione; con altrettanto puntualità vanno individuate le funzioni vietate, come ad esempio per i got: collegiali, specialistiche, reggenza di sezioni distaccate, redazione di sentenze, gestione di ruoli stabili o semistabili di contenzioso. Parimenti si è sottolineata la necessità di un contemporaneo coordinamento con le nuove funzioni attribuite ai magistrati distrettuali che dovrebbero proprio ovviare alle esigenze – specie nel caso di assenze di più lunga durata – cui spesso si fa fronte con gli onorari, prevedendo il ricorso agli onorari solo nel caso di impossibile intervento del magistrato distrettuale e per periodi di breve durata.

L'indispensabilità dei vpo nel medio termine è accentuata oltre che dal proliferare delle udienze monocratiche anche dalla l. 155/05 che vieta l'utilizzo della Pg. Anche per i vpo però è stata proposta l'individuazione di settori specifici di utilizzabilità in quanto non tutta l'attività

⁷ È l'auspicio con cui si chiude il Documento sulla magistratura onoraria, cit.

⁸ Molte delle quali sono tratte dalla relazione tenuta da Claudio Viazzi all'incontro-dibattito organizzato dall'Anm su "Ruolo della magistratura onoraria e prospettive future" a Roma il 19 ottobre 2005, così come l'ordine delle problematiche affrontate, sia in relazione ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari, sia in relazione ai giudici di pace.

di pubblica accusa è delegabile a magistrati onorari, soprattutto in alcune materie di competenza del giudice monocratico di particolare delicatezza come omicidi e lesioni colpose con colpa professionale, diffamazione a mezzo stampa, calunnie, grandi abusi edilizi e contravvenzioni ambientali, nelle quali andrebbe richiesto che le procure garantiscano una percentuale di udienze in cui interviene il pubblico ministero togato in via stabile e secondo meccanismi automatici⁹.

Un discorso a parte, e sicuramente ancora più approfondito, merita la possibile previsione di un'attività di assistenza ai magistrati, inserendosi il got e vpo nel più ampio discorso dell'ufficio del processo¹⁰. Ovviamente una tale previsione rivoluzionerebbe completamente l'organizzazione processuale riaprendo il discorso sul tetto numerico e porrebbe questioni nuove di *status* e di trattamento economico.

Il reclutamento, in ordine al quale potrebbe discutersi dell'opportunità di provvedervi entro una fascia d'età compresa tra i 25 e i 35 attingendo da «risorse in formazione»: specializzandi, praticanti avvocati, dottorandi e ricercatori universitari.

Più in particolare si è sottolineato che secondo quanto previsto dal nuovo ordinamento giudiziario, e comunque, a quanto è dato comprendere, anche in caso di cambio di governo, non sarà più consentito accedere direttamente al concorso in magistratura, ma si dovranno svolgere prima alcuni passaggi: o la frequentazione delle scuole di specializzazione per le professioni legali o lo svolgimento di dottorati di ricerca o l'ottenimento dell'abilitazione forense o, ancora, lo svolgimento di attività come funzionario della pubblica amministrazione o l'ottenimento di una specializzazione postuniversitaria o, infine, lo svolgimento della funzione di magistrato onorario.

La cesura creata tra studi universitari e possibilità di accesso al concorso in magistratura può essere pertanto immaginata come lo spazio ideale in cui collocare l'attività di magistrato onorario, che al prosieguo degli studi post-universitari potrebbe affiancare anche un'esperienza nel campo dello *iuris dicere*.

Si è dunque pensato, senza minimamente deflettere dalla necessità del concorso pubblico per l'accesso alla magistratura ordinaria, e senza transigere sulla temporaneità delle funzioni onorarie, ad un sistema nel quale siano chiamati a svolgere attività, fungibili di got o vpo, con un limite di età nettamente più basso di quello attuale, ad esempio 21-40 anni in via prioritaria i frequentatori delle scuole di specializzazione per le professioni legali ai quali si potrebbero destinare in via preferenziale

⁹ C. SABATINI, *Magistratura onoraria*, cit.

¹⁰ R. BRACCIALINI, C. VIAZZI, *Ritornare alla Costituzione*, in *La Magistratura*, 1-2, 2006.

i posti, e solo in via graduata e residuale, i dottorandi di ricerca (in questo caso calmierando gli emolumenti, non potendosi sommare due incarichi di tipo pubblico), i frequentatori di scuole di specializzazione universitarie, e infine chi non ha titoli specifici se non la laurea¹¹.

La temporaneità proposta negli attuali 3 anni con possibilità di una riconferma triennale oppure in 2 anni con possibile riconferma biennale, nell'ottica di una figura di magistrato onorario delineata come esperienza formativo-professionale funzionale ad un migliore esercizio delle future professioni e in coincidenza tendenziale con la frequentazione di strutture di formazione postuniversitaria da portare se possibile alla medesima durata.

La remunerazione che potrebbe essere prospettata, sempre nell'ottica formativa, in analogia alla borsa di studio prevista per gli specializzandi di medicina¹², con abbandono delle attuali forme di pagamento a udienza. Sul piano della tutela previdenziale si è immaginata una normativa *ad hoc* modellata su quella delle libere professioni, con forme di contribuzione individuale che potrebbero cumularsi a quelle degli impieghi successivi¹³.

L'incompatibilità con l'attività forense, in relazione alla quale si è proposta un'incompatibilità distrettuale (almeno per i got), con l'aggiunta anche di una distanza minima tra l'ufficio dove si opera come giudice onorario e quelli dove si esercita l'attività forense. Non manca chi però, in coerenza con una scelta di formazione comune tra praticanti avvocati e got reputa sufficiente prevedere che nel periodo di svolgimento delle funzioni onorarie non venga svolta attività forense nel medesimo tribunale, non potendosi precludere il compimento di analogo esperienza in diversi uffici.

*Gli sbocchi possibili*¹⁴ all'esito del percorso formativo sono stati individuati in:

- accesso alla funzione di giudice di pace, per altri tre anni, in ipotesi rinnovabili una sola volta;
- accesso in magistratura, con quote riservate;
- accesso all'avvocatura, previo esame di Stato considerando anche il solo svolgimento biennale della «pratica giudiziaria» equivalente alla pratica forense, sufficiente ad accedere all'esame di abilitazione;
- accesso ad ogni altro concorso nella pubblica amministrazione, con meccanismi preferenziali per settori come Uffici territoriali del Go-

¹¹ SABATINI, *Magistratura onoraria*, cit.

¹² BRACCIALINI, VIAZZI, *Ritornare alla Costituzione*, cit.; GALLO, *Una riforma necessaria*, cit.

¹³ SABATINI, *Magistratura onoraria*, cit.

¹⁴ SABATINI, *Magistratura onoraria*, cit.

verno, forze di polizia, personale amministrativo dei tribunali (incluso il personale dell'Ufficio del processo – e cioè una sorta di “assistenti del diritto”, che collaborano con giudici e pm – ove si riuscisse a realizzare tale ulteriore progetto da tempo obiettivo dell'Anm).

Quanto ai *giudici di pace* le proposte avanzate all'interno dell'Associazione partono da un dato di realtà univoco: il consolidamento di questa figura come facente parte di un circuito di giurisdizione parallela a quella ordinaria. Si è pertanto pensato a come valorizzare e rimodellare il giudice onorario per farne un qualcosa che sia “altro” rispetto a quello ordinario, razionalizzandone la disciplina quanto a competenze, ruolo, *status*, organizzazione, tipo di processo, senza nascondersi che in alcuni settori, soprattutto quello civile, accanto alla finalità di creare una figura di giudice diverso da quello tradizionale, resta imprescindibile, quella di assicurare una certa deflazione del carico di lavoro gravante sui giudici professionali.

Sono state dunque proposte come linee di una possibile riforma:

– reintroduzione di *limiti d'età* per l'accesso (ad es. 50 anni) a garanzia di una maggiore esperienza e di una portata sociale dell'incarico che esclude al contempo ogni prospettiva di stabilizzazione; ma si è anche proposto di lasciare la possibilità di accesso senza limite di età per consentire un'esperienza lavorativa di tipo non stabile di durata massima decennale che passi per l'esercizio sia funzioni di got/vpo (due anni + due) che di giudice di pace (tre anni + tre), ma comunque già ben retribuita e idonea a sua volta a sfociare in agevolazioni per l'ingresso nel ruolo della magistratura togata o in altri settori affini della pubblica amministrazione;

– *reclutamento*: si è proposto che sia l'avvocatura l'unico serbatoio di reclutamento in coerenza con l'oggettiva tecnicità del processo anche davanti al giudice di pace; d'altro canto in una prospettiva diversa di minore tecnicità si è al contrario proposto disancorare l'ammissione al tirocinio e poi alla nomina dal possesso del requisito, in capo all'aspirante, della iscrizione nell'Albo degli avvocati considerandosi sufficiente la sola laurea in giurisprudenza, pur conservando all'iscrizione all'Albo degli avvocati, indice di una maggiore professionalità, un titolo preferenziale in sede di graduatoria¹⁵;

– *durata*: si è proposto di agganciare all'età minima elevata una durata quinquennale con possibilità di due rinnovi per uguale durata;

– *trattamento economico*, con un tetto alla retribuzione a cottimo e l'introduzione di una disciplina previdenziale adeguata. Si è anche proposto di introdurre un'indennità fissa, corrisposta a titolo di rimborso

¹⁵ GALLO, *Una riforma necessaria*, cit.

spese per l'attività di formazione ed aggiornamento (fermo restando che dovrebbe ad essi garantirsi l'accesso gratuito al Ced, la distribuzione degli strumenti informatici di cui si avvalgono i magistrati professionali, ecc.) e da indennità variabili.

Le indennità variabili, in particolare, avrebbero la funzione di incentivare l'attività del giudice; ad evitare, per così dire, che questi si muova in un logica meramente produttivistica ed a scapito dei procedimenti più complessi, la loro determinazione non dovrebbe però essere esclusivamente collegata alla quantità dei provvedimenti. Si tratterebbe, quindi, di individuare dei parametri ragionevolmente attendibili che segnalino anche la maggiore o minore "complessità" ed il "peso" dei provvedimenti stessi ed ai quali sia ricollegata una diversa entità dei compensi da erogare. Andrebbero, altresì, previsti dei correttivi al sistema delle indennità variabili per evitare la proliferazione di attività processuali superflue;

– *competenze*: si è proposto un aumento nel civile della competenza per valore generalizzandosi il tetto di 15.000 euro, vigente per le sole cause in materia di rca, prevedendo una competenza senza limiti per i danni a cose e con l'esclusione di specifiche materie da lasciare interamente in Tribunale; si è proposta l'assegnazione di nuove competenze per materia in materia di condominio, vicinato, separazioni consensuali e divorzi congiunti, e in genere attribuzione di controversie in relazione alla cui definizione sia richiesta soprattutto una particolare sensibilità sociale piuttosto che la piena padronanza di strumenti giuridici di carattere processuale e sostanziale, l'abolizione del divieto di esercitare poteri cautelari e d'urgenza e l'abolizione della competenza in materia di stranieri ritenuta assolutamente inconciliabile con il tipo di competenza penale attribuita;

– *rito*: si è proposto il ripristino del giudizio di equità in un processo da introdurre con ricorso; aumento dell'oralità; previsione di sentenze contestuali; potenziamento della fase conciliativa precontenziosa (art. 322 cpc), in termini in primo luogo di mezzi materiali e formazione professionale;

– *organizzazione degli uffici*: si è sottolineata l'esigenza di una revisione delle circoscrizioni giudiziarie e delle piante organiche, immaginando la possibilità di affidare la direzione degli uffici ad un presidente di sezione del Tribunale e comunque in ogni caso predisponendo almeno una più articolata disciplina della nomina e della eventuale revoca del coordinatore, la cui sola "anzianità" di servizio non assicura il possesso di doti organizzative che, specialmente negli uffici di notevoli dimensioni, costituiscono il necessario presupposto per il valido e razionale esercizio delle funzioni "manageriali" connesse a quel ruolo;

– *l'incompatibilità* con l'attività forense in relazione alla quale si è proposta un'incompatibilità distrettuale;

– *autogoverno*: la proposta di superare l'attuale eterogoverno parte dalla considerazione della necessità di riformare i Consigli giudiziari prevedendo presso di essi un'apposita sezione, composta di componenti elettivi rappresentanti della categoria dei giudici di pace, della magistratura professionale e dell'avvocatura, competente per tutte le pratiche inerenti il giudice di pace, con forte decentramento di compiti anche di amministrazione attiva da parte del Csm (salvo una residuale competenza di II grado in caso di eventuale reclamo degli interessati), e anche creando eventualmente un comitato consultivo di ausilio all'VIII commissione del Csm al quale partecipino, oltre a magistrati ordinari designati dal Csm giudici di pace eletti in un collegio unico nazionale¹⁶, posto che l'attuale assetto costituzionale non consente di immaginare un consiglio superiore a geometria variabile come i Consigli giudiziari;

– *profili disciplinari*: si è anche da alcuni sottolineata la necessità di una tipizzazione degli illeciti disciplinari che, superando la genericità ed elasticità della normativa vigente, delinea i comportamenti sanzionabili con riferimento ai comportamenti inerenti all'esercizio delle funzioni giudiziarie ovvero ad esso estranei¹⁷.

Si è infine proposto, con riferimento a tutte le figure di magistrati onorari, un *regime transitorio*: e ciò per bilanciare le esigenze dei magistrati onorari già in servizio, con quelle di chi sperimenterà tale funzione in futuro, quindi per non pregiudicare anche le generazioni successive, che rischiano di vedere preclusa per molto tempo questo tipo di esperienza. Si è immaginato un sistema che consenta a chi si trova a svolgere le funzioni di magistrato onorario attualmente (magari con un limite minimo di permanenza nel ruolo di almeno sei/otto anni) di avere quote riservate nei concorsi futuri, in magistratura e in altre amministrazioni (le forze di Polizia), ovvero concorsi riservati, di fruire di riconoscimenti a fini previdenziali e pensionistici (possibilità di riscattare il servizio svolto come magistrati onorari, 'congiungendolo' all'attività di libera professione o a quella svolta in altri impieghi, pubblici o privati), meccanismo che allo stato sembra previsto solo per alcune delle figure di magistrati onorari¹⁸.

È evidente che le questioni sul tappeto sono tante e la strada verso un assetto razionale della magistratura onoraria è ancora lunga. Questa però non è una buona ragione per restare fermi, ma anzi deve essere lo

¹⁶ GALLO, *Una riforma necessaria*, cit.

¹⁷ GALLO, *Una riforma necessaria*, cit.

¹⁸ SABATINI, *Magistratura onoraria*, cit.

sprone verso una più intensa attività di approfondimento da parte di tutti gli operatori del diritto. Per premere sull'acceleratore delle idee, si potrebbe partire dal recupero del serio sforzo di elaborazione del progetto della Commissione Acone, troppo frettolosamente abbandonato per rincorrere indefinite chimere.

CARLO FUCCI

Vicepresidente dell'Associazione nazionale magistrati

RAGIONAMENTI E PROPOSTE DELL'ANM IN DIFESA DELLA COSTITUZIONE

SOMMARIO: 1. L'Anm in difesa dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati. – 2. La riforma dell'ordinamento giudiziario e la violazione della Costituzione. – 3. I poteri di garanzia ed il principio della separazione dei poteri. – 4. La legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento ed i suoi riflessi sul Csm, sulla Corte costituzionale e sulla tutela di diritti sociali. – 5. La modernizzazione delle istituzioni ed il rispetto dei valori costituzionali originari.

1. L'ANM IN DIFESA DELL'AUTONOMIA ED INDIPENDENZA DEI MAGISTRATI

Le scelte legislative degli ultimi anni in materia di giustizia hanno reso necessario interventi dell'Anm sia per difendere il primato del principio di legalità, tutelato anche attraverso l'affermazione dei valori costituzionali dell'autonomia ed indipendenza dei magistrati e dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla Legge, sia per contribuire al superamento di un momento di sofferenza per la magistratura sul piano dei rapporti istituzionali causato dalle continue aggressioni poste in essere da parte del mondo politico, momento aggravato da un progetto di profonde trasformazioni ordinamentali non sempre condivisibili per gli evidenti contrasti con la Costituzione.

2. LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E LA VIOLAZIONE DELLA COSTITUZIONE

Certamente emblematica è la riforma dell'ordinamento giudiziario per i molteplici profili di incostituzionalità che la colpiscono e che la magistratura, i costituzionalisti ed il Presidente della Repubblica hanno evidenziato.

Invero rispetto alle parti palesemente incostituzionali che hanno formato oggetto dei quattro rilievi contenuti nel messaggio presidenziale, e purtroppo quasi interamente riapprovate dal Parlamento (concernenti la relazione annuale al Parlamento del Ministro della Giustizia, l'ufficio per il monitoraggio dell'esito dei procedimenti – unico rilievo realmente preso in considerazione dal Parlamento –, il potere del Ministro di interferenza nella fase della procedura di conferimento degli incarichi direttivi, il sistema dei concorsi e delle assegnazioni dei magistrati alle diverse funzioni), i magistrati credono sia necessario che le forze politiche impediscano che la legge approvata produca danni irre-

versibili e che si adoperino per cambiare nel rispetto della Costituzione in tempi brevi la riforma dell'ordinamento giudiziario, e ciò anche con i contributi forniti, e con quelli che potrà fornire, l'Anm:

a) evitando che la relazione del Ministro – se dovesse ancora essere contemplata dal futuro Og – possa diventare strumento di indirizzo dell'azione penale con incidenza sull'esercizio della giurisdizione;

b) riportando il ruolo del Ministro nella procedura di conferimento degli incarichi direttivi nell'alveo e nei limiti della "leale collaborazione" con il Csm nell'attività di concertazione, rispettandosi la norma costituzionale che attribuisce in via esclusiva al Csm il conferimento degli incarichi;

c) impedendo, con riferimento al sistema dei concorsi e delle assegnazioni dei magistrati alle diverse funzioni, l'intervento di strutture esterne al Csm, e che comunque una eventuale attività di tali strutture – quali la Scuola o le commissioni – espropri di fatto il ruolo che la Costituzione ha attribuito in via esclusiva al Csm, escludendosi dunque ogni impropria funzione valutativa della Scuola e delle commissioni vincolante per il Csm nonché quel meccanismo generalizzato di concorsi al quale deve preferirsi la valutazione sul campo del magistrato per il lavoro che svolge quotidianamente;

d) introducendo un sistema per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi che non violi il principio costituzionale della parità delle funzioni e che non sia basato su una organizzazione gerarchica della carriera.

Purtroppo a quelle palesi violazioni della nostra carta fondamentale si aggiungono altri dubbi di costituzionalità, pertanto è necessario che la politica in aderenza ai principi costituzionali:

1) eviti la separazione di fatto delle carriere attuata dalla riforma approvata, separazione incompatibile con l'esistenza di un unico ordine giudiziario in cui la funzione giurisdizionale è attribuita indifferentemente ai giudici ed ai pubblici ministeri;

2) cancelli la rigida gerarchizzazione dell'ufficio del pm che lede l'indipendenza dei singoli sostituti e pone in pericolo l'effettiva attuazione dei principi di obbligatorietà dell'azione penale, di uguaglianza e di soggezione del magistrato solo alla legge;

3) non condivida il nuovo ruolo della Corte di cassazione come vertice organizzativo dell'ordine giudiziario (realizzato con la partecipazione dei magistrati di legittimità ad ogni commissione di concorso, dalla presenza del Primo presidente e del Procuratore generale della Cassazione nella Scuola, dal riconoscimento, per i magistrati di legittimità, di specifiche legittimazioni o titoli preferenziali per il conferi-

mento di uffici direttivi o semidirettivi ingiustificati alla luce dell'esperienza maturata nell'esercizio delle funzioni di legittimità) facendo in modo che al controllo della Cassazione siano soggette solo le sentenze e non anche i giudici che le hanno emesse;

4) elimini i test psico-attitudinali che esporrebbero i futuri magistrati a gravi rischi di arbitrio, determinati anche dalla difficoltà evidenziata dagli esperti del settore – se non dalla impossibilità – di individuare i parametri oggettivi per l'effettuazione della valutazione sulla idoneità all'esercizio delle diverse funzioni giudicanti e requirenti;

5) escludendo il ruolo attribuito al Ministro della Giustizia nel procedimento disciplinare, con la facoltà di chiedere al Procuratore generale la modifica del capo;

6) di incolpazione e con la partecipazione all'udienza di un magistrato dell'ispettorato generale, ruolo che sembra esorbitare dai poteri attribuiti dalla Costituzione al Ministro.

Ovviamente la difesa della Costituzione esigerà che in mancanza di risposte della politica, o in attesa che esse si concretizzino:

a) i magistrati nell'esercizio delle loro funzioni provochino l'intervento della Corte costituzionale nei confronti delle norme che saranno ritenute in contrasto con la Costituzione stessa, anche se ciò potrà provocare vuoti legislativi temporanei, che comunque non potrebbero essere addebitati all'esercizio di un diritto ma alla mancanza di volontà di dialogo che ha caratterizzato l'atteggiamento della maggioranza politica durante l'iter di approvazione della riforma dell'Og;

b) il Csm impronti l'attività paranormativa che gli è propria al rispetto della Costituzione e non alla lettera della legge che la viola.

3. I POTERI DI GARANZIA ED IL PRINCIPIO DELLA SEPARAZIONE DEI POTERI

La riforma dell'Og approvata dal Parlamento infligge, con il sistema che crea, un duro colpo al principio costituzionale della separazione dei poteri dello Stato, e questa aggressione alla Costituzione è idonea a porre in dubbio che si possa assicurare la garanzia dei diritti, proprio perché si indebolisce un principio che è una delle colonne portanti della Costituzione che attribuisce rilievo particolare ai "limiti" che debbono essere frapposti al potere ed al suo esercizio.

L'esistenza di quei limiti è necessaria anche per la salvaguardia di un sistema democratico che garantisca equamente la tutela dei diritti e l'adempimento dei doveri, che incombono su ogni comune cittadino come su chi ha compiti di rappresentanza istituzionale.

L'attacco al principio della separazione dei poteri, che è nella riforma dell'Og, è in linea con la progressiva attenuazione, se non cancellazione, di quella visione dello Stato caratterizzato dalla netta divisione dei poteri (legislativo-esecutivo-giudiziario), visione penalizzata anche nella fase di approvazione dell'Og per una forte compressione del dibattito parlamentare, tanto che l'attività legislativa è divenuta parte integrante dell'attività di governo.

Una conseguenza della mortificazione del dibattito parlamentare, verificatasi negli ultimi anni sino all'approvazione della riforma dell'Og, è che il principio della separazione dei poteri si è sviluppato con riferimento al solo potere giudiziario, pur permanendo altre figure istituzionali come appunto quelle del Capo dello Stato e della Corte costituzionale dotate di piena indipendenza e di un effettivo ruolo di garanzia secondo la Costituzione approvata nel dopoguerra.

È certo infatti che se si mortifica il potere legislativo può affermarsi che il principio costituzionale della separazione dei poteri vive nella sola contrapposizione fra poteri di governo o politici da un lato e poteri di garanzia dall'altro; e se poi si riduce l'autonomia e l'indipendenza della magistratura diventa reale il rischio di ridimensionamento dei poteri di garanzia.

In uno scenario ordinamentale simile è chiaro che non è condivisibile e preoccupa anche la tendenza a ridurre il rango dei poteri di garanzia in base alla tesi che essi non sono democraticamente legittimati dalla volontà popolare.

Difatti chi sostiene ciò ignora, o finge di ignorare, che la fonte del potere degli organi di garanzia non sta, e non può essere, nella volontà della maggioranza elettorale o parlamentare, ma, al contrario, nel ruolo ad essi assegnato dalla Costituzione di garantire con indipendenza il rispetto dei limiti frapposti ai poteri politici, a garanzia dei diritti di tutti e dell'osservanza delle regole.

Pertanto ogni scelta politica e legislativa che non rispetti quel ruolo non è in linea con la Costituzione.

Invero il senso della divisione dei poteri direttamente collegato al rispetto dei limiti istituzionali è concepito nella nostra Costituzione secondo una visione che non si fonda su una concezione assoluta della sovranità popolare a cui ogni potere debba ricondursi, ma sull'idea di una sovranità che si esercita nelle forme e nei «limiti» posti dalla stessa Costituzione (art. 1 co. 2).

Allora è necessario che vi sia qualcuno chiamato ad assicurarne il rispetto effettivo e questi non può essere lo stesso titolare del potere esercitato ma i poteri di garanzia con la loro autonomia ed indipen-

denza chiamati ad assicurare – nei limiti funzionali per loro previsti – la tutela dei diritti ed il rispetto dei doveri.

Ne consegue che ogni compressione delle “garanzie” e degli organi preposti a farle valere è in contrasto con la Costituzione.

Non v'è dubbio che la democrazia costituzionale si basa sulla coesistenza dei poteri politici e dei poteri di garanzia e che possono verificarsi tensioni fra tali poteri, tensioni che non determineranno però la crisi del sistema se si mantiene l'equilibrio fra i due ordini di potere.

Purtroppo se si effettua una valutazione circa il persistere di quell'equilibrio è agevole ritenere che pur esistendo ancora molti sono i pericoli che esso corre, essendo agevole rilevare, alla luce delle plurime modifiche istituzionali e legislative degli ultimi anni sino ai nostri giorni, un uso del potere legislativo finalizzato talvolta ad eludere, altre a contrastare, i vincoli costituzionali e a limitare l'ambito di azione dei poteri di garanzia (anche con riforme normative che incidono direttamente sulle funzioni, sullo *status* e sulle garanzie di chi esercita la giurisdizione cioè, come sancisce l'art. 102 della Costituzione, i giudici ed i pubblici ministeri).

Se nel prossimo futuro non dovesse registrarsi una inversione di rotta di tale tendenza politica è prevedibile che la conseguenza sarebbe la fine di quell'equilibrio, ponendosi in discussione tutto l'impianto di garanzie costituzionali e dunque lo stesso sistema democratico voluto dai padri costituenti.

4. LA LEGGE DI REVISIONE COSTITUZIONALE APPROVATA DAL PARLAMENTO ED I SUOI RIFLESSI SUL CSM, SULLA CORTE COSTITUZIONALE E SULLA TUTELA DI DIRITTI SOCIALI

La Legge di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione, coinvolgendo direttamente ed indirettamente la magistratura e la giurisdizione, ha determinato una riflessione dell'Anm anche in ordine agli effetti delle modifiche costituzionali sull'assetto istituzionale ed in particolare sulla giurisdizione ordinaria e costituzionale, nonché sull'autogoverno della magistratura e sulla tutela di fondamentali diritti sociali.

Da tale riflessione emergono forti preoccupazioni per gli interventi sul Csm, sul ruolo della Corte costituzionale, sulla modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione (le Regioni, le Province, i Comuni) con riferimento ai riflessi sulla tutela giurisdizionale dei diritti sociali.

a) *Il Csm*

I costituenti del dopo-guerra avevano costruito un perfetto equilibrio nell'attribuire il vertice del Csm al Capo dello Stato – che tutela il

Consiglio nei rapporti con altri poteri dello Stato –, e con l'elezione del Vicepresidente da parte dell'assemblea che esprime il più elevato grado di autonomia funzionale del Consiglio.

La legge di revisione altera quell'equilibrio prevedendo che il Vicepresidente del Csm venga nominato dal Presidente della Repubblica, così ridimensionando i poteri del Consiglio con la riduzione della sua autonomia funzionale, nonché svilendo la figura del Vicepresidente che rischia di ridursi, al di fuori dell'assemblea plenaria, a mero delegato privo di un proprio ruolo di mediazione e di moderazione della dialettica tra le componenti del Consiglio stesso.

Non deve trascurarsi inoltre che il rafforzamento del ruolo del Presidente della Repubblica rispetto al Consiglio suscita ulteriori preoccupazioni se si considera che la possibilità di elezione del Capo dello Stato, dopo il quarto scrutinio, da parte della sola maggioranza assoluta del Parlamento può far dubitare della elezione di un Capo dello Stato veramente indipendente dalla maggioranza di governo, per cui si introduce un meccanismo capace di incidere, in un sistema politico maggioritario, negativamente sull'equilibrio istituzionale alla luce di possibili esorbitanze della maggioranza governativa.

b) La Corte costituzionale

Il progetto di revisione costituzionale modifica l'attuale composizione della Corte costituzionale in quanto il Parlamento ne dovrebbe eleggere sette a fronte dei cinque previsti dai costituenti, e riduce a quattro sia quelli nominati dal Presidente della Repubblica sia quelli eletti dalle supreme magistrature.

È allora evidente l'aumento dei componenti di nomina politica con il possibile rischio che la Corte diventi espressione della maggioranza governativa del momento subendo così una negativa politicizzazione (rischio ancora più forte se si considera che anche il Presidente della Repubblica, titolare del potere di nomina di alcuni giudici costituzionali, potrebbe essere espressione della sola maggioranza governativa).

Inoltre sono ampliate di molto le competenze della Corte estendendole al contenzioso delle autonomie locali (Province, Comuni, Città metropolitane) rischiando sia di aggravare il funzionamento dell'organo di giustizia costituzionale, sia di aumentare il tasso di politicità dell'intervento della Corte.

È logico temere che una simile riforma possa incidere negativamente sul ruolo della Corte nei rapporti con gli altri poteri costituzionali, non ponendosi più quale organo a difesa dell'ordinamento costituzionale.

È legittimo temere che sia così cancellato un sistema di equilibri e di garanzie costituzionali e con esso due secoli di costituzionalismo.

c) La tutela del diritto alla salute e del diritto all'istruzione

La modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione (le Regioni, le Province, i Comuni) può avere ricadute negative anche sulla tutela giurisdizionale dei diritti sociali.

La legge di revisione prevede l'attribuzione alle Regioni della potestà legislativa «esclusiva» nelle materie indicate nell'art. 117 quarto comma, lett. *a*), *b*), *c*) e *d*) (assistenza ed organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse regionale, polizia amministrativa regionale e locale) cui fa seguito il riconoscimento della potestà legislativa esclusiva regionale in «ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» (lett. *e*).

Il rischio collegato a questo, che è il nucleo centrale della devolution italiana, è rappresentato dalla probabilità che la competenza legislativa esclusiva attribuita alle Regioni in materia di assistenza e organizzazione sanitaria e di organizzazione scolastica e formazione dia vita – per intuibili fattori economici e politici – alla frantumazione dei sistemi sanitari e scolastici nonché ad inaccettabili differenziazioni di prestazioni nelle diverse regioni in contrasto con limiti istituzionali e costituzionali.

Potrebbe prevalere la tentazione di talune forze politiche di realizzare diversi regimi di accesso alle prestazioni sanitarie o agli istituti scolastici per i residenti ed i non residenti in una determinata Regione, con conseguenti discriminazioni basate solo sulla diversa origine territoriale delle persone, dando vita ad una situazione di evidente disegualianza tra cittadini dello stesso Paese.

Certo le diverse sensibilità o i diversi orientamenti culturali e politici possono aumentare o meno tali pericoli per cui molto dipenderà dalle forze sociali e politiche che si troveranno eventualmente a gestire il nuovo assetto costituzionale, ma il solo fatto che su terreni così importanti come quello della salute e della istruzione sia possibile il profilarsi di pericoli come quelli cui prima accennavo rende chiare le inquietudini sociali che potrebbero scuotere la società italiana.

È prevedibile poi che tali inquietudini relative a fondamentali diritti sociali investirebbero il giudiziario. E con quali possibili scenari?

La funzione del giudice di “ultimo garante” del godimento di fondamentali diritti, come appunto quelli alla salute ed all'istruzione, è stata assolta in un ordinamento statuale caratterizzato da condizioni di

eguaglianza dei cittadini sul territorio nazionale, ma se la riforma del Titolo V della Costituzione dovesse permettere una diversificazione ulteriore rispetto a quella già ora – purtroppo – esistente dei sistemi sanitari e scolastici, una diversificazione ulteriore autorizzata proprio dalla differenziazione dei regimi giuridici di accesso alle prestazioni, allora potrebbero venir meno quelle condizioni di eguaglianza giuridica dei cittadini consacrata nell'art. 3 della Costituzione e con esse potrebbe venir meno anche quella funzione di garanzia affidata al giudice.

Non parlo di ipotesi inimmaginabili poiché basta ascoltare le esternazioni di taluni uomini politici, anche di rilievo nazionale, per comprendere che sarebbe possibile, ad esempio, la previsione di priorità di accesso per i residenti (rispetto ai non residenti) a centri sanitari di alta specializzazione, o la previsione di accessi limitati numericamente per i non residenti rispetto ai residenti o altre possibili differenziazioni collegate al costo delle prestazioni.

Come non sembrano eccessivamente fantasiosi i rischi di differenze sul piano dell'istruzione a causa della possibile definizione – e della successiva predilezione di fatto – da parte delle Regioni di programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle Regioni stesse.

Non è chi non veda come simili probabili scenari darebbero vita a contrasti profondi tra le garanzie scritte nella prima parte della Costituzione e le reali modalità di erogazione dei servizi regionali, con il conseguente coinvolgimento non solo del giudice costituzionale ma anche di quello ordinario per ottenere dallo stesso risposte efficaci, forse non più possibili, alle tensioni causate dal nuovo ordinamento.

Non posso esimermi dal rilevare che tale nuovo ordinamento sarebbe in contrasto anche con l'art. 5 della Costituzione che, quando sancisce che la Repubblica adegua i “metodi” della sua legislazione alle esigenze delle autonomie territoriali, afferma qualcosa di diverso dalla semplice separazione delle competenze; in realtà indica un modo di fare le leggi imperniato sulla compartecipazione legislativa che oggi viene rinnegata con l'idea di una legislazione «esclusiva» essendo questa una legislazione di separazione tra regione e regione, con i rischi prima ricordati di una tutela ridotta, se non del tutto inefficace, di diritti dell'uomo e del cittadino che invece per l'art. 2 della Costituzione sono inviolabili e dunque devono essere sempre tutelati di fronte a qualunque minaccia.

5. LA MODERNIZZAZIONE DELLE ISTITUZIONI ED IL RISPETTO DEI VALORI COSTITUZIONALI ORIGINARI

Avviandomi alla conclusione non posso non evidenziare che se in questa sede l'analisi della Legge di revisione della Costituzione non po-

teva che avere ad oggetto solo gli aspetti che coinvolgono il giudiziario, è però certo che quella legge riguarda uno scenario più ampio che concerne altrettanti profili della vita democratica del Paese che origina ulteriori preoccupanti considerazioni con riferimento al ridimensionamento del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica, al rafforzamento dei poteri del premier e alla modifica dei rapporti tra questi ed il Parlamento a vantaggio sostanzialmente del ruolo del Primo ministro.

Mi riferisco ad aspetti che in altra sede potranno essere approfonditi ma rispetto ai quali deve dirsi che le nuove norme sono lontane dai principi originari – sintesi di diverse culture ed ideologie – della nostra Costituzione alla quale abbiamo giurato fedeltà e che ha guidato e consentito, sino ad ora, la vita democratica del Paese.

È ovvio che non ho inteso, né intendo, porre in discussione o contestare la legittimità e l'utilità della scelta di modernizzare le istituzioni e di adeguare anche regole fondamentali della vita delle stesse.

Ciò che non condivido è altro, il rischio della secessione dei diritti, e ciò che contrasto è il pericolo che siano di fatto cancellati o ridimensionati valori costituzionali essenziali per la convivenza civile, valori previsti dalla prima parte della Costituzione dotati della capacità di sviluppo e di progressivo adattamento ai tempi nuovi e ad una diversa modernità istituzionale che però non soffochi il “cuore” della Costituzione.

Don Dossetti a chi gli domandava «che cosa vedi nella notte fonda?» rispondeva: «vedo brillare le prime luci dell'alba», ed allora con lo stesso spirito positivo e costruttivo è possibile difendere valori costituzionali che non sono simbolo di conservazione bensì garanzia per l'avvenire di una società civile e democratica.

Concludo ricordando a chi non condivide la Costituzione Repubblicana – probabilmente in quanto non ne ha condiviso lo spirito e la nascita – quanto diceva Antonio Caponnetto: «Questa Costituzione non è un pezzo di carta, è un pezzo di vita, un pezzo di storia, il sacrificio di un'intera generazione. I suoi valori sono i soli per i quali vale la pena di vivere».

PIERGIORGIO LOI

Segretario generale dell'Associazione nazionale forense

Ringrazio la presidenza del congresso per il cortese invito e, considerato il breve tempo messomi a disposizione, entro immediatamente nel vivo della discussione.

L'Associazione nazionale forense – dal 30 marzo al 2 aprile prossimi – celebrerà a Rimini il proprio congresso nazionale sul tema “Gli avvocati per un mondo di diritti”, laddove efficienza della giustizia e difesa dei valori costituzionali rivestono un ruolo centrale e fondamentale.

Invero, nella riflessione pregressuale è stato dedicato ampio spazio al problema della giurisdizione pubblica, intesa quale massima espressione di democrazia e di reale tutela dei diritti, non omologabile in linea generale, anche in relazione alla risoluzione dei conflitti tra privati, a forme alternative.

Uno dei documenti pregressuali è stato provocatoriamente intitolato il “bravo giudice” e il “cattivo ordinamento”, sottintendendo in tal modo, il rifiuto sia nei confronti di un modello di “giudice bravo”, cioè saccente e carrierista, sia verso un sistema inadeguato a fornire risposte alla crescente domanda di giustizia del Paese, quotidianamente mortificata, soprattutto nel settore della giustizia civile, dalla durata dei processi e dal degrado costante dei tanti aspetti (di organizzazione, di efficienza, di qualità) del sistema giustizia.

La riforma dell'ordinamento giudiziario, recentemente realizzata dalla maggioranza al governo, appare inadeguata a perseguire gli obiettivi cui ho fatto sopra cenno.

Infatti, di fronte ad un sistema come quello previgente – basato sullo sviluppo automatico delle carriere, su valutazioni di professionalità rare e inefficaci, sulla mancanza di un effettivo controllo sulla laboriosità – che non ha garantito un modello di magistrato idoneo a rispondere sempre alle aspettative dei cittadini (perché ha generato inerzia, non ha incentivato l'arricchimento delle conoscenze, ha incrementato il senso di intoccabilità, cosa ben diversa dall'indipendenza costituzionalmente garantita), la riforma Castelli ha contrapposto – peraltro con tecniche legislative discutibili – una riforma che segna paradossalmente, con riferimento a molti suoi punti, un passo indietro rispetto alla situazione preesistente.

Certamente, la riforma ha introdotto alcune soluzioni condivisibili, quali la scuola della magistratura, la formazione permanente obbligatoria, la tipizzazione degli illeciti disciplinari, la temporaneità degli incarichi direttivi, la valorizzazione della partecipazione degli avvocati nei Consigli giudiziari e nel comitato direttivo della scuola superiore della magistratura.

Tuttavia, l'analisi complessiva del testo mostra l'inadeguatezza, se non l'illegittimità rispetto ai principi costituzionali, delle soluzioni: tale deve ritenersi la reintroduzione della gerarchia e della burocrazia, l'ingerenza dell'esecutivo e la compressione dei poteri dell'organo di autogoverno della magistratura.

Vi è un ritorno agli anni Cinquanta, quando le cose funzionavano meglio e i processi duravano meno, come ha più volte affermato il Ministro Castelli, trascurando colpevolmente e superficialmente ogni analisi storica, sociologica e politica.

Per l'Anf il modello di magistrato del terzo millennio non può essere né quello antico – burocrate, timoroso e conformista – ma neppure quello attuale, che in virtù di una cattiva gestione dei fondamentali principi di autonomia e indipendenza, non sempre ha saputo operare nell'interesse dei cittadini.

Il modello in cui l'Associazione che rappresento crede, sintetizzato nella formula del "bravo giudice", è quello del magistrato imparziale, equilibrato, preparato ed efficiente, che sappia dare una risposta adeguata in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia senza comprimere le garanzie dei cittadini.

Incontestabilmente, la riforma è legge dello Stato e, come tale, tutti sono tenuti ad osservarla. La possibilità che si riapra il discorso è legata all'esito delle prossime elezioni e, in specie, all'eventuale mutamento della maggioranza politica.

Realisticamente si deve però affermare che riforme radicali o l'annullamento dell'intero impianto non potranno essere mai realizzati né, nei limiti cui facevo cenno prima, condivisi.

La discussione è auspicabile che si incentri, laicamente, sugli aspetti di dubbia costituzionalità ovvero destinati ad incidere in modo negativo sulla funzionalità del servizio.

A titolo esemplificativo, penso alla *progressione in carriera*: la carriera dei magistrati non può essere scandita, neppure in parte, dai meccanismi concorsuali previsti dalla riforma Castelli, che incentivano il carrierismo e la competitività, che insidiano l'indipendenza dei magistrati senza riversare alcun effetto positivo sull'efficacia ed efficienza del servizio, ovvero alla *gerarchia*, laddove la riforma crea una rigida gerarchizzazione all'interno delle procure con concentrazione di ogni potere,

sia di tipo organizzativo sia per quanto riguarda l'esercizio dell'azione penale, nelle mani del procuratore.

Il *restyling* del processo civile di prossima entrata in vigore – pur condivisibile nelle sue linee ispiratrici fondamentali – non apporterà alcun beneficio sul piano dell'efficienza e della durata dei processi, perché riferita esclusivamente ad uno dei tre segmenti del processo, cioè alla sola fase preliminare che precede quella dell'acquisizione delle prove. Se ciascun giudice – secondo parametri di media preparazione, diligenza ed esperienza – non può evadere più di un certo numero di sentenze all'anno, la contrazione della prima fase non potrà ragionevolmente determinare alcun beneficio sul piano dei tempi di emissione della pronuncia definitiva.

In realtà, ben più ampi avrebbero dovuto essere gli interventi per garantire efficienza ed effettività al sistema. Mi riferisco, in particolare a:

- l'ufficio del giudice, inizialmente previsto e poi scomparso lungo il cammino della riforma;

- la revisione della geografia giudiziaria, stralciata, dopo essere stata prevista nella prima versione del ddl;

- la semplificazione delle pronunce di primo grado, alleggerendo in tal modo il lavoro del giudice, oggi inutilmente oberato dall'obbligo di riportare conclusioni, ricostruzione dei fatti, precedenti giurisprudenziali e via discorrendo;

- la unicità o, quanto meno, la razionalizzazione dei riti, sempre evocata ma costantemente disconosciuta con la continua loro proliferazione in occasione di ogni modifica normativa;

- il problema della magistratura onoraria, stralciato dalla riforma per evidente carenza progettuale.

Su questi temi di assoluto rilievo, ai fini dell'efficienza del sistema, né la legge Castelli né il legislatore nulla hanno disposto, escludendoli, stralciandoli o semplicemente eludendoli.

Su tutti questi temi, e in particolare su quello concernente la magistratura onoraria, anche in relazione alla centralità che può assumere in una nuova definizione dei diritti giustiziabili e del riassetto della giurisdizione, l'Anf è impegnata in una riflessione che, partendo dall'ineludibilità dell'esistenza di una magistratura non professionale e dalla sostanziale impraticabilità di molte tesi in passato sostenute dall'Avvocatura, valuti soluzioni innovative che favoriscano scelte in grado di porre fine, attraverso un regime coerente e rispettoso dei principi costituzionali, al precariato selvaggio frutto di una logica di tipo emergenziale.

Criteri di selezione, regime di incompatibilità, formazione, terzietà, temporaneità degli incarichi, sono gli aspetti su cui dovrà svilupparsi la riflessione, per offrire un contributo a chi, ormai da tempo, di proroga in proroga, di elusione in elusione, decide di non decidere.

GABRIELE LONGO

Avvocato, segretario generale dell'Unione nazionale dei giudici di pace

Signor Presidente, giudici ed autorità, voglio manifestare in primo luogo l'apprezzamento dell'Unione nazionale dei giudici di pace per l'occasione offertaci di esprimere le riflessioni di una importante categoria di giudici. I giudici di pace, come tutti gli operatori del diritto e l'intera società civile attendono una svolta radicale nella politica della giustizia. La riforma organica della magistratura di pace, come altre, tarda ad arrivare sia per la sua oggettiva complessità ma anche per la diversità delle proposte, più o meno organiche, delle forze politiche, della magistratura di carriera e dell'avvocatura.

Tutti sono d'accordo che l'ufficio del giudice di pace non costituisce una soluzione emergenziale, ma è un ufficio giudiziario a pieno titolo che definisce un contenzioso consistente: vengono definite 900 mila cause civili l'anno e complessivamente sono trattati 1.600.000 procedimenti (tra cause civili, cause penali, opposizioni a sanzioni amministrative, decreti ingiuntivi, provvedimenti nei confronti degli immigrati clandestini).

Il nuovo ufficio giudiziario si qualifica anche per l'efficienza, la modesta durata dei processi (circa 300 giorni), la scarsa appellabilità delle sentenze, ma anche sotto il profilo qualitativo. L'attività del giudice di pace assorbe l'85 per cento del contenzioso complessivo sul risarcimento danni da circolazione, buona parte del contenzioso riguardante la tutela del consumatore, le clausole vessatorie e la tutela giuridica del turismo nonché la totalità delle contravvenzioni stradali e dei provvedimenti di espulsione degli immigrati clandestini, settori nei quali il giudizio tocca diritti costituzionali fondamentali quali la sicurezza e la libertà di circolazione.

Tutti sono d'accordo anche sul fatto che alla stabilità della funzione deve corrispondere una riforma che superi la fase di sperimentazione a cui si ispirano le soluzioni della legge istitutiva del 1991.

Siamo preoccupati per la diversità ed inconciliabilità delle proposte di riforma. La diversità riguarda i contenuti, ma anche il metodo e le premesse. A nostro avviso l'unica premessa da cui si deve partire è la considerazione delle "funzioni".

Vi è oggi nel nostro ordinamento una parte consistente dell'amministrazione della giustizia che non viene svolta, e che non potrà essere svolta, dai magistrati di carriera tradizionali. Tutti richiedono che a questa domanda di giustizia venga data una risposta, quanto più estesa ed articolata, di composizione conciliativa e poi che i relativi procedimenti giurisdizionali diano garanzie di professionalità, di imparzialità, di effi-

cienza e di costi moderati e comunque proporzionali all'importanza degli affari trattati. Conseguente e coerente a questa unica e fondamentale premessa sono le altre scelte, quella sul reclutamento, sulla configurazione giuridica del giudice, il suo stato giuridico, diritti, doveri, sulla formazione, l'organizzazione degli uffici, la direzione, il controllo e la gestione dell'attività. Fuori da questo metodo e da questa logica è chi vuole identificare la riforma con i suoi aspetti soggettivi sia che voglia istituire un giudice di complemento o si limiti alla contemplazione paralizzante del concetto di "onorarietà". Il profilo soggettivo deve essere la conseguenza della riforma e non la sua premessa.

In tal senso auspichiamo una rivoluzione rispetto a quanto è avvenuto negli ultimi anni con iniziative parziali e contraddittorie: si eliminano le competenze sui reati di cui agli articoli 186 e 187 del cds (guida in stato di ebbrezza e sotto l'effetto di sostanze stupefacenti) e poco dopo si assegna la competenza in materia di immigrazione clandestina, si limita il giudizio di equità e le possibilità di conciliazione, oberata dal pagamento del contributo unificato, si loda il ruolo dei giudici di pace e si vuole eliminare buona parte di questa competenza in materia di risarcimento danni per lesioni conseguenti ad incidenti stradali, si pensa ad una qualificazione e unificazione della categoria e con il decreto legge Vietti si decentra ai singoli distretti il reclutamento dei giudici senza nemmeno rendere omogenee le dotazioni organiche delle sedi.

I caposaldi della riforma sono a nostro avviso due:

1. *Qualificare il corpo giudicante* in modo che non vi sia alcuna remora al mantenimento delle attuali competenze e all'affidamento di ulteriori attribuzioni. Non esistono due modi di amministrare la giustizia di cui il primo garantisce qualificazione professionale e terzietà del giudice e l'altro non offre tali garanzie ma si giustifica come stato di necessità rivolto allo sfoltimento del carico di lavoro dei giudici togati. L'obiettivo della qualificazione del corpo dei giudici di pace deve realizzarsi attraverso un nuovo sistema di reclutamento, l'istituzione di una formazione permanente ed un'integrazione tra giudici di pace e magistratura di carriera nella quale quest'ultima non può limitarsi ad un ruolo di controllo e di vigilanza. Positiva al riguardo è stata l'esperienza di integrazione di magistrati di carriera e non nell'attività di formazione permanente.

2. La seconda direttrice della riforma è il *riconoscimento dei diritti* (economici, normativi e previdenziali) che spettano secondo il nostro ordinamento costituzionale ed ordinario a tutti i prestatori di opera. Anche un esame superficiale dell'attuale normativa porta a concludere che il giudice di pace è un lavoratore subordinato anche se a tempo parziale. Conseguenza di tale riconoscimento è un adeguamento delle

forme di retribuzione, la tutela previdenziale ed assistenziale, aspettative per malattie e puerperio, ecc., senza arrivare necessariamente ad un rapporto di pubblico impiego.

In conclusione mi sembra necessario riaffermare che le soluzioni della riforma debbono collocarsi dentro la storia e dentro l'ordinamento giuridico.

Essere *dentro la storia* significa prendere atto che il ruolo del giudice di pace è permanente, che lo stesso applica un rito di poco differente da quello applicato nei tribunali con un impegno continuativo e consistente.

Essere *dentro l'ordinamento* significa tenere conto dei limiti della qualificazione onoraria, ma principalmente assicurare la tutela del lavoro in tutte le sue forme e richiedere che la pubblica amministrazione sia organizzata in modo da assicurare buon andamento ed imparzialità, come voluto dalla Costituzione.

FIORELLA PILATO

Presidente della sezione Anm di Cagliari

È obbligatorio, in un congresso dell'Anm, verificare lo stato di salute dell'associazionismo giudiziario. La quantità non ha mai posto problemi, perché l'Anm ha continuato sempre a raccogliere quasi tutti i magistrati italiani. Fino a qualche anno fa, però, ogni congresso dell'Associazione era l'occasione per interrogarsi sulla crisi dell'associazionismo e sul deficit di partecipazione della maggior parte dei magistrati, che per indifferenza o disaffezione sembrava lasciare scelte di linea e dibattito culturale a pochi professionisti della politica. Basta sfogliare vecchi numeri delle nostre riviste per trovare titoli eloquenti (*La crisi del modello associativo, Il difficile momento dell'associazionismo giudiziario, Lo stato dell'associazione*). Di crisi ormai non si parla più perché gli ultimi anni hanno registrato una netta inversione di tendenza con la partecipazione attiva, forte e visibile dell'intera magistratura alla politica associativa, anche dei famosi giudici silenziosi abituati a parlare soltanto attraverso le loro sentenze. Come presidente di una giunta sezionale dell'Anm nei quattro anni più difficili per la magistratura italiana, sono stata testimone di una realtà che ha smentito in pieno la leggenda di un'agitazione di categoria contro la riforma dell'ordinamento voluta dai soli vertici dell'Associazione, presentati ad arte all'opinione pubblica come un manipolo di giudici politicizzati. Abbiamo dimostrato invece di non essere mai stati tanto uniti, in un periodo in cui l'unità ha costituito la nostra forza e ci ha consentito di reggere una mobilitazione lunghissima in difesa dell'indipendenza, il nostro unico privilegio, evitando sempre la tentazione di degradarla a fattore di deriva corporativa. Al contrario, la straordinaria unità di tutti i magistrati ha offerto un'opportunità di riflessione, chiarimento interno e azione concreta: tanto che proprio in questi ultimi anni abbiamo studiato ed elaborato proposte alternative praticabili sui criteri di valutazione della nostra professionalità e di scelta dei dirigenti come sulle soluzioni più utili a recuperare efficienza, approfondendo l'analisi sulle cause reali dei disservizi e sulle varie tappe dell'azione legislativa in materia di giustizia, tutte funzionali a rendere la giurisdizione forte con i deboli e debole con forti, con buona pace del principio d'uguaglianza, sapendo che occorre indebolire la magistratura per ridimensionare i diritti, dei quali è custode e garante secondo la Costituzione. In questo sforzo d'approfondimento e interrogandoci anche su noi stessi, si è individuato il nucleo di valori comuni da affermare e difendere in modo intransigente. Ma si è andata affermando anche la necessità, come *dovere* del magistrato, di partecipare in prima persona a un autogoverno diffuso e responsabile che parta

dalla gestione e dalla resa degli uffici, mentre si è ridotta ed è stata sempre più emarginata l'area interna di magistrati pigri e demotivati, burocrati, magari perfino disposti a qualsiasi tipo di convivenza pacifica in cambio d'aumenti di stipendio, garanzia di tranquillità e recupero di prestigio sociale.

Inoltre, attraverso un confronto partito dal riconoscimento dell'esistenza di diverse sensibilità politiche e culturali, si è rivitalizzata l'Anm come luogo d'ascolto e di sintesi fra opzioni ideali diverse, percorsi critici ed elaborazioni collettive differenti, per trarre il meglio dalle diverse impostazioni culturali e spingere tutti a superare le divisioni di partenza sui temi fondamentali: indipendenza, autonomia e legalità, certamente, ma anche modello di giudice e di giurisdizione, coscienza del ruolo esercitato, pratica d'imparzialità e coraggio d'indipendenza di giudizio, rapporto con gli utenti della giustizia e con l'intera società.

Nella mia esperienza in sede locale, ho avuto l'impressione che anche nei più giovani, diffidenti verso i gruppi che compongono l'Associazione perché entrati in magistratura già condizionati dalle parole d'ordine contro la sua pretesa politicizzazione, e anche in chi ormai li vedeva come espressione esclusiva d'apparato e di logiche di schieramento e non più come portatori d'ideali e progetti, sia cresciuta la consapevolezza che l'unità su un nucleo fondamentale di valori non sia la condizione di base del percorso collettivo, ma il frutto di un confronto serrato, continuo e spesso faticoso fra chi, in tutta onestà e partendo da posizioni differenti, costruisce una piattaforma comune, patrimonio di tutti. Insomma, è stato colto il lato buono della forma dell'Anm come contenitore del pluralismo, capace nei momenti più difficili di dare il meglio di sé e di presentarsi alla società civile recuperando e utilizzando con intelligenza e con passione l'elaborazione culturale sviluppata negli anni dalle correnti associative: e in questo senso rilegittimandole come libere associazioni degne di formare la struttura portante della casa comune. Questa nuova o rinnovata consapevolezza che il lavoro nei gruppi si traduce in un confronto più produttivo, rendendo più trasparenti e più forti le posizioni finali dell'associazione della quale facciamo parte, non può essere perduta perché è il presupposto indispensabile per contrastare la crisi dell'associazionismo che si riaffaccerebbe se e quando un domani, non più costretti sulle barricate per difendere indipendenza, legalità e dignità della nostra funzione (come tutti ci auguriamo), non fossimo capaci di sostenerla e alimentarla. La comune e prolungata mobilitazione in difesa dell'indipendenza, con la partecipazione massiccia dei magistrati alle assemblee in tutte le sedi, l'adesione corale e convinta a iniziative come le sospensioni contemporanee delle udienze in tutti i tribunali e gli scioperi, gli interventi di tanti colleghi a

dibattiti organizzati in ogni occasione all'interno e all'esterno dei palazzi di giustizia, hanno stimolato e liberato risorse ed energie insospettate rivelando entusiasmo, competenze e disponibilità di cui l'Anm non può più fare a meno, imponendo il nuovo dovere di superare limiti e insufficienze del modello tradizionale del far politica.

Un fattore importante della disaffezione alla politica associativa è sempre stato il disagio provato da tanti magistrati nel constatare che, a livello centrale, si modula da sempre su un tipo d'impegno che impone ritmi difficilmente conciliabili con quello lavorativo e con gli obblighi familiari, soprattutto per chi vive e opera in sedi periferiche e per questo solo fatto banalissimo è tagliato fuori dai luoghi delle decisioni importanti, in cui si elabora e si attua la linea politica dell'associazione e dei gruppi. È la realtà rivelata dalla nuova voglia di partecipare, però, ad obbligare l'Anm a un approccio nuovo a questo problema antico, sicuramente risolvibile attraverso la programmazione più razionale delle attività da svolgere a livello centrale, la scelta di lavorare nelle sedi locali a progetti mirati d'interesse generale, a riservare l'incontro diretto a poche occasioni speciali trasferendo la normalità in una rete di contatti più facili e frequenti, possibili oggi con i mezzi informatici, che consenta uno scambio d'idee più costante, offrendo a ciascuno la possibilità di dare il suo contributo non necessariamente da specialista dedito a tempo pieno all'attività politica. Sarebbe questo il modo di stimolare alla partecipazione attiva (con la conseguente possibilità di farsi conoscere e apprezzare) anche la metà femminile della magistratura, che continua ad essere gravemente sottorappresentata nel Cdc e nel Csm delegando in modo massiccio agli uomini le scelte fondamentali d'indirizzo politico e la gestione dell'autogoverno centrale, pur avendo dimostrato di volere e sapere operare benissimo nelle giunte sezionali dell'Anm e nei consigli giudiziari; ma più in generale a favorire l'impegno di tutti quelli che non praticano la politica associativa perché la vedono come impegno totalizzante, monopolio dei professionisti. Abbiamo bisogno dell'apporto attivo di tutti, per mantenere vitale l'Associazione in una prospettiva lungimirante, che affianchi l'esperienza dei leader sperimentati e assicuri il ricambio generazionale e di genere attraverso una crescita collettiva nutrita non soltanto dalla circolazione d'idee ma anche dall'assunzione di responsabilità.

Ma per giustificare il modello originalissimo della nostra Associazione, che attraverso la divisione in correnti funziona da moltiplicatore di attività e stimoli fecondi, occorre soprattutto non cadere nelle logiche deteriori e clientelari delle piccole corporazioni.

Infatti, fra i fattori di diffidenza e disaffezione alla politica attiva, il principale resta quel disagio interno all'associazionismo giudiziario non

derivante dalle differenti posizioni culturali e ideali, ma dalle profonde contraddizioni che troppe volte si registrano fra affermazioni di principio e comportamenti concreti. L'impegno personale nella politica associativa con sacrificio di tempo ed energie, per favorire la realizzazione di programmi soltanto proclamati a parole, può allora essere visto, a ragione, come finalizzato alla ricerca di un consenso elettorale effimero e vuoto di contenuti o, nella migliore delle ipotesi, come l'inseguimento vano e scoraggiante di un'illusione.

Un impegno, in entrambi i casi, dal quale tenersi lontani.

EMANUELE SMIRNE

Componente della Giunta esecutiva centrale dell'Anm

UNA PROSPETTIVA DI AZIONE PER L'ANM

Il tema del congresso è quanto mai ampio e impegnativo. Voglio limitarmi, in questo breve intervento, ad individuare una prospettiva di azione che, secondo me, può riguardare direttamente l'Associazione nazionale magistrati nel prossimo periodo.

Stiamo vivendo un momento grave per la giustizia nel nostro paese, anche a causa di un'attività legislativa in molti casi veramente dissennata, che è proseguita imperterrita, quasi incurante delle prevedibili e nefaste conseguenze, peraltro già evidenziate dagli operatori del settore e da autorevoli studiosi. Non sono mancate le reazioni anche indignate, fino all'uso di quel mezzo estremo che è lo sciopero, non solo da parte dei magistrati, ma pure della classe forense.

Tra le diverse leggi negli ultimi tempi approvate, e per le quali il nostro giudizio è profondamente negativo, ve ne è una, quella che riguarda l'ordinamento giudiziario, che tocca direttamente – ed è destinata a stravolgere – la nostra condizione di lavoro e il nostro modo di essere magistrati, il nostro presente e le nostre prospettive future (specialmente per i più giovani); e ciò oltre al danno generale, per le inevitabili minori garanzie, di indipendenza ma anche di efficienza, che potranno essere offerte ai cittadini – in futuro – da una giustizia amministrata da una categoria di soggetti di fatto trasformati in burocrati, stretti in una rigida gerarchia piramidale, ove a un gruppo limitato di carrieristi rampanti, preoccupati prima di tutto e sopra tutto degli sviluppi della loro carriera e della preparazione dei relativi concorsi, si affiancherà un numero maggiore di apatici demotivati, verosimilmente intenti a ritrovare migliori gratificazioni in qualche hobby o altra attività personale; gli uni e gli altri bene attenti a praticare tutto il conformismo necessario per non incorrere negli strali di un sistema disciplinare invasivo e minaccioso, che lascia aperto il varco a iniziative disciplinari arbitrarie e persecutorie, anche per la assurda pretesa di un'azione disciplinare obbligatoria (caso unico, a quanto sembra).

Non è questa, certamente, la magistratura delineata nella Costituzione: una magistratura ove i giudici sono soggetti soltanto alla legge, ove a tutti i magistrati (giudici e pubblici ministeri) sono garantite autonomia e indipendenza, anche con il mezzo necessario rappresentato da un organo di governo autonomo, ove tutti i magistrati si trovano in una situazione di pari dignità e senza gerarchie di tipo burocratico, in quanto si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni. La pes-

sima riforma dell'ordinamento giudiziario, di recente approvata, è quindi contraria alla Costituzione italiana: lo è nel suo spirito e nel suo complesso e lo è anche, certamente e in modo inevitabile, in molte specifiche disposizioni. Tali molteplici profili di incostituzionalità (anche per violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione, essendo il sistema delineato praticamente ingestibile) sono stati già evidenziati da osservatori e studiosi; non sto a ripeterli, perché so che sono ben conosciuti. Voglio solo aggiungere che anche questa, come altre leggi recenti, è in realtà una legge *ad personam*, in quanto realizza essenzialmente l'interesse di poche persone e di ben individuati gruppi, che hanno inteso perseguire evidenti fini di ritorsione nei confronti dei magistrati, poco curandosi dell'interesse generale. Ma anche la ritorsione mossa dal desiderio vendicativo di alcuni è un fine di parte, così come lo è (dall'altro lato) lo scopo di favorire soltanto alcuni soggetti. Si tratta perciò di una legge *ad personam* in quanto *contra personas*, cioè contro i magistrati.

L'Associazione nazionale magistrati ha già assunto e più volte ribadito l'impegno a contrastare l'attuazione di tale pessima riforma e ad operare per una diversa riforma che sia invece aderente ai principi costituzionali (compreso il criterio dell'efficienza): che sia, cioè, veramente la nuova legge sull'ordinamento giudiziario indicata nella settima disposizione di attuazione della Costituzione.

La preannunciata azione di contrasto della pessima riforma di recente approvata dovrà certo avvenire, prima di tutto, in sede politica, nella speranza che la classe politica – o almeno la maggioranza di essa – si sarà convinta (magari anche un poco per merito nostro) della necessità di cambiare radicalmente rotta. Ma se ciò non dovesse avvenire in tempi brevi e se questa riforma dovesse entrare a regime, sarà necessario fare in modo che sui vari aspetti di essa si pronuncino, nel modo più ampio e più sollecito possibile, la Corte costituzionale.

Il Consiglio superiore della magistratura avrà certamente modo di individuare i casi nei quali potrà direttamente proporre il conflitto di attribuzione nei confronti degli atti normativi costituenti questa pessima riforma, per lesione delle competenze attribuite allo stesso Csm dalla Costituzione; personalmente ritengo che simili ipotesi siano abbastanza numerose. Ma indubbiamente, nella maggioranza dei casi, i profili di incostituzionalità potranno emergere ed essere dichiarati dalla Corte solo in via incidentale nel corso di giudizi amministrativi proposti dai soggetti interessati nei confronti di atti dello stesso Csm adottati sulla base delle nuove norme. Ritengo che sia compito dell'Associazione nazionale magistrati, in tale prospettiva (cioè per la negativa ipotesi che questa riforma debba entrare a regime), quello di sostenere i colleghi che, nel

giudizio amministrativo e in quello incidentale davanti alla Corte costituzionale, faranno valere interessi corrispondenti a quelli della generalità dei magistrati, rappresentati dalla stessa Anm, il cui obiettivo non può essere che quello di un azzeramento della pessima e incostituzionale riforma.

Tale opera di sostegno non potrà limitarsi alla predisposizione di pareri più o meno illuminanti, ma dovrà riguardare altri due aspetti essenziali:

1) l'individuazione di un gruppo di difensori che siano disponibili ad assumere la difesa a condizioni favorevoli nei singoli giudizi cui accennavo (e che siano ovviamente adeguati allo scopo);

2) l'erogazione di contributi economici a tale fine da parte della stessa Associazione nazionale magistrati.

È superfluo rilevare che si tratterebbe di un'azione di contrasto perfettamente legittima e conforme all'ordinamento. Né potrebbe costituire una remora la presenza di soggetti (colleghi) controinteressati. Non va dimenticato che compito primario dell'Anm è quello di «tutelare gli interessi morali ed economici dei magistrati» nella loro generalità (come risulta dal nostro statuto, articolo 2). Si consideri anche che, se le iniziative in sede politica e parlamentare non dovessero produrre risultati positivi in tempi brevi, il ricorso alla Corte costituzionale resterebbe il mezzo principale – e probabilmente decisivo – per definire non solo l'assetto della magistratura, ma la stessa sorte della giurisdizione in Italia in questo momento storico. Quanto al problema dei controinteressati, ritengo che eventuali incomprensioni e difficoltà possano essere ridotte al minimo e comunque in termini accettabili, tenuto conto della rilevanza della posta in gioco, se la Anm provvederà ad individuare preventivamente, rendendone edotti i colleghi, i casi di interesse generale che potranno giustificare un intervento a sostegno da parte della stessa Anm nel senso prima indicato.

Mi auguro che fin da ora l'Associazione nazionale magistrati voglia assumere un preciso impegno in questa direzione, per assicurare i colleghi – oltre che per informare l'opinione pubblica – che nessuna via legittima sarà trascurata per ottenere una radicale revisione della riforma dell'ordinamento giudiziario.

BERNARDO PETRALIA

Procuratore della Repubblica, Sciacca

Siamo tutti convinti che prima o poi dovremo confrontarci con il nuovo ordinamento giudiziario.

Alla resa dei conti, qualcuno dovrà dirci se applicarlo o disattenderlo. Per sospensione o per totale abrogazione della legge. Aspettiamo dunque di capire, di conoscere l'esito di questo rilevante verdetto.

In particolare voglio qui riferirmi al decreto che concerne il pubblico ministero.

Certo – e parlo proprio da pubblico ministero – sconvolge alquanto apprendere da quella decretazione delegata di un assetto che prevede un'organizzazione dittatoriale del Procuratore capo, l'assoluta obliterazione dell'apporto, del contributo, dei pareri dei colleghi sostituiti nella redazione del programma organizzativo. Proprio questi che stiamo vivendo sono giorni, come dire, di tabelle, siamo tutti impegnati nella formulazione dei progetti organizzativi cd. "tabellari" e sappiamo benissimo quanto sia importante lo scambio continuo tra i colleghi di ogni ufficio, le riunioni congiunte anche col personale amministrativo, protagonista non ultimo del risultato finale cui ogni ufficio deve tendere dandosi un'organizzazione, un assetto.

Tutto verrà sconvolto: tra tante novità, il procuratore-principe godrà di un potere di revocabilità assoluta, indiscriminata, delle deleghe date ai singoli sostituti. È vero, si dice nel decreto che il procuratore dovrà motivare le sue scelte espropriative; per carità, i sostituti controinteressati avranno facoltà di interloquire con osservazioni, ma tutto andrà poi rimesso alla decisione suprema del Procuratore generale della Cassazione, il quale tutt'al più potrà assumere iniziative – anch'esse poco chiare – limitate al versante disciplinare. Nulla invece sarà deciso, e nulla si saprà, in ordine all'incidente connesso alla revoca disposta dal procuratore.

Sappiamo inoltre da una rinnovata e per certi versi più agguerrita programmazione politica diffusa in questi giorni che la separazione delle carriere, da virtuale e strisciante, potrebbe diventare legge. E si prevede fin d'ora la "clonazione" di un secondo Consiglio superiore della magistratura da destinare a quella branca ormai separata che sarà quella dei rappresentanti del pubblico ministero.

Tutto ciò, se applicato a regime, avrà un costo altissimo per la giustizia e soprattutto per le conquiste delle democrazie liberali che ci hanno consegnato una figura alta di giudice, come amiamo dire «senza timori e senza speranze», cioè un giudice libero da ricatti disciplinari e

da condizionamenti di carriera, che ha come unico limite il vincolo costituzionale della soggezione alla legge.

Una figura che sarà purtroppo destinata a scomparire.

Tuttavia, se pur saremo costretti ad attuare tutto questo, sono convinto, per quella quota residuale ma ancora vigorosa di fiducia che riporto nella magistratura, che tale riforma non basterà a piegare la coscienza ed il rispetto alto per la storia passata e presente della magistratura: il futuro procuratore, il futuro dirigente “per bene”, potrà ancora sforzarsi di fare buon governo dei rinnovati poteri che le riforme ordinamentali stanno per consegnargli.

Faccio questa premessa per affermare che ciò che più mi allarma – e che deve allarmare tutti noi – al di là del nuovo ordinamento in punto di assetto degli uffici di procura, è l’esistenza di uno scenario ben più vasto e articolato, in cui la riforma ordinamentale altro non è che un tassello di un più generale depotenziamento dei poteri inquirenti, endo-procedimentali ed endoprocessuali, del procuratore della Repubblica. Depotenziamento che passa per ulteriori e recenti novità normative che hanno letteralmente sfiancato ed avvilito le prerogative investigative e di risultato del pubblico ministero.

Mi riferisco all’incremento e all’eccessiva enfaticizzazione dei poteri della polizia giudiziaria. Si pensi alla riforma Pisanu sull’uso “contratto” della polizia giudiziaria per le notifiche del pm; una riforma apparentemente banale, apparentemente un piccolo dettaglio irrisorio, ma a cagione della quale c’è già, invece, una ricaduta enorme sulle indagini del pubblico ministero, sui suoi tempi e sui rischi di invalidità. Una ricaduta concreta e negativa. E nella medesima riforma, assistiamo anche ad una subliminale novità passata un po’ sotto silenzio: un ritocco “culturale” sull’istituto della delega che il pm può dare alla pg; parrebbe oggi, proprio in conseguenza di quella riforma, che la polizia giudiziaria – nei contesti ordinari, non di mafia e terrorismo – non sia più ancorata e vincolata all’obbligatorietà della delega. Probabilmente sta per avere termine quella figura di polizia giudiziaria, quel particolare ruolo di braccio esecutivo – una sorta di *continuum* operativo – del pubblico ministero.

E che dire poi della riduzione dei fondi che riguardano l’assistenza informatica presso gli uffici giudiziari? Inoltre, si sente parlare di un taglio addirittura del 50 per cento delle spese d’ufficio, sicché non si potrà far più nulla di veramente utile; e comunque nulla, o ben poco, di ciò che si è fatto finora.

Nel mio piccolo ufficio di procura, per fare qualche esempio, ci siamo abbonati ad alcune riviste non “ministeriali”, per un aggiornamento che riguardi un po’ tutte le tematiche del nostro lavoro d’ufficio. Ogni sostituto riceve settimanalmente un aggiornamento costante che,

ovviamente, è condizionato dalla conoscenza che l'ufficio ha delle plurime pubblicazioni del settore. Se il *plafond* delle spese scenderà, giocoforza si contrarranno le conoscenze e l'aggiornamento collettivo ed individuale ne risentirà. Toccherà abbonarci personalmente se non intenderemo rinunciarvi.

Insomma, dovremo cercare di far fronte alle enormi difficoltà gestionali che il deficit di erogazione economica ha già generato e che probabilmente, di qui a poco, genererà in modo deflagrante. Sarà un ulteriore e non indifferente aspetto di un sistema giustizia che si avvia gradatamente a forme di scadimento sempre più evidenti.

E che dire, poi, dei progetti di riforma dell'art. 192 cpp? Ed ancora, dei sempre più annunciati interventi normativi sullo strumento delle intercettazioni, ormai unico veicolo di consolidamento probatorio che il pm ha a disposizione e che è in grado di offrire al giudice in modo efficace e stabile? Tutti sappiamo, infatti, che anche dieci testi oculari sono pressoché nulla se nel dibattimento non confermano; oggi anche le misure cautelari sono a rischio se adottate sulla sola scorta di resoconti di tipo testimoniale.

Che dire inoltre del giudice di pace? Oggi, ancora grazie alla legge Pisanu, abbiamo tolto alla polizia giudiziaria quell'importante compito di ausilio al processo che essa svolgeva esercitando di fatto l'azione penale e partecipando autonomamente al giudizio. Tutte le incombenze che gravavano utilmente sulla polizia giudiziaria – ricordate la grande enfasi che ha accompagnato il varo della riforma sul giudice di pace penale? – oggi sono ricascate sul pubblico ministero. Dall'oggi al domani; e con ricadute operative non indifferenti che alcuni procuratori di questa Repubblica hanno subito coraggiosamente contestato al Ministro in documenti formali.

Un pubblico ministero, dunque, privato dei mezzi e dei poteri concreti d'intervento sulle indagini e sul processo, meno forte rispetto alla polizia giudiziaria, potrà anche divenire un gerarca, ma sarà un gerarca limitato alla gestione di una quotidianità banale, assai lontano dal modello di "illuminato inquirente" che fin qui i codici e le leggi hanno preteso fosse il pubblico ministero, non più di tanto interessato ad una ricerca convinta della prova, sempre più destinata, quest'ultima, a coincidere con la "flagranza", prova sì suprema, ma prova sostanzialmente in mano alla polizia giudiziaria ed alla quale il pm accede con compiti secondari, un po' subalterni.

E allora, a quel punto probabilmente non interesserà più ad alcuno porre il pm sotto l'esecutivo; tutt'al più, basterà controllare la nomina di quattro, cinque procuratori di sedi cardine in Italia e avremo risolto il problema giustizia nell'ottica di chi non vuole e non tollera i contrac-

colpi di quella “fastidiosa legalità” che pochi illusi continuano a guardare come un traguardo di vera democrazia.

Da una parte, quindi, un’azione penale facilmente controllabile, imbecille, assolutamente inefficace; dall’altra, un pubblico ministero, un magistrato, relegato nell’angolo, reso timoroso e conservatore da un careerismo pervasivo e continuamente minacciato da sanzioni disciplinari destinate a renderlo non interprete della legge, bensì piccolo burocrate capace solo di applicare al caso concreto la più che consolidata giurisprudenza.

Tra l’altro, se vogliamo poi parlare di sanzioni disciplinari discutibili, basterebbe un cenno, ad esempio, al rischio che tutti noi correremo innanzi all’estrema genericità di un precetto – qual è, tra gli altri, quello scritto nel nuovo ordinamento – che mirerà a sanzionare gli eventuali coinvolgimenti in «attività di centri di potere politico» che, a ben vedere, è formula solo apparentemente simile ma nella sostanza assai diversa da quella inaugurata nel codice etico dell’Anm del 1993, ossia il coinvolgimento diretto in «centri di potere politico».

È dunque necessario ed urgente che tutti noi ci si batta in ogni modo e con tutti i mezzi legittimi per scongiurare il peggio: raccolte di firme, ricorsi alla Corte costituzionale, rinnovato impegno dell’attuale e del prossimo Csm, attività persistente di pungolo e di intelligente protesta dell’Anm.

LUIGI SCOTTI

Presidente del Tribunale di Roma

Consentitemi un ricordo, un ringraziamento, un auspicio. Il ricordo si riferisce a esperienze intensamente vissute tanti anni fa, quando ero un giovane magistrato – oggi tra i presenti sono forse il più anziano iscritto all'Associazione nazionale magistrati –, e che sembrano ritornare oggi in un clima diverso. Si riferisce al dibattito sul giudice-funziionario e agli articoli di Maranini, al Congresso di Gardone, alla crisi del formalismo giuridico, allo spazio reale conquistato con fatica dal Consiglio superiore, nonostante la pervicace preoccupazione del mondo politico di non saper controllare gli effetti polivalenti dell'autonomia del giure. E si riferisce anche a personali esperienze in quel contesto culturale così vivacemente rivolto a un nuovo assetto dell'ordine giudiziario: alla prima volta che, da uditore, presi la parola in un'assemblea generale per discutere certi aspetti gerarchici allora vigenti e al rimprovero rivoltomi da un consigliere di Cassazione affinché stessi «umilmente al mio posto»; all'inizio di un'azione disciplinare che subii da aggiunto giudiziario per aver contestato l'arbitrarietà con cui il capo del mio ufficio assegnava e sottraeva processi a noi giudici.

Da allora quante cose sono cambiate, tanto che abbiamo maturato la convinzione che il rifiuto del giudice-funziionario sia irreversibile, che il Consiglio superiore non possa non raccogliere tutti i poteri di governo autonomo dell'ordine giudiziario e che alla magistratura sia definitivamente riconosciuta una funzione dinamica, creatrice di valori, anche protagonista delle trasformazioni attraverso gli strumenti giuridici.

Ed invece eccoci qui a ridiscutere tutto. La politica ci spinge a rientrare negli angusti confini di un tempo, l'ordinamento Castelli ricalca lo schema del giudice-funziionario intento a fare carriera attraverso i concorsi, ricostruisce la gerarchia soprattutto all'interno delle Procure, pone i pubblici ministeri sostanzialmente al di fuori dell'ordine giudiziario perché li priva della «sottoposizione soltanto alla legge» e del cd. potere diffuso, destabilizza il ruolo del Consiglio superiore, riorganizza burocraticamente gli uffici.

Così il ricordo si cristallizza in questa spiacevole sensazione: sono entrato in magistratura in un clima vivace e combattivo pieno di speranze per un assetto più coerente alla Carta costituzionale; sto per uscirne con un senso di sconfitta, anche se voglio essere convinto che l'Anm saprà affrontare con tutte le sue componenti la battaglia per una radicale riforma del pericoloso nuovo ordinamento, così come ne ha combattute tante altre.

Di questo impegno io la ringrazio.

La ringrazio di avermi indotto alla ricerca e allo sforzo di una giustizia migliore, di avermene dato la voglia e il coraggio per cinquant'anni, con lo stesso entusiasmo di quand'ero uditore. E ringrazio i colleghi con cui ho lavorato e mi sono misurato, dai quali ho tanto imparato; soprattutto i colleghi di Roma che tutti i giorni mi hanno dimostrato che le cose possono cambiare, che si può uscire dal "porto delle nebbie", che è possibile ricostituire con l'efficienza un rapporto di fiducia con la collettività.

Diciamolo pure: è sul crinale dell'efficienza che la magistratura giocherà la sua carta decisiva, perché la sua funzione di forza stabilizzante e riparatrice, di garanzia e di equilibrio troppo spesso si smarrisce nell'inefficienza, così generando sofferenze invece di dare speranza e conforto; e il cittadino che invano attende giustizia non è tenuto a sapere di chi ne sia la colpa – se delle leggi o dell'ordinamento, se della pigrizia degli operatori o dell'insufficienza dei mezzi – ma la riversa comunque sui suoi giudici che quella giustizia non gli danno presto e bene.

Vengo all'auspicio.

Mi auguro che la magistratura, sottoposta a continui attacchi e stretta da tentativi di omologazione dei poteri, non imbocchi una deriva impiegatizia della quale purtroppo vedo i primi segnali; mi auguro che termini al più presto questa situazione in cui l'ordine giudiziario si sente come una cittadella assediata, perciò autoreferenziale e incapace di confessare e analizzare le sue colpe. Mi auguro che, se sarà diverso il governo del Paese dopo le prossime elezioni, esso non cada nella terribile suggestione di lasciare le cose come stanno, salvo ritocchi formali, magari di stampo corporativo, nella prospettiva di tenere sotto controllo la magistratura, soprattutto quella che opera con l'azione penale. Auspico insomma una politica della e per la giustizia ove il controllo di legalità sia attribuito alla magistratura in piena autonomia e indipendenza, senza che nessuno possa delegittimarla avvalendosi di una malintesa legittimazione popolare. Auspico un legislatore coerente, sensibile al sistema e alla tecnica normativa, beneficamente correttore delle tante leggi sbagliate, inidonee o prive di risorse. Auspico un guardasigilli capace di predisporre e razionalizzare le risorse per la macchina giudiziaria, perché di mancanza di risorse la giustizia muore nonostante la buona volontà dei giudici.

Il Paese deve tornare a credere in noi e noi dobbiamo continuare a credere nella nostra funzione al servizio della collettività. Con questo comune impegno io dico – e perdonatemi lo spunto retorico –: «Viva questa magistratura e lunga vita a questa Associazione nazionale magistrati».

VIRGINIO ROGNONI

Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura

Mi consentirà il Presidente, e con lui l'assemblea, se questa volta mi limiterò a rivolgere, anche a nome di tutti i colleghi del Consiglio superiore della magistratura, un semplice ma caloroso saluto al congresso, insieme all'auspicio di un lavoro proficuo e intelligente.

Solo alcuni rilievi rapidissimi.

Abbiamo alle spalle, infatti, occasioni recenti in cui ho avuto possibilità di ricordare l'attività del Consiglio, in particolare in occasione della solenne inaugurazione dell'anno giudiziario in Cassazione, il 27 gennaio scorso. Un'attività – quella del Consiglio – assai complessa che ha riguardato, fra l'altro, l'esercizio del suo potere-dovere di esprimere pareri sulle ricadute, nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria, di provvedimenti di legge presentati in Parlamento, sia per iniziativa del Governo sia per iniziativa parlamentare.

Credo proprio che qui e fuori di qui nessuno possa pensare che il Consiglio superiore abbia la vocazione di giocare il ruolo del «bastian contrario», come pure è stato detto, di opporre, cioè, una serie di «no» o di «ma» a qualsivoglia misura legislativa presentata alle Camere. Non è così; non poche volte il parere del Consiglio è stato positivo. Una, per tutte: basta pensare al giudizio che abbiamo espresso sulla delicata problematica della riforma del codice di procedura civile. Dico questo perché è doveroso restituire, di fronte a queste gratuite polemiche, all'attività del Consiglio i connotati dell'imparzialità e serenità dei suoi pareri. Se le nostre osservazioni, rappresentate al Guardasigilli, sono state assai critiche, in relazione a diversi provvedimenti e alla stessa legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, è perché lo dovevano essere, obiettivamente. Ci confortano non solo l'opinione della prevalente dottrina ma anche e soprattutto i messaggi del Capo dello Stato che hanno accompagnato il rinvio da Lui disposto perché le Camere rivedessero posizioni normative chiaramente non persuasive sotto il profilo costituzionale e della coerenza sistematica.

Quanto alla difesa che il Consiglio ha esercitato dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, del suo prestigio, di fronte a certi attacchi vedo, con soddisfazione, che ha fatto strada l'opinione che occorre «andare oltre»; una scelta che è insieme un comportamento ma anche un giudizio severo; che occorre continuare a fare il proprio dovere sia che si riceva lode sia che si riceva contestazioni per un'asserita «supplenza» non ricercata e non gradita. Continuare a fare il proprio dovere, dunque, nella consapevolezza che il giudice è soggetto solo alla legge e deve essere libero da ogni influenza, fosse anche, come altre

volte ho detto, l'indignazione per attacchi e offese ingiustificati. Tanto più questa risposta pacata ha significato e rilievo quanto più i magistrati sanno affermare, in maniera limpida, la loro "terzietà" nella percezione che ne può avere la pubblica opinione.

Il presidente Riviezzo, che certamente con la sua relazione ha fornito una buona base per il dibattito di questi giorni, ha voluto ricordare, come egli ha detto, un certo mio "monito" a proposito dell'attività del Consiglio, in tema di autogoverno. Lo ringrazio ma, soprattutto, prendo atto con soddisfazione che su questo tema «è avviata – sono parole di Riviezzo – nella magistratura associata un'approfondita riflessione che deve servire per un'assunzione collettiva di responsabilità da parte dei gruppi organizzati».

La magistratura associata costituisce l'elettorato attivo, prevalente, dei consiglieri togati del Csm. E, però, il buon lavoro del Csm dipende anche dalla qualità di questa rappresentanza; non c'è dubbio. Ecco perché ho espresso apprezzamento per un dibattito che è stato avviato e che deve proseguire. Concludendo questo mio saluto e riprendendo alcuni spunti ascoltati questa mattina, colgo l'occasione, per ricordare anch'io non solo l'indimenticabile Vittorio Bachelet, ma tutti quei magistrati caduti sotto i colpi della mafia e del terrorismo; magistrati che hanno fatto la storia della magistratura italiana e anche del Paese; magistrati fortemente impegnati, nella vita delle loro associazioni, ciascuno con le proprie idee, nel dibattito sui grandi problemi della giustizia; ma tutti, nell'esercizio della giurisdizione, giudici imparziali, al servizio del cittadino e del Paese.

ANTONIO PATRONO

Segretario generale dell'Associazione nazionale magistrati

Stamattina, all'inizio dei nostri lavori, qualcuno ha detto qualcosa che mi ha fatto rabbrivire. È stato il sindaco di Roma, Veltroni, quando ha ricordato le parole del presidente della Repubblica Ciampi, quando disse che «la civiltà di un Paese si misura dal funzionamento della giustizia». Ho rabbrivito perché ho ripensato ai miei vent'anni e passa di magistratura e ho considerato che oggi la giustizia è diventata peggio di quanto non lo fosse quando cominciai. Mi sono venute in mente le cose che si dicono sul funzionamento della giustizia in altri Paesi occidentali, e non ho ricordato che per nessuno di essi si sia mai detto che la giustizia funzioni peggio che da noi. Ho poi ripensato ai tanti colleghi che conosco, e che da anni lavorano con spirito di sacrificio e con impegno senza pari. E allora mi sono detto (il tutto è avvenuto in poche frazioni di secondo, è incredibile quante cose passano contemporaneamente nella mente quando qualcosa, una parola, un concetto, ti colpisce veramente) che non dovevo vergognarmi di niente come magistrato, perché la colpa non è nostra. Sono i soldi per la giustizia che non bastano mai, sono le strutture spesso fatiscenti, sono (soprattutto) le norme, le regole dei processi che ci impediscono di lavorare presto e bene.

Ed è proprio questo che io non potrò mai perdonare a chi ci sta governando, a chi – per onore di verità dobbiamo dirlo – non ha creato una giustizia inefficiente ma così l'ha trovata. Non potrò mai perdonare di non aver fatto nulla per migliorarla. Di non aver adempiuto al suo potere-dovere, l'unico che la Costituzione impone al potere esecutivo (e, in questo caso si può dire, l'unico che in questo settore il potere esecutivo è autorizzato a esercitare) di predisporre strutture e mezzi per far funzionare meglio la giustizia. E, per le stesse ragioni, non potrò mai perdonare alla maggioranza parlamentare di non aver studiato e approvato leggi che imponessero regole processuali più ragionevoli delle attuali. E non potrò mai perdonare a “quel” mondo politico, che esprime quella maggioranza parlamentare, di aver ulteriormente peggiorato la situazione, lesinando mezzi, approvando leggi anche peggiori di quelle che già c'erano, ostacolando e contrapponendosi in ogni modo al legittimo esercizio della giurisdizione, anche accusando i magistrati delle peggiori nefandezze, ovviamente mai dimostrate.

Ma, soprattutto, non potrò mai perdonare a costoro di aver voluto cercare di cambiare l'animo di ogni singolo giudice, di ogni singolo pubblico ministero. Il come, lo spiego in due parole: indicando come valore primario per i futuri magistrati, invece dello spirito di sacrificio e

dell'impegno professionale, l'ambizione personale, tradotta in vero e proprio carrierismo, smania di correre ed arrivare prima degli altri non a far meglio il proprio dovere, ma a comandare e guadagnare di più. Non c'è bisogno che vi spieghi perché: basta leggere i nostri documenti, i nostri pareri, le nostre osservazioni sulla riforma dell'ordinamento giudiziario. È questa la cosa peggiore, il colpo al cuore che ci è stato portato: cercare di mutare pelle alla magistratura, tramutarla da ciò che è, ovvero sia un gruppo di eguali distinti tra loro solo per funzioni, a tanti gruppi di "diseguali", alcuni (pochi) di vertice, e gli altri di base, destinati a lavorare senza soddisfazioni e riconoscimenti. Mai modello fu più sbagliato per un magistrato, perché l'ambizione sfrenata, il carrierismo, vive di gerarchie, e le gerarchie vivono di autoritarismo. E la logica autoritaria, accanto alla pretesa di piegare chi si ritiene che stia sotto di sé, come inevitabile complemento prevede anche la disponibilità a piegarsi dinanzi a chi si ritiene che stia sopra di sé. E questo un giudice, un magistrato, davvero non può mai permettersi di farlo.

L'Anm, l'organizzazione dei magistrati, ha cercato di contrastare questo disegno finché ha potuto, come ha potuto. Ha fatto alcuni errori, poteva farlo meglio? Forse sì, ma per farlo avrebbe dovuto essere diversa da quella che è, da quella che ha sempre dovuto essere. Il nostro assetto costituzionale non viene da secoli di democrazia, ma esce sessanta anni fa da una guerra persa, seguita a molti anni di regime non democratico. I magistrati hanno dovuto rincorrere ed imporre l'affermazione dei diritti all'interno di una società che non era abituata a rivendicarli da una parte, e a riconoscerli dall'altra. Tutto ciò tra mille ostacoli e difficoltà, senza mezzi sufficienti. Ai magistrati sono stati necessari, per svolgere questo ruolo storico che hanno avuto nel nostro Paese, coraggio, spirito di sacrificio, disinteresse personale. Abbiamo "dovuto" essere così, altrimenti non avremmo fatto il nostro dovere, non avremmo attuato la nostra Costituzione. Sarebbe stato bello, invece, vivere in un contesto diverso, nel quale l'affermazione dei diritti fondamentali fosse scontata, non dovesse mai passare per i tribunali. Se così fosse stato, i magistrati avrebbero avuto bisogno soltanto di cultura e di intelletto. Ma così non è stato. L'evoluzione della società ci ha chiesto passione e generosità, e noi ce le abbiamo messe. E non si può pretendere, quindi, che chi ha dovuto (per necessità e non per scelta) vivere e lavorare di passione riesca poi a tramutarsi, per contrastare un contesto politico insofferente alle regole della legalità, in un freddo e distaccato politico. Non siamo stati freddi e distaccati politici nel contrastare chi perseguiva il disegno che ho detto, ma abbiamo reagito con passione. Forse, diversamente, avremmo potuto essere più efficaci. Ma non saremmo stati noi, non saremmo stati ciò che la magistratura ha si-

gnificato in tutti questi anni per la crescita della società civile. E quindi anche per questo non dobbiamo rimproverarci nulla.

Il futuro. Siamo alla vigilia delle elezioni politiche nel nostro Paese, e quindi comunque di cambiamenti, qualunque sia l'esito elettorale. Dobbiamo essere pronti a tutto, in ogni caso. Avremo necessità di forza e di coraggio, in ogni caso. E dovremo ragionare, spiegare, dimostrare, in continuazione, senza mai fermarci e senza mai stancarci. In nessun caso avremo vita facile. Dovremo affrontare il mondo esterno a noi, per convincerlo a cambiare ciò che c'è, e soprattutto, finalmente, a cominciare a migliorare veramente la giustizia. E dovremo affrontare anche noi stessi, il mondo interno alla magistratura, che pure non è perfetto, qualche difetto ce l'ha, e sono proprio questi difetti il nostro tallone d'Achille, ciò che fornisce l'alibi a chi vuole colpirci. Sono difetti che dobbiamo riconoscere e a cui dobbiamo rimediare. Se c'è qualcuno che lavora poco, lo dobbiamo individuare. Se c'è qualcuno che lavora male, lo dobbiamo sanzionare. Se c'è qualcuno che lavora "per conto terzi", che strumentalizza la propria funzione, lo dobbiamo denunciare. Perché dobbiamo sempre ricordarci che, a chi vuole colpire al cuore l'indipendenza e la libertà della magistratura, basta una sola mela marcia tra noi per strumentalizzare, generalizzare, crearsi alibi. E, soprattutto, dobbiamo difendere il Csm, il nostro organo di autogoverno, che è l'unico vero presidio per la nostra autonomia, dal vizio interno che più affligge la magistratura. Parlo del correntismo, ovvero la degenerazione della spinta ideale associativa e il suo tramutarsi in centro spietato di gestione del potere, che si insinua ovviamente più profondamente laddove il potere si gestisce. La degenerazione correntizia esiste, questo difetto lo abbiamo, altri di cui ci accusano no, ma questo sì. E dire, come ho sentito fare qualche mese fa quando provai a parlarne pubblicamente, cose del tipo «non è vero, non c'è, non lo conosco, chi dice così vuol far del male alla magistratura», oppure «sì, forse c'è, ma io ne sono immune», o ancora «la colpa è degli altri, io non c'entro niente» è oggi del tutto irresponsabile. Finché non libereremo l'organo di autogoverno dal "governo" della logica degli interessi particolari, lo esporremo sempre a critiche interessate, daremo sempre occasione di spunti polemici e di accuse facilmente strumentalizzabili.

Il futuro ci aspetta. Non sarà facile, perché abbiamo molto da fare. Ma abbiamo i mezzi per fare ciò che è necessario. E sono sicuro che riusciremo a farlo.

IGNAZIO JUAN PATRONE

Segretario di Magistratura democratica

1. Apprendiamo dalla stampa di oggi che si vorrebbe introdurre una nuova fattispecie di illecito, non ho compreso bene se penale o disciplinare, quella di «indebita intelligenza di magistrato italiano con società estera allo scopo di favorire l'Opa di una banca nazionale», o qualcosa di simile.

Ha fatto bene la Gec a non voler rispondere a simili sciocchezze, dilungandosi in troppe spiegazioni: basta leggere il corsivo di oggi in prima pagina del *Sole 24 ore*, che non mi sembra un covo di toghe esagitato: qualcuno per favore li informi che esiste il diritto comunitario, che il mercato si tutela col rispetto rigoroso delle regole, che i magistrati stanno facendo, anche in questo caso, solo il loro dovere, pur nelle condizioni difficilissime in cui sono chiamati ad operare. Condivido l'impostazione data a questo nostro congresso, che è quella di una proposta complessiva e a tutto campo della magistratura associata sui temi della giustizia e del suo funzionamento in concreto, che è poi l'unico che interessa davvero i cittadini.

2. La magistratura associata italiana può vantare un primato: quello di aver saputo resistere, tanto a lungo ed in modo unitario, al più pesante attacco che sia stato mai sferrato allo stato di diritto ed all'indipendenza del potere giudiziario. Lo abbiamo fatto garantendo quel pluralismo interno che costituisce un vanto del nostro associazionismo. Mai avevamo avuto, credo, tanti anni di Giunte unitarie, mai ci eravamo sentiti e ci sentiamo tanto accomunati negli scopi che ci siamo posti e nei mezzi che abbiamo scelto per perseguirli, a prescindere da chi abbia avuto, in un momento specifico, la guida dell'Anm. Come ricordava Edmondo Bruti Liberati al Congresso di Venezia, l'Associazione deve la sua straordinaria rappresentatività ed autorevolezza al fatto di comprendere tutte le posizioni presenti al suo interno, perché sa esprimere la sintesi del ricco dibattito che si alimenta dal suo pluralismo interno, che è l'antidoto migliore contro il prevalere della chiusura corporativa. Grazie a ciò abbiamo saputo reagire ad ogni tentativo volto a rompere l'unità associativa, a chi ci voleva separare in "buoni" e "cattivi", a chi ha persino messo in discussione la legittima e trasparente adesione dei magistrati alle correnti e alla stessa Anm.

Non ci hanno saputo dividere, non ci siamo divisi, tanto che ieri, dopo un lungo lavoro ben preparato dalla nostra Commissione e dalla Giunta, abbiamo approvato praticamente all'unanimità la modifica statutaria sulle pari opportunità. Altro che una magistratura ripiegata sulla

difesa dei propri privilegi, altro che una corporazione chiusa e sorda, diretta da pochi facinorosi; decidendo di promuovere il rispetto del principio di parità di genere tra i magistrati in tutte le sedi associative abbiamo compiuto un passo avanti verso il nostro futuro, quel passo che questo Parlamento, pur dopo tante discussioni, non è riuscito invece a fare per la rappresentanza politica.

La prima richiesta che ho sentito qui ribadita con forza è quella dell'abrogazione della legge n. 150 e dei decreti delegati, chiedendo nel contempo l'approvazione nel minor tempo possibile e comunque in tempi rapidi di una nuova riforma conforme alla Costituzione, preceduta dalla sospensione generalizzata di tutti gli effetti della legge Castelli.

In questo senso, pur essendo evidente che in testi normativi come questi, tanto ampi e farraginosi, è possibile estrapolare singoli enunciati normativi tali da poter apparire accettabili, se non positivi, dobbiamo essere chiari; nessuna anticipazione di un qualunque effetto della riforma deve essere perseguita, né da parte del Csm né negli uffici; abbiamo fatto una richiesta precisa, ci attendiamo risposte precise.

3. Dalla relazione del Presidente Riviezzo emerge un elemento di riflessione nuovo, che deve interessare da vicino l'associazionismo: quello delle aggregazioni di magistrati, e non solo, negli Osservatori della giustizia civile, della predisposizione di protocolli di udienza, dell'interesse per l'esame e l'analisi dei flussi del lavoro giudiziario; in questo senso le stesse tabelle degli uffici vengono sempre più spesso viste come lo strumento che, oltre a garantire il rispetto del principio costituzionale del giudice naturale, devono disegnare un progetto di organizzazione degli uffici che assicuri la piena ed effettiva tutela dei diritti in tempi ragionevoli. Ho molto apprezzato questi passaggi: il ruolo dell'Associazione dovrà essere quello di favorire e stimolare le nuove esperienze, le nuove aggregazioni nei distretti su questi temi.

4. In questa legislatura la situazione della giustizia, che era già estremamente difficile, è ulteriormente peggiorata: anziché *reformare la giustizia si è cercato di governare i giudici e di incidere sulla stessa attività giurisdizionale*. E ciò anche con metodi del tutto impropri; bene Riviezzo ha ricordato i ripetuti attacchi personali anche a singoli magistrati e l'accusa, per noi infamante, di parzialità nell'esercizio delle funzioni. Ma voglio aggiungere un altro aspetto estremamente preoccupante di questa politica insensata, quello delle ispezioni utilizzate, anche platealmente, come mezzo per incidere sul concreto esercizio della giurisdizione; si vogliono i magistrati intimoriti prima ancora che burocrati. Abbiamo poi assistito a quello che efficacemente è stato definito lo *tsu-*

nami di riforme prive di logica e razionalità, pensate e fatte senza alcuna considerazione del loro impatto su un sistema malato, su un contenzioso elefantico ed impossibile da gestire. È di ieri l'allarme lanciato dalla Gcil-FP, che si è unito a quello già espresso dalla nostra Gec, dal Cdc e dallo stesso Consiglio superiore, che ha denunciato che dal 28 febbraio (praticamente dopodomani) gli uffici giudiziari saranno senza assistenza informatica, perché la finanziaria del 2006 taglia in maniera drastica le risorse economiche, determinando così la crisi delle aziende che curano questa attività e la possibile messa in cassa integrazione o il licenziamento per i circa 1000 lavoratori che vi operano.

Vengono colpiti innumerevoli servizi nell'area penale, in quella civile e nella semplice amministrazione degli uffici.

Come ha scritto il sindacato, ridurre l'assistenza informatica significa decidere di chiudere gli uffici giudiziari senza avere il coraggio di dichiararlo, con enormi danni al servizio che deve essere reso ai cittadini e alle imprese.

5. È ormai a tutti evidente la necessità di voltare pagina, nel metodo e nei contenuti, per reagire al declino che, nell'economia come nella giustizia, nei servizi pubblici come nella ricerca scientifica, sembra essere oggi il destino di questo Paese. Ci aspettiamo una vera svolta, che dia un segno chiaro di discontinuità. Un recupero minimo di efficienza del sistema è, ormai, una pre-condizione per qualsiasi discorso sulla giustizia e per la giustizia: affermare i diritti senza dare ai cittadini gli strumenti per la loro attuazione rischia di essere un discorso vuoto ed inutile. Di ciò devono essere consapevoli non solo il futuro legislatore, ma anche tutti gli attori del sistema, compresi noi magistrati. Per i magistrati e per la nostra Associazione dare risposte serie e non autoconsolatorie alla domanda dei cittadini è la premessa per un dialogo vero e fecondo con la società e la pubblica opinione. La nostra indipendenza deve essere sentita come valore permanente dai cittadini e non possiamo chiuderci in una difesa che appaia corporativa.

Dobbiamo chiedere con forza che il ruolo del Ministro della Giustizia, cui l'art. 110 della Costituzione affida compiti essenziali, non venga tradito come è avvenuto in questa legislatura. Andrà ricostruita quella «leale collaborazione» col Csm, che la Corte costituzionale ha più volte indicato essere la stella polare del rapporto tra i poteri dello Stato e che in questa legislatura è stata sempre accuratamente disattesa. Ma andrà soprattutto ricostruito – e lo chiediamo con forza – un clima di dialogo con la magistratura, con l'avvocatura, la cultura giuridica, i sindacati del personale dell'amministrazione giudiziaria. Le scelte finali saranno, come è ovvio e necessario, della politica, ma il metodo con cui

si arriverà ad esse non sarà senza significato, perché occorre passare da una politica *contro la magistratura* ad una politica *per la giustizia*; che dovrà essere finalmente presa sul serio. Vogliamo assumere l'art. 111 della Costituzione come scopo perseguendo quella durata ragionevole del processo che, con questa legislatura, è diventata una chimera.

6. Il sistema italiano di autogoverno della magistratura è un modello virtuoso, che ha garantito l'indipendenza del potere giudiziario e che è stato preso a modello in numerosi Paesi. Esso, per essere effettivo, deve essere messo in condizione di funzionare. La legge elettorale approvata in questa legislatura, con l'abbandono del sistema proporzionale e la diminuzione irragionevole ed immotivata del numero dei componenti, la mancanza di risorse materiali ed il rifiuto, spesso ostentato, di «leale collaborazione» da parte del Ministro (ciò che ha costretto il Csm a percorrere la strada del conflitto di attribuzioni) sono stati altrettanti attacchi alla stessa indipendenza della magistratura. È però vero che alcune decisioni in tema di nomina dei dirigenti, di attribuzione dei punteggi per i tramutamenti, di valutazioni di professionalità, nonché la lentezza di alcune procedure, hanno creato un senso diffuso di malessere – anche fra i magistrati – cui andrà data una risposta. Occorrerà perciò riaprire il dibattito in tutta l'Associazione sull'autogoverno – che non è il solo Csm – fra tutti i magistrati, poiché non potremo sottrarci a quell'autoriforma che costituisce il presupposto per la difesa della sua autonomia e della sua indipendenza.

Solo così, come portatori di un nuovo progetto collettivo per la giustizia e per i diritti, potremo affrontare la nuova fase che in ogni caso andrà ad aprirsi dopo il 10 aprile.

MARCELLO MATERA

Segretario generale di Unità per la Costituzione

Che sia in atto nel Paese una strategia di asservimento del sistema giustizia al potere politico è noto a tutti.

Così come è un dato di fatto inoppugnabile, per quel che ci riguarda, che detta strategia sia culturalmente inaccettabile e da respingere.

Tanto premesso, credo che in questa sede possa essere utile offrire alla discussione un primo spunto di riflessione su quello che, a mio avviso è, forse, il più grave e concreto pericolo che discende da detta strategia: il rischio di una “omologazione culturale”, con le inevitabili ricadute sull’interpretazione giurisprudenziale, e lo svuotamento di quel valore cardine del nostro sistema democratico che è l’esercizio del potere diffuso della giurisdizione, che deve appartenere ad ogni singolo giudice, nonché ad ogni magistrato dell’ufficio del pm (in quanto, ai sensi dell’art. 102 Cost., appartenente all’ordine giudiziario) e che è garanzia di eguaglianza tra i cittadini.

È chiaro che la previsione di una Scuola per la magistratura (come entità autonoma e separata dal Csm); una gerarchizzazione delle Procure (che vanifichi l’esercizio dell’azione penale come espressione del potere diffuso della giurisdizione); la previsione di illeciti disciplinari che sovrappongono fattispecie processuali a fattispecie di mancanze deontologiche; l’introduzione di un sistema di concorsi (avulso dalla concreta verifica del lavoro “quotidiano” dei giudici e che è tale da rendere inattuabile una organica e razionale gestione della “mobilità” dei magistrati sul territorio); l’enfaticizzazione del ruolo della Cassazione e della tendenza al “conformismo giurisprudenziale”; l’introduzione di limiti all’appello del pm (con inevitabili ricadute negative sul principio del giusto processo e sulla parità delle parti processuali); sono tutte manifestazioni evidenti di quella strategia di asservimento del sistema giustizia al potere politico che rifiutiamo decisamente.

Su queste premesse condividiamo, al di là del metodo seguito, il contenuto del cd. *Appello per la giustizia*, relativo alla richiesta di abrogazione delle leggi sulla legittima difesa, sulla prescrizione, sulla inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, nonché alla richiesta di sospensione dell’efficacia dei decreti legislativi sull’ordinamento giudiziario.

Ulteriore riflessione, a mio avviso, si impone sulla necessità di confronto circa un modo moderno e più aderente ai tempi di intendere l’associazionismo giudiziario, che deve, evidentemente, presupporre e garantire l’esistenza di diverse opzioni ideali, che non possono essere appannate da quelle che sono talvolta apparse ambigue rappresentazioni di unità associativa.

L'unità associativa, intesa non come valore fine ma come bene strumentale per il conseguimento di un programma politico comune, deve essere effettiva e reale, richiedendo necessariamente come suo ineludibile presupposto la condivisione ed il rispetto dei percorsi e la loro controllabilità assoluta.

Siamo convinti che il pluralismo ideale e culturale in magistratura sia indispensabile per la difesa dei valori dell'autonomia della giurisdizione nell'attuale periodo politico caratterizzato da una logica bipolare.

Il rischio di una deriva verso un *bipolarismo giudiziario*, con la radicalizzazione di una logica di schieramento e di contrapposizione, è forte e, a nostro avviso, può essere scongiurato proprio attraverso la valorizzazione della diversità di cultura esistente in magistratura.

La *diversità delle opzioni ideali* è la linfa vitale per preservare il valore della interpretazione giurisprudenziale, attraverso la quale si attua il principio costituzionale dell'esercizio del potere diffuso della giurisdizione.

A tal proposito consideriamo lo schema dei cd. "cartelli elettorali", uno strumento oggettivamente orientato a favorire lo schieramento e la contrapposizione.

L'associazionismo giudiziario ha bisogno di tutte le diverse culture che si sono strutturate al suo interno in forme organizzate e che, solo rimanendo entità distinte, possono continuare a costituire terreno fertile per un reale e corretto confronto di idee.

Su tali premesse, saremo in prima linea nel condividere ogni sforzo riformista per la difesa irrinunciabile dei valori costituzionali, quale che sia la parte politica alla guida del Paese.

Siamo convinti che domani, come accade già oggi, la "forza dell'imparzialità e della terzietà" debba essere la nostra insostituibile "bussola".

Occorre, con chiarezza di intenti e con concludente determinazione, esigere una rivisitazione del sistema delle impugnazioni nel processo penale, avendo Unità per la Costituzione manifestato in tutte le sedi (pubbliche e private) e con abbondante anticipo, la sua netta contrarietà a linee di riforma (purtroppo attuate) che minano profondamente il principio del "giusto processo" e quello di uguaglianza tra le parti.

Occorre, altresì, esser molto chiari su quello che deve essere il contenuto del ruolo nomofilattico della Corte di Cassazione e su quale processo di "legittimità" si vuole in questo Paese: consideriamo, in proposito, decisamente preoccupanti le iniziative legislative previste dal decreto sulla "competitività", per le ricadute (niente affatto tranquillizzanti) sul processo di Cassazione, destinato a diventare più lento, indi-

scriminatamente aperto a qualunque tipo di istanza e, surrettiziamente, un terzo grado di merito.

In particolare, crediamo che debba essere netto il dissenso all'introduzione del cd. "principio di vincolatività", che spianerebbe inevitabilmente la strada alla realizzazione di uno stringente "conformismo giurisprudenziale".

Occorre chiarezza di idee sulla eventuale "organica sistemazione ordinamentale" della magistratura onoraria.

Così come occorre attenzione all'esigenza di una normazione (sia primaria che secondaria) garante delle diversità di genere, che sia finalmente attuativa di un principio di "pari opportunità di *chances* professionali", al fine di garantire al meglio efficienza e organizzazione degli uffici giudiziari oltre che di favorire un reale apporto della sensibilità femminile all'universo giustizia.

In conclusione:

– essere consapevoli del fatto che spetta solo al legislatore l'individuazione del "valore meritevole di tutela", mentre al giudice spetta l'"interpretazione della norma in relazione al caso concreto";

– rifiutare ogni forma di "omologazione culturale" e di "conformismo giurisprudenziale";

– evitare ogni tentazione di "bipolarismo giudiziario";

– impegnare il Csm in un'attività "paranormativa" di "interpretazione costituzionalmente orientata";

– impegnare, altresì, se stessi, nell'esercizio concreto della giurisdizione, in uno sforzo costante di "interpretazione costituzionalmente orientata delle norme".

Questo riteniamo sia oggi il modo migliore di essere giudici e di interpretare un impegno associativo aderente ai tempi ed alle reali esigenze del Paese e della magistratura nel suo complesso.

Fino al Congresso di Venezia del 2004, la posizione della magistratura associata in relazione al dibattito in corso in materia di giustizia, era stata rivolta essenzialmente a rifiutare le riforme proposte dalla maggioranza di governo, il cui contenuto imponeva una risposta ferma e critica per le gravi implicazioni che esse avrebbero determinato sul funzionamento e sulla efficienza del sistema giudiziario.

Articolo 3 aveva già in quella sede, e con ulteriori spunti ed approfondimenti nel Congresso straordinario di Napoli, evidenziato la necessità di accompagnare alla dura protesta una complessiva proposta delle linee guida di riforma in materia di processo civile, processo penale, ordinamento giudiziario. Doveva affermarsi cioè che era certamente necessaria una profonda riforma delle norme che disciplinano lo *status* e le garanzie dei magistrati, per porre rimedio ad alcuni problemi emersi negli ultimi decenni ed ormai sotto gli occhi di tutti.

Particolarmente critici apparivano gli istituti legati alla valutazione di professionalità dei magistrati, alle nomine ed al controllo dell'operato dei dirigenti degli uffici, alla composizione ed al funzionamento dei Consigli giudiziari e del Csm.

Occorreva abbandonare posizioni di difesa corporativa dell'esistente e porre al centro del dibattito le proposte alternative a quelle, improponibili, che il legislatore tentava di approvare. In particolare era fin da allora necessario insistere sulla portata innovativa del principio di ragionevole durata del processo e sulla priorità di riforme che puntassero a dare efficienza al sistema, nel rispetto dei concorrenti principi costituzionali di autonomia, indipendenza, obbligatorietà dell'azione penale, parità delle parti ed effettività della difesa nel processo.

Con estrema soddisfazione, quindi, registro che il Congresso di Roma si caratterizza per le proposte che l'Anm, negli ultimi anni, con un lavoro di grande spessore in numerosi settori, ha elaborato su temi quali il processo civile, il processo penale, la magistratura onoraria, gli incarichi direttivi. Con la stessa soddisfazione ho salutato la relazione sulla riforma costituzionale, che esprime il dissenso rispetto ad un disegno che mira ad alterare il sottile equilibrio fra i diversi poteri dello stato che la Costituzione aveva saputo così sapientemente incarnare. Nel Congresso di Napoli avevo evidenziato in proposito che «... i progetti di riforma costituzionale e dell'ordinamento giudiziario, lungi dall'essere provvedimenti tecnici e meramente organizzativi della forma di Stato e di Governo, rappresentano il momento di snodo di un progetto politico di cambiamento della vita politica, sociale ed economica. Da un

sistema incentrato sul pluralismo dei poteri e degli organi di controllo, in cui i contrappesi delle istituzioni di garanzia garantiscono equilibrio rispetto al potere politico, le riforme in atto mirano a completare quello sbilanciamento che già l'avvento del sistema maggioritario aveva iniziato. Così nella riforma della Costituzione risultano affievoliti i poteri del Presidente della Repubblica, ridotta l'autonomia della Corte costituzionale attraverso l'aumento del numero degli eletti di matrice parlamentare, zittito il Parlamento a fronte del crescente potere del primo ministro. Nella riforma dell'ordinamento giudiziario svuotati i poteri del Consiglio superiore della magistratura e sterilizzata l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, attraverso meccanismi palesi ed occulti di controllo dell'esercizio della giurisdizione. Sullo sfondo il marcato controllo dell'informazione e dei mezzi di comunicazione di massa ...».

Molta strada dunque è stata fatta.

Altra deve farsene, soprattutto in tema di autogoverno e di questione morale.

Le due questioni non sono slegate e coinvolgono direttamente il fenomeno del "correntismo". Finalmente i gruppi associativi partecipano al dibattito sulla funzione delle correnti e sulle patologie legate alle loro degenerazioni. In numerosi interventi si assiste a prese di posizione fino a qualche tempo fa inaspettate. È acquisito il dato che le nuove generazioni di magistrati, e non solo loro, che pur costituiscono gran parte dell'organico, esprimono sempre più spesso un pregiudizio negativo per le correnti, percepite molto spesso come gruppi organizzati per l'esercizio di un potere interno al sistema, per il controllo del consenso finalizzato ad un esercizio dell'autogoverno locale e centrale orientato dallo spirito di appartenenza, e non come fonti di elaborazione dei modelli culturali di riferimento nell'esercizio della giurisdizione. Il "correntismo" è un male che le stesse correnti dal loro interno devono affrontare. Sul punto soluzioni legislative affrettate rischiano di provocare lo stesso effetto di un elefante in una fabbrica di cristalli, come è accaduto per la riforma del sistema elettorale del Consiglio superiore che, voluta per ridurre il potere decisionale e di controllo dei gruppi associativi, lo ha di fatto accentuato, essendo praticamente impossibile essere eletti, nell'unico collegio nazionale, se non si è supportati dalle strutture organizzative delle correnti.

Una grande occasione per passare dalle parole ai fatti si prospetta con il prossimo rinnovo del Consiglio superiore della magistratura.

Occorre incentrare i programmi su alcuni temi ormai ineludibili e scegliere le migliori candidature disponibili per ridare credibilità interna all'organo di autogoverno.

Prioritaria l'attenzione che il nuovo Consiglio dovrà mostrare alla scelta dei dirigenti degli uffici. È giunto il momento di modulare le scelte soprattutto su attitudini e capacità organizzative; ridurre al massimo l'incidenza dell'anzianità; predisporre gli strumenti per una corretta formazione dei direttivi e dei semidirettivi; utilizzare le tabelle per chiedere programmi, obiettivi e priorità e, di conseguenza, effettuare il controllo sui risultati conseguiti in termini di efficienza.

Deve superarsi il generale ed acritico apprezzamento che fin dalla valutazione di Consigli giudiziari accompagna le valutazioni di professionalità, tutte lusinghiere e ricche di aggettivazioni solenni, hanno risentito di un ingiustificato spirito corporativo, sull'onda dell'«oggi a te, e domani a me».

Allo stesso modo la giustizia disciplinare e paradisciplinare deve informarsi al principio di efficienza e di ragionevole durata, al fine di esprimere in tempi rapidi una parola ferma e convincente sull'esistenza o meno di responsabilità in ordine a comportamenti e condotte dei singoli che, altrimenti, inficiano la credibilità dell'intero sistema.

La questione morale è quanto mai attuale ed il sistema disciplinare troppo spesso si è rivelato inadeguato a sanzionare carenze, cadute di stile, ma soprattutto azioni e comportamenti di vicinanza ad interessi, poteri, lobby.

È giunto il momento di un grande patto fra tutte le componenti della magistratura per mettere da parte gli interessi micro-corporativi e di gestione del consenso, con la consapevolezza che la perdita di autorevolezza e di credibilità dell'autogoverno rischia di trascinare l'intera magistratura verso il punto del non ritorno in termini di autonomie ed indipendenza.

L'autocritica è un "valore" da cui muovere per individuare i mali, le carenze ed i problemi, così da poter esprimere autorevolmente le soluzioni, e legittimare la pretesa che esse siano seriamente considerate, nonché trovino il consenso di un'opinione pubblica che non abbia perso fiducia nell'istituzione magistratura. Così intesa come valore, l'autocritica diventa espressione concreta ed attuale di autonomia ed indipendenza, poiché consente di anticipare e prevenire ogni intervento "riparatore" dall'esterno.

La magistratura associata è chiamata ad una riflessione approfondita e senza pregiudizi sul tema della prevedibilità delle decisioni giudiziarie, della certezza del diritto e dell'autonomia dell'interpretazione del giudice: la doverosa difesa del valore dell'interpretazione, non deve sfociare in acritica difesa dell'arbitrio del giudice, che talvolta si manifesta in decisioni incomprensibili e, come tali, intollerabili per chi le subisce. Troppo poco peso ha nel dibattito il valore di un'interpretazione pro-

fessionalmente corretta che sappia contribuire alla stabilità del sistema giudiziario ed orientare i comportamenti dei cittadini prima che essi divengano conflitto da risolvere nel processo.

Con questo approccio la magistratura associata ha la forza di chiedere al nuovo legislatore interventi immediati ed urgenti. Deve innanzitutto sospendersi l'efficacia dei decreti delegati e disporre l'abrogazione della riforma dell'ordinamento giudiziario, prima che la stessa faccia danni difficilmente riparabili. Nello stesso tempo ed in tempi rapidi deve approvarsi una nuova riforma che renda effettivamente più moderna l'organizzazione della magistratura e rispondente alle mutate esigenze di tutela dei diritti dei cittadini. Sono altresì imprescindibili riforme omogenee del processo penale e del processo civile che ne garantiscano effettivamente la ragionevole durata. Qualsiasi provvedimento che giunge a distanza di anni perde la sua effettività, la sua capacità di ripristinare l'ordine violato e, dunque, vanifica la sua stessa funzione. La durata ragionevole del processo non è solo esigenza di sistema ma un diritto fondamentale del cittadino al pari di quello delle garanzie del processo.

Prioritario, in un programma dei cento giorni di qualsiasi governo, deve essere il ripristino dei mezzi e dei fondi minimi per la sussistenza del sistema giudiziario, ad iniziare dall'informatizzazione degli uffici e dei registri, nonché dalla copertura delle spese di stenotipia.

Cari colleghi, dopo anni di dure battaglie volte alla difesa dei principi costituzionali di autonomia e di indipendenza, è ancora viva la speranza di potere contribuire in modo autorevole e costruttivo alla necessaria opera di riforma del sistema giudiziario.

Con approccio critico ed autocritico e parafrasando un noto statista, possiamo dire che principi come l'autogoverno della magistratura, istituzioni quali il Consiglio superiore della magistratura, valori come l'associazionismo giudiziario, sono sicuramente ricchi di difetti e di contraddizioni, ma altrettanto certamente possiamo affermare che ancora nessuno ha trovato soluzioni migliori.

NINO CONDORELLI

Segretario del Movimento per la giustizia

L'ambizioso, ma irrinunciabile, obiettivo del congresso, sintetizzato nel suo titolo che richiama un percorso da tempo iniziato dall'Anm verso la figura del "magistrato" come antitesi del "burocrate" (e delle sue tipiche categorie gerarchiche), in funzione della effettiva tutela dei diritti (resa possibile solo dal recupero dell'efficienza della giustizia e dalla salvaguardia dei sempre più minacciati principi costituzionali) si propone su due distinti versanti, già tracciati dalla prospettiva congressuale con le relazioni che hanno preceduto il dibattito.

Il primo profilo è evidentemente quello della riforma ordinamentale e normativa.

A questo riguardo le richieste articolate dall'Anm, in particolare con la relazione di questa mattina sull'ordinamento giudiziario, sono state chiare ed esplicite.

Al di là di quelli che potranno essere gli strumenti tecnici in concreto utilizzati (abrogazione o sospensione dei termini di efficacia dei provvedimenti, temporanea reviviscenza della normativa precedente, ecc.), si afferma la ineludibile necessità di procedere ad un "azzerramento" della incostituzionale e ingestibile riforma Castelli, e dell'immediata elaborazione – seguendo il metodo del confronto con tutte le articolazioni della cultura giuridica e degli operatori del diritto ed utilizzando peraltro gli ampi contributi già esistenti – e della conseguente, sollecita approvazione, di una riforma dell'ordinamento giudiziario finalmente «in conformità con la Costituzione» e quindi realmente in attuazione della VII disposizione transitoria.

Il discorso ovviamente non finisce qua: non vi è solo la pessima legge sull'ordinamento giudiziario a determinare una situazione normativa assolutamente emergenziale e insostenibile per un moderno Paese civile ad alta tradizione giuridico-democratica. L'ormai noto appello "Un impegno per la giustizia" già sottoscritto da tanti accademici, avvocati, operatori del diritto e da molti di noi (una copia al di fuori di questa sala è depositata per le ulteriori adesioni) contiene al riguardo un'elencazione di alcuni tra i provvedimenti legislativi più obbrobriosi – come la legge di "depenalizzazione" del falso in bilancio, la legge cd. "ex Cirielli", la barbara riforma della legittima difesa, la cd. legge Pecorella sull'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento – di cui appare indifferibile l'abrogazione. Il documento ricorda che «si tratta di leggi che – a prescindere da ogni altra considerazione – hanno devastato il nostro sistema giustizia e compromesso il principio della ragionevole durata dei processi».

Come ho già avuto modo di dire in questa stessa sala poco più di un mese fa, è necessario a questo proposito ricordare a coloro che si accingono ad assumere la direzione politica del Paese, ai futuri legislatori e governanti (di qualunque colore politico essi saranno) che incombe su di loro uno specifico obbligo di intervenire, giacché l'omissione dei loro doverosi interventi li renderebbe gravemente corresponsabili dei danni fin qui, in gran parte, soltanto annunciati delle varie leggi-vergogna, appena entrate in vigore o in procinto di entrare in vigore (si pensi soprattutto alle più recenti ex Cirielli, legittima difesa e Pecorella *bis*), ma che si produrrebbero copiosi nei prossimi mesi e nei prossimi anni. Anzi, se vogliamo ragionare secondo categorie mutate dal diritto penale, possiamo tranquillamente affermare che l'obbligo (delle nuove maggioranze) di intervenire per impedire che i guasti programmati da Castelli & C. si producano, o «siano portati ad ulteriori conseguenze», deriva da una vera e propria «posizione di garanzia» direttamente collegata alle responsabilità di Governo, che non può essere rimossa né sottovalutata. Chi andrà al potere dopo il 9 aprile, anche in caso di mera inerzia, non potrà certo «chiamarsi fuori» rispetto alle devastanti conseguenze delle leggi vergogna che ricadranno sulla comunità e su ciascun cittadino, offendendo irreparabilmente le loro aspettative di giustizia!

Il secondo versante è quello dell'auto-riforma di cui pure un importante accenno, in materia di incarichi direttivi, è contenuto nella relazione di Mario Fresa sulla giurisdizione civile, e che dovrà anche essere oggetto della specifica relazione sul tema di Maurizio Millo, prevista per domani.

Diciamo subito che auto-riforma significa anche auto-organizzazione e in questa direzione possiamo dire che le importanti esperienze già maturate dalla collaborazione tra magistrati, avvocati, personale di cancelleria, professori universitari, ufficiali giudiziari nei gruppi del civile rappresentano già conquiste beneauguranti con la diffusione delle prassi virtuose.

Ma anche per ciò che concerne lo snodo dei dirigenti degli uffici dice bene Fresa: vi è spazio per una immediata «auto-riforma» da parte degli organi del Governo autonomo della magistratura, per «costruire una professionalità dei quadri dirigenziali basata effettivamente sulle capacità organizzative... e per accertare e valutare oggettivamente e fedelmente tali capacità ed attitudini ed il loro contrario». Per operare in questa direzione occorre affrontare però la spinosa e fondamentale questione delle nomine in termini ben più netti e decisi di quanto non sembri fare (ad una prima lettura) la relazione Millo laddove, dopo una corretta ricostruzione storica dei passaggi essenziali che hanno segnato l'evolversi del dibattito – dalla sottovalutazione dell'organizzazione alla

funzione dirigenziale «*come premio alla carriera*», dalla *preponderanza del criterio dell'anzianità* al prevalere delle «*logiche di appartenenza e di schieramento*» – rimette all'auspicato *recupero dello spirito e dell'etica della Costituzione* le possibilità di superamento di tali logiche.

In realtà io non credo, noi non crediamo, che sia possibile, di fronte a un meccanismo così ben “oliato” e inesorabile di produzione clientelare delle decisioni, affidare alle speranze di una sorta di miracolo etico del volontarismo individuale, o anche di un singolo gruppo, l'indilazionabile soluzione del problema. Il ritorno alla funzione del Csm come organo di garanzia (in cui quindi ogni componente delibera liberamente «secondo scienza e coscienza», e partecipa ai singoli atti di amministrazione della giurisdizione in assoluta ed esclusiva funzione dell'interesse generale sotteso all'atto) e non di gestione politica e (pur troppo) clientelare delle nomine può essere soltanto il frutto di una dura e convinta battaglia che ci conduca ad una vera e propria rivoluzione culturale e politica, capace di fare definitivamente tramontare la logica delle stabili (anche se “miste”) maggioranze precostituite e delle simmetriche minoranze imposte (in una inquietante e significativa asintonia con le posizioni invece assunte sulle grandi questioni di principio e sui temi generali riguardanti le attuali difficoltà di rapporti tra magistratura e politica).

A chi, come Antonio Patrono, ci contesta di rifugiarsi nel classico comodo riparo secondo cui “la colpa” viene ammessa e denunciata ma è soltanto riferita agli “altri”, rispondo innanzitutto che la responsabilità di determinati atti di (impropria) “maggioranza” non può che riguardare chi tali atti decide e/o accetta di compiere; ma, soprattutto, che l'opposto slogan che lo stesso Patrono ci propone invece come chiave interpretativa del fenomeno («la colpa c'è, ma è di tutti») è tradizionalmente utilizzato per coprire, estendendole alla massa indistinta dei “tutti”, le responsabilità dei “pochi” o dei “molti”, effettivi protagonisti di tali degenerazioni, e finisce così quasi sempre con lo svolgere una funzione conservativa dell'esistente. Questa formula ci ricorda, infatti, altri analoghi, vietati luoghi comuni del tipo «tutti i politici sono ladri», che contiene in sé i germi di una doppia gravissima ingiustizia (accunando i politici probi e onesti, che pure esistono, a quelli che mestano e rubano a mani basse, e consentendo a questi ultimi di continuare a prosperare indisturbati sotto la tranquillizzante protezione delle anonime generalizzazioni) e che mira ad espropriare, obnubilandoli, i cittadini-elettori del loro diritto-dovere di decidere e di scegliere (tra gli uni e gli altri).

È allora necessario, innanzitutto, che facendo progredire il discorso per la prima volta, e alquanto timidamente, accennato nel docu-

mento programmatico che ha accompagnato la nascita dell'attuale Gec, ma efficacemente ripreso oggi nella relazione del presidente Riviezzo, si sviluppi e si dispieghi effettivamente la funzione critica ed autocritica dell'Anm nei confronti di quelle gravi cadute dell'autogoverno che sono sotto gli occhi di tutti; l'Anm non deve tacere e così favorire, ma deve contrastare con un'opportuna e non generica azione di denuncia il processo di rimozione delle degenerazioni, e quindi richiamare ciascuno alle proprie responsabilità.

Questa funzione critica deve fungere da stimolo anche, seppure non esclusivamente, nell'elaborazione di nuove disposizioni regolamentari che aiutino ed accompagnino, incoraggiandolo, il processo di "liberazione" degli organi di autogoverno dalle prassi e dagli accordi clientelari.

Data la ristrettezza dei tempi a mia disposizione, concludo facendo un solo esempio che riprende una nostra concreta proposta già contenuta nel programma del Movimento per la giustizia per le lezioni del prossimo Csm: abbiamo tutti presente l'importanza del principio costituzionale che richiama l'attenzione del legislatore alla "ragionevole durata del processo", e ben sappiamo come, ormai sempre più, il "tempo" impiegato per adottare un provvedimento non costituisce un mero dato quantitativo, soggetto a misurazione cronometrica, ma rappresenta un vero e proprio dato qualitativo, un fattore indicativo di grande importanza nella valutazione del provvedimento stesso. Si può anzi dire senza aver paura di esagerare che la piena "tutela dei diritti", l'obiettivo indicato dal nostro congresso, non è attuabile al di fuori del parametro della ragionevolezza dei tempi del processo, che una tutela dei diritti non tempestiva, una "tutela tardiva" non è più concepibile, ontologicamente non esiste come tale, esaurendosi in una forma particolare di "non tutela".

Simmetricamente a quanto accade per i processi che si celebrano nelle nostre aule, e ricordando i ripetuti e solenni moniti del Presidente della Repubblica, possiamo ora, e forse ancora a maggior titolo, dire lo stesso delle deliberazioni del Csm in materia di nomine dei dirigenti degli uffici. Ancor più in questo caso il tempo decide della qualità delle decisioni (oltre che della loro effettività rispetto alle esigenze di uffici in taluni casi rimasti privi dei loro dirigenti per un biennio ed oltre, a discapito di ogni più elementare criterio di efficienza), laddove lo stazionare limaccioso delle varie pratiche negli uffici della Commissione competente costituisce lo strumento più comunemente usato, spesso anzi la pre-condizione necessaria per il maturare di intese e di scambi altrimenti improponibili.

Ecco allora che non sarebbe certo scandaloso pensare, a 16 anni dall'esordio della normativa sulla trasparenza del procedimento ammi-

nistrativo, in materia di nomine ad una modifica del regolamento del Csm che preveda esplicitamente, allo spirare di un ragionevole termine previsto per l'istruzione della singola pratica, precisi e non aggirabili poteri-doveri sostitutivi nei confronti del singolo relatore del presidente della Commissione e/o del Vicepresidente. Una simile norma avrebbe anche l'importante effetto di dare concretezza e visibilità alla fin qui solo declamata intenzione di imprimere una decisiva svolta, e di dare una prima risposta alle innumerevoli e meritate critiche che hanno sicuramente contribuito in rilevante misura ad indebolire la credibilità e l'autorevolezza del nostro organo di autogoverno e del fondamento democratico del pluralismo associativo.

ANTONIETTA FIORILLO

Componente del Comitato direttivo centrale dell'Anm

LA SCUOLA DELLA MAGISTRATURA

Poche, sintetiche parole sulla formazione.

La formazione professionale nel nostro ordinamento assume un particolare rilievo in relazione all'assetto costituzionale dell'ordine giudiziario.

I principi di autonomia, indipendenza, di soggezione solo alla legge, garanzia dell'ulteriore principio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, fanno sì che l'unica fonte di legittimazione dei magistrati sia la loro professionalità.

Di qui l'inevitabile correlazione tra la libertà di giudizio del magistrato da ogni influenza interna o esterna e la sua adeguatezza professionale senza la quale l'indipendenza rischia di trasformarsi in privilegio.

La competenza del Csm nell'ambito della formazione professionale, anche se non chiaramente prevista dall'art. 105 Cost., è progressivamente emersa nell'attuale ordinamento attraverso l'istituzione dell'apposita Commissione e del comitato scientifico, attraverso la creazione della rete dei formatori decentrati nelle sedi locali e la collaborazione con la rete europea di formazione giudiziaria.

Tale competenza deriva, in via del tutto naturale, dall'irrinunciabile esigenza di tutelare i principi di indipendenza dell'organo di autogoverno e dei suoi compiti istituzionali in tema di assunzione e promozione dei magistrati. D'altra parte è stata prevista tutta una serie di norme per assicurare la competenza integrativa del Csm nel settore della formazione: dPR 17.7.1998 n. 171 sul tirocinio degli uditori, art. 5 d.lgs. 28.7.1989 n. 272 sulla formazione dei magistrati minorili; l'art. 4-bis l. 21.11.1991 n. 374 istitutiva del giudice di pace...

La legge delega e il relativo d.lgs. 30.1.2006 n. 26, prevedono, viceversa, una scuola della magistratura del tutto "ignara" delle positive e varie attività finora organizzate dall'organo di autogoverno, con una struttura pesantemente accentrata, poco rappresentativa del corpo della magistratura, non funzionale al raggiungimento degli obiettivi in ragione della pochezza delle risorse umane e finanziarie a disposizione.

Non solo, ma la normativa dà vita ad una impropria connessione tra attività di formazione e attività di valutazione modificando, in tal modo, sia l'essenza sia il fine ultimo della formazione stessa.

Al Csm vengono sottratti i suoi compiti in materia di formazione iniziale, necessari per il corretto esercizio del potere costituzionale ad esso attribuito dall'art. 105 Cost. di assunzione definitiva a mezzo del conferimento delle funzioni giudiziarie e la destinazione in sede.

Non si parla di formazione complementare, quella immediatamente successiva al periodo di uditorato con ciò non tenendo in alcun conto le più recenti acquisizioni delle scienze formative ove si consideri che il giovane magistrato, appena immesso in una organizzazione articolata come quella giudiziaria, ha ancora necessità di maturare e riflettere ed acquisire progressivamente i valori, i comportamenti, le conoscenze, le competenze richieste dalla nuova e difficile realtà in cui viene a trovarsi.

La “dimenticanza” appare ancora più grave se si pensa che entro il terzo anno di esercizio delle funzioni egli può già partecipare a concorsi per titoli per l’assegnazione in posti vacanti di diversa funzione (art. 2 comma 1 lett. g nn. 1 e 3 *l.d.*).

Non è, infine, prevista alcuna competenza della Scuola in tema di formazione della magistratura onoraria.

Non è qui il caso, per brevità, di indicare analiticamente punto per punto, le irrazionalità e le incongruenze del sistema previsto.

Ma non si può evitare di sottolineare alcune delle tante evidenti criticità nella speranza che coloro che hanno la possibilità, direi anzi il potere, di porvi rimedio ci rifletta ora, non avendolo fatto prima. Perché, come ben sappiamo, le leggi, anche quelle “buone” e la riforma dell’ordinamento giudiziario non è una “buona” legge, devono poi essere applicate e funzionare.

Ebbene, in questo settore come in tanti altri, questa legge non potrà funzionare e non consentirà il raggiungimento degli scopi che, nelle intenzioni, il legislatore voleva raggiungere.

Esemplificativamente e sinteticamente:

a) ogni magistrato dovrà partecipare ad un corso almeno ogni 5 anni (attualmente il numero dei magistrati è di circa 9.219, si prevedono circa 1800 partecipanti);

b) occorre poi considerare i magistrati che devono partecipare ai corsi per le valutazioni periodiche di professionalità al 13°, 20° e 28° anno (circa 900);

c) dovranno essere organizzate le sessioni per gli uditori di durata semestrale (circa 300 magistrati ogni anno).

In sintesi si possono ragionevolmente prevedere alcune migliaia di giornate di corso l’anno.

Ed ancora: occorre pensare ai magistrati che devono sostenere il corso al settimo anno, quelli che devono passare di funzione o accedere alle funzioni direttive di merito e di legittimità e così a cascata. Il numero non è, allo stato, prevedibile in termini assoluti, ma è presumibile che siano varie centinaia ogni anno; infine sono da prevedere i corsi non obbligatori che finora hanno costituito un’indispensabile offerta forma-

tiva del sistema di autogoverno, sia centrale che periferico e quelli tenuti nell'ambito della cooperazione internazionale.

Con quali risorse finanziarie si pensa di farvi fronte? Non certo con quelle stanziare.

Dalla lettura, poi, delle norme che si riferiscono agli organi della Scuola (comitato direttivo e comitato di gestione) emerge la loro inadeguatezza numerica sia per quanto riguarda la formazione iniziale sia quella permanente, con ciò evidenziandosi come il legislatore non abbia consapevolezza che solo la professionalità è in grado di dare concretezza al principio di soggezione solo alla legge su cui si fonda la legittimazione democratica dei magistrati.

Ed ancora: la connessione che la legge opera fra momento formativo e momento valutativo conduce al superamento del concetto della formazione vista anche come autoformazione che, in questi anni, ha fatto sì che, muovendo dal lavoro concreto negli uffici giudiziari si è via via sostanziata e sviluppata, nel tempo, in un articolato processo che movendosi dal quotidiano lavoro giudiziario si è arricchito, dentro e fuori dall'ufficio, anche attraverso la formazione decentrata e il conseguente scambio di esperienze tra i diversi uffici giudiziari, il confronto con gli altri protagonisti del processo, la verifica sul piano dogmatico con il mondo universitario.

La legge ignora la formazione decentrata e realizza una torsione della formazione in funzione della "carriera" e del momento valutativo, con conseguente alterazione della genuinità sia in termini di offerta che di partecipazione, nonché del metodo didattico, comprimendo la circolarità del sapere e, forse, anche la stessa libertà di discussione.

Si snatura, così, l'essenza della formazione la cui principale finalità è l'accrescimento culturale e professionale del magistrato, libero da condizionamenti esterni.

Infine, segnalo l'art. 21 commi 2 e 3 d.lgs., che prevede che il comitato di gestione approvi il programma di tirocinio da svolgersi presso gli uffici giudiziari ed individui i magistrati affidatari: è una disposizione contraria a qualsiasi criterio di efficienza sotto vari aspetti:

- mancanza di organiche informazioni sulla vita professionale dei singoli magistrati;
- assenza di conoscenza della realtà dei singoli uffici giudiziari;
- impossibilità di ovviare con tempestività alle eventuali modifiche del piano di tirocinio in caso di impedimenti sopravvenuti degli affidatari;
- esiguità dei membri del comitato di gestione in rapporto ai numerosi compiti previsti.

Il mancato coinvolgimento dei Consigli giudiziari cui sono demandate, nelle sedi locali, complesse attribuzioni in materia di valutazione dei magistrati dà luogo ad una chiara discrasia con altre previsioni della legge delega che, invece, sono finalizzate a valorizzare il ruolo dei Consigli giudiziari proprio in materia di valutazione di professionalità.

In conclusione, se la riforma andrà a regime così come scritta, avremo, col tempo, un modello di magistrato (funzionario) ben diverso da quello che in questi anni si è formato in aderenza ai principi costituzionali che garantiscono l'ordine giudiziario; questa parte della riforma, insieme con altre assai discutibili quali quella relativa al sistema disciplinare, ci porterà molto lontano da quella figura di magistrato che «nulla teme e nulla spera» dalle proprie decisioni, che è stato l'obiettivo perseguito e, in massima parte, raggiunto in questi anni.

EZIA MACCORA

Componente del Comitato direttivo centrale dell'Anm

Siamo circondati dalle macerie culturali prodotte dalla politica che l'attuale maggioranza ha pervicacemente perseguito fino alla fine di questi lunghissimi cinque anni.

Un tempo infinito per la giurisdizione e per la magistratura, se si pensa che nulla è stato fatto per garantire l'effettività del servizio giustizia, mentre grandi energie sono state spese per il controllo e la delegittimazione dei giudici e per la tutela dei poteri forti.

1. LEGISLAZIONE

Sul piano della legislazione abbiamo assistito al dilagare delle leggi *ad personam*, leggi mirate alla tutela "di" o "da" qualcuno, interventi disorganici in tutti i settori, ispirati alla contingenza, del tutto avulsi da qualsiasi pianificazione e organizzazione, che hanno indebolito la già difficile capacità di risposta della macchina giudiziaria, e che anche sul versante processuale sono lontani da quella semplificazione indispensabile per ottenere decisioni in tempi accettabili.

E la riforma ordinamentale, su cui questa maggioranza ha fortemente investito, non risolve minimamente questi problemi. Il magistrato con forti connotati di dipendenza burocratica e carrieristica non costituisce una risposta, come del resto non lo è l'idea di selezionare i migliori, dato che nel sistema giudiziario è indispensabile perseguire e garantire che tutti i magistrati, indipendentemente dalla funzione e dal territorio, abbiano un livello egualmente alto di preparazione e di impegno professionale. Da ultimo:

– la legge Cirielli che configura un nuovo tipo di "autore di reato": il recidivo (che nei fatti non è quasi mai il grande criminale ma solo il soggetto disadattato, spesso tossicodipendente o immigrato);

– la legge Pecorella che anche sul piano della ragionevole durata avrà conseguenze disastrose per l'operatività della Corte di cassazione;

– la nuova legge sull'affido condiviso dei figli, che oltre a punti problematici (il coinvolgimento dei figli anche nel processo ed un'esasperazione del conflitto), che prevedendo la ricorribilità immediata in appello avverso i provvedimenti presidenziali, incrementerà i giudizi di modifica delle condizioni di separazioni e divorzi, con il conseguente aumento dei costi e dei tempi per ottenere giustizia per i cittadini.

2. COMPORAMENTI DI CHI RIVESTE RUOLI ISTITUZIONALI

Lo sfascio culturale è stato attuato utilizzando tutte le opportunità. Apprendiamo da notizie di stampa:

- della presenza del Ministro della Giustizia in piazza dove manifestanti saltavano al grido «*chi non salta Italiano è*»;
- nella città di Verona in manifestazioni di piazza la toga è stata offerta ai manifestanti come simbolo da deridere ed oltraggiare;
- nella città di Bergamo, su segnalazione di un consigliere regionale della Lega Nord, il Ministro Castelli ha tempestivamente comunicato all'opinione pubblica, di aver inviato il capo degli ispettori Arcibaldo Miller – che peraltro sempre da notizie di stampa risulta essere stato indicato a Napoli come candidato di un partito della maggioranza politica – per accertare le modalità con cui era stata predisposta all'interno del Palazzo di giustizia una raccolta di firme per l'indizione del referendum confermativo sulle modifiche costituzionali, che vedeva tra i promotori alcuni gruppi associativi aderenti al Comitato "Salviamo la Costituzione". Come non chiedersi perché l'annuncio di un tale attivismo disciplinare abbia coinvolto solo la città di Bergamo quando analoghe iniziative si sono regolarmente svolte in moltissime altre sedi giudiziarie?

Ma non voglio continuare oltre su quanto questa maggioranza ha prodotto, e di cui i cittadini non sentivano la necessità.

3. PROBLEMI REALI DELLA GIUSTIZIA: TAGLIO DELLE RISORSE

Quello che invece sicuramente mi preme osservare è che in questi ultimi cinque anni i veri problemi della giustizia sono stati del tutto elusi.

I problemi che la società avverte sono i problemi dell'efficienza della giustizia e della celerità dei processi, che insieme alla tutela dei diritti, costituiscono l'ineliminabile condizione perché il cittadino riacquisti fiducia, non tanto e non solo nei giudici, ma soprattutto nello Stato.

Il Ministro della Giustizia nella relazione al Parlamento sullo stato della giustizia, ha evidenziato che a fronte dei ritardi della giustizia, si era mosso per introdurre una mentalità nuova nella macchina ministeriale, volta all'eliminazione degli sprechi ed alla cultura dell'efficienza, fornendo a tutti i magistrati personal computer, avviando il processo telematico, varando lo strumento della notifica a mezzo posta. Peccato che nelle stesse ore in cui il sig. Ministro esponeva l'importanza dei risultati raggiunti sul versante dell'informatizzazione giudiziaria, dal suo Ministero partiva (17.1.2006) una nota indirizzata ai servizi di assistenza informatica che annunciava una drastica riduzione delle risorse, che per il settore informatico voleva significare una riduzione dell'assistenza nella misura dell'85 per cento.

Un settore, quello informatico, che il Presidente Ciampi nel 2002 aveva posto al centro di un suo intervento sollecitando una svolta coraggiosa per affrontare il problema della durata dei processi.

È notizia di questi giorni che i rappresentanti del Ministro hanno disertato l'incontro con il Consiglio superiore della magistratura su questo tema, indifferenti alla scelta di non garantire l'assistenza tecnica che impedirà, già dalla fine di febbraio, il funzionamento di quanto fino ad oggi è stato fatto in termini di ragionevole durata del processo grazie all'informatizzazione degli uffici.

Signor Ministro la giustizia ha bisogno di coerenza!

4. SCELTE FUTURE

Vi è necessità di un forte segnale di cambiamento, di un segnale di discontinuità rispetto alle scelte del passato.

Abbiamo tutti bisogno di investire, ciascuno nel settore di competenza, in soluzioni capaci di far ritrovare al Paese il senso ed il ruolo della giurisdizione, per non rassegnarci al declino in cui, nella giustizia come nell'economia, sembra essere avviato il Paese.

Questo congresso è sede privilegiata per presentare il nostro progetto e per dire con chiarezza a chi si candida a governare il Paese che l'effettività dei diritti e la centralità della giurisdizione richiedono:

- interventi legislativi totalmente diversi da quelli che hanno caratterizzato questi ultimi cinque anni,

- la predisposizione di strumenti e risorse distribuite sulla base dell'entità dei flussi degli affari e della qualità della domanda,

- una magistratura professionalmente formata ed attrezzata per dare vita e realizzare gli scopi per cui la Costituzione ha previsto un sistema di governo autonomo.

Solo sulla base della sinergia di tutti questi momenti sarà possibile coltivare un progetto di legalità per l'affermazione diffusa dei diritti e della dignità delle persone, soprattutto di coloro che trovano tutela solo nella forza del diritto.

Ecco perché il messaggio forte che deve provenire da questo congresso è di critica ferma e ragionata delle scelte del passato e di richiesta di netti segnali di discontinuità nel metodo e nei contenuti: il Paese ha bisogno di serietà.

5. POLITICA E MAGISTRATURA

Non so se questa richiesta e la ferma critica che si leverà da questo congresso sarà occasione per un'ulteriore accusa di politicizzazione

della magistratura, ma se ciò accadesse basterà rinnovare l'appello che abbiamo già rivolto alla classe politica: «lasciate fuori dalla campagna elettorale la magistratura».

La nostra Costituzione ben definisce l'equilibrio che deve intercorrere tra politica e giurisdizione, e i magistrati questo limite lo conoscono e lo applicano.

Mentre sarà compito specifico della classe politica delineare con maggiore precisione la regolamentazione da apprestare per i magistrati che ritengano di intraprendere competizioni elettorali.

L'Anm da sempre, nel rispetto di questo equilibrio, ha mantenuto un atteggiamento di dialogo e confronto con tutte le forze politiche, con l'avvocatura, con il personale amministrativo e con la cultura giuridica sui temi importanti dei diritti, delle libertà e delle garanzie, del ruolo della giurisdizione e del governo autonomo della magistratura.

Concludo ribadendo che questa interlocuzione, che costituisce uno spazio di intervento irrinunciabile per l'associazionismo giudiziario, deve continuare ed in tal senso possiamo assicurare tutti che l'Anm non farà nessun passo indietro.

GIACOMO CALIENDO

Sostituto procuratore generale, Corte di cassazione

Probabilmente, gli anni – e sono ormai tanti – di appartenenza a questa Associazione hanno indotto il Presidente dell'assemblea a chiamarmi consigliere anziché collega. Penso che i colleghi della mia generazione, ma anche quelli più giovani, si chiedono se sia ancora il caso di impegnarsi nell'Associazione, dal momento che la riforma dell'ordinamento giudiziario ci ha fatto ritornare indietro di quarant'anni, annullando l'azione svolta e le riforme realizzate in questi anni che avevano reso un ordinamento giudiziario materiale quasi in linea con i principi costituzionali. Mancavano, infatti, per la piena conformità alla Costituzione solo alcuni tasselli. Abbiamo, invece un nuovo ordinamento giudiziario che risulta, in molte parti, in contrasto con la Costituzione. Perciò mi associo, con convinzione, a quanto ha detto Nello Rossi, non solo per affinità elettiva con Nello o per le comuni battaglie di anni, ma perché credo che sia l'unica strada percorribile.

È necessario, però, che l'indicazione di Rossi sia accompagnata da una proposta, perché non possiamo rivolgerci alle forze politiche e chiedere solo l'abrogazione del nuovo ordinamento. Dobbiamo, cioè, riprendere le idee, le ragioni che ci inducevano a chiedere la modifica del precedente ordinamento e costruire su quelle idee, su quelle ragioni una proposta credibile per un nuovo ordinamento.

Sento, ogni tanto, affermare che le proposte risultano già elaborate, per cui possiamo limitarci ad insistere sulla necessità dell'abrogazione. Non sono d'accordo. Ad esempio, siamo veramente convinti che abbiamo un comune sentire in tema di professionalità del magistrato? Certo, nei convegni, nei dibattiti, tutti parlano di professionalità e dei metodi per accertarla. Ma si parla di una professionalità coerente e finalizzata all'attuazione del principio costituzionale della soggezione solo alla legge e della distinzione dei magistrati solo in ragione delle funzioni svolte?

Una tale professionalità va accertata come idoneità a svolgere una delle funzioni dei diversi mestieri del giudice (lavoro, famiglia, fallimento, civile, penale, ecc.) e non certo come individuazione del migliore magistrato per quella determinata funzione, per quel determinato posto. La scelta del migliore – che si presta a favoritismi, a comparazioni interessate – era la filosofia che ispirava l'ordinamento giudiziario fascista, che per tale ragione era connotato da un'organizzazione gerarchica – piramidale della magistratura. Una filosofia che è alla base del nuovo ordinamento giudiziario. Solo quando avremo individuato il tipo di professionalità che richiediamo al magistrato potremo costruire funzio-

nali modelli di accertamento della medesima. Dato il tempo a disposizione, mi limito ad indicare i problemi e solo ad accennarne le soluzioni.

Le leggi Breganze ed Amadei, tanto vituperate da chi concepisce la magistratura come un corpo paramilitare, hanno, di fatto, comportato un'elevazione del livello medio di professionalità dei magistrati e una generale consapevolezza della strumentalità dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura per garantire un servizio giustizia imparziale ed efficiente. Tali leggi, però, non erano il punto di arrivo, ma rappresentavano solo un ulteriore passo avanti per la piena attuazione dei principi costituzionali, che richiedeva ancora l'abolizione delle qualifiche e la temporaneità di tutte le funzioni. Vi è stato un ritardo nella realizzazione di tali ulteriori riforme e, in parte, ne siamo responsabili.

Antonio Patrono si chiedeva: «Per responsabilità di chi abbiamo perso?». La risposta è nelle cose. Un ramo del Parlamento, anni fa, approvò un progetto che prevedeva un'effettiva temporaneità delle funzioni di pubblico ministero e degli incarichi direttivi, nel senso che, scaduto l'incarico direttivo, il magistrato ritornava a svolgere, almeno per due anni, le funzioni di sostituto o di giudice. Molti colleghi si adoperarono per bloccare quella riforma, che, invece, andava solo migliorata, con la previsione del temporaneo esercizio di tutte le funzioni e non solo di quelle di pubblico ministero.

Evitare l'immedesimazione della funzione giudiziaria o dell'incarico direttivo nella stessa persona per molti anni non era un obiettivo corporativo, ma rispondeva e risponde all'esigenza di spersonalizzare la funzione giudiziaria in un determinato territorio per una maggiore credibilità del servizio giustizia e, per quanto concerne gli incarichi, rispondeva anche a un principio democratico, non esplicitato ma che connota gli incarichi previsti dalla Costituzione. Non possono esistere incarichi che durano fino al pensionamento o a vita: esisteva, fino a poco fa, solo quello del Governatore della Banca d'Italia. Il nuovo ordinamento prevede sì la temporaneità, ma è stata adottata una soluzione errata. Prevedere la possibilità di una conferma per due anni e la possibilità di essere nominati alla scadenza dell'incarico in altro incarico, da un lato si può rilevare un fattore di condizionamento della funzione del dirigente dipendente dalle contingenti maggioranze consiliari e dall'altro comporterà un turn-over dei magistrati dirigenti. Dobbiamo ritornare all'indicazione che l'incarico deve essere effettivamente temporaneo e dobbiamo rifiutare la logica di chi ritiene rappresenti una *capitis deminutio* ritornare, alla scadenza, a svolgere le funzioni di giudice, di sostituto.

Non possiamo sottrarci a svolgere una riflessione critica anche sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. In questi anni, il Consiglio è stato attaccato perché, si sostiene, è politicizzato e si

arroga poteri e funzioni non propri, ma non è stato attaccato sul modo in cui svolge i propri compiti.

Non per rispondere agli attacchi, ma vorrei solo ricordare che, all'epoca del terrorismo, quando vi fu una tacita delega alla magistratura per la difesa delle istituzioni democratiche, vi sono state sedute del Csm – presiedute da Vittorio Bachelet e di cui ho avuto l'onore di far parte – cui hanno partecipato il Ministro degli Interni, prima Cossiga e poi Rognoni, il Ministro della Giustizia e i Procuratori generali delle Corti di appello, nonché altre riunioni con i sostituti impegnati direttamente nelle indagini, per individuare modelli e momenti di collegamento tra le diverse procure, nonché norme che consentissero, nel rispetto dei principi costituzionali, un'efficace azione di contrasto. Era un momento esaltante ed impegnativo e, certamente, vi furono interventi, iniziative del Consiglio non del tutto in linea con i propri poteri, ma che si era disposti ad accettare per l'eccezionalità della situazione. Anzi, in seno al Consiglio, furono anche elaborate leggi ordinamentali e processuali, a volte pure l'articolato, che furono approvate dal Parlamento.

Non credo, e saremmo in grado di dimostrarlo, che i Consigli successivi abbiano sviluppato o posto in essere azioni che siano da ascrivere a un travalicamento dei poteri. Forse si è esagerato con le cosiddette "pratiche a tutela". Non siamo in grado, invece, di difendere il normale funzionamento del Consiglio, che, come ricordava poco fa Condorelli, non è divisibile. Anni di ritardo, che aumentano sempre più, nella copertura degli uffici direttivi. Concorsi per trasferimenti o conferimento di funzioni che non risultano conclusi dopo diversi mesi o anni dal relativo bando. Non si può negare che di tutto ciò abbiamo la responsabilità, perché i ritardi sono anche la conseguenza di deformazioni correntizie. Credo che l'Associazione debba suggerire, sollecitare il Consiglio ad adottare un regolamento che fissi tempi certi per l'espletamento dei concorsi. Condorelli ricorda che la norma che lo consente esiste già. Dobbiamo, cioè, prevedere una regolamentazione che non consenta, anche per quanto concerne l'apparenza, di ritenere che l'espletamento di un concorso sia influenzato dall'espletamento di un altro.

Mi avvio alla conclusione. Ho solo accennato ad alcuni problemi, che in passato sono stati anche all'origine di scontri, di dibattiti forti, di rotture di giunte dell'Associazione.

Siamo convinti che, dopo anni di giunte unitarie, siamo tutti d'accordo sulle proposte di riforma? Credo che, al di là delle personali convinzioni, dovremmo verificare il consenso che si registra su una forte, complessiva e coerente proposta di riforma, in modo da essere in grado, all'indomani delle elezioni – chiunque vinca – di rivendicare un'identità culturale ed identificare un progetto da accompagnare alla richiesta di abrogazione della legge 150 del 2005.

SERGIO PASTORE

Avvocato, responsabile giustizia dei Comunisti italiani

Intervengo in rappresentanza del segretario del mio partito che, nell'impossibilità di farlo personalmente, mi ha incaricato di portare al congresso dell'Anm il saluto dei Comunisti italiani. Di quei comunisti, sia detto per inciso, che, con un paragone molto generoso verso di noi, una certa letteratura usa associare ai magistrati, forse in riconoscimento del nostro costante impegno a favore della giurisdizione e della Costituzione repubblicana.

In questi anni difficili è stato necessario difendere soprattutto l'autonomia e l'indipendenza della giurisdizione, ma si sta avvicinando il momento in cui sarà finalmente possibile occuparsi seriamente anche e soprattutto della sua efficienza. Non si tratta soltanto dell'inconcepibile lunghezza dei tempi processuali, dal momento che recenti e sempre più frequenti casi giudiziari dimostrano che si sta deteriorando anche la qualità della giurisdizione, da quella di legittimità a quella di sorveglianza. Il mio intervento riguarda proprio l'aspetto qualitativo della crisi della giustizia. Il punto di partenza mi sembra assai chiaro. Per eliminare o, almeno, contenere in limiti accettabili questo tipo di inefficienza è necessario favorire e utilizzare la professionalità dei magistrati, chiamandoli ad assolvere le funzioni cui per attitudini e preparazione essi sono maggiormente vocati. Vogliamo davvero continuare a credere nell'equivalenza delle materie giuridiche e delle funzioni giudiziarie? E non abbiamo tutti esperienza di bravi magistrati sacrificati in ruoli che, anche soltanto psicologicamente, non sono in grado di svolgere in modo adeguato? Spetta al Csm il compito di assegnare, trasferire, promuovere i magistrati sulla base delle loro capacità, in modo da mettere, come si dice, l'uomo giusto al posto giusto. Ma il più delle volte il Csm manda in posti di grande o specifica responsabilità l'uomo mezzo giusto e non di rado quello interamente sbagliato. Esistono certamente delle eccezioni. Borrelli e Minale sono stati incaricati di dirigere la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e Scotti è stato mandato a guidare il Tribunale di Roma. Evidentemente anche il Csm, qualche volta, si distrae. Ma di solito incarica magistrati che magari sono anche ottimi giuristi, ma che non hanno la più pallida idea delle peculiarità dell'ufficio cui sono destinati o del modo di dirigerlo. Apro una parentesi. Il programma dell'Unione dedica alla giustizia molte riflessioni che il mio partito condivide perché le considera corrette e in alcuni casi eccellenti. Ma su questo punto dice anche cose cui noi siamo assolutamente contrari. Parlo del proposito di affidare a "manager giudiziari", cioè a burocrati estranei alla magistratura, la gestione amministrativa dei

grandi uffici giudiziari. In altre parole, l'Unione, convinta di non potere anche in futuro contare sulla capacità del Csm di scegliere magistrati (che certamente non mancano) dotati delle necessarie capacità, si prepara a creare una classe di dirigenti amministrativi destinati a interferire nella vita giudiziaria, che ne rimarrà (e non se ne sente davvero il bisogno) inevitabilmente complicata e disastrosa. Parlo, ancora, del proposito di istituzionalizzare l'esperienza del "garante dei diritti dei detenuti". Ma non è forse compito della magistratura di sorveglianza quello di assicurare i diritti dei detenuti? La creazione di un suo doppio non significa dunque che dobbiamo rassegnarci all'idea che al Csm non riesca di affidare a magistrati capaci di svolgerlo il grave e delicatissimo ruolo di tutore dei diritti dei detenuti?

Non mi voglio fermare a queste considerazioni. Non basta denunciare, come è stato fatto anche nel corso di precedenti e più autorevoli interventi, la carenza di professionalità che tanto contribuisce a deprimere la nostra giurisdizione. Dobbiamo invece capirne le cause per approntare i rimedi. Domandiamoci, allora: come mai il Csm da un lato rappresenta un insostituibile presidio dell'autonomia e dell'indipendenza della giurisdizione e fornisce preziosi contributi alla congruità della produzione normativa, ma dall'altro gestisce così male la professionalità dei magistrati, che pure è il primo dei compiti affidatigli dalla Costituzione? Ritengo di potere indicare tre cause. La prima è la mancanza di strumenti informativi. Il Csm non sa quasi niente dei magistrati che amministra. Non sa niente di quello che veramente hanno fatto e della reale situazione degli uffici cui essi appartengono. Non ne sa nulla perché si basa su scartoffie ridicole, i famosi pareri, e su statistiche inattendibili. Il rimedio a cotale ignoranza è il completamento e la messa a regime di un sistema statistico-informatico integrato in cui l'immissione dei dati sia utile dal punto di vista conoscitivo, ma anche rilevante sul piano processuale. Si tratta di un progetto, suggerito più di un decennio fa dall'Istat e ormai giunto a un discreto stato di avanzamento, che l'ingegner Castelli non solo non ha contribuito a realizzare, ma ha pregiudicato con la riduzione dei fondi ad esso destinati. Su questo punto il programma dell'Unione è assolutamente chiaro ed esauriente.

La seconda causa d'impaccio riguarda il modo in cui vengono scelti i componenti del Csm, che dall'attuale sistema elettorale vengono spinti a privilegiare la disciplina e la solidarietà di partito, di corrente o personale rispetto al proprio dovere istituzionale. Il modo migliore per indurre (ma forse è meglio dire: costringere) gli elettori a scegliere candidati affidabili per lealtà istituzionale, onestà intellettuale e integrità morale è quello già sperimentato con successo per l'elezione dei giudici aggregati alla Corte costituzionale. L'elezione di un numero di candidati

superiore a quello dei componenti, seguita da sorteggio. In questo modo ciascun elettore avrebbe interesse a eleggere persone affidabili, quale che sia il partito o la corrente di appartenenza, al fine di evitare che il sorteggio determini la nomina di avversari senza scrupoli.

La terza causa è la sopravvivenza della carriera per qualifiche che, nella pratica, impedisce l'assegnazione delle funzioni maggiormente importanti e delicate ai magistrati più qualificati e meritevoli. Infatti un magistrato può esercitare funzioni inferiori ma non superiori alla qualifica raggiunta in base all'insensato criterio dell'anzianità senza demerito. Per le sue caratteristiche la carriera per qualifiche è motivo di scandalo per i benpensanti più tapini, che denunciano la possibilità di lucrarne senza alcun merito i vantaggi anche economici; ha fornito ai berlusconisti un ottimo pretesto per tentare, con la riforma dell'ordinamento giudiziario, di ricollocare la magistratura, al fine di controllarla, nella gerarchia appositamente inventata dal fascismo; rappresenta, a ben guardare, la vera ragione della penosa diatriba, in corso da tempo fra magistrati e avvocati e ripresa ultimamente dal Presidente del Consiglio dei ministri con toni ultimativi, intorno all'inesistente necessità di separare la carriera di giudice da quella di pubblico ministero. Se poi si considera che la carriera per qualifiche contrasta con l'art. 107 della Costituzione, non si può non concludere che il procedimento di riforma messo in moto dall'attuale maggioranza di governo costituisce un'occasione preziosa e forse irripetibile di far sì che i magistrati, finalmente, si distinguano fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Concludo con un richiamo che credo vi colpirà. Mi è capitato fra le mani il programma di Hamas, l'organizzazione politica nota, prima della vittoria nelle ultime elezioni palestinesi, soprattutto per la sua spietata attività terroristica. Ebbene, Hamas ha inserito nel suo programma di governo «il recupero della professionalità dei tribunali». Parole testuali che ho letto con stupore. Potrà l'Unione essere da meno di Hamas? Mi auguro che l'Anm aiuti l'Unione a dire di no.

ERNESTO LUPO

Presidente di Sezione presso la Corte di cassazione

Terrò impegnato l'uditorio per soli tre minuti perché mi sembra essenziale, importantissimo in un convegno che è intitolato all'efficienza della giustizia, segnalare un fatto recentissimo che è il contrario dell'efficienza e del quale non ho ancora sentito far cenno.

Per effetto di una legge recente la Corte di cassazione penale sarà obbligata, a partire dal 9 marzo, a non trattare quasi nessun ricorso di quelli fissati nei trenta giorni successivi che dovranno essere quasi tutti rinviati a nuovo ruolo. Questo per effetto di una legge recente che ha ampliato i motivi del ricorso per Cassazione e che ovviamente, disinteressandosi dell'efficienza, ha previsto il blocco totale o quasi totale della Cassazione penale per un mese. Il che significa in termini concreti che, tenuto conto che la Cassazione lavora per dieci mesi escluso il periodo feriale, con una produzione di 50 mila ricorsi decisi, non saranno decisi 5 mila ricorsi. Questo fatto, che secondo me va segnalato al Paese, perché qui le colpe dei magistrati non ci sono neanche a volerle cercare con il lanternino, produce due effetti negativi nettissimi. Primo effetto: la Cassazione penale a differenza della Cassazione civile che ha fatto aumentare l'arretrato in modo notevole, e soltanto in tempi recenti (l'ultimo anno e mezzo) si è cominciato a fare qualche cosa per far fronte all'aumento progressivo dell'arretrato, la Cassazione penale è riuscita finora con un lavoro intenso a far fronte alle sopravvenienze: si decidono 50 mila ricorsi l'anno, il che vuol, dire che ogni udienza con 30-40 ricorsi da decidere, ogni collega consigliere della Corte deve studiare e poi fare la sentenza di 10 ricorsi diversi, per udienza settimanale. Con questo grosso lavoro, laddove in civile il lavoro è stato quello di 3 ricorsi a udienza, la Cassazione penale è riuscita finora a far fronte alle sopravvenienze in modo da non far aumentare l'arretrato e da conservare tempi accettabili per il giudizio di Cassazione. Avremo quindi una palla al piede, questi 5 mila ricorsi ce li porteremo avanti a lungo. Ritardi sui ricorsi che hanno avuto la sfortuna di essere fissati tra il 9 marzo e l'8 aprile 2006.

Il secondo effetto a mio avviso ancora più grave è lo scoramento che si produce in tutti noi che lavoriamo nella Cassazione penale sacrificandoci con quella produttività, con quella resa quando si vede che si starà bloccati per un mese, dovremo andare in udienza e constatare che c'è questo termine di 30 giorni al quale pochissimi avvocati rinunzieranno. A questo punto è chiaro che nell'operatore, nel giudice, viene lo sconforto, vedendo le leggi che il Parlamento fa.

Volevo dire solo questo, perché mi pare un fatto che contraddice in modo emblematico il tema dell'efficienza della giustizia.

ELISABETTA CESQUI

Procura generale, Corte di cassazione

Facendo il bilancio di una legislatura, gli interventi in materia penale nell'ultimo quinquennio sono stati devastanti. Un nostro collega, dopo la riapprovazione della legge Pecorella, ha detto: «Dalle macerie non si alza più un filo di fumo».

L'osservatorio della Corte di cassazione mi permette di affermare che il pathos biblico di quella osservazione descrive la realtà.

Il processo penale funziona peggio di prima, e già prima non funzionava bene, ed anche il diritto penale sostanziale non è in grado di seguire quelle vie della semplificazione ed alleggerimento che sole potrebbero consentire ad entrambe di svolgere una funzione effettiva. Quello sostanziale in particolare subisce una divaricazione sempre più radicale: da una parte depenalizza sostanzialmente il falso in bilancio, mandando un inequivoco segnale di "mani libere" ad una imprenditoria e una finanza che spesso ha dato prove positive di disinvoltura e spregiudicatezza, dall'altra criminalizza una violazione di natura strettamente amministrativa, come l'ordine di allontanamento del questore da parte dello straniero irregolare, e quando la Corte costituzionale sottolinea l'incongruenza tra la violazione di natura contravvenzionale e la previsione della misura cautelare, sceglie la scorciatoia della trasformazione della contravvenzione in delitto.

Dobbiamo però guardarci da una lettura semplificata della strategia complessiva di questi interventi (e di quelli che avrebbero aumentato l'efficienza del processo, non fatti). Da questo punto di vista la chiave di lettura delle leggi *ad personam* o delle leggi vergogna, che pure rispecchi una terribile anomalia italiana, corre il rischio di essere riduttiva e di impedirci di cogliere il senso complessivo di un'operazione che ha come obiettivo quello di neutralizzare il processo e di trasformare lo strumento penale esclusivamente quale presidio di istanze ideologicamente securitarie (poiché spesso gli espulsi sono lavoratori in nero, badanti, soggetti che non mettono in pericolo beni e persone, ma solo la sensazione della nostra sicurezza).

Dobbiamo ammettere che non ci aspettavamo molto dal Ministro della Giustizia, ma dalla prima legislatura successiva alla modifica dell'art. 111 della Costituzione, che ha elevato al rango della Carta fondamentale il principio della ragionevole durata, ci saremmo comunque aspettati qualcosa, magari qualcosina. Ci saremmo aspettati che quella *Valutazione di impatto temporale*, cioè quella considerazione specifica dell'effetto di ogni intervento normativo sulla durata dei procedimenti, civili e penali, ma qui parlo del penale, diventasse un'esigenza primaria,

che al soddisfacimento di tale esigenza il Ministero orientasse i suoi uffici, che uffici appositi fossero istituiti per rendere effettiva e vincolante la modifica costituzionale e che il Ministero si attrezzasse per poter rispondere con numeri, cifre e percentuali alle richieste del Parlamento e dello stesso Governo. Ci aspettavamo insomma che l'art. 11 Cost. determinasse in termini di tempi lo stesso vincolo che l'art. 81 crea in termini di copertura finanziaria.

Così non è stato. Quando si è trattato di approvare la legge Cirielli, dopo l'incongruo innesto sulla proposta originaria delle norme che abbreviano la prescrizione, il Parlamento ha insistentemente chiesto al Ministero una proiezione dei possibili effetti ed ha ricevuto solo tardivamente conteggi approssimativi che non hanno retto il confronto con quelli che gli Uffici giudiziari e la Corte di cassazione hanno calcolato, mentre solo dopo l'approvazione della legge il Ministro ha ammesso di non poter calcolare l'aumento dei detenuti conseguente all'entrata in vigore della prima parte della legge.

Nessun conto è stato fatto sulla quantità di energie della giurisdizione, che vuole dire tempo complessivo della giustizia al di là della durata del singolo procedimento, viene e verrà sempre di più assorbita dalla criminalizzazione della immigrazione clandestina (che è tutt'altra cosa dalla criminalità degli immigrati clandestini). Anche in questo caso dobbiamo partire dai conti fatti dai singoli uffici: bastino qui alcuni esempi.

Qualche conto lo ha fatto Torino: nel 2005 su un totale di 5.929 arresti/fermi ben 2016 riguardavano le nuove fattispecie di reato (13 co. 13 e 14 co. 5-ter della legge sull'immigrazione) pari al 34 per cento del totale; nello stesso periodo si sono celebrati 3.434 processi con rito direttissimo con detenuti, di cui 2.079 (60,54 per cento) per i reati previsti dalla Bossi-Fini.

A Rovigo, in una realtà piccola, ma comunque significativa, nel 2001 vi erano state 36 direttissime, nel 2002 25, di cui 21 per furto, nel 2005 ce ne sono state 135, di cui ancora 21 per furto, ma 95 per la Bossi-Fini (70,4 per cento).

A Trieste, tra settembre 2004 e ottobre 2005, si sono svolti 111 convalide di arresto con contestuale direttissima (salvi i casi di non convalida) di cui 65 per 14-ter co. *quater*, 16 per 13 co. 13 (quindi 81 per violazioni della legge sull'immigrazione, pari al 73 per cento), 14 per furto; 5 per evasione e 4 per rapina.

È possibile che nessuno con responsabilità di governo si sia assunto il compito di raccogliere sistematicamente questi dati, di ragionarci sopra, di avvertire il legislatore che l'assorbimento delle energie della polizia giudiziaria e degli uffici giudiziari per una routine che or-

mai sta diventando totalizzante avrebbe reso impossibile l'uso razionale delle risorse e la loro destinazione ad altre finalità?

Della criminalità organizzata si sente parlare sempre di meno, eppure tutti gli indicatori ci dicono che la sua penetrazione nelle articolazioni della società si fa sempre più pesante.

Un bravissimo collega che lavora a Palermo ricordava qualche giorno fa che dalle intercettazioni acquisite nei procedimenti emerge con chiarezza che la mafia si preoccupa solo dell'intervento del giudice penale, degli altri controlli (l'autorità amministrativa, il controllo fiscale, le autorizzazioni antimafia, le autorità indipendenti) non ha il minimo timore; in questa situazione sembrerebbe sconsiderato un uso non oculato delle energie disponibili nella polizia e nella giurisdizione.

Invece di muoverci in questa direzione ci prepariamo a mobilitare tribunali, questure e prefetti per sanzionare, penalmente quasi sempre, amministrativamente negli altri casi, la detenzione e l'uso delle sostanze stupefacenti, anche leggere.

Certo si tratterà, questa volta sì, di processi rapidi, specie per gli extracomunitari giudicati per direttissima, approssimativamente difesi, rapidamente espulsi, ma non è questa la velocizzazione della giustizia che ci chiede la norma costituzionale e la comunità internazionale, anche perché è una velocità apparente, che paralizza la macchina giudiziaria: è il contrario di Achille e la tartaruga, perché qui Achille corre sulla frazione e la tartaruga corre sull'intero percorso.

Robert Louis Stevenson, che era nato borghese e figlio di un ingegnere che costruiva fari (tanto che non ebbe il coraggio di viaggiare in terza classe, ma fu molto provato per il fatto di viaggiare in seconda), volle fare la traversata oceanica degli emigranti e la descrisse poi in un racconto lungo che nella traduzione italiana si intitola *Emigrante per diletto*, toccando con mano il degrado di quella condizione, della quale ebbe la percezione più profonda quando si accorse che mentre sulle porte dei bagni in classe economica, in condizioni pietose, c'era la targhetta «uomini» e «donne», su quelli di prima e seconda classe, decorosamente tenuti, c'era la scritta «signore» e «signori».

Noi stiamo costruendo questo modello di giustizia, da una parte quella per «maschi e femmine» e dall'altra quella per «signore e signori».

Io non credo che sia questa la giustizia che vuole la Costituzione e mi domando se è per attuare questa giustizia che noi ci siamo battuti e ci battiamo per salvaguardare, nell'interesse di tutti, la nostra autonomia e il principio di autogoverno.

Come magistrati non ci è data la possibilità di giudicare la legge (se non sollecitando l'intervento della Corte costituzionale) e di applicarla o meno a nostro piacimento, ma questo non ci esime, né come singoli,

né come magistratura associata, dall'obbligo di riflettere sul nostro stesso lavoro, di fare proposte, di suggerire partendo dalla nostra esperienza modifiche ed interventi coerenti con una ricostruzione del sistema penale e processuale rispettoso del dettato costituzionale e degli obblighi internazionali.

Per questa ragione l'Anm dovrebbe favorire l'attività di un gruppo di lavoro che verifichi le esperienze pratiche ed elabori proposte concrete sia sul piano processuale che su quello sostanziale e che sia in grado di interloquire, nel rigoroso rispetto dei rispettivi ruoli, con gli altri centri, istituzionali ed accademici, di elaborazione delle proposte di modifica.

Per la stessa ragione dovrebbe incalzare, come organismo associato della magistratura, il Ministro, a qualunque maggioranza appartenga, perché appresti strumenti di conoscenza e di intervento adeguato nel rispetto e nei limiti, ma in attuazione del 110 Cost.

Anche sul terreno dell'autogoverno molto si può fare non solo, e non è poco, nell'esaminare le ricadute organizzative degli interventi legislativi suggerendo modifiche, integrazioni o cambiamenti di rotta.

Il Csm può avere un ruolo determinante nell'ampissimo campo dell'organizzazione degli uffici, della verifica dei flussi, della distribuzione delle risorse umane, della coerente formazione delle tabelle, ma prima ed ancora di più sull'effettivo rispetto delle stesse, pretendendo proposte organizzative e verificando la loro attuazione nel momento dell'assegnazione di compiti di direzione e coordinamento degli uffici. La nomina dei dirigenti deve essere un momento qualificante rispetto all'esigenza del recupero di efficienza, ma anche di qualità costituzionale della giustizia

Infatti l'organizzazione e l'utilizzazione delle risorse non è mai un dato neutro rispetto alle finalità che si ritengono proprie di un potere o di una funzione, così come non è un dato neutro la selezione delle priorità: la ricostituzione della Commissione per la criminalità organizzata all'interno del Consiglio, per dare sollecite risposte agli uffici che affrontano realtà criminali particolari costituirebbe in tal senso un inequivocabile significato.

SALVATORE GRIMAUDD

Avvocato, presidente dell'Unione Camere civili

UNIFICAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DEI RITI UNICITÀ DELLA GIURISDIZIONE

Per una disamina “laica” (per utilizzare un termine oggi di moda) dell’attuale stato della giustizia in Italia (e in particolare di quella civile) crediamo non si possa prescindere dai seguenti incontrovertibili dati di fatto:

I) Malgrado le molte (troppe) riforme approvate in questi ultimi anni dal legislatore, il problema dell’eccessiva durata dei processi non ha trovato soluzione.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa ha ritenuto che le misure fino ad oggi adottate ed anche le misure preannunciate dalle autorità italiane non costituiscano «una risposta sufficientemente esauriente al problema».

È infatti dal 2000 che l’Italia è stata posta «sotto osservazione» dal Consiglio d’Europa, con l’obbligo di presentare periodicamente rapporti annuali.

II) Sempre a livello europeo, l’Italia mantiene il non invidiabile primato di Stato con il più alto numero di sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell’uomo non eseguite sul piano interno.

Ad agosto 2005, su 3.544 casi pendenti ben 2.467 (cioè oltre i due terzi) riguardano l’Italia (a fronte, ad esempio, degli 89 della Francia, 51 del Regno Unito, 12 della Spagna e 6 della Germania).

III) Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione, dott. Favara, nella sua relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2004 aveva affermato che: «Al fine di risultare in linea con le direttive e il sistema di valutazione del danno derivante dalla durata irragionevole dei processi suggerito dalla Corte di Strasburgo, che lo commisura solitamente per anno di ritardo, si dovrebbe pensare, almeno in termini orientativi, ad un giudizio di durata ragionevole e perciò esente da censure, che non superi in media i 18 mesi in primo grado, con punte estreme ed eccezionali mai superiori ai tre anni, e che in tre anni riesca mediamente ad esaurire tutti e tre i gradi di giurisdizione previsti, con punte di durata complessiva, comunque non superiore ai 5 anni».

Non c’è chi non veda quanto si sia lontani (spesso lontanissimi) dagli standard europei.

L’Italia, posta sotto osservazione da parte del Consiglio d’Europa e invitata a trovare soluzioni, ha preferito adottare, nel marzo 2001, la cd.

“legge Pinto”, con effetti risarcitori, *ex post*, per il superamento dell’irragionevole durata del processo, anziché adottare provvedimenti strutturali, che, *ex ante*, garantissero tale ragionevole durata.

Già nell’anno 528, l’imperatore Giustiniano con la costituzione *De novo codice componendo* dispose che venisse predisposta una raccolta di leggi e di costituzioni imperiali, che avesse lo scopo di «amputare prolixitas litium» e cioè si riducesse la lunghezza delle cause.

Come si vede, il problema ha origini antiche.

È però ora innegabile la necessità di trovare una soluzione, pena pesanti sanzioni da parte dell’Unione europea.

Tale soluzione va però attentamente meditata perché vi potrebbe essere il rischio che il nostro legislatore (che, a differenza di Giustiniano, non ha certo “brillato” per acume e lungimiranza in questi ultimi decenni), spinto dall’urgenza di provvedere, sia tentato dal seguire pericolose “scorciatoie” che possano portare ad una “sommarizzazione” del processo, con gravissime conseguenze per il diritto di difesa dei cittadini.

Il termine di ragionevole durata del processo ed il diritto ad una giustizia tempestiva si devono, infatti, rigorosamente conciliare con il diritto di difesa e del contraddittorio e con il rispetto del principio dispositivo.

Sulla base di queste premesse, la proposta dell’Unione nazionale delle Camere civili è sempre quella, perseguita da tanti anni, della unificazione e semplificazione dei riti e, in prospettiva, dell’unicità della giurisdizione.

A scopo meramente esemplificativo, si elencano alcuni dei procedimenti in atto perché il cittadino ottenga un provvedimento di giustizia sostanziale:

1) processo ordinario di cognizione (a sua volta distinto in tre riti: cause di “vecchio rito”, attribuite alle “Sezioni stralcio”; rito attualmente vigente, per tutte le cause introitate fino al 31 dicembre 2005; “nuovo rito” del cd. “decreto competitività”, per le cause introitate successivamente al 1 gennaio 2006);

2) processo del lavoro;

3) processo delle locazioni;

4) processo fallimentare;

5) processo delle acque pubbliche;

6) processo per la quantificazione dell’indennità di espropriazione;

7) processo agrario;

8) processo societario;

9) processo in materia di brevetti;

10) procedimenti in camera di consiglio;

11) procedimenti in materia di separazione e di divorzio;

- 12) processo avanti al Tribunale dei minori;
- 13) procedimenti di volontaria giurisdizione;
- 14) procedimento ingiuntivo;
- 15) procedimento cautelare;
- 16) procedimento possessorio;
- 17) procedimento *ex l. n. 89/2001* (cd. legge Pinto);
- 18) processo tributario;
- 19) processo contabile;
- 20) processo amministrativo;
- 21) procedimento arbitrale;
- 22) processo avanti la Corte di giustizia europea;
- 23) processo avanti alle Authority.

Si ribadisce che la superiore elencazione è soltanto esemplificativa perché anche nell'ambito dello stesso procedimento vi sono le sottospecie quali, nell'ambito del processo societario, la fase cautelare e sommaria e tutte le ultime variazioni che è difficile catalogare; in ultimo la riforma del processo relativo alle lesioni personali approvata senza che nessuno ne abbia mai sentito parlare e sulla cui utilità ci sarà molto da discutere.

Da tutti i numerosi riti e procedimenti derivano infinite questioni di giurisdizione, di competenza, di applicazione di normative e di termini diversi, ecc.

Con un notevole numero di decadenze sempre e soltanto a carico dell'avvocato e quindi a carico del cittadino.

Scorrendo la più diffusa banca dati, si può verificare che, negli ultimi anni, risultano memorizzate dal 1975 al 2005, 33.351 sentenze in materia di giurisdizione e dal 1971 al 2005, 40.853 sentenze in materia di competenza, per un totale, solo per tali questioni, di 74.204 sentenze!

I risultati sono spesso aberranti ed hanno portato a palesi situazioni di denegata giustizia.

Sul punto ci piace riportare un tratto della relazione del prof. Girolamo Buongiorno fatta per l'Unione delle Camere civili al XXVII Congresso nazionale forense di Palermo che resta di viva attualità (la relazione integrale si trova sul sito delle Camere civili www.camerecivili.org):

«L'eccessivo formalismo e l'ingiustificato frazionamento delle giurisdizioni e dei riti.

La distinzione tra giurisdizione ordinaria, giurisdizione amministrativa, giustizia costituzionale, giustizia contabile, giustizia militare, giustizia delle acque, giustizia agraria, giustizia tributaria, giustizia commerciale, giustizia dei minorenni ed il proliferare delle giurisdizioni speciali e

delle sezioni specializzate presso gli organi giudiziari ordinari, la coesistenza di competenze inderogabili e di riti differenziati a cognizione piena, determinando situazioni di continua incertezza operativa finiscono con il comprimere o addirittura escludere l'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti.

Ma vi è di più: una volta finalmente individuata, dopo tanto spreco di attività processuale, l'autorità giudiziaria competente a decidere il merito della causa, si pongono ulteriori, complessi problemi.

Mi riferisco alla molteplicità delle procedure labirintiche previste per la risoluzione di una tipologia variamente articolata di controversie.

Nell'ambito della giustizia ordinaria, oltre al classico processo di cognizione a contraddittorio pieno, già di per sé molto complicato e irto di difficoltà, insidie e trappole (spesso del tutto ingiustificate), esiste una congerie di processi civili speciali, più o meno differenziati da vari riti e da tecniche molteplici e diversificate, a seconda della materia.

Si pensi ai procedimenti possessori, al procedimento monitorio, ai vari tipi di procedimenti di volontaria giurisdizione (quelli trattati in camera di consiglio e quelli che, invece vengono decisi con sentenza); ed ancora ai procedimenti di attuazione di diritti potestativi (divisione, liberazione degli immobili dalle ipoteche), al contenzioso in materia di famiglia, con le differenti competenze tra giudice tutelare, tribunale dei minorenni, giudice unico (ex pretore) e tribunale ordinario.

Si pensi ancora: al procedimento per la separazione consensuale ed a quello per la separazione giudiziale; al procedimento di scioglimento del matrimonio (ricordo, al riguardo, che per l'impugnazione della sentenza di divorzio la legge n. 74/87 stabilì che l'appello venisse deciso in Camera di Consiglio, ma non chiarì se l'impugnazione dovesse proporsi con citazione o con ricorso: per tanti anni si rimase nell'incertezza e solo dopo molto tempo la Cassazione ha stabilito che va proposto con ricorso, ma non è stato mai applicato il principio dell'errore scusabile); al procedimento speciale in materia di locazioni, che pone notevoli problemi quando si discute se si debba applicare questo rito o quello ordinario; ai procedimenti di esecuzione forzata, dalle forme diverse a seconda che si tratti di espropriazione di beni mobili, di immobili o di espropriazione presso terzi; ai tipi speciali di espropriazione: piccola espropriazione mobiliare, beni indivisi, terzo proprietario; alle opposizioni all'esecuzione, caratterizzate da forme differenziate, a seconda che l'esecuzione sia o meno iniziata e da termini differenti, talvolta ingiusti e irragionevoli.

Si pensi pure alle differenti tecniche per l'esecuzione per consegna e per rilascio, e per l'esecuzione per obblighi di fare e di non fare, ed ai problemi sempre attuali in sede di sospensione dell'esecuzione in forma specifica.

Ed ancora al procedimento arbitrale, rituale ed irrituale; ai giudizi di impugnazione del lodo arbitrale, dove le forme ed i tempi per l'inibitoria sono diverse da quelle degli ordinari giudizi di cognizione.

Si pensi, inoltre, al procedimento per la delibazione delle sentenze straniere; ai procedimenti cautelari, con le nuove forme ed i nuovi rimedi introdotti con la novella del 1990; alle varie tecniche di tutela inibitoria, a tutte le varie forme di tutela processuale differenziata e all'antica e sempre viva categoria delle tutele sommarie non cautelari.

E la istituzione del giudice unico di primo grado, che avrebbe dovuto eliminare tanti problemi in materia di competenza, ne ha provocato altri, specialmente quando si tratta di individuare le cause che saranno decise dal giudice in composizione monocratica o dal giudice in composizione collegiale e quelle devolute alle sezioni distaccate del tribunale.

Sono, è vero, problemi di competenza interna, ma potrebbero ritardare notevolmente la trattazione della causa, nel merito.

I gravi inconvenienti provocati dall'insorgere di questioni di competenza e di rito inerenti alla connessione ed alla pregiudizialità tra cause inderogabilmente devolute a riti diversi dovrebbero suggerire di evitare l'eccessivo moltiplicarsi di riti speciali e di contrastare la convinzione, largamente diffusa, che convenga trasformare l'ordinario processo civile di condizione in una sorta di rito residuale.

Si pensi ancora al processo di fallimento, caratterizzato da termini diversi da quelli dell'ordinario processo di cognizione, da forme differenti, da insidie di ogni tipo, compresa quella della non applicabilità della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale nel giudizio di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento e nei successivi gradi; al processo tributario (problemi per il deposito del fascicolo nel ricorso per Cassazione); al processo davanti il Tribunale delle Acque (7 gg. per compare conclusionali); al processo davanti alle Sezione Specializzate Agrarie; alla giustizia minorile, caratterizzata da una serie di competenze attribuite al tribunale ordinario, a quello dei minori ed al giudice tutelare; al processo davanti le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale (d. lgs 27 giugno 2003, n. 168), che prevede una competenza territoriale determinata in relazione ai distretti di corte d'appello ai quali afferiscono le varie sezioni specializzate; al procedimento in materia di ineleggibilità: non solo occorre depositare nella cancelleria del tribunale l'originale del ricorso con la prova dell'avvenuta notifica (entro 15 giorni) ma, addirittura, è necessario che, al momento del deposito del ricorso, venga confezionato un apposito verbale. E se tale deposito non viene effettuato, anche se il resistente si costituisce, viene dichiarata di ufficio l'improcedibilità; al procedimento per la tutela del diritto ad un'equa ripara-zione per l'eccessiva durata dei processi (legge 24.3.2001, n. 89) che

deve svolgersi con un particolare rito camerale davanti la corte di appello; al nuovo processo societario.

È agevole rendersi conto che, favorendo il ricorso alle tutele giurisdizionali speciali, si va incontro al rischio che la giustizia processuale si frantumi ulteriormente e si polverizzi in una miriade di procedure particolari; con la conseguenza che il ricorso alla tutela differenziata conduce paradossalmente al risultato di approfondire le disparità e le ingiustizie sul piano sostanziale, che è esattamente l'opposto del fine perseguito.

L'ordinaria giustizia togata è dunque afflitta da eccessi di tecnicismo e di formalismo; spesso bizantinismo.

Come rileva amaramente Giuseppe Lavaggi «il formalismo diventa, o si suppone divenga, garanzia e irretisce senza pietà la sostanza della giustizia e la rende, coi tempi lunghissimi che ne conseguono, vana ed esangue. La macchina giustizia sotto questo riflesso opera quasi sempre a profitto di chi ha torto e quasi mai a vantaggio di chi ha ragione».

Quali potrebbero essere strumenti più veloci, più semplici, più economici, più vicini ai bisogni ed ai modi di sentire di quei cittadini che sono costretti a ricorrere al processo civile?

Si è visto che Chiovenda deplorava «nell'andamento delle nostre liti la esagerata complicazione».

Un primo passo verso la razionalizzazione e la semplificazione potrebbe essere compiuto riducendo la attuale selva di giurisdizioni e di riti.

Per esempio, dopo la riforma del 1990 non si vede più la necessità di distinguere il rito del lavoro da quello ordinario; sicché anche le controversie in materia di locazioni dovrebbero essere trattate con il rito ordinario e davanti ad un giudice unico per tutti.

Identico discorso va fatto per le cause in materia agraria, o di acque o in materia tributaria o elettorale: potrebbero essere tutte decise con il rito ordinario. Si eliminerebbero in tal modo, in radice, tantissimi problemi che oggi si pongono, quotidianamente, e che comportano la trasmigrazione del processo da un giudice ad un altro, con enorme spreco di tempo. La difesa tecnica sarebbe meno impegnativa (trattandosi di un rito unico) e si semplificherebbero le procedure all'interno dei processi.

Lo stesso valga per il processo di fallimento, caratterizzato da forme, termini e regole del tutto diversi dal processo ordinario di cognizione, spesso incomprensibili ed irragionevoli, che senza motivo rendono estremamente difficoltosa e insidiosa l'attività del difensore.

Allora perché riti differenziati, forme diverse, termini diversi, che finiscono con l'atteggiarsi ad autentici trabocchetti per il curatore, i difensori, gli stessi giudici? Non saranno certamente i quindici giorni per proporre appello avverso le sentenze rese in questi giudizi che renderanno più veloce l'intera procedura fallimentare, destinata a durare molti anni per la

complessità che la caratterizza (si pensi alle azioni revocatorie delle rimesse in c/c al cui esito sono oggi affidate le sorti delle procedure concorsuali). Perché non uniformare a quelli del processo ordinario i termini per le impugnazioni delle sentenze rese in sede di opposizione allo stato passivo, di impugnazione di crediti ammessi, di revocazione, di cause conseguenti a domande tardive? Per non parlare del giudizio di opposizione alla sentenza dichiarativa di fallimento, che presenta anch'esso una serie di insidie, che vanno dalla decorrenza del termine per l'opposizione (comunicazione della sentenza), ai termini (ridotti) per l'impugnazione, di soli quindici giorni e senza che trovi applicazione l'istituto della sospensione dei termini processuali per il periodo feriale. Un ritardo di 46 giorni (quelli delle ferie degli avvocati) per proporre opposizione alla sentenza di fallimento a chi può mai nuocere? Tanto più se si considera che la sentenza di fallimento è immediatamente esecutiva e tale rimane sino al passaggio in giudicato.

* * *

Alla moltiplicazione dei riti differenziati ed alla tendenza alla sommarizzazione del processo si potrebbe opporre un unico rito cognitorio, tendente ad una oggettiva semplificazione delle formalità e ad una progressiva riduzione delle ipotesi di specialità.

Bisogna tuttavia prendere atto che la tendenza è in senso opposto.

Tant'è che tra qualche mese dovrebbe divenire operativo il nuovo processo societario, caratterizzato da notevoli diversità rispetto all'attuale codice di procedura civile e segnatamente dalla previsione di un nuovo rito speciale a cognizione piena. Sarebbe stato più corretto denominarlo processo societario-bancario-finanziario o, più semplicemente, processo commerciale, attesa la natura delle materie che è destinato a disciplinare.

Evidentemente non sono ancora maturi i tempi per pensare concretamente ad una reductio ad unam delle attuali giurisdizioni ordinaria, amministrativa e contabile. Bisogna tuttavia prendere atto che con l'unicità della giurisdizione il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria sarebbe più semplice e agile, consentendo al cittadino di rivolgersi ad un unico soggetto-giudice, idoneo a decidere su tutti i diritti: un giudice omnibus, munito di potestà giurisdizionale e competenza (e in quanto tale obbligato) a decidere qualsiasi controversia, prescindendo dalla sua natura e dall'oggetto (salva, sempre, la distribuzione interna del lavoro tra i diversi giudici appartenenti ad unica categoria, a seconda della specifica specializzazione).

Peraltro anche l'Unione nazionale delle Camere civili, in occasione del recente Congresso nazionale di Torino sulla «Riforma della Giustizia Civile» (settembre 2003) ha ribadito la necessità di semplificare e unificare i riti.»

Il proliferare di riti, procedimenti, competenze e diverse giurisdizioni comporta come inevitabili conseguenze:

- a) un'ulteriore incertezza del diritto;
- b) il rischio di denegata giustizia sostanziale per il cittadino, a fronte di preclusioni e di decadenze di tipo meramente formale;
- c) un'abnorme e patologico dilatarsi del contenzioso;
- d) un'allungarsi del tempo dei giudizi.

Da un calcolo del tutto empirico, sembrerebbe che l'unificazione e semplificazione dei riti potrebbe comportare un risparmio di tempi e di attività dei magistrati attorno al 20-25%, senza contare i vantaggi per il processo telematico.

Se qualcuno volesse por mano alla razionalizzazione del processo civile nell'interesse del servizio giustizia è soltanto questa la strada da seguire, senza tenere conto di quella che sarebbe la rivoluzione risolutiva sulla quale tutti, meno coloro che temono sottrazione di poltrone, concordano: l'unicità della giurisdizione.

RAFFAELE SABATO

Presidente del Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje) presso il Consiglio d'Europa

1. Mi è gradito porgere a questo congresso dei magistrati italiani un caloroso saluto a nome dei colleghi del Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje). Ho anche il dovere, per quanto dirò in seguito, di esternare un sentito ringraziamento.

2. Il Consiglio consultivo dei giudici europei è, com'è noto, l'organo consultivo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nelle materie relative all'indipendenza, all'imparzialità e alla professionalità dei giudici. È l'unico organismo che, in un'organizzazione internazionale, è composto integralmente da giudici in servizio, chiamati a farne parte su designazione degli organi di autogoverno dei 46 Stati membri. Devo al Consiglio superiore della magistratura italiana l'onore di una tale designazione. Devo ai colleghi componenti il Ccje di avermi voluto chiamare, dopo alcuni anni di collaborazione prima come componente del *Working Party*, poi come vicepresidente, a presiedere dal novembre 2005 il Plenum del Consiglio consultivo. Desidero anche ricordare che ai lavori del Consiglio consultivo dei giudici europei partecipano i rappresentanti delle Associazioni dei magistrati attive a livello europeo, tra cui l'Associazione europea dei magistrati, Medel e l'Associazione dei giudici amministrativi, le quali tutte contribuiscono in misura molto rilevante allo sviluppo del dibattito. Anche da tale punto di vista un ringraziamento all'Anm italiana è doveroso.

3. Istituito nel 2000, il Consiglio consultivo dei giudici europei ha finora elaborato sette pareri all'attenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, l'ultimo dei quali adottato nel novembre del 2005 sul tema "Giustizia e società".

4. I precedenti pareri del Consiglio consultivo dei giudici europei hanno toccato tematiche di grande rilevanza ai fini del dibattito circa gli ordinamenti giudiziari degli Stati membri del Consiglio d'Europa. In riferimento alle problematiche incontrate dalle nuove democrazie dell'Europa dell'Est, i Pareri hanno fornito a quegli Stati membri indicazioni di principio particolarmente rilevanti. Ma anche per il dibattito circa le riforme in materia di giustizia negli altri Stati membri detti Pareri meritano attenzione. Ciò, ovviamente, vale anche per l'Italia. È agli atti del nostro Congresso di Venezia di due anni fa un mio intervento¹

¹ R. SABATO, "Le riforme della giustizia e le raccomandazioni del Consiglio d'Europa", in *Giustizia più efficiente e indipendenza dei magistrati a garanzia dei cittadini*, Atti del XX-VII Congresso nazionale Associazione nazionale magistrati, Ipsoa, 2004, pp. 244-251.

(più esteso di quello odierno necessariamente limitato a pochi minuti di esposizione) a mezzo del quale avevo cercato di porre in luce le criticità di quella che è divenuta l'attuale riforma dell'ordinamento giudiziario rispetto ai principi rivenienti da tali Pareri del Ccje, oltre che dal più ampio contesto degli strumenti normativi del Consiglio d'Europa. Non potrò ripetere in questa sede quelle argomentazioni, cui quindi mi permetto di rinviare. Mi è doveroso, però, ricordare che il modello italiano ante-riforma ha fornito al Consiglio d'Europa europei spunti relevantissimi, fungendo da modello per l'esportazione di principi, in particolare verso le nuove democrazie, che è paradossale vengano – *hic et nunc* – ripudiati.

5. Quanto a qualche profilo specifico trattato nei Pareri del Ccje², posso ricordare che il Parere n. 1 (2001) ha riguardato ad esempio gli *standard* dell'indipendenza dell'ordine giudiziario; in tale testo l'idea di costituire Consigli superiori della magistratura trova ampio sostegno. Essa è stata recepita anche a livello costituzionale in molte nuove democrazie dell'Est europeo.

6. Il Parere n. 2 (2001) ha riguardato la gestione finanziaria ed il *management* dei tribunali. Si tratta di una riflessione assai avanzata, i cui principi non trovano piena realizzazione neanche nelle democrazie dell'Europa occidentale. In esso si invoca una competenza dell'autogoverno giudiziario anche nella gestione finanziaria delle risorse della giustizia. Sul punto, la riflessione da svolgere in questo congresso è che nessuno come noi in Italia in questi giorni può meglio rendersi conto di come una siffatta autonomia possa essere rilevante per garantire un'effettiva indipendenza della giurisdizione.

7. Il Parere n. 3 (2002) ha riguardato i principi e le regole in materia di condotta professionale dei giudici in riferimento alla deontologia, ai comportamenti incompatibili e all'imparzialità. Tale Parere ha raccomandato la distinzione tra responsabilità disciplinare dei magistrati e ambito della deontologia professionale, indicando a modello l'esperienza italiana di adozione di un codice etico non giuridicamente vincolante. Ha fatto seguito a tale Parere, recentemente, un'iniziativa culturale realizzata in Italia, grazie all'Associazione nazionale magistrati: in collaborazione con l'Istituto Italiano di Studi filosofici e l'Istituto di Alti studi sulla giustizia di Parigi, con l'organizzazione scientifica a cura della Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università degli Studi di

² I Pareri del Ccje sono consultabili, a mezzo dell'attivazione del relativo sistema di ricerca, sul portale del Consiglio d'Europa www.coe.int. Il Csm ha di recente deliberato, con iniziativa che attende attuazione, di dedicare anch'esso uno spazio sperimentale a tali testi.

Napoli, lo scorso novembre a Napoli l'Anm ha co-organizzato un seminario italo-francese, i cui atti³ – pubblicati dalla cennata Facoltà di Giurisprudenza anche con il sostegno dell'Anm – sono in distribuzione nell'ambito di questo congresso.

8. Un ulteriore parere – il n. 4 (2003) – ha riguardato la formazione dei giudici. Anche in tale quadro il modello italiano è stato tenuto in altissima considerazione.

9. Un cenno può poi riguardare il Parere n. 6 (2004), che ha avuto ad oggetto il giusto processo di durata ragionevole, anche in riferimento alle modalità alternative di risoluzione delle controversie. Su questo argomento nel luglio 2004 il Consiglio superiore della magistratura ha inteso organizzare un'attività preparatoria, cui hanno partecipato magistrati italiani, per il cui contributo ideativo agli atti del Consiglio d'Europa vi è un esplicito ringraziamento.

10. Qualche cenno in più posso dedicare all'ultimo Parere – il n. 7 (2005) – emesso lo scorso novembre e di recente pubblicato. Credo che esso sia di grande rilevanza, anche in riferimento ai temi trattati in taluni interventi che ho ascoltato oggi, oltre che in preparazione dell'intervento previsto per domani da parte del collega Aschettino sul tema "Magistrati e comunicazione", a disposizione del quale ho messo questo testo.

Il Parere del novembre 2005, sul tema "Giustizia e società", si è basato su un lavoro preparatorio che ha visto anche la convocazione di una Conferenza europea dei giudici⁴, cui ha partecipato il Csm italiano con un proprio rappresentante.

Il Parere tratta di temi assolutamente rilevanti per una visione moderna del ruolo dei giudici nelle società democratiche.

11. Esso si occupa innanzitutto dei rapporti tra gli organi giudiziari e il pubblico: lo scopo è quello di prendere atto del fatto che l'integrazione del sistema-giustizia nella società richiede, rispetto al passato, che gli organi giudiziari si aprano verso l'esterno e divengano consapevoli della necessità di farsi conoscere.

In ordine al detto tema dei rapporti tra gli organi giudiziari e il pubblico, il Consiglio consultivo sottolinea che la consapevolezza del ruolo degli organi giudiziari varia notevolmente tra i Paesi d'Europa in relazione anche ai contesti socio-economici; conseguentemente i livelli di fiducia nell'attività giurisdizionale non sono uniformi. Informazioni

³ L. ASCHETTINO, D. BIFULCO, H. EPINEUSE, R. SABATO (a cura di), *Deontologia giudiziaria - Il codice etico alla prova dei primi dieci anni*, Jovene, Napoli, 2006.

⁴ 2nd European Conference of Judges, "Justice and the media", Cracow, 25-26 April 2005 (Atti in corso di pubblicazione).

adeguate sulle funzioni degli organi giudiziari – si è ritenuto a Strasburgo – possono perciò contribuire efficacemente a realizzare una maggior consapevolezza del ruolo degli organi giudiziari come pietra angolare dei sistemi costituzionali. Un elemento essenziale di tale comprensione, da realizzarsi nei confronti del pubblico, è la comprensione dei limiti dell'attività degli organi giurisdizionali.

Mentre il ruolo dei mass-media è ovviamente essenziale, il Consiglio consultivo sottolinea dunque per la prima volta e in maniera originale, credo, l'importanza della creazione di rapporti diretti tra gli organi giudiziari e il grande pubblico. È un passo che specialmente per noi magistrati italiani è estremamente delicato, perché si ritiene (e giustamente) in Italia che i giudici non debbano “parlare”, dovendo ovviamente parlare attraverso i loro atti, come abbiamo tutti imparato fin dall'epoca dell'uditorato.

Ebbene, nell'accettare che oggi l'integrazione del sistema-giustizia nella società richieda questa apertura verso l'esterno, il Consiglio consultivo – mediando tra le opposte esigenze – raccomanda adesso alle magistrature nazionali di creare uffici incaricati delle pubbliche relazioni dei tribunali, di distribuire stampati e di aprire siti internet. Le informazioni da fornire non debbono riguardare soltanto il contenuto dell'attività giurisdizionale: si tratta di “spiegare”, in maniera comprensibile, qual è l'«ambito» della giurisdizione! Il Ccje auspica che i tribunali organizzino veri e propri “calendari” di incontri di istruzione e di riunioni regolari, aperte ai cittadini, alle organizzazioni di interesse pubblico, ai pubblici decisori, agli studenti. Per queste attività si è utilizzato un nomignolo, ovviamente in inglese, “*outreach programmes*”, che ha il pregio di essere esplicativo, benché non facilmente traducibile.

Le attività di sensibilizzazione del pubblico dovrebbero diventare prassi comune, nella misura in cui esse, andando oltre la mera finalità di informazione generale, puntino a plasmare una concezione corretta del ruolo del giudice nella società.

Credo che sia opportuno sottolineare che il Ccje afferma che gli stessi organi giudiziari, in relazione al principio di indipendenza della magistratura, debbono essere riconosciuti come organi appropriati per l'organizzazione di questi programmi. Il Ccje immagina poi che sia necessario un ruolo di coordinamento di queste attività, in capo agli organi di autogoverno nazionali oppure alle associazioni dei magistrati.

12. Il Parere del 2005 si occupa poi dei rapporti tra i tribunali e gli utenti del servizio giustizia. Sul punto, il Ccje raccomanda un'adeguata formazione deontologica di tutti gli operatori della giustizia, per assicurare che si percepisca l'imparzialità dei tribunali; raccomanda l'atten-

zione alle strutture ed alla logistica, che dovrebbero rafforzare l'immagine di imparzialità; raccomanda la creazione di servizi di ricevimento e di informazione per gli utenti della giustizia, che per esempio dovrebbero assicurare che, prima di partecipare ad un processo, i giudici popolari, i testimoni, le parti private, ecc. siano ricevuti da personale del tribunale che descriva loro, anche usando supporti audiovisivi, quella che sarà verosimilmente la loro esperienza processuale. Ciò si fa in alcuni Paesi; credo, da magistrato italiano, che una democrazia matura debba acquisire un tale risultato. È, in tal senso, da salutare con favore la recente creazione da parte del Consiglio superiore della magistratura di un ufficio stampa che avvia rapporti verso l'esterno.

13. Solo in breve tratterò della parte del Parere del 2005 con cui il Ccje affronta il tema dei rapporti tra organi giudiziari e professionisti dei mass-media. Non vengono affrontati direttamente i seri problemi che esistono in riferimento, ad esempio, agli assetti proprietari ed alla percezione del ruolo dei mass-media nelle diverse società democratiche: si tratta di tematiche che il Consiglio d'Europa esamina in sedi a ciò deputate.

Il Ccje ritiene di affrontare i problemi che gli organi giurisdizionali possono autonomamente gestire. Credo che il Parere del Consiglio consultivo si debba leggere nel senso che è auspicabile che giudici e giornalisti possano, attraverso attività di collaborazione, acquisire una reciproca consapevolezza dei rispettivi ruoli.

Gli argomenti "pratici" trattati nel Parere includono ad esempio, ed ovviamente, il tema dell'accesso o meno delle telecamere nelle aule di udienza (ricordo che, come altrove, anche nel nostro Paese abbiamo avuto esperienze negative in ordine alla trasmissione di spezzoni filmici, oppure di utilizzazione senza una efficace ed appropriata mediazione giornalistica di determinati brani di procedimenti giudiziari). Altro tema è quello dell'equilibrio da ricercarsi tra i valori in conflitto della protezione della dignità e della reputazione delle persone, da un lato, e del diritto di cronaca, dall'altro.

14. Una menzione specifica merita, ancora, l'approccio adottato dal Ccje, con il cennato Parere del 2005, in ordine alla nota problematica degli attacchi a giudici da parte dei mass-media o per il tramite degli stessi.

Gli attacchi a giudici da parte dei mass-media o per il tramite degli stessi sono fenomeno che non si verifica solo in Italia, anche se i livelli di ripetitività e virulenza raggiunti nel nostro Paese sono ragguardevoli e preoccupanti per gli stessi osservatori europei.

Sviluppando una proposta emersa nella Conferenza europea dei giudici dell'aprile 2005, il Ccje afferma che compete alle giurisdizioni

nazionali evitare che il giudice possa venir meno al suo dovere di imparzialità reagendo direttamente agli attacchi ingiustificati. Analoga competenza in capo al corpo giudiziario deve riconoscersi allorché si tratti non di reagire ad attacchi, facendone comprendere la illegittimità per violazione del principio di separazione dei poteri, ma di fornire alla pubblica opinione informazioni di cui il giudice sia in possesso, ma che non vengano correttamente veicolate verso l'esterno.

In tale ottica, il Consiglio consultivo dei giudici europei sottolinea la piena legittimità, anzi l'auspicio, della creazione di istanze indipendenti per lo svolgimento di tale funzione di tutela: tali possono essere, ovviamente, gli organi di autogoverno nazionali, oppure appositi organi costituiti d'intesa tra la magistratura e altri pubblici decisori (in alcuni Paesi ciò è competenza delle autorità di vigilanza sulle comunicazioni). L'attività consisterà nel ristabilire la corretta informazione al pubblico e nel tutelare per tale via la magistratura rispetto agli attacchi ingiustificati.

15. Un cenno conclusivo, rivolto verso il futuro dell'attività del Ccje, confermerà come il modello italiano sia all'attenzione dei colleghi europei e come pertanto (e parlo da magistrato italiano) sia da auspicarsi che questo modello non muti, come tanti hanno detto in questo congresso, per effetto della riforma in corso.

In tal senso, premesso che nel 2006 – per evidenti ragioni – si tratterà in sede di Ccje dell'argomento del ruolo dei giudici nella ricerca dell'equilibrio tra protezione dell'interesse pubblico e diritti umani nel contesto del terrorismo, devo sottolineare come nel 2007 si tratterà, invece, della struttura e del ruolo dei Consigli superiori della magistratura in Europa.

È evidente come si tratti di argomento nell'ambito del cui sviluppo l'esperienza italiana assumerà una rilevanza esemplare nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Analogamente nel 2008 si tratterà del ruolo del pubblico ministero: è auspicabile che per quell'epoca si vadano a chiarire talune infondate notizie secondo cui l'attuale progetto italiano di sostanziale separazione delle carriere, con possibile sottomissione del pm all'esecutivo, sia imposto da qualche *standard* europeo: ciò che non è vero⁵.

Anche in ordine al ruolo del pm, da magistrato italiano, posso auspicare ancora una volta che il nostro sistema possa servire, per quanto attiene all'indipendenza della pubblica accusa, da modello per l'Europa.

⁵ Si rinvia all'intervento cit. in nota 1 quanto alle implicazioni – di segno del tutto inverso alle infondate opinioni di cui al testo – della Raccomandazione Rec (2000) 19 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sul ruolo del pubblico ministero nel sistema della giustizia penale (v. spec. pp. 247-248).

ANTONINO NASONE

Responsabile giustizia della Uil

Ancora una volta sono presente al vostro congresso. Già a Napoli ho avuto modo di intervenire e di esprimere le idee della Uil rispetto alla tematica della giustizia italiana. In quel momento vi era la fase molto accesa della vostra giusta iniziativa di lotta sulla questione dell'ordinamento giudiziario.

Signor Presidente, signori magistrati, io vi porto il saluto della Uil, degli iscritti, dei simpatizzanti, del personale amministrativo.

Ho ascoltato con attenzione, da questa mattina, il dibattito e condivido perfettamente l'analisi che ha fatto il presidente Riviezzo, che ringrazio per aver toccato nella sua relazione punti che riguardano il personale amministrativo, e in particolare un problema che sta diventando increscioso, quello della riqualificazione del personale giudiziario, l'unico personale che all'interno del Ministero della Giustizia ancora non si è riqualificato; anzi, l'unico personale all'interno di tutta la pubblica amministrazione italiana che non si è riqualificato: l'ingiustizia all'interno del Ministero della Giustizia. Partendo da questo presupposto, direi che l'Italia è un Paese in cerca di giustizia. Infatti la crisi perenne della giustizia italiana e la domanda di giustizia della collettività richiedono precise e urgenti risposte ai due principi costituzionali finora inattuati. Voi parlate del rispetto della Costituzione, giustamente. La giustizia deve essere, secondo noi, al servizio del cittadino, e il cittadino deve concorrere all'amministrazione della giustizia. Per queste vie, se concretamente attuate, può crescere la legittimazione e la fiducia verso gli uffici giudiziari, verso i magistrati, verso le professionalità giuridiche e quindi verso lo Stato. Pertanto, in un contesto del genere la difesa della giustizia diviene un fattore non occasionale, bensì lievito democratico dell'economia e della società.

Per mettere la giustizia al servizio del cittadino, però, occorrono interventi non temporanei, ma strutturali e definitivi, mirati a risolvere l'enorme contenzioso pregresso, civile e penale, che umilia milioni di persone. In particolare, sin dalla prossima legislatura, bisogna varare un vero e proprio Piano Marshall per la giustizia. Questo concetto è stato già riproposto alcuni anni fa anche da alcuni autorevoli rappresentanti della magistratura. Un Piano Marshall che di fatto investa ingenti risorse finanziarie per la giustizia, aumentando innanzitutto l'attuale bilancio, fino al 3%, perché l'attuale 1,4% è irrisorio, al fine di risolvere finalmente il problema degli organici, delle strutture, della meccanizzazione e informatizzazione dei servizi. Invece noi stiamo assistendo a tutta un'altra politica, del tutto contraria, che taglia gli organici, che ta-

glia l'informatica, che taglia le risorse finanziarie. Quindi bisogna capovolgere completamente l'orizzonte, occorre cambiare registro. Un Piano Marshall per la giustizia che serva, inoltre, a dare le giuste e urgenti risposte anche all'Europa che tante volte ha ammonito l'Italia per gli errori e gli eccessivi ritardi.

La giustizia in concreto non può continuare ad essere considerata la Cenerentola dello Stato: per tale motivo il futuro Governo e il Parlamento italiano, per fare funzionare la giustizia, devono voltare pagina, devono cambiare l'impostazione politica organizzativa di questo settore, aumentando le risorse finanziarie in misura adeguata e rinnovando le norme attuali. Ma non rinnovando le norme attuali facendo riforme contro i magistrati o contro il personale, non facendo quelle riforme che di fatto stanno portando la giustizia italiana in fondo a un abisso, ma rinnovando le norme per avvicinarle alle esigenze effettive del cittadino. D'altronde nel recente passato persino la Corte dei conti, nel criticare il Dicastero di via Arenula per la gestione del bilancio e per l'organizzazione dei servizi, ha fatto un forte richiamo proprio in questa direzione. Non solo. Voglio ricordare che in virtù di una selvaggia privatizzazione che si sta verificando da qualche anno nell'amministrazione della giustizia, la Corte dei conti ha condannato a pagare una cifra sostanziosa qualche capo dell'organizzazione giudiziaria e qualche capo di gabinetto.

Ebbene, il Piano Marshall serve nei fatti a risollevarne le sorti della giustizia italiana, perché in quel contesto se si punta con convinzione a potenziare gli organici del personale, in tutti i settori, e della magistratura si può sicuramente concretizzare, nell'arco di un triennio, quello che tutti auspichiamo: una giustizia rapida, efficace, tempestiva e veramente uguale per tutti.

Noi, come Uil, siamo pronti a combattere su tutti i fronti, a partire da subito, convinti come siamo che se il Paese non trova la giustizia non troverà mai neanche la vera democrazia.

Quindi, per tirare l'Italia fuori da questa "banca rotta giudiziaria" servono fatti concreti che mirino a risolvere anche i problemi dello sviluppo e del lavoro, sapendo che per sconfiggere la mafia ed i fenomeni devianti bisogna far camminare insieme e parallelamente i binomi "sviluppo-giustizia" e "lavoro-legalità", risolvendo da una parte il problema dell'occupazione e dall'altra contribuendo ad un effettivo e reale funzionamento della giustizia, tirandola fuori dalle continue emergenze, dandogli quel prestigio che è degno di una vera democrazia occidentale ed europea, ripristinando, in particolare, un rapporto sereno e fiducioso con i cittadini.

Il resto è vanità, oppure dibattiti strumentali e pre-elettorali che appartengono al mondo delle chiacchiere; quelle chiacchiere che, fino ad oggi, hanno fatto tanto male all'Italia ed alla giustizia.

PAOLO VALERIO

Avvocato, presidente Feder.M.O.T.

Autorità tutte, signori magistrati, colleghi avvocati, la legislatura che sta per chiudersi è stata foriera di cattivi doni per tutti gli operatori della giustizia.

Ai colleghi avvocati a causa della lunare invenzione del famigerato “indennizzo diretto” sarà impossibile difendere i propri assistiti nel contenzioso stragiudiziale contro le assicurazioni.

Poco o nulla è stato fatto per informatizzare seriamente gli uffici giudiziari.

Le risorse si sono progressivamente assottigliate, con tagli generalizzati a tutti i servizi essenziali per la giustizia e la progressiva precarizzazione del personale di cancelleria.

Tralascio ogni considerazione sulla legislazione intervenuta in materia di prescrizione, detenzione di stupefacenti, legittima difesa, legittimo sospetto, ecc.: si tratta di provvedimenti sconsiderati tra loro e avulsi da ogni strategia finalizzata al rilancio della giurisdizione.

Per quanto invece riguarda la magistratura, la riforma dell'ordinamento giudiziario, nella quale avevamo intravisto l'occasione per introdurre alcune novità condivisibili, si è trasformata nel corso dei lavori in una selva di disposizioni sulle quali anche Franco Cordero ha espresso un giudizio assolutamente negativo.

Sotto l'aulico ma mendace nome di riforma dell'ordinamento giudiziario si è dato vita ad un corpo di norme alieno da una logica coerente con le reali esigenze di una giurisdizione evoluta ed efficiente.

La riforma dell'ordinamento giudiziario – come la si vuole ostinatamente definire – era partita con alcune premesse interessanti e che noi per primi avevamo apprezzato, pur a costo di attirarci le critiche di alcuni colleghi togati, più di noi esasperati dal duro attacco subito e quindi poco inclini a verificare con meticolosa attenzione l'esatto e completo contenuto delle nostre dichiarazioni.

In particolare, prima che la riforma assumesse la veste definitiva attuale, avevamo espresso parole di apprezzamento per alcuni specifici principi innovativi, quali la possibilità per i magistrati più meritevoli di accelerare la progressione di carriera, la tipizzazione degli illeciti disciplinari dei magistrati e una selezione degli uditori giudiziari più specialistica che prevedesse accessi e percorsi differenziati per giudici civili e penali e per i pubblici ministeri, escludendo repentini cambi di funzione non accompagnati da un tirocinio preliminare e non regolati da meccanismi che salvaguardino la terzietà del giudice rispetto all'organo requirente.

Speravamo che, a seguito della riforma, si impedisse ai giudici civili di passare da un giorno all'altro ad amministrare processi penali e viceversa, senza un preventivo percorso di riqualificazione professionale; che si impedisse ad un pubblico ministero anziano in servizio di diventare presidente della sezione o del tribunale dove presta servizio un giudice avanti al quale ha esercitato la pubblica accusa. Insomma pensavamo ad un'equilibrata separazione delle funzioni realizzata attraverso meccanismi di salvaguardia della terzietà del giudice.

Invece nella riforma non troviamo niente di tutto questo.

Quella venuta fuori è una riforma che separa definitivamente, irrimediabilmente e, soprattutto, inutilmente, non solo le funzioni, ma le carriere giudicante e requirente, impedendo così un'osmosi importante tra le due funzioni e ingessando le scelte e i percorsi professionali di chi opera nella giurisdizione.

Insomma si è voluto somministrare un potente antibiotico per cavalli ad un bambino col raffreddore, quando non vi sarebbe stato niente di scandaloso nella possibilità che un giudice penale passasse alle funzioni requirenti o che un pm passasse alle funzioni penali giudicanti; sarebbe stato sufficiente prevedere alcune cautele quali, ad esempio, che tale passaggio fosse preceduto dal superamento di un breve periodo di prova nella nuova funzione per cui si concorre, oppure che nel passaggio dal ruolo requirente a quello giudicante, e viceversa, il magistrato non potesse scavalcare i colleghi che già prestano servizio nella funzione per cui si concorre, onde incentivare la specializzazione senza porre tuttavia dei paletti invalicabili.

E che dire del concorso di accesso alla magistratura? Solo apparentemente trasformato in un concorso di secondo grado, ad esso accedono oltre agli avvocati e ai magistrati onorari anche una serie di altri soggetti da formare *ex novo* sotto il profilo processuale. Chi paga i costi di questa più gravosa formazione iniziale? Non era più giusto a questo punto lasciare un accesso libero anche ai tanti giovani laureati preparati e meritevoli di accedere direttamente all'uditorato giudiziario?

Infine che dire degli illeciti disciplinari, la cui tipizzazione utilizza formule talmente generiche da estendere anziché restringere l'incertezza sul contenuto del comportamento sanzionabile?

Anche le proposte di noi magistrati onorari di tribunale sono state respinte; dopo che il Governo ha accantonato la riforma della magistratura onoraria, insabbiando l'unica proposta di legge che aveva superato la fase della discussione generale presso la Commissione giustizia della Camera.

Addirittura il Governo ci ha negato il riconoscimento di quei contributi previdenziali e assistenziali che dovrebbero essere riconosciuti a tutti i lavoratori.

Il Governo si ricorda che siamo dei lavoratori solo quando dobbiamo pagare l'imposta sul reddito prodotto dalle simboliche indennità che ci vengono corrisposte, quasi che esse potessero essere considerate una forma di retribuzione dignitosa e proporzionata alla qualità e alla quantità del nostro lavoro.

Insomma in questi cinque anni ne abbiamo viste di tutti i colori.

Ma sappiamo che la storia è ciclica e talvolta i cicli si ripetono senza interruzioni; possiamo quindi solo sperare che non arrivino altri cinque anni come quelli passati, perché la giustizia italiana e i cittadini italiani, un altro lustro così, non se lo possono permettere.

SABATO 25 FEBBRAIO 2006

SERGIO GALLO

Giudice, Tribunale di Napoli

TRATTAMENTO ECONOMICO ED INDIPENDENZA DEI MAGISTRATI

SOMMARIO: 1. La retribuzione quale carattere fondamentale della cd. indipendenza esterna istituzionale. – 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1978. – 3. Lo Statuto universale del giudice. – 4. Situazione attuale.

1. LA RETRIBUZIONE QUALE CARATTERE FONDAMENTALE DELLA CD. INDIPENDENZA ESTERNA ISTITUZIONALE

L'indipendenza può essere definita come quella *qualità particolare che assiste un soggetto ovvero un organo*.

Con riferimento alla funzione giurisdizionale si distingue generalmente tra indipendenza dell'intero ordine giudiziario e indipendenza del singolo giudice.

Il tema del profilo costituzionale del trattamento economico dei magistrati secondo un orientamento dottrinario condivisibile rientra nella fattispecie della tutela dell'indipendenza istituzionale esterna.

L'indipendenza esterna istituzionale riguarda gli aspetti di garanzia diretti a sottrarre il magistrato, la sua carriera ad interferenze provenienti da poteri e forze esterni alla magistratura che potrebbero indirettamente "pesare" sulla sua autonoma capacità di decisioni scelte.

Ebbene l'indipendenza e in particolare l'indipendenza esterna istituzionale richiede la predisposizione di norme costituzionali ed ordinarie a sua garanzia.

Norme costituzionali ad esempio sono ritenute quelle che prevedono l'inamovibilità, la nomina per concorso e la possibilità di divieti di iscrizioni a partiti politici.

Regole previste dalla legge ordinaria riguardano invece la retribuzione e lo svolgimento da parte del magistrato di incarichi diversi da quelli strettamente attinenti alla funzione giurisdizionale.

Anche la dottrina costituzionalistica più critica nei confronti dell'ordine giudiziario (cfr. in particolare Zanon, *Diritto costituzionale dell'ordine giudiziario*, Milano 2002, p. 49) riconosce, però, testualmente che «l'indipendenza economica è un aspetto nient'affatto trascurabile dell'indipendenza del magistrato».

E dunque «la legge deve garantire al magistrato di percepire una retribuzione adeguata e sufficiente».

2. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1978

Anche la Corte costituzionale ha riaffermato e ribadito l'esistenza del principio di un effettivo ed adeguato trattamento economico quale strumento di garanzia dell'indipendenza del magistrato.

In particolare su questi aspetti la Corte si è soffermata con la sentenza n. 1 del 1978.

Si tratta di una sentenza storica ed emblematica.

Storica perché fotografa una situazione di fatto completamente differente rispetto all'attualità: segnala infatti come alla fine degli anni Settanta del secolo scorso esisteva un profondo malessere delle altre magistrature, ma anche dell'avvocatura dello Stato, per un trattamento ritenuto peggiorativo rispetto a quello della magistratura ordinaria.

Emblematica perché riconosce l'esistenza di norme costituzionali di diretta applicazione per la tutela del profilo del trattamento economico dei magistrati.

La Corte costituzionale interviene nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale di alcune norme per l'attribuzione delle funzioni direttive ai magistrati ordinari e ai magistrati amministrativi sollevate con tre distinte ordinanze rispettivamente dal Tar Lazio adito da un Consigliere di Stato, dalle Sezione unite della Corte dei Conti adite da un Consigliere della Corte dei Conti ed infine nuovamente dal Tar Lazio adito da un Sostituto avvocato generale dello Stato.

In sintesi i ricorrenti si lamentavano per la disparità di trattamento anche economico derivante da una legislazione più favorevole per i magistrati ordinari per la progressione in carriera.

La Corte costituzionale nella sentenza afferma in via del tutto preliminare che «il legislatore ordinario ha finora mostrato di ritenere che le garanzie di indipendenza del Consiglio di Stato e dei suoi magistrati appartenenti alle qualifiche più elevate, rispetto a quanto previsto dalla Costituzione (artt. 100 u.c. e 108 u.c.) siano assicurate dalle norme del tu n. 1054 del 1924, con la conseguenza che anche per questo aspetto vi è una diversità di disciplina rispetto ai magistrati dell'ordine giudiziario».

«Questo sistema differenziato non è apparso a questa Corte (sent. n. 177 del 1973) in contrasto con i principi che la Costituzione ha posto a tutela delle magistrature e dei loro componenti, anche perché (sent. n. 121 del 1970) quel che occorre assicurare è da un lato che l'organo giudicante sia immune da vincoli che comportino una sua soggezione formale o sostanziale ad altri organi e, dall'altro, che esista una situazione di inamovibilità, anche se diversamente articolata».

«Detto sistema non contrasta neppure con il contenuto della funzione giurisdizionale. Invero, la Costituzione (artt. 102 e 103) ha espressamente riconosciuto l'esistenza di differenti modi di esercizio del potere

giurisdizionale, identificabili nella magistratura ordinaria e nelle altre magistrature, le quali, in coerenza logica con tali aspetti differenziati, conservano peculiarità di ordinamento quanto alla rispettiva organizzazione ed alle relative garanzie costituzionali».

In sostanza la Corte costituzionale riconosce, neppure tanto implicitamente, una *prevalenza* della giurisdizione ordinaria rispetto alle giurisdizionali speciali.

Infatti la Corte costituzionale continuando nel suo ragionamento afferma testualmente che «anche se è innegabile l'unitarietà in senso lato dell'esercizio della giurisdizione, è altrettanto innegabile che, nell'ambito di tale unitarietà, trovano collocazione gli specifici e diversi ordinamenti delle indicate magistrature, corrispondenti ai motivi di tradizione storica accolti dal Costituente».

Ciò nonostante la Corte costituzionale non esclude, anzi riconosce fondata giuridicamente la necessità di un trattamento economico simile tra magistrati ordinari e gli altri magistrati.

Continua, infatti, la citata sentenza nel senso di affermare che «d'altra parte *il rilevato parallelismo fra il trattamento economico dei magistrati ordinari e quello degli altri magistrati, che, come si è detto, costituisce effettivamente un dato obiettivo costantemente rilevabile nella disciplina legislativa di tale materia, non può da solo costituire motivo determinante per ritenere che il legislatore abbia inteso riconoscere una rispondenza necessaria ed inderogabile fra le dette categorie anche per quanto attiene alla disciplina di tutti gli aspetti del rapporto di servizio dei rispettivi appartenenti*».

«Il trattamento economico, invero, rappresenta la traduzione in corrispettivo materiale della valutazione dell'opera prestata e coinvolge una serie di elementi il cui apprezzamento può condurre a parificare, sotto questo profilo, situazioni anche diverse in funzioni di varie ragioni, le quali, nella specie, sono identificabili nel riconoscimento del livello tecnico dell'opera stessa, nella sua rilevanza sociale e nella sua natura giurisdizionale».

L'interpretazione della sentenza consente così di ricavare alcuni principi costituzionali ispiratori del trattamento economico dei magistrati ordinari:

a) prevalenza della funzione giurisdizionale ordinaria (artt. 102 e 103 Cost.);

b) retribuzione commisurata al riconoscimento del livello tecnico dell'opera prestata;

c) retribuzione commisurata alla rilevanza sociale della funzione espletata;

d) retribuzione commisurata nello specifico alla natura giurisdizionale della funzione medesima;

e) retribuzione commisurata al principio di cd. proporzionalità retributiva previsto dall'art. 36 della Cost.

L'insieme di questi principi, poi, trova la sua radice e fondamento nella circostanza che il trattamento economico adeguato costituisce «momento indefettibile» della garanzia di indipendenza.

Infatti nella sentenza si afferma testualmente come «è da rilevare che l'indipendenza di un organo giurisdizionale si realizza, indubbiamente anche mediante l'eliminazione delle interferenze interne, con l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti tra l'altro oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico».

La Corte costituzionale, dunque, in ciò differenziandosi dalla dottrina costituzionalistica prima richiamata, ritiene il trattamento economico adeguato del magistrato quale elemento di tutela della cd. indipendenza interna dello stesso.

Il citato passaggio della sentenza lascia chiaramente intendere che le garanzie per il trattamento economico del magistrato sono conseguenza della norma di cui all'art. 107 Cost. per il quale i magistrati si differenziano solo per le funzioni che svolgono.

Comunque lo si voglia configurare si deve però concludere – e non può concludersi diversamente – che il trattamento economico adeguato del magistrato ordinario costituisce comunque garanzia della sua indipendenza.

3. LO STATUTO UNIVERSALE DEL GIUDICE

Anche lo Statuto universale del giudice approvato dall'Unione internazionale dei magistrati nella riunione di Taipei del 17 novembre 1999 dedica un articolo apposito al tema dell'indipendenza economica del magistrato.

L'art. 13, infatti, prevede espressamente che «il giudice deve ricevere una remunerazione sufficiente ad assicurargli un'effettiva indipendenza economica».

L'indipendenza economica viene riconosciuta quale presupposto e attributo fondamentale del principio generale di indipendenza del giudice ribadito nello Statuto proprio dall'art. 1: «l'indipendenza del giudice è indispensabile per l'esercizio di una giustizia imparziale nel rispetto della legge».

4. SITUAZIONE ATTUALE

In questi anni possiamo affermare senza possibilità di essere smentiti che, rispetto alla sentenza della Corte costituzionale del 1978, si è

verificato un mutamento radicale nei rapporti tra magistratura ordinaria e le altre magistrature.

Oggi è la magistratura ordinaria a dover invocare l'applicazione dei principi e delle norme costituzionali per ottenere, sullo sfondo del principio dell'unitarietà della giurisdizione, una parificazione del proprio trattamento economico rispetto alle altre magistrature.

In questo momento l'Associazione nazionale magistrati si vede impegnata soprattutto a ricercare una perequazione retributiva interna – dunque rispetto alle altre magistrature – ma anche esterna, ragionando sulla necessità ed opportunità del mantenimento dell'attuale sistema di adeguamento automatico e non contrattualizzato delle retribuzioni dei magistrati ordinari anche mediante l'inserimento nel cd. adeguamento automatico di tutti i parametri accessori costituenti le voci complessive del trattamento economico.

È tempo, dunque, che tutta la magistratura associata maturi una nuova sensibilità per i profili del trattamento economico della magistratura ordinaria, quale aspetto indefettibile della garanzia dell'indipendenza dell'ordine giudiziario nel suo complesso e di ogni singolo magistrato perché dobbiamo tutti prendere coscienza che *un magistrato è istituzionalmente indipendente se è economicamente indipendente*.

VALERIO FRACASSI

Presidente della sezione Anm di Lecce

TECNOLOGIE E ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA

SOMMARIO: 1. Tecnologia e organizzazione. – 2. Giurisdizione e cultura dell'organizzazione. – 3. La tecnologia nell'organizzazione giudiziaria. – 4. L'attuale situazione dell'informatizzazione. – 5. Le valutazioni. L'informatica come fattore di cambiamento. – 6. I problemi: Informatica e organizzazione. – 7. Informatica e indipendenza della magistratura - Informatica e risorse.

1. TECNOLOGIA E ORGANIZZAZIONE

Parlare di tecnologia nell'organizzazione giudiziaria non richiama a mio avviso solo problematiche di carattere tecnico, ma, come del resto è ovvio non essendo alcuna tecnica "neutra", richiede preliminarmente di delineare un contesto che renda chiari i valori in gioco.

Con il termine tecnologia, in relazione ad organizzazioni produttive, si pensa in primo luogo ad un problema di scelta.

Nella teoria dell'organizzazione si richiama il concetto di «razionalità tecnica», ovvero la capacità di produrre gli esiti desiderati.

In sostanza il primo aspetto è quello della tecnologia più adatta.

Ma c'è un altro profilo. La tecnologia ha sempre avuto un forte impatto sulle scelte organizzative.

Ha costituito, storicamente, uno degli stimoli più potenti al cambiamento di tutte le organizzazioni, ma in modo particolare di quelle produttive, e l'innovazione tecnologica ha portato ad una rimodulazione anche degli assetti organizzativi.

Per le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione, l'informatica e la telematica, si è, anzi, sostenuto che sono «a forte contenuto organizzativo». L'insieme delle applicazioni informatiche deve rispondere ai fabbisogni organizzativi e, per rendere l'uso dell'informatica efficace, è necessario assicurare le condizioni organizzative per gestire i processi di diffusione e di impiego.

Dunque il secondo aspetto, generalmente considerato nelle organizzazioni produttive, è quello della necessaria rimodulazione degli assetti organizzativi.

2. GIURISDIZIONE E CULTURA DELL'ORGANIZZAZIONE

Naturalmente è necessario qui fare subito una precisazione, richiamando una conclusione sulla quale vi è oggi generale consenso: la giurisdizione non è un'azienda.

Le riflessioni sulle criticità del sistema giustizia hanno, infatti, portato alcuni a pensare di poter trovare la soluzione ai vari problemi mutuando l'analisi dai modelli aziendalistici.

Ma la giurisdizione non è un'azienda. Non produce beni che hanno mercato. Non persegue profitto. Possiamo dire che produce un servizio di "garanzia", che concorre a completare il circuito democratico.

Tutto questo fa sì che la sua organizzazione sia vincolata ad alcune rigidità di obiettivi e procedure che discendono da principi della Costituzione e che la distinguono dalla flessibilità del modello aziendale.

Una forte tutela della sua indipendenza che si traduce, quanto a quella che è stata definita "amministrazione della giurisdizione" (le norme di ordinamento giudiziario sull'assegnazione dei giudici, applicazioni, supplenza, criteri di formazione dei collegi, ecc.), in rispetto di regole e procedure predeterminate, trasparenza.

L'assoluta autonomia nella decisione che non tollera alcun filtro o altra struttura decisionale, tra giudice e norma da applicare.

Le modalità di esercizio della stessa giurisdizione sono presidiate, a loro volta, da specifiche e rigide disposizioni a tutela dei diritti delle parti coinvolte, non derogabili per la garanzia del risultato perché sono esse stesse parte del risultato.

Altra peculiarità è nel fatto che, mentre la giurisdizione in senso stretto e l'amministrazione della giurisdizione sono garantiti dal Consiglio superiore della magistratura, l'art. 110 assegna al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ovvero l'amministrazione *per* la giurisdizione, comunque finalizzata a garantire l'esercizio della giurisdizione secondo il modello indipendente ed autonomo previsto dalla stessa Costituzione.

Queste caratteristiche differenziano la giurisdizione da altre organizzazioni complesse non orientate a produrre profitto.

Ma il rifiuto del modello aziendalistico non può tradursi nel totale ripudio di ogni sistema di valutazione del settore privato.

Non può certo comportare, in particolare, anche quello della questione organizzativa, l'indifferenza verso obiettivi di efficienza, ovvero di ottimale organizzazione delle risorse e di efficacia, ovvero dei risultati da raggiungere.

La recente costituzionalizzazione del principio della ragionevole durata dei processi, se da un lato con il termine ragionevole implica un doveroso bilanciamento con gli altri valori della giurisdizione – alcuni dei quali indicati nello stesso art. 111 della Costituzione – dall'altro pone in primo piano, per il legislatore, ma anche per tutti i soggetti comunque interessati al processo, il fattore tempo come espressione di efficacia dell'attività giudiziaria.

E, in realtà, una risposta in tempi non ragionevoli, finisce per essere “denegata giustizia” e risolversi nella mancata attuazione di quei valori che la giurisdizione è deputata a garantire.

Dunque non un’azienda, ma anche per questo, vi è una particolare attenzione – nell’ambito dei principi che governano la funzione – al problema di un’efficiente organizzazione, per fornire una risposta efficace a quelli che sono i destinatari del servizio: i cittadini.

Da tempo è emersa nella magistratura associata la consapevolezza della questione organizzativa come questione centrale rispetto al funzionamento del mondo giudiziario, orientato verso una cultura del servizio, con la proposta di un “ufficio per il processo”, svolta organizzativa che coniughi il principio del giudice naturale con la funzionalità del servizio.

Sull’argomento non vi è nulla da aggiungere a quanto ha già ricordato Mario Fresa.

Orbene questo contesto, che ho sommariamente richiamato, rende evidente che l’argomento “tecnologie” nell’organizzazione giudiziaria si rivela di decisiva importanza ed al tempo stesso problematicità

1) per l’indubbio miglioramento del servizio che una tecnologia informatica più adeguata comporta;

2) per le implicazioni di carattere organizzativo che viene ad avere, necessarie al suo ottimale utilizzo. Non a caso le riflessioni in materia vengono dal progetto del “processo civile telematico” di cui parlerò in seguito;

3) per i riflessi sulla tutela dei valori che riguardano in modo specifico la giurisdizione ed i rapporti con poteri esterni alla stessa giurisdizione.

3. LA TECNOLOGIA NELL’ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA

La tecnologia di cui si parla per l’organizzazione giudiziaria è essenzialmente quella informatica e telematica, ovvero la tecnologia di informazione e telecomunicazione (Ict).

Si tratta di tecnologie in rapida evoluzione e la cui complessità è percepibile anche agli occhi del profano o singolo utilizzatore.

Hardware e *software* sempre più sofisticati, internet, le reti della Pubblica amministrazione, il sistema pubblico di connettività, l’interoperabilità, un’enorme quantità di dati e comunicazioni da conservare, garantire e proteggere.

Governare questa complessità è impresa difficile che, nell’alternativa tra quello che è stato definito un “neo luddismo” o un fanati-

smo o anche un autocompiacimento tecnologico, deve trovare la sua misura nella consapevolezza della funzione servente ai valori della giurisdizione.

L'utilizzazione dell'informatica e telematica nell'organizzazione giudiziaria ha registrato un continuo aggiornamento sia per l'evoluzione sia per i riflessi scaturiti dall'impatto con la struttura giudiziaria, con problemi, esigenze e prospettive ben più complessi di quelli previsti inizialmente.

Ha scontato ovvi ritardi culturali di un'organizzazione tutta orientata alla tecnologia del documento cartaceo, ma in seguito, nonostante una crescente indubbia diffusione della tecnologia informatica e poi telematica, non ha dato luogo al necessario ripensamento degli assetti organizzativi.

I primi progetti risalgono agli anni Settanta e sono relativi sia all'informatica giudiziaria "gestionale", ovvero l'automazione delle procedure giudiziarie, sia all'informatica giuridica, vale a dire le banche dati (giurisprudenza, legislazione, dottrina).

Solo il secondo tipo di iniziative viene realizzato, nel 1970, con il Ced, Centro Elettronico Documentazione presso la Corte di cassazione, un centro elettronico collegato con altri terminali sparsi in tutta Italia, dai quali si poteva consultare la giurisprudenza della Corte. Si è detto che questa banca dati è stata, per i suoi collegamenti telematici con tanti terminali remoti, il primo modello di internet.

Per il resto l'informatizzazione degli uffici giudiziari, ha attraversato varie fasi che, sono state così riassunte:

– Una prima fase, definita della "Babele informatica", ha visto i singoli o, al più, parti dell'organizzazione tra loro non collegate, che cominciavano in modo del tutto artigianale ad informatizzare pezzi del loro lavoro (sostanzialmente con la videoscrittura).

Era un po' la presa d'atto della mancata realizzazione dei progetti ambiziosi degli anni precedenti ed un primo embrione della informatizzazione che scopriva i vantaggi dell'automazione di alcune operazioni grazie al computer. Questo tipo di iniziative è continuato nel corso degli anni, coesistendo, in modo sempre più "clandestino" con le iniziative ufficiali.

– Una successiva fase ha registrato il diffondersi dell'infrastruttura con dotazione di hardware all'intero sistema (in particolare il cablaggio). Una fase realizzatasi anche grazie alla capacità di iniziativa di alcuni dirigenti o addetti al settore dell'informatica, che trovavano nelle scarse risorse a disposizione il modo di estendere la dotazione infrastrutturale. Questa fase spesso traeva origine proprio dalla diffusione delle iniziative spontanee che avevano in qualche modo diffuso la cul-

tura informatica, mostrando che con il computer si poteva fare più in fretta e meglio alcune operazioni.

– Ancora un terzo passaggio, che vedeva una diffusione del software, l'allargamento dell'uso dell'informatica dalla videoscrittura, ad applicativi per singoli riti e per l'archiviazione dei documenti.

Le applicazioni erano comunque modellate ed avevano come punto di riferimento la documentazione cartacea la cui produzione si proponevano di velocizzare.

– Nella fase attuale, registriamo un'impostazione sistemica (centralizzata) ed incrementale dell'*hardware* e del *software*. In questa fase la diffusione massiccia di internet e le nuove tecnologie di informazione e comunicazione spingono, come vedremo, verso la completa digitalizzazione del servizio e la comunicazione in tale modalità tutti gli attori del processo.

Ma, soprattutto, assistiamo ad una riflessione che cerca di cogliere le necessarie implicazioni organizzative per rendere realmente l'organizzazione più efficiente ovvero pervenire a un rapporto soddisfacente di rendimento rispetto alle risorse impiegate

4. L'ATTUALE SITUAZIONE DELL'INFORMATIZZAZIONE

I limiti di questa riflessione non consentono di procedere ad una panoramica approfondita dell'esistente, né di tutto quello che è in fase di progettazione, di collaudo o ancora (vedi il Sies di cui dirò in seguito) la cui diffusione sul territorio è sospesa per carenza di fondi.

Farò allora alcuni riferimenti per cercare di dare un'idea di quello che c'è, quello che potrebbe esserci e quello che dovrebbe esserci.

4.1. Il primo settore, interessato dalle nuove tecnologie – dopo le iniziative dei singoli di cui si è detto e, in sostanza quella che possiamo definire l'"informatica personale" – è quello dei registri informatizzati di cancelleria.

Com'è noto si tratta di software che gestiscono oggi le basi di dati relative alle informazioni sui procedimenti.

L'evoluzione della vicenda dei registri informatizzati rappresenta il passaggio, lento in verità, dalla vecchia alla nuova tecnologia. Dalla dimensione cartacea, nella quale l'informatica è solo uno strumento per velocizzare le operazioni di produzione di documenti cartacei, alla dimensione digitale.

Il dm 9.11.89, il cd. decreto Vassalli, consentiva la gestione informatizzata dei dati purché seguisse lo schema dei registri cartacei ed i

dati stessi potessero essere riprodotti su materiale cartaceo. Del resto all'epoca c'era chi sosteneva che i dati informatici non avessero valore legale. Tutto era, in sostanza, finalizzato alla stampa dei dati cartacei che costituivano l'unico vero registro.

Una prospettiva oggi ribaltata visto che l'attuale normativa (il dm. 27 marzo 2000, emanato in forza della legge 399/91 di delegificazione delle norme concernenti i registri) prevede che «i registri sono tenuti in modo informatizzato secondo le regole procedurali», relegando al ruolo di eccezione da autorizzarsi, la tenuta su supporto cartaceo.

Gli stessi principi sono tenuti fermi con l'ultima circolare in via di pubblicazione relativa al regolamento per la tenuta informatizzata dei registri (dm 264/2000) in relazione al nuovo sistema informativo dell'esecuzione e della sorveglianza (Sies), con il divieto di altri registri e della stampa di quelli esistenti «salva la necessità di verifiche mirate».

Oggi, dunque, la regola è il registro informatizzato nel senso che è questo documento informatico che ha valore legale e sul quale vengono eseguite annotazioni aventi valore legale.

Rispetto al modello cartaceo, consente una navigazione immediata tra i dati, l'estrapolazione, la lettura incrociata e una circolarità della conoscenza è accessibile per via telematica e in remoto, previa, ovviamente identificazione.

I registri coprono in definitiva tutta l'area della giurisdizione.

4.2. Altro settore, questa volta orientato anche al lavoro del giudice è quello della cosiddetta informatica giuridica, ovvero banche dati di giurisprudenza, legislazione e dottrina.

Si tratta, quindi, di strumenti che portano conoscenze per la decisione.

La prima banca dati, come già detto, è il Ced della Corte di cassazione. La sua storia rappresenta l'evoluzione interna ad ogni applicazione, con il passaggio dell'Italgiure Find e dall'Easy Find, alla nuova struttura denominata Italgiure Web, accessibile da internet e trasformato dal punto di vista della tecnologia.

Ma le banche dati di questo tipo sono ormai diffusissime e, spesso, accessibili non solo *on line* ma anche su supporto digitale (Cd-rom o Dvd).

È anche una banca dati da consultazione, anche se a diversi fini, il Casellario.

Tutte queste banche dati hanno subito – o hanno in previsione – un'evoluzione tecnica che riguarda la migliore fruibilità attraverso il collegamento in rete ovvero (vedi Casellario) l'automatica alimentazione da altre banche (i registri).

Da segnalare, anche, nel 2004 l'unificazione dal punto di vista organizzativo dei due uffici informativi della Cassazione, il Ced (che si occupava dell'informatica giuridica) e l'Ufficio sistemi informativi, preposto alla cd. informatica giudiziaria, con realizzazioni, attraverso il portale intranet della Cassazione, di una banca dati non limitata ai soli registri di cancelleria.

4.3. Ed in questa direzione abbiamo un'altra tipologia di programmi quella, più recente, che va al di là della gestione del dato relativo alla registrazione del fascicolo o della sola banca dati da interrogare, per svolgere una pluralità di funzioni, integrando attività della cancelleria con quelle del giudice, o ancora, consentendo banche dati utilizzabili per le attività del giudice, ovvero in collegamento con altri soggetti interessati all'autorità giudiziaria.

Sono sistemi che utilizzano il dato archiviato per la conoscenza anche ai fini della decisione e che consentono la produzione di atti.

Questa indicazione copre un arco variegato di programmi che però si muovono nella direzione di un sistema integrato.

Polis: elaborazione e redazione facilitata dei provvedimenti, del giudice civile, archiviazione, raccolta giurisprudenziale (consente la creazione di basi informatiche della giurisprudenza presso le diverse sedi giudiziarie).

Polis Web: è l'evoluzione di Polis, realizzato in collegamento interattivo con utenza esterna (avvocatura). È un sito intranet/internet che consente la cooperazione telematica personalizzata tra Uffici giudiziari ed avvocati. È alimentato dall'archivio giurisprudenziale di Polis e dai dati del sistema Sicc (i registri del settore civile). In sostanza offre all'esterno la consultazione dei registri e delle sentenze. Sono destinati ad essere inglobati nel processo civile telematico.

Sidda e Sidna che coinvolge la Direzione nazionale antimafia e le direzioni distrettuali antimafia. È un archivio delle informazioni provenienti dai procedimenti penali e prevenzione in materia di criminalità organizzata. A livello centrale si crea una banca dati nazionale risultante dalla fusione delle informazioni fornite da ciascuna delle banche dati distrettuali e anche da altre banche non giudiziarie. È possibile così individuare le informazioni di interesse comune e inviare le conseguenti segnalazioni in periferia.

Va sottolineato che il processo di alimentazione delle banche dati locali è contraddistinto da una serie di attività specializzate per l'analisi degli atti processuali, l'estrazione delle informazioni rilevanti e delle correlazioni tra gli stessi, con archiviazione in forma strutturata e conseguente indicizzazione mediante il motore di *information retrieval* locale.

Il Sidda-Sidna è stato prescelto in sede di Commissione europea quale modello del sistema informativo di Eurojust.

4.4. Lo sviluppo più recente si deve a veri e propri sistemi integrati.

Il settore penale vede le prime importanti realizzazioni di un processo telematico con il Re.Ge. relazionale (attualmente in fase di sperimentazione in Piemonte) ed il Sies (sistema integrato esecuzione penale, già pronto per la diffusione rinviata per mancanza di adeguate risorse economiche).

Il primo strumento copre l'iter processuale del procedimento, dalla notizia di reato alla sentenza. Il secondo, invece, si occupa di gestire tutti i momenti successivi, quali l'esecuzione della pena e la fase di sorveglianza.

Va qui sottolineato per il Sies il difficile risultato raggiunto di automazione dei registri del Tribunale ed Ufficio della sorveglianza, in un'ottica di integrazione con i registri dell'esecuzione penale, e per la gestione documentale e archiviazione delle sentenze e dei provvedimenti.

Il progetto Sies prevede anche la rideterminazione delle specifiche necessarie per permettere la completa integrazione con Re.Ge., con il Casellario, la Cassazione e l'Amministrazione penitenziaria, nonché l'interfaccia del sistema integrato con il costituendo datawarehouse con finalità statistiche.

Numerosi sono poi i progetti finanziati dall'Unione europea, nell'ambito del Programma operativo nazionale per lo sviluppo e la sicurezza nel Mezzogiorno d'Italia (il PON Sicurezza), programma finanziato dalla Commissione europea e coordinato dal Ministero dell'Interno, che mira ad assicurare nelle Regioni dell'Italia meridionale (Regioni Obiettivo 1) le stesse condizioni di sicurezza e legalità delle altre Regioni italiane.

Banche dati integrate, archiviazione documentale digitale (attualmente sperimentata in alcune sedi) di documenti originariamente predisposti in formato cartaceo, che per quelli in formato digitale.

Da notare, a quest'ultimo proposito, che si chiude, in senso speculare, un ciclo iniziato con i registri. Nella prima fase potevano essere informatizzati solo come supporto a quelli cartacei. Ora si trasforma espressamente il cartaceo in digitale ai fini della "conservazione sostitutiva".

Un cenno, infine, alla statistica. Tutti i sistemi vanno verso l'estrazione automatica dei dati. Si tratta di un principio importante, in base al quale la statistica non deve essere attività a parte ma un sottoprodotto della normale attività, risultato consentito proprio dall'applicazione delle moderne tecnologie. La statistica ha un'importante funzione anche ai fini dell'autogoverno.

Richiamo qui i lavori della Commissione mista Csm-Ministero per l'elaborazione del cd. cruscotto. Attiene alla statistica gestionale, ovvero alla rilevazione derivante dall'incrocio dei dati di flusso (relativi al processo ed ai singoli momenti procedurali) e dei dati strutturali (gli organici) tale da consentire di intervenire nella programmazione dell'attività giurisdizionale. Ne ha parlato già Mario Fresa e non aggiungo altro.

Lascio per ultimo quello che appare l'approccio più maturo, dal punto di vista dei contenuti e del metodo: il Processo civile telematico (di seguito Pct).

Con questo termine, secondo la definizione che ne viene data dal Comitato di progetto, si intende la gestione "integrale" ed "integrata" della documentazione e delle comunicazioni prodotte nell'ambito di un qualsiasi procedimento di contenzioso civile in forma digitale e telematica. Concretamente questo significa, con il sistema a regime:

- gestire tutte le informazioni connesse ad un procedimento civile prioritariamente in forma digitale (dall'atto di citazione alla sentenza);
- gestire tutte le comunicazioni e gli scambi informativi tra i diversi "attori" coinvolti in un procedimento civile (giudici, avvocati, cancellieri, ufficiali giudiziari, commercialisti, notai, ecc.) in forma telematica;
- valorizzare i contributi e le attività di ogni attore coinvolto nei procedimenti civili favorendo la diffusione delle informazioni e la loro fruizione, eliminando la ridondanza delle operazioni, riducendo le attività a basso valore aggiunto per le finalità proprie dei procedimenti civili.

Tecnicamente realizzare il Pct significa costruire o aggiornare banche dati interoperabili, registrare digitalmente la documentazione, gestire in forma telematica gli scambi informativi tra gli attori del sistema attraverso posta certificata e firma digitale.

Il Pct si segnala anche per le modalità di realizzazione. Sistemica, perché ha tenuto sotto osservazione tutte le componenti: le tecnologie e le loro relazioni, il contesto organizzativo ed il quadro normativo. Sperimentale, con modalità interdisciplinari, perché in sette tribunali pilota sono stati costituiti laboratori sperimentali costituiti da magistrati, avvocati, dirigenti di cancelleria ed informatici per verificare sia la praticabilità delle soluzioni che la modulazione degli assetti organizzativi.

Il Pct, frutto di una riflessione approfondita delle dinamiche organizzative, propone un modello che va ben al di là del lato tecnico per richiedere un operare sinergico di vari soggetti, verso l'obiettivo comune della qualità del servizio.

4.5. Chiudo questa breve panoramica rilevando che le prospettive e la direzione in cui ci muoviamo sono quelle che calano l'informatica e la telematica all'interno di un processo complessivo che non può ri-

guardare singoli passaggi dell'attività e, soprattutto, deve tradursi in una ridefinizione degli assetti organizzativi, in un'attenzione alla continua evoluzione della tecnica ed in una costante opera di adattamento delle sue ricadute.

Un processo in cui ormai la gestione dei vari sistemi è integrata, coordinandosi con le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione (internet, posta elettronica, firma digitale, posta elettronica certificata) con i vari interlocutori del processo nonché in ogni caso gli utenti.

Del resto tutto questo si inserisce nel concetto di *e government* che non richiama in modo generico l'utilizzo di tecnologie ma il conseguente processo di trasformazione e partecipazione al processo democratico.

Si tratta, peraltro, di una direzione ormai imposta a livello normativo con il nuovo codice della Pubblica amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005 n. 182) che delinea un'organizzazione amministrativa che si basa sulla valorizzazione del documento elettronico, non più come alternativa alla carta, ma come strumento esclusivo nella gestione dei rapporti e dei procedimenti interni.

Tali documenti circoleranno attraverso reti pubbliche protette e la posta elettronica certificata, e tali mezzi dovranno consentire lo scambio delle informazioni in possesso nei vari uffici della Pubblica amministrazione.

Ed il cittadino avrà diritto ad interloquire con l'amministrazione con tali modalità.

5. LE VALUTAZIONI. L'INFORMATICA COME FATTORE DI CAMBIAMENTO

I vantaggi di questo tipo di innovazione tecnologica per la qualità del servizio sono evidenti e sono stati già messi in luce, in particolare da chi si è occupato di Pct:

a) recupero del tempo dei giudici e potenziamento delle loro capacità professionali nella gestione dei processi, ove si consideri la dematerializzazione delle informazioni che sostituiscono la carta e la piena conoscenza del ruolo, oltre che la velocizzazione derivante dall'automazione;

b) progressivo recupero del tempo del personale di cancelleria e riqualificazione della loro professionalità, eliminando attività a basso valore aggiunto come la manipolazione dei fascicoli, con la possibilità di utilizzo in altre attività di manipolazione dei fascicoli;

c) la graduale sostituzione degli sportelli fisici e delle tradizionali modalità di accesso ai fascicoli ed agli atti dei magistrati con modalità telematiche;

d) la graduale costruzione di un sistema della conoscenza, che, oltre alla trasparenza, facilita l'acquisizione di uniformità di orientamenti giurisprudenziali per la sistematica conoscenza dei precedenti. Siamo sulla strada della veicolazione delle singole prassi virtuose, della razionale prevedibilità delle decisioni, della modificazione dei linguaggi anche del giudice, la cui opera è inserita in un più ampio contesto organizzato;

e) la possibilità delle cosiddette statistiche gestionali, progettate non in logica di controllo *ex post* dei risultati raggiunti bensì in logica di supporto alle attività di organizzazione del proprio lavoro tanto per i giudici che per i capi degli uffici.

È per questo che occorre procedere sulla strada della diffusione della cultura informatica che costituisce un processo ormai irreversibile del quale la magistratura ha già dimostrato di voler essere parte attiva.

Occorre conoscere le tecnologie per utilizzarle al meglio nella misura necessaria per il miglioramento della qualità del servizio.

Dall'informatica "personale" a quella dell'ufficio, con la condivisione delle risorse consentita dall'attuale tecnologia.

È ormai chiaro che la precostituzione di possibili modelli di atti o parti di essi, la modulistica, non hanno nulla a che vedere con la compressione dell'autonomia e dell'indipendenza del giudice che resta libero nella decisione e che deve anche porsi il problema – culturale – di essere parte di una struttura diretta a rendere un servizio al cittadino, modificando anche le proprie prassi verso un miglior risultato.

Le nuove tecnologie aprono una nuova frontiera per l'organizzazione giudiziaria: la possibilità di un governo della causa e del ruolo, di un governo dell'ufficio, ai fini di uno standard qualitativo non più affidato a singole prassi virtuose.

6. I PROBLEMI: INFORMATICA E ORGANIZZAZIONE

6.1. Ma non basta la buona volontà, non bastano i progetti, le dotazioni informatiche ed i programmi, quando ci sono.

Ho già detto che la tecnologia richiede, anche per il suo ottimale utilizzo, ma soprattutto per il raggiungimento del risultato, gli opportuni adattamenti in tema di scelte organizzative.

Si è parlato prima dell'ufficio del processo, e non mi dilungo sull'argomento da altri affrontato.

Aggiungo che la riorganizzazione richiede in primo luogo un assetto della magistratura in tale direzione, una valutazione della reale efficienza della struttura degli uffici, la loro organizzazione, il loro otti-

male dimensionamento, progetti organizzativi che si muovano nella giusta direzione, un coordinamento tra amministrazione *della* giustizia e amministrazione *per la* giustizia.

Per quanto riguarda il circuito dell'autogoverno, il Csm ha già intrapreso la direzione giusta in sede tabellare, valorizzandone anche la valenza di progetto organizzativo, progetto reso concreto dall'analisi dei flussi statistici. Ci auguriamo che si prosegua su questa strada oltre le buone intenzioni, soprattutto anche sulla valutazione dei risultati e di chi è nominato per rispondere dell'organizzazione.

Gli interventi non riguardano solo l'autogoverno ma il potere legislativo e quello esecutivo. La recente riforma dell'ordinamento giudiziario pare del tutto disinteressata ad un tentativo di razionalizzazione, ma interessata solo – a parte altri aspetti – ad una gerarchizzazione che nulla a che vedere con le soluzioni anche in termini “aziendalistici” delle esigenze.

Nulla ancora sul piano dell'opportuna riorganizzazione, copertura di organici e riqualificazione del personale amministrativo.

Una preoccupante sottolineatura del potere dell'esecutivo che ha il governo delle risorse. Il tema della cosiddetta “doppia dirigenza” – ovvero della definizione delle funzioni direttive del magistrato rispetto al dirigente amministrativo – ha superato anche accordi precedentemente intervenuti in sede sindacale (nel 1997 il cd. “lodo La Greca”), eliminando ogni potere di intervento sostitutivo del capo dell'ufficio nel caso di inerzia del dirigente amministrativo, ovvero con l'assenza di disposizioni che regolamentino il dissenso sulla redazione del piano annuale o per la mancata osservanza delle direttive.

Ancora, in materia di competenza per i sistemi informativi, sembra vi sia una specie di “regionalismo informatico”, che è in controtendenza rispetto alle esigenze di unitario coordinamento strategico dei progetti.

7. INFORMATICA E INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA

Non è possibile pensare ad un'autosufficienza tecnologica del sistema, considerata la natura delle tecnologie stesse, la loro rapida evoluzione, la complessità del sistema.

È allora necessario tener conto di alcuni aspetti.

7.1. In primo luogo l'acquisizione di software. Esclusa la possibilità, per ragioni fin troppo ovvie, di una totale realizzazione “interna” dei programmi, si pone la questione di che cosa debba essere acquistato all'esterno e di come evitare la cosiddetta dipendenza logica dal fornitore.

Situazione per la quale si propone, da alcuni, di rendere il mercato sufficientemente concorrenziale da poter facilmente acquisire i dettagli necessari, dando luogo, di fatto, a meccanismi di apertura verso altre espansioni. Così come va opportunamente ripensato il ricorso all'*open source*.

Al di là della effettiva validità della soluzione, è indubbiamente un aspetto che richiede un'attenta valutazione in ordine sulla dipendenza da chi fornisce i programmi o procede alla manutenzione evolutiva.

7.2. Ma non si tratta solo di una scelta dei programmi dal punto di vista della dipendenza commerciale.

La configurazione delle banche dati determina, infatti, *an e quantum* della conoscenza. Le intere procedure informatiche e telematiche, ben più complesse della tecnologia della carta, sono una base su cui viene esercitata la giurisdizione che da questa finisce in qualche modo per dipendere. Le scelte di *software* conservano, dunque, un'indubbia attinenza a scelte di carattere giuridico e di organizzazione della giurisdizione.

Ma, in definitiva, la stessa organizzazione dei servizi incide sulla giurisdizione e può dar luogo a scelte "strategiche" su quali settori far funzionare.

Non si tratta qui di rivendicare un totale controllo della giurisdizione sull'organizzazione, atteso il disposto dell'art. 110 della Costituzione, ma di mettere in evidenza che con queste tecnologie complesse ed altre che verranno, le scelte di mezzi incidono direttamente sulla giurisdizione che non può, dunque, restarne estranea.

Del resto appare significativa al riguardo la vicenda del Responsabile per i Sistemi informativi automatizzati, istituito dall'art. 10 comma 1 del d.lvo n. 39/1993 presso tutte le amministrazioni.

La norma prevede che l'incarico sia ricoperto da «un dirigente generale o equiparato, ovvero, se tale qualifica non sia prevista, un dirigente di qualifica immediatamente inferiore».

Ma lo stesso decreto legislativo, in considerazione delle peculiarità e delicatezza delle funzioni espletate da alcune amministrazioni dello Stato, ha previsto l'adozione di regolamenti governativi emanati ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, al fine di coordinare le disposizioni del decreto con le esigenze di gestione dei sistemi informativi automatizzati concernenti tra l'altro l'amministrazione della giustizia.

In particolare, il comma 8 dell'articolo 16 del decreto legislativo in questione ha previsto specificamente che l'emanando regolamento individuasse per la giustizia, in considerazione delle particolari caratteristi-

che dell'amministrazione stessa in cui si svolgono, attività pacificamente estranee dall'ambito dell'attività amministrativa in quanto afferenti alla giurisdizione esercitata dall'ordine giudiziario, distinto costituzionalmente dal potere esecutivo, attraverso gli uffici giudiziari che non costituiscono articolazioni burocratiche periferiche del Ministero della Giustizia se non per gli aspetti meramente serventi della giurisdizione, ragione per la quale la nomina dei responsabili degli Uffici stessi sono nominati dal Consiglio superiore della magistratura con il concerto del Ministro della Giustizia.

Ed ecco che in attuazione di tali disposizioni, il dPR 28 ottobre 1994 n. 748, in esercizio della competenza attribuita dall'art. 16, d.lvo n. 39/93, definiva quale dirigente responsabile per i sistemi informativi automatizzati «il magistrato equiparato a dirigente generale di cui all'art. 10, comma 1, del decreto legislativo».

Tale normativa aveva “resistito” anche alle modifiche successive generali come ribadito dal giudice amministrativo.

Il Ministro ha inopinatamente mutato indirizzo, nominando un tecnico esterno e non confermando Floretta Rolleri che per anni aveva, da quella funzione, consentito di raggiungere i ragguardevoli risultati nonostante la ristrettezza di fondi.

La Corte dei Conti ha per ben due volte bocciato la nomina rilevando, oltre alla mancanza di giustificazione inerente la ulteriore spesa, la sua illegittimità.

Il risultato: il regolamento è stato modificato consentendo ora la nomina anche di dirigenti non magistrati.

È una vicenda emblematica. Conferma la fondatezza delle preoccupazioni sulla rilevanza della materia per la giurisdizione. Conferma le preoccupazioni per il futuro, visto che il nuovo ordinamento giudiziario anche sul punto è ispirato a tutt'altra logica.

7.3. La conclusione è che la giurisdizione deve essere coinvolta direttamente nelle scelte riguardanti il software e le risorse.

Va mantenuto fermo il presidio, costituito dai referenti informatici distrettuali, la cui funzione è stata di recente ribadita e ridefinita dal Csm con circolare del 7 giugno 2000, valorizzando il ruolo di «collettore tra la funzione di giurisdizione e quella di amministrazione», con la espressa previsione, tra l'altro, dei compiti di:

- concreta partecipazione a processi di formazione del «prodotto giuridico» e, quindi all'analisi dei software destinati a coadiuvare l'emissione del provvedimento giudiziario;

- verifica sul campo della concreta operatività dei software prodotti per l'automazione dei processi «così da fungere da raccordo tra la

“base” degli utilizzatori ed il soggetto erogatore della spesa (Ministero)»;

– funzioni «in grado di conciliare “ragione tecnologica” e “processo” in modo che sia possibile costruire una nuova integrazione degli attori di processo (magistrati, avvocati, cancelleria, l’utenza in genere, che in definitiva si avvale del servizio “giustizia”)»;

– verifica della «correttezza delle scelte tecnologiche hardware acquisite per la funzionalità dei nuovi prodotti sviluppati o da sviluppare».

Le nuove infrastrutture informatiche e telematiche richiedono ormai un costante presidio tecnologico. La magistratura, deve, nella stessa ottica che concilia ragione tecnologica e processo, mantenere ferme figure che si occupino espressamente di questo settore e, esso stesso, vigilare su questo aspetto che rischia di incidere pesantemente sull’indipendenza dell’attività giurisdizionale.

8. INFORMATICA E RISORSE

Ho lasciato per ultimo l’aspetto che in realtà è una condizione di partenza: le risorse.

Da più parti si è giustamente fatto notare che ciò che conta non è la quantità di risorse in sé ma il loro utilizzo e il modo in cui sono organizzate.

Per questo la magistratura chiede, intanto, che si apprestino le misure idonee alla migliore organizzazione.

Ma è altrettanto indiscutibile anche che la dotazione di risorse sicuramente insufficiente, è destinata ad aumentare il problema non consentendo nemmeno di mantenere in efficienza quei settori che funzionano.

Un sistema tecnologicamente avanzato richiede, comunque, la dotazione indispensabile per il suo funzionamento “minimo”.

Hardware ovvero macchine per poter leggere la nuova tecnologia. Macchine adeguate tenuto conto della rapida obsolescenza.

Programmi che vanno tecnologicamente presidiati, oltre che con la cosiddetta manutenzione evolutiva, in conseguenza dei continui mutamenti delle varie componenti interessate, anche della ordinaria assistenza.

Quest’ultimo aspetto è particolarmente grave, e può tradursi in un sostanziale azzeramento del processo di informatizzazione.

Con il seguente scenario:

– un progressivo ripristino dei registri cartacei ufficiali e di comodo, con un azzeramento di affidabilità delle banche dati faticosamente strutturate e popolate in questi anni in molti uffici giudiziari;

– una caduta complessiva del sistema di relazioni faticosamente costruite in questi anni tra gli attori del processo con l'introduzione dei registri informatizzati di cancelleria e con il consolidamento e la conseguente diffusione di Polisweb a servizio degli utenti interni ed esterni al sistema giustizia ed, in particolare, degli avvocati;

– la caduta generalizzata del livello dei servizi offerti.

Queste previsioni non appartengono ad un'ipotesi di scuola ma ad una concreta minaccia incombente. Sono estratte da un recente documento che i Referenti informatici distrettuali hanno inviato al Consiglio superiore a fine gennaio, dopo aver preso atto di comunicazioni trasmesse dai vari Cisia che rappresentavano la prossima riduzione quasi integrale dell'*assistenza tecnica unificata*, per mancanza di fondi.

La circostanza non è stata smentita dall'esecutivo, che ha promesso il recupero di altri fondi, con ciò confermando la gravità della situazione, non al termine dell'anno ma già a fine gennaio!

Ed ancora nello stesso documento si segnala quello che è un disagio noto a tutti i magistrati:

«le dotazioni informatiche degli uffici sono sempre più obsolete e sempre con maggiore difficoltà sono disponibili nuove macchine presso i singoli uffici giudiziari; che gli ultimi computer portatili assegnati al Ministero ai magistrati per lo svolgimento delle attività di ufficio risalgono all'anno 2002; che nessun computer portatile è stato assegnato agli oltre 300 uditori giudiziari che a breve prenderanno servizio».

La situazione a tutt'oggi non è risolta.

Certo anche la giustizia deve misurarsi con le esigenze di bilancio. Non sembra, tuttavia, che i dati disaggregati evidenzino un aumento per le spese occorrenti per la manutenzione e il funzionamento delle apparecchiature informatiche.

Ma, al di là delle cifre, parlano i fatti: la preannunciata drastica riduzione per mancanza di fondi già a fine gennaio e cioè all'inizio dell'anno.

Ma la giustizia è un bisogno prioritario della collettività e non può essere chiusa per mancanza di fondi.

Si può, anzi si deve parlare di razionalizzazione della spesa. Si può parlare anche di condizioni economiche che non consentono di avviare o potenziare l'informatizzazione, assumendo una chiara responsabilità politica e stabilendo però criteri oggettivi per l'allocazione delle ridotte risorse.

Ma non mi sembra che quanto accaduto possa ricondursi alla razionalizzazione o a scelte di politica giudiziaria esplicitate.

L'informatizzazione ha dei costi anche di mantenimento ed è circostanza nota e misurabile in anticipo. Richiede continui investimenti per il suo funzionamento e miglioramento.

Se non si assicurano nemmeno i fondi per la sopravvivenza, la “rivoluzione informatica”, il “processo telematico”, l’“informatizzazione dei registri di cancelleria”, e tutti i progetti illustrati nel piano triennale per l’informatica, spesso già avviati con notevoli oneri per la collettività, saranno parole prive di qualunque aggancio con la realtà.

Mentre sempre più reale appare, in una riforma che accentua i poteri dell’esecutivo in materia, senza curarsi di alcun coordinamento con chi amministra la giurisdizione, il rischio che la scelta su quale servizio debba funzionare o funzionare meglio, appartenga a chi gestisce le risorse.

CATELLO MARESCA

Sostituto procuratore, Tribunale di Napoli - componente del direttivo di "Articolo 3"

I GIOVANI MAGISTRATI: FORMAZIONE E PROSPETTIVE STORIA DI UN INIZIO DIFFICILE

SOMMARIO: 1. Formazione fisica: il sostentamento. – 2. Formazione professionale: formale, agognata ed in sostanza affidata alla buona volontà di ciascuno. – 3. Prospettive: crisi dell'entusiasmo giovanile e rischio burocratizzazione.

Parlare dei giovani magistrati significa parlare della magistratura.

L'organico della magistratura è, infatti, composto per oltre un terzo da magistrati che hanno meno di dieci anni di anzianità. Quasi la metà meno di quindici anni.

Dunque, parlare della magistratura giovane significa parlare non solo della magistratura del futuro ma, soprattutto, di quella del presente.

L'utilizzo di locuzioni dialettali, anche se apparentemente sconveniente in un congresso nazionale, spesso è l'unico modo per rendere veramente l'idea di quello che si va a rappresentare. È per questo che esordisco dicendo, senza mezzi termini, che i giovani colleghi sono "carne da macello", anche se nell'accezione fonica partenopea rende molto meglio.

Il trattamento riservato in molte parti d'Italia ai nuovi arrivati dà ampiamente conto della mortificazione professionale dei più giovani, nei grandi come nei piccoli uffici.

Tutto è sempre riconducibile al modo in cui si intende e si rappresenta la funzione ed il ruolo del magistrato, nonché agli indici rispetto ai quali si parametrizza la dignità della funzione. C'è chi pensa che il giovane magistrato sia un tecnico del diritto, da coltivare ed incentivare nell'ottica di una valorizzazione della sua professionalità ed in prospettiva di una sua crescita di capacità, competenza e preparazione; c'è, invece, chi lo considera ancora come un'entità meramente numerica, capace di riempire vuoti in organico, ovvero di alleviare le fatiche di altri.

Capita, così, di sentire di colleghi uditori, originariamente destinati a funzioni civili, che improvvisamente scoprono, a pochi giorni dall'arrivo, di dover svolgere incarichi penali. Si sente di sezioni appositamente predisposte e dedicate all'imminente entrata in servizio dei novelli colleghi con attribuzioni non propriamente appetite, né appetibili. Le sezioni distaccate di molti dei tribunali italiani sono, non a caso, appannaggio preferenziale dei freschi magistrati. Basta recepire le notizie provenienti da mezz'Italia, o essere inserito in qualche mailing list di colleghi, per apprendere consuetudini e comportamenti a volte al limite della condotta *mobbizzante*.

Raramente si ha modo di apprezzare un ufficio organizzato su prospettive programmatiche serie e razionali. In alcune realtà sembra, addirittura, utopistico pensare o proporre schemi tabellari che prevedono una turnazione nella trattazione degli affari meno interessanti, ovvero ipotizzare la predisposizione di periodici affiancamenti a magistrati di maggiore esperienza che consentano di formare le specifiche competenze e di sviluppare le capacità, necessariamente ancora a livello embrionale, presenti nei giovani colleghi.

Il nonnismo giudiziario, camuffato da interesse dell'ufficio, troppo spesso sacrifica la dignità del magistrato ed il prezzo maggiore lo pagano i nuovi arrivati.

La situazione, già grave per il passato, è, ormai, in periodi di crisi istituzionale e di conseguente perdita di credibilità della magistratura, divenuta consuetudine insopportabile.

Non si può pensare di continuare a reggere uffici con provvedimenti, basati su logiche di emergenza e di urgenza, che giustificano, troppo di frequente, scelte discutibili.

Bisogna intervenire subito ed essere credibili per pretendere maggior rispetto. È una questione di modelli ed il nostro deve essere quello di un magistrato autorevole, professionalmente competitivo, guidato da dirigenti di alto profilo attitudinale e di grosse capacità gestionali; quello di un giudice efficace ed efficiente, oltre che naturalmente autonomo ed indipendente; quello di un pubblico ministero non burocrate, attento alla giurisdizione, tendenzialmente emancipato, ma responsabile e responsabilizzato.

Per questo, prima di avanzare legittime rivendicazioni di categoria ai prossimi interlocutori, occorre una seria operazione di autocritica. È necessario pretendere efficienza e produttività, scèvre da logiche pseudo-correntizie, da parte degli organismi di autogoverno. È indispensabile creare le condizioni perché il Csm sia davvero "superiore", sia, cioè, al di sopra dei legacci e dei giochi micro-corporativi delle correnti associative e lavori veramente e rapidamente spinto dalla sola logica possibile, quella dell'efficienza e della funzionalità del sistema e del valore e delle capacità professionali dei magistrati.

1. FORMAZIONE FISICA: IL SOSTENTAMENTO

Poco più di duemila euro di retribuzione, buoni pasto di quattro euro e sessantacinque, casa da locare, trasloco, spesso famiglia da mantenere nei luoghi d'origine, viaggi di andata e ritorno: l'inizio, anche sotto il profilo economico è, davvero, un momento difficile.

Il trattamento economico riservato ai giovani colleghi, dal momento del loro ingresso in magistratura ed almeno per i primi cinque anni, è davvero scandaloso. Non si sbaglia certamente ad affermare che molti colleghi di prima nomina, in certe realtà metropolitane, stentano a mantenere una vita dignitosa. Ma vi è di più. Nulla, e si badi, proprio nulla, è previsto per le difficoltà legate alla prima sistemazione. Non esistono convenzioni, non ci sono agevolazioni, con l'unica eccezione di un piccolo, anacronistico contributo legato alla distanza ed al trasloco.

Fino a dicembre scorso i magistrati riuscivano a consumare un pasto completo con ben 4,65 euro, caffè compreso. La situazione assume toni addirittura grotteschi di fronte all'immagine del magistrato nell'immaginario collettivo con guadagni indicati intorno ai diecimila euro mensili ed agevolazioni di ogni genere. Per non parlare di imbarazzanti paragoni con i guadagni dei nostri contraddittori appartenenti alla classe forense.

Occorre disinibirsi sulla questione economica in senso lato e rivendicare con forza, con orgoglio e senza vergogna, un trattamento adeguato alla funzione. Devono essere previsti benefit su trasferimenti, alloggi e mensa, come per la gran parte degli alti dirigenti statali. Non è più accettabile l'infastidito immobilismo, che cela una ipocrita soddisfazione. Non si vive di solo pane, ma le decisioni è bene prenderle a stomaco pieno.

2. FORMAZIONE PROFESSIONALE: FORMALE, AGOGNATA ED IN SOSTANZA AFFIDATA ALLA BUONA VOLONTÀ DI CIASCUNO

Se Sparta piange, Atene non ride. La situazione non è certo migliore sul fronte della formazione professionale. Pochi fondi utilizzati male. Poca attenzione per i giovani magistrati, a meno che non si voglia pensare che quelli con più di un anno di funzioni già siano anziani.

L'obbligatorietà, o meglio, l'intangibilità del diritto a partecipare ad incontri di studio centrali vale solo per il primo anno di funzioni, poi il nulla. Si entra in un lungo periodo "sabbatico", nel quale l'unico relatore è, per i più fortunati, qualche collega anziano, con più esperienza e pazienza. Il sorteggio dei partecipanti è fondato su imbarazzanti parametri legati all'anzianità di servizio ed alla provenienza distrettuale, che lascia inevitabilmente fuori i più giovani e forse i più bisognosi, costringendoli o ad improbabili scelte didattiche, o al vuoto assoluto.

Nel merito il corso si presenta scarsamente funzionale alle esigenze pratico-applicative del magistrato ammesso (ormai non più tanto giovane).

Non sono quasi mai disponibili a livello locale fondi da dedicare alla ricerca, non parliamo neanche di codici o riviste di approfondimento. Nel prossimo futuro mancheranno le risorse per l'informatica, già scarse, tanto da non consentire l'affidamento di computer portatili ai colleghi di ultima nomina.

Va, quindi, radicalmente rivisto il sistema di selezione ai corsi centrali, con la predisposizione di criteri di preferenza per i più giovani, anche se privi di altri collegamenti e canali privilegiati. Si deve, inoltre, dare ai corsi centralizzati una diversa impostazione, che abbia come scopo fondamentale lo scambio di esperienze e di notizie, che rappresenti momento importante di proficuo confronto di prassi e giurisprudenze tra magistrati per settori omogenei e convergenti parabole professionali.

Occorre, infine, una valorizzazione dei corsi decentrati con implemento delle risorse ed incentivazione degli incontri finalizzati all'aggiornamento.

3. PROSPETTIVE: CRISI DELL'ENTUSIASMO GIOVANILE E RISCHIO BUROCRATIZZAZIONE

Se questo è il quadro della magistratura giovane, che si è raccolto, per lo più grazie alle segnalazioni dei colleghi, ben si comprenderà che le prospettive non possono essere certo esaltanti. È a tutti chiaro quale sia il modello di magistrato e di giustizia che ha in mente il legislatore, che richiama in vita assetti ed istituti propri della magistratura post-fascista degli anni Cinquanta, radicatasi nel periodo in cui larghi strati della società e delle istituzioni ostacolavano e ritardavano l'affermarsi in concreto dei diritti costituzionali e degli organi preposti alla loro salvaguardia (Corte costituzionale e Csm). L'obiettivo è un magistrato burocrate, carrierista ed ambizioso, desideroso di farsi strada e pronto al compromesso; un pubblico ministero facilmente controllabile attraverso il capo dell'ufficio; un giudice conformista con l'assetto degli interessi predominanti; un Csm ridotto a mero organo amministrativo che si occupa dell'ordinaria amministrazione, essendogli sottratte importanti attribuzioni in materia di formazione, progressione in carriera e nomina dei dirigenti degli uffici. Di converso si è giustamente affermata la necessità di non fare passi indietro rispetto alla faticosa conquista dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, ed alla sua concreta attuazione attraverso l'esercizio del potere diffuso di garanzia dei diritti dei cittadini, che negli anni i magistrati e la giurisprudenza da essi prodotta hanno saputo assicurare per realizzare l'eguaglianza di tutti di fronte alla legge.

Ecco la necessità di guardare avanti, di adeguare, cioè, l'attuale assetto della magistratura alle mutate esigenze della società, ponendo rimedio ad alcuni guasti del sistema.

Va tenuto in conto che circa un terzo dell'organico della magistratura è composto da colleghi che hanno meno di dieci anni di anzianità e, conseguentemente, meno di 40 anni di età; si tratta di uomini e donne che si sono formati culturalmente senza risentire, se non in minima parte, dello scontro ideologico che ha caratterizzato gli anni Sessanta e Settanta; sono persone dalla formazione laica, che danno per scontate quelle conquiste di democrazia che le generazioni passate hanno, invece, dovuto conquistarsi in tutti i campi, ivi compreso quello della giurisdizione. L'indipendenza del magistrato, il diritto-dovere di applicare la legge allo stesso modo nei confronti di chiunque, ed anche dei potenti, l'autonomia dell'ordine giudiziario, sono dati come presupposto nell'esercizio della funzione e non possono essere messi in discussione.

Chi ripropone di tornare al passato è destinato a scontrarsi proprio con la parte più giovane della magistratura, quella che davanti a sé ha più anni di carriera, e che forse la maggioranza cerca di blandire prospettando possibilità di carriera più rapida.

Lo stesso dato, però, va tenuto in considerazione anche da altri punti di vista. È opinione piuttosto diffusa per questi magistrati che l'autogoverno, principio indefettibile nel sistema costituzionale, funziona male. Consigli giudiziari e Consiglio superiore appaiono imbrigliati nella difesa della corporazione e nel gioco micro-corporativo delle correnti associative. In particolare, viene comunemente espresso un pregiudizio negativo per le correnti, viste molto spesso come gruppi organizzati per l'esercizio di un potere interno al sistema, per il controllo del consenso finalizzato ad un esercizio dell'autogoverno locale e centrale orientato dallo spirito di appartenenza, e non come fonti di elaborazione dei modelli culturali di riferimento nell'esercizio della giurisdizione.

Il "correntismo" è un male che le stesse correnti dal loro interno devono affrontare, anche attraverso una maggiore apertura al confronto con le più giovani generazioni di magistrati.

Il sistema della progressione in carriera senza demerito, che ha avuto il compito di affrancare i magistrati dal tormentato iter dei concorsi, si è rivelato insufficiente a garantire il controllo sulla professionalità. Anche qui l'autogoverno, soprattutto nei consigli giudiziari, ha fallito, laddove le valutazioni, tutte lusinghiere e ricche di aggettivazioni solenni, hanno risentito di un ingiustificato spirito ultra corporativo, sull'onda dell'«oggi a te, e domani a me».

Allo stesso modo il sistema di nomina dei dirigenti degli uffici giudiziari, ed il controllo sul loro operato, hanno mostrato spesso la corda,

sia per un difetto delle regole (troppo spazio all'anzianità e poco al merito) sia per l'applicazione di un "manuale Cencelli" tutto interno alle correnti in seno al Consiglio o, addirittura, spesso interno ad una sorta di blocco sociale costituito da membri togati e membri laici di ispirazione culturale omogenea. Sul punto appare giunto il momento di una vera svolta, innanzitutto con la valorizzazione delle attitudini e delle capacità gestionali a scapito della mera anzianità e, poi, con la valorizzazione del momento del controllo sui risultati della gestione. Risulta sempre più evidente che la direzione di uffici giudiziari, non dico grandi, ma di media dimensione, richiede impegno, stimoli, attitudini al dialogo, conoscenza reale dei problemi, che spesso non si possono pretendere da chi giunge in determinati posti verso la fine della sua vita lavorativa (si è correttamente parlato di gerontocrazia).

La giustizia del terzo millennio deve fare i conti con la complessità e la velocità del mondo economico-sociale, per poter essere utile al progresso della società. In quest'ottica i principi cardine della giurisdizione (obbligatorietà dell'azione penale, autonomia del giudice, discrezionalità nell'interpretazione) devono confrontarsi con le esigenze di efficienza che il sistema deve garantire. Molto, è evidente, deve farsi con la predisposizione dei mezzi e delle risorse; moltissimo con procedure agili e scevre da inutili formalismi; ma una parte dell'efficienza dipende dall'organizzazione del lavoro giudiziario, dalla professionalità del magistrato, dall'uso produttivo delle risorse, che dipende da scelte tutte interne alla magistratura, legate proprio all'esercizio dell'autogoverno, alla selezione dei dirigenti degli uffici, al controllo della professionalità dei singoli. Rilevante è valorizzare lo strumento tabellare, poiché appare indifferibile che gli uffici si diano organizzazioni tali da privilegiare determinati risultati od obiettivi e che su queste scelte vadano, poi, effettuate le valutazioni dei dirigenti e dei magistrati dell'ufficio.

L'autocritica è dunque un "valore" da cui muovere per individuare i mali, le carenze ed i problemi, così da poter esprimere autorevolmente le soluzioni, e legittimare la pretesa che esse siano seriamente considerate, nonché trovino il consenso di un'opinione pubblica che non abbia perso fiducia nell'istituzione magistratura. Così intesa, l'autocritica diventa espressione concreta ed attuale di autonomia ed indipendenza, poiché consente di anticipare e prevenire ogni intervento "riparatore" dall'esterno. Di più si poteva e si può fare sulle incompatibilità parentali, sugli incarichi giudiziari ed extragiudiziari, sull'effettiva incompatibilità territoriale fra pm e gip/gup: troppo numerose sono ancora le deroghe, troppi i distinguo, rispetto alle affermazioni di principio.

Infine, la questione morale. Mai come in questo particolare momento storico profonda e seria deve essere la riflessione sulla concreta

solidità morale della categoria e sull'immagine complessiva che l'intera magistratura offre quotidianamente ai cittadini ed agli utenti del servizio giustizia. In tal senso, ad iniziare dalle giovani generazioni di magistrati, si impone una maggiore attenzione alla correttezza ed alla serietà dei comportamenti sia nell'esercizio delle proprie funzioni che al di fuori di queste. Vi è la necessità di diffondere nei giovani colleghi l'esigenza di condurre il proprio lavoro senza cedere alle lusinghe e alle blandizie di facili protagonismi. Bisogna rivalutare l'idea del magistrato che non solo sia, ma appaia imparziale e lontano da influenze politico-partitiche senza che ciò, tuttavia, inibisca il naturale ed auspicabile spirito critico necessario in ogni appartenente alla categoria. Il rischio che al momento si corre è quello di un insufficiente intervento su carenze, cadute di stile, ma, soprattutto, azioni e comportamenti di vicinanza ad interessi, poteri, lobby che possa, di fatto, giustificare riforme che incidano sui comportamenti dei giudici e non sui reali problemi del sistema giudiziario. Delicato è il rapporto tra i giudici e gli organi di comunicazione, delicato è il contatto in generale con i mass media dai quali filtra verso i cittadini un'immagine di una magistratura molto spesso non corrispondente al vero e non meritevole di fiducia. In tal senso, dunque, sarebbe auspicabile una più attenta riflessione sui comportamenti complessivi della categoria in maniera da lasciar trasparire all'esterno il concreto lavoro condotto da ognuno e non la fuorviante immagine che qualcuno ha interesse a prospettare. Imprescindibile diventa, dunque, svolgere anche nell'azione quotidiana il delicato compito di fornire il giusto esempio ai colleghi chiamati da poco a tale funzione per consentire loro di porre se stessi e l'ordine cui appartengono al riparo da qualsiasi ingerenza affaristica o politica.

Come si vede i problemi esistono, sono sotto gli occhi di tutti. E sono problemi che incidono direttamente sul funzionamento del sistema, sulla sua efficienza. La riforma dell'ordinamento giudiziario è necessaria, ma quella del governo non affronta o peggiora questi problemi.

Occorre trovare soluzioni coraggiose e condivise, tralasciando atteggiamenti rancorosi e punitivi e partendo dall'analisi serena e costruttiva dei problemi.

Occorre che proprio le correnti se ne facciano carico, recuperando quel ruolo catalizzatore del dibattito culturale che ne giustifica l'esistenza; senza paura di perdere consensi che in un sistema come quello immaginato dalla riforma sarebbe inutile mantenere; occorre individuare un "luogo" per il confronto, il dibattito e la scelta delle soluzioni.

La magistratura può e deve fare la sua parte.

MAURIZIO MILLO

Presidente del Tribunale dei minorenni, Bologna

I DIRIGENTI MAGISTRATI DEGLI UFFICI GIUDIZIARI: FUNZIONI, FORMAZIONE, SELEZIONE

SOMMARIO: 1. Una premessa di carattere storico: perché in magistratura esiste il problema di dirigenti inadeguati. – 2. Due condizioni preliminari al discorso sui dirigenti: le dimensioni dell'ufficio giudiziario e le diverse figure di dirigente. – 3. Il contenuto della funzione dirigenziale. – 4. La caratteristica essenziale della funzione dirigenziale: la produzione di buone relazioni. – 5. Requisiti e qualità necessari per la funzione dirigenziale. – 6. Gli strumenti conoscitivi per la scelta. – 7. La temporaneità della funzione direttiva e i controlli sul suo esercizio. – 8. La formazione.

1. UNA PREMESSA DI CARATTERE STORICO: PERCHÉ IN MAGISTRATURA ESISTE IL PROBLEMA DI DIRIGENTI INADEGUATI

Per molto tempo si è sottovalutata l'importanza della funzione dei dirigenti e da parte di molti magistrati si è persino guardato al capo dell'ufficio con sospetto. Ciò è dipeso, in decenni remoti, dalla scarsa considerazione che nell'esercizio della giurisdizione è stata data agli aspetti organizzativi ed inoltre dall'esigenza di dare alla magistratura un assetto conforme alla Costituzione: l'indipendenza "interna" era effettivamente a rischio quando poteri eccessivi erano concentrati nei capi degli uffici. Ma, successivamente, realizzata in grande misura la "filosofia della Costituzione", è emersa una nuova forma di sfiducia dipendente dall'esperienza di capi degli uffici non adeguatamente capaci di fare buon uso dei poteri che loro sono comunque e giustamente attribuiti.

Certamente le esigenze di direzione delle strutture giudiziarie molte volte non hanno trovato adeguata risposta e la funzione affidata ai capi degli uffici è apparsa spesso segnata da arretratezze ed insufficienze. Ciò è dipeso da molteplici fattori. In primo luogo il permanere della concezione della funzione dirigenziale come premio alla carriera, come ricompensa del buon lavoro giudiziario svolto, anziché come specifico incarico per il quale è necessario avere apposite attitudini. Concezione certamente non conforme al disegno costituzionale della magistratura e, tra l'altro, in contraddizione con le tesi culturali professate dall'Anm che ha da sempre sottolineato la necessità del rifiuto della carriera e di una costruzione gerarchica di essa. In secondo luogo l'eccessiva preponderanza data per anni al criterio dell'anzianità; preponderanza volta in origine a garantire l'indipendenza interna dei singoli magistrati, limitando al massimo un'eccessiva discrezionalità delle scelte,

ma sfociata col tempo in una trascuratezza nella valutazione delle attitudini e del merito. Quando si è poi cercato di limitare o persino superare il criterio dell'anzianità, è successo che, in assenza di adeguati parametri di valutazione e di attendibili strumenti di conoscenza, finissero per prevalere molto spesso logiche di appartenenza e schieramento rispetto al confronto tra diverse legittime impostazioni culturali e tecniche sulla funzione del dirigente. Non pensiamo che nella situazione attuale si possa rilanciare il criterio della selezione dei dirigenti sulla base essenzialmente della sola anzianità o quasi, ma è necessario che il Csm nell'esercitare con oculatezza una funzione in sé difficile come la scelta dei dirigenti si possa dotare di regole chiare e il più possibili verificabili nella loro attuazione e che tutta la magistratura e la politica sappiano costruire una condivisa visione culturale della giurisdizione che dia garanzia a tutti i magistrati ed in conseguenza a tutti i cittadini che la selezione dei dirigenti avvenga serenamente ed effettivamente sulla base di meriti reali.

Non va sottaciuto che in un quadro di valorizzazione delle capacità organizzative e gestionali reali, acquisite e sviluppate nel corso di una qualsiasi professione, una scelta che risulti comunque condizionata in modo essenziale dal superamento di pregressi concorsi per esami, tra l'altro solo di tipo giuridico, risulta comunque la meno efficace ed opportuna.

In ogni caso appare necessario anche un richiamo rivolto a che si recuperino il più possibile lo spirito e l'etica della Costituzione. Non avrebbe molto senso immaginare una disciplina diversa della scelta dei dirigenti, né la predisposizione di strumenti di formazione iniziale o continua, né la creazione di più penetranti strumenti di controllo, se tutta la magistratura associata non sapesse superare il condizionamento delle logiche di appartenenza e di schieramento.

Le osservazioni e le proposte che seguono muovono da presupposti istituzionali e culturali profondamente diversi da quelli della riforma dell'ordinamento giudiziario recentemente approvata, nei confronti della quale vengono mantenute tutte le ragioni di critica più volte espressa dall'Anm e auspicato il suo superamento o la sua radicale modifica.

2. DUE CONDIZIONI PRELIMINARI AL DISCORSO SUI DIRIGENTI: LE DIMENSIONI DELL'UFFICIO GIUDIZIARIO E LE DIVERSE FIGURE DI DIRIGENTE

L'incidenza delle dimensioni degli uffici è rilevante sulla possibilità di un'effettiva e buona direzione di essi. Oltre una certa dimensione è molto difficile se non impossibile una buona organizzazione degli uffici,

come insegna l'esperienza dei grandi uffici giudiziari di Milano, Roma e Napoli. Prima di pensare quale possa essere il buon dirigente dell'ufficio, occorre definire quale sia il buon ufficio da dirigere, immaginando una unità giudiziaria di dimensione ottimale, compresa tra un numero minimo e uno massimo di giudici, e facendo sì che i casi di scostamento siano per quanto possibile ridotti. Si può indicare nel numero di 70 giudici la dimensione massima di un ufficio giudiziario di primo grado. Sembra opportuna anche una dimensione minima, non meno di 30 giudici. È da tener presente che presso l'ufficio giudicante esiste una Procura della Repubblica, il cui organico dovrebbe essere costituito nella misura di 1/3 dei giudicanti. È ovvio che per realizzare ciò sarebbe necessaria la revisione delle circoscrizioni giudiziarie. In subordine bisognerebbe operare almeno per dividere i grandi uffici.

Altra premessa riguarda la necessaria distinzione tra i diversi uffici e quindi l'opportunità di parlare di dirigente con specifico riferimento ad un tipo di ufficio, piuttosto che di una indistinta figura di dirigente buono per ogni ufficio, senza negare che esista comunque una omogeneità di base in relazione ai compiti e alle qualità necessarie. Gli uffici giudiziari sono diversi, ed anche notevolmente diversi, quanto ad esigenze organizzative e a struttura dei rapporti interni. Va innanzitutto evidenziata la distinzione tra "Capo" dell'ufficio giudicante e "Capo" dell'ufficio requirente; l'attitudine che si richiede nella direzione affidata al Procuratore della Repubblica, che sovrintende a un ufficio strutturato con aspetti di gerarchia, è diversa da quella richiesta per dirigere un Tribunale. Un'altra distinzione necessaria è quella tra "Capo" di un Ufficio di merito e "Capo" degli Uffici di legittimità. Vanno altresì tenute presenti ulteriori specificità in relazione ai compiti del Presidente del Tribunale per i Minorenni e del Presidente del Tribunale di Sorveglianza.

È probabile che esista un insieme di caratteristiche "generali" del dirigente in quanto tale. Esse potrebbero essere identificate con un adeguato impegno di riflessione teorica e di studio dei testi esistenti in materia. Tuttavia il rischio di cadere nella ovvietà e genericità potrebbe suggerire un percorso inverso. Si potrebbe partire dall'identificazione delle diverse caratteristiche che si chiedono ai dirigenti di ciascun tipo di ufficio, per ricavare poi, con un procedimento di astrazione, le caratteristiche generali che ci si attende dal dirigente. Si propone pertanto un ulteriore approfondimento di questi aspetti che non è possibile in questa sede.

Va aggiunto che la complessità delle funzioni e dei servizi propri di ogni ufficio e i molteplici aspetti della funzione direttiva esigono, piuttosto che un dirigente autocrate, una struttura di direzione, quale può

essere costituita dal dirigente magistrato e dai magistrati con incarico semidirettivo (Presidenti di sezione e Procuratori aggiunti). Proprio per l'importanza che in tale impostazione le figure dei semidirettivi rivestono, sarebbe opportuno ripensare i criteri per la loro nomina e in particolare il peso dell'anzianità.

3. IL CONTENUTO DELLA FUNZIONE DIRIGENZIALE

La direzione di un ufficio giudiziario presenta sinteticamente tre aspetti.

Il primo riguarda l'organizzazione del lavoro giudiziario in senso stretto, vale a dire il lavoro dei magistrati, ma anche la disciplina degli stessi e la valutazione in occasione delle verifiche di professionalità. Il secondo il rapporto con le altre istituzioni, gli ordini forensi e le altre professioni, le rappresentanze della società civile. Il terzo l'organizzazione del personale amministrativo e la gestione dei beni strumentali. Mentre il primo e il secondo aspetto non possono che far capo – esclusivamente il primo e in grande prevalenza il secondo – al dirigente magistrato, il terzo richiede una forte e qualificata figura di dirigente amministrativo, al quale attribuire compiti e responsabilità, fermo restando al Capo dell'ufficio il potere di indicare gli obiettivi in relazione alle esigenze delle funzioni giurisdizionali e di verificarne il perseguimento anche in corso d'opera. Non si può pretendere un dirigente magistrato onnicompetente, al quale richiedere conoscenze specifiche organizzative che non appartengono al bagaglio culturale dei magistrati. Si pone qui il tema di una specifica formazione qualificata del dirigente amministrativo.

4. LA CARATTERISTICA ESSENZIALE DELLA FUNZIONE DIRIGENZIALE: LA PRODUZIONE DI BUONE RELAZIONI

Il magistrato dirigente di un ufficio giudiziario è vincolato nell'organizzazione del lavoro dell'ufficio dalla normativa processuale, da quella dell'ordinamento giudiziario e del Consiglio superiore della magistratura, nonché del Ministero della Giustizia. In un ufficio giudiziario non sono nella disponibilità del dirigente molti aspetti del lavoro che in un'organizzazione aziendale privata potrebbero essere da lui studiati e cambiati; inoltre egli non può influire seriamente sulla carriera dei suoi collaboratori, né concedere incentivi economici ed ancora meno applicare sanzioni giuridiche od economiche. Appare perciò fuorviante richiamare, a proposito dei dirigenti giudiziari, la nozione generica di managerialità mutuata dall'organizzazione di impresa. Pensare i diri-

genti giudiziari in termini di “organizzatori” degli uffici in modo efficientistico e manageriale espone a insuccessi sostanziali.

Invece al dirigente magistrato si deve chiedere la capacità di produrre *beni relazionali*. Non si tratta di una generica attitudine al rapporto umano, ma di un importante requisito culturale per chiunque voglia organizzare e dirigere un ufficio giudiziario. Esso implica tra l'altro la capacità di valorizzare il lavoro dei magistrati, di difenderne l'autonomia, di saper organizzare un proficuo scambio di conoscenze ed informazioni, di concorrere ad individuare con il dirigente amministrativo l'organizzazione del lavoro più adatta a soddisfare le aspettative dei magistrati e del personale e di organizzare un sistema di lavoro che soddisfi le loro aspettative e così via. Dalla capacità di favorire e moltiplicare le buone relazioni – tra magistrati, con il personale che collabora, con l'avvocatura, con le istituzioni esterne, con gli altri dirigenti di ufficio – dipende in misura essenziale il buon andamento di un ufficio e, dunque, il successo o l'insuccesso di una dirigenza. È inoltre importante che il dirigente assuma una visione unitaria della giustizia in un determinato territorio. Troppe volte si assiste ad atteggiamenti campanilistici e settoriali. Sembra talora che il “buon dirigente” sia quello che riesce a “strappare” più di altri dal comune paniere delle (sempre scarse) risorse, piuttosto di chi adotta una visuale unitaria del servizio.

5. REQUISITI E QUALITÀ NECESSARI PER LA FUNZIONE DIRIGENZIALE

a) Alcune qualità sono comuni a tutti i magistrati, nel senso che si richiedono per l'esercizio di ogni funzione giudiziaria, si tratta della preparazione giuridica, della capacità tecnica, della laboriosità, della diligenza, dell'equilibrio. E dell'indipendenza come base e presupposto di ciascuna di esse.

Esse sono però richieste in misura maggiore per chi si candida allo svolgimento di una funzione direttiva, perché l'esercizio di tale funzione richiede, innanzitutto, il riconoscimento da parte degli altri magistrati dell'affidabilità professionale del dirigente, nel che si sostanzia la sua autorevolezza e la capacità di produrre relazioni nel senso sopra indicato.

b) Serve poi aver dato prova di capacità organizzativa, intesa come capacità di organizzare bene innanzitutto la propria attività e quella dei propri collaboratori, ma anche di contribuire al buon funzionamento complessivo dell'ufficio, di proporre soluzioni praticabili anche in rapporto alle difficoltà e alla limitatezza delle risorse.

c) E ancora, la capacità di aver buone relazioni con i colleghi, con il personale amministrativo, con gli avvocati, con le istituzioni dell'auto-

governo. Essendo chiesto al dirigente di essere produttore di buone relazioni, assumeranno particolare rilevanza anche le doti di sensibilità istituzionale, equilibrio, misura, cordialità nei rapporti con gli altri.

Le qualità di cui ai punti *b)* e *c)* sono necessarie in qualche misura per l'esercizio di ogni funzione, ma per l'esercizio della funzione dirigenziale sono imprescindibili, sono da considerare attitudini specifiche, da possedere in grado elevato.

d) Per candidarsi alla funzione dirigenziale è necessario conoscere al meglio la funzione propria dell'ufficio in tutti i suoi aspetti e servizi, giurisdizionali e quelli amministrativi. A tal fine è bene stabilire che il candidato debba aver esercitato per un congruo tempo (proposta: almeno cinque anni) e in epoca non lontana (proposta: non oltre i dieci anni precedenti) la funzione propria dell'ufficio alla cui direzione si aspira. Sembra poi opportuno indicare, almeno come criterio preferenziale, nel caso di direzione degli uffici giudicanti una pregressa esperienza professionale sia nel settore civile sia in quello penale.

e) Per il conferimento delle funzioni direttive di legittimità, il cui esercizio richiede un impegno organizzativo certamente più ridotto rispetto agli uffici di merito, appare però necessaria una preparazione e capacità tecnico giuridica particolarmente elevata e specifica.

f) Va dato un giudizio favorevole in relazione alla fissazione di un limite di età oltre il quale non si possa aspirare a funzioni direttive; appare congruo il limite fissato dalla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario (ferma rimanendo la protesta contro il carattere odiosamente discriminatorio della sua applicazione immediata contro un singolo magistrato). Quanto al criterio dell'anzianità in carriera esso andrebbe mantenuto come condizione di legittimazione alla domanda e come criterio di preferenza in caso di pari valutazione tra più candidati, come già previsto per la designazione del Procuratore nazionale antimafia.

6. GLI STRUMENTI CONOSCITIVI PER LA SCELTA

Gli strumenti per accertare l'esistenza delle qualità di cui al punto precedente sono quelli propri della valutazione professionale periodica di ogni magistrato.

Se essa esiste ed è credibile, al momento in cui un magistrato concorre per un posto direttivo dal suo fascicolo personale dovrebbe emergere un profilo professionale idoneo a dare conto dell'esistenza o meno delle qualità di base.

Qui la questione della scelta dei dirigenti si lega alla più generale questione delle verifiche di professionalità, che dovrebbero riguardare anche alcuni aspetti rilevanti per segnalare l'attitudine o meno a svolgere funzioni direttive, quali quelle indicate ai punti *b)* e *c)* del paragrafo precedente. Anche da questo punto di vista va ricordata l'estrema importanza che riveste la realizzazione di un sistema di verifiche periodiche che, alternativo alla logica concorsuale della riforma appena varata, assicuri il controllo effettivo del modo in cui ogni magistrato svolge le proprie funzioni.

Per una valutazione approfondita delle specifiche attitudini a produrre buone relazioni, si possono suggerire richieste di informazioni mirate al Consiglio giudiziario del distretto in cui ha operato il candidato, che potrebbe acquisirle trovando il modo di interpellare i magistrati dell'ufficio del candidato, il dirigente amministrativo, il presidente dell'ordine forense.

Anche la pregressa partecipazione a corsi di formazione alla professionalità di dirigente potrebbe essere uno strumento utilizzabile per valutare le attitudini specifiche, se fosse possibile ottenere da ciascun partecipante un documento (ad esempio una scheda con risposte a quesiti o una autorelazione sul corso) utilizzabile successivamente dal Csm come una delle fonti di conoscenza sul candidato.

7. LA TEMPORANEITÀ DELLA FUNZIONE DIRETTIVA E I CONTROLLI SUL SUO ESERCIZIO

Vi è consenso sulla temporaneità introdotta dalla riforma dell'ordinamento giudiziario, anche se il rinnovo previsto per altri due anni potrebbe essere esteso a quattro in modo da assicurare maggiore stabilità all'organizzazione dell'ufficio. Dovrebbero essere previsti momenti di controllo sulla gestione e la possibilità di revoca in caso di comprovata inettitudine alla funzione, ma con garanzie e tempi diversi da quelli dell'attuale procedura dell'art. 2 della legge sulle guarentigie.

8. LA FORMAZIONE

Da quanto si è detto sopra al punto 5, il percorso professionale comune del magistrato dovrebbe comprendere anche lo sviluppo delle attitudini e della capacità individuate come necessarie per il dirigente, in particolare quelle delle lettere *b)* e *c)*. In altre parole, bisognerebbe prevedere che nel bagaglio culturale e professionale di ogni magistrato vi siano momenti formativi della capacità a dirigere, che in qualche misura

è richiesta nell'esercizio di ogni funzione, senza con questo pensare che ogni magistrato sarà in grado di acquisire questa capacità al massimo grado e quindi che la sola frequenza di un corso di formazione si traduca nella formazione di un potenziale dirigente.

È importante però mettere tutti coloro che vi siano interessati nella condizione di sviluppare questa specifica attitudine. In questo senso è di grande utilità prevedere corsi specifici di formazione nei quali rientri in particolare la conoscenza delle modalità con cui si favoriscono le relazioni e si migliorano i rapporti interpersonali.

LUCIO ASCHETTINO
Giudice, Tribunale di Napoli

MAGISTRATI E COMUNICAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le esigenze poste a fondamento del tema della comunicazione della Anm. – 3. La comunicazione interna. – 4. La comunicazione esterna.

1. INTRODUZIONE

Il tema della comunicazione può essere affrontato sotto punti di vista differenti e solo parzialmente coincidenti.

Il profilo che ha formato oggetto di maggiore attenzione da parte dei filosofi del diritto e degli studiosi è quello del modo utilizzato dai media per trattare i temi della giustizia. Sotto questo aspetto hanno avuto un certo eco i commenti e le ricostruzioni di singole vicende giudiziarie che, per la rilevanza mediatica, legata a temi di fondo della società o della persona umana, o per la rilevanza politica (legata ad esempio alla notorietà o al ruolo dei soggetti coinvolti) occupano spesso le pagine dei giornali.

Esiste sul punto una letteratura molto ricca che non è possibile ripercorrere. Segnalo però a tutti il recente intervento di Luigi Ferrarella in occasione del convegno sulla deontologia giudiziaria, promosso dall'Anm e dalla II Università degli Studi di Napoli, che si è tenuto lo scorso novembre inserito nel volume distribuito al congresso, laddove si sottolinea l'opportunità di modifiche del regime di pubblicità degli atti per consentire un accesso anticipato ai media sulla notizia. Ciò al fine di evitare, o comunque di ridurre grandemente, le patologie legate alle cd. fughe di notizie che determinano spesso anche una informazione distorta o politicamente orientata.

Sebbene il contributo che i magistrati in particolare, e l'Anm in generale, possono dare a questa riflessione sia assolutamente non marginale, non credo che questo sia il profilo che interessa l'Anm in sede congressuale. Questo aspetto della comunicazione comporterebbe, invero, riflessioni di ampio respiro sul ruolo dei media e sui rapporti tra politica e magistratura. Il tema non è nuovo, è ricco di implicazioni politiche, ma non mi sembra opportuno che lo si affronti da questo angolo prospettico. Inoltre non può sfuggire che alcuni dei profili più spinosi di questo problema potranno essere trattati, secondo le diverse sensibilità, analizzando la riforma dell'ordinamento giudiziario e, segnatamente, il disciplinare che affronta in maniera diretta il rapporto tra attività giudiziaria e attività politica.

2. LE ESIGENZE POSTE A FONDAMENTO DEL TEMA DELLA COMUNICAZIONE DELL'ANM

Del resto, l'esigenza di affrontare il tema della comunicazione non nasce certo, in seno all'Anm, dal conflitto tra magistratura e politica che in questi ultimi anni ha raggiunto livelli di massimo allarme ma, semmai, da una constatazione di ordine oggettivo: nella sua azione di contrasto a modifiche normative devastanti per la giurisdizione con pesanti ricadute sugli assetti stessi degli equilibri costituzionali tra i poteri, l'Anm ha stentato a trasmettere le proprie ragioni all'esterno e, solo con enorme difficoltà e ritardo, è riuscita a far giungere a soggetti forniti di strumenti tecnici appropriati (mondo accademico, avvocatura, sindacato, ecc.), ma anche all'opinione pubblica i reali motivi che si ponevano alla base della nostra contrarietà a questa o quella riforma, a questa o quella legge.

La contingenza vissuta ha costituito dunque l'occasione per prendere coscienza di un problema: *la nostra difficoltà di comunicare*.

Sulla base di questa nuova coscienza e consapevoli della nostra difficoltà abbiamo fatto ricorso, durante questi ultimi anni, a strumenti del tutto nuovi per la magistratura, forzando anche la naturale cautela di molti colleghi.

Ricordo, solo a titolo esemplificativo, l'appello rivolto ai cittadini che pubblicammo sui maggiori quotidiani italiani, la cui spesa fu sostenuta da una sottoscrizione aperta tra tutti i magistrati, le vignette, diffuse in occasione di una delle inaugurazioni dell'anno giudiziario, per indicare che tra le principali cause dell'inefficienza del sistema giustizia vi erano le inerzie e i ritardi del Ministro e, infine, la rappresentazione teatrale di un processo simulato per lanciare l'allarme sulle conseguenze nefaste legate all'approvazione di una delle tante leggi intervenute a modificare il nostro processo penale. La rappresentazione teatrale fu poi riprodotta e diffusa a mezzo di video cassetta alla stampa ed ai colleghi.

Queste iniziative furono condotte dalla Gec con grande passione e impegno ed hanno avuto un buon impatto sull'opinione pubblica, consentendo di mantenere viva, in questi anni, l'attenzione sul tema della giustizia. Esse però sono state il frutto di improvvisazione e sono state prive della necessaria organicità. Questa improvvisazione ha comportato sforzi enormi alla Gec per portare avanti le iniziative e non ha consentito di intervenire con uguale efficacia in altre occasioni che pure avrebbero meritato analoga attenzione.

Appare dunque necessario pensare a una *strategia di fondo* perché non è più possibile immaginare che ogni qualvolta sorga l'esigenza di contrastare un'iniziativa che invade e limita le prerogative della giuri-

sdizione ci si debba, dopo aver trovato la linea da seguire, interrogare su come reagire.

Si impone a questo punto la necessità di riflettere sui *modi e sugli strumenti* da utilizzare per veicolare all'esterno le posizioni dell'Associazione che è soggetto esponenziale dell'intera magistratura.

3. LA COMUNICAZIONE INTERNA

Esiste poi un secondo aspetto, a mio avviso ugualmente importante, che è quello della comunicazione interna, ovvero della comunicazione dell'Anm orientata alla base dei magistrati come singoli ma anche ai singoli gruppi associativi.

Anche sotto questo profilo è indubitabile che la crisi di partecipazione che riscontriamo è in qualche misura collegata non solo alle difficoltà contingenti del momento (alla delusione secondo alcuni, al senso di impotenza secondo altri o, infine, alla rassegnazione), ma anche alla difficoltà dell'Anm di rappresentare compiutamente alla base dei colleghi l'azione politica svolta dalla Gec e dal Cdc in questi anni che pure sono stati segnati da alcuni indiscutibili successi: è questa la ragione per cui, accanto a critiche fondate, numerose altre nascono da una cattiva conoscenza della nostra attività.

Sotto un altro aspetto non possiamo ignorare che il difetto di comunicazione in ordine all'attività dell'Anm ha risvolti anche sul versante esterno che si risolvono spesso in critiche di corporativismo, autoreferenzialità e correntismo che non sempre sono fondate, ma che rischiano di travolgere la funzione dell'autogoverno.

In ordine alla comunicazione interna si può osservare che il problema riguarda essenzialmente, anche se non esclusivamente, i mezzi tecnici da utilizzare in quanto non si presenta un problema di linguaggio per l'assimilazione culturale che esiste tra chi trasmette e chi riceve il messaggio.

Su questo versante è stato quindi più facile operare e molto è stato fatto in questi ultimi anni.

La rivista – Al di là della veste grafica, che è stata migliorata e che può esserlo ulteriormente, è necessario pensare che essa costituisce uno strumento per promuovere il dibattito interno e non un semplice contenitore di quanto già prodotto dall'Anm finalizzato solo alla visibilità dei gruppi e dei singoli.

Abbiamo quindi pensato di promuovere numeri tematici, su argomenti di volta in volta indicati dalla Gec o comunque funzionali all'a-

zione dell'Anm, e ci siamo impegnati per raccogliere contributi provenienti dai colleghi ma anche da soggetti esterni alla magistratura.

I contributi raccolti in questo modo costituiranno il patrimonio di elaborazione culturale dell'Anm e rimarranno a disposizione dell'Associazione per le iniziative che di volta in volta si intenderà intraprendere. Inoltre, e non mi sembra un aspetto secondario, consentirà anche di allargare la possibilità di valutare le capacità di elaborazione culturale di molti colleghi, selezionando nuove risorse su cui fare affidamento per le iniziative dell'Associazione.

A questo ruolo di promozione del dibattito culturale interno si accompagnerà poi quello della diffusione delle notizie relative all'attività svolta dall'Associazione attraverso la pubblicazione dei documenti della Gec e del Cdc, atteso che non tutti i colleghi hanno consuetudine con il mezzo informatico e che dunque preferiscono il cartaceo.

Il sito – Appare soddisfacente l'attuale impostazione di struttura-portale, da cui si accede ai siti dei vari gruppi oltre che a quelli istituzionali. Invero, così come è strutturato, costituisce sia un mezzo di informazione di tutta l'attività svolta dall'Associazione sia un archivio dell'attività dell'Anm (documenti Gec e Cdc e comunicati stampa oltre che convegni e congressi) fruibile attraverso il motore di ricerca.

Appare però necessario che questo strumento sia gestito in sintonia con la rivista e deve essere compito del responsabile della comunicazione dell'Anm curare l'inserimento dei dati in tempo reale, selezionando i documenti che devono essere di volta in volta inseriti.

Infine è importante segnalare che abbiamo già pensato di migliorare l'usabilità e l'accessibilità del sito seguendo le indicazioni fornite dall'Associazione informatica per la pubblica amministrazione (Aipa) e in particolare i parametri del Consorzio internazionale W3C.

La mailing list – Ha raggiunto una significativa rilevanza in quanto ad essa sono attualmente iscritti quasi 4000 magistrati (ricordo che la comunicazione è riservata solo ai magistrati).

Sarà necessario dare indicazioni in ordine ai messaggi che di volta in volta devono essere trasmessi ai magistrati per dare pubblicità ai lavori dell'Associazione.

Per creare un distinguo tra che cosa comunicare tramite mailing list e che cosa tramite sito, si potrebbe ipotizzare di utilizzare la mailing list per le iniziative che devono essere mantenute in ambito interno e per aggiornare i magistrati sui lavori della Gec e del Cdc.

In questo modo si raggiungono due obiettivi tra loro intimamente connessi: si assicura una comunicazione ampia e diffusa sull'attività del-

l'Associazione e si previene l'uso strumentale della notizia presso i colleghi sulle singole vicende associative.

Soprattutto è opportuno attivare mailing list per ogni gruppo di lavoro per facilitare la comunicazione interna e lo scambio di informazioni che dovrà essere gestita dai coordinatori dei gruppi di lavoro. Va da sé che le mailing list dei singoli gruppi di lavoro saranno aperte ai membri della Gec e a quelli del Cdc, che avranno così la possibilità di attingere notizie, fornire contributi e concorrere alla linea politica dei lavori.

Servizi esterni – Al momento è possibile ottenere il collegamento gratuito a *Guida al diritto* e *Lex 24*.

Deve essere valutata l'opportunità di ampliare ulteriormente i servizi prevedendo magari il collegamento a siti di case editrici giuridiche per consentire ai colleghi di scaricare materiale vario secondo le modalità previste da tali case editrici ma con tariffe agevolate.

Tutti gli strumenti e le iniziative sin qui descritte devono essere però coordinate ed è assolutamente indispensabile pensare ad una gestione della comunicazione interna da parte dell'Anm che consenta di seguire una strategia comune, equidistante dai gruppi, che tenga conto dei destinatari del messaggio che non sempre coincidono a seconda dello strumento utilizzato in costante collegamento con la Gec ed il suo presidente.

4. LA COMUNICAZIONE ESTERNA

Una considerazione preliminare si impone a questo punto ed è quella del *diritto dei magistrati* di intervenire nei dibattiti sulla giustizia e sulle proposte di riforma che riguardano la giustizia.

Possiamo ritenere definitivamente superata l'idea secondo la quale gli interventi pubblici sono ammissibili solo se privi di risonanza o comunque di efficacia anche se la controriforma dell'ordinamento giudiziario segna un preoccupante passo indietro su questo versante prevedendo tra le ipotesi di illecito disciplinare «l'ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di altro magistrato» anche quando si risolve in una critica ai provvedimenti giudiziari che viene assimilata ad altre e ben più gravi interferenze quali le raccomandazioni o le pressioni e, ancora, «l'uso strumentale della qualità che, per la posizione del magistrato o per le modalità di realizzazione, è idoneo a turbare l'esercizio di funzioni costituzionalmente previste».

Queste previsioni sono, a nostro sommo avviso, palesemente contrarie alla garanzia costituzionale di libertà di manifestazione del

pensiero, principio ribadito, da ultimo, nella nota sentenza n. 101/1980 della Corte costituzionale¹.

Corollario di tale assunto è che, se si ammette la legittimità dell'intervento, non potrà certo sindacarsi il suo contenuto, per cui è del tutto evidente che è anche possibile immaginare interventi che siano critici delle proposte che provengono dal mondo della politica o delle istituzioni perché *garantire la libertà di espressione significa invero, e principalmente, garantire le idee dissenzianti*.

Per questa via il problema *non è dunque la scelta tra tacere o comunicare ma quello di comunicare bene o male*.

Lo stesso codice etico dell'Anm non propone un divieto assoluto di comunicare: tale divieto sarebbe irrealistico, oltre che ingiustificato. Il codice detta però regole di comportamento di cui troviamo traccia anche in democrazie che forse più della nostra hanno consuetudine con i mezzi di informazione: ad esempio, in un opuscolo curato dalla National Association for Court Management, del National Center for State Courts di Williamsburg Virginia, ritroviamo una sorta di decalogo del buon comunicare del giudice che parte da un imperativo categorico *Be Honest and clear*.

Sii sincero. Di la verità oppure taci

Non dire ciò che non vuoi sia riportato

Non dire mai «no comment»

Non farti ingannare dal «off the records». È una cosa che non esiste

Non dire nulla che non vorresti vedere il giorno dopo sui titoli dei giornali

Comportati come se un giornalista fosse sempre presente ogni volta che parli in pubblico

Stabilisci le regole e i tempi dell'intervista in anticipo

Tieni conto dei tempi di chiusura dei giornali

Parla in un italiano comprensibile. Evita il giuridichese

Pensa prima a quello che vuoi dire e preparati a rispondere alle domande prevedibili².

¹ «*Deve riconoscersi – e non sono possibili dubbi in proposito – che i magistrati debbono godere degli stessi diritti di libertà garantiti ad ogni altro cittadino, ma (...) la libertà di manifestazione del pensiero (...) non è senza limiti, purché questi siano posti dalla legge e trovino fondamento in precetti e principi costituzionali. (...) I magistrati, per dettato costituzionale (...) debbono essere imparziali ed indipendenti, e tali valori vanno tutelati (...) anche come regola deontologica da osservarsi in ogni comportamento al fine di evitare che possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza ed imparzialità nell'adempimento del loro compito. (...) Nel bilanciamento di tali interessi con il fondamentale diritto alla libera espressione del pensiero, sta il giusto equilibrio*».

² Il decalogo costituisce l'elaborazione di quanto emerge dall'opuscolo indicato tratta dalla relazione svolta al Csm da E. BRUTI LIBERATI sul tema "Processo penale e mezzi di comunicazione" in data 14.9.2005.

Sintetizzando si potrebbe dire che ai magistrati non si impone di tacere ma di comunicare senza dire sciocchezze. In realtà è essenziale riferire cose appropriate, in un contesto corretto, in modo argomentato e comprensibile, con la consapevolezza delle regole del mezzo utilizzato, con fermezza nei contenuti, con senso di misura nella forma e, soprattutto, con rispetto della dignità delle persone.

Abbiamo quindi tracciato la strada maestra di una corretta informazione, ma rimane da affrontare un problema di non poco momento che è quello dell'acquisizione delle conoscenze e della professionalità necessaria per seguire questa strada.

Ho già accennato in precedenza che i magistrati non sono comunicatori, che la comunicazione non fa parte del loro bagaglio culturale e che, anzi, le logiche, le modalità ed i tempi della comunicazione sono spesso in conflitto con quelle che ispirano l'attività giurisdizionale.

Non è certo il caso qui di avventurarsi in una complicata riflessione tra pubblicità e trasparenza, tra trasmissione della notizia, attraverso i tempi ed i modi dettati dalla convenzione dei riti processuali e l'immediatezza dell'immagine televisiva (o anche della carta stampata). Basti osservare che secondo molti studiosi i media in generale e la televisione in particolare offrono al cittadino la realtà nuda e cruda senza alcuna possibilità di elaborazione, annullando, di fatto, qualsiasi possibilità, per la pubblica opinione, di esercitare una valutazione critica del fatto sottoposto alla sua attenzione, alterando così in maniera profonda il giudizio critico sulla funzione giurisdizionale che necessariamente deve essere rimesso ai cittadini³.

Rimane però il nucleo del problema che, a ben vedere, è quello del saper comunicare.

Ci siamo quindi ritrovati costretti a riflettere su questo punto per capire se e in che misura siamo stati in grado di effettuare una comunicazione corretta ed efficace per non incorrere nell'errore del protagonista di quella poesia di Trakl, che recita più o meno così: *Re Xanto di Tarso, cieco dalla nascita, vietò l'uso delle lampade come lusso superfluo.*

Del resto sollecitazioni su questo versante sono state avanzate anche dai giornalisti che ci seguono nel nostro lavoro e che spesso ci segnalano, o forse sarebbe più esatto dire che si lamentano per la nostra assoluta inadeguatezza e per l'enorme difficoltà che incontrano a sintetizzare i nostri concetti in maniera tale da renderli compatibili con l'attenzione del pubblico.

³ A. GARAPON, "Mise en image de la justice: a défis nouveaux, garanties nouvelles" (relazione svolta presso il Csm, Roma 11 maggio 2005).

Ringrazio in questa sede Marvin Ceccato che ha formalizzato, con garbo e forse con qualche indulgenza, le critiche di cui parlo nell'articolo pubblicato sulla rivista *La Magistratura*.

Orbene queste difficoltà, a mio avviso, nascono da un duplice ordine di motivi:

- da un lato l'inadeguatezza dei magistrati che non hanno, come può sembrare del tutto ovvio e naturale, alcuna specifica preparazione;
- dall'altro la naturale difficoltà a conciliare due linguaggi (quello comune e quello giuridico) che pur non essendo separati (in quanto il linguaggio giuridico non è un linguaggio formale o simbolico come quello di molte discipline scientifiche) sono comunque molto diversi.

Il linguaggio giuridico è, infatti, pur sempre un linguaggio settoriale perché attiene ad un particolare settore dell'esperienza umana e della vita sociale⁴.

Orbene questa settorialità rende il linguaggio oscuro per buona parte dell'opinione pubblica.

A questa difficoltà di approccio va poi ad aggiungersi un'atavica diffidenza del cittadino medio per una disciplina che è ancora vissuta e percepita come estranea e lontana dalla vita quotidiana perché pervasa da espressioni desuete, da modi di dire che sono frutto di stereotipi sintattici e lessicali.

Il nostro pensiero corre inevitabilmente, alle pagine dei *Promessi sposi* ed al «latinorum» che esaspera Renzo perché vissuto come strumento di oppressione che infarcisce e rende indecifrabili proposizioni a cui è sospeso il destino di chi non sa «quel latino birbone, fuor di chiesa, che viene addosso a tradimento nel buono di un discorso».

Per la verità il problema riguarda un po' tutto il settore della comunicazione della Pubblica amministrazione e Sabino Cassese, già Ministro della Funzione pubblica, ha avuto modo di sostenere che la comunicazione ad opera dello Stato e degli Enti locali si è chiusa in un linguaggio arcaico, improprio, incomprensibile che, in generale, si è tradotto in un atteggiamento anti-cittadino.

Solo con gli anni Novanta si è assistito ad un cambio di rotta, cui sono seguiti alcuni interventi normativi che ne rappresentano la cornice formale. Mi riferisco alla:

- legge 8.6.1990 n. 142 sull'ordinamento delle autonomie locali,
- legge 7 agosto 1990 n. 241 sul diritto di accesso ai documenti amministrativi,
- legge 3.2.1993 n. 29 che istituiva l'Ufficio per le relazioni con il pubblico (Urp) finalizzato a creare un nuovo stile comunicativo.

⁴ B. MORTARA GARAVELLI, *Le parole e la giustizia*, Einaudi, Torino, 2001, p. 8.

Si è dunque messo finalmente in moto un processo che tende a garantire un diritto all'informazione (effettiva) del cittadino, diritto che rappresenta un postulato dei diritti di libertà ma che non ha trovato un'adeguata collocazione in sede costituzionale anche perché le norme appena citate restano in gran parte inapplicate.

La disattenzione del legislatore costituzionale nei confronti del diritto all'informazione è forse da rimandare a motivi storici ed al timore suscitato dall'utilizzo che dell'informazione, come propaganda, fu fatto dal regime fascista attraverso l'istituzione, nel 1937, di un apposito Ministero, il Ministero della cultura popolare (Minculpop), ma oggi è a tutti noi evidente che solo un'informazione tempestiva e corretta sull'attività della Pubblica amministrazione consente di evitare l'uso propagandistico dell'attività di governo.

Questa ampia premessa ci conduce a valutare un altro profilo del problema. A chi spetta l'onere di assicurare nel settore della giustizia l'adozione delle misure necessarie a garantire una comunicazione con i cittadini meno oscura?

Non c'è dubbio alcuno che questo compito spetta in primo luogo alle istituzioni, ma esso spetta anche ai giudici⁵.

L'istituzione giudiziaria deve poi perseguire questo compito sia nell'esercizio della funzione giurisdizionale ma anche al di fuori di tale contesto ed è possibile parlare di una funzione pedagogica della magistratura nell'educazione pubblica sulle questioni che attengono al diritto⁶.

Ovviamente lo sforzo educativo non deve essere enfatizzato, perché è opportuno ricordare che la funzione primaria è e resta quella di comporre i conflitti ma, accanto a questa funzione principale, ve ne sono altre secondarie tra le quali sicuramente rientra quella dell'istruzione.

Sul punto è però necessario sgombrare il campo da un possibile equivoco: il discorso giuridico è tecnico come quello della zoologia e della fisica. È un dato di fatto che non può essere cambiato, ma è possibile cambiare la percezione della vasta opinione pubblica nei suoi confronti, così come alcune trasmissioni televisive di successo hanno cambiato la percezione del pubblico nei confronti della zoologia e della fisica senza pretendere di tradurre i tecnicismi in italiano popolare⁷. La tecnica del nostro linguaggio, d'altra parte, è erede del vasto edificio teorico e linguistico che il mondo greco inizia a costruire con Platone. Il concetto stesso di giustizia, *dike* e poi *dikaiosyne*, viene forgiato nei vo-

⁵ A. BARAK, *La discrezionalità dei giudici*, p. 215.

⁶ In questo senso v. TUCKER, *The judge's role in educating the public about the role*.

⁷ B. MORTARA GARAVELLI, *op. cit.*

lumi della *Repubblica* in cui il grande filosofo greco progressivamente si allontana dalla concezione omerica ed esiodea della giustizia di tipo concreto, legata a situazioni particolari e a luoghi specifici. È Platone che per primo chiede a se stesso di definire la giustizia come un concetto valido per sempre. È sempre a lui che dobbiamo la prima affermazione del carattere duale della giustizia: come leggi della società e come morale individuale. Non si tratta quindi di rinnegare il nostro linguaggio che è parte della tecnica giuridica stessa. Dobbiamo imparare a parlare ai cittadini nel linguaggio dei cittadini.

Ecco, probabilmente è necessario conquistare fasce più ampie di cittadini, a partire dai giovani e dai giovanissimi, alle tematiche della giustizia in modo accattivante, seguendo uno stile comunicativo mediatico di intrattenimento e di informazione, ricorrendo ai grandi esperti del settore. Questo tipo di strategia comunicativa di cui ho buttato giù un esempio andrebbe concordato con tutti gli operatori della giustizia, proprio per provocare un lento ma graduale e stabile cambiamento culturale. Una maggiore conoscenza e sensibilità dell'opinione pubblica possono garantire, nel tempo, un aumento di fiducia negli organi di governo della giustizia tale da creare una sorta di difesa civile e diffusa a tutela dell'autonomia ed indipendenza della magistratura.

Si potrebbe partire organizzando in maniera più organica le iniziative sulla legalità, cui con passione molti magistrati partecipano, coordinando e disegnando un percorso educativo che tenga conto delle differenze di età dei ragazzi e che sia finalizzato a trasmettere agli studenti nozioni elementari ma fondamentali per cogliere gli aspetti essenziali dei discorsi sulla giustizia.

Rimane sullo sfondo ma non può essere eluso, in conclusione di questo intervento, un nodo essenziale da sciogliere per assicurare un'informazione corretta ed efficace: affidarsi ad esperti esterni (addetti stampa) o addestrare i membri della Gec e la dirigenza associativa in genere.

La prima soluzione, più volta ventilata nel corso degli anni, richiama alla mente strutture e realtà che mal si conciliano con le finalità e la natura dell'Anm.

Bisogna evitare che le logiche e le esigenze della comunicazione si sovrappongano, travolgendole, alle finalità che intendiamo perseguire, che sono istituzionali ed estranee alla ricerca del consenso: noi, checché se ne dica, non siamo un partito e tanto meno siamo un partito azienda.

Mi sembra dunque preferibile la seconda soluzione e, a tale proposito, è possibile pensare (e contatti sono già in corso) a veri e propri stage con le università da tenersi regolarmente (ad ogni rinnovo di giunta) riservato ad un numero congruo di persone.

Questi stage dovrebbero consentirci di acquisire accanto alla necessaria sensibilità al tema della comunicazione, gli elementi di base della teoria e della pratica della comunicazione e, infine, di fissare le strategie comunicative con la redazione di un piano base per la comunicazione dell'Anm che ci permetta di ottenere risultati all'altezza della nostra professionalità.

Concludo ricordando che se, per la prima volta, l'Associazione ha inteso riflettere in maniera organica sul tema della comunicazione è perché ci rendiamo conto che una corretta informazione assicura e consolida la fiducia dell'opinione pubblica nell'operato dei giudici che riposa sulla convinzione che il giudice rende giustizia applicando la legge ed esercitando la discrezionalità che è attività connaturata a tale fondamentale funzione⁸.

Su tale fiducia si fonda la legittimazione della giurisdizione che deve essere «gelosamente custodita» perché come ha scritto Balzac «la sfiducia nel potere giudiziario rappresenta il principio della fine della società» e in questi ultimi anni questa semplice considerazione sembra essere sfuggita a chi ha ricoperto alte cariche istituzionali, ma noi che abbiamo vissuto l'inizio della fine intendiamo combattere perché non si arrivi all'esito infausto indicato dal grande scrittore francese.

⁸ BARAK, *La discrezionalità del giudice*, cit., p. 210.

FABIO ROIA

Giudice, Tribunale di Milano

IL RINASCIMENTO DEI VALORI

Dopo il Medioevo dei diritti scritto da questa legislatura occorre lavorare tutti per costruire un Rinascimento di valori. L'appello è rivolto alla politica, qualsiasi sia la nuova classe di governo del Paese, alle istituzioni, agli ordini professionali.

Non può, infatti, esistere un periodo di ripresa del dialogo, di senso dello Stato, di passione civile se non si parte da una premessa ideale e comportamentale. Questa società ha bisogno di un'etica maggiore. Etica che deve orientare le idee, le azioni, i comportamenti, ma soprattutto, per generare un effetto traino sulle coscienze individuali e strutturate, l'attività istituzionale.

Se non si comprende, per metabolizzarla, la premessa ideale si rischia ancora di produrre condotte laceranti del tessuto sociale.

Proprio come è avvenuto in questi ultimi anni nei quali la politica di governo ha preteso di scrivere un primato costituzionale dell'Esecutivo non già realizzando condotte virtuose e riforme possibilmente condivise passando attraverso un dialogo reale e diffuso, ma comprimendo per legge l'autonomia e l'indipendenza degli organismi di controllo. Così è avvenuto, attraverso l'architettura della riforma dell'ordinamento giudiziario, per la magistratura che è stata altresì accusata di essere soggetto improprio portatore di interessi politici. I giudici sono stati gratificati, oltre che da risorse di lavoro ormai da bancarotta del sistema, da "attestazioni di stima" che vanno dall'antropologicamente diverso al turista sessuale insoddisfatto, e da messaggi delegittimanti quali lo scrivere atti giudiziari orientati da interesse privato di tipo partitico. Se davvero le decisioni non avessero soltanto effetti politici – conseguenza naturale nel sistema giuridico quando l'interesse in gioco tocca l'alta sfera pubblica – ma fossero preordinate da finalità politiche, gli stessi magistrati dovrebbero denunciare tali comportamenti illegittimi.

La primazia di un potere – in un normale assetto democratico che consegna alla magistratura il controllo di legalità – non può essere definita per legge ma costruita attraverso un'acquisita credibilità nei confronti dei consociati generata da un'etica dell'azione legislativa e di amministrazione.

Che manchi un preventivo autocontrollo di legalità – e quindi un'etica del comportamento – lo si intuisce quando le inchieste giudiziarie si trasformano da inchieste sul fatto o su una pluralità di fatti in inchieste su fenomeni devianti, con l'attribuzione ai magistrati di ogget-

tive attività di supplenza che uno Stato qualificato da meccanismi di controllo interno non dovrebbe consentire.

In Italia ciò avviene ciclicamente. È accaduto con tangentopoli (problema della politica deviata), sanitopoli (problema del sistema sanitario drogato), bancopoli (problema della finanza non controllata). Accade, storicamente, con le mafie (problema della tolleranza di organismi alternativi allo Stato).

Bisogna allora drenare il comportamento deviante prima di una sentenza passata in giudicato con un'etica comunemente accettata e diffusa e consegnare alla magistratura soltanto interventi su patologie circoscritte.

Il Ministro della Giustizia ha fallito nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza del sistema perché, ignorando anche legittimamente nella sua assunzione di responsabilità politica le riflessioni di tutti gli operatori giuridici, ha contribuito a varare riforme disorganiche e confuse destinate ad accrescere quello che viene definito il debito giudiziario. Basti pensare soltanto alla recente normativa in tema di affido condiviso ed all'impatto sul sistema giudiziario che la stessa provocherà in termini di aumento del contenzioso e di allungamento dei tempi dei procedimenti.

La giustizia vive uno stato di perenne sindrome collassale che soltanto un intervento ricco – in termini di investimenti – e organicamente riformatore può sconfiggere.

I magistrati hanno svolto una fortissima opposizione, di matrice culturale e giuridica e non ideologica come qualcuno intende sostenere, per rappresentare le aggressioni costituzionali portate da alcuni provvedimenti normativi che dovranno essere profondamente rivisitati. È stata un'azione faticosa che non vorremmo più dover ripetere perché l'associazionismo giudiziario è elaborazione e confronto su modelli di giurisdizione non lotta di contropotere. La magistratura non vuole difendere in via esclusiva principi che altri – oserei pensare tutti – dovrebbero esaltare in quanto garanzie elementari di igiene istituzionale.

E questa insolita stagione di resistenza costituzionale contro interventi restauratori – che ha visto attenuare le fisiologiche ed arricchenti differenziazioni culturali all'interno della magistratura – potrebbe creare delle ricadute emotive che vanno immediatamente arginate.

Nello statuto del giudice che vogliamo scrivere, rivendicando doveri e diritti che possono anche differenziarsi da un gruppo all'altro ma che, proprio per questo, costituiscono motivo di crescita interna del corpo e non di divisione o subalternità, occorre evitare la deriva burocratica e la tentazione di aderire ad una magistratura difensiva che tenda al conformismo ed alla timidezza decisionale e che, quindi, perda

il compito di interpretare la legge secondo i principi costituzionali sempre più vivi.

Fra i doveri del magistrato vanno inseriti l'impegno nel lavoro e nell'autogoverno, la professionalità sempre più affinata, l'imparzialità, anche apparente, interna e nella condotta sociale, l'etica comportamentale, la passione civile che non deve mai sembrare orientamento ideologico.

Fra i diritti bisogna guardare ad un Csm che non diventi ingombrante, sospettoso, di governo autoritario della magistratura, ma che torni ad essere sentito come un'entità per tutti i magistrati e di tutti magistrati.

I diritti dei giudici diventano funzioni di crescita della democrazia giuridica del Paese. Il diritto ad essere giovani magistrati, donne magistrato. Il diritto di essere liberi da condizionamenti anche interni, dal magistrato della porta accanto che tenta di imporsi nella giurisprudenza o nell'insegnamento morale. Il diritto ad avere condizioni di lavoro adeguate alla delicatezza della funzione svolta che assicurino una risposta giudiziaria certa, rapida e garantita, ma che non richiedano un eroismo personale totalizzante non più accettabile.

La difesa della Costituzione si attua attraverso questo percorso: ricerca dell'etica istituzionale, ripresa dell'orgoglio sociale, eliminazione delle aggressioni ai valori. Dal Medioevo al Rinascimento. I cittadini ci chiedono di contribuire a vincere questa sfida democratica.

FRANCO IPPOLITO

Presidente di Magistratura democratica

VOLTARE PAGINA PER RICOSTRUIRE LO STATO COSTITUZIONALE DI DIRITTO

1. I congressi dell'Anm sono occasioni preziose non soltanto per confrontarci tra noi, ma anche per parlare al più vasto panorama istituzionale, al mondo politico e, soprattutto, per parlare alla società e ai cittadini, i quali devono sapere, hanno il diritto di conoscere cosa fanno, cosa pensano, cosa propongono i loro giudici.

Il nostro auspicio è che l'attuale stagione, segnata da contrapposizioni e da polemiche strumentali, si chiuda al più presto e un'altra possa aprirsi. Questo congresso è stato segnato, sin dall'apertura, da un'espressione pronunciata dal sindaco di Roma Walter Veltroni, ripresa dal presidente della Provincia e dal presidente della Regione e ripetuta da molti interventi: *necessità di dialogo*. Si tratta di esigenza importante e seria, ma non bisogna dimenticare che il dialogo si fa in due, bisogna volersi ascoltare, bisogna volersi e sapersi intendere.

Il dialogo implica innanzi tutto disponibilità all'ascolto, disponibilità a prendere sul serio le opinioni e le ragioni degli altri. In questi anni, prima ancora del dialogo vero, è mancata la disponibilità al dialogo da parte del Governo e della maggioranza politica che, nel migliore dei casi, hanno convocato gli interlocutori e finto di ascoltarli, ma poi sono stati, testardamente e pervicacemente, sordi alle opinioni, alle argomentazioni, alle ragioni di chiunque prospettasse una linea, una proposta, una soluzione diversa da quelle già decise. Non è accaduto soltanto sulle questioni giudiziarie, si è trattato di un metodo di governo, praticato in materia di giustizia non diversamente da quanto è accaduto nel mondo della scuola e dell'università. Non è stato un caso che tutta la magistratura e buona parte dell'avvocatura abbiano espresso il loro giudizio estremamente critico, così come per la prima volta tutto il mondo della scuola e dell'università si è trovato compatto nel protestare non soltanto sul merito delle cosiddette riforme, ma anche sulla mancanza di un confronto vero e di un dialogo leale.

2. Il problema è aggravato dalla concentrazione oligarchica del sistema mass-mediatico. Mentre noi siamo qui impegnati seriamente a riflettere e ragionare, con la pacatezza che ci ha sollecitato ieri il Presidente Ciampi, il Paese che guarda la televisione e legge i giornali percepisce un altro congresso, che non è questo che noi stiamo effettivamente realizzando. Che cosa hanno trasmesso i telegiornali e i giornali

di questo congresso, dei tanti interventi svolti e dei contenuti emersi qui ieri? Certamente non manca, per i lettori più attenti, la possibilità di ritrovare, all'interno degli articoli e dei resoconti forniti dai professionisti della notizia che sono qui presenti, lo sforzo di spiegare ciò che sta realmente accadendo. Ma i giornali comunicano e orientano il grande pubblico soprattutto con i titoli e le impostazioni grafiche e in quei titoli e in quelle impostazioni c'è poco del congresso, perché tutto si gioca tra una battuta raccolta dietro le quinte e la replica da parte della maggioranza politica, indifferente ai contenuti congressuali e soltanto interessata ad esaltare battute per buttarla in rissa continua. Mentre noi discutiamo sui temi veri e reali della giustizia di questo Paese, il Presidente del Consiglio, in una conferenza a Milano, è impegnato nell'ennesima ripetizione del solito catalogo di insulti sui magistrati cattivi e pregiudizialmente a lui ostili, sostenuto e amplificato da un'ossessiva e martellante campagna televisiva che deforma propositi, posizioni e proposte e cancella la realtà della magistratura (che pure costituisce una categoria che non ama proteste) costretta a attuare tre scioperi in questi cinque anni, nel corso di una legislatura orribile che si sta chiudendo nel peggiore dei modi, una legislatura che è stata soprattutto *contro*: contro i magistrati, contro i processi, contro la Corte di cassazione, contro la giurisdizione, contro i controlli, contro le garanzie, contro i diritti.

3. È indispensabile, non solo per la magistratura e la giustizia, ma per il Paese e per la Repubblica, mettere finalmente termine a questo progressivo degrado, marcare un netto spartiacque, *voltare pagina per ricominciare*: innanzi tutto con un metodo nuovo, quello del confronto delle opinioni tra cittadini e società civile, magistrati, avvocati, cultura universitaria, mondo politico.

Ricominciare daccapo per ricostruire il senso delle istituzioni, della cultura dello stato costituzionale di diritto. Per ricominciare, prima ancora della condivisione di contenuti e di proposte, è necessario un codice linguistico comune, occorre avere in comune un alfabeto, una grammatica e una sintassi, solo in presenza dei quali si può discutere sui contenuti, confrontarsi, eventualmente anche scontrarsi e dividersi. Questo codice comune per i magistrati italiani, per noi, si chiama Costituzione della Repubblica, *questa Costituzione della Repubblica*.

Voglio dire con franchezza che gli autorevoli inviti alla pacatezza e al distacco dalle passioni, che certo costituiscono uno stile e un costume da seguire da parte dei magistrati, sono stati riproposti in qualche intervento con parole espressive di una concezione inaccettabile, sino a giungere alla lettura deformata dell'invito del Presidente Ciampi all'imparzialità.

Ho molto apprezzato la relazione, svolta a nome della giunta unitaria, dal collega Carlo Fucci, che ieri sulla Costituzione ha analizzato a 360 gradi e criticato severamente l'inaccettabile revisione approvata dal Senato nel novembre scorso. Taluni interventi, dopo quella relazione, ci hanno richiamato all'equidistanza, all'imparzialità e all'apparenza dell'imparzialità.

Imparzialità rispetto a che cosa? È fuori discussione l'esigenza di imparzialità rispetto agli interessi concreti delle varie parti, a cominciare dalle parti processuali.

4. Si può essere imparziali rispetto a valori di fondo dell'ordinamento?

Si può essere imparziali tra chi ha approvato una riforma costituzionale che stravolge la Costituzione repubblicana del 1948 (non soltanto nella seconda parte, ma anche nella prima, incidendo indirettamente ma pesantemente anche su di essa) e chi invece ha chiesto un referendum costituzionale – e noi rivendichiamo di essere stati tra questi – raccogliendo firme e chiamando i cittadini a *salvare la Costituzione*?

Si può essere imparziali tra chi ha approvato la controriforma dell'ordinamento giudiziario, incostituzionale e irrazionale, e chi si oppone al ripristino del modello pre-costituzionale della magistratura gerarchizzata e verticistica?

Si può essere imparziali tra chi continuamente denigra e delegittima tutte le istituzioni di garanzia e di controllo e chi, al contrario, ritiene – come proclamava la Dichiarazione dei diritti del cittadino del 1789 – che un Paese senza una vera separazione dei poteri e senza effettiva garanzia dei diritti delle persone, anche contro la volontà delle maggioranze politiche, è un Paese che non ha Costituzione?

Credo che per i magistrati sia un dovere essere imparziali tra gli interessi materiali in gioco, ma ritengo che non si possa, non si debba essere imparziali tra valori e disvalori o, se si vuole, tra i valori della Costituzione e del costituzionalismo democratico e il rifiuto di essi.

5. Noi dobbiamo raccogliere anche, con pacatezza ma con fermezza, un'altra sollecitazione spesso rivolta dal Presidente della Repubblica: *tenere la schiena dritta*. Non è un invito alla fermezza per ragioni di pregiudiziale schieramento politico contro le inaccettabili distorsioni dell'attuale maggioranza, espresse in tante leggi censurate dalla Corte costituzionale e da tantissimi costituzionalisti. Voglio ricordare la linea di fermezza costituzionale tenuta dall'Anm nei confronti delle inaccettabili proposte della Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali, a riprova che non è questione di schieramento politico, ma di contenuti e di scelte su valori fondamentali.

È su queste scelte di fondo per la Costituzione e sul nostro impegno etico e professionale per i diritti e lo Stato di diritto che possiamo davvero risintonizzarci con la società e con i cittadini. In questo congresso, che si svolge nell'attuale delicatissima fase storico-politica, se davvero vogliamo parlare ai cittadini che hanno il diritto di conoscere e valutare la cultura e la sensibilità dei magistrati, più che di cataloghi di diritti dei giudici (come qualcuno ha fatto), dobbiamo parlare di diritti dei cittadini, di diritti negati o tardivamente riconosciuti e di quanto possiamo e dobbiamo fare noi per assolvere sino in fondo al ruolo costituzionale di garanti.

È per questo che, ancora una volta, ribadiamo che il nostro convinto impegno non soltanto per la difesa, ma soprattutto per il rilancio di questa nostra Carta costituzionale e del costituzionalismo, inteso come una serie di vincoli e di limiti ad ogni potere, può essere il formidabile fattore di ri-legittimazione, ad un tempo, della Costituzione, della cultura e della pratica dei diritti, della giurisdizione e della stessa magistratura.

MARIO CICALA

Consigliere, Corte di cassazione

L'intervento orale ha toccato solo alcuni punti di questa nota scritta e si è incentrato soprattutto sull'atteggiamento che mi appare più adeguato – per un'associazione di magistrati «terzi e imparziali» – nei confronti di un Parlamento, ove presumibilmente la maggioranza spetterà all'Unione. Sono e resto convinto che in Italia la sovranità appartenga al Popolo, che la esercita attraverso gli strumenti parlamentari, e che i magistrati – nel momento in cui esigono il rispetto dei loro provvedimenti – debbano rispettare la centralità politica e legislativa del Parlamento, esprimendo con fermezza la propria opinione ma anche abbandonando la pretesa di dettare al futuro Parlamento i termini e i modi della legislazione in materia di giustizia, qualificando come eversori della legalità repubblicana tutti coloro che a queste prescrizioni non ritenessero di adeguarsi.

Parlerò di quattro parole scritte nella nostra Costituzione.

La parola «partito» (art. 49 della Costituzione), la parola «imparzialità» (art. 97 Cost.), le parole «terzo e imparziale» (art. 111 Cost.).

La parola «partito» richiama il concetto di parte, il partito non deve dunque essere né terzo né imparziale deve solo saper esercitare la propria parzialità «con metodo democratico» in modo da «concorrere a determinare la politica nazionale».

A garanzia dell'aderenza fra gli eletti di un partito e la parte che li esprime ci sono le elezioni, che periodicamente “verificano” questa assonanza. Si dice con termine improprio che le elezioni “premiano” chi bene ha operato, “castigano” chi ha male operato. Non è del tutto vero, solo ed esclusivo giudice della vicenda elettorale è il cittadino elettore che potrebbe anche togliere il suo sostegno a chi abbia bene operato o viceversa.

L'amministrazione pubblica composta promiscuamente di organi elettivi e di organi burocratici deve, a differenza dei partiti, essere “imparziale”, cioè applicare con uniformità i criteri che le leggi e le pronunce di carattere generale degli organi elettivi hanno indicato. Ed a presidio dell'imparzialità dell'amministrazione ci sono le giurisdizioni penale, civile, amministrativa, contabile...

Al giudice non si chiede solo di essere imparziale, si chiede di essere terzo e di adottare nell'elaborazione dei provvedimenti il metodo del “contraddittorio”. Ed il pubblico ministero, se vogliamo resti nella cultura della giurisdizione, deve costruire prassi e comportamenti che imitino il “metodo” giudiziario e si allontanino il più possibile dai metodi che sono legittimi e quasi doverosi nella “politica dei partiti”.

Per assicurare la terzietà e l'imparzialità del giudiziario la Costituzione ha poi costruito un sistema di totale autoreferenzialità dei poteri giudiziari. Esiste un sistema abbastanza ampio di impugnazione degli atti, ed esistono limitatissime possibilità di controllo dei comportamenti dei giudici (e dei pubblici ministeri). Tutti questi controlli fanno comunque capo alla corporazione stessa.

Se il deputato perde il rapporto con il suo elettorato c'è un organo esterno al Parlamento – il corpo elettorale – che non gli rinnoverà il mandato. Per quanto attiene alle responsabilità penali, fino al 1993, il parlamentare rispondeva poi in via diretta ed immediata solo al corpo elettorale, mentre la sua responsabilità avanti al giudice era mediata attraverso un'autorizzazione a procedere demandata alla stessa "corporazione politica", e che di fatto ha determinato fino al 1993 una quasi assoluta "irresponsabilità penale" della fetta più importante del corpo politico. Oggi il parlamentare è esposto agli accertamenti delle procure della Repubblica, al giudizio del magistrato penale.

Se l'amministrazione non agisce con "imparzialità", ci si può rivolgere ad organismi esterni all'amministrazione: i giudici penali, civili, contabili. Invece chi ritiene di dolersi di atti o comportamenti di un magistrato non può che rivolgersi alla magistratura stessa, che è giudice esclusivo dei comportamenti dei suoi membri, in sede disciplinare, civile, penale, amministrativa.

Nessuna altra corporazione gode di tanta autoreferenzialità. Ma noi sappiamo e diciamo che questa autoreferenzialità è necessaria per tenere in piedi lo stato di diritto.

Dobbiamo però essere consapevoli che questa autoreferenzialità ci è data in funzione di un valore.

La realtà giuridica e politica di un Paese è plasmata dal concorrere di molte azioni. Dalla politica dei partiti che si pronuncia elaborando leggi attraverso il voto del Parlamento; ma anche da una "politica giudiziaria", cioè dall'orientamento dei giudici e dei pubblici ministeri che di fatto rendono attuale la legge interpretandola ed applicandola ai fatti, così come accertati in giudizio.

In una logica astratta ed illuministica, noi diciamo che l'attività giudiziaria è meramente esecutiva della legge; ma nella realtà di ogni giorno tocchiamo con mano che nell'ambito di una medesima legge giudici diversi danno valutazioni diverse (anche in Cassazione!), procure diverse seguono criteri di indagine e si propongono obiettivi non coincidenti; solo con fatica ed incertezze la macchina giudiziaria trova indirizzi uniformi. Spesso a noi stessi addetti al mestiere appare misterioso perché l'indirizzo uniforme si sia avviato su una certa strada piuttosto che su un'altra.

Interpretare il diritto, accertare fatti, condurre indagini non sono attività scientifico-matematiche, i cui esiti discendono automatici dall'applicazione di regole. E non sono neppure assimilabili ad altre attività sì discrezionali, ma la cui discrezionalità è del tutto estranea al mondo della politica.

L'attività del medico, ad esempio, comporta sovente scelte affidate al suo intuito personale e dunque discrezionali ed opinabili, ma – almeno nella quasi totalità dei casi – queste scelte si collocano incontestabilmente al di fuori della dialettica politica.

Invece la discrezionalità del magistrato trova una guida in scelte e valori che possiamo in senso ampio definire “politici” e che sono pericolosamente vicini alle scelte ed ai valori che determinano la politica dei partiti.

L'intreccio fra giurisdizione e politica dei partiti è continuo; la formazione delle leggi ad opera del Parlamento e la loro concreta attuazione da parte dei giudici concorrono alla formazione del “diritto vigente” in un Paese. La ricaduta delle concezioni ideali del giudice e delle sue scelte operative sul “diritto vigente” e sulla politica dei partiti è quindi inevitabile.

Come dimostra l'esperienza quotidiana, la modifica di un indirizzo giurisprudenziale, l'abbandono di una presunzione prima utilizzata come pacifica, l'accettazione di una diversa presunzione, l'apertura di nuovi “filoni di indagine” scandiscono le tappe di trasformazione di una società non meno di una riforma legislativa. Ed incidono, in forma immediata, sulla vita, sulla libertà, sull'onore dei cittadini. Condizionano anche le vicende politiche del Paese, specie dopo l'abolizione dell'autorizzazione a procedere contro i parlamentari disposta dalla l. 3 Cost. del 1993.

I principi della separazione dei poteri e della sovranità popolare vogliono però che i magistrati si sforzino di applicare la legge, e non la modifichino, almeno intenzionalmente, mentre il principio di terzietà impone al giudice di porsi in posizione di equidistanza fra le parti, anche quando una di esse gli sia ideologicamente e politicamente vicina. Dunque l'esigenza che il magistrato sia ed appaia estraneo alla lotta politica contingente ha precisi punti d'appoggio di carattere costituzionale nel diritto del singolo ad una difesa effettiva (art. 24 Cost.) davanti ad un giudice terzo (art. 111 Cost.).

Appare necessario che il potere giudiziario si collochi al di fuori dell'area non della politica in senso ampio e comprensivo (il che è impossibile) ma della politica dei partiti e dei suoi metodi, e quindi fuori dal bipolarismo che oggi ancora la caratterizza.

La politica giudiziaria deve distinguersi e differenziarsi dalla politica dei partiti per il contenuto e per i metodi; sul piano dei contenuti la politica dei partiti è per necessità più attenta al contingente, a ciò che può influenzare nel breve periodo l'esito delle elezioni, la sorte di un uomo politico o di un partito. La politica giudiziaria è, o dovrebbe essere, sensibile solo ai movimenti ideali di fondo che trasformano la società. E dovrebbe essere particolarmente attenta a garantire la "parità dei criteri", cioè ad applicare i medesimi criteri ed i medesimi parametri a qualunque fazione partitica o sociale appartengano gli uomini che formano oggetto di valutazione.

Sul piano del metodo, nella politica dei partiti la dialettica dà o può legittimamente dar luogo ad un aspro e pubblico confronto, nutrito di più o meno sana faziosità (basta che il "metodo" sia democratico, cioè senza ricorso alla violenza ed alla palese menzogna). Nella politica giudiziaria la dialettica si interiorizza, si traduce nella capacità di scorgere le ragioni di valori apparentemente contrapposti, nella coscienza della relatività delle proprie scelte. In altre parole, nella politica giudiziaria la dialettica diviene dubbio, intendendo per dubbio non la scettica indifferenza, ma la coscienza che il vero e il giusto non sono privilegio ed appannaggio di nessuno, la consapevolezza che raramente il giudizio è frutto di una solare affermazione di verità, più spesso è laica composizione di legittimi valori contrapposti. Il magistrato anche del pubblico ministero deve cioè riassumere in sé maggioranza e opposizione. O, per usare il paragone di Calamandrei, avere in sé due avvocati in contraddittorio. Il principio di terzietà del giudice non è infatti rispettato dal giudice che ascolti educatamente le ragioni delle parti; ma sia a priori e per partito preso ad esse insensibile, davanti al quale il "contraddittorio" sia apparente e vano. Occorre all'apparenza della terzietà si affianchi la sostanza della terzietà (cioè il dubbio).

Dunque la formazione della legge (che oggi in Italia è compito della politica dei partiti) e l'applicazione della stessa, da parte del potere giudiziario, si pongono, sotto il profilo ontologico e metodologico, su piani distinti, ancorché complementari, con un confine difficilmente percepibile. Quali strumenti garantiscono che questo sottile confine non sia superato?

Federico Secondo di Prussia (passato alla storia non si capisce bene perché come prototipo del principe rispettoso dell'autonomia della magistratura) sorvegliava di persona questo confine incarcerando i giudici che emettevano sentenze che gli parevano frutto di partigianeria.

Oggi il rispetto di questo confine è garantito, come voleva Montesquieu, solo dal senso dell'onore dei magistrati, e quindi dalla loro credibilità. Solo il senso dell'onore, cioè la consapevole accettazione dei

propri limiti costituzionali, può indurre il giudice ad arrestarsi avanti ad un'interpretazione "creativa" che potrebbe agevolmente camuffare come "evolutiva".

Null'altro legittima questo corpo di funzionari che hanno come unici titoli la vincita di un concorso per esami spesso lontano nel tempo, ed una serie di valutazioni positive (quasi sempre stereotipe) formulate da loro stessi, a determinare la vita dei loro simili.

L'onore si compone poi, in primo e principale luogo, di un fattore psicologico interno della persona, cioè della sua volontà di adempiere nel miglior modo al proprio dovere; ma anche inevitabilmente di una proiezione esterna. Cioè, per quanto qui ci interessa, da un insieme di comportamenti che non offrano al cittadini appigli per dubitare che il magistrato mescoli la politica giudiziaria con la politica di partito, foss'anche con la politica del "partito dei giudici".

Non vi è dubbio che l'atteggiamento "interno" o psicologico del magistrato è ben più importante dei suoi comportamenti esterni, della sua "apparenza". Ma è anche vero che il diritto umano può, per sua natura, disciplinare solo ciò che ricade sotto i nostri sensi. Ben può essere che un giudice sia in grado di valutare serenamente la controversia in cui un proprio figlio assuma la veste di difensore; ma nessuno dubita che il sospetto di parzialità debba indurre questo giudice ad astenersi (e la omessa astensione costituisca illecito disciplinare). Ed è appena il caso di ricordare come la più volte asserita incompatibilità fra *status* del magistrato ed adesione alla massoneria si fondi appunto su una "cultura della apparenza". Non si nega che il magistrato massone possa essere terzo e imparziale, si afferma che quella adesione lede l'apparenza della terzietà e dell'imparzialità.

Il corpo dei magistrati si mostra, del resto, molto sensibile alla "cultura della immagine o della apparenza" quando respinge con sdegno le accuse di faziosità rivolte al giudiziario da taluni ambienti politici. Ma appare per converso molto indulgente, quando sono dei magistrati ad offrire un'immagine di parzialità di se stessi e del corpo giudiziario con dichiarazioni polemiche di fuoco, partecipando a manifestazioni politiche e quant'altro, ovvero inserendo nelle sentenze considerazioni sociologico-politiche non necessarie al fine del decidere.

PIERO MARTELLO

Presidente del Movimento per la giustizia

Non condivido quello che ha detto il collega Cicala sul fatto che ci sono parti della Costituzione che piacciono ai magistrati e altre che a loro non piacciono. A noi magistrati piace tutta la Costituzione e difendiamo tutta la Costituzione, a partire dall'art. 1, che rimette l'esercizio della sovranità anche al Parlamento. Abbiamo sempre rispettato il Parlamento e credo che nessuno, da questo punto di vista, possa fare dei rilievi all'Anm. Ma il rispetto per la funzione legislativa non può essere inteso nel senso che ai magistrati, in quanto cittadini e in quanto titolari di una funzione pubblica, possa essere inibito di dire la loro opinione sulle leggi durante il percorso legislativo che ne precede l'approvazione. Io credo anzi che sia un dovere per noi intervenire nel dibattito, perché la nostra funzione, la nostra competenza comporta il dovere di dire la nostra argomentata opinione.

Così come dovrebbe essere un dovere dei nostri interlocutori ascoltare questa nostra opinione, e quella di tutti gli altri soggetti egualmente qualificati, prima di deliberare, anziché fare leggi che hanno avuto il connotato della ripicca, del *revanchismo*, del dispetto per reazione a veri o presunti torti della magistratura.

Ma torno al discorso della Costituzione: doverosamente, legittimamente noi magistrati come singoli e come Associazione abbiamo esercitato il nostro diritto/dovere di critica, così come abbiamo esercitato il nostro dovere di proposta. Infatti non è mai mancato da parte dell'Anm il contributo delle proprie proposte sui temi della riforma della giustizia e dell'ordinamento giudiziario. Non ci siamo mai isteriliti nella protesta o nella contrapposizione, ma oltre a dire quali erano le cose che non condividevamo, abbiamo anche proposto le nostre soluzioni.

A proposito di principi costituzionali, mi sarebbe piaciuto sapere dal collega Cicala in quale contesto costituzionale e in quale contesto di rapporto tra le Istituzioni egli inquadra gli interventi (recenti e meno recenti) di alte cariche di governanti di questa Repubblica. In quale cornice costituzionale andrebbero inquadrate le accuse, le offese – non la critica motivata, ma le offese – che davvero non voglio qualificare, perché credo che si debba rispetto alle cariche istituzionali, sempre e chiunque al momento ne sia investito. Quando il Presidente del Consiglio arriva a parlare, riferendosi a magistrati, di «turismo sessuale» o di argomenti analoghi, credo che si giunga al di sotto del livello della decenza politica, culturale, istituzionale. Come si inquadra l'intervento a freddo, non motivato, del Presidente del Consiglio a proposito delle istruttorie dei colleghi di Milano sugli scandali bancari di questi ultimi

mesi? Se c'è un'istruttoria che è ineccepibile sul piano non solo dei contenuti (che non conosco), ma sul piano della riservatezza (ricordate le accuse di protagonismo che in passato venivano fatte a chi forniva notizie sulle proprie istruttorie?) è proprio quella condotta in questi mesi dalla Procura della Repubblica di Milano. I colleghi di Milano si sono occupati di un'inchiesta di grande risonanza e di grandi ripercussioni nell'economia e nella società senza che abbiano mai dato un'intervista, una dichiarazione ai giornali, senza che mai sia trapelato nulla al di fuori degli atti d'ufficio. Quindi con un'encomiabile riservatezza. Ma anche questo non basta a taluni esponenti politici di questa maggioranza. Non basta perché non è vero che quello che dava fastidio era il protagonismo dei giudici. Quello che dava fastidio – e che dà fastidio – è che i giudici si interessino a certi argomenti, che i giudici *osino* interessarsi di certi argomenti, che invece debbono restare fuori del loro intervento; perché quello che si vuole e che la riforma dell'ordinamento giudiziario persegue è non solo il giudice burocrate ma il giudice timido e timoroso, il giudice che possa essere fermato (o che addirittura si fermi da solo) davanti alle soglie dei palazzi importanti, di fronte alle questioni e ai temi che non deve toccare. Non voglio dire null'altro sull'inchiesta perché non la conosco, come non la conosce, del resto, il Presidente del Consiglio. Posso soltanto dire che tutte le fasi di questa istruttoria hanno registrato la piena difesa dei diritti degli imputati, che sono stati esercitati tutti i controlli e i vagli che la legge prevede; e, quindi, ora c'è il dovere *per tutti* di non fare critiche generiche e generali. Se il Presidente del Consiglio, come qualunque altro cittadino, ha motivo di dolersi fa bene a farlo, ma argomentando le sue critiche con fatti e circostanze.

Ma sembra ormai diventata un'abitudine quella di parlare in generale e di gettare discredito indistinto sulla categoria. E, ancora a proposito di principi costituzionali, mi piacerebbe sapere che cosa ne pensa il collega che prima di me ricordava la Costituzione, del principio costituzionale dell'art. 110, che affida al Ministro l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Che tipo di risposta ha dato questo Ministro al suo preciso dovere di organizzare i servizi funzionali all'amministrazione della giustizia? Non voglio richiamare quello che abbiamo osservato in tutti questi anni di governo; voglio richiamare solo fatti recenti. Voglio ricordare che il mese scorso il Ministro è andato in Parlamento a fare la relazione sulla giustizia, e ha svolto un intervento ispirato a trionfalismo, con un'altisonanza degna di miglior causa; e ha citato fra i risultati quelli relativi alla assegnazione dei computer. Peccato che dopo due giorni abbia emanato una circolare con la quale si prescrive che i fondi di bilancio per l'assistenza informatica venivano tagliati al 15 per cento: non *del* 15 per cento, ma *al* 15 per cento!

Spero che oggi avremo una risposta da parte del Ministro su quello che egli sta facendo in vista del 1° marzo, del giorno cioè in cui le imprese che hanno il compito dell'assistenza informatica hanno detto che cesseranno di dare questa assistenza perché non ricevono i pagamenti da lungo tempo.

Se non vi sarà qualche intervento dell'ultima ora, credo che per molti di noi il computer dal 1° marzo si trasformerà in un soprammobile da scrivania. Al primo guasto (ben probabile, anche perché molti dei computer sono vecchi e obsoleti) nessuno potrà fare la necessaria manutenzione e, quindi, il computer resterà solo ad occupare spazio sulla scrivania dei giudici.

Che cosa deve fare l'Associazione, che cosa deve continuare a fare muovendosi nella linea che ha sempre osservato? Occorre continuare a mantenere senso di responsabilità, perché in un contesto in cui molti dimostrano di non avere senso di responsabilità, credo che il principale contributo che noi possiamo dare come magistrati singoli e come Anm sia quello di non scendere sul terreno della rissa. Non lo abbiamo fatto sinora, checché se ne dica, e non lo faremo nel futuro, perché noi abbiamo senso di responsabilità, noi abbiamo senso dello Stato e intendiamo continuare ad averlo anche per conto di chi ne ha poco.

Perché anche così si difende la giurisdizione.

È un dovere che abbiamo non solo nei nostri confronti, ma è un dovere che abbiamo nei confronti dei cittadini, in nome dei quali continuiamo ad esercitare la giurisdizione e ad amministrare la giustizia.

GIUSEPPE MARIA BERRUTI

Consigliere, Corte di cassazione, Unità per la Costituzione

Il dibattito sull'ordinamento giudiziario è stato un'inevitabile trappola, perché ci ha costretto ad opporci, ed a dimenticare che la partita era più complessa. Che andava oltre le norme becere che compongono la legge n. 150.

Perché l'intento vero di chi ci ha spinto verso un'opzione che non poteva che essere compatta, come è stata, era di dare al Paese l'immagine di una magistratura politicizzata nel senso più pettegolo.

Allora il tema dell'efficienza e del suo rapporto con la giurisdizione deve scontare e tenere ben presente la sua dimensione politica.

E dobbiamo evitare che l'agenda delle questioni sia solo quella, pure necessaria, della sospensione della 150.

L'Anm è un fondamentale interlocutore nel dibattito culturale e pratico sul diritto, e sul suo cambiamento. O almeno lo è stata. Oggi dobbiamo capire se lo è ancora.

E lo spunto per capire può essere anche quello dell'efficienza, se lo usiamo bene. Che vuol dire efficienza nel quadro dei valori costituzionali che connotano la giurisdizione: fare più sentenze, depositarle nei termini, celebrare più presto i processi? Anche.

Ma la nostra efficienza deve essere meno aziendale. Più consapevole della funzione del giudice.

Perché, quando si introducono nel sistema leggi come la riforma delle impugnazioni nel processo penale, o le prescrizioni sempre più strette, e nel processo civile norme che incentivano i giudizi, non si può attendere l'avvento del buon legislatore che alla fine ci farà tornare al tempo antico, bisogna adottare una dimensione meno inerte, meno eguale sempre a se stessa, di pura natura quantitativa, del concetto di efficienza.

Efficienza, per noi, vuol dire anzitutto evitare che la quantità divenga determinante della qualità della giurisdizione, e di supplire alla carenza dei servizi che spettano al ministro, quale che sia il governo, perché il rischio della supplenza è di confondere, nella mente dei più giovani anzitutto, la giurisdizione con l'amministrazione e di far passare il modello burocratico in modo sempre meno avvertito.

Ma questo è solo il primo approccio al tema, che è più complesso e per mio conto impone di capire che comunque si concluda la vicenda politica generale e quella, connessa, dell'ordinamento giudiziario, deve anche cambiare il modo di fare associazione.

Il nostro tempo vive la crisi di due grandi principi: quello di completezza degli ordinamenti e quello dell'astrattezza e generalità della

norma. Crisi che testimoniano della velocità del cambiamento. La risposta giudiziaria alla mole della domanda rischia di essere inattendibile per la sua frammentarietà.

Il carattere della giurisdizione che regola il caso diventa debolezza. Perché la sentenza viene percepita come portatrice di principi, e dunque le sentenze appaiono contraddittorie, o peggio, politiche. Questo il problema da risolvere. E non credo che la risposta possa essere quella della scuola. Credo che la risposta debba venire dall'Associazione, se essa vuol conservare la sua funzione storica di matrice della cultura del giudice.

Tuttavia, temo, noi non abbiamo più un progetto comune di giurisdizione.

Mi rendo conto della gravità del mio timore, ma la contingenza storica legittima la sincerità più brutale.

Come sa bene chi rammenta il grande tormento della svolta di Gardone, la nostra vita di magistrati è intessuta dalle nostre accettate diversità.

Noi siamo partecipi del modello costituzionale che legittima tutte le culture democratiche, quelle che accettano il metodo, le forme, il rito della democrazia.

Non so dire se le differenze che ci connotano sono oggi maggiori delle ragioni per sentirci espressione di un'unica condivisa funzione. So che certamente non veniamo percepiti come siffatta espressione.

E credo che oggi non vi sia la grande battaglia salvifica ed unificante dell'attuazione della Costituzione come norma immediatamente precettiva.

Anzi temo che la battaglia contro un ordinamento giudiziario assurdo ci possa far accettare una sbagliata nozione di efficienza alla quale si rischia di sacrificare l'accettazione delle nostre diversità.

Credo che il cambiamento, la confusione delle lingue e la cattiva politica, ci abbiano diviso molto.

La legge elettorale e la sovradimensione della rappresentanza consiliare della Corte; i titoli scientifici come strumento di valutazione del giudice e la corsa all'accaparramento delle riviste giuridiche di maggior peso: tutti temi e problemi sui quali non vi è stata una riflessione politica comune, capace di far prendere in considerazione le nostre diverse sensibilità.

È possibile essere spaccati come siamo su questi temi e dirsi partecipi della stessa cultura? Che fine ha fatto la sintesi politica delle nostre specificità culturali?

Che cosa vuol dire che il giudice deve guardare a ciò che accade al tavolo accanto? Si vuole forse riempire il vuoto di progetto con l'asso-

luta omologazione? Vi è forse che la cattiva politica generale, la sua beccera, ignorante aggressività stanno risvegliando le antiche tentazioni del giudice etico, titolare di un potere rigeneratore, il quale impone che tutti i giudici pensino allo stesso modo?

Allora il problema oggi è di trovare principi, diritti e doveri condivisi in modo più credibile dell'attuale generico e retorico ricorso a formule che abbiamo consumato per trarne tutti i possibili significati.

Dobbiamo individuare un progetto moderno, laico ed essenziale di giurisdizione, che proprio nella diversità culturale delle persone fisiche che interpretano la legge fondi l'attitudine dell'interpretazione ad adeguare l'ordinamento.

Una libera associazione di giudici si legittima in virtù di un legittimo progetto di giurisdizione. Altrimenti è una rappresentanza di interessi, un sindacato, se va bene. Non ciò che l'Associazione è stata per la democrazia del Paese.

Se l'Associazione riuscirà a trarre dalla contingenza l'insegnamento a cercare insieme, ed a mantenere nella pratica politica, un progetto comune che sia lo spazio moderno delle diversità, allora la casa resterà comune. Altrimenti, di fatto, cadremo verso il bipolarismo. Proporremo al Paese due modi di fare giustizia e poi, magari con i sondaggi, cercheremo i consensi necessari.

Ma questo non sarebbe cultura della giurisdizione.

LIVIO PEPINO

Consigliere, Corte di cassazione

1. Per calibrare, in questa difficile fase, le scelte e le politiche della magistratura associata (e, insieme, i comportamenti dei singoli magistrati e dell'organo di governo autonomo della magistratura) è necessario analizzare i termini della situazione in cui operiamo, ovvero i caratteri della *anomalia del caso italiano*. Più in particolare, occorre verificare il fondamento dell'affermazione, supportata da una ossessiva e risalente campagna mediatica, secondo cui tale anomalia risiederebbe in un eccessivo *interventismo* della magistratura. Infatti, se così fosse, la ricorrente richiesta a pubblici ministeri e giudici di fare un *passo indietro* sarebbe giustificata e avrebbero un fondamento interventi normativi finalizzati a favorirlo; mentre, ove altro fosse il carattere dell'anomalia evocata, occorrerebbe cercare altrove per individuare interventi appropriati.

Orbene, chiunque guardi la realtà con occhi attenti e non preconcetti deve riconoscere che, al di là di soggettivi e marginali eccessi o sbavature, l'anomalia del caso italiano non sta nell'eccesso di interventismo dei magistrati ma nell'abnorme rifiuto di ampi settori della politica e del potere economico (espresso con toni di inaudita violenza) nei confronti delle regole e del controllo di legalità espresso dalla giurisdizione. È questa l'anomalia che sta minando l'equilibrio delle istituzioni e la fiducia dei cittadini nella giurisdizione.

Sia ben chiaro. L'effetto dirompente in sé di una pluralità di procedimenti penali a carico del Presidente del Consiglio (e dei suoi stretti collaboratori) per reati di estrema gravità è ovvio e non può essere *indolore*. Ma una democrazia forte deve saper distinguere la saldezza delle istituzioni dai personali interessi di singoli. Non si può non ricordare che il presidente Clinton fu lambito, durante i suoi due mandati presidenziali, da ben sette procedimenti penali, tutti palesemente infondati o per fatti di scarso rilievo pubblico, senza che ciò abbia provocato non già una *guerra* ma nemmeno parole di critica nei confronti della magistratura.

E invece, nel nostro Paese, mentre il Presidente del Consiglio definisce le Procure della Repubblica come realtà più pericolose delle organizzazioni criminali, il suo portavoce propone di istituire una Commissione parlamentare di inchiesta «per accertare se ha operato e opera tuttora nel nostro Paese un'associazione a delinquere con fini eversivi, costituita da una parte della magistratura, con lo scopo di sovvertire le democratiche istituzioni repubblicane». Sta qui – all'evidenza – l'anomalia del caso italiano, ché questi atteggiamenti sono non soltanto in-

sulti dissennati, ma elementi che erodono le basi stesse del sistema democratico e del ruolo della giurisdizione (la fiducia dei cittadini, l'esistenza di principi sottratti alla regola di maggioranza, il ruolo di garanzia dei giudici). Con il rischio che si ripeta la situazione descritta, con riferimento all'età di Commodo, da E. Gibbon in *Declino e caduta dell'impero romano*, secondo cui «l'attuazione delle leggi era diventata venale e arbitraria» e «un criminale benestante poteva non solo ottenere l'annullamento di una giusta sentenza di condanna, ma anche infliggere all'accusatore, ai testimoni e al giudice la punizione che più gli piaceva».

Se questa è la situazione l'associazionismo dei magistrati deve essere all'altezza del compito: composto, equilibrato, capace di non partecipare alla rissa ma assolutamente fermo e intransigente nella denuncia, nella testimonianza, nella fedeltà alla Costituzione repubblicana che resta per noi l'unico irrinunciabile punto di riferimento. Guai a timidezze o passi indietro!

2. Per screditare il ruolo di controllo di legalità della giurisdizione e l'impegno anche culturale della parte migliore della magistratura in difesa delle regole e dell'uguaglianza si assiste in questi giorni al revival un po' grottesco di alcune parole magiche coniate o strumentalizzate *ad hoc*: in particolare, la *parzialità* e la *politicizzazione* dei giudici.

Sul punto deve venire dal congresso una risposta senza tentennamenti e senza incertezze.

Un giudice parziale non è un cattivo giudice. È semplicemente un *non giudice*: è un'altra cosa. Lo sappiamo bene e per questo difendiamo l'assetto di una magistratura soggetta «soltanto alla legge» (che, come diceva Giuseppe Borrè, vive di quel «soltanto» e significa *disobbedienza* a tutto quello che legge non è). Lo sappiamo bene e per questo, a differenza di chi ci accusa di parzialità, abbiamo come metro del nostro agire le regole e non la *convenienza* contingente; per questo continuiamo ad avere come stella polare della nostra funzione il principio del garantismo proclamato da Luigi Ferrajoli, secondo cui il *proprium* della giurisdizione è «assolvere in assenza di prove anche quando la maggioranza vuole la condanna e condannare in presenza di prove anche quando la maggioranza vuole l'assoluzione». Lo sappiamo bene; ma tutto questo non ha nulla, proprio nulla, a che vedere con la partecipazione dei giudici e delle loro associazioni al dibattito culturale e politico sui grandi temi delle istituzioni, dei diritti e della giustizia.

Muovendo da questa impostazione di fondo è possibile affrontare correttamente quello che sembra essere il tema del giorno (pur non essendo il più importante): il *prestito* di magistrati alla politica attiva ovvero le candidature di magistrati alle elezioni politiche. Personalmente

condivido l'opportunità (sottolineata appena due giorni fa in un comunicato dell'Associazione nazionale magistrati) di mettere, al riguardo, regole, limiti, *paletti* (o meglio di potenziare e razionalizzare quelli già esistenti). Aggiungo che le candidature politiche dei magistrati (a cui sono personalmente del tutto alieno) sono state sempre – e ancor più saranno – un fatto quantitativamente irrisorio. E tuttavia non intendo prestarmi, anche solo con il silenzio – e credo che altrettanto debba fare l'Associazione nazionale magistrati – all'operazione politico-culturale in atto tesa a indicare in tali candidature la *prova provata* della *parzialità* dei magistrati e della giurisdizione. Non intendo prestarmi a questa operazione perché si tratta di un falso grossolano, che non può trasformarsi in verità solo in virtù della grancassa di supporto di un'informazione *drogata*. I prestiti di magistrati alla politica non sono stati e non sono tutti uguali. A fare la differenza non è, ovviamente, la collocazione partitica o parlamentare, bensì il modo in cui il passaggio dall'una all'altra funzione è avvenuto (e avviene) e quello in cui le nuove funzioni vengono esercitate. Ci sono stati e ci sono, in diverse collocazioni politiche (ripeto, in diverse collocazioni politiche), magistrati che hanno portato nelle aule parlamentari con dignità e indipendenza la cultura della giurisdizione, delle regole, dei diritti; e ce ne sono altri che a questo ruolo alto e nobile hanno preferito quello della partecipazione a mediocri giochi di potere e a operazioni di mortificazione della giurisdizione e delle regole (a volte, finanche, prestandosi a *rendere servizi*). Non è difficile distinguerli: basta leggere i giornali e controllare i nomi che accompagnano leggi, emendamenti o relazioni che hanno occupato in questi anni la scena politica. Non è difficile distinguerli: basta guardare a quali candidature sollevaranno polemiche e a quali saranno riproposte *senza polemica alcuna*... Non facciamo confusioni. Confondere gli uni con gli altri non è fare opera di verità e non aiuta a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati e nemmeno l'immagine di indipendenza (a cui ci richiamano, giustamente, il Capo dello Stato e, ipocritamente e strumentalmente, molti altri anche tra le più alte cariche istituzionali).

3. Ci aspetta – qualunque sia l'esito delle prossime elezioni politiche – una stagione difficile.

La nuova legge di ordinamento giudiziario è la punta dell'*iceberg* di un'operazione politica ben più estesa. È una legge sbagliata, a-costituzionale quando non apertamente anticostituzionale, ingestibile. Ma non è priva di allettamenti e lusinghe, di rinvii a privilegi possibili e a trattamenti di favore (paralleli, per esempio, a quelli accordati a chi ha ben servito al Ministero). È, dunque, anche una legge che tende a dividere e a creare una frattura nella magistratura.

Di ciò devono essere consapevoli i magistrati, l'Associazione e le sue componenti, il Consiglio superiore. Dovremo *tutti* – senza eccezioni né diserzioni – essere all'altezza della situazione e porre in essere un'attività *alta* di contrasto culturale, politico e tecnico. Si tranquillizzino i critici *a qualunque costo*: rispetteremo, come sempre, con lealtà le leggi dello Stato e non ci appartiene il *disfattismo*. Ma continueremo in una battaglia politico-culturale di denuncia dell'irrazionalità e della *deformità* della legge per chiedere all'attuale maggioranza un ripensamento e a una maggioranza diversa il coraggio e l'intelligenza di cancellare con un tratto di penna questa operazione di pura ostilità nei confronti della funzione di giustizia. E porremo in essere tutti gli strumenti che l'ordinamento consente (conflitti, incidenti di costituzionalità e via elencando) per contrastarne gli effetti eversivi del sistema.

E tutto ciò faremo non per immobilismo o disinteresse alla richiesta diffusa di miglioramento della giustizia. Ciò che vogliamo è esattamente il contrario. Non ho il tempo di argomentare le proposte in tale direzione (peraltro agevolmente consultabili nella pubblicistica di Magistratura democratica e dell'Associazione), ma non voglio sottrarmi a indicare il modello di giudice che vorrei e per cui credo si debba lavorare. Lo traggio da un *decalogo* in uso nella scuola dei magistrati canadesi, che, fino a quando, prima di approdare in Cassazione, ho avuto un ufficio, ho tenuto inquadro a fianco della mia scrivania: «Sii gentile / Sii paziente / Sii dignitoso / Sii sollecito / Sii laborioso / Non prenderti troppo sul serio / Non abbandonare il senso comune / Non temere il cambiamento / Ricordati che non ci sono processi non importanti / Ricordati che anche tu potrai essere giudicato».

ANTÓNIO CLUNY
Presidente Medel

Amici, mi trovo qui in nome della Medel, qui fra magistrati italiani, per salutarvi e condividere le riflessioni e le preoccupazioni che tutti noi avvertiamo in questo momento.

Medel è lei stessa il risultato della difficile strada percorsa, sin dalla metà del ventesimo secolo, dalla magistratura e dalla cultura giuridica e giudiziaria italiana per dare un senso più democratico all'azione della giustizia, un senso che la portasse a superare la mera regolazione di conflitti interindividuali, per progettarla nella concretizzazione quotidiana della cittadinanza piena e dei diritti annunciati nella Costituzione.

Oggi la preoccupazione – vera o simulata – per la cosiddetta efficacia della giustizia può rappresentare un alibi; un problema reale può essere strumentalizzato per nascondere la preferenza per un modello di giustizia che favorisce gli interessi economici e la sicurezza del commercio a scapito dell'attuazione effettiva dei diritti costituzionali.

Efficacia non significa sempre effettività. Non esiste, è vero, effettività della giustizia senza efficacia. Possiamo, tuttavia, avere un'efficacia che, essendo limitata nel suo ambito e oggetto, non assicuri e addirittura comprometta l'effettività della giustizia, quindi, la garanzia giudiziaria per la difesa dei diritti dei cittadini, che è un imperativo costituzionale degli Stati democratici.

In nome del processo di globalizzazione e della necessità di rafforzamento della competitività internazionale delle economie nei diversi Paesi, sono posti in causa, un po' in tutta Europa, i diritti sociali, le libertà civili che li sostengono, i diritti culturali dei popoli e l'accessibilità da parte dei cittadini alla giustizia.

La trasformazione del diritto sostanziale, i cambiamenti delle leggi procedurali e le progettate riforme dell'ordinamento giudiziario riflettono, ciascuno per sé e tutti insieme, il significato politico coerente dell'evoluzione politica negli ultimi tempi in Europa e nel mondo.

Si assiste ad una fuga verso il diritto privato nell'ambito degli istituti di diritto amministrativo, al tentativo di trasformazione della procedura penale in processo di parti, il diritto e i codici del lavoro, a loro volta, sono convertiti in diritto sussidiario dei contratti firmati da parti disuguali.

Infine, la legge e il diritto a noi noto cambiano, perdono universalità e forza nell'ambito nazionale e, a livello internazionale, gli accordi bilaterali tra i governi dei Paesi e le grandi corporazioni economiche e finanziarie si sovrappongono ai diritti consacrati nelle Costituzioni democratiche. Tutto ciò senza che, nel frattempo, sia stato possibile co-

struire veri ordinamenti soprannazionali che garantiscano un nuovo e più ampio piano di cittadinanza che estenda a tutti – nazionali e stranieri – i diritti, le libertà e le garanzie conseguiti sin dalle rivoluzioni liberali fino ai nostri giorni nell’ambito dello stato nazione.

Nel frattempo, il diritto umanitario ha difficoltà nell’affermarsi e molti di coloro che prima si battevano per i diritti umani e li impugnavano come bandiera di civiltà, rifiutano oggi la giurisdizione del Tpi e mantengono prigionieri al margine delle giurisdizioni nazionali e internazionali.

Si assiste anche ad un incremento delle misure repressive nell’ambito della lotta contro il terrorismo che rischiano di compromettere diritti fondamentali e, allo stesso tempo, alla preoccupazione di creare un diritto processuale penale “liberalizzante” quando siano implicati politici ed alti esponenti del mondo dell’economia.

È in quest’ambiente d’incertezza nei riguardi del diritto e dei diritti che in certi Paesi – come l’Italia, la Francia, il Portogallo –, gli statuti dei magistrati e la loro indipendenza sono messi in causa in modo oltraggioso.

La composizione dei Consigli superiori, le loro attribuzioni e l’autonomia del pubblico ministero sono continuamente biasimate dal potere politico e dai *media* che dipendono direttamente dal potere economico e finanziario.

Le decisioni del potere giudiziario, principalmente quelle che, in qualche modo, mettono in discussione gli interessi di chi governa o punzecchiano l’immagine dei protagonisti politici, sociali o mediatici, sono immediatamente accusate d’abuso di potere e giustificate dalla crociata moralista di giudici e procuratori contro il potere legittimo.

L’idea che la legge penale deve essere uguale per tutti è quotidianamente messa in causa. Le leggi che regolano e proteggono i diritti sociali delle diverse categorie di cittadini sono accusate di costituire illegittimi privilegi e impedire il progresso dell’economia e della sua competitività. L’autorità delle decisioni giudiziali che evocano e si basano sui diritti costituzionali è messa in questione e considerata intervento politico.

È in questo contesto che la ricerca di una responsabilità comune dei magistrati, sviluppata negli ultimi decenni dall’associazionismo giudiziario, appare come un pericolo per il potere. Il potere pretende di restare al di fuori dei controlli di legalità.

Del resto tutto l’associazionismo – dai sindacati alle associazioni di cittadini – è classificato come corporativismo; è come se fossimo ritornati ai tempi del liberalismo puro e duro in cui a coloro che lavoravano nelle manifatture era vietato il diritto di riunione e associazione perché

non fosse messo in causa il sacrosanto diritto di proprietà degli imprenditori.

L'Italia, pioniere del moderno associazionismo giudiziario – un associazionismo che ha cercato di progettare l'azione della giustizia per la comprensione integrale dei problemi sociali di coloro che a lei ricorrevano, permettendo che essa si umanizzasse e rispondesse con l'effettività dei diritti costituzionali ai conflitti che le erano sottoposti – l'Italia, dicevo, è oggi il Paese più esposto a quest'offensiva ideologica del liberalismo radicale, che s'impone onnipresente, senza risposta politica consistente nel seno dello spazio democratico.

I magistrati italiani sono accusati in continuazione d'interferenza e azione politica, solo perché tengono molto alla Costituzione e perché vogliono prendere sul serio i diritti in essa consacrati.

Il vostro atteggiamento coraggioso, l'equilibrio e la correttezza dimostrate di fronte alle gravi provocazioni di cui siete bersaglio hanno costituito per tutti noi un esempio di compromesso responsabile tra la comunità, la cittadinanza, la democrazia e lo Stato di diritto.

Amici, il vostro esempio è anche la nostra forza. Ieri, come oggi, abbiamo imparato con i magistrati italiani ad affrontare le nuove e difficili realtà sociali del mondo contemporaneo.

La vostra lotta e l'immagine in lei posta sono la prova che lo Stato di diritto non è un'utopia sconfitta.

«Le utopie sono i sogni della ragione» diceva Octávio Paz.

Il fatto che quest'utopia – l'utopia dello Stato di diritto – non sia mai stata così negata e criticata è solo una forma nuova per attaccare le fondamenta della modernità, della ragione e, in ultima istanza, della pace¹.

Qui vi lascio quindi la testimonianza del nostro apprezzamento, della nostra solidarietà e del nostro ringraziamento per il vostro esemplare atteggiamento.

¹ *Poésie et Modernité*, Le Débat, settembre-dicembre, 1989, p. 5.

COSIMO FERRI

Componente della Giunta esecutiva centrale dell'Ann

Il momento che sta vivendo la magistratura italiana è certamente uno dei più difficili e provare a fare un'analisi di questi ultimi anni è davvero sconcertante.

La recente riforma dell'ordinamento giudiziario, che come più volte si è detto si è prefissata lo scopo di riformare i magistrati e non la giustizia, desta certamente maggiore preoccupazione nei magistrati più giovani, i quali dovranno convivere con regole e metodi nuovi che danno un'idea diversa della magistratura rispetto a quella che essi immaginavano e che hanno conosciuto nei primi anni di carriera.

Il tentativo evidente del potere politico è quello di affermare la propria supremazia sul potere giudiziario, ed anzi quello ancora più palese di non riconoscere più la magistratura come un potere.

Vivere questo clima per noi addetti ai lavori, che con serietà ed imparzialità svolgiamo il nostro lavoro, non è facile, perché subiamo una lesione dell'autonomia e dell'indipendenza proprio mentre i cittadini ci chiedono una giustizia sempre più giusta e imparziale, senza comprendere però che tanto le regole processuali, quanto soprattutto gli assetti ordinamentali ai quali ha dato vita il legislatore in questi anni ci impediscono spesso di far coincidere la verità sostanziale con quella processuale. Il tutto a tacere del fatto – non sempre pienamente percepito dall'opinione pubblica – che i mezzi che ci vengono oggi forniti non consentono di avere una giustizia rapida ed efficiente.

In questi anni la magistratura associata, stanca di questi continui attacchi ingiusti e privi di fondamento, ha cercato di aprirsi alla società, di dialogare con i cittadini per far comprendere la reale situazione e spiegare – anche svolgendo una necessaria autocritica – i perché di tanti interrogativi che la gente si pone.

Questa esigenza di chiarezza verso l'opinione pubblica, tuttavia, non ci esime dal dovere di denunciare, ancora una volta, i tentativi del legislatore di incidere sulle garanzie che la Costituzione riconosce agli appartenenti all'ordine giudiziario e la cui protezione – non bisogna mai cessare di ricordarlo a quanti ci ascoltano – è funzionale proprio ad una migliore tutela dei diritti del cittadino.

In questo quadro il pericolo maggiore, a mio parere, è certamente il tentativo del potere politico – che trova le proprie radici non da ora, ma negli anni – di ridurre al minimo la discrezionalità del giudice, che di questo passo diventerà un funzionario statale, chiamato all'assolvimento dei propri compiti secondo una logica puramente burocratica e non più in grado, quindi, di soddisfare le sempre nuove e mutevoli domande di giustizia che provengono dalla società civile.

In tal modo, dunque, si contraddice l'essenza della nostra posizione istituzionale, se è vero che la stessa Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 18 del 1989, ha sottolineato come il rispetto dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura implichi l'impossibilità di sindacare, in sedi diverse da quelle processuali a tal scopo istituzionalmente preposte, l'attività tanto di autonoma valutazione dei fatti e delle prove quanto quella di imparziale interpretazione delle norme di diritto.

Ecco perché debbono essere valutate con profondo disfavore quelle iniziative legislative – già realizzate oppure *in fieri* – che mirano a ridurre la libertà d'interpretazione del testo normativo, o ad incidere su di essa, per una malintesa necessità di restituire efficienza al sistema.

In realtà l'efficienza del sistema non si ottiene con la riduzione dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati e questo va ripetuto all'unisono e senza incertezze.

Duplici è, invece, il pericolo al quale siamo sottoposti, perché da una parte è in atto il tentativo di arrivare ad una giustizia sempre più "privatizzata" e dall'altra di ridurre l'incidenza e la discrezionalità del giudice nel settore sempre più ristretto che gli rimane.

Invero, la giurisdizione ordinaria si sta svuotando sempre più, se pensiamo a tutte le materie trasferite alle *autorities* ed alla riserva esclusiva di impugnare i loro provvedimenti di fronte al Tar. Né minori preoccupazioni suscitano le scelte normative – penso in particolare a quella di attribuire ai giudici di pace la competenza a decidere in ordine alle espulsioni degli immigrati extracomunitari – di sottrarre al vaglio della magistratura togata materie incidenti, addirittura, sull'esercizio di diritti di libertà.

Ma, come dicevo, un ulteriore indice della radicale sfiducia (a tacer d'altro) che il legislatore nutre nei nostri confronti è la progressiva erosione – testimoniata da molteplici interventi, posti in essere negli ultimi anni – della sfera di discrezionalità spettante al magistrato nell'esercizio delle sue funzioni.

Basti pensare, in tale prospettiva, dapprima alla riformulazione dell'abuso d'ufficio, alle norme nuove in materie di permessi premio, fino alle ultime novità in materia di droga, ed a quelle della legge *ex Cirielli* (in relazione all'applicazione delle generiche, al calcolo della pena in tema di continuazione, al giudizio di equivalenza per i recidivi), senza dimenticare il recentissimo intervento in materia impugnazioni che limita i poteri del pm in un processo in cui si chiede e si professa la parità tra le parti, in nome della quale – con evidente paradosso – si è persino preteso di giustificare una riforma ordinamentale che, di fatto, realizza una "strisciante" separazione delle carriere dei magistrati *requirenti* e *giudicanti*.

Destano inoltre allarme – sempre con riferimento alle limitazioni che la discrezionalità del magistrato sembra destinata ineluttabilmente a subire – anche taluni interventi legislativi laterali rispetto alla riforma dell'ordinamento giudiziario.

Mi riferisco, per l'esattezza, alla scelta compiuta dal recentissimo d.lgs. n. 40 del 2006 di dare vita – nel quadro di un intervento pur diretto a valorizzare la funzione nomofilattica della Corte di cassazione – ad un sistema che non pare del tutto compatibile con il principio costituzionale della soggezione del giudice soltanto alla legge. Previsioni, difatti, come quelle contenute nei “novellati” testi degli artt. 363 e 374 del codice di rito civile recano il rischio che il nostro sistema si avvii impropriamente a strutturarsi – in mancanza, peraltro, degli strumenti che gli ordinamenti stranieri conoscono per evitare il pericolo di una “sclerosi” nell'interpretazione della legge – secondo il modello della vincolatività del precedente giudiziario.

In questo modo, peraltro, si sconfessa il lavoro eccellente creato in questi anni dalla giurisprudenza di merito che con importanti pronunce ha contribuito – valga questo tra i tanti possibili esempi – a sviluppare innovative teorie in materia di illecito aquiliano, segnatamente in tema di danno alla persona, determinando così un costante arricchimento degli strumenti di tutela a disposizione dei cittadini.

Ma, come detto, è soprattutto la riforma dell'ordinamento giudiziario ad allarmarci maggiormente.

La magistratura associata chiedeva ed auspicava una riforma seria, che toccasse i veri problemi della giustizia e che rendesse il sistema più efficiente.

La strada non era certamente quella che ha voluto intraprendere il Parlamento, anzi...

Non ci ha convinto, né continua a convincerci il sistema dei concorsi, destinato ad incidere soprattutto su coloro che sono ancora magistrati di tribunale, i quali dovranno sostenere ben due concorsi per diventare magistrati d'appello e poi di Cassazione.

Si potrà difatti accedere alle funzioni di secondo grado dopo 8 anni, previo concorso per titoli ed esami, ovvero dopo 13, previo concorso per titoli. Alle funzioni di legittimità, invece, l'accesso sarà possibile dopo tre anni di esercizio delle funzioni di secondo grado, previo concorso per titoli ed esami, o dopo 18, previo concorso per titoli.

In tal modo si sottopongono i colleghi più giovani ad una vera e propria corsa ad ostacoli (che pare destinata fatalmente ad incidere sull'efficienza del servizio giustizia, giacché ciascun magistrato sarà indotto a risparmiare energie e tempi lavorativi, per destinarli alla preparazione dei concorsi), senza, d'altra parte, introdurre norme per riorganizzare

gli incarichi direttivi e semidirettivi, ai quali si accederà solo e sempre a fine carriera.

Quali sono quindi le prospettive, specie per i magistrati meno anziani?

Il sistema dei concorsi non agevola la specializzazione e pertanto l'esperienza culturale e sul campo formata da tanti colleghi (destinati a funzioni di giudice del lavoro, dell'esecuzione mobiliare o immobiliare, di giudice fallimentare o di sorveglianza) resterà un patrimonio non utilizzabile per la progressione in carriera. A proposito della quale, pertanto, non può che sottolinearsi come sia un'illusione il fatto che i concorsi consentano ai giovani di fare una più rapida carriera e di raggiungere traguardi professionali altrimenti preclusi, perché questo sistema – come strutturato – difficilmente consentirà agli aspiranti di conseguire tali obiettivi.

Un'altra norma, infine, che incide particolarmente sui più giovani è quella che ha introdotto la riorganizzazione dell'ufficio della Procura.

Invero, i sostituti procuratori diventano di fatto degli "impiegati" e sono sottoposti alla gerarchia del Procuratore capo che con criteri dallo stesso fissati, e quindi di fatto a suo piacimento, potrà delegare determinati affari ad uno o all'altro sostituto, rimanendo comunque il titolare unico dell'azione penale.

Si è passati, così, dalla designazione alla delega, dai criteri di assegnazione fissati dal Csm a quelli delineati dal singolo dirigente, fino alla possibile revoca della delega, con tanto di comunicazione al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

Tali novità, in sostanza, non consentono al singolo magistrato requirente di essere titolare dell'esercizio dell'azione penale (senza tacere i loro effetti, non ancora sufficientemente esaminati, sull'obbligo di "ricercare", e non solo "ricevere", la *notitia criminis*) e non lo tutelano in caso di revoca della delega, atteso che la norma non prevede che quest'ultimo possa fare osservazioni al Csm.

Esse, in definitiva, confermano ulteriormente quella radicale sfiducia nei confronti del singolo appartenente all'ordine giudiziario, e la volontà di imbrigliare il suo operato secondo logiche di "gerarchizzazione" che – una volta di più – attentano all'autonomia ed all'indipendenza della magistratura.

MICHELINA GRILLO

Avvocato, presidente dell'Organismo unitario dell'avvocatura italiana

Illustre Presidente, componenti la Giunta, signori magistrati tutti, in virtù dei rapporti sempre più assidui tra le rappresentanze politiche dell'avvocatura e della magistratura, e dei reciproci impegni di collaborazione che hanno caratterizzato tali rapporti, con il dichiarato comune obiettivo di offrire il contributo dei soggetti della giurisdizione per il miglioramento della giustizia in Italia, intervengo oggi in questo vostro congresso, porgendovi il saluto dell'avvocatura.

Gli avvocati italiani non sono tifosi, ma neppure semplici spettatori nel dibattito politico, ed intendono interloquire ad ogni livello sui temi afferenti il settore giustizia.

Non è un saluto di maniera, ma la conferma dell'attenzione costante dell'organismo di rappresentanza politica della classe forense ai momenti salienti in cui la magistratura associata si raccoglie per esprimere le proprie valutazioni e proposizioni in ordine agli snodi ed alle questioni principali, purtroppo ancor oggi per la più parte irrisolti, del sistema giustizia. È la conferma della volontà, per quanto ci riguarda mai venuta meno, di un'interlocuzione costante e collaborativa, nel condiviso assunto che avvocati e magistrati siano i due soggetti, paritariamente ordinati, indispensabili alla giurisdizione ed al suo esercizio. È espressione della volontà di portare ai vostri lavori un contributo concreto.

Ho ascoltato con interesse, nella mattinata di ieri, la relazione introduttiva del Presidente Riviezzo e le altrettanto interessanti relazioni successive, delle quali ho apprezzato il tono pacato e il taglio propositivo. La pacatezza è dote che ben si addice all'autorevolezza della funzione, e favorisce il prevalere dei contenuti rispetto alle polemiche.

Ho preso atto, nelle parole dell'amico Mario Fresa, del giusto riconoscimento del ruolo paritario che compete all'avvocatura nell'esercizio della giurisdizione, nel rispetto del dettato costituzionale, più e più volte richiamato, in quanto, a tacer d'altro, non può negarsi che la maggiore o minore considerazione tributata ai rappresentanti del libero Foro, investe inevitabilmente la visione e la valutazione dei mezzi e delle modalità con le quali assicurare al cittadino un'efficace ed effettiva tutela dei diritti. In questo positivo senso ho inteso interpretare l'attenzione rivolta anche all'autonomia e indipendenza della classe forense, alla sua adeguata formazione, e più in generale ad una riforma ordinamentale che da troppo tempo gli avvocati italiani inutilmente chiedono, essendosi anche dati carico di predisporre precisi e moderni articolati di proposta in tal senso.

Ho poi apprezzato gli spunti autocritici contenuti in alcune relazioni, soprattutto con riferimento all'atteggiamento della magistratura

associata all'epoca della ventilata ed osteggiata riforma Flick, e con riferimento all'utilizzo improprio, purtroppo sempre più diffuso, della magistratura onoraria. Ho apprezzato, senza nulla voler togliere ai meriti degli altri relatori, gli interventi del dott. Maresca, che efficacemente ha messo in luce la condizione e le problematiche dei giovani magistrati, per certi versi comuni alla giovane avvocatura, e del dott. Millo, che ha ben distinto le capacità del magistrato da quelle del dirigente, riconoscendo che vi sono competenze e saperi non necessariamente insiti nella formazione del giurista. Ciò perché il riconoscere le proprie responsabilità, come anche l'avvocatura da qualche tempo va facendo, è il modo migliore per rendersi ed essere credibili nel proporre soluzioni.

Altrettanto apprezzabile l'analisi del sistema penale, pur se non del tutto condivisa.

Non posso accettare però, mi sia consentito, che ancora una volta si vogliano ricondurre le cause dell'aumento del contenzioso al numero degli avvocati, ed al meccanismo tariffario, che si pretenderebbe incentivante, ma non è questa la sede per discutere di questo.

Proprio per i ricordati rapporti, e per il rispetto reciproco che li contraddistingue, desidero che questo mio breve intervento, come già in passate occasioni, sia caratterizzato dalla pacata ma ferma e non compiacente espressione delle valutazioni dell'avvocatura, sia pure com'è ovvio in questa sede assai succinte e certamente non esaustive, sui contenuti uditi e sui propositi affermati. Ciò anche, e soprattutto, laddove le posizioni divergono o si diversificano.

Su questa assise, e se ne riscontra ampia eco nelle relazioni tutte, incombe il tema della riforma dell'ordinamento giudiziario, che ha sì visto critiche sia da parte dell'avvocatura che da parte della magistratura, ma per motivi spesso opposti, che a ben vedere non si sono sostanziati unicamente nella mai sopita questione della separazione delle carriere.

Ci accomuna peraltro certamente una visione critica sul metodo adottato, e particolarmente sulla scarsa attenzione, sia nella fase di approvazione della normativa che nella fase successiva dei decreti delegati, così affrettata da far ritenere che gli schemi fossero da tempo già predisposti, alle voci ed al contributo dei soggetti della giurisdizione.

Sin dalle difficili giornate del vostro Congresso di Venezia, nel febbraio del 2004, allorché era stato presentato in Parlamento il primo testo del disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, lungi dal far valere mai coltivati spiriti di rivalsa nei confronti di chicchessia, abbiamo invitato la magistratura associata a non farsi porre nell'angolo del preteso scontro politico, ma ad interloquire nel rispetto delle sue prerogative con il legislatore, onde consentire che l'ineludibile aggiorna-

mento costituzionale della disciplina dell'ordine giudiziario non facesse a meno del contributo propositivo dei soggetti cui essa era destinata.

Abbiamo in quell'occasione segnalato l'esigenza che fossero evitati percorsi che potevano condurre all'isolamento, privilegiando per contro un'azione sinergica e proprio per questo più incisiva ed efficace.

L'obiettivo da noi allora perseguito era quello di porre tutte le forze politiche nella condizione di doversi confrontare con uno scenario inconsueto, nel quale tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, dell'amministrazione della giustizia, e di essa si occupano, siano schierati per il raggiungimento di risultati concreti e comuni, di talché le proposte avanzate da tutti i soggetti della giurisdizione non potessero più essere liquidate semplicisticamente come frutto dell'intransigenza di categorie interessate al mantenimento di privilegi e mosse da spinte corporative.

Ancora oggi questa ci appare l'unica via possibile laddove realmente si voglia favorire un reale e costante rapporto di sinergia, anche a livello di rappresentanze nazionali, che almeno nelle dichiarazioni di intenti si è sempre affermato di voler perseguire tra i soggetti della giurisdizione, e non già limitarsi a periodiche e scollegate occasioni di confronto, ancorché positive, non seguite nei fatti dalla quotidiana costruzione di una stabile interlocuzione sui temi di interesse comune.

Ci rammarichiamo che sulla riforma in discorso tale confronto, non solo per responsabilità delle forze politiche presenti in Parlamento, sia clamorosamente mancato, ma oggi non possiamo concordare con il proposito di abrogare *tout court* la normativa, che a nostro avviso contiene positivi elementi da salvaguardare e implementare, o peggio convenire sul fatto che, ove si registrasse l'inerzia della politica sulla richiesta di non entrata in vigore delle norme e di loro abrogazione, si intenda – come parrebbe da alcuni spunti della relazione del dott. Fucci – sistematicamente e prescindendo dalla libertà ed autonomia dei singoli magistrati – valori da noi sempre difesi e salvaguardati – sollevare questioni di legittimità costituzionale “preconfezionate”, ovvero, disapplicare, richiamandosi ai principi costituzionali che si assumerebbero violati, una legge vigente, approvata democraticamente da un Parlamento pienamente a ciò legittimato, nel rispetto della funzione costituzionale affidatagli, che – al di là dei pur numerosi aspetti di criticità anche da noi più volte ed in plurimi documenti segnalati – ha comunque avuto il merito di avviare l'indispensabile ammodernamento dell'ordine giudiziario.

Schematicamente intendo accennare ai principali punti della normativa ritenuti positivi, che in larga parte hanno recepito istanze dell'avvocatura, o negativi, sui quali sin da ora siamo disponibili ad un confronto e ad un dibattito, in previsione dei decreti “correttivi” previsti entro il 2008:

a) positivi

- introduzione della figura del manager e attuazione del decentramento;
- rivalutazione della presenza dell'avvocatura nei Consigli giudiziari, nel consiglio direttivo della Cassazione e nell'ambito della solenne cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Cassazione;
- maggiore responsabilizzazione del pm;
- rafforzamento del regime delle incompatibilità;
- tipizzazione degli illeciti disciplinari e regolamentazione del sistema sanzionatorio;
- previsione di un avanzamento in carriera del magistrato non più legato unicamente all'anzianità;
- previsione della formazione permanente obbligatoria;
- ridefinizione del percorso di formazione e di accesso, con valutazione dei requisiti attitudinali;
- pubblicità degli incarichi extragiudiziari;
- principio della temporaneità degli incarichi.

b) negativi

- separazione delle carriere non compiutamente realizzata;
- ancora troppo timido coinvolgimento dell'avvocatura, che vede riconosciuto al proprio intervento unicamente valore consultivo in relazione a punti essenziali dell'attività dei Consigli giudiziari;
- mancata estensione della figura del manager in tutte le Corti di appello;
- diversa configurazione dell'Ufficio del giudice, sul quale si era registrato nel 2003 anche il consenso dell'Anm, poi scomparso, rispetto alla motivata proposta dell'avvocatura, con stravolgimento degli originali obiettivi, in relazione ai quali desta forte perplessità, allo stato, la previsione dell'Ufficio per il processo, avanzata da parte della magistratura associata ed oggi fatta propria dall'Anm e dal programma politico dell'Unione.

I denunciati aspetti negativi, unitamente al mancato avvio dei percorsi di ridefinizione e riassetto della magistratura onoraria e di revisione delle circoscrizioni, sono di ostacolo alla piena ed effettiva realizzazione degli obiettivi che la riforma si prefiggeva.

Occorre poi osservare che la magistratura associata e l'avvocatura hanno spesso dialogato sul piano delle riforme in materia di politica giudiziaria, trovando punti di incontro su moltissime questioni organizzative, e per contro motivi di contrasto ogni qualvolta si è affrontato il problema relativo all'assetto ordinamentale dei magistrati, alla loro carriera e funzioni, alla progressione in carriera, agli incarichi dirigenziali.

Compito dei giudici, peraltro, nel rispetto della delicata funzione loro affidata dall'ordinamento, non può essere "correre ai ripari" in modo improprio contro i disastri del legislatore, ove vi siano, ma applicare le norme correttamente interpretandole, come ha ricordato il dott. Nello Rossi nella sua relazione. Ne andrebbe dell'autorevolezza e dell'essenza stessa della delicata funzione loro affidata dall'ordinamento.

Altro, e fermo, com'è ovvio, il legittimo diritto di critica e di proposizione nelle sedi proprie, la libera manifestazione del pensiero, la partecipazione al dibattito culturale.

Ancora oggi, pur nella consapevolezza che avvocatura e magistratura certamente hanno visto mortificate le loro elaborazioni, come purtroppo da troppi e troppi anni avviene, mi permetto di sottolineare a questo uditorio, così come al mondo della politica, che è ora di uscire definitivamente, con responsabilità, decisione e fermezza, da una buia fase di "pietre scagliate".

La storia, anche recente, è una concatenazione di scenari, in cui l'energia umana, anche intellettuale, spesso quella più vitale, si dirige verso l'una o l'altra meta, distruttiva o costruttiva. È sempre più triste constatare come si sia da troppo tempo in epoca di strappi, di lacerazioni, di immagini urlate.

Ebbene, c'è il tempo delle pietre scagliate e quello delle pietre raccolte, il tempo di strappare e quello di ricucire, e quest'ultima esigenza è quella che oggi con sempre maggior forza si avverte nel tessuto sociale, in quei cittadini i cui diritti entrambi siamo chiamati, sia pure in forme e con funzioni diverse, a tutelare. Lo sottolineava, tra gli altri, il sindaco Veltroni, nel suo intervento di salute della mattinata di ieri.

La civiltà giuridica per la quale il nostro Paese è stato ed è ancora oggi esempio per molti, deve ridefinirsi anche in base al modo in cui trasmettere le sue conquiste e i suoi valori, ed essere costruttiva.

L'avvio della prossima legislatura deve quindi vedere da parte dei soggetti della giurisdizione, possibilmente in uno sforzo congiunto, prima di ogni altra cosa, e quindi anche in previsione di ulteriori interventi riformatori, una forte rivalutazione e ripresa dell'analisi, della riflessione, dell'esame dettagliato e minuto dei problemi e delle loro soluzioni, accompagnato da una serena valutazione delle molteplici riforme che hanno caratterizzato la legislatura che si avvia al termine.

Devono definitivamente affermarsi, con il prezioso ed insostituibile contributo degli operatori e quale che sia l'interlocutore di governo, una strategia ed un pensiero coordinato e di lungo respiro.

I soggetti della giurisdizione, più di ogni altro, hanno la responsabilità di farsi congiuntamente e convintamente promotori di un miglioramento delle norme vigenti e di un aggiornamento nei settori, mi

riferisco in particolare al settore penale, che ancora necessitano di interventi riformatori. Deve avviarsi una ricognizione serena sull'applicazione delle riforme, anche alla stregua di sistemi di raccolta e di valutazione dei dati certi e condivisi, che consenta una messa a punto delle norme che, alla luce delle esperienze dei primi tempi di applicazione, si sono dimostrate o si dimostreranno insufficienti o poco chiare.

Alcuni obiettivi, senza pretese di esaustività, possono così per l'avvocatura sin da ora essere individuati:

– *dati dell'amministrazione giudiziaria* – occorre pervenire al più presto all'elaborazione di un sistema condiviso di raccolta e di elaborazione dei dati, punto essenziale di partenza di qualsivoglia riflessione riformatrice, e presupposto indefettibile per le valutazioni di impatto delle riforme, così come per le verifiche sugli effetti reali della loro entrata in vigore;

– *risorse* – non è più accettabile l'attuale insufficienza degli stanziamenti, a fronte dell'obiettiva necessità di interventi ben più consistenti, così come non è accettabile che i costi di accesso alla giurisdizione (che è valore della nostra democrazia), siano utilizzati senza che il settore giudiziario ne venga beneficiato in termini di spesa coerente con i bisogni e finalizzata alla soluzione delle situazioni di crisi, che vedono gli operatori mortificati ed esasperati dal quotidiano confronto/scontro con un pauperismo di mezzi che appare insuperabile;

– *quanto all'ordinamento giudiziario*

mantenimento sostanziale dell'impianto della riforma Castelli e valutazione degli interventi da apportarsi in sede di decreti correttivi, previa verifica del funzionamento effettivo, in particolare su modalità concorsuali e logistica della Scuola di formazione;

ampliamento degli organici della magistratura togata;

implementazione della presenza e delle prerogative degli avvocati in seno ai Consigli giudiziari e più in generale nei percorsi di decentramento;

urgente riforma della magistratura onoraria nel senso dell'eliminazione della precarietà e dell'ancillarità della funzione dei mot, con devoluzione di una quota di giurisdizione (delimitata *ratione materiae* ma senza limiti di valore) ad un circuito di magistratura laica semiprofessionale, ad incarico rigorosamente temporaneo, con rigide incompatibilità distrettuali, sottoposta a seri percorsi di formazione all'accesso e permanente. Condividiamo la critica serrata al progetto di istituzione della magistratura di complemento, e la distinzione tra giudici di pace e altre figure di magistrato onorario, come attesta l'articolato progetto riformatore da tempo approntato dall'Oua a riguardo;

riforma delle circoscrizioni giudiziarie, cui l'avvocatura non intende sottrarsi, ma nel rispetto di protocolli di analisi del territorio che tengano conto in via poizore di indici non meramente quantitativi (numero di abitanti o carico statistico di lavoro) ma con l'attenta valutazione di criteri qualitativi e peculiari al servizio giustizia (con salvaguardia della giustizia di prossimità e dei presidi di legalità del territorio);

– *quanto al processo civile*

definitiva implementazione e messa a regime del processo telematico, con il reperimento e l'impiego delle necessarie risorse;

completamento dell'evoluzione del rito, nel senso di una rivalutazione della piena disponibilità delle parti, secondo gli schemi della bozza Vaccarella;

tendenziale processo di unificazione dei riti;

– *quanto ai sistemi di Adr*

nella strutturazione dei sistemi di definizione alternativa non come meri filtri precontenziosi con finalità deflativa, bensì quale circuito paragiurisdizionale aggiuntivo a quello giudiziario;

nella previsione della obbligatorietà della difesa tecnica e del rispetto del contraddittorio;

nella promozione e costituzione di organismi conciliativi forensi con pari dignità e funzioni di quelli camerale;

– *quanto al settore penale*

nella compiuta rivisitazione del cpp alla luce dei principi del giusto processo;

nella compiuta realizzazione di una revisione del codice penale che, alla luce di una ricostruzione all'attualità dei comportamenti cui si riconnette disvalore sociale, affermi il cd. diritto penale minimo;

nell'esigenza di preservare alcuni decreti legislativi, che l'avvocatura ha giudicato nei propri documenti oltremodo positivi, emanati in attuazione della legge delega sull'ordinamento giudiziario e con la contestuale necessità di rilanciare il punto centrale relativo alla separazione delle carriere;

in un'analisi degli sviluppi regressivi – e sempre più invasivi – manifestatisi nella realizzazione dello spazio giuridico e giudiziario europeo, rispetto al livello delle garanzie garantito dal nostro ordinamento;

nell'individuazione di interventi urgenti per porre rimedio alla drammatica situazione carceraria già in atto e prevedibilmente destinata ad ulteriormente infiammarsi.

Mi sia consentito di chiudere, ringraziandovi per l'attenzione e per lo spazio riservatomi, respingendo, e per certi versi "ribaltando" un'accusa garbatamente rivolta alla classe forense dal Presidente Riviezzo:

l'avvocatura non è stata sorda alle ragioni della magistratura, e ne ha sempre strenuamente difeso autonomia e indipendenza, ancorché talvolta le valutazioni sui singoli interventi riformatori non siano risultate coincidenti, come nel caso di vari aspetti della riforma dell'ordinamento giudiziario. Il non concordare nel merito delle questioni, laddove l'analisi sia stata effettuata con onestà intellettuale, di cui ritengo ci venga fatto credito, non può essere interpretato come colpevole disattenzione.

È l'avvocatura, piuttosto, a dover lamentare un totale, incomprensibile silenzio della magistratura associata quando si trova, come oggi, ad essere oggetto continuo di attacchi.

L'avvocatura, infatti, è oggi e oramai da qualche tempo, al centro di un'aggressione sistematica, di cui i pronunciamenti delle autorità antitrust italiana ed europea, la riforma dell'indennizzo diretto o la "soppressione" di fatto del segreto professionale in nome di superiori esigenze, quali la pur encomiabile lotta al riciclaggio, rappresentano soltanto alcune delle espressioni più manifeste.

La riscontrata aggressione punta con tutta evidenza alla progressiva marginalizzazione dei professionisti iscritti all'albo, ed alla conquista del controllo dei servizi legali, ed è mossa prevalentemente da soggetti e spinte provenienti dal mondo economico.

Tale aggressione si rivolge, a ben vedere, non tanto nei confronti di una sola categoria, della quale si viene a minacciare anche la sicurezza sociale mediante attacchi ciclici alle casse private, ma, soprattutto, dei diritti che la stessa per espresso disposto della Carta costituzionale tutela. Ciò, quindi, mortificando e svilendo la funzione difensiva, in danno della professionale e qualificata tutela dei diritti del cittadino, e, con essa, la libertà e l'autonomia degli avvocati italiani, che, al pari delle analoghe prerogative della magistratura, sono valori posti nell'interesse dell'intera collettività.

Eppure, e ci duole riscontrarlo, tutto ciò sta avvenendo senza che da parte vostra, almeno sino a questo momento, si sia levata una sola voce per tutelare quell'indipendenza e quell'autonomia – quelle degli avvocati – la cui esigenza di salvaguardia ieri è pur stata affermata con nettezza nella relazione del dott. Fresa.

Desidero quindi interpretare le parole che ho sentito non già come una mera petizione di principio, perché con ciò non farei onore all'impegno e alla sensibilità che intendo riconoscere alla magistratura italiana, bensì come una prima forte espressione di sostegno all'avvocatura ed al contempo della volontà condivisa che i soggetti della giurisdizione, nel reciproco rispetto, consapevoli come non possono non essere, dei rispettivi ruoli e funzioni e delle prerogative che debbono fungere da loro insopprimibile salvaguardia, diano vita ad una nuova stagione di sempre maggiore e convinta collaborazione.

GENNARO CALABRESE

Presidente aggiunto onorario della Corte suprema di cassazione

La subordinazione del potere legislativo a quello esecutivo che ha assunto una funzione assorbente e il tripudio contro la nostra Costituzione i cui valori sono ormai ai minimi storici devono necessariamente cessare se vogliamo tutti insieme, nell'interesse dell'Italia, garantire alle future generazioni la certezza di un avvenire nella democrazia e nella libertà. Se mi avessero delegato a fissare il tema del presente XXVIII Congresso dell'Associazione nazionale magistrati, avrei preferito anteporre all'efficienza della giustizia la difesa della Costituzione.

Tanto in quanto nell'attuale situazione politica, ritengo preminente la prima proposizione rispetto alla seconda, attesa la manovra attuata dalla maggioranza parlamentare mirante alla prevaricazione dei principi costituzionali che presiedono all'assetto in vigore dell'ordine giudiziario. È dalla difesa della Costituzione che discende l'efficienza della giustizia.

Nel formulare a tutti i partecipanti proficuo lavoro, mi corre l'obbligo di premettere che la magistratura, per la sua alta funzione istituzionale, rappresenta una risorsa insostituibile per la democrazia, l'equilibrio tra i poteri, la difesa convinta ed unanime della Costituzione.

Qualsiasi progetto di divisione delle carriere dei giudici, anche attraverso la creazione di due distinti Consigli superiori della magistratura, per addivenire alla subordinazione dei pubblici ministeri al potere esecutivo, va risolutamente disatteso e respinto. Mi riallaccio subito a quanto scritto da Paolo Serventi Longhi, segretario generale della Federazione nazionale stampa italiana, alle pagine 28 e seguenti della nostra rivista *La Magistratura*, 3/4 luglio-dicembre 2005, che ebbe a pubblicare anche un mio intervento sul futuro dell'Unione europea e del suo Trattato costituzionale, di cui si vanno perdendo le tracce.

Il tema in esame trattava della difesa di una magistratura indipendente e di un'informazione libera, capisaldi di una democrazia moderna. Argomento questo che è intimamente collegato con quello dell'attuale congresso e che formò oggetto anche del XV Congresso dell'Anm tenutosi nell'anno 1973, i cui interventi sono stati pubblicati a cura di Nicolò Lipari nella Biblioteca di Cultura Moderna della casa editrice Laterza di Bari. In quell'occasione ebbi già ad affermare che la giustizia è verità, e la verità va difesa. La strumentalizzazione per fini egoistici, il più delle volte meramente privatistici, degli uomini, ed anche dei cosiddetti segreti che tali non sono più oggi, caratteristica della società contemporanea, legata ad interessi e sistemi non tutti legittimi e ad un'informazione di parte non sempre attendibile, favorisce la crisi della giustizia, ne inficia l'efficienza e stravolge la Costituzione. In

uno stato di diritto non solo a parole, costituzionalmente garantito e strutturato, solo la strumentalizzazione della realtà in atto in tutte le sue dimensioni ed articolazioni e non degli uomini, quali soggetti di diritto, può essere compresa e tollerata. Va da tutti rispettata una coerente struttura dei valori, sui quali deve fondarsi la società civile che non può essere succube di sistemi illegali in tutti i campi, da quello dell'informazione agli altri disimpegnati da uno Stato che, per essere genuinamente democratico, deve avvalersi dei necessari confronti di uomini, regioni, tutte di pari importanza nell'unità della Repubblica, amministrazioni, partiti e poteri, senza dei quali nessuna libertà è effettiva, nessuna giustizia è efficace, nessuna stampa e televisione possono considerarsi libere. No dunque alla videocrazia e ai conflitti di interessi mai risolti per gli accordi sottobanco conclusi in spregio alla legalità e ai danni dei cittadini, sì invece ad una *par condicio* migliorata nei suoi contenuti e nei suoi effettivi intendimenti, per una democrazia non al servizio dei burocrati ma degli interessi di tutto il Paese e non di pochi ricchissimi speculatori, che spadroneggiano ai danni dell'intera comunità nazionale.

Una sana ed effettiva democrazia che è il presupposto dell'efficienza della giustizia e della difesa della Costituzione affonda le sue radici nella piena consapevolezza da parte dei cittadini che i loro rappresentanti abbiano l'autorità morale e dispongano del protratto consenso popolare in ordine alla loro attività di governo. I bilanci di quest'ultima e non la sola e martellante presenza in televisione o sulla stampa sempre delle stesse persone devono essere alla base del giudizio sui comportamenti e le decisioni amministrative ed istituzionali al vaglio progressivo della pubblica opinione che, alla fine degli specifici mandati, deve valutare, attraverso il voto, la sua fiducia nei confronti di coloro che hanno gestito il potere nel tempo in cui questo viene amministrato secondo gli interessi particolari o generali in rapporto alle diverse maggioranze che si alternano nel parlamento nazionale.

Una comunità governata da oligarchie non corrisponde alle aspirazioni e alle superiori aspettative della società civile, la quale non può essere condizionata dalla subordinazione delle istituzioni, governo, parlamento, amministrazioni locali alle diverse sovrastrutture dominate dagli incontrollati poteri egemonici che dispongono di enormi ricchezze, dei mezzi di comunicazione di massa e delle strutture economiche finanziarie ed organizzative parallele e sottoposte, costituendo in tal modo la più grave mortificazione per l'efficienza della giustizia e per la difesa della Costituzione. I magistrati ripudiano le non poche vocazioni assolutistiche che insorgono con crescente frequenza nel panorama politico del nostro Paese da qualunque schieramento coltivate anche in maniera mascherata e chiedono rispetto per la *divisione dei poteri*. Questa è la

condizione *sine qua non* per l'efficienza della democrazia e quindi della giustizia che istituzionalmente deve essere amministrata in nome del popolo nel superiore interesse dei cittadini e dello stato, al quale incombe il dovere primario di assicurare ad ognuno pari dignità ed uguali diritti secondo il dettato della Costituzione che va difesa in tutta la sua integrità e funzione, quale custode insopprimibile della libertà, della democrazia, della giustizia e della pacifica convivenza nell'ambito della comunità nazionale nel reciproco rispetto e nell'equilibrato esercizio dei singoli poteri.

BARTOLOMEO COSTANTINI

Presidente dell'Associazione nazionale magistrati militari

Cari colleghi, porto il saluto dell'Associazione nazionale magistrati militari, che da pochi giorni presiedo, per esprimervi che condividiamo pienamente le vostre preoccupazioni e il vostro allarme.

Nel contempo intendo richiamare l'attenzione sulla situazione della giurisdizione militare, l'unica giurisdizione penale speciale connotata da reale effettività, una giurisdizione non estranea ma parallela a quella ordinaria.

Gli operatori del diritto sanno bene che si tratta di parallele destinate a volte ad incontrarsi, nei casi di connessione di reati comuni e militari previsti dagli artt. 12 e 13 del codice di rito, che sanciscono la competenza attrattiva della giurisdizione ordinaria solo nel caso che il reato comune sia più grave di quello militare (non anche in caso di concorso di militari ed estranei alle forze armate nell'unico reato militare, secondo un orientamento ultimamente ribadito dalla Suprema corte a sezioni unite).

La riforma dell'ordinamento giudiziario (e prescindendo dalle valutazioni sul merito, concordando pienamente con le preoccupazioni espresse da coloro che hanno già preso la parola) per taluni profili risulta automaticamente applicabile alla giurisdizione militare senza necessità di speciali adattamenti, in forza di preesistenti norme di rinvio.

Ciò valga ad esempio per le norme sull'organizzazione degli uffici del pubblico ministero e sulla responsabilità disciplinare dei magistrati.

Per altri profili, la riforma risulta inapplicabile per le profonde differenze fra i due sistemi.

Basta riflettere sulla circostanza che la giurisdizione militare si articola in una sola Corte d'appello per rendersi conto dell'impossibilità di concreta applicazione delle norme sulla temporaneità delle funzioni, o sulla circostanza che l'esiguo numero e la dislocazione sul territorio nazionale dei tribunali militari creerebbero serie difficoltà all'applicazione delle norme sulla temporaneità degli incarichi direttivi.

Occorrerebbero quindi specifici interventi legislativi volti ad adattare alla giurisdizione militare riforme ordinamentali espressamente volute solo per quella ordinaria.

Per converso nessun problema di applicazione pongono le recentissime riforme del diritto penale sostanziale e processuale, ad esempio, sulla prescrizione dei reati o sull'inappellabilità delle sentenze di assoluzione. Ed a quest'ultimo proposito duole segnalare quale perverso effetto – sotto l'aspetto giuridico ed etico – deriverebbe, per fare un solo esempio, dall'eventuale dichiarazione di inappellabilità della recente

sentenza della Corte militare d'appello di Roma, che, riformando la sentenza assolutoria di primo grado, ha condannato all'ergastolo l'ufficiale delle SS corresponsabile dei tremendi eccidi consumati ai primi di settembre del 1944 nella Certosa di Farneta (Lucca).

Ma sono altri e più complessi i problemi che attendono soluzione dalla prossima legislatura.

Ed il primo, e fondamentale, è quello riassumibile nel quesito: *si vuole conservare o no la giurisdizione militare?*

Se l'intenzione del legislatore sarà per la conservazione, bisognerà definire meglio i contenuti oggettivi della giurisdizione speciale, riformulando il sistema sul vigente riparto di competenze, talmente disorganico da creare zone di opacità che non giovano ad assicurare un effettivo controllo di legalità.

Nella legislatura che sta per concludersi il Governo ha presentato un ambizioso ed articolato disegno di legge delega che intendeva riformare dalle radici la legge penale militare di pace e di guerra, nella parte sostanziale, processuale ed ordinamentale.

Quel disegno di legge ha superato il vaglio dell'assemblea del Senato, ma è stato bloccato dalla Camera, con un voto a scrutinio segreto che ha visto l'intervento di franchi tiratori della maggioranza di governo.

Ma in questo momento non appare certo che la prossima legislatura manterrà in vita la giurisdizione speciale.

È infatti di pochi giorni addietro la presentazione al Senato di un disegno di legge contenente una riforma dell'ordinamento giudiziario militare, che prevede l'attribuzione della competenza per i reati militari ai tribunali ordinari conservando solo il Tribunale militare di Roma per i reati militari commessi all'estero, ed il transito dei magistrati militari nei ruoli dei magistrati ordinari.

Comunque sia, a noi sembra che il fine principale di una riforma debba essere quello di assicurare effettività di tutela ai beni coinvolti, sia che appartengano all'istituzione militare sia che costituiscano patrimonio dei soggetti in servizio militare o di coloro (e penso in particolare ai soggetti deboli) che con quella o con questi vengano a confrontarsi.

VINCENZO DI CARLO

Vicepresidente dell'Associazione dirigenti giustizia

Vi porto i saluti dell'Associazione dirigenti giustizia e del nostro presidente Renato Romano.

Venendo al tema dell'odierno congresso, ritengo doveroso ribadire che l'indipendenza e l'autonomia della magistratura sono principi fondamentali dello Stato democratico a tutela del principio di legalità ed evidenziare il pericolo insito nella riforma dell'ordinamento giudiziario di una burocratizzazione della figura e del ruolo del magistrato e di indebolimento del diritto dei cittadini all'imparziale applicazione della legge. Nel contempo vorrei segnalare il rischio che la disputa sui temi dell'esercizio della giurisdizione e il clima di forte tensione tra politica e giustizia finiscano per relegare sullo sfondo il vero protagonista: il cittadino e il suo diritto ad un servizio giustizia che assicuri tempi più rapidi di definizione delle controversie e rispetto delle garanzie.

È essenziale invece ricollocare al centro del dibattito il diritto dei cittadini a una giustizia efficiente ed efficace, e stimolare una forte riflessione tra gli addetti ai lavori che produca una revisione dei modelli organizzativi, che contribuisca a creare senso di appartenenza e a rimotivare i dipendenti e gli ambienti di lavoro, che accusano forte malessere.

Non vi può essere, tuttavia, un effettivo recupero di funzionalità se non si supera l'attuale clima di radicale contrapposizione, di reciproca diffidenza attorno ai temi della giurisdizione, se non si supera la logica dello scontro per riportare al centro del dibattito, dell'impegno comune, il tema dell'efficienza e della crescita di qualità della risposta di giustizia.

A tal fine, è indispensabile recuperare tra gli addetti ai lavori un rapporto di leale collaborazione, libero da condizionamenti e strumentalizzazioni, ed avviare un percorso comune teso a definire un modello di organizzazione condiviso nei fini e negli obiettivi, che sappia garantire il superamento degli attuali ritardi ed inefficienze del servizio giustizia, in un'ottica improntata al cambiamento e all'innovazione e nel rispetto dello Stato di diritto e delle garanzie fondamentali dei cittadini.

Se è vero che la giustizia non è solo un servizio, ma anche un potere dello Stato e in quanto tale soggiace a precisi vincoli sul piano costituzionale, è altrettanto vero che un servizio giudiziario certo e tempestivo non può non rispondere, al pari degli altri servizi, a criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Non può sottrarsi a una valutazione costi-benefici, ad una gestione attenta delle risorse.

Occorre pertanto che si rafforzi una cultura comune del servizio e che si prenda coscienza che la gestione del servizio giustizia, pur nella

consapevolezza dei vincoli derivanti dai principi costituzionali, non può prescindere da conoscenze gestionali, organizzative e relazionali tipiche dei ruoli manageriali e da conoscenze tecnico-specialistiche.

Proprio l'affermarsi di una nuova cultura dell'organizzazione impone una scelta precisa anche per quanto attiene al problema della selezione dei dirigenti degli uffici giudiziari, che dovrebbe essere fondata su meccanismi diretti ad apprezzare soprattutto le competenze gestionali, che sono cose diverse rispetto allo *ius dicere*.

Sono convinto che un recupero di efficienza del servizio giustizia passa inevitabilmente attraverso un modello operativo fondato sulla programmazione, sul coordinamento funzionale, sull'impiego ottimale delle risorse, anche tecnologiche, e sull'apporto delle diverse culture professionali.

Su questo, noi dirigenti amministrativi siamo pronti a confrontarci, in un dialogo costruttivo con gli altri componenti del pianeta giustizia, in un quadro di recuperati valori costituzionali, certi di poter offrire il nostro contributo di professionisti delle tecniche di gestione e, soprattutto, della gestione delle risorse umane.

Mi chiedo: quale modello organizzativo è più idoneo ad assicurare l'impiego ottimale delle risorse e a garantire una reale effettività della risposta giustizia?

La strada da perseguire mi sembra quella dell'*ufficio per il processo* inteso come assetto organizzativo condiviso che consente di soddisfare le diverse esigenze funzionali e di contemperare l'efficiente utilizzo delle risorse umane con una più attenta considerazione delle esigenze del giudice, in un'ottica improntata alla riduzione dei tempi e al miglioramento della qualità della risposta di giustizia.

È una soluzione che coglie la complessità del sistema giustizia e che consente una visione sistemica ed integrata dei problemi concreti degli uffici giudiziari, per evitare che prevalga la logica della separatezza rispetto al coordinamento.

L'obiettivo ultimo è quello di un ufficio giudiziario in grado di operare nella logica del servizio e di misurarsi costantemente con la propria capacità di soddisfare la domanda di giustizia, capace di assecondare e sostenere il cambiamento, attraverso un processo costante di apprendimento e di ripensarsi per rendere il proprio servizio capace di soddisfare le richieste dei cittadini.

Vorrei sottolineare anche un altro aspetto. Se si vogliono conseguire risultati tangibili, sul piano dell'efficienza dei servizi di giustizia, occorre puntare sullo sviluppo delle risorse umane che occupano un ruolo strategico, perché condizionante la strategia complessiva dell'organizzazione, sia nella progettazione che nella realizzazione dei risultati.

È importante quindi motivare e valorizzare il personale coinvolgendolo nell'azione organizzativa e nei processi di cambiamento.

Vorrei fare infine un breve accenno al decentramento che si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle iniziative organizzative volte a produrre maggiore efficienza.

Ritengo importante ed utile che, analogamente a quanto è accaduto in altri Ministeri, sia stato avviato un processo di decentramento che consenta che le decisioni vengano prese laddove il problema si pone.

Emergono tuttavia forti perplessità sul ruolo del direttore tecnico. Riesce difficile capire come le due figure, direttore tecnico e direttore regionale, si raccordino.

Andrebbe inoltre ripensata la distribuzione delle competenze tra centro e periferia, soprattutto per quanto concerne i sistemi informativi automatizzati. Su questo punto si coglie un mancato raccordo rispetto alle previsioni contenute negli artt. 12, 14 e 17 del codice dell'amministrazione digitale.

Nondimeno, ritengo che il decentramento corrisponda ad un'esigenza fortemente avvertita in quanto:

- l'organo decentrato ha una conoscenza più approfondita e puntuale del contesto di intervento ed è in grado di rispondere in maniera più efficace alla necessità degli uffici giudiziari;

- in un sistema complesso come quello giudiziario è necessario individuare strutture intermedie e decentrate che costituiscano un punto di raccordo tra gli indirizzi generali e le direttive generali provenienti dal centro ed esigenze locali.

Dunque, sì al decentramento purché non si traduca in un salto nel buio, purché sia assicurata alle strutture decentrate una reale disponibilità di risorse professionali e logistiche.

Vorrei concludere questo mio breve intervento riallacciandomi a un passo della relazione del presidente Riviezzo: anche noi dirigenti amministrativi siamo pronti alla sfida della modernità, una sfida che vogliamo portare avanti insieme alla magistratura e agli altri protagonisti del mondo della giustizia, da affrontare senza pregiudizi corporativi, ma con le radici saldamente ancorate nel terreno fertile dei valori della Costituzione.

LUIGI FADIGA

*Presidente della Sezione per i minorenni della Corte d'appello di Roma,
in rappresentanza dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia*

Porto al Congresso il saluto dell'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia, a nome dell'intero Consiglio direttivo di cui faccio parte, e della presidente collega Maria Rita Verardo, oggi purtroppo impedita.

Fondata nell'ormai lontano 1951, l'Aimmf ha per statuto lo scopo di promuovere i diritti dei minorenni e della famiglia; di far conoscere le esperienze concrete e gli approfondimenti culturali nel campo dell'attività giudiziaria minorile e familiare; di operare per la promozione di una formazione specializzata dei magistrati che svolgono funzioni minorili e familiari; di studiare e proporre modifiche legislative e progetti sociali relativi ai minorenni e alla famiglia.

Ne fanno parte magistrati ordinari che svolgono funzioni in materia di diritto delle persone e della famiglia, magistrati onorari che svolgono funzioni presso i tribunali per i minorenni e le sezioni minorenni della Corti di appello, e magistrati ordinari e onorari che hanno uno specifico interesse culturale per i problemi dei minorenni e della famiglia. Anovera, fra i suoi passati presidenti e soci, magistrati come Giuseppe Delfini, Giampaolo Meucci, Giorgio Battistacci, Alfredo Carlo Moro, quest'ultimo, purtroppo, recentemente scomparso. Pubblica presso l'editore FrancoAngeli una qualificata rivista trimestrale intitolata *MinoriGiustizia*, ed ha un suo sito internet (www.minoriefamiglia.it).

Lo scorso novembre ha tenuto a Firenze il suo XXIV Congresso nazionale dedicato al tema "Fragilità nei minori e nella famiglia. Le norme sensibili, la giustizia sensibile". Vi hanno partecipato in qualità di relatori giuristi come Eligio Resta, Giorgio Collura, Paolo Cendon, Pietro Pfanner, è vi è stata invitata una rappresentanza dell'Anm. Spiace un po' rilevare (consentitemi di dirlo) che non sia avvenuto il reciproco.

Il fatto che la specificità delle funzioni e la peculiare composizione degli uffici giudiziari minorili abbiano fatto sorgere il bisogno di un'aggregazione associativa specifica non significa certo una ricerca di separatezza o, peggio, una volontà di isolamento dall'Associazione nazionale magistrati. Di questa, noi magistrati togati che ci occupiamo di minori e famiglia siamo anche soci, paghiamo regolarmente le quote, ed a questa ci sentiamo di appartenere a pieno titolo e di pieno diritto.

Modesto, fino ad un recente passato, è stato lo spazio che i temi del diritto di famiglia e dei minori hanno potuto trovare nel dibattito associativo nazionale: sia per la drammatica urgenza che ponevano altri temi ed altri problemi della società italiana, sia forse per una certa ritro-

sia (ma direi anche per un certo ritardo) della cultura giuridica ufficiale nell'affrontare argomenti che entravano nell'intimo della sfera familiare e che imponevano un confronto con altre discipline e con altri saperi.

Da ultimo però, a mano a mano che il diritto ha dovuto sempre più confrontarsi con i profondi mutamenti intervenuti nei modelli familiari, quello spazio è andato crescendo, e sono sorte fra l'Anm e l'Aimmf le prime forme di organica collaborazione. Così, nel giugno del 2004, per iniziativa congiunta dell'Anm e dell'Aimmf si è svolta alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Genova un'importante e qualificata giornata di studio su "Minori, giurisdizione civile e strumenti di tutela"; e successivamente, in margine al dibattito suscitato dalle prospettive di riforma in tema di separazione, divorzio ed affidamento dei figli, ha avuto inizio una positiva e regolare collaborazione nell'ambito della commissione di studio dell'Anm che si occupa di diritto di famiglia.

Tutto questo è motivo di viva soddisfazione. La recentissima legge sull'affidamento condiviso, già promulgata e in attesa di pubblicazione, richiederà uno sforzo interpretativo non comune, che potrà essere meglio affrontato se si sapranno rapidamente organizzare, a livello associativo, momenti comuni di approfondimento e di confronto sulle nuove norme. Ma comporterà anche problemi di formazione e aggiornamento, problemi di organizzazione e di efficienza, problemi di organico e di scelte di politica giudiziaria nella predisposizione delle nuove tabelle biennali.

In questa prospettiva, una collaborazione sempre maggiore fra Anm e Aimmf è fortemente auspicabile: ed è con questa viva speranza che porto al Congresso il nostro saluto ed il nostro augurio di buon lavoro.

VITO D'AMBROSIO

Sostituto procuratore generale, Corte di cassazione

Raramente il titolo di un congresso dell'Associazione è stato più significativo di quello di oggi. Infatti l'efficienza della giustizia non avrebbe alcun senso se non fosse legata alla difesa della Costituzione, perché solo così, in questo circolo virtuoso, magistrati non burocrati possono impegnarsi a tutelare diritti che hanno derivazione costituzionale.

Perciò un caposaldo della nostra azione istituzionale non può non essere un convinto impegno in difesa della Costituzione, di questa Costituzione, dell'unica che abbiamo, che Giovanni Sartori, con una bella espressione, ha definito la casa di tutti.

E mi sembra molto apprezzabile la scelta della Giunta di dedicare al tema della difesa della Costituzione una delle relazioni di apertura del congresso, quella che ieri ha esposto Carlo Fucci.

Dalla relazione di Fucci, che condivido in pieno, vorrei partire per fare qualche ulteriore passo avanti.

In genere, nei nostri schemi mentali, la Costituzione si riduce a pochi articoli, a partire dal 3, sull'uguaglianza, per arrivare poi, ed esaurirsi, a quelli più strettamente legati al nostro impegno professionale: il 24, sul diritto alla difesa, il 36, sulla retribuzione dei lavoratori, il 111, sulla ragionevole durata dell'equo processo, il 112, sulla titolarità dell'azione penale, più raramente il 27, sulla funzione di recupero della pena, più tutti gli altri, dal 101 al 110, che riguardano specificamente l'ordinamento giurisdizionale. Quasi come se il resto non ci riguardasse come magistrati, ma eventualmente soltanto come cittadini.

Questo approccio è insufficiente e sbagliato, anche tecnicamente, perché dimentica una competenza attribuitaci specificamente dalla prima legge relativa alle funzioni della Corte costituzionale, la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, che, dettando le norme sui giudizi di legittimità costituzionale, all'art. 1 prevede che le questioni di legittimità costituzionale, rilevate d'ufficio o sollevate da una parte e non ritenute manifestamente infondate dal giudice, siano rimesse alla Corte per la decisione. Il che significa che al giudice – specie a quello ordinario, per mere questioni di numero – e alla sua sensibilità verso i valori della Costituzione è affidata la tutela avanzata, perché disinteressata, di quel principio della rispondenza della legge ordinaria alla norma costituzionale, che sta alla base di una qualunque democrazia seria (ed io mi illudo ancora che la nostra lo sia).

Questo compito non tollera limitazioni, al di fuori di quelle espressamente indicate, della rilevanza e della non manifesta infondatezza.

Quindi la norma costituzionale che si assume violata da quella ordinaria può essere una qualunque di quelle contenute nella nostra Costituzione, uno qualunque dei mattoni della casa comune, per proseguire nella metafora di Sartori. L'ampiezza del nostro possibile intervento, quindi e in conclusione, ci permette di, ma ci obbliga anche a, spaziare per tutta la Costituzione, cogliendone lo spirito complessivo, ricavabile dall'intreccio coordinato delle singole e puntuali norme. Ma la nostra funzione, in questo delicatissimo campo, è anche quella, indicata dalla costante giurisprudenza della Corte costituzionale, di verificare se della norma asseritamente contrastante con la Costituzione è possibile dare un'interpretazione che eviti il contrasto: dobbiamo e possiamo, cioè, compiere la doppia operazione di confrontare legge ordinaria e norma costituzionale, dando dell'una e dell'altra una interpretazione che ne saggi la compatibilità reciproca; solo all'esito di questa operazione ermeneutica si può stabilire se è sufficiente l'intervento del giudice "ordinario", con un'operazione di ortopedia interpretativa che faccia rientrare la norma nei parametri costituzionali, o se, invece, bisogna ricorrere al giudice costituzionale, al quale soltanto sono permessi interventi di "cancellazione" parziale o totale, della legge ordinaria.

In tutto questo complesso procedimento di verifica, interpretazione ed eventuale rimessione alla Corte, il giudice può e deve misurarsi con l'intera Costituzione, riscoprendo, quindi, quello "spirito costituente" che ha portato al compromesso alto e nobile della nostra Carta fondamentale.

Da ciò deriva un'altra conseguenza, che ci riporta in pieno nel tema del congresso, e cioè la "strutturale" contrapposizione della magistratura all'ipotesi di riforma costituzionale approvata dal Parlamento, che attende ancora l'esito del referendum confermativo.

E qui vorrei essere chiaro su un tema, molto spesso strumentalmente agitato dai nostri detrattori, cioè la soggezione del giudice alla legge.

La lettura che parecchi critici della magistratura, alcuni ignoranti in buona fede, altri invece proclamando principi letti e stravolti in mala fede, presuppone che il giudice non intervenga mai nel processo legislativo, né durante, perché sarebbe indebita ingerenza, né dopo, perché si tratterebbe di una specie di ribellione istituzionale. Nulla di più sbagliato. A parte l'osservazione, ovvia per chi frequenta anche marginalmente gli studi di diritto costituzionale comparato, che il principio della separazione dei poteri deve accompagnarsi a quello della leale collaborazione tra gli stessi, e basarsi, in conclusione, su quello del bilanciamento dei poteri – tradizionali e non solo, perché le strutture degli Stati moderni prevedono schemi organizzativi molto più complessi della clas-

sica tripartizione di poteri, e funzioni – non bisogna dimenticare che non tutti i prodotti del potere legislativo sono equiparati ed equiparabili. Nella gerarchia delle fonti normative – le circolari contano meno delle leggi, e le leggi ordinarie meno di quelle costituzionali, e della Costituzione in genere, per dirla semplice – l'interprete delle leggi, cioè il giudice, deve svolgere il compito di sintonizzare i comandi delle leggi, sintonizzarli tra loro e nella loro collocazione gerarchica, compito, si noti, particolarmente complicato nel contesto italiano, caratterizzato da un'iperproduzione legislativa.

Quindi, se possiamo/dobbiamo controllare la rispondenza delle leggi alla Costituzione, un nostro intervento anche prima della loro approvazione, che ne segnali i rischi di incostituzionalità, non sarebbe affatto un'ingerenza indebita, ma un utile suggerimento, se il legislatore non si ritiene onnipotente ed infallibile, ma inserito in un regime democratico (e forse proprio questa consapevolezza manca ad una buona parte degli attuali legislatori di maggioranza).

E dalla stessa premessa deriva un'altra conseguenza, ancora meno gradita al legislatore attuale. La necessità di difendere la Costituzione, l'unica vigente, di fronte al tentativo di stravolgimento effettuato con la modifica di ben 50 articoli della Parte seconda, dalla forma di governo al procedimento legislativo, alla strutturazione degli organi di garanzia, alla riscrittura del riparto delle competenze tra governo centrale e governi regionali.

Nessuno, è ovvio, pretende che la Costituzione resti immutata; ma nessuno può ritenere, in buona fede, che l'autentico stravolgimento delle fondamenta della nostra casa comune effettuato dall'attuale legislatore sia accettabile: innanzitutto non è pensabile, se si ragiona in buona fede, che la procedura di modifica costituzionale prevista dall'art. 138 Cost. sia utilizzabile per l'opera di "controriforma strutturale" portata a termine nell'attuale Parlamento. La procedura prescritta dall'art. 138 può servire a qualche ritocco, a qualche riforma non strutturale, come la pur discutibile riforma del titolo V della Seconda parte approvata alla fine della scorsa legislatura – qualcuno arriva a dire, con argomenti convincenti, che quel procedimento sia utilizzabile soltanto per modifiche della Costituzione nel senso della Costituzione, cioè per spingere ancora più avanti il processo di concretizzazione dei valori posti a base della Carta –, ma, se si vogliono modificare le fondamenta, bisogna far ricorso ad un'altra Assemblea costituente. Comunque, nel frattempo, non penso sia concepibile una specie di neutralità istituzionale della magistratura in vista del prossimo referendum confermativo.

Noi, ed anche i ministri che vorrebbero stravolgerla, abbiamo giurato su questa Costituzione, ci riconosciamo nei suoi valori, ne control-

liamo, giorno per giorno, la vigenza effettiva, la tuteliamo e la difendiamo nei confronti del legislatore distratto o malintenzionato, la abbiamo fatta nostra, e se non lo abbiamo ancora fatto siamo colpevoli di ignavia e tiepideità.

Noi, se vogliamo tenere fede al giuramento dell'inizio della carriera, dobbiamo spiegare perché questa Costituzione va salvata e perché la cd. riforma è totalmente negativa, incardinata su una devoluzione "finta", se ricalcante quella già esistente, o disgregante, se intesa nel senso che vorrebbero alcuni di quelli che l'hanno votata. Dobbiamo richiamare ad una coerenza storica e politica, per la quale la Costituzione è figlia di una guerra perduta, della resistenza al fascismo, di una "coesione nella diversità" che va mantenuta e rafforzata, magari alla luce dei principi della altre Carte fondamentali, dalla Convenzione sui diritti dell'uomo alla Costituzione europea di Nizza. E, se qualcuno continuerà a sostenere che la prima parte della Costituzione non è stata intaccata dalla riforma, la nostra professionalità dovrà spiegare che tutto si tiene e che una "controriforma" come quella approvata incide necessariamente e profondamente su tutta la Costituzione, dall'art. 1 al 139, facendola diventare "un'altra cosa".

Questo dobbiamo rispondere con fermezza a chi vorrebbe, con il pretesto dell'imparzialità della magistratura, che noi non ci schierassimo nel prossimo confronto/scontro referendario.

Un giudice davvero imparziale, come chiede giustamente il Presidente Ciampi, si distingue anche per una sua assoluta "parzialità costituzionale", ammesso che si possa parlare di parzialità e non di dovuta fedeltà istituzionale.

Questa ultima considerazione mi porta alla seconda parte del mio intervento, relativa ai rapporti tra "noi" e "gli altri". Premesso che non mi sembra tempo di corporativismo, anche se la tentazione di corporativismo è fortissima in questo momento storico nel nostro Paese, vorrei fare una puntualizzazione. Chi parla di magistratura assediata, chiusa in un fortino attaccato da molti nemici, usa un linguaggio inadatto. Indubbiamente i giudici non sono al massimo della popolarità, ma non credo che si sentano sotto processo, né che pensino al motto "molti nemici molto onore". A prescindere da diagnosi psicologiche, o psichiatriche, i giudici hanno abbastanza chiari due concetti: i loro nemici sono, oggettivamente, quelli che non tollerano il controllo di legalità, e per litigare bisogna essere in due. Quindi gli attacchi di questi tempi, che di recente si susseguono a ritmo crescente, non meritano di essere né qualificati, né ricambiati. Se chi attacca si comporta da nemico dei magistrati, non di alcuni, ma di tutti, non saranno i giudici, ma i cittadini a valutarne la moralità. E non saranno i giudici a rispondere ad ac-

cuse tra il fantasioso e il ridicolo, ma lasceranno che ricadano sulla testa di chi le pronuncia.

A questo proposito, mi piace ricordare un aneddoto della tradizione sufi, i mistici dell'Islam. Si racconta dunque che in una terra lontana viveva un califfo, preda di pensieri tristi e cupi per tutte le difficoltà che doveva affrontare (oggi parleremmo di crisi di depressione): stufo di questa situazione, il califfo bandisce una specie di gara, ricca di premi per chi riuscirà a ridargli voglia di vivere, e forse di terribili punizioni per chi avesse fallito la prova: grandi ricerche, grandi esibizioni, grandi fallimenti, finché – la faccio breve, ma è molto più lunga – si presenta a corte un vecchio che viveva da solo in montagna e porta al califfo un anello. Il califfo porta l'anello vicino agli occhi, lo gira lungamente tra le dita e, mentre già i cortigiani lamentavano la mala sorte del vecchio, comincia a sorridere, e poi a ridere, fin quando tutta la corte comprende che l'incantesimo cattivo è finito e tutti vogliono leggere l'anello: nel bordo interno dell'anello c'era scritto «anche questo passerà».

Nessuno di noi è califfo, ma sappiamo, con certezza, che anche questo passerà, e verranno altri tempi, migliori, nei quali la magistratura potrà recuperare un suo spazio e un suo ruolo necessario.

Non mancheranno le cose da fare, per costruire una politica seria ed efficace tra le istituzioni e delle istituzioni, che possa portarci ad avere una giustizia efficiente, efficace, rapida e credibile, attenta ai valori della Costituzione e ai bisogni dei cittadini, che finalmente, insomma, si ponga come un grande pubblico servizio e non come terreno di scontro tra poteri.

È un percorso lungo, ma qualcuno ha detto che anche un cammino di mille passi comincia con il primo passo.

Ed io, lasciatemi solo questa nota personale, sono molto contento di aver mosso questo primo passo in mezzo a noi, tornando finalmente ad essere uno di noi.

STEFANO SCHIRÒ

Presidente di Magistratura indipendente

Preliminarmente desidero esprimere la mia soddisfazione per la bella cerimonia con la quale ieri si è aperto questo Congresso, alla presenza, autorevole e rassicurante, del Presidente della Repubblica.

Si sono avvertiti tangibilmente un clima diverso e migliore e un'aria nuova, in un contesto di attenzione e di rispetto istituzionale per la magistratura e il suo operato, dopo anni di delegittimazione, di contestazioni gratuite, di critiche immotivate e di insolenti offese.

Non so se quella presente qui ieri fosse quella "migliore politica" di cui pure in altri interventi si è parlato, ma certamente c'è stata la presenza di una classe politica intenzionata ad ascoltare, a dialogare e a contraddire su questioni concrete, a criticare se necessario, ma in un preciso quadro di consapevolezza e di rispetto del ruolo costituzionale della magistratura in funzione del controllo di legalità e a presidio del principio di uguaglianza nell'applicazione della legge nei confronti dei cittadini. Che tutto questo sia di buon auspicio per un'effettiva svolta nella politica della giustizia nel nostro Paese!

Ieri Antonio Patrono ha significativamente ricordato che la critica principale da muovere nei confronti della maggioranza politica che ha concepito, e fin qui attuato, la riforma dell'ordinamento giudiziario è quella di aver voluto sconvolgere la nostra natura, tentando di configurarci e di strutturarci come burocrati e carrieristi.

Mentre lo ascoltavo, pensavo che il dissennato e protratto attacco alla magistratura ha in realtà inciso anche sul dibattito interno tra le varie componenti dell'Anm, costringendoci tutti sulla difensiva, a fare doverosamente quadrato intorno e a presidio dei valori autonomia e indipendenza – che in realtà, essendo valori costituzionali non avrebbero dovuto neppure essere messi in discussione – oggettivamente ostacolando la ricerca e lo sviluppo, all'interno dell'Anm, di idee nuove, di percorsi diversi, di obiettivi differenziati.

Anche in questo Congresso, ieri ed oggi, si è parlato delle degenerazioni del correntismo e dei riflessi negativi di tali degenerazioni anche sul piano istituzionale e sull'operato del Csm.

È stato giusto parlarne e bene ha fatto poco tempo fa Antonio Patrono a rilanciare il tema, già oggetto di forti polemiche e tensioni dentro l'Anm alla fine degli anni Ottanta. Ha fatto bene perché il problema esiste ed è reale e soprattutto per suscitare un'assunzione collettiva di responsabilità e contrastare inopportuni atteggiamenti, volti a minimizzare la questione o ad imputarne le cause soltanto a determinate com-

ponenti, come se i comportamenti distorsivi fossero tutti da una parte e le pratiche virtuose tutte dall'altra.

Mi chiedo però se le degenerazioni del correntismo e le pratiche distorsive all'interno del Csm non derivino anche da una consolidata situazione all'interno dell'Anm, in forza della quale le correnti hanno visto nel tempo attenuarsi il loro contenuto ideale e la loro funzione propositiva e propulsiva, così autoriconvertendosi progressivamente anche, se non soprattutto, in centri di potere.

Provo a dirla così: nell'Anm c'è ormai troppo conformismo. L'unità associativa – più volte e a ragione, dati i tempi, esaltata in questo Congresso – è certamente un valore da perseguire e da difendere, soprattutto se deriva da convergenze assunte, in piena autonomia e con libera consapevolezza, su punti programmatici oggetto di franca discussione e di effettivo consenso. Altrimenti l'unità associativa può anche essere espressione di conformismo associativo o di opportunismo tattico, che finiscono per svilire il senso dell'appartenenza e la volontà di partecipare e favoriscono la disaffezione da parte dei colleghi.

Faccio solo qualche breve esempio. A me e ad altri non sono piaciuti – in passato, quando il governo del Paese era affidato ad altra maggioranza politica, e il tema torna attuale oggi, profilandosi all'orizzonte un possibile cambio di maggioranza – certi silenzi, certe timidezze, certe consonanze politiche all'interno dell'Anm su questioni pure fondamentali troppo a lungo neglette o sottovalutate, o certe "occupazioni" del Ministero della Giustizia da parte di magistrati dalle ben precise collocazioni ideologico-associative, con la conseguenza che alcune disfunzioni di oggi, alcuni ritardi a cui non si è posto ancora riparo, sono figli anche delle disattenzioni di allora (penso, in primo luogo, al tema dell'ufficio del giudice, troppo timidamente richiesto e mai attuato, o alla questione del trattamento economico dei magistrati, perequazione compresa, su cui l'operato dell'Anm è stato certamente insufficiente).

Non mi è piaciuta oggi – e lo dico apertamente proprio perché l'affermazione che mi accingo a richiamare è stata accolta da applausi di approvazione da una parte dei partecipanti al Congresso – la distinzione, sottolineata da uno dei colleghi intervenuti nel dibattito, ma del tutto priva di fondamento, tra magistrati (virtuosi) che si candidano alle elezioni all'interno di uno schieramento politico, per fornire ai lavori parlamentari il contributo della loro esperienza professionale, e magistrati che si candidano per un altro schieramento politico solo per mettersi al servizio di centri di potere. Se il problema è quello della militanza politica del magistrato, esso non può che riguardare ovviamente tutti quelli che scelgono di candidarsi, qualunque sia la parte politica preferita, perché comunque con la candidatura si fa una scelta politica

di campo, con la quale si mettono a disposizione di interessi di parte le proprie capacità e la propria esperienza. Ma sono proprio distinzioni pretestuose e infondate del genere di quella oggi ascoltata in Congresso che caratterizzano pericolosamente la magistratura associata di una specifica visibilità politica di parte, che nuoce alla stessa apparenza di autonomia dell'ordine giudiziario e fornisce alibi agli interessati attacchi esterni di quanti tale autonomia vogliono comprimere e condizionare.

Mi avvio a concludere.

Forse si aprirà tra poco, anche per la giustizia, una nuova stagione politica con differenti interlocutori.

A tale nuova stagione (se ci sarà) dobbiamo arrivare preparati, soprattutto per recepire le istanze della società civile che chiede cambiamenti, rappresentata dal Parlamento e dalle forze politiche in questo presenti.

Molto potremo fare con la nostra capacità propositiva, soprattutto se sapremo utilizzare al meglio (e meglio di adesso) lo strumento dell'autogoverno.

GIANFRANCO GILARDI

Consigliere presso la Corte di cassazione

1. Vorrei guardare a questo congresso non con l'immagine della giustizia che traspare dalla relazione del Ministro al Parlamento, che alla giurisdizione civile ha dedicato meno righe delle dita di una mano ed a quella minorile e del lavoro neppure una riga, ma con gli occhi e la mente rivolti all'impegno che ci attende, a quel traguardo continuamente inseguito e perennemente lontano che è l'effettività della giurisdizione.

A noi, che in ragione del nostro lavoro ne viviamo ogni giorno i problemi, spetta il dovere di rendere testimonianza di tutte le cose che mancano, e che continueranno a mancare fino a quando la preoccupazione della politica sarà rivolta più al controllo dei giudici che al funzionamento della giustizia, fino a quando alle sue necessità continuerà a risponderci con tagli di spesa, sottrazione di mezzi e privazione di risorse, e continueranno a restare irrisolti, eternamente in bilico tra mancanza di progetti e spinte corporative, nodi essenziali come quelli della dislocazione delle strutture sul territorio o l'esigenza di un assetto chiaro, coerente e definito della magistratura onoraria.

Ma a noi spetta anche il dovere di non concorrere a questa sconfitta perché, se la giurisdizione ha come unico scopo quello di tutelare i diritti, l'organizzazione giudiziaria deve essere concepita come progetto tutto rivolto a questo obiettivo, coinvolgendo intorno ad esso saperi e competenze, favorendo la partecipazione delle altre categorie professionali e degli utenti, perseguendo un'idea di governo autonomo non come spazio riservato e chiuso in se stesso, ma come luogo aperto all'ascolto ed alla collaborazione. Non vi è da temere se l'istituzione giudiziaria diventa più democratica, poiché anzi questa è la premessa per realizzare una maggiore solidarietà intorno ai problemi della giustizia e per creare una comune tensione verso il loro superamento.

Anche nella relazione introduttiva di ieri sulla giustizia civile traspare questa evidenza, a smentita della rappresentazione interessata che della magistratura si continua a dare cercando di isolarla dalla coscienza collettiva. Ufficio per il processo, analisi dei flussi di lavoro, Osservatori sulla giustizia, protocolli d'udienza non costituiscono soltanto parole nuove, ma sono aspetti concreti di un grande fermento che sta trasformando l'immagine degli uffici giudiziari, ed in cui si esprime il desiderio di contrastare la rassegnazione e l'indifferenza, con un recupero di senso del ruolo professionale di tutti e di ciascuno: uno straordinario movimento di contrasto al messaggio di passività e conformismo racchiuso nelle sirene delle nuove/vecchie "carriere" che la controriforma

dell'ordinamento giudiziario vorrebbe ripristinare riportando "gerarchie" e divisioni dentro la magistratura.

Ciò che avanza nella realtà dei distretti giudiziari italiani, con il volto di donne ed uomini che fanno i magistrati, gli avvocati, i cancellieri, i dirigenti amministrativi, che insegnano nelle università parlando ai ragazzi – è esattamente l'opposto di questo ritorno all'indietro: è *il cammino in avanti verso i diritti*, un'onda orizzontale contrapposta all'idea del "governo dall'alto" della giurisdizione e della giurisprudenza a cui si è dedicata tanta cura quanto se ne è sottratta ai bisogni di giustizia dei cittadini.

2. In un momento di forte attacco ai diritti sociali e individuali, di messa in discussione di fondamentali conquiste nel campo delle libertà democratiche, dei principi di laicità dello Stato, dei diritti delle donne alla propria identità ed alle proprie scelte di vita, di restrizione delle libertà personali in nome di politiche ispirate a discriminazione e intolleranza, si ha il dovere di riportare in primo piano la centralità della giurisdizione e l'irriducibilità del suo esercizio alle logiche del mercato.

La funzione interpretativa del giudice, tanto più insopprimibile quanto più si tenta di negarla, ed il ruolo della giurisdizione, tanto più essenziale quanto più si cerca di delimitarne e manipolare i confini, debbono essere consapevolmente vissuti come tramite necessario di un ordinamento rivolto in primo luogo alla tutela dei più deboli ed indifesi. E quanto più il diritto *diseguale* viene esplicitamente formalizzato anche a livello normativo, tanto più è necessario ancorare l'interpretazione e l'applicazione della legge al criterio dell'uguaglianza, come connotazione intrinseca e come fattore di radicamento della giurisdizione, oltre che quale tramite di trasformazione per rendere concretamente realizzabili – nelle società ed anche dentro l'istituzione giudiziaria – le pari opportunità di uomini e donne, con una declinazione delle istituzioni anche al femminile che non basterà sancire in nuove norme statutarie, ma dovrà tradursi in un'azione costante e quotidiana per creare le condizioni affinché le donne possano entrare davvero con identiche *chances* nei luoghi in cui si formano decisioni, oltre che in quelli in cui si formano opinioni, modi di sentire e di immaginare la politica e le istituzioni.

3. Un simile impegno tocca tante cose, che non ci siamo stancati di ripetere negli anni, restando sempre inascoltati. Tocca anche la disciplina del processo, poiché in ogni Paese il modo in cui è strutturata la disciplina del processo costituisce la cartina di tornasole del rapporto tra Stato e cittadini.

Sul processo non basta più constatare la sconfitta culturale del modello scritto di vecchia e nuova memoria e limitarsi a reclamare che il

processo deve essere frutto della collaborazione del giudice e delle parti, ma occorre ritrovare un filo conduttore ed una cornice chiara dei principi di riferimento. Quando un sistema giudiziario è giunto al punto di annoverare non meno di 23 tipi di procedimento, con una miriade di varianti e diversificazioni interne; quando la riforma fallimentare riesce da sola nel primato di collezionare ben dodici forme del procedimento camerale; quando il metodo di formazione delle leggi diventa quello che ha caratterizzato l'incredibile storia del decreto legge sulla "competitività" e delle sue vicende successive, bisogna davvero convincersi che è urgente e necessario ritrovare una bussola.

Non è tempo di sottovalutazioni, di scetticismi, di prese di distanze, ma è tempo di rilanciare una grande sfida culturale, di riaprire sul processo e sui suoi fini una riflessione ancorata all'insieme dei valori ad esso affidati dalla Carta fondamentale. E questa riflessione deve svolgersi lungo due direzioni fondamentali:

– alla moltiplicazione dei riti, che costituisce fonte sempre più acuta di disagi per gli operatori e per gli utenti, occorre contrapporre un modello di processo *tendenzialmente unitario*, duttile nelle forme e ricco quanto a mezzi di tutela, fondato sul *ruolo di impulso* che il giudice ha il potere-dovere di esercitare nel *pieno rispetto del contraddittorio* e sotto il controllo costante delle parti, un processo che renda possibile a seconda dei casi tanto *l'adattamento alla complessità della materia* quanto la *possibilità di trattazione immediata* e, se ne ricorrano le condizioni, di decisione della causa fin dalla prima udienza di comparizione;

– la disciplina del processo deve essere costruita in modo da rendere possibile – nella cornice di garanzie essenziali e invalicabili – la flessibilità richiesta dai singoli casi non soltanto attraverso l'opera interpretativa ed il contraddittorio interno al singolo processo, ma attraverso il più ampio contraddittorio che si realizza – secondo il modulo già sperimentato dei "protocolli d'udienza" – nel confronto tra le diverse categorie professionali specificando mediante regole ed intese di comportamento il contenuto di quei principi e realizzando in questo modo un efficace strumento di *controllo* e di *valorizzazione* dei poteri del giudice e delle parti.

4. A me pare, infatti, che sta proprio in questa ricerca collettiva il valore più alto delle nuove esperienze di cui ho parlato.

Come ho detto in più occasioni, ma come non sarà inutile ripetere specie in tempi in cui mediocrità e volgarità prendono troppe volte il sopravvento nei comportamenti di chi è investito di funzioni istituzionali, nella società globale e multi-etnica, in cui si confrontano e si scontrano identità culturali diverse, anche la legge e l'interpretazione deb-

bono evolversi lungo la direzione di un diritto idoneo ad esprimere non soltanto solidarietà e tolleranza, ma prima ancora capacità di comprensione e mediazione, nella consapevolezza che i diritti dei popoli potranno convivere e svilupparsi solo a patto di rifiutare assolutismi e fondamentalismi di qualunque segno.

Concorrere a questa prospettiva di impegno corale intorno alla giustizia significa anche contribuire al superamento di quel clima di divisione e di contrasto che da troppo tempo sta inquinando la società, e ritrovare un'abitudine e un costume che potranno aiutarci a riscoprire meglio, nel reciproco rispetto e nel leale riconoscimento dei diversi ruoli professionali, la funzione del diritto come spazio di libertà, di dignità e di sicurezza.

Servirà anche questo per affrontare la sfida che, nell'Europa e nel mondo, non riguarda solo il processo, ma il tempo in cui siamo calati, l'orizzonte di quelle nuove povertà che attendono tuttora di diventar vincenti trasformandosi in dignità riconosciuta, di quella speranza di un mondo più libero e più giusto che fu così viva nella coscienza di tanti amici scomparsi ai quali va adesso il mio ricordo.

L'esigenza di saldare la pluralità e la diversità degli ordinamenti ai diritti fondamentali, uno dei quali è proprio il diritto alla giustizia, non costituisce soltanto una sfida in senso alto per la politica, non servirà soltanto a conferire un senso nuovo al nostro impegno, ma gioverà a ristabilire in tutta la sua forza – nel paziente cammino a cui costringe la storia, e negli appuntamenti inesorabili che essa pone al potere – l'insopprimibile funzione del diritto, l'insuperabile necessità che continui ad esistere una magistratura autonoma ed indipendente.

È questa la sfida a cui i giovani magistrati, se siamo capaci di prestare attenzione alle cose che dicono, intendono partecipare, come soggetti che concorrono ogni giorno all'effettività della giurisdizione e non come semplici assegnatari delle sedi più sgradite o come pezzi per tappare tutte le falle create dalle carenze organizzative; e questa è la sfida che sta a cuore anche a coloro che giovani più non sono, ma che hanno cercato negli anni di gettare qualche seme per una istituzione più democratica, capace di garantire i diritti di tutti nei confronti di tutti senza distinzione.

Come vuole la Costituzione alla quale, giovani e meno giovani, continueremo a restare fedeli.

GIUSEPPE GENNARO

Procuratore aggiunto, Corte d'appello di Catania

Credo sia opportuno, per tentare di chiarire il senso complessivo del mio discorso, partire dal ricordo di un'esperienza che abbiamo vissuto come Giunta dell'Associazione nazionale magistrati intorno all'anno 2000 durante un insieme di incontri con tutti i partiti politici, di maggioranza e di opposizione, sui problemi della giustizia. Dopo aver incontrato la delegazione di An, ci recammo a Botteghe Oscure, dove incontrammo la delegazione dei Ds, della quale ovviamente faceva parte anche l'onorevole D'Alema, il quale, pur mostrando di impegnarsi nella costruzione di aeroplanini di carta, in realtà ci ascoltò con attenzione, senza peraltro intervenire. Quando, terminato l'incontro, stavamo accingendoci a lasciare la sala, mi avvicinai a lui e gli dissi: «Presidente D'Alema, prima di salutarla, desidero farle sapere che la magistratura non ha ancora pienamente digerito il progetto, perseguito nella Bicamerale da lei presieduta, di cedere all'opposizione la riforma della giustizia per ottenere in cambio l'assenso alle riforme istituzionali. Almeno questo è quanto noi magistrati abbiamo capito». Il presidente D'Alema, molto cortesemente, invitò me e tutti gli altri componenti della Giunta a prendere nuovamente posto e ripercorse, con una puntuale e puntigliosa ricostruzione gli accadimenti di quei giorni, concluse che la mia affermazione era errata, perché semmai era accaduto esattamente il contrario, ossia che i lavori della Bicamerale erano stati «fermati» quando era emerso con chiarezza il progetto politico di considerare la riforma della giustizia come condizione indispensabile per varare le altre riforme istituzionali. Risposi con franchezza che non avevo capito affatto che quelli erano gli esatti termini della questione, ma che rispettivo in ogni caso il punto di vista espresso dall'onorevole D'Alema.

Questo episodio torna utile per ribadire che l'Anm deve essere capace di esprimere sempre, con grande chiarezza, il punto di vista dei magistrati, anche quando può non piacere a taluno dei nostri interlocutori istituzionali.

Dobbiamo, soprattutto, essere fermi nella difesa di quelle che sono le prerogative della magistratura riconosciute dalla Costituzione, almeno fino a quando ci sarà dato di avere questa Carta costituzionale.

Quindi il Ministro Castelli, che saluto, non me ne vorrà se proverò oggi a tracciare una sorta di consuntivo dei problemi della giustizia, pur condotto nel rispetto dell'attuale momento politico in cui ci troviamo, poiché di fatto si è già aperta la campagna elettorale e quindi i nostri discorsi possono risultare "politicamente inopportuni" o offrire il destro a eventuali equivoci o strumentalizzazioni.

Devo dire che il complesso delle riforme che sono state messe in campo in questi cinque anni prometteva molto di più di quanto alla fine abbiano realmente dato.

Probabilmente forse i passi più significativi sono stati compiuti nel campo della giustizia civile. Giudizio senz'altro positivo deve esprimersi in ordine alla ormai prossima entrata in vigore (il 1 marzo 2006) delle leggi n. 80 e n. 263 del 2005 che introducono rilevanti modifiche riguardanti, tra l'altro, il processo di cognizione e il processo di esecuzione, modifiche che in gran parte l'Associazione nazionale magistrati aveva auspicato e che sono state tradotte in norme di legge. Tuttavia, com'è stato giustamente osservato, la tecnica dei maxi emendamenti e delle questioni di fiducia già sperimentata in altre occasioni ha precluso anche in questo settore la possibilità di qualunque utile approfondimento delle questioni che stavano sul tappeto e che in varia misura l'Associazione magistrati aveva ritenuto meritevoli di riconsiderazione.

Mancano, forse sarebbe più corretto dire che continuano a mancare, le risorse necessarie per l'apprestamento delle strutture e dei mezzi occorrenti non soltanto per l'ordinario funzionamento della giustizia, ma anche per l'avvio operativo delle riforme di recente approvate.

Ancora due brevi notazioni sul tema della riforma della giustizia civile. Il 15 dicembre 2005 è stato presentato alla Commissione giustizia della Camera il disegno di legge di riforma delle esecuzioni mobiliari. Ma come era prevedibile, il breve tempo a disposizione prima dello scioglimento delle Camere ha impedito che la Riforma venisse varata.

La seconda notazione riguarda la magistratura onoraria. Personalmente non so (vi chiedo scusa se sono approssimativo su questo punto) a che punto si trovi il progetto di revisione organica della magistratura onoraria. Credo che sia ancora in cammino, un cammino lento e irto di ostacoli. Nel frattempo si prorogano per decreto legge gli incarichi dei togati e dei giudici di pace che oggi sono circa 9600 su un organico complessivo previsto di 11700!

L'intervento riformatore che ha interessato la legge fallimentare sembra, a mio avviso, essersi svolto in modo frammentario e fuori da una visione organica dei contenuti e degli obiettivi della riforma, così da determinare una pericolosa sovrapposizione di norme risultate in contrasto tra loro, sebbene emanate a distanza di qualche mese una dall'altra.

Per quanto riguarda il settore penale, il Ministro della Giustizia ha insediato la Commissione Nordio con l'obiettivo di pervenire a una rapidissima definizione dello schema di modifica del codice penale. Si trattava di un obiettivo in nessun modo conseguibile nel breve lasso di tempo assegnato per la conclusione dei lavori. La Commissione, in seguito, è stata più volte prorogata. Oggi pare che abbia ultimato i lavori

concernenti la parte generale e un certo numero di reati di parte speciale e tuttavia non sembra che il testo elaborato sia stato ancora preso in esame dal Ministro della Giustizia. Credo, quindi, si possa dire – senza voler essere critici ad ogni costo – che anche questo obiettivo, della cui importanza siamo tutti consapevoli, non risulta ad oggi raggiunto.

Siamo in attesa di saperne di più anche sul versante della riforma del codice di procedura penale, che tutti concordano nel ritenere ormai non più differibile; pare sia stato elaborato uno schema di riforma, “minimo” e tuttavia importante, che attende di essere preso in esame dal Ministro della Giustizia che aveva nominato qualche anno addietro, una apposita commissione.

A fronte di questa situazione abbiamo visto fiorire una serie di leggi che sono state significativamente definite leggi *ad personam*. Tentare di definire i caratteri di questa attività normativa mi pare sia questione di un qualche interesse.

La legge 20 giugno 2003 n. 140, il cosiddetto “lodo Schifani”, sulla sospensione del procedimento per le alte cariche dello Stato, come a tutti noto, è stata ritenuta costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale nella sua prima applicazione.

La legge 5 ottobre 2001 n. 167 sulle rogatorie di fatto è stata disapplicata dai giudici di merito attraverso il richiamo a quella giurisprudenza costituzionale che valorizza prassi conformi a Costituzione, secondo cui le richieste di assistenza giudiziaria possono aver luogo direttamente tra autorità giudiziarie e nello stesso modo possono essere acquisite le risposte. Questa interpretazione, almeno per le rogatorie passive, ha determinato il superamento del ruolo del Ministro della Giustizia di tramite necessario tra l'autorità giudiziaria richiedente e l'autorità giudiziaria italiana.

Analoga sorte è toccata alla legge 7 novembre 2002 n. 248, la cosiddetta legge Cirami, che prevede lo spostamento dei processi per “legittimo sospetto”, una legge applicabile ai processi in corso (prima anomalia), la quale stabilisce (altra anomalia) che le richieste di remissione già presentate e delibate in epoca antecedente all'entrata in vigore della legge, conservano efficacia. Una legge varata pure in presenza di un consolidato, univoco indirizzo giurisprudenziale, che aveva escluso lo spostamento del processo anche quando la vicenda giudiziaria, per la sua intrinseca rilevanza, aveva suscitato interesse e scalpore in ambito nazionale.

Ancora, la legge cosiddetta di depenalizzazione del falso in bilancio che ha introdotto una griglia di sanzioni penali differenziate in termini di gravità in contrasto con la tendenza dei Paesi a democrazia avanzata, primo tra tutti gli Stati Uniti che hanno inasprito le sanzioni per le false

comunicazioni in materia societaria. Oggi la situazione è in parte cambiata, per effetto di un nuovo intervento “correttivo” del Ministro Tremonti, ma al fondo la valutazione negativa della riforma, a mio avviso, permane.

Ancora, la legge 5 dicembre 2005, la cosiddetta ex Cirielli, ha introdotto forme di prescrizione breve per i reati anche gravi commessi da soggetti incensurati e previsto sostanziosi aumenti di pena per i recidivi, anche se responsabili di reati non gravi.

La cosiddetta “legge Pecorella”, approvata qualche giorno fa, sull’inappellabilità delle sentenze di proscioglimento, una legge che, a mio modesto avviso (non sono il solo a pensarla così...), appare lesiva del principio costituzionale della parità delle parti nel processo, e che in ogni caso finirà per ingolfare la Corte di cassazione, trasformandola almeno in parte in una sorta di giudice di merito chiamato a verificare la sussistenza di un vizio – qual è, appunto, il mancato esame di una prova decisiva – che comporta il necessario studio di tutti gli atti processuali.

Ancora, merita di essere inserita in questo “speciale” elenco la legge di riforma della legittima difesa, definitivamente approvata il 24 gennaio 2006, che estende l’applicabilità dell’esimente in parola anche all’ipotesi di aggressione al patrimonio commessa in ambiente privato, cui sia seguita la reazione della vittima con arma da fuoco.

Infine, da ultimo la legge delega 150 del 2005, la legge di riforma dell’ordinamento giudiziario che entrerà in vigore, credo, a giorni, essendo ormai imminente, per quanto se ne sa, la pubblicazione dei decreti legislativi di attuazione. Una riforma – o, come l’ha più correttamente definita l’Associazione nazionale magistrati – una controriforma che prevede una separazione tra le funzioni giudicante e requirente che di fatto realizza una separazione delle carriere, mascherata (se mi si passa il termine) dalla iniziale unicità del concorso per l’accesso in magistratura.

Ci sono parecchie questioni che la magistratura associata non ha mandato giù. Nell’impossibilità di ripercorrerle tutte per ovvie esigenze di tempo, mi limiterò ad indicarne alcune soltanto.

Il potere del Ministro della Giustizia di impugnare davanti al giudice amministrativo le delibere di conferimento degli incarichi direttivi o di proroga di detti incarichi viene conferito al di fuori dei casi di ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. Si tratta di un penetrante potere di controllo sugli atti del Csm, del tutto estraneo al sistema di autogoverno della magistratura delineato dalla Costituzione e, sotto altro profilo, espressione di un potere in nessun modo riconducibile alla sfera delle attribuzioni al Ministro riconosciute dall’art. 110 Cost. In definitiva, una macroscopica “anomalia”, sulla quale certa-

mente la magistratura continuerà a riflettere criticamente, con l'auspicio che possa rapidamente essere cancellata.

Ulteriori problemi riguardano l'organizzazione degli uffici di Procura, la loro estrema gerarchizzazione che deriva dal nuovo assetto delineato dalla legge di ordinamento giudiziario. Le linee ispiratrici dell'intervento riformatore non sono state in alcun modo condivise dalla magistratura associata, e credo che gli aggiustamenti successivamente introdotti non siano serviti a superare le critiche inizialmente mosse all'articolato di legge. Anzi.

In una delle prime stesure della legge i procuratori aggiunti erano stati "soppressi": al procuratore della Repubblica, unico responsabile dell'ufficio, veniva attribuita la facoltà di conferire incarichi di collaborazione ad uno o più magistrati dell'ufficio liberamente scelti; successivamente i procuratori aggiunti sono stati per così dire "recuperati", anche se è stata mantenuta ferma la possibilità che il procuratore della Repubblica conferisca incarichi di collaborazione a uno o più magistrati dell'ufficio.

La struttura rigorosamente gerarchica e piramidale dell'ufficio di Procura in tal modo disegnata trova il suo complemento necessario negli uffici di Procura generale che rappresentano il vertice dell'organizzazione giudiziaria a livello distrettuale ai quali sono stati attribuiti rilevanti poteri di controllo dell'attività del pm, nonché obblighi di informativa verso il Ministro della Giustizia e anche di acquisizione dei dati in vista dell'eventuale promovimento dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati per fatti suscettibili di assumere eventuale rilievo disciplinare. L'obbligatorietà dell'azione disciplinare esercitata dal Procuratore generale finirà per creare ingolfamenti e difficoltà di funzionamento praticamente insuperabili.

Certo, alcune cose andavano riviste e corrette, specie sul piano della tipizzazione degli illeciti disciplinari. Tuttavia, l'assetto normativo che è venuto delineandosi per effetto della riforma appare in larga misura non condivisibile e dunque, ancora una volta, abbisognevole di ampie e serie modifiche.

In particolare, il sistema degli illeciti disciplinari appare fortemente criticabile. Sebbene siano state eliminate alcune forme di illecito disciplinare che avevano determinato forte preoccupazione tra i magistrati e dissenso nell'opinione pubblica, sono state conservate alcune forme di illecito disciplinare che a mio avviso appaiono caratterizzate da un marcato, evidente difetto di tassatività. Ne sottolineo due: l'ipotesi di illecito disciplinare connesso (secondo la previsione letterale della norma) «ad ogni altro comportamento» (dopo quelli specificamente elencati), «tale da compromettere l'indipendenza e la terzietà o l'imparzialità del

magistrato anche sotto il profilo dell'apparenza». La seconda fa riferimento «all'uso strumentale della qualità che, per la posizione del magistrato o per le modalità di realizzazione, è idoneo a turbare l'esercizio delle funzioni costituzionalmente previste». Si tratta, all'evidenza, in entrambi i casi, di norme disciplinari in bianco. Ricordo semplicemente a proposito dell'art. 323 del codice penale che la formulazione originaria della fattispecie di abuso innominato era stata sottoposta a critica serrata proprio con riferimento al difetto di tassatività della norma incriminatrice e che la dottrina oggi unanime esclude in radice la possibilità che nel nostro sistema penale possano avere ingresso norme incriminatrici "in bianco". Quelle di cui parliamo sono norme disciplinari, è vero, ma nondimeno sempre di norme "in bianco" si tratta.

Signor Ministro, noi siamo onorati della sua presenza, anche perché ci consente di esprimerle in modo diretto e immediato il nostro profondo disagio, che non è in alcun modo legato a simpatie verso questa o quella formazione politica, verso questa o a quella forza di governo che guida o si candida a guidare il nostro Paese. Siamo infatti fermamente convinti che le nostre critiche siano fondate e che siano giuste le nostre richieste, le une e le altre ancorate al rispetto dei principi costituzionali di autonomia e indipendenza della magistratura. Siamo in ogni caso fermamente convinti che si debba prestare maggiore attenzione ai problemi che l'Associazione nazionale magistrati, nell'interesse della collettività, ha costantemente a lei sottoposto, primo tra tutti quello del corretto e ordinato funzionamento della giustizia.

ROBERTO CASTELLI
Ministro della Giustizia

Grazie signor Presidente e signori congressisti. Io vi ringrazio, un ringraziamento non formale perché sono certo che l'invito non è stato avanzato solo per dovere istituzionale, ma anche perché si dovesse offrire un momento di confronto. È la terza volta che intervengo a un congresso dell'Associazione nazionale magistrati: un onore ma, consentitemi, un onore legato anche all'onere di aver dovuto reggere il Ministero della Giustizia per cinque anni. Soltanto due ministri prima di me, se non erro, l'hanno dovuto fare nel corso di tutta la storia dell'Italia unita: uno durante il Regno d'Italia e uno durante il periodo repubblicano. E forse, tra l'altro, lo hanno fatto in tempi meno problematici di quelli che stiamo vivendo in questo momento. Probabilmente il mio predecessore Rocco non aveva tutti i problemi che ho avuto io, ma per fortuna io li ho avuti, questo va assolutamente sottolineato. E forse (*absit injuria verbis*) sarete per una volta d'accordo con me se dico che voi non siete proprio un ordine come dicono gli anglosassoni *easy*, cioè molto accomodante: credo che questo sia un punto sul quale possiamo concordare. Tra l'altro è un momento se possibile ancora più accidentato in quanto siamo in campagna elettorale, i sistemi bipolari ai quali tra l'altro noi non siamo ancora abituati in quanto siamo entrati in un sistema bipolare non da molto tempo, vedono la necessità di scontri elettorali aspri. Noi forse non ci siamo ancora dati delle regole (parlo delle forze politiche attrici di questa campagna), delle regole deontologiche, per cui i toni sono ancora più aspri.

Questo congresso, quindi, cade in un momento particolarmente difficile, soprattutto per il Ministro. Io avrei potuto fare alcune scelte venendo qui con la consapevolezza che questa è una platea che ha una grande rilevanza mediatica, facendo un piccolo *escamotage* che qualsiasi uomo politico conosce e che forse conoscete anche voi: io parlo a voi ma con la piena consapevolezza che sto parlando a tutta l'opinione pubblica, quindi quello che sto facendo in questo momento è un intervento che, anche se deve avere una valenza istituzionale, sappiamo che in realtà può avere anche una valenza elettorale. Dunque potrei lanciare proclami alla nazione, potrei fare tranquillamente campagna elettorale: io sono un politico, quindi sono un uomo di parte, sono un fazioso, è una prerogativa dei politici. Ma credo che se facessi ciò perderei un'occasione. Mi sforzerò quindi di fare altri ragionamenti. Potrei magari puntigliosamente indicare i traguardi raggiunti da questo Governo. Lasciamo per un attimo da parte il contenuto delle riforme che abbiamo realizzato, ma è inequivocabile, è indubitabile, è incontrovertibile che

noi abbiamo fatto una vasta opera riformatrice. Pensiamo al diritto societario, pensiamo alla riforma piuttosto pregnante del codice di procedura civile, pensiamo al diritto fallimentare, pensiamo all'ordinamento giudiziario, *vaexata quaestio* che ci ha tormentato in questi cinque anni ma lasciatemi almeno l'orgoglio di essere stato il primo ministro che ha dato vita alla settima norma transitoria della Costituzione: credo che comunque questo sia stato un traguardo che qualsiasi ministro, qualsiasi Parlamento possa riguardare con una certa soddisfazione. Anzi posso dire con una soddisfazione ancora maggiore, viste le difficoltà che ho dovuto affrontare. Sono credo l'unico ministro che ha visto quattro scioperi proclamati contro di sé: potete immaginare che non mi ha fatto piacere... Lasciatemi dire una cosa, una soddisfazione. L'altro giorno è partita la prima azione civile per via telematica, una cosa sulla quale dovremmo essere tutti d'accordo, anzi siamo tutti d'accordo: una notifica fatta in otto ore anziché in quindici giorni. Io credo che se fossi venuto qui a fare una sterile rivendicazione dei risultati raggiunti o di quelli che noi riteniamo di aver raggiunto, ci sarebbe stata la solita contrapposizione che io definisco, ma non solo io, un dialogo tra sordi. Ho sentito ora il dottor Gennaro, con il quale ho in passato avuto tante interlocuzioni quando era presidente dell'Associazione. Un dialogo tra sordi che però non ha fatto molti passi avanti. Il dottor Gennaro ha fatto una puntuale, precisa, ancorché non esaustiva elencazione delle malefatte di questo Ministro, di questo Parlamento, però mi consenta: io non ho mai fatto aeroplanini, questo me lo deve almeno riconoscere. L'ho sempre ascoltato con la massima attenzione e deferenza.

Però io vorrei invitarvi a considerare una questione cruciale che riguarda non soltanto noi, ma riguarda il Paese, una domanda che ci siamo fatti tante volte: che cosa capisce il cittadino di questa nostra contrapposizione? Io credo molto poco. La giustizia già di per sé, nei suoi tecnicismi, è un mondo abbastanza lontano dal cittadino. Io sono convinto che la legge sull'ordinamento giudiziario, così complicata, così visuta, così cambiata sia stata letta solo da pochi specialisti, anche perché è difficile da leggere, lo riconosco: l'abbiamo scritta male, non vi è il minimo dubbio. L'abbiamo scritta male, così come è scritto male il 99% delle leggi, ma consentitemi la battuta, anche in questo caso bonaria: l'ha scritta un magistrato, perché il relatore alla Camera era un magistrato. Non è facile scrivere le leggi, anche la necessità di scrivere un maxiemendamento è un'ulteriore complicazione. Comunque concordo che l'abbiamo scritta molto male, evidentemente non dal punto di vista sostanziale, bensì dal punto di vista formale. Dicevo prima: che cosa resta al cittadino di questa nostra contrapposizione? Io credo che il cittadino percepisca che sostanzialmente ci sia una lotta di potere. Io temo

che sia alla fine questo l'aspetto che il cittadino coglie. C'è una lotta di potere tra poteri dello Stato. Vedete, anche se la Costituzione dice che la magistratura è un ordine, io credo che in realtà sia un potere, secondo me un potere molto più forte di molti altri poteri. Ma allora, se è così, se veramente il cittadino percepisce questa nostra dialettica così forte come una lotta tra poteri, perdiamo tutti.

Ci sono moltissimi sondaggi d'opinione sulla credibilità delle istituzioni e se ci fate caso la politica è quasi sempre in fondo, ma anche la magistratura non è molto in alto: questo è un aspetto che ci deve preoccupare tutti. Vi dico la verità: a me fa male. Allora credo che dobbiamo sfruttare questa occasione in cui forse per l'ultima volta ci guardiamo negli occhi per fare un passo in avanti (siete proprio così sicuri che sia l'ultima volta? Guardate che i sondaggi cui io credo poco ci dicono che la lotta è aperta. Non vorrei che qualcuno avesse cambiato posizionamento troppo precipitosamente in questi giorni!). Quello che vi sto per dire ha lo stesso valore, o anche più valore, se fosse veramente l'ultima volta, ma anche così, tra presidente Riviezzo e Ministro Castelli, ci sarà comunque un presidente che potrà essere chiunque, un ministro che potrà essere chiunque, ma sicuramente e inevitabilmente la dialettica tra poteri dello Stato, in un assetto dello Stato democratico che prevede la separazione dei poteri, non può mai essere tranquilla, non deve anzi essere sempre unanime. Io sono convinto che, quando Locke e Montesquieu scrissero le loro riflessioni ponendo le basi dello stato democratico, erano consapevoli che comunque la dialettica, anche la dialettica forte in alcuni casi, dovesse essere il sale delle democrazie. E posso testimoniare, anche attraverso le interlocuzioni che ho avuto negli ultimi cinque anni con i miei colleghi stranieri, che da noi c'è un dato che non è più fisiologico ma patologico, in questo momento, stante anche la particolare posizione giudiziaria delle nostre esime posizioni di governo, ma la dialettica, la diatriba tra il ministro e la magistratura è un dato fisiologico di tutte le grandi democrazie. Tra l'altro, pensate come sono diverse le situazioni dei vari Stati. Io parlavo con il mio collega spagnolo che fa parte di un governo di sinistra: oggi c'è una forte diatriba tra il Ministro della Giustizia spagnolo e la magistratura perché vogliono introdurre in ciascuna regione autonoma della Spagna la lingua locale per celebrare i processi e la magistratura non vuole. Pensate se noi volessimo calare una proposta di questa natura in Italia: creerebbe un certo sconcerto!

Io credo allora che dobbiamo uscire dall'elencazione delle nostre ragioni e dall'elencazione dei torti altrui. Tentiamo oggi, o almeno questa è la proposta che io voglio sottoporre alla vostra attenzione, non dico di arrivare a un accordo (non ci siamo arrivati in cinque anni, è evi-

dente che non possiamo arrivarci oggi), però arriviamo almeno a definire una serie di regole comuni che siano poi base di un incontro, di uno scontro, di una dialettica. Io credo che questo sia assolutamente necessario, altrimenti non faremo mai un passo avanti. Io credo che se non riusciremo a fare questo esercizio, veramente perderemo tutti. Perché? Perché io credo che nessuno Stato democratico, soprattutto oggi che siamo in un periodo in cui la globalizzazione morde tutti noi, morde le nostre aziende, ha una grande ricaduta di natura economica e quindi anche occupazionale, riguarda i nostri cittadini perché è vero, è assolutamente vero che gli investimenti vanno dove ci sono gli Stati competitivi e sicuramente noi in questo momento non siamo ai vertici della competitività. Io sono sicuramente convinto che nessuno Stato democratico possa vedere percepita dai propri cittadini e dagli investitori stranieri la magistratura come faziosa e corporativa, la classe politica come incapace e la compagine di governo come disonesta. Se, rilanciandoci continuamente accuse, arriviamo a dare del Paese un'immagine di questo tipo, abbiamo perso tutti, ha perso soprattutto il Paese e perdono i nostri cittadini.

Io sono qui oggi per proporvi qualche piccola regola che non so se voi vorrete accettare o meno, ma è quello che ho voluto venire a dirvi oggi.

La prima e credo la più importante è il rispetto assoluto della Costituzione: penso che su questa siamo assolutamente d'accordo. Qui si tratta di intendersi. Io mi porto sempre dietro una piccola edizione tascabile: dobbiamo leggerla tutta la Costituzione, lo dico anche a me stesso, non soltanto gli articoli che ci fanno comodo. Ne leggerò qualcuno (voi direte: «quelli che ti fanno comodo», può darsi, ma sono quelli ai quali io tengo di più come Ministro della Giustizia). Io non credo che i nostri Padri costituzionali abbiano messo gli articoli a cascaccio, io sono convinto che li hanno distribuiti in maniera precisa. L'art. 1 dice che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro e che la sovranità appartiene al popolo che la esercita nelle forme e nei limiti dettati dalla Costituzione. L'art. 101, che è il primo che riguarda la magistratura, dice che la giustizia è amministrata in nome del popolo (sapete che questa frase mi è molto cara) e che i giudici sono soggetti soltanto alla legge. E infine, *last but not least*, l'articolo 104 dice che «La magistratura costituisce un ordine autonomo indipendente da ogni altro potere». Io credo che dovremmo cominciare non soltanto a declamare, ma a praticare fino in fondo queste norme della Costituzione ed esserne convinti. E quindi credo che la pratica sia quella di riconoscere che spetta al popolo e ai suoi rappresentanti la formazione della legge e spetta a chi forma le leggi rispettare appieno l'autonomia e

l'indipendenza della magistratura. Io credo poi che dobbiamo rispettare tutti la Costituzione anche su un altro fronte. Io vedo che facciamo sempre esercizio (anche oggi mi pare sia stata evocata questa questione) che le leggi che fa il Parlamento sono sempre non costituzionali. Ma anche se così fosse (e io non credo) non dobbiamo temere su questo fronte, voi me lo insegnate: noi abbiamo due grandi filtri che non è possibile oltrepassare. C'è il Presidente della Repubblica, che tra l'altro viene riconosciuto come un Presidente assolutamente al di sopra delle parti, un Presidente che nei sondaggi che ricordavo prima è sempre nettamente al primo posto nella fiducia degli italiani e sicuramente anche nella nostra e quindi è un primo, grande filtro. Poi c'è la Corte costituzionale. Quindi, per favore, non rubiamo sempre il campo a queste due grandi istituzioni che sono quelle deputate a definire, a dire, a statuire se le leggi che il Parlamento fa sono costituzionali o meno. E soprattutto stiamo tranquilli perché di fronte a queste due grandi istituzioni siamo sicuri che laddove il Parlamento sbaglia (è accaduto, accade, è un fatto a mio parere fisiologico) esse intervengono per impedire che vengano varate leggi di natura anticostituzionale.

Un'altra norma di comportamento che io vorrei suggerire a tutti è il rispetto delle istituzioni. Io sento reiteratamente, non c'è rappresentante sia ufficiale sia magistrato a titolo personale che non chieda che la magistratura venga rispettata. È giusto, è assolutamente giusto, però credo che debbano essere rispettate tutte le istituzioni: il Parlamento è un'istituzione, il Ministro è un'istituzione, impariamo a rispettarci.

Presidente, io (mi faccio un po' di pubblicità, scusate) ho scritto un libretto, *Maledetto ingegnere*, nel quale ho raccolto tutti gli insulti, le contumelie, le ironie che sono state fatte sul mio conto: quelle politiche passino, ma mi dispiace che ho dovuto registrare che alcune di queste offese sono partite da magistrati. Questo credo che, indipendentemente da chi è il Ministro, non debba accadere. Questa è quindi la seconda norma di comportamento che io sono venuto a proporre.

La terza norma, per la quale ho un grande ed esimio battistrada (immaginerete chi possa essere) è il concetto che il Presidente della Repubblica sempre ha sottolineato, e cioè che il magistrato non solo deve essere imparziale (lasciate la faziosità ai politici, ce ne è già abbastanza nel campo della politica), ma deve apparire tale, non perché il magistrato debba essere parruccone o debba essere avulso dalla realtà, dalla società o dall'evoluzione del Paese, ma perché questo è quello che vuole il cittadino e il cittadino ha bisogno di sapere che va di fronte a un magistrato che lo giudica, che gli può rovinare la vita, che lo può mandare in prigione, quindi una persona che ha in mano il destino del cittadino e il cittadino ha bisogno di sapere che questo magistrato è veramente al

di sopra delle parti, è atarassico. Io credo che il magistrato debba essere atarassico, è la mia convinzione, condivisibile o meno. Consentitemi di dire che su questo punto il Presidente della Repubblica si è sempre espresso in maniera assolutamente chiara. La prima volta l'ho sentito nel 2001 al Consiglio superiore della magistratura. Mi pare che da testimonianze che voi stessi avete rilasciato in questi giorni abbia dichiarato esattamente le stesse cose.

Poi vorrei proporre alcune altre norme. Una forse un po' secondaria, ma credo ugualmente importante. Molte volte mi sono sentito accusare di indebite ingerenze perché ho mandato troppe ispezioni. Tra l'altro, io non avevo fatto il conto, ma l'ha fatto una giornalista di un importante giornale economico e si è scoperto che io ho fatto molte più ispezioni ordinarie (e questo è giusto perché la legge impone che vi debba essere un'ispezione ordinaria ogni tre anni, in realtà nel 2001 ne era prevista una ogni cinque anni), ho fatte molte meno inchieste amministrative mirate o straordinarie di quante non ne avessero fatte i miei predecessori Flick, Fassino e Diliberto. Quindi questo Ministro non è stato così cattivo come viene dipinto. Però dobbiamo tener presente che l'azione disciplinare, quindi l'ispezione che è prodromica all'azione disciplinare, è un diritto ma soprattutto un dovere del Ministro della Giustizia, che non può sottrarsi a questo dovere, quindi siate comprensivi quando il Ministro dispone le ispezioni perché non fa altro che adempiere ai propri doveri.

Infine, io credo che debba veramente essere data concretezza a quella norma che la Corte costituzionale ha più volte espresso, quella della leale collaborazione tra le istituzioni. Io devo dire che da questo punto di vista (scusatemi se non vi considero istituzione ma l'istituzione in campo della magistratura è naturalmente il Consiglio superiore della magistratura), per quanto mi riguarda, io non posso che esternare sentimenti positivi. Io sono assolutamente convinto che globalmente con il Consiglio superiore della magistratura (spero che il Vicepresidente Rognoni possa confermare quanto dico) c'è stato veramente, in generale, un fattivo rapporto di collaborazione. Certo abbiamo avuto momenti complessi, ma credo che questo sia nella dialettica tra istituzioni, siamo andati anche davanti alla Corte costituzionale per risolvere alcuni problemi, però credo veramente che da questo punto di vista ci siano state delle note positive. Non è stato facile, ma vi è sempre stato un grande rispetto reciproco e io ringrazio di questo moltissimo il Vicepresidente Rognoni, ma anche da parte mia credo di aver adempiuto sempre, celermente nei limiti del possibile e delle mie convinzioni etiche e morali, alle richieste che di volta in volta venivano dal Consiglio superiore della magistratura.

Questo per quanto riguarda il passato. Che cosa accadrà in futuro? Le riforme sono state promulgate quasi tutte, manca ancora qualche importante decreto legislativo che il Presidente della Repubblica ha ancora al suo esame per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario. Consentitemi una previsione, del tutto soggettiva e quindi anche fallace. Io non sono convinto che il prossimo governo abrogherà tanta parte di questa riforma. So di darvi una cattiva notizia, ma io ho una certa sensibilità politica, ho fatto quattro legislature, sono vent'anni che faccio politica a un certo livello: da alcuni segnali che vedo, non da parole, perché si dicono tante cose, da alcuni segnali concreti che vedo ci sarà certamente qualche aspetto che verrà abrogato, ma penso che alla fine l'impianto della riforma resterà in piedi. Noi abbiamo costruito una macchina, una macchina che può piacere o può non piacere, ma la macchina c'è, è una macchina complessa, una macchina sofisticata, una macchina difficile da far funzionare. La macchina è stata costruita ma è ferma. Ricordo che l'iter legislativo dell'ordinamento giudiziario finirà nel 2008, perché come prevede la legge delega ci sono ancora i decreti di correzione. È una grande occasione da cogliere, da sfruttare: collaborare per far sì che questa macchina che ormai è stata costruita possa funzionare al meglio delle sue possibilità oppure sabotarla in modo che possa finire nel fosso alla prima curva. Questa è un'occasione che l'Anm deve decidere se cogliere o meno, verificare quali saranno appunto gli orientamenti del nuovo governo e prendere questa grande decisione. Io credo che questo congresso possa anche essere il luogo per poter riflettere e decidere quale strada intraprendere. Credo che sia una decisione molto, molto importante perché è del tutto evidente che (consentitemi la metafora automobilistica) i meccanici e gli automobilisti siete voi. Su questo non c'è il minimo dubbio, in quanto la Costituzione parla chiaro: sarà il Consiglio superiore della magistratura, sarà la magistratura a gestire questa macchina. Allora la decisione estremamente importante, estremamente responsabile è quella di dire «La macchina c'è, cerchiamo di farla funzionare al meglio» oppure «Dimostriamo che era una macchina che non funzionava bene, la distruggiamo del tutto e la gettiamo nel fosso», ma a quel punto chi ne pagherà le conseguenze saranno i passeggeri, cioè i cittadini italiani. Credo che questo sia un tema non indifferente da valutare.

Io non ho altro da dirvi. Da ultimo mi ero segnato la solita frase di circostanza, che è vera in quanto siamo in campagna elettorale, cioè che non potevo trattenermi, ma visto che l'intervento che è stato annunciato seguire il mio è di Edmondo Bruti Liberati mi tratterò ad ascoltare il suo intervento, in modo che avrà l'occasione di replicare non soltanto a livello personale ma più in generale; poi vi chiedo scusa ma sono costretto a salutarvi ringraziandovi per l'ospitalità.

EDMONDO BRUTI LIBERATI

Procuratore aggiunto, Corte d'appello di Milano

SOMMARIO: 1. L'organico dei magistrati. – 2. Le leggi in materia di giustizia. – 3. Gli interventi sull'organizzazione del servizio. – 4. Le prospettive per il futuro. L'ordinamento giudiziario.

Questo nostro congresso, per il momento in cui si colloca, è insieme l'occasione di un bilancio di una legislatura che si chiude e di indicazione di prospettive per quella che seguirà. Il Ministro della Giustizia ci ha invitato qui a superare quella che egli ha interpretato come lotta tra poteri, per passare ad un momento di dialettica. Noi siamo coscienti di esercitare un potere dello Stato, ma ci piace soprattutto dire che siamo dei magistrati che rendono un servizio, un servizio giustizia ai cittadini, purtroppo gravemente insoddisfacente, nonostante tutta la nostra abnegazione.

Il bilancio della legislatura lo articolerei su tre punti: l'organico dei magistrati, le leggi in materia di giustizia, gli interventi sull'organizzazione del servizio, per passare poi ad indicare alcune prospettive.

1. L'ORGANICO DEI MAGISTRATI

La legge 13 febbraio 2001, al finire della scorsa legislatura, approvata credo a larghissima maggioranza se non all'unanimità, aveva aumentato di 1000 posti l'organico della magistratura in modo raggiungere il livello di 10.109. Nel giugno 2001 erano presenti 9033 magistrati, oggi ne sono presenti 9463. Il Ministro ha lasciato cadere l'occasione che aveva di impegnarsi per reclutare tutti i 1000 magistrati in più. Risultato: danni per il servizio, mancato sbocco professionale per tanti giovani laureati in legge. La situazione è stata tamponata con il prolungamento a settantacinque anni dell'età pensionabile, un record europeo, con gli effetti sull'efficienza che tutti possono immaginare. Si è unita incapacità di organizzazione e di programmazione con una scelta deliberata. A parte il concorso per sette posti per la provincia di Bolzano per le minoranze linguistiche, il Ministro ha bandito, con grande ritardo solo nel marzo 2002, un concorso per 350 posti, un terzo dell'aumento previsto dell'organico. È l'unico concorso concluso: in questi giorni i magistrati sono entrati in servizio. Il Ministro ha successivamente proclamato che non avrebbe bandito nuovi concorsi prima della riforma dell'ordinamento giudiziario. E così è stato. Solo nel febbraio 2004 è stato bandito un secondo concorso per 350 posti: le prove scritte sono appena state concluse e questi magistrati entreranno in servizio presu-

mibilmente, se tutto va bene, entro la fine del 2008, tra tre anni. Il terzo concorso è stato bandito nel 2004: le prove scritte si svolgeranno tra qualche mese e i magistrati entreranno in servizio nel 2009-2010. Per quasi tutta la prossima legislatura non vi saranno ingressi in magistratura: questa, signor Ministro, è l'eredità che Lei lascia al prossimo Parlamento.

2. LE LEGGI IN MATERIA DI GIUSTIZIA

Non ritorno sulla questione dell'ordinamento giudiziario se non per uno spunto che affronterò tra un attimo, perché nel merito è stata affrontata nella relazione di apertura di questo congresso. Il Ministro ha definito la 150 del 2005, la sua legge, la legge Castelli, come una riforma epocale. È la legge che eminenti costituzionalisti hanno bollato con l'appellativo di incostituzionalità di sistema, la legge che ha visto il più ampio e severo rinvio presidenziale che vi sia mai stato nella storia della Repubblica.

Ma non sia modesto, signor Ministro: Ella deve assumere il merito anche di tutte le altre leggi in materia di giustizia che la maggioranza di governo ha approvato in questa legislatura e spesso con il ricorso al voto di fiducia.

E delle leggi il catalogo è questo.

Rogatorie, con cui si è aperta una legislatura, che in materia di cooperazione giudiziaria si è chiusa con la legge di attuazione del mandato di arresto europeo. Siamo riusciti nel mirabile risultato di smentire il detto inglese: questa legge sul mandato d'arresto è insieme *last and least*.

La seconda legge è quella sul falso in bilancio. L'Italia è l'unico Paese occidentale di democrazia e di economia sviluppata privo di significative sanzioni penali in materia.

Vi sono poi la legge Cirami sul legittimo sospetto, il lodo Schifani, l'ex Cirielli, la Pecorella: leggi *ad personam*, come è stato detto e sostanzialmente ammesso dagli stessi interessati, il che è grave. Ma ancor più grave è che si tratta di leggi che hanno inciso su procedimenti in corso, mettendo in crisi il principio dell'uguaglianza di tutti davanti alla legge, perché si tratta di leggi che hanno talune violato (il lodo Schifani) patentemente, altre pericolosamente sfidato la Costituzione. Si tratta di leggi che hanno prodotto distorsioni gravissime, sino al rischio di paralisi del sistema penale e processuale penale.

Ancora un record: leggi dichiarate incostituzionali o salvate (quella delle rogatorie) sulla base di un'interpretazione correttiva che la magistratura ha dato. Grazie a Dio c'è la Corte costituzionale che ci consente di sollevare le eccezioni e di confrontare la legislazione con i principi

della Costituzione, ma forse sarebbe stato bene non sfidare pericolosamente quella Costituzione che è troppo facile esibire, come Lei signor Ministro ha fatto, nella sua versione cartacea, ma di cui bisognerebbe rispettare i principi.

Le ultime leggi sul sistema penale e processuale penale hanno rischiato, rischiano, attraverso la perversa congiunzione tra l'abbreviazione della prescrizione e l'ampliamento dei motivi di ricorso per Cassazione di portare alla paralisi del processo penale e allo stravolgimento della funzione della Cassazione come giudice di legittimità. Questo è ciò che ha denunciato il Presidente Marvulli, e con lui il Presidente della Corte di Cassazione francese Guy Canivet, anche a nome dei Presidenti delle Corti supreme d'Europa.

E infine avrei un suggerimento: perché lasciare figlia di nessuno e senza nome la ex Cirielli? Chiamiamola, con il giusto riconoscimento al merito, la Castelli 2. Sì, perché noi avevamo denunciato in anticipo quali sarebbero stati gli effetti disastrosi. Nel settembre scorso l'Associazione magistrati, sulla base di un rapido, parziale ma meticoloso lavoro di ricognizione, che era stato fatto dalle nostre sezioni locali, aveva denunciato con dati precisi lo sfascio che si sarebbe determinato con la prescrizione di numerosi e gravi processi; perché ciò che conta non è soltanto il numero, ma anche la tipologia dei processi destinati alla prescrizione. La Cassazione aveva confermato l'allarme, ma il Ministro aveva contestato questi dati, ci aveva detto che davamo i numeri, ma non aveva fornito al Parlamento, che stava decidendo, dati alternativi, completi ed intelligibili. Certo ci fa piacere che un mese fa, nella relazione al Parlamento, il Ministro abbia quantificato in 35 mila l'aumento delle prescrizioni, nonostante la modifica introdotta con la norma transitoria. Noi eravamo stati un po' più prudenti e avevamo sbagliato per difetto. Una vera e propria amnistia generalizzata e, quel che conta, che tocca alcuni dei reati più gravi.

3. GLI INTERVENTI SULL'ORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO

Noi ci saremmo aspettati che la novità, per certi aspetti positiva, introdotta nell'ordinamento giudiziario, costituita dalla relazione al Parlamento del Ministro della Giustizia fosse l'occasione, appunto, per una relazione sul compito primario che la Costituzione attribuisce al Ministro, la responsabilità per l'organizzazione del funzionamento dei servizi. Questo noi non lo abbiamo sentito e non lo abbiamo letto e comprendiamo bene che era difficile farlo. Io voglio qui ribadire ciò che ho già detto quando mi è capitato di reggere la presidenza dell'Associazione magistrati: nessuno è mai stato così sciocco da non sapere che il

Ministro ereditava una situazione difficile, difficilissima, che ci sono dei tagli nel bilancio dello Stato. Nessuno era così sciocco da pensare che qualcuno potesse avere la bacchetta magica. Ma quello che avevamo chiesto era di prendere atto delle difficoltà della realtà, di esaminare tutti assieme i problemi, di cercare di individuare le priorità. Questo purtroppo non è avvenuto. Abbiamo avuto di tutto. Del marzo 2003 è una circolare del Ministero che indicava come obiettivo «il funzionamento minimale degli uffici». Nel 2004, a Venezia, il Ministro Castelli ci ammoniva: «Guardate che il futuro sta nella posta elettronica e che l'uso delle e-mail è sinonimo di modernità». Nel novembre 2005 gli indirizzi e-mail sono stati tagliati per il 40 per cento. È di questi giorni il rischio di un taglio dell'assistenza sistemistica. Sappiamo che ci sono dei problemi, ma ci chiediamo come sia possibile arrivare d'improvviso a una prospettiva che rischia di vanificare il lavoro fin qui fatto. Come giustamente osservava il collega Valerio Fracassi nella sua relazione su "Tecnologie ed organizzazione giudiziaria" in questi settori non è possibile fermarsi e poi riprendere al punto di partenza, come in qualche misura si poteva fare con il cartaceo. Le banche dati non aggiornate sono inutilizzabili.

Ancora una volta, perché lasciarsi andare a proclami inutilmente e demagogicamente ottimistici quando la realtà dura è questa? Vi è il rischio di mettere in crisi progetti interessanti che con l'impegno di tanti magistrati, in collaborazione con le strutture del Ministero, sono stati messi in essere e che sono in sperimentazione in molti uffici giudiziari.

4. LE PROSPETTIVE PER IL FUTURO. L'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

La magistratura ha proposte e richieste precise da rivolgere al futuro Parlamento, quale esso sia, al futuro Ministro della Giustizia, quale esso sia. Non voglio neppure sottolinearlo, perché lo troverei umiliante per l'intelligenza di tutti, ricordare che noi ci poniamo in un rapporto dialettico con qualunque Ministro della Giustizia.

Sull'ordinamento giudiziario il discorso è semplice. Il Ministro Castelli ha stigmatizzato l'atteggiamento di chi si appresterebbe a sabotare la riforma. La realtà è che non c'è nulla da sabotare, non si può sabotare una macchina che è autosabotante. La macchina dei concorsi non può funzionare, nessuno riuscirà a sabotarla. Direi di più. Solo un irresponsabile metterebbe in circolazione una macchina che non può funzionare, con il rischio di compromettere l'incolumità dei cittadini. Dobbiamo però mettercela tutta per una vera riforma, perché spetta anche a noi ripetere pazientemente che quello che vogliamo non è il ritorno al passato. L'Anm negli anni scorsi si è impegnata in un'elaborazione dif-

ficile e impegnativa di proposte per una valutazione più rigorosa della professionalità, per sanzioni più rigorose per quelli di noi che non si dimostrano all'altezza del difficile ruolo che l'ordinamento ci assegna. Queste proposte noi le abbiamo avanzate, senza alcun ascolto, al Ministro Castelli; queste proposte alternative noi le rivolgeremo al prossimo Ministro, al prossimo legislatore, al prossimo Governo. Ma deve essere ben chiaro che la premessa è che questo ordinamento giudiziario, incostituzionale di impianto, impossibile a funzionare, deve essere azzerato.

Da ultimo voglio raccogliere un insegnamento che il Presidente della Repubblica ha rivolto agli uditori, ma che vale per tutti i magistrati. Dobbiamo mettercela tutta per fare funzionare questa macchina della giustizia, nonostante ogni difficoltà. Se c'è qualcosa di cui ci dobbiamo veramente dolere è l'umiliazione, perché nonostante l'impegno dei magistrati che ce la mettono tutta, e sono la stragrande maggioranza, non si riesce a rendere un efficiente servizio giustizia ai cittadini.

Di solito nei congressi si distribuiscono dei *gadget*: noi ne abbiamo distribuito uno, un volume sulla deontologia giudiziaria, perché questo è il simbolo (e credo che sia molto forte) con cui vogliamo segnare la conclusione di questa legislatura: un rinnovato impegno della magistratura sul profilo della deontologia giudiziaria.

Voglio qui dare atto al Ministro, un po' tardi, forse, di aver detto di mettere da parte le polemiche, di non indulgere a rinfacciarci accuse reciproche. Però, lo diceva un attimo fa il presidente Riviezzo, quotidianamente la magistratura è oggetto di insulti, di vilipendi. Io l'ho detto più volte: il problema degli insulti è un problema che in quanto singoli magistrati non ci riguarda. Gli insulti qualificano chi li proferisce, non chi ne è vittima. Ci riguarda invece l'immagine della magistratura che viene fornita ai cittadini. E con grande dispiacere abbiamo sentito oggi il Presidente della Camera Casini, di solito così attento, che, dalle notizie di agenzia, ha invitato l'Anm a fare pulizia al proprio interno, riferendosi ai magistrati militanti che gettano ombra sulla credibilità della magistratura tutta. Ma chi sono i militanti? Sono i 500 magistrati iscritti a questo congresso, sono il 90 per cento di magistrati che ha partecipato agli scioperi che abbiamo fatto contro l'ordinamento giudiziario. Questi magistrati militanti, militanti per i valori della Costituzione, siamo tutti noi.

In conclusione, a dispetto di ogni polemica contingente, noi rimaniamo fedeli a un modello di magistrato aperto e partecipe al dibattito nella società sui problemi della giustizia, sorretto da una rigorosa deontologia, diligente nell'aggiornamento professionale, ma insieme cittadino a tutto tondo, rigorosamente terzo e imparziale rispetto alle parti, ma impegnato sui valori della Costituzione e della giurisdizione con il solo obiettivo di operare per un migliore servizio giustizia reso ai cittadini.

SERGIO BRESCIA

Responsabile Area civile Dgsia

DELL'INFORMATICA E ALTRO

Cari colleghi, amici, l'avvio del processo telematico, a Bologna, a Genova, a Catania, fra la fine dello scorso anno e l'inizio di questo, è coinciso anche, con l'epilogo – spero – di un anno terribile che ha visto, nel silenzio assordante di tutti e, anche, della nostra Associazione, una direzione generale acefala cercare di portare in porto, almeno, le strutture, le impostazioni, l'avvio dei servizi informatici. Di tutto quello cioè che ha trasformato l'informatica della giustizia, che una volta seguiva, priva com'era di un forte nerbo tecnico-organizzativo, il vento imposto dalle società informatiche, in una struttura che impone essa scelte innovative come dimostrano i riconoscimenti europei, l'interesse che suscitano i nostri progetti presso l'Università di San Diego o i vertici giudiziari del Queensland.

Lo sfogo finisce qui. Ora l'informazione.

L'avvio del processo telematico a Genova e a Catania (21 e 23 febbraio scorsi) è stato dato dall'Ansa e ripreso dai giornali con una certa enfasi: ottantotto minuti per un decreto ingiuntivo, è il primo lancio. Undici minuti! si replica dall'altra parte.

La cosa piacerà allo spettacolo; a me non ha fatto alcun effetto salvo il piccolo compiacimento di vedere provata la tesi che il processo telematico azzeri (può azzerare) i tempi tecnici e di attraversamento.

Sono poi certo che anche a voi non interessano questi record.

A me interessa, a noi, che abbiamo giustamente e legittimamente fare giustizia, interessa, invece, che si siano aperte nuove possibilità.

L'invio di atti, la gestione telematica del trasporto, l'utilizzo di strutture di servizio al giudice (la consolle) le avevamo pensate come possibili e sono possibili.

Questo è il vero evento. Aver realizzato strutture informatiche che non dureranno certo quanto la poesia di Orazio e neppure quanto un monumento di bronzo, ma che sono pronte a traghettare il servizio giustizia (non l'idea che si difende con l'impegno quotidiano dei giudici, degli avvocati, dei funzionari amministrativi) in questa società impaziente e spesso superficiale.

È un inizio che non mi esalta, che non deve né esaltarci né illuderci.

Ora tocca lavorare sodo.

Quello che in questa fase pionieristica è stato compiuto da una struttura di quattro gatti, può essere portato avanti solo da una struttura seria, organizzata che abbia risorse adeguate (adeguate, non infinite) e il

pieno appoggio (e non solo le citazioni spot) dei vertici che la Costituzione ha posto per organizzare il servizio giustizia.

In altra sede, nell'ambito del Comitato per il processo telematico, ho illustrato una serie di proposte sulle quali ho chiesto una riflessione ed un approfondimento.

Qui riassumo alcune di quelle idee e traccio un quadro sommario dei possibili sviluppi e dei servizi che è possibile, con piccolo sforzo normativo-organizzativo, far partire subito, nell'arco di sei mesi.

Il processo telematico vive di una struttura tecnologica che ha bisogno di essere governata. A Napoli, dove è collocato il nostro centro informatico, vi è il gestore centrale che consente il colloquio fra gli uffici giudiziari e il mondo dei professionisti. È una sorta di cancelleria virtuale di smistamento, una portineria che controlla gli accessi, una struttura delicata che deve funzionare sempre, che deve essere sempre sotto controllo. Abbiamo richiesto, per questa fase, il supporto di almeno due persone (un tecnico ed un amministrativo) per governare tutti gli adempimenti. Se li avremo, li avremo a prestito. Se non li avremo, la fase pionieristica sperimentale finisce qui.

Ma per il seguito non basteranno. Occorre un ufficio organizzato nell'ambito di un Ministero organizzato con diverse attribuzioni perché è necessario un coordinamento unico per tutte le attività che sono al servizio della giurisdizione.

Altro importante presidio da creare, e non con una circolare o un dm, è quello del presidio alla realizzazione e all'aggiornamento del software. Non possiamo e non dobbiamo abdicare a questo compito. Le reti informatiche possono e debbono essere gestite dai tecnici; l'organizzazione dei servizi e la gestione delle dotazioni hardware non sono punto strategiche, anche se danno quel piccolo potere che si estrinseca nella consegna dell'oggetto-computer. Ma la definizione delle regole dei software dei settori civile e penale è strumento per la difesa dell'indipendenza del giudicare e, quindi, dello stato di diritto.

Lì ci dobbiamo essere.

Per l'avvio del processo telematico è necessario un presidio perché quando l'impatto non è solo di alcuni decreti ingiuntivi, l'avvio potrebbe essere devastante per le ormai asfittiche forze che presidiano i servizi amministrativi degli uffici.

Occorre, infine, una piccola modifica normativa che porti le regole del processo telematico nel codice di procedura, riscriva quell'obbrobrio tecnico che sono le nuove norme sulle notifiche telematiche e renda obbligatorio, in tempi certi, l'uso di alcuni strumenti, almeno di alcuni (penso alla notifica telematica degli atti ai professionisti e da costoro all'ufficio giudiziario).

E nell'immediato?

Si è andati sulla luna, ma le conquiste tecnologiche, dai materiali delle macchine a quelli degli indumenti, li utilizziamo qui sulla Terra.

Così è anche per questa esperienza.

La consultazione a distanza degli archivi di cancelleria è una realtà che sta prendendo piede senza che sia necessaria l'installazione dell'intera struttura del processo telematico. È polis web, che con un minimo di supporto (che ora non c'è), può essere diffuso a tutti gli uffici nell'arco dei prossimi mesi.

La notifica telematica degli avvisi di cancelleria, in funzione della quale stiamo realizzando alcune variazioni che consentono la diffusione senza l'avvio del Pct, è una realtà: ma a cosa serve se non viene imposto – nel processo civile e nel processo penale – agli avvocati, ai consulenti l'uso della casella di posta del processo telematico? Mandiamo gli avvisi ai pochi componenti del club informatico?

Mi riferisco, infine, alla diffusione della consolle del giudice e della consolle del cancelliere. Una agenda integrata con i registri di cancelleria, che consente l'accesso ai ruoli di interesse e la disponibilità (finalmente!) dei dati statistico-gestionali per rendere reale ed agevole la possibilità di organizzare il proprio lavoro e dirigere quello dei collaboratori.

Il futuro di speranza c'è. Ed è questa convinzione che mi ha determinato, ci ha determinato a rimanere ad occuparci di informatica, ed oggi mi pare di avvertire quelle sensazioni che portano alla memoria l'ultimo dei Pisan Cantos: «Se la brina afferra la tua tenda, renderai grazie perché la notte è trascorsa».

FAUSTO CARDELLA

Consigliere, Corte di cassazione

Ho sempre creduto, come voi suppongo, che la separazione delle funzioni tra pm e giudice fosse un dato acquisito dei sistemi giudiziari dell'era moderna, dopo il XVIII secolo, almeno. Invece, mi sono sbagliato perché la separazione delle funzioni è stata introdotta dal legislatore del 2005! Scherzi a parte (ma purtroppo non si tratta di scherzi) devo dirvi con molta franchezza che non mi persuade la disciplina che è stata introdotta sulla separazione delle funzioni. Non mi persuade affatto.

Si parla di separazione delle funzioni, ma si mira a quella delle carriere. E siccome fino a ieri ho fatto il pubblico ministero, e sono abituato a cercare i riscontri, li ho trovati nel programma elettorale di quello stesso schieramento politico che ha fortemente voluto l'attuale disciplina, programma nel quale si preannuncia apertamente la separazione delle carriere del pm e del giudice.

Non sono convincenti gli argomenti che normalmente si portano a sostegno della separazione delle funzioni e, tanto meno, delle carriere. Si afferma che si tratta di lavori diversi che richiedono caratteristiche e professionalità differenti. Ma, quando poi si chiede di indicare, in concreto, quali siano queste caratteristiche, nessuno le sa indicare. Si sono prospettati, addirittura, concorsi di accesso alle funzioni diversi, ma quando si chiede di indicare quali sarebbero le diverse materie, caratterizzanti l'una funzione rispetto all'altra, nessuno le sa indicare.

Secondo il testo normativo, l'aspirante uditore giudiziario deve esprimere, già nella domanda di ammissione al concorso, una preferenza per l'una o l'altra funzione. Ora, non è tanto assurda la pretesa che un giovane laureato manifesti un'inclinazione che, forse, ancora non avverte, e che vi rimanga, in qualche modo, vincolato, quanto la pretesa di attribuire valore a questa sua presunta inclinazione e la tendenza a ritenerla definitiva. Questa scelta, peraltro, sortisce un immediato, diretto effetto, dato che i candidati devono sostenere un colloquio di idoneità psico-attitudinale all'esercizio della professione di magistrato «anche in relazione alle specifiche funzioni indicate nella domanda».

Sul contenuto di tale colloquio, poi, siamo sul vago. Su quali argomenti potrà vertere? Quali sintomi nell'esaminato potranno far propendere l'esaminatore a ritenerlo idoneo all'una o all'altra attività? Se dal colloquio risultasse un'attitudine diversa dalla scelta dichiarata dal candidato, quale sarà la sua sorte? Potrà fare ammenda lo sprovveduto? Ma, soprattutto, quali doti dovrà avere l'esaminatore per compiere una selezione così ardua, delicata e foriera di conseguenze per tutta la vita professionale? Buio profondo.

Le medesime perplessità colpiscono il passaggio da una funzione all'altra «entro il terzo anno di esercizio delle funzioni».

Io credo, al contrario, che molti siano i punti di contatto tra le due funzioni. Prima di tutto il valore dell'imparzialità. In secondo luogo, la medesima estrazione culturale che accomuna il giudice e il pubblico ministero. L'uso degli stessi strumenti giuridici.

È chiaro che, sul piano personale, talune caratteristiche di ciascuno di noi possono propiziare meglio l'esercizio dell'una o dell'altra funzione; però altra cosa è dire che vi siano rilevanti differenze attitudinali tra l'una e l'altra. Per esempio, l'equilibrio: c'è qualcuno che si sogna di sostenere che l'equilibrio sia caratteristica del giudice e non debba esserlo anche del pubblico ministero? Oppure, l'approfondimento delle tematiche investigative che, certamente, attiene alle funzioni del pubblico ministero: c'è qualcuno che possa ragionevolmente affermare che non compete anche al giudice? Perché, se è il pubblico ministero che guida le indagini, è il giudice che ne valuta l'esito e saggia l'attendibilità della prova; il che mi pare richieda che entrambi parlino la stessa lingua, che entrambi abbiano le stesse conoscenze, in un'osmosi costante che solo l'interscambio dei ruoli tra giudici e pubblici ministeri può assicurare.

Infine, non si dica che il sistema accusatorio presuppone la separazione delle carriere. Semmai è la discrezionalità nell'esercizio dell'azione penale che rende necessario che giudice e pubblico ministero abbiano referenti diversi nella pubblica amministrazione. Ciò comporta come logica, inevitabile conseguenza la necessità di un controllo dell'operato del pm da parte dell'esecutivo, che temo sia il vero obiettivo della riforma.

La separazione delle funzioni o delle carriere non migliorerà il servizio giustizia e non è funzionale a questo nobile obiettivo. Io credo, infatti, che anche al pubblico ministero "separato" occorreranno quei mezzi e quelle strutture che oggi mancano tanto ai pubblici ministeri quanto ai giudici.

I punti di contatto fra i due ruoli, come dicevo prima, sono invece tanti: soprattutto il comune atteggiamento mentale, la stessa finalità processuale di ricerca della verità, che differenzia il pubblico ministero dalle parti private con le quali ultime condivide il metodo, non lo scopo del processo.

Desidero un pubblico ministero che ragioni come un giudice, mentre separare le carriere rischia di chiudere il pubblico ministero in un circuito autoreferenziale nel quale potrebbero prevalere atteggiamenti mentali o comportamentali meno conformi ai valori dell'obiettiva, attenta valutazione della prova.

Il che farebbe prevalere quel modello peggiore di pubblico ministero che noi, magistrati della Repubblica, vogliamo evitare.

LUISA NAPOLITANO

Presidente della sezione Anm del Veneto

Quando si prende la parola in un congresso dell'Anm per svolgere qualche considerazione su questioni così importanti come l'efficienza della giustizia e la difesa della Costituzione, e per riflettere brevemente su quella fondamentale aspettativa dei cittadini di poter fare affidamento su magistrati non burocrati per la tutela dei loro diritti, si corre inevitabilmente il rischio di "fare del karaoke", di dire cioè parole già scritte e ripetute tante volte sulle note di una musica che quasi tutti ormai già conoscono.

Eppure, come si fa a non rilanciare il *refrain* del pm partecipe della cultura della giurisdizione quando sul pm gerarchizzato e separato di fatto nella carriera si abbatte la legge Pecorella?

Una legge che viene promulgata senza che siano stati realmente superati i rilievi di palese incostituzionalità formulati dal Capo dello Stato.

Una legge che introduce un'asimmetria nei poteri di impugnazione del pm priva di una giustificazione razionale.

Una legge che attenta a quella che è l'ispirazione di fondo del principio di obbligatorietà dell'azione penale. E cioè l'idea di saldare pubblici ministeri e giudici nel presidio della pretesa punitiva dello Stato, cosicché la stessa sia libera da condizionamenti ed interferenze della più diversa natura politica, economica e massmediatica.

L'indipendenza e l'imparzialità del pm, punto di orgoglio del nostro ordinamento giudiziario e termine di confronto per gli altri sistemi europei, vengono surrettiziamente erose, approfittando del ripensamento della Consulta che con la sentenza n. 280 del 1995 ha escluso che il potere di impugnazione del pm fosse una proiezione del principio di obbligatorietà, con ciò rivedendo l'opposto avviso espresso con la sentenza n. 177 del 1971.

E come si fa a non rilanciare la funzione di garanzia svolta dal Csm quando ad essere messe in crisi sono due delle sue attività più importanti, quali quelle di formazione e valutazione della professionalità dei magistrati?

Va perciò denunciato ancora una volta l'anacronismo restauratore, oltre all'effetto di macchinosità e di freno all'efficienza del servizio, del metodo concorsuale introdotto.

Un metodo che presenta il limite di un'asfittica concentrazione del momento valutativo sulle capacità teoriche del magistrato, mentre a formare oggetto di verifica deve essere la pluralità dei segmenti che ne attestano la professionalità intesa come esercizio equilibrato della fun-

zione, con matura e responsabile consapevolezza della propria indipendenza ed assoluta fedeltà ai valori costituzionali.

Va altresì ribadita con nettezza la necessità che gli apporti utilizzabili per le valutazioni di professionalità siano rispettosi delle garanzie di indipendenza del magistrato.

In proposito è senz'altro positiva l'esclusione dei laici dal Consiglio giudiziario quando si tratta di formulare pareri sui magistrati.

Vanno invece espresse riserve sull'acquisizione in tale sede delle « motivate e dettagliate valutazioni del Consiglio dell'Ordine degli avvocati ».

Occorre infatti che le stesse si traducano in contributi conoscitivi connotati dal riferimento tempestivo a precisi comportamenti in ordine ai quali sia stato comunque assicurato un immediato contraddittorio da parte del magistrato interessato.

In definitiva bisogna certo spendersi per una "concezione alta" della professionalità che miri a trasformare la relativa valutazione da momento attivato in funzione delle esigenze del singolo in strumento di stimolo per il miglioramento del servizio.

Uno strumento che assolva anche ad una funzione "superindividuale", valorizzando ad esempio profili attitudinali particolari in ragione delle positive ricadute che gli stessi possono avere sulla resa complessiva dell'ufficio giudiziario.

Penso dunque ad una dimensione della professionalità che veda il singolo magistrato impegnato a sviluppare sinergie positive con tutti i soggetti coinvolti nell'ufficio, senza esaurire il proprio sforzo nella migliore auto-organizzazione.

Auto-organizzazione che è solo uno dei fattori utili al perseguimento del necessario recupero di efficienza e funzionalità nell'ottica della prioritaria tutela dei diritti dei cittadini.

Viviamo una stagione dall'incerto futuro, nella quale promesse di abolizione dei concorsi, di eliminazione del "gerarchismo" in Procura, di recupero al Csm del controllo sulla Scuola suscitano aspettative che, tuttavia, non devono distrarci dal ragionare sull'esistente.

Con una consapevolezza, che talune delle negatività della riforma hanno radici risalenti alla Bicamerale, sicché non può escludersi che godano di un consenso *bipartisan*.

Occorre dunque pensare a quanto noi stessi possiamo fare e, soprattutto, a quanto può fare il Csm chiamato ad un monitoraggio costante sugli effetti della riforma, ad un maggiore uso delle relazioni al Parlamento per riferire sugli esiti di tali monitoraggi, ad una lettura costituzionalmente orientata delle nuove norme, al dispiegamento dei suoi poteri paranormativi nel rigoroso rispetto della legge.

Siamo in definitiva chiamati ad attingere all'eredità che ci hanno lasciato quanti nell'Anm e nel Consiglio superiore della magistratura hanno in passato contribuito a quel rinnovamento della disciplina di ordinamento giudiziario che ne ha permesso l'evoluzione in senso conforme alla Costituzione.

Pensavamo fosse una conquista irreversibile, non è così.

FRANCESCO MANNINO
Consigliere, Corte d'appello di Catania

Pensavo di intervenire in tema di efficienza, organizzazione e strutture informatiche in particolare, essendo referente per l'informatica a Catania, sede sperimentale del laboratorio del processo civile telematico. Non lo farò, perché gli interventi di Valerio Fracassi, stamattina, e di Sergio Brescia, poco fa, hanno ampiamente chiarito le problematiche sul tappeto.

Poiché amo parlare non in politichese, ma in modo concreto, voglio prendere lo spunto da due procedimenti disciplinari che sono stati trattati di recente avanti il Csm.

Si è parlato di quella che è adesso l'azione disciplinare e di quella che potrebbe diventare; vi voglio citare l'esempio di due colleghe tratte a giudizio disciplinare davanti al Csm, all'esito di due procedimenti di equo indennizzo per irragionevole durata del processo ai sensi della legge Pinto.

La prima perché, pur avendo redatto un numero notevolissimo di sentenze (oltre 350 in un anno), avendone introitato per la decisione una grandissima quantità per sovraccarico di ruolo, è stata tratta a giudizio disciplinare perché una decina di queste erano state depositate oltre il termine di 120 giorni.

Un'altra collega è stata sottoposta a giudizio disciplinare perché, in un processo durato molto a lungo, ha avuto la sventura, succedendo ad altri magistrati nella trattazione del procedimento, di concedere un rinvio dell'udienza, su concorde richiesta delle parti, per consentire al ctu il deposito della consulenza. Grazie al cielo la sezione disciplinare del Csm ha assolto queste due colleghe. Grazie al cielo è andata bene, però credetemi che, per questi motivi, sentirsi incolpare di aver leso l'onore e il prestigio della magistratura è veramente pesante. Anche quando facciamo il nostro dovere corriamo il rischio di essere tratti a giudizio disciplinare per colpe non nostre. Ciò fa venire meno il nostro entusiasmo e provoca un senso di sfiducia, perché la collega, che dopo aver scritto 350 sentenze è stata chiamata a rispondere per averne depositato in ritardo un decina, ha chiaramente affermato che, per il futuro, non introdurrà più di 150 cause in decisione all'anno, così depositerà le sentenze in termine per non rischiare un altro procedimento disciplinare.

La sfiducia ci induce alla rassegnazione, ci porta a subire l'inefficienza, a subire il carico di lavoro senza poter intervenire.

Ci viene rinfacciato un debito giudiziario.

Per azzerarlo dobbiamo trasformarci in sentenzificio? Dobbiamo essere tentati di emettere una decisione senza porci il problema se sia

giusta o sbagliata, purché ci sia, per eliminare un fascicolo? Corriamo il rischio di diventare giudici burocrati, giudici che devono pensare solo a scrivere sentenze, quali esse siano, di soccombere alla logica che quello che conta è dare una risposta qualunque al cittadino e se questa risposta è più o meno giusta, più o meno affrettata, più o meno completa poco importa, purché una risposta ci sia. Tanto, poi ci penserà la Corte d'appello o la Cassazione ad aggiustare tutto.

Questa, purtroppo, è una vecchia logica. Ricordiamo le sezioni stralcio: chi lavora in una sezione civile della Corte di appello, come me, legge le sentenze delle sezioni stralcio, scritte, per lo più, secondo la logica di "fare numero" e non badare alla qualità perché, almeno, "è una sentenza che viene data al cittadino".

Che dire della nuova logica, quella del "concorsificio"? È la logica delle sentenze-titolo, ma saranno sentenze, forse belle, scritte per noi stessi, per la nostra carriera e non nell'interesse del cittadino. La logica del lavorare per se stessi porta alla gelosia del proprio sapere. C'è il rischio fondato che la sentenza-titolo che scriverai eviterai di dividerla con il collega della porta a fianco, perché, magari, gli farai un favore, gli darai uno spunto perché anch'egli possa scrivere una sentenza-titolo uguale alla tua.

Tutto ciò non incrementerà certamente il tasso di efficienza e porrà un problema di qualità della giurisdizione, di cultura della giurisdizione. Sarà un metodo di lavoro che non andrà al servizio del cittadino e porrà un problema davanti al quale l'Anm non potrà rimanere indifferente.

L'Anm deve fare crescere il tasso di cultura della giurisdizione, deve evitare che il giudice diventi un burocrate, deve evitare la "separazione delle coscienze", che è peggio della "separazione delle carriere". Deve fare in modo che noi ci si senta tutti parte di una collettività che lavora per il cittadino e non per se stessi.

Certo, vi è il problema del "debito giudiziario". È un problema, perché la celerità dei processi, il loro tempo di definizione, è un parametro in base al quale il cittadino giudica l'efficienza del servizio giustizia e valuta il nostro lavoro. E poiché veniamo giudicati in termini di inefficienza e non di efficienza, il nostro lavoro, per quanto sudato sia, per quanto ci costi fatica, per quanto tempo rubi alla famiglia ed al nostro tempo libero, non viene valutato in termini positivi.

È possibile azzerare o ridurre il debito giudiziario in tempi ragionevoli in queste condizioni? Signori miei, perché ciò accada non basta lavorare sodo. Possiamo lavorare tanto, fare del nostro meglio, cercare di spalare più sentenze che possiamo, ma ciò potrebbe non essere sufficiente per ridurre le nostre pendenze ed il nostro arretrato.

Non è tanto un problema di quanto lavoriamo, ma di come lavoriamo. Forse occorrerebbe cercare nuovi moduli organizzativi, ma non mi piacciono i moduli organizzativi che sento proporre dai politici. E non intendo riferirmi solo alle riforme ministeriali. Hanno già ridotto gli stanziamenti e le risorse, non illudiamoci che vi sarà una revisione delle circoscrizioni, perché sappiamo che c'è poco interesse tra gli avvocati e i politici locali non saranno mai favorevoli all'abolizione dei Tribunali nei loro paesi.

Ma è sufficiente ipotizzare l'istituzione di manager nell'azienda giustizia per risolvere i problemi? Noi abbiamo già un problema di doppia dirigenza con i capi degli uffici ed i dirigenti amministrativi, vogliamo avere un problema di tripla dirigenza? E anche se gli uffici giudiziari fossero gestiti da manager, questi ultimi, con questa carenza di risorse, che cosa potrebbero fare? Abbiamo l'esempio di aziende che, pur dirette da manager, sono fallite per carenza di liquidità. Vogliamo credere veramente che introdurre i manager, tra l'altro con un'ulteriore spesa a carico dello Stato in una situazione di carenza di liquidità, potrà servire a risolvere il problema?

Se vi è un problema organizzativo è un problema anche del Csm che deve dare le sue indicazioni in tema di organizzazione.

Diciamo sempre che i capi devono essere scelti sulla base delle proprie capacità organizzative: se siamo fortunati li troviamo, ma sappiamo benissimo che il giudice sa fare il giudice e non sempre sa essere un organizzatore. E non possiamo dare la colpa a chi ha studiato e superato un concorso affrontando temi di diritto e non certo affrontando tematiche concernenti analisi di organizzazione. Le capacità organizzative non si improvvisano. Occorre un'attività di formazione della cultura organizzativa. Occorre valorizzare le figure già esistenti, creando corsi di formazione per i presidenti di sezione, che hanno una funzione importantissima e che con riunioni periodiche possono verificare il carico e la complessità del lavoro di ogni singolo magistrato all'interno della sezione e operare le necessarie ridistribuzioni. Abbiamo i magistrati referenti per l'informatica, che hanno una conoscenza tecnologica e che possono costituire un raccordo con i "capi" e i "dirigenti" analizzando, quantitativamente e qualitativamente, l'attendibilità dei flussi di lavoro, così come il Csm impone nella nuova circolare sulla formazione delle tabelle.

Occorre continuare su questa strada. Analizzare i flussi, prevedere le criticità, dare agli uffici tabelle più flessibili che consentano l'adeguamento alle esigenze delle singole sezioni, ai carichi di lavoro sopravvenuti. Possiamo prevedere le criticità ma, se non possiamo agire con rapidità nell'intervenire sul carico di lavoro di una singola sezione, non abbiamo risolto nulla.

Le modifiche in tema di ordinamento giudiziario, se saranno mantenute, imporranno al Csm un'attenta e intensa attività paranormativa, costituzionalmente orientata, che non potrà non affrontare il tema organizzativo. Ed è un tema su cui si gioca la scommessa dell'efficienza del servizio giustizia per il cittadino.

È un impegno dell'Anm, un impegno del Csm, ma soprattutto è un impegno individuale.

Dobbiamo continuare a lavorare in piena autonomia, nel rispetto della Costituzione, dando conto soltanto alla nostra coscienza. Dobbiamo continuare ancora, se necessario, a spalare fascicoli. Fascicoli forse vecchi e polverosi; abbiamo, però, la certezza che né la polvere né altro potrà mai sporcare le nostre toghe.

FRANCESCA LA MALFA

Presidente della sezione Anm di Bari

Il mio intervento non vuole essere un resoconto di quanto è successo in questi anni e di quanto con enorme sforzo istituzionale ha posto in essere l'Anm in rappresentanza della totalità dei magistrati italiani. Il mio vuole essere un tentativo di trarre da quanto si è verificato alcuni insegnamenti che servano per il futuro, per un futuro costruttivo che sia in grado di arginare la situazione della giustizia italiana che non da me è definita "grave".

Reiteratamente lo ha affermato il Presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, che in tutte le sedi ha sempre messo efficacemente a fuoco la necessità della lotta contro quello che ha considerato e definito «il nemico mortale della giustizia, la durata eccessiva dei processi, che spinge i procedimenti, sia civili sia penali, a ridosso del limite al di là del quale comincia il dominio dell'ingiustizia, con grave lesione dei diritti fondamentali dei cittadini e dei fondamenti stessi della democrazia».

Quello della durata del processo è dunque il tema fondamentale che deve impegnare tutte le istituzioni dello Stato, nell'ambito dei rispettivi ruoli come disegnati dalla Costituzione.

L'abnormità della durata dei processi non soltanto crea situazioni di denegata giustizia ed espone l'Italia alle condanne della Corte di Strasburgo, ma costituisce violazione del precetto contenuto nell'articolo 111 della Costituzione.

I tempi del processo dipendono da una molteplicità di fattori, da quelli procedurali a quelli umani, a quelli connessi alla disponibilità di mezzi adeguati alle necessità degli uffici giudiziari.

Le *procedure*, soprattutto quella penale, sono state infettate dall'inserimento di virus che hanno reso impossibile un dibattito come era stato costruito nel 1989; se ne è già parlato nelle relazioni tematiche. Dico soltanto che è necessario ed urgente approntare alcune modifiche che, assicurando il pieno dispiegarsi delle garanzie per tutte le parti processuali, consentano tuttavia una ragionevole durata dei processi impedendo che di quelle garanzie si abusino a meri scopi dilatori.

I *fattori umani* abbracciano tutti gli operatori della giustizia, dai magistrati agli avvocati, al personale amministrativo.

Per risolvere il problema dell'eccessiva durata del processo molto possono fare i magistrati, tentando di sfatare quel pessimismo popolare così efficacemente espresso da Pirandello con la sua ironia nel suo romanzo *Uno, nessuno e centomila*: «Di solito, alle normali operazioni di giustizia non è da rimproverare la fretta».

Soprattutto in alcuni distretti però il numero dei magistrati è insufficiente a fronte della crescente domanda di giustizia; purtroppo solo parziale è stata la realizzazione del programma di aumento dell'organico dei magistrati che aveva preso l'avvio dagli interventi legislativi operati a partire dalla fase finale della passata legislatura, per far fronte alle gravi e complesse incombenze affidate all'apparato della giustizia. Molto discutibile è stato il provvedimento che per sopperire alle mancate assunzioni ha elevato l'età pensionabile a 75 anni.

Al personale amministrativo va dato atto della dedizione alla funzione: basti pensare alle ore di straordinario effettuate senza ricevere il relativo compenso perché da anni mancano i relativi fondi.

Il fattore umano, nel campo della giustizia è rilevante, ma non è sufficiente.

Nonostante l'impegno, che emerge dai dati sul costante e progressivo aumento del numero dei provvedimenti emessi dai magistrati, il problema è purtroppo rimasto irrisolto.

Questo dato di fatto svela il vero e proprio "inganno" che è stato consumato in questi anni ai danni dell'opinione pubblica quando si è affermato che cambiare le regole della carriera dei magistrati serviva a rendere più celere ed efficiente la giustizia. L'Anm ha per contro dimostrato con tutti i suoi innumerevoli documenti che non sto qui a ricordare e persino con la simulazione di casi pratici, che la riforma dell'ordinamento giudiziario, lungi dall'abbreviare i tempi di durata dei processi, li allungherà.

Se un processo a carico di 1 solo imputato per un'unica imputazione di omicidio volontario dura 6 anni per 78 udienze e non si riesce ad entrare in camera di consiglio per il ricorso alla legge Cirami, come di recente si è verificato a Bari, ciò non dipende dal tipo di progressione in carriera dei due giudici togati di quella Corte di assise. Altre sono le cause.

Molte udienze si sono prolungate per ore con scarso risultato perché mancava la stenotipia.

Del tutto inattuato è rimasto il programma del Ministro Castelli sul *potenziamento degli strumenti informatici*.

Tutti concordano sulla necessità di rendere più efficiente l'organizzazione giudiziaria mediante l'impiego diffuso dello strumento informatico nel trattamento informatico dei fascicoli processuali per eliminare i tempi morti che si verificano in alcune procedure e per disporre di un sempre aggiornato mezzo di valutazione della ripartizione del lavoro tra i vari uffici.

Da ultimo, nella relazione 2006 al Parlamento, il Ministro Castelli ha riferito di aver fornito tutti i magistrati di computer, di aver avviato

il processo telematico, di aver varato lo strumento della notifica a mezzo posta, di aver ideato e realizzato, con il Consiglio superiore della magistratura, un potente strumento per la valutazione dell'efficienza degli uffici giudiziari, denominato "cruscotto".

Ma la realtà è diversa da quella descritta dall'onorevole Ministro.

Mentre il Ministro illustra il successo del processo telematico, un dipartimento dello stesso Ministero della Giustizia evidenziava «la notoria insufficienza di fondi sul capitolo di bilancio relativo all'assistenza sistemistica ed applicativa agli uffici giudiziari»; il servizio di assistenza è stato assicurato in regime di «riconoscimento di debito» con i fornitori che dunque lavoreranno senza avere un centesimo.

Coevo alla relazione del Ministro è un documento elaborato dai referenti distrettuali per l'informatica e trasmesso al Consiglio superiore della magistratura il 24 gennaio 2006 da cui emerge che «le dotazioni informatiche degli uffici sono sempre più obsolete e sempre con maggiore difficoltà sono disponibili nuove macchine presso i singoli uffici giudiziari; che gli ultimi computer portatili assegnati al Ministero ai magistrati per lo svolgimento delle attività di ufficio risalgono all'anno 2002; che nessun computer portatile è stato assegnato agli oltre 300 uditori giudiziari che a breve prenderanno servizio».

In questo contesto emergenziale, già conseguenza dei continui tagli alle dotazioni informatiche dal 2002 ad oggi, la legge finanziaria del 2006 prevede una riduzione complessiva degli stanziamenti relativi ai servizi informatici del Ministero della Giustizia del 46 per cento¹.

Peraltro le somme stanziare in alcuni casi sono perfino insufficienti a fare fronte agli impegni già assunti e rischiano di essere immediatamente pignorate, come puntualmente avvenuto in passato, dai numerosi creditori muniti di titolo esecutivo.

Tutto ciò comporterà un ridimensionamento del servizio definito «significativo», livelli minimali ed il distoglimento degli informatici Cisia da tutti i progetti quale Polisweb.

È del tutto evidente – come ovviamente sottolineato dal Dgsia – che tale soluzione emergenziale non è sostenibile nel medio/lungo periodo.

Il contratto stipulato per l'assistenza sistemistica ed applicativa negli Uffici giudiziari di Puglia e Basilicata non è stato approvato per mancanza di copertura finanziaria per l'anno 2006.

¹ Per le spese correnti sono stati stanziati 56.420.572 euro, rispetto a 98.080.248 euro previsti nel 2005, con una riduzione del 42%. In particolare, si prevedono per l'assistenza sistemistica e della rete, 44.285.199 euro rispetto a 81.977.740 euro del 2005. Per gli investimenti sono stati stanziati 26.942.928 euro, rispetto a 38.747.369 euro del 2005, con una riduzione del 30%.

Il personale delle ditte fornitrici presso gli Uffici giudiziari pugliesi, che da mesi lavora senza essere pagato, ha già effettuato ben quattro giorni di sciopero dal 14 al 17 febbraio, ma nessuna risposta mi risulta allo stato sia giunta.

L'Anm ha espresso allarme per la riduzione quasi integrale dei servizi di «assistenza tecnica unificata» che – come da nota della Direzione generale sistemi informativi automatizzati del 17 gennaio 2006 – ha imposto la cessazione di ogni presidio e manutenzione delle sale server dei Tribunali non sede di distretto.

In questa situazione emergenziale non si potrà garantire l'uso di ciò che si è progettato, giacché sarà impossibile persino l'accesso alle informazioni dei Registri generali del contenzioso civile e il rilascio di certificati penali. Tutto ciò incide sui diritti fondamentali della persona perché c'è il concreto rischio di non rispettare termini e scadenze con la conseguenza di scarcerazioni per decorrenza dei termini di custodie cautelari.

Non ha senso parlare di “rivoluzione informatica” se mancano i fondi per la sopravvivenza ed i magistrati non possono usare i computer personali, in gran parte obsoleti, posto che l'assistenza tecnica è ormai indisponibile.

L'Anm, pur consapevole della scarsità di fondi disponibili in via generale nei capitoli del bilancio dello Stato riservati alla giustizia, ha chiesto al Ministro Castelli coerenza e ritiene che non si possa più affidare la sopravvivenza del sistema informatico – che è l'unico strumento capace di garantire efficienza, trasparenza e qualità al sistema giustizia – alla buona volontà dei singoli i quali, a seguito degli ulteriori, gravosissimi tagli, non saranno più in grado di evitare il disastro.

Anche lo strumento delle *notifiche a mezzo posta* non sta fornendo buona prova di sé.

I postini non assicurano il rispetto dei termini; la prova della citazione di testimoni ed imputati arriva in maniera tempestiva solo di rado e ciò determina rinvii, spreco di energie lavorative e disorganizzazione.

A tutti questi problemi si è aggiunta una legislazione alluvionale che in taluni casi ha operato in maniera devastante sull'organizzazione del lavoro; basti citare quei 45 giorni di obbligatoria sospensione del processo imposta dalla riforma sul patteggiamento allargato di cui ha usufruito la quasi totalità degli imputati anche se poi nei fatti è emerso che non avevano nessuna intenzione di chiedere l'applicazione della pena, che infatti non hanno chiesto. Il risultato è stata una paralisi protrattasi per mesi.

C'è insomma uno iato totale tra la legislazione ed i proclami e tutto ciò che avviene nelle aule di giustizia ogni giorno.

Il Paese avverte fortemente l'importanza del problema giustizia e questa viva attenzione suscita anche tensioni che si esprimono talora in forme accese. Vige un clima che tutti, operatori della giustizia e mondo politico, hanno il dovere di riportare all'interno dei percorsi dialettici fisiologici di ogni Stato moderno che partano necessariamente dalla piena e convinta condivisione di alcuni principi fondamentali del nostro ordinamento, qual è disegnato dalla Costituzione.

Anzitutto il principio della *divisione dei poteri*, che costituisce l'essenza stessa della democrazia, posto a difesa del corretto funzionamento delle istituzioni repubblicane e, quindi, dell'ordinato svolgersi della vita civile e democratica della Nazione.

L'altro principio, anch'esso intangibile, è quello dettato dall'articolo 104 della Costituzione dell'*autonomia e dell'indipendenza della magistratura* – giudicante e requirente – che costituisce condizione essenziale e irrinunciabile dell'esercizio della funzione giudiziaria.

Altro principio basilare è quello secondo cui «*i giudici sono soggetti soltanto alla legge*» (articolo 101 della Costituzione); ma fare le leggi è compito esclusivo del Parlamento. Sta ai magistrati interpretarle e applicarle imparzialmente. Le sentenze, le requisitorie, le ordinanze e tutte «le pronunce degli Organi giudiziari di ogni ordine e grado possono essere criticate, anche con toni forti»: così si è espresso di recente, unanimemente, il Consiglio superiore della magistratura, aggiungendo che «l'esercizio di tale diritto di critica non deve tradursi tuttavia in prese di posizioni tali da delegittimare l'attività giudiziaria».

Sembrano principi ovvii e scontati, ma così non è stato in passato.

La magistratura riconosce ed auspica che la *politica riassuma il suo primato, perseguendo la finalità propria di apprestare strumenti di tutela dei diritti di tutti i cittadini e non solo quello di punizione dei giudici e di discredito di un ordine dello Stato*.

È «indispensabile un serio processo riformatore che affronti, con visione unitaria, senza pregiudiziali e con il rispetto dei principi e dei valori costituzionali, i numerosi problemi, anche di natura ordinamentale, che la giustizia pone». Nel rispetto per le «scelte che appartengono al legislatore», l'Anm ribadisce l'auspicio che possa al più presto riprendere un dialogo costruttivo tra Parlamento, Governo e Consiglio superiore della magistratura, nell'ambito delle rispettive competenze su temi cruciali, come quelli della formazione e dei criteri per un'appropriate valutazione della professionalità dei magistrati. Più volte nei suoi documenti il Consiglio superiore ha auspicato il superamento delle attuali contrapposizioni istituzionali e ha riaffermato «la necessità della crescita, nel Paese e nel campo della giustizia, di una sempre più pregnante cultura di principi e valori largamente condivisi».

Preliminare è l'abrogazione della legge per la riforma dell'ordinamento giudiziario come approvata.

Il primo problema operativo da affrontare è quello dell'*efficienza della funzione*, che come ha affermato sempre il Presidente Ciampi, costituisce la miglior difesa dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Infatti, l'efficienza della funzione agisce sulla credibilità dell'amministrazione della giustizia, senza la quale le stesse prerogative costituzionali poste a garanzia del libero esercizio delle competenze rischiano di vacillare. Nella costante consapevolezza che la giurisdizione costituisce il contenuto di un servizio primario che lo Stato deve rendere ai suoi cittadini poiché i diritti e gli interessi in ordine ai quali la giurisdizione è chiamata a «dire il diritto», promanano da fatti e situazioni che collocano l'uomo al centro di ogni valutazione.

In uno Stato costituzionale primato della politica non può significare che la decisione politica debba essere sottratta ai lacci e laccioli del diritto, sia esso costituzionale o internazionale, e della giurisdizione.

La democrazia non può essere ridotta alla mera rappresentanza del proprio elettorato. Il giudice non può autolimitarsi alla decisione delle questioni di routine, evitando di porre ostacoli al libero dispiegarsi della volontà popolare e di disturbare il legislatore, essere cioè "atarassico" come ha ribadito il Ministro Castelli ancora in questo congresso.

Per contro dalla stessa Costituzione, che legittima la giurisdizione, emerge l'idea che il legislatore, qualunque legislatore, deve rispettare regole superiori; che la funzione attribuita dalla Costituzione alla magistratura non è quella di seguire il vento della maggioranza; l'indipendenza della giurisdizione si svolgerà non solo sulle nostre, pur legittime, aspettative di una carriera e di un assetto che ci garantisca l'indipendenza, ma soprattutto nelle nostre aule, con le nostre decisioni, che dovranno essere sempre più al servizio dei diritti e non fine a se stessa.

Io chiedo che il Congresso rinnovi al futuro Parlamento, in spirito di profondo rispetto per le sue prerogative, quell'appello che già il Comitato direttivo centrale del quale mi onoro di fare parte rivolse al Parlamento in carica il 14 novembre 2004.

Una riforma dell'ordinamento giudiziario che migliori la giustizia è necessaria, ma deve essere attuata in conformità con i principi fondamentali della Costituzione, come esige la VII Disposizione transitoria, poiché un testo che ponga a rischio l'indipendenza della magistratura modificherà l'equilibrio tra i poteri dello Stato e diminuirà le garanzie dei cittadini.

I magistrati hanno il diritto e il dovere civile di esprimere l'opinione maturata sulla base dell'esperienza professionale specifica, unen-

dosi alla critica ripetutamente espressa dagli altri operatori della giustizia e dal mondo accademico.

Un sistema di carriera anacronistico, farraginoso ed ingestibile, in contrasto con il principio della pari dignità di tutte le funzioni (art. 107 comma 3 Cost.), che peggiorerà la qualità professionale della magistratura; una struttura rigidamente gerarchizzata del pm, che renderà meno indipendente ed efficace l'attività di indagine; una separazione dei percorsi professionali dei giudici e pubblici ministeri che si tradurrà in una separazione definitiva di carriere; un sistema disciplinare che insidierà l'indipendenza di giudizio del magistrato; una erosione delle attribuzioni che l'art. 105 della Costituzione riserva al Consiglio superiore della magistratura: queste le linee portanti di una riforma che pregiudica il diritto dei cittadini a un giudice indipendente da ogni altro potere. Tutto ciò nella perdurante assenza di qualsiasi intervento per rendere i processi più rapidi e le decisioni efficaci.

Il fatto che il testo approvato definitivamente abbia suscitato la netta contrarietà della magistratura associata e della cultura giuridica, richiede che si trovi spazio per un ulteriore confronto e approfondimento.

Questa è una delle priorità per il nuovo Parlamento ed il nuovo Governo al pari del problema economico e della sanità poiché incide sui servizi essenziali di uno Stato democratico.

L'Anm dovrà ribadire le proposte già formulate nel documento conclusivo approvato all'unanimità al XXVII Congresso nazionale di Venezia, nell'Audizione Camera del 24 febbraio 2004 e nella progressiva elaborazione dei vari gruppi di studio, nel confronto con l'avvocatura, l'università e tutti gli operatori del diritto.

È urgentissimo intervenire sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, ed è questa la responsabilità che la Costituzione attribuisce al Ministro della Giustizia. Occorrono anche interventi razionalizzatori sul processo penale e civile, che trovino un punto di equilibrio tra garanzie e funzionalità.

Quanto alle *promozioni e valutazioni della professionalità dei magistrati* si è già detto tanto.

Si è sostenuto che la riforma fa andare avanti i migliori; ma chi sono i magistrati migliori? Secondo la riforma sono quelli che fanno i concorsi e si precostituiscono i titoli. Nel comune sentire dei magistrati invece il migliore era quello che riusciva a reggere la pressione del primo grado. Anche su questo tema non si deve perdere di vista l'obiettivo che si vuole perseguire. Per la magistratura l'obiettivo primario è quello di offrire al cittadino un magistrato preparato e qualificato sin

dalla prima fase del processo. La nozione di meritocrazia deve allora confrontarsi con la specificità dell'organizzazione giudiziaria.

Il problema da affrontare è quello di una rigorosa valutazione periodica della professionalità, ma il sistema risultante dalla riforma non lo risolve.

Con il sistema dei concorsi facoltativi (e gli incentivi economici ad esso connessi) si stimola il passaggio alle funzioni superiori, in contrasto con l'esigenza di assicurare che magistrati di esperienza e di provata professionalità rimangano nelle funzioni di primo grado, senza svantaggi a livello di trattamento economico.

L'Anm non ha opposto un netto rifiuto all'esame del tema, ma in alternativa al sistema dei concorsi ha avanzato due proposte serie:

- un nuovo sistema generale di valutazione della professionalità con cadenze ravvicinate, conseguenze anche sul trattamento economico e intervento del Consiglio degli ordini degli avvocati,
- un nuovo sistema per l'accesso alle funzioni di legittimità.

Di questo non si è mai seriamente discusso con le forze politiche, alcune delle quali, anche di maggioranza, avevano pur manifestato apprezzamento recependo quelle idee in emendamenti poi frettolosamente ed immotivatamente ritirati.

La composizione dei Consigli giudiziari dovrebbe prevedere una componente laica di provenienza analoga, qualitativamente e quantitativamente, a quella prevista per il Csm.

Ulteriori proposte di modifica l'Anm ha formulato anche per l'*accesso in Cassazione* e per la *scuola della magistratura*, ma sempre preservando in capo al Csm quel ruolo istituzionale che la Costituzione gli assegna.

Il tema della distinzione delle funzioni di giudice e pm va affrontato evitando contrapposizioni ideologiche sulle formule (distinzione delle funzioni o separazione delle carriere) orientando la disciplina in vista del valore essenziale da tutelare, l'imparzialità del giudice. Se è vero che la garanzia primaria va ricercata nella normativa processuale, l'Anm ha riconosciuto l'esigenza di un intervento a livello ordinamentale, che sia carico anche delle esigenze di "apparenza" dell'imparzialità. Le modifiche devono però rispondere ad esigenze razionali e funzionali a garantire in modo adeguato il valore dell'imparzialità (e dell'apparenza di imparzialità), della selezione attitudinale e della specializzazione, senza vanificare, nemmeno in via di fatto, il sistema di unicità della carriera voluto dalla Costituzione.

Anche il *sistema disciplinare* deve essere funzionale all'attuazione dei principi costituzionali in materia di diritti fondamentali del cittadino, tutelando i valori dell'indipendenza, della terzietà e dell'imparzia-

lità del magistrato con riferimento all'esercizio delle funzioni, senza però intaccare la libertà dell'interprete che è l'essenza del giudicare e che trova le opportune sanzioni a livello di sistema delle impugnazioni.

È finalmente tempo che si dia attuazione alla *revisione delle circoscrizioni*, con l'individuazione delle dimensioni minime per la funzionalità del servizio, e all'*ufficio del giudice o del processo*, snodo essenziale per una migliore produttività del sistema giudiziario.

Sono temi delicati che erano nel programma di governo del Ministro Castelli, ma che non hanno trovato attuazione, nonostante che la magistratura e la stessa avvocatura avessero avanzato proposte coraggiose e razionali.

In conclusione l'Anm non può che continuare ad opporsi ad un modello di giudice burocrate e gerarchicamente organizzato, inidoneo ad assicurare la tutela dei diritti e della legalità, demandata dalla Costituzione alla magistratura autonoma ed indipendente.

Alla politica chiediamo di esercitare il suo primato nel rispetto della Costituzione, con l'augurio che il nuovo Parlamento voglia riesaminare la scelta per una riforma che riteniamo sbagliata e inidonea ad assicurare migliore funzionalità ed efficienza del servizio giustizia, con una magistratura professionalmente più qualificata.

Al futuro Ministro chiediamo di adempiere al suo compito costituzionale, assicurando la funzionalità degli uffici.

La magistratura da parte sua si atterrà a quei principi che il Presidente Ciampi ha ricordato in occasione dell'incontro con i nuovi uditori giudiziari, il 17 febbraio 2003: «Sappiate essere sempre degni del prestigio della Vostra missione. EsercitateVi da subito a praticare le molte virtù che si richiedono a ogni magistrato, a cominciare dalla intensità dell'impegno professionale, dalla riservatezza e dalla costante consapevolezza di quanto sia essenziale la sua funzione per la realizzazione concreta dei principi di democrazia, libertà, eguaglianza e legalità consacrati nella nostra Costituzione».

Solo nel rispetto di questi principi, nell'esercizio quotidiano del nostro lavoro e nel costante ed unitario impegno associativo, potremo affermare che non solo nella proverbiale Berlino, ma anche in Italia esistono giudici, giudici veri, che ogni sforzo compiono per la difesa dello Stato costituzionale di diritto.

GIOVANNI DIOTALLEVI

Magistrato di Corte d'appello destinato alla Corte di cassazione

QUESTIONE MORALE, EFFICIENZA ED ORGANIZZAZIONE

1. Il professor Cordero, in uno dei suoi articoli, commentando gli effetti laceranti sul sistema giustizia, provocati dagli interventi legislativi di questa maggioranza, ha parlato di «guasti dell'anima». I «guasti dell'anima» richiamano l'esistenza di una "questione morale". Che esige una risposta.

Non mi voglio occupare, però, della risposta affidata agli strumenti disciplinari, paradisciplinari, o, peggio, all'intervento penale. In questo caso siamo di fronte ad una patologia chiara, ormai definita ed individuata, ove sono stati attivati gli strumenti di sistema per ripristinare l'ordito dei valori rotto dal comportamento sbagliato.

C'è invece, e di questo voglio parlare, una questione morale che deve affrontare il modo di essere magistrato, come si vive il ruolo nella quotidianità del proprio lavoro.

Una questione morale è legata dunque all'organizzazione del proprio lavoro e dipende dall'organizzazione dell'ufficio. E se vogliamo provare ad eliminare inefficienze, neghittosità, incapacità bisogna agire a monte. Dare corpo all'idea di un progetto organizzativo.

Ecco dunque l'impegno in materia di tabelle, che non è più da vedere soltanto nell'ottica del giudice naturale, in una visione strettamente difensiva della posizione del giudice, ma anche sotto il profilo dell'efficienza e della ragionevole durata del processo.

Agire per obiettivi significa per questo anche trasparenza della tipologia del proprio impegno e della qualità del lavoro, significa capacità di vigilanza reciproca, vigilanza del dirigente e responsabilità di quest'ultimo.

Perché a chi decide sui diritti e sulla libertà non è consentito adottare comportamenti disfunzionali rispetto a questi obiettivi.

È questione morale perché è un dovere etico, che troviamo iscritto nel codice etico.

È questione morale perché la possibilità di riduzione del debito giudiziario, come lo chiama il Ministro Castelli, di perseguimento dell'efficienza e dell'osservanza del principio della ragionevole durata dei processi si gioca sui valori di autonomia e indipendenza, funzionalizzati all'interno di un sistema che ha bisogno di un rapporto di una relazione non conflittuale con gli avvocati e il personale amministrativo. Perché non è morale un sistema autoreferenziale per magistrati e avvocati.

È questione morale l'organizzazione, perché innerva e caratterizza il modo di essere dirigenti.

Non vogliamo un giudice etico nei suoi comportamenti, vogliamo un giudice consapevole del suo ruolo e della funzione della giurisdizione. Abbiamo bisogno, quindi, di valutazioni di professionalità che tengano conto di come si organizza l'ufficio, e che automaticamente affrontano la questione morale.

Perché c'è scandalo per certe nomine operate dal Csm?

Perché riteniamo "immorali" certe decisioni, pur riconoscendo la necessità dell'esercizio di una carica di discrezionalità nelle scelte dell'organo di autogoverno?

Ma perché, come è avvenuto qualche anno fa, si riesce anche a preferire a valentissimi magistrati, chi è stato sottoposto a procedimento disciplinare proprio in ragione della mancata organizzazione dell'ufficio di provenienza.

Ma perché è questione morale chiedere al magistrato come organizzare il proprio lavoro, come organizzare la sua agenda, se ha raggiunto gli obiettivi prefissati. E perché, nello stesso tempo, non è morale limitarsi a cercare una soluzione parziale nella cd. legge Pinto, che con una scelta "contro", trova i responsabili nei magistrati, e prevede la segnalazione al Procuratore generale della Corte di cassazione ed anche, secondo alcuni, al Procuratore generale della Corte dei Conti.

2. Ma una buona organizzazione ha bisogno di una buona formazione.

E allora è questione morale la sensibilità verso la formazione, iniziale, di riconversione, permanente.

La scelta operata con i decreti delegati penalizza la qualità della formazione, sottraendo competenze al Csm, realizza "corsi abilitanti" funzionalizzati alla "carriera", opera una commistione impropria tra formazione e valutazione.

Abbiamo bisogno di un giudice consapevole, che sappia affrontare con autonomia ed indipendenza, senza soggettivismi, i complessi problemi dell'attività giurisdizionale.

Con autorevolezza, autonoma ed indipendente, proprio perché colta e consapevole, in modo da intercettare "i nuovi diritti", dando corpo non al mito inutile della certezza del diritto, ma alla qualità del diritto prevedibile.

3. Certo, agire per obiettivi e per progetti e farsi carico del risultato complessivo del servizio giustizia sembra sempre più difficile in assenza di investimenti, risorse e programmi da parte del Ministero; eppure si tratta di una scelta culturale cui non è possibile rinunciare. Il Csm, i dirigenti degli uffici, noi singoli magistrati, dobbiamo fare ciascuno la

parte che gli compete, a livello di proposte, come di concreti comportamenti, per una giustizia tempestiva e di qualità. Un progetto per la giustizia innovativo richiede la presenza di un Csm che riesca a mettere insieme la difesa rigorosa dell'indipendenza della magistratura e del singolo magistrato con la trasparenza, la certezza dei tempi, l'eguaglianza di trattamento, rifuggendo dai vecchi vizi della lottizzazione e del clientelismo; richiede Consigli giudiziari rappresentativi, aperti alla cultura giuridica e all'avvocatura, che operino come terminali locali del Consiglio; ha bisogno di dirigenti degli uffici, selezionati dopo una specifica attività formativa, valutati sulla base delle capacità gestionali, e con un vincolo di temporaneità; ha bisogno di magistrati inseriti in uffici adeguatamente dimensionati ed organizzati e con una struttura che possa moltiplicare le potenzialità di ciascuno, con un reclutamento che rispecchi la rappresentatività della magistratura e contrasti le tendenze elitarie che si stanno affermando; richiede valutazioni di professionalità più articolate, frequenti e legate alla concreta attività e ai diversi mestieri svolti dai magistrati, percorsi professionali incentrati sulla valorizzazione attitudinale, con la previsione di un equilibrio tra specializzazione e temporaneità e la possibilità di interscambio di funzioni subordinata a vagli attitudinali e formativi (con la previsione di sbarramenti temporanei solo nei casi di concreta inopportunità).

Sono tutte proposte da realizzare nel Csm, nei Consigli giudiziari, negli uffici, attraverso i comportamenti quotidiani di tutti i magistrati, e che indicano un progetto alternativo concreto per una giustizia dei cittadini, rispetto alle riforme (o controriforme) legislative realizzate.

4. È necessaria una sorta di politica dell'ingenuità: che poi è un modello di coerenza tra il dire e il fare, tra ciò che si promette in campagna elettorale e quello che l'organo di autogoverno realizza nell'attività di amministrazione della giurisdizione.

Un sistema giustizia migliore è possibile. Dipende anche da noi.

BERNADETTE NICOTRA

Magistrato, consulente giuridico Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali

Intervengo in rappresentanza dell'Admi, Associazione donne magistrato, per applaudire con viva soddisfazione al risultato significativo che questa assemblea ha suggellato giovedì pomeriggio introducendo le cosiddette quote di *chance* in magistratura, nel senso di prevedere, pena di inammissibilità, il 40 per cento di rappresentanza femminile nelle liste degli organi centrali e periferici. L'Admi è da anni impegnata in prima persona anche con l'apporto delle sue componenti presenti all'interno del comitato pari opportunità del Csm a sostenere il principio di un riequilibrio di rappresentanza tra i generi, volto a garantire la presenza effettiva delle donne nei luoghi decisionali. In questa direzione l'Admi ha sempre manifestato la convinzione che le 'quote' vanno utilizzate come strumento di pari opportunità per promuovere la presenza paritaria e rimuovere il gap esistente.

Questa importante svolta interviene in un momento storico in cui la riforma dell'ordinamento giudiziario sembra tra l'altro prevedere un sistema di progressione in carriera che appare fortemente penalizzante per noi donne magistrato rispetto ai colleghi uomini. La donna magistrato, infatti, da sempre è costretta a fare i conti con il doppio ruolo familiare e professionale e nella previsione di un meccanismo concorsuale volto alla precostituzione di titoli, il magistrato donna a tal fine dovrà rinunciare al tempo dedicato alla famiglia, alla cura dei figli, ruolo fisiologicamente sempre a lei riservato (che è sempre estremamente ridotto) e dirottarlo verso la redazione di note a sentenze, commenti su riviste di diritto, rapporti con le case editrici, ecc.

Sicché le quote serviranno, mi auguro, anche a ridurre i rischi paventati dalla riforma e a far sì che quante di noi ne abbiano voglia e ne nutrano una legittima ambizione possano ritagliarsi un proprio spazio anche negli incarichi direttivi, associativi e istituzionali dell'autogoverno: esserci dunque in maggior misura per non rischiare di essere emarginate e confinate in una professionalità limitata.

Siamo però al contempo consapevoli che al fine di evitare che tali modifiche statutarie si traducano in una mera operazione di facciata bisognerà intervenire con azioni positive dirette a rimuovere tutti gli ostacoli che da sempre si sono frapposti, impedendoci di fatto di partecipare attivamente alla vita associativa.

Come è stato più volte ribadito anche nel corso di alcuni gruppi di lavoro, costituitisi a diverso livello nell'ambito dell'associazione, sul tema del giudice donna, la questione della rappresentanza femminile, che ha avuto uno slancio ulteriore anche con la recente modifica del-

l'art. 51 della Costituzione, va ripensata in un'ottica di buon funzionamento della macchina giustizia, di un'ottimale organizzazione del lavoro, di una migliore gestione delle risorse proprie e peculiari dell'essere donna. Il principio fondamentale al quale dobbiamo sempre guardare è quello di non assimilarci a modelli standardizzati, di non essere a tutti i costi più efficienti e brave dei colleghi uomini, ma di mantenere sempre intatta la nostra identità propria dell'essere donna, perché solo mantenendo e valorizzando le differenze che ci distinguono possiamo raggiungere una piena eguaglianza.

Le quote non dovranno mai essere utilizzate al fine di rivendicare dei diritti o delle prerogative, di autoreferenziarci, perché se così fosse da discriminate rischiamo di discriminare.

Esserci dunque come valore aggiunto da porre al servizio del cittadino e della giurisdizione nel suo complesso.

VINCENZO MARINELLI

Sostituto procuratore generale, Corte di cassazione

Tema del mio intervento è l'analisi della formula «I magistrati devono non solo essere, ma apparire imparziali», autorevolmente ripetuta in questo congresso dal Presidente della Repubblica e riecheggiata, con malriposto zelo pedagogico, dal Ministro della Giustizia. È possibile attribuire a questa formula – che ho sentito per la prima volta quando sono entrato in magistratura, 35 anni or sono – un'interpretazione diversa da quella di tanto tempo fa?

Proviamo a riflettere su questa frase fatta di là da quello che si presenta come un significato ovvio, anzi lapalissiano, che ne fa una sorta di slogan scacciapensieri. È suscettibile, la formula in questione, solo di una lettura passivante e deresponsabilizzante o c'è spazio logico per un'interpretazione alternativa criticamente controllata? Vediamo.

«Essere» imparziali. Sì, imparziali rispetto alle parti e al *decidendum*, cioè ai termini della controversia. Ma non rispetto ai valori costituzionali. Questi richiedono adesione. Non si può predicare l'imparzialità nei confronti dei valori costituzionali. L'imparzialità verso le parti si sostanzia nell'essere terzi sotto il profilo sia intersoggettivo sia intrasoggettivo, ossia *in interiore homine*; ma non si è terzi riguardo ai valori costituzionali. Essi vanno svolti, applicati, vissuti.

«Apparire» imparziali. Benché la formula di cui stiamo parlando sia adespota, sebbene cioè si sia persa memoria di chi l'ha detta per la prima volta, sappiamo per certo che quando fu coniata non c'era ancora la realtà massmediatica che c'è oggi e non era nemmeno pensabile l'ipotesi, assolutamente inedita, che si utilizzassero le pretese persecuzioni dei magistrati in funzione della campagna elettorale, come sta facendo Berlusconi.

È l'ultimo sbocco di un comportamento antidemocratico che dura ormai da lungo tempo: ogni giorno, con una cassa di risonanza formidabile, si attaccano i magistrati indipendentemente da qualsiasi prova dei fatti infamanti che vengono loro attribuiti.

Voi sapete come me che l'ingiuria e la diffamazione sono aggravate dall'attribuzione di un fatto specifico. Ogni giorno c'è qualche disonorevole fatto specifico che viene attribuito ai magistrati a condimento dell'accusa di parzialità. Ebbene, questo fatto non viene mai provato, ma ciò dal punto di vista della comunicazione massmediatica riesce del tutto secondario.

Al cospetto di uno degli idoli del nostro tempo, Sua Maestà la Comunicazione, questo lasciare sfornito di prova ciò che si mette in circolo è, come direbbe il Don Ferrante manzoniano, un «puro accidente», che

non intacca la sostanza, non impedisce l'effetto delegittimante (in senso sociologico, pur se non in senso tecnico-giuridico) che è sotto gli occhi di tutti.

La parzialità è la cosa peggiore che si possa attribuire a un magistrato, perché è la negazione del suo stesso ruolo. E in questo caso la si è attribuita all'intera categoria dei magistrati, prima requirenti e poi – *crescit eundo* – anche giudicanti. Va aggiunto che il discredito provocato dall'immagine di parzialità che si è creata ad arte, con cinico progetto, ha acquisito, in forza dell'uso spregiudicato della comunicazione di massa, un radicamento sociale molto forte.

Credo che tutti, o quasi tutti, i magistrati abbiano fatto una scelta vocazionale. È questa che li rende, come li ha definiti Berlusconi, «antropologicamente diversi». Se hanno scelto di fare i magistrati non è stato perché potessero aspettarsi facili guadagni o perché si potessero ripromettere chissà quali successi nella vita. La loro scelta professionale, possono rivendicare con legittimo orgoglio, è stata dettata da spirito di servizio e dall'immedesimazione in certi valori, primo fra tutti l'ideale di giustizia.

E ora che vengono quotidianamente rimessi in discussione nel loro ruolo, hanno ancora più bisogno di restare fedeli a quei valori e di avere il senso della propria coerenza rispetto ad essi, la consapevolezza di avere consacrato ad essi la loro vita e di essere rimasti saldi nel loro perseguimento.

Questo per ciò che concerne l'essere imparziali. Ma quando si dice che i magistrati debbono, oltre che essere, apparire imparziali, si dice qualcosa che dipende da loro ma non dipende solo da loro e forse nemmeno prevalentemente da loro. Ecco il dato che interessa sottolineare. L'interpretazione della formula che stiamo analizzando non può essere così banale da dare per scontato che tutto, o molto, dipenda dai magistrati. Il confronto con la realtà dimostra che non è così.

Affinché i magistrati possano «apparire» imparziali occorre che la politica e le istituzioni non li attacchino irresponsabilmente. Occorre che vi sia la cultura delle regole e delle garanzie. Occorre che si prenda atto, e si affermi nelle parole e nelle cose, che le istituzioni di garanzia, in una moderna realtà democratica, sono non meno importanti delle istituzioni in cui si esprime direttamente la rappresentanza politica, perché realizzano un loro complemento indispensabile, dal punto di vista dei pesi e contrappesi costituzionali.

Berlusconi, collocandosi in gran parte al di fuori di questo sistema di valori condivisi, ripete ad ogni piè sospinto che il suo mandato deriva dal voto popolare, e fa leva autoritariamente su questo mandato e sul controllo dell'informazione televisiva per attaccare gli altri organi costituzionali.

È la logica del giustizialismo, inteso nel senso proprio del termine, che si riferisce storicamente al movimento populista fondato negli anni Cinquanta in Argentina da Juan Domingo Perón. Molti italiani di oggi non l'hanno mai saputo o l'hanno dimenticato, frastornati dalla propaganda berlusconiana, che ha sovrapposto all'originario significato del termine il riferimento dispregiativo a quello che, in un Paese normale, è il normale corso della giustizia.

A parte il governo, quando si è trattato del governo dello stesso Berlusconi, nessuno degli altri organi costituzionali è stato risparmiato dagli attacchi, fattuali e verbali, dell'apparato berlusconiano, nemmeno, in alcuni casi, il Presidente della Repubblica.

Tre dei nostri cinque organi costituzionali sono istituzioni di garanzia, e tutti e tre si sono trovati, proprio per questa loro funzione, al centro di questi attacchi. Essi hanno riguardato e riguardano sia il Presidente della Repubblica sia la Corte costituzionale, cioè gli "interpoteri" – così chiamati perché non rientrano direttamente nella tradizionale tripartizione dei poteri – sia, in misura ancor più massiccia, la magistratura.

Riprendere in mano il proprio ruolo di magistrato, difendere questo ruolo: occorre farlo con umiltà ma anche con determinazione, nella consapevolezza, insieme, di quanto sia difficile esercitarlo degnamente e di quanto esso sia importante affinché si realizzi lo Stato di diritto e la democrazia non si riduca a una dittatura della maggioranza. Hamilton e Toqueville hanno visto con occhio lungo e con grande anticipo la necessità di evitare il piano inclinato della dittatura della maggioranza.

Io non credo, salvo il rispetto dovuto a tutte le istituzioni, che i magistrati debbano piegare la testa di fronte alla legge anche se la legge è incostituzionale. No! Se la legge è incostituzionale, se è addirittura progettualmente incostituzionale, se è il frutto di un abuso del principio di maggioranza, occorre denunciarlo chiaro e forte.

Ed occorre, se la legge è già in vigore, esperirne l'interpretazione adeguatrice, o, se questa non risulta possibile, sollevare anche d'ufficio la questione di legittimità costituzionale.

I magistrati non sono la bocca del Parlamento, come una volta, risibilmente, ha detto l'on. Gargani; sono, semmai, per richiamare la formula di Montesquieu, la bocca della legge, dove però la parola "legge" va intesa in senso ampio, come comprensiva, anche e innanzi tutto, della Costituzione.

Si è avuto, da parte dei governi Berlusconi, un attacco sistematico, direi scientifico, alla cultura della Costituzione, alla cultura delle garanzie. Non si tratta di semplici episodi. I magistrati talvolta hanno fornito dei pretesti, ma non più di tanto. Gli attacchi erano e sono program-

mati, al pari delle leggi-vergogna («*non lex, sed corruptio legis*») con cui bisogna convivere, in attesa che possa aver corso il sindacato di costituzionalità, evitando almeno una parte dei danni.

I magistrati sono invisibili a questo blocco di potere, se è vero come è vero che il blocco di potere, nel degrado della costituzione materiale, è insofferente delle regole democratiche; perché i magistrati invece le regole le applicano, e devono applicarle nello spirito della Carta costituzionale. Molte cose si sono fatte, nei governi Berlusconi, contro le regole; e si sono fatte per interessi che dovranno essere oggetto di seria indagine e riflessione, in una storia ancora in gran parte da scrivere.

Abbiamo vissuto questi anni non senza qualche disattenzione, quasi refrattari, culturalmente, a renderci conto fino in fondo del carattere non sporadico, ma organico, di certe aggressioni.

Il Presidente della Repubblica, che tanto consenso raccoglie nel Paese, ha fatto, a mio sommo avviso, eccessivo affidamento nella cosiddetta *moral suasion*, pagando, per questo, qualche prezzo, perché quando la formazione della legge rispecchia, sia pure in modo marginale, le indicazioni più o meno riservate del Capo dello Stato, è difficile che questi possa poi esercitare il potere di veto sospensivo.

La *moral suasion* presupponeva, come dice l'espressione stessa, un senso di moralità politica; e questa, soprattutto nella politica portata avanti dalla maggioranza nel settore della giustizia, ha brillato per la propria assenza. Non dimentichiamo che si è perseguito il programma della P2, alla quale era iscritto anche Silvio Berlusconi.

Altro elemento di critica, strettamente connesso: il Presidente della Repubblica si è fortemente autolimitato nel suo potere di rinvio delle leggi alle Camere, e lo ha fatto in un modo che dobbiamo riconoscere, per onestà intellettuale, come molto discutibile proprio sotto il profilo costituzionale.

Nella prudentissima prassi seguita dal Presidente Ciampi, si è partiti dal presupposto che si dovesse esercitare il potere di rinvio soltanto in presenza di *manifeste* ipotesi di incostituzionalità. Ma in punto di principi costituzionali le cose non stanno così: se si conosce la Costituzione, se se ne ha una conoscenza non meramente epigrafica (come quella esibita dal ministro Castelli, che credo abbia tutti i titoli per rimanere alla storia come il peggior Ministro della Giustizia), si deve essere consapevoli che il potere di rinvio è esercitabile anche per ragioni di merito: il cosiddetto merito costituzionale.

Ed è esercitabile, a maggior ragione, anche per ipotesi di incostituzionalità che non sia manifesta, ma larvata o, come talvolta si dice, sistemica: quella incostituzionalità sistemica così bene studiata e coltivata dai consulenti giuridici di Berlusconi (nella veste, talvolta, anche di suoi avvocati, in sede civile o penale).

Faccio un esempio. A proposito della legge elettorale, una legge-truffa studiata appositamente per destabilizzare l'alternativa di governo, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto dire: «Guardate, io vi rinvio la legge alle Camere, per un nuovo esame, perché, anche a volerla ritenere non incostituzionale, produce frammentazione». E/o: «perché è in contrasto con l'esito di un referendum popolare che ha scelto il maggioritario». E/o: «perché l'abolizione del voto di preferenza è un'eccessiva limitazione della volontà degli elettori». Questi sono appunto motivi di merito costituzionale.

Va notato che nel caso in esame il Presidente della Repubblica non era solo il primo guardiano della Costituzione, ma l'unico guardiano della Costituzione, non essendovi la possibilità pratica di un intervento della Corte costituzionale (si fanno prima le elezioni).

Il Presidente Ciampi forse non ha capito bene, o ha capito troppo tardi (scusatemi la franchezza), con chi aveva a che fare. Un controllo più penetrante, un non abbassamento della guardia, avrebbe potuto probabilmente evitare alcuni dei guasti che si sono prodotti.

I magistrati non possono esimersi dal fare questi discorsi. Non sono discorsi che loro non competano. Sono legittimati a dire certe cose non solo perché hanno, come tutti gli altri cittadini, libertà di manifestazione del pensiero, ma perché questi temi si collegano indissolubilmente alla difesa di un ruolo costituzionale di garanzia.

Sarebbe fallace ritenere che se i magistrati evitano di parlare di certe cose la loro immagine migliora: non migliora affatto, perché questa immagine è scientificamente deturpata ogni giorno.

I magistrati amministrano giustizia; e la giustizia amministrata per gli altri, dice Montesquieu, è carità per noi. Ci si impegni ad essere, e ad apparire, imparziali, ma si difenda questa imparzialità. Non ci si illuda che essa si difende da sola. È aggredita ogni giorno e non può difendersi da sola. Difendere l'imparzialità dei magistrati è difendere la Costituzione, tutta la Costituzione.

Concludendo, ritengo che la formula: «I magistrati devono non solo essere, ma apparire imparziali» autorizzi un'efficace lettura alternativa, mentre nella lettura tralatizia corre il rischio di diventare una formula da pompieri. Non a caso si tratta di una delle frasi preferite del Ministro Castelli, quell'ing. Castelli il quale, più che provvedere all'organizzazione e al funzionamento dei servizi per la giustizia, come gli chiede la Costituzione (art. 110), e invece di impegnarsi ad ottenere adeguate risorse finanziarie, si è impegnato non di rado a screditare o addirittura ad intralciare il corso della giustizia, ad esempio non dando impulso a richieste di estradizione o di rogatoria internazionale.

MARISA ACAGNINO

Consigliere, Corte d'appello di Catania

ESSERE MAGISTRATI IN SICILIA

È difficile essere magistrati in Sicilia!

Io ho sempre fatto il magistrato in quella regione e, confrontandomi con colleghi di tutte le parti d'Italia, posso dire che si tratta di una realtà assolutamente unica, sebbene ricca di sfaccettature.

La Sicilia è l'unica regione in cui ci sono ben quattro distretti di Corte d'appello ed una miriade di tribunali, grandi e piccoli, ma molti tribunali ed almeno una Corte d'appello, quella di Caltanissetta, sono uffici quasi interamente coperti da magistrati pendolari che stanno in ufficio il meno possibile, concentrando le udienze in pochi giorni al mese e svolgendo il resto della loro attività a casa in un'altra città.

La scelta improvvida di mantenere in vita piccoli uffici, spesso solo per ragioni campanilistiche, comporta l'evanescenza del rapporto dei magistrati con le sedi di lavoro ed incide sull'esercizio della funzione giurisdizionale.

Anzi si è deciso, anche recentemente, di istituire nuovi tribunali, con l'illusione che questo possa essere un presidio dello Stato contro la criminalità organizzata: niente di più falso, sono solo operazioni demagogiche se non accompagnate da investimenti in strutture e servizi che servano da volano all'economia e all'occupazione.

Anzi, la realtà dei piccoli tribunali periferici e mal collegati con le sedi più grandi (né Gela né Barcellona, ad esempio, sono servite da autostrade e, tanto meno, da un efficiente servizio ferroviario, da sempre carente in tutta l'isola) rende impossibile il confronto con i colleghi più anziani e impedisce, così, ai giovani magistrati di scegliere modelli di riferimento, con il rischio di rimanere coinvolti in una progressiva burocratizzazione della magistratura, di essere sempre più intimiditi e meno motivati, anche prima della riforma dell'ordinamento giudiziario.

Non sono da trascurare gli effetti perversi che il prolungamento dell'età pensionabile ha avuto sulla gestione di questi uffici spesso diretti, con criteri poco trasparenti, da magistrati molto anziani che non si danno la pena di applicare le circolari del Csm e che non trovano alcun limite al loro potere, data l'inesperienza dei colleghi che compongono l'ufficio.

Ed è proprio la realtà dei più giovani magistrati quella che è drammatica in Sicilia.

Da diversi anni ormai, le sedi siciliane vengono coperte prevalentemente con uditori giudiziari, spesso provenienti da altre regioni e che

vivono la loro destinazione in Sicilia come una sorta di deportazione, che deve durare il meno possibile per tornare nei luoghi d'origine.

Molti, naturalmente, si impegnano lo stesso al massimo nel loro lavoro, ma è inevitabile che la prospettiva di andarsene presto incida sull'esercizio della funzione giurisdizionale, sul programma di lavoro futuro, sulla voglia di investire nella migliore organizzazione delle funzioni.

Tranne i pochi "protetti", che riescono ad ottenere assegnazioni a vario titolo al Ministero della Giustizia, la maggior parte resta quindi in attesa di un trasferimento che, negli ultimi anni, è diventato sempre più difficile.

Ed è stata destabilizzante in proposito la riforma che ha eliminato la possibilità, per coloro che hanno prestato servizio in sedi disagiate, di essere preferiti ad altri, dopo un periodo minimo di permanenza. La cd. prescelta, anche indipendentemente dalle interpretazioni estensive che ne sono state date, aveva assicurato in questi anni agli uffici periferici un minimo di stabilità, dando ai colleghi un po' di tranquillità con riguardo al proprio futuro, che consentiva loro di impegnarsi nella programmazione del lavoro per un certo numero di anni, con vantaggi per l'efficienza del servizio.

Ma, come spesso accade, senza che ciò fosse preceduto da una consultazione della categoria interessata alla modifica e senza un'apparente ragione, la prescelta è stata eliminata, rendendo non solo sempre meno appetibile la scelta di coloro che ricoprono gli uffici più difficili, ma abbreviando ulteriormente i tempi di permanenza degli uditori in tali sedi, con gli evidenti conseguenti disagi.

Va osservato, fra l'altro, che i posti di magistrato distrettuale, non assegnati giustamente agli uditori, in Sicilia non vengono mai coperti, in quanto nessuno è disposto a svolgere un lavoro di supplenza quando, nella stessa sede, si può lavorare con un ruolo ordinario, che consente sia una maggiore gratificazione sia un servizio più efficiente.

Pertanto la condizione degli uditori in Sicilia si prospetta sempre più difficile; spesso sono assegnati a piccoli tribunali, dove le occasioni d'incontro con i colleghi sono scarse, dove è difficile, se non pericoloso, intrattenere rapporti sociali per non apparire legati a soggetti che potrebbero essere parti nei processi o addirittura in odore di mafia. Ciò comporta anche la difficoltà di conoscere la realtà che si dovrà giudicare, se non attraverso il filtro astratto degli incartamenti processuali: è veramente troppo poco!

A ciò si aggiunga, in questa fase d'incertezza sulla disciplina dell'ordinamento giudiziario, la necessità per gli uditori di fare i conti con la prospettiva della separazione delle carriere e la difficoltà quindi di scegliere la sede. Molti saranno spinti probabilmente a scegliere fun-

zioni giudicanti, soprattutto per i timori di gerarchizzazione degli uffici e di separazione dalla giurisdizione, anche se lontane dal luogo in cui vivono.

Non si può omettere un riferimento all'esplosiva situazione degli uffici messinesi.

Messina, fino a pochi anni fa assolutamente marginale, soprattutto sotto il profilo economico, si è scoperta essere importante crocevia delle cosche mafiose siciliane e calabresi e, purtroppo, di fronte all'emergenza criminalità, la magistratura non si è trovata tutta schierata dalla parte dello Stato. Alcuni magistrati sono stati indagati, anche sottoposti a misure cautelari, e ciò la dice lunga, indipendentemente dagli accertamenti di responsabilità penali, sul sistema di connivenze e collusioni che, ancora oggi, lega il potere legale a quello mafioso.

A tale proposito faccio un appello: se chiediamo giustamente rigore ai partiti politici nello scegliere i candidati, a maggior ragione, per la delicatezza e l'importanza delle funzioni che svolgiamo, dobbiamo pretendere ancora maggior rigore dall'organo di autogoverno nel censurare le condotte di contiguità dei magistrati con la mafia.

Per finire voglio richiamare il problema delle condizioni di lavoro e della sicurezza soprattutto dei magistrati destinati a funzioni che li espongono alle aggressioni della mafia.

A Palermo e a Caltanissetta le auto di servizio sono insufficienti e inadeguate, a Catania i magistrati della dda sono costretti ad anticipare i soldi della benzina, a Messina i gip lavorano negli scantinati, in compagnia dei topi (ma forse è proprio quello il luogo in cui si vuole confinare la giustizia, perché nessuno la veda).

Solo per una fortunata coincidenza, non dovuta alle misure adottate dallo Stato, non abbiamo dovuto piangere l'ennesima vittima di attentati mafiosi e Ottavio Sferlazza può ancora oggi continuare a svolgere, con il coraggio e l'abnegazione di sempre, il suo lavoro di giudice a Caltanissetta.

Cosa ci resta da dire? Viviamo e amministriamo giustizia in uno Stato in cui il ricordo delle stragi di Palermo si va affievolendo, per consentire alla mafia di oggi di acquisire un volto più mite, in qualche modo accettabile, se la violenza viene mantenuta entro certi limiti.

È il volto dell'imprenditoria mafiosa, apparentemente pulito che risponde all'esigenza di riciclare denaro sporco e conservarlo a vantaggio di malavitosi, incidendo, con metodi e risorse illegali, sulla libera concorrenza e danneggiando così l'intera economia.

A che cosa è servito il sacrificio di uomini come Falcone, Borsellino, Livatino, Saetta, per citarne solo alcuni? A inaugurare lapidi e monumenti che qualcuno ormai non si vergogna d'imbrattare?

Voglio rispondere di no, che ancora oggi ci sono magistrati giovani e meno giovani che credono nella giustizia e che sono convinti che, anche in terra di mafia, si possa e si debba lavorare per garantire i diritti di tutti, in modo eguale.

GIULIO DEANTONI

Presidente della sezione Anm di Brescia

Collegli e amici, voglio accompagnare il saluto all'assemblea dei collegli del distretto di Brescia con una breve riflessione sulle prospettive che oggi si aprono all'Associazione e sull'impegno straordinario di cui essa si deve ora fare carico.

Non intendo qui ripetere le sacrosante lamentazioni, ormai ripetute fino alla noia, sul deplorable stato di inefficienza in cui viene immiserito il nostro lavoro quotidiano né le sacrosante denunce dei volgari e destabilizzanti attacchi che vengono ogni giorno portati, ancora prima che ai magistrati, alla funzione che essi rappresentano.

Intendo soffermarmi sullo scenario in cui, dopo la sciagurata controriforma dell'ordinamento, l'Associazione si troverà a operare. Tutti noi ci auguriamo che accada qualcosa che non tramuti in concreta operatività i disastrosi principi e le perniciose regole che sono ormai diventate legge dello Stato. Nondimeno, sono certo che qualcosa è irrimediabilmente cambiato, che si è varcato un limite entro il quale ben difficilmente si potrà rientrare. Netta è la sensazione che si avverte tra i collegli che nulla sarà più come prima.

Principi che sembravano fare ormai parte definitiva e fondante del modo di intendere lo Stato e le Istituzioni sono diventati merce di scambio, sono visti come ingombranti ferrivecchi da consegnare a rigattieri nostalgici del passato.

Altrettanto preoccupante è poi che alcuni tra noi sembrano avere già metabolizzato questo clima nuovo anzi vecchissimo: cominciano a prendere le misure alle nuove regole e al clima mutato; cercano un adattamento all'insegna del minor danno personale.

Vedete: nei decenni appena trascorsi l'azione quotidiana della magistratura e delle sue componenti associate ha portato a una promozione forte dell'idea di indipendenza e dell'autonomia dei giudici e dei pubblici ministeri; il risultato è che siamo stati portati a credere che l'autonomia del magistrato, la sua soggezione soltanto alla legge fossero conquiste ormai definitive. In effetti, nessuna fatica ci costava a proclamarci e ad agire liberi, autonomi e indipendenti perché alle nostre spalle eravamo stati in grado di creare – e l'Associazione ne è stata tra i principali artefici – un sistema di garanzie, di meccanismi di tutela e di autogoverno che difficilmente potevano preformare un tipo di magistrato diverso.

Ci siamo trovati così a difendere con i denti idee che parevano ormai permeare il nostro corpo tanto che pensavamo che non avrebbero potuto essere rimesse in discussione, tanto che forse non ne coglievamo più appieno l'immenso significato civile e politico.

Quelli, tra noi, che sono entrati in magistratura in tempi più recenti, verosimilmente non colgono vi sia un altro modo di essere magistrato se non quello che, invece, è stato il frutto di un processo lungo, faticoso e a volte anche contraddittorio di maturazione civile e di conquista politica.

Si pone ora il problema che sono cominciate, con fragore e con gli applausi di non poca parte della società, le opere di smantellamento di quel sistema di tutela e di garanzia; vi è così il rischio concreto e anzi la fondata previsione che un altro modo di essere magistrato non solo si affacci nella quotidiana pratica, ma addirittura venga a essere imposto come il modello del buono anzi dell'ottimo giudice o pubblico ministero quale è voluto dalla società o meglio dalle parti arretranti di una società sempre più insofferente di regole e di rispetto per i diritti di tutti.

Forse quel magistrato è nascosto da una maschera di burocratica efficienza e di moderna managerialità. Ma noi lo conosciamo bene, si tratta di quel vecchio arnese che pensavamo abbandonato nel magazzino delle anticaglie della storia sociale e politica del nostro Paese: è il magistrato ossequioso verso il potente e spezzante o disattento verso il debole, è il magistrato che, a scanso di equivoci e di fastidi, interpreta la legge come pensa la voglia interpretata chi detiene il potere, è il magistrato che usa il formalismo come comoda e sapiente lente deformante per non vedere la realtà delle disuguaglianze, dei diritti negati, delle libertà represses.

Contro questo nuovo modello che ci viene imposto ancora prima che dalle nuove e sciagurate norme, da un nuovo e imperante conformismo verso scelte intolleranti di ogni forma di controllo o di verifica di legalità certamente possiamo opporre, come singoli, il nostro diverso modo di fare il magistrato. Quel modo che si è formato nell'esempio dei molti che hanno costruito la storia recente e anche meno recente della magistratura italiana e, soprattutto, nell'esempio inimitabile dei non pochi colleghi che non per eroismo ma per la quotidiana dignità del tenere ben dritta la schiena non hanno esitato a mettere a repentaglio la loro stessa vita.

Certamente è con orgoglio che facciamo appello a questo bagaglio umano e personale del singolo magistrato che sappiamo essere proprio di moltissimi tra noi.

Ma quella che ci aspetta, la sfida contro quel modello resuscitato di giudice, è una sfida grande e temeraria che non può essere affidata alla responsabilità e alla dignità dei singoli magistrati. Ora come non mai è necessario che essa sia raccolta dall'intera Associazione che, in tutte le sue componenti, si faccia portatrice intransigente e adamantina di questa azione di contrasto e di promozione di un modo di intendere la ma-

gistratura che tutti noi vogliamo sia preservato, difeso, affermato e diffuso come valore irrinunciabile di una società civile, sollecita e rispettosa della legalità, della sicurezza e dei diritti di tutti.

Per fare questo l'Associazione deve recuperare appieno la sua credibilità tra i colleghi in modo che i suoi dirigenti, nazionali e locali, tutti gli iscritti possano essere un punto di riferimento, morale ancora prima che operativo, per tutti i magistrati e anche per l'intera società.

Spesso sentiamo, a giustificazione del disimpegno che avvertiamo sempre più forte, le insinuazioni o le vere e proprie accuse che vengono rivolte a chi si impegna nell'Associazione: carrierismo, privilegi, collateralismo con certi settori della politica. Sappiamo che non è vero o, meglio, che non è del tutto vero.

Sta però a noi presentare a tutti i colleghi un volto dell'Associazione diverso, nuovo e irreprensibile, offrire all'Associazione un campo di azione che non si immiserisca nelle beghe di cortile, ma che spazi finalmente nella società, affrontando con coraggio, determinazione e incensurabile dirittura morale e professionale le sfide di cui ho detto.

Non esagero nell'affermare che l'avvenire della magistratura italiana è nelle mani dell'Associazione; che la stessa storia del nostro Paese ci sta aspettando davanti al suo tribunale per chiederci il conto delle nostre scelte.

Sta a noi scegliere se chiudere in una prospettiva asfittica e di interessi di bottega l'esaltante percorso di crescita e di libertà che ci ha fino a qui accompagnato o proseguire e rinvigorire il nostro impegno a difesa dell'idea di magistratura in cui tutti noi crediamo. Io non dubito che sceglieremo questa seconda strada anche se ci costerà in termini di appoggio mediatico, di riconoscimenti da parte dei poteri forti, di ricompense e prebende varie; anche se ci costerà l'essere ancora sottoposti ad attacchi certamente demoralizzanti e a insulti quotidiani. La posta in gioco è troppo forte per non giocare la partita fino in fondo; il singolo magistrato, anche se valoroso e integerrimo, non può pensare di vincerla; una magistratura unita, culturalmente attrezzata e idealmente forte forse sì.

DOMENICA 26 FEBBRAIO 2006

DOCUMENTO CONCLUSIVO
DEL XXVIII CONGRESSO NAZIONALE DELL'ANM

1. I magistrati italiani, all'esito del XXVIII Congresso nazionale, riaffermano la piena adesione e la fedeltà alla **Costituzione della Repubblica Italiana** ed ai suoi principi fondamentali, come strumento per la promozione e la tutela dei diritti e delle libertà di tutte le donne e di tutti gli uomini. A tal fine valori irrinunciabili sono l'esercizio indipendente e imparziale della funzione giudiziaria e l'autonomia della magistratura.

È per questo che ogni intervento di revisione costituzionale, anche per quanto riguarda la parte relativa all'organizzazione dello Stato, non può prescindere dall'intangibilità di quei principi. Per tale ragione l'Anm ha dedicato attenzione alla recente riforma della seconda parte della Costituzione non solo per gli aspetti che coinvolgono la giurisdizione e la magistratura, esprimendo preoccupazione per le modifiche riguardanti Corte costituzionale e assetto del Csm, ma anche più in generale per le possibili ricadute negative sulla tutela dei diritti sociali conseguenti alla modifica della seconda parte del Titolo V.

I magistrati hanno il dovere dell'imparzialità e ad esso tendono quotidianamente nell'esercizio delle funzioni giudicanti e requirenti. Ma non si può chiedere loro di essere neutrali sui valori fondanti della convivenza civile, espressi nella Costituzione. Un magistrato indifferente a tali valori non sarebbe garanzia di tutela delle libertà e dei diritti delle persone.

2. La questione dell'**ordinamento giudiziario** resta tuttora aperta ed irrisolta nella società e per tutti i magistrati italiani. L'ordinamento della magistratura non è affare di categoria o di organizzazione burocratica interna, ma è tema che investe tutti i cittadini e riverbera i suoi effetti sull'intero sistema economico e sociale.

I magistrati italiani ribadiscono il loro netto dissenso sulla legge-delega approvata dal Parlamento e sui decreti legislativi che la attuano. Il rispetto per una legge dello Stato non impedisce di vedere e di dire, ancora una volta, che la legge approvata è concretamente inadatta a funzionare e a regolare durevolmente l'ordinamento della magistratura, ed è in profondo dissidio con la Costituzione.

Per un verso la riforma appare già oggi concretamente irrealizzabile ed ingestibile in molte delle sue statuizioni organizzative, in particolare nel macchinoso sistema dei concorsi e nel meccanismo istituzionale destinato a produrre una separazione giuridica e di fatto delle carriere di giudici e pubblici ministeri.

Per altro verso essa si preannuncia foriera di straordinarie tensioni nelle sue parti più ideologiche e mortificanti, come il diritto disciplinare ed il modello, premoderno, di organizzazione interna delle Procure della Repubblica.

Infine essa contrasta in numerosi punti specifici e nel suo impianto complessivo con la Costituzione.

Spetta alla politica, e in particolare a chi avrà la grande responsabilità del governo del Paese nel prossimo futuro, di cambiare rotta.

Da parte loro i magistrati ribadiscono il loro impegno per un nuovo assetto dell'ordinamento aderente ai bisogni di giustizia della società italiana e alle domande di tempestività e imparzialità che la collettività rivolge ai suoi giudici.

3. Sono i magistrati i primi a volere un nuovo ordinamento giudiziario.

È necessaria una duplice alternativa, alla controriforma e, al tempo stesso, allo stato di cose esistente prima di essa, per più aspetti inadeguato ed insoddisfacente.

La magistratura italiana non vuole il puro e semplice ripristino delle norme esistenti. Da tempo l'Associazione nazionale magistrati ha elaborato specifiche e dettagliate proposte.

a) In primo luogo **in tema di valutazione della professionalità**, un tema che ha imposto e impone ai magistrati anche la critica di se stessi e della gestione del sistema di autogoverno e costringe a riflettere sul fatto che compiacenze ed indulgenze verso *pochi* magistrati improduttivi, inadeguati, neghittosi, hanno spesso fatto pagare un prezzo assai alto in termini di credibilità ai *molti* magistrati che lavorano con dedizione e capacità.

Partendo da questa consapevolezza l'Anm ha indicato in termini dettagliati come misurare, meglio di quanto sia avvenuto sino ad ora, la produttività di ogni singolo magistrato e come valutare, in modo più accurato e fedele, il suo valore e le sue attitudini professionali. A tal fine sono state proposte innovazioni dirette ad assicurare una professionalità adeguata in tutti i magistrati, e a penalizzare coloro che non sono in grado di garantirla.

b) L'attenzione al tema della professionalità, e alla necessità della formazione e dell'aggiornamento, fa sì che **i magistrati siano vivamente interessati alla realizzazione di una Scuola della magistratura** che rappresenti la prosecuzione e lo sviluppo della felice esperienza dei corsi di formazione promossi dal Csm a livello centrale e decentrato. Una scuola che sia autonoma sul piano tecnico e culturale, certo non separata e

contrapposta al circuito dell'autogoverno diffuso né estranea alle esperienze che nel quotidiano si vivono negli uffici.

c) Un ruolo fondamentale in un nuovo e moderno ordinamento giudiziario è certamente quello della **Corte di cassazione**. Essa deve essere il vertice del sistema delle impugnazioni, l'organo di controllo della legittimità dei provvedimenti, il produttore della certezza possibile del diritto. Ma non deve essere, come vorrebbe la legge n. 150, il vertice organizzativo o gerarchico dei giudici, dotato di un potere (spesso decisivo) nella carriera dei magistrati. Il meditato rifiuto di questo ruolo antistorico di "potere" sugli altri magistrati, unito alla difesa della funzione giuridica più alta della Corte, è stato manifestato più volte dagli stessi consiglieri della Corte e dai suoi dirigenti.

d) La magistratura ribadisce il suo netto dissenso verso la vera e propria **separazione delle carriere** giudicante e requirente che è stata introdotta dalla legge n. 150 del 2005.

I cittadini devono sapere che, sul terreno professionale, la separazione non produrrà giudici e pubblici ministeri migliori e più preparati. Sono, invece, possibili soluzioni serie che – senza giungere ad una separazione delle carriere, culturalmente e professionalmente dannosa – garantiscano che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti (o viceversa) avvenga in forme e con modalità professionalmente controllate e non traumatiche, con una verifica professionale rigorosa all'atto del passaggio e prevedendo che l'esercizio delle nuove funzioni avvenga in una diversa sede giudiziaria, ad esempio in un diverso circondario di tribunale o in diverso distretto giudiziario.

e) Ma vi è anche un altro aspetto particolarmente allarmante della controriforma, il modello di organizzazione delineato per gli **uffici di Procura** dalla legge n. 150 del 2005 e dal relativo decreto delegato, un sistema premoderno e istituzionalmente pericoloso.

Premoderno, perché ormai nessuna struttura – pubblica o privata – che svolge funzioni complesse e raccoglie in sé professionalità elevate adotta al suo interno forme di gerarchia "personale" ed opera senza rispettare la sfera di autonomia tecnica dei professionisti che vi lavorano.

Istituzionalmente pericoloso, perché un assetto degli uffici di Procura gerarchicamente esasperato, incentrato sulla figura di un dirigente dell'ufficio, titolare esclusivo delle funzioni, prefigura una sorta di responsabilità oggettiva e sembra costituire il preludio o dell'attrazione nell'orbita dell'esecutivo o della riduzione dell'ufficio del pubblico ministero ad "avvocatura della polizia".

f) L'istituzione del **Consiglio direttivo della Corte di cassazione e la riforma dei Consigli giudiziari** contengono alcuni aspetti positivi che la magistratura non ha mancato di riconoscere.

L'innovazione relativa alla Corte di cassazione appare, però, sminuita dalla "composizione" verticistica del nuovo organismo. Inoltre il sistema di elezione dei componenti togati del Consiglio direttivo della Corte e dei Consigli giudiziari riproduce quello attualmente in vigore per le elezioni del Csm: un sistema elettorale maggioritario, che ignora e comprime il pluralismo ideale e culturale della magistratura e risulta del tutto inidoneo per la provvista di organismi che non hanno funzioni di governo, ma compiti di valutazione della professionalità e funzioni consultive, che per loro natura richiedono giudizi puntuali e differenziati e non voti di maggioranze predeterminate.

g) La magistratura associata ribadisce il proprio favore per la **temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi**, per la riduzione del peso dell'anzianità nel conferimento di essi e per la previsione di un limite di età per l'accesso.

L'Anm chiede perciò al nuovo Parlamento:

- a) l'abrogazione della legge n. 150 e dei decreti delegati;
- b) la espressa previsione, nella legge di abrogazione, della temporanea reviviscenza di tutte le norme solo formalmente abrogate;
- c) l'approvazione nel minor tempo possibile e comunque in tempi rapidi (possibilmente entro un anno) di una nuova riforma.

4. I magistrati sono consapevoli che le richieste e le proposte formulate esigono un funzionamento dell'**autogoverno** ispirato a trasparenza, rispetto delle regole e rigore. Mentre va salvaguardato il valore positivo del pluralismo culturale della magistratura, vanno contrastati i comportamenti ispirati a logiche di mera appartenenza: in questa direzione è auspicabile che la riflessione critica iniziata in tutti i gruppi sull'esperienza di questi anni si traduca in impegni concreti, a partire dal prossimo rinnovo del Csm, che però deve essere ripristinato nella sua più adeguata composizione numerica.

5. La **legislazione penale, sostanziale e processuale** di questi ultimi anni è stata caratterizzata per un verso dalla tendenza a ridurre lo spazio di intervento della giurisdizione in alcune materie, come l'economia e la Pubblica amministrazione, dall'altro a inasprire il trattamento sanzionatorio nei confronti della criminalità marginale e di strada. Inoltre, la produzione legislativa si è dimostrata disorganica, senza alcuna considerazione per la coerenza del sistema, e senza attenzione alle ricadute delle singole modifiche sull'insieme delle norme. Essa ha obbedito prevalentemente al soddisfacimento di interessi contingenti, spesso particolaristici.

È necessaria e urgente un'opera che restituisca razionalità al sistema penale e processuale. Innanzitutto superando la situazione attuale, nella quale accanto ad una forma di giustizia penale rapida e sommaria destinata ai tipi di autore di criminalità marginale e di strada, esiste una forma di giustizia caratterizzata da tempi lunghi, formalismi ripetuti, prescrizioni brevi di cui usufruiscono gli imputati dei reati di accertamento meno semplice ma di danno sociale spesso di gran lunga superiore.

Più in generale è necessario e urgente un intervento di sistema sul diritto penale sostanziale e processuale, che dia effettività ai principi costituzionali del giusto processo e della ragionevole durata del processo.

6. La tutela dei diritti richiede un processo civile rapido e giusto, in grado di dare piena attuazione alle garanzie costituzionali e di ridurre al minimo i contrasti e le tensioni sociali, particolarmente sentiti nel contesto storico in cui viviamo.

Nell'attuale contesto storico – pur tenendo presente l'interazione dei molteplici fattori che assumono rilievo al riguardo – il recupero di efficienza della giurisdizione civile, ad oggi in profonda crisi, deve essere perseguito particolarmente sul terreno delle risorse e dell'organizzazione, sia assicurando strumenti e mezzi indispensabili al buon funzionamento della giustizia, sia con l'impiego efficace e razionale degli strumenti stessi. Ciò impone l'utilizzo sistematico delle nuove tecnologie informatiche e la compiuta attuazione al progetto del processo telematico, posto seriamente in discussione dai forti tagli alla spesa che hanno interessato questo settore.

Occorre al tempo stesso una profonda rigenerazione culturale delle prassi e quindi, in attesa che si attuino dall'esterno gli indispensabili interventi in tema di organizzazione e si chiarisca il quadro normativo sul versante del rito, si impone sin d'ora un costante impegno quotidiano da parte di tutti gli operatori, che inneschi dal basso un processo di possibile autoriforma.

Per questo l'Anm ha seguito e continuerà a verificare la diffusione delle prassi virtuose, che si sono sviluppate con il costante confronto e la produttiva collaborazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo civile (magistrati, avvocati, personale di cancelleria, professori universitari, ufficiali giudiziari), per restituire decoro, efficienza e celerità a questo delicato settore della giustizia. Tali prassi, elaborate nei singoli distretti grazie anzitutto all'opera degli Osservatori sulla giustizia civile, si sono tradotte anche in specifici 'protocolli' d'intesa per la gestione delle udienze, sui quali l'elaborazione culturale dovrà proseguire.

Sul versante processuale l'Anm ritiene che non di riforme limitate e settoriali il Paese ha bisogno, ma di una vera e propria riforma organica del processo ordinario di cognizione con una stabilizzazione del modello di processo che arresti il continuo proliferare di riti speciali e la tendenza ad una ingiustificata e dannosa marginalizzazione del ruolo del giudice.

7. L'Anm è consapevole che l'amministrazione della giustizia si basa, oggi, anche sulla **magistratura onoraria**, nelle diverse figure del giudice di pace, del got, del vpo: e continuerà ad impegnarsi perché la formazione di questi magistrati sia coerente con i principi e le modalità attuati nella magistratura ordinaria. Vi è anche necessità di una rapida soluzione al problema della selezione e collocazione ordinamentale dei magistrati onorari, e delle loro prospettive future: nel rispetto dei principi costituzionali dell'accesso alla magistratura per concorso e della necessaria temporaneità di tale funzione.

8. Nel corso di questi anni si è ulteriormente aggravata la **manca di mezzi e risorse** per un efficace ed efficiente funzionamento della giustizia. La realizzazione del principio costituzionale del giusto processo e della sua ragionevole durata esige infatti anche l'impiego di risorse personali e strumentali adeguate. Nessun intervento normativo e organizzativo è stato fatto in tal senso dal Governo e dal Ministro, soggetti ai quali per Costituzione spetta questa specifica responsabilità. Si sono anzi aggravati da una parte i problemi del personale di cancelleria e segreteria, della cui riqualificazione professionale il Governo si è sostanzialmente disinteressato. Dall'altra si è arrivati in queste ultime settimane a mettere a rischio l'erogazione dei servizi informatici senza i quali gli uffici non saranno in grado di assicurare nemmeno i servizi più semplici ai cittadini. Su questo tema sono urgenti attenzione e impegno per un serio progetto di riorganizzazione che parta dalle esigenze proprie dell'attività giudiziaria, anche con la previsione di adeguati investimenti finanziari per lo sviluppo di appropriate tecnologie.

9. L'Anm registra infine con soddisfazione la **modifica del proprio statuto** volta a favorire la partecipazione delle donne alla vita associativa, nella convinzione che ciò si tradurrà in arricchimento della democrazia interna e in una maggiore vicinanza a tutti i magistrati.

Roma, 26 febbraio 2006

LUIGI FERRARELLA

Giornalista, Corriere della Sera

Dai due giorni di Congresso dell'Anm sono usciti un giudizio severo, un'autocritica, molte proposte e una richiesta.

Il giudizio severo è stato espresso sulla produzione legislativa di questi cinque anni, ritenuta dall'Associazione nazionale magistrati incoerente rispetto alle reali esigenze della giustizia (durata dei processi e certezza della pena); giudicata discutibile e pasticciata nel metodo, spesso con il ricorso a decreti legge e voti di fiducia; tacciata d'essere stata talvolta influenzata da quelle che qui il Ministro della Giustizia ha definito ieri «i problemi giudiziari di esime cariche dello Stato»; e imputata d'essere stata quasi sempre “scritta male” tecnicamente, soprattutto imprudente nel non valutare l'impatto di singole modifiche sull'impianto generale del sistema.

Da questi due giorni è però venuta dalla magistratura associata anche un'autocritica su almeno due questioni. Da un lato un'assunzione di responsabilità rispetto a logiche correntizie che ormai tutti i gruppi associativi riconoscono debbano essere abbandonate e riviste, pena lo snaturamento prima e la paralisi poi del funzionamento stesso del Consiglio superiore della magistratura. Dall'altro lato, l'affermazione che, qualunque sia il destino della produzione legislativa di questi cinque anni, la magistratura associata non pretende e non intende tornare allo *status quo*.

Di qui una serie di proposte che, sviluppate negli ultimi mesi, sono state riepilogate in questi due giorni, i cui contenuti sono stati offerti ai rappresentanti delle forze politiche, e sulle quali oggi viene chiesto un parere e, per certi versi, anche un impegno. Ma chiunque sia ad assumere dopo le elezioni la responsabilità di governo, e qualunque sia la maggioranza che uscirà vincente dalle urne, a entrambi gli schieramenti i due giorni di Congresso Anm pongono una richiesta preliminare, che l'Associazione individua come una priorità logica e, per certi versi, persino cronologica: l'azzeramento dell'efficacia non di singole parti, ma dell'intero impianto della riforma dell'ordinamento giudiziario, insieme al ripristino delle precedenti norme solo per il termine necessario a riscrivere un nuovo ordinamento giudiziario, eventualmente con le parti positive (non molte, a giudizio dell'Associazione) ancora sviluppabili.

Chiedo quindi, mantenendo per ora l'ordine puramente alfabetico, all'onorevole Brutti se il suo partito (i Ds) e la sua coalizione (l'Unione),

nel caso dovessero vincere le elezioni, siano disponibili a raccogliere questa richiesta di azzeramento totale della legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, o se invece immaginino singoli aggiustamenti, sospensioni di efficacia di alcuni dei decreti legislativi di attuazione, o ancora (e diversamente) interventi su singoli aspetti di singoli decreti.

MASSIMO BRUTTI

Responsabile giustizia dei Ds

A nostro giudizio i decreti di attuazione della legge Castelli sull'ordinamento giudiziario configurano nel loro assieme un assetto normativo che è in contrasto con il disegno costituzionale. La figura di magistrato che viene delineata da queste norme ci riporta all'esperienza degli anni Cinquanta, ad una tradizione della cultura giuridica italiana nettamente conservatrice ed ormai superata: è l'idea di un magistrato burocrate, conformista. Quando questa figura, questo tipo ideale e concreto scaturisce dalla storia, esso ha radici, ha ragion d'essere. Ma quando lo si vuole imporre con norme di legge che rappresentano un vero e proprio regresso rispetto all'esperienza di crescita democratica e di allineamento dell'insieme della magistratura italiana alle parti più innovative del dettato costituzionale, è evidente che siamo di fronte non solo a un indirizzo regressivo, ma anche a un'illusione. Non è possibile ritornare alla magistratura degli anni Cinquanta e il tentativo maldestro di Castelli e di tutti coloro che hanno contribuito alla scrittura di queste norme confuse e malfatte è un tentativo sbagliato in radice, è improponibile. E difatti la legge del centro-destra sull'ordinamento giudiziario già oggi incomincia ad essere senza padri. Il Ministro Castelli dice: «Sì, c'è qualcosa che non va, qualche ragione l'avete». Ma ciò dipende dal fatto che la legge è stata scritta da un magistrato, il relatore, senatore Bobbio, il quale a sua volta si rifà sul Ministro dicendo: «Io l'ho scritta, ma tu, con i tuoi emendamenti, hai modificato in peggio quelle norme».

I decreti di attuazione della legge Castelli non devono entrare in vigore: questo è il nostro orientamento. Quella legge sull'ordinamento giudiziario se, come hanno detto i migliori costituzionalisti italiani, è in contrasto con il disegno costituzionale e questo contrasto si ricava dall'impianto sistemico delle norme che la compongono, allora nel suo insieme essa non può far parte dell'ordinamento giuridico italiano. Questo è il nostro orientamento. Bisogna azzerarla e sostituirla con altre norme.

C'era bisogno di una riforma, noi lo sapevamo e lo avevamo detto fin dal 1996. Io sottolineo quanto sia significativa e per noi positiva,

perché ci dà ragione, l'autocritica dell'Associazione nazionale magistrati, la quale più volte in questi mesi ha detto che se si fosse manifestato un atteggiamento favorevole dalla magistratura associata rispetto alle proposte avanzate originariamente nel 1996 dal Ministro Flick, forse la storia successiva sarebbe stata diversa. Io ammetto che nel centro-sinistra allora vi fu una debolezza di guida e di impostazione dei problemi della giustizia. Tutto questo ha poi favorito lo stravolgimento delle norme di questi anni. Noi quindi crediamo che l'efficacia dei decreti delegati non ci debba essere.

Ora vediamo gli strumenti tecnici. A mio avviso l'efficacia dei decreti delegati deve essere sospesa mediante un decreto legge per il tempo necessario, e in ogni caso non superiore a un anno, all'approvazione di una nuova, diversa disciplina dei singoli campi di intervento che sono stati malamente regolati dalla legge Castelli e dai decreti delegati. È possibile fare presto poiché noi già abbiamo elaborato proposte sulla professionalità, sulla responsabilizzazione dei magistrati, sulla scuola, e su tutti gli aspetti toccati dalla legge Castelli. Sono proposte alternative sulle quali si è costruito un consenso.

Abbiamo condotto una battaglia di opposizione non dicendo no, ma avanzando ogni volta proposte alternative che sono state ogni volta puntualmente tutte respinte dalla maggioranza e dal Governo. Noi vogliamo ripartire da lì, con un atteggiamento aperto naturalmente al dialogo e al confronto con quella parte del centro destra che auspichiamo (se le cose vanno come noi speriamo che vadano) si liberi dall'imposizione e dalla guida del gruppo di comando che fin qui ha delineato e determinato la politica della giustizia.

Se io mi guardo intorno in questi giorni, se considero i giudizi che sono stati formulati sul vostro dibattito, purtroppo questa parte più moderata del centro destra non la trovo. Se c'è essa tace, si accoda agli attacchi e alle ingiurie pronunciate dal Presidente del Consiglio. Ma domani le cose potrebbero essere diverse. Vi potrà essere un dialogo, una discussione. L'importante è fare presto.

Noi abbiamo bisogno di una nuova legge sull'ordinamento giudiziario che archivi il tentativo fallimentare di Castelli e dei suoi amici nello spazio di pochi mesi. Per questo chiamiamo tutte le categorie, tutte le figure che compongono il mondo della giustizia, dalla magistratura associata ai rappresentanti dell'avvocatura, alla cultura giuridica, a dare una mano in termini di proposte, suggerimenti e lavoro produttivo. Quella legge si potrà varare in pochi mesi. Al tempo stesso saranno necessari altri interventi chirurgici sulla legislazione che la maggioranza ha approvato in questi anni, su misura per alcuni e a tutela di interessi particolari. Magari le leggi su misura avessero tutelato solo interessi par-

ticalari! Hanno devastato l'ordinamento giuridico italiano. Anche là dobbiamo intervenire per rimediare e sanare il sistema.

LUIGI FERRARELLA

All'attuale maggioranza di governo, in questi due giorni il Congresso Anm ha chiesto, qualora fosse confermata, un ripensamento su quanto essa ha prodotto in questi anni.

Faccio allora tre domande all'onorevole Caruso, presidente della Commissione giustizia: prima un giudizio su questa produzione legislativa e sulle critiche che ha ricevuto; poi, per il futuro, se ritenga vi sia spazio per questo ripensamento e in quali termini; e infine, qualora non vi sia spazio per correzioni di rotta, quale sia invece la priorità della maggioranza di governo nel caso in cui venga riconfermata dal voto.

ANTONINO CARUSO

Senatore, responsabile giustizia An, presidente della Commissione giustizia

Intanto questa è una mattinata di novità.

La prima è sentire il senatore Brutti che dice che tutti i decreti delegati vanno azzerati o perlomeno sospesi, per poi essere azzerati in quanto sostituiti da un altro progetto, e che questa sarà la proposizione in materia di giustizia con cui si aprirà la nuova legislatura, se l'attuale maggioranza sarà avvicinata alle urne da una maggioranza di centrosinistra. La novità sta nel fatto che numerosi decreti delegati (credo undici, ma non vorrei sbagliare), che sono stati esaminati dalla Commissione giustizia del Senato come da quella della Camera, sono stati votati senza alcuna opposizione da parte anche del partito di riferimento del senatore Brutti, mentre il parere dato dalle dette Commissioni su un'altra parte di essi contiene numerose osservazioni (poi puntualmente recepite e introdotte nel testo finale sottoposto al Consiglio dei Ministri per la definitiva approvazione) che sono del pari di provenienza del gruppo del senatore Brutti.

Quindi francamente non riesco a comprendere se si sia di fronte a un mutamento di opinione, sempre lecito, oppure se è da parte del senatore Brutti quello di oggi un semplice gesto di piaggeria nei confronti di questa platea.

La seconda novità riguarda il padre biologico, la madre biologica, del disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Io a volte faccio fatica a seguire il Ministro, e non riesco a capire se dica certe cose credendoci sul serio o solo per puro spirito di provoca-

zione, ma dire che questo disegno di legge lo ha scritto un magistrato ed attribuire al senatore Bobbio questa paternità mi sembra francamente ardito, perché i magistrati che di questa cosa si sono occupati sono quantomeno tre. Il primo, che ha senz'altro la paternità dei decreti delegati è il presidente Verucci, che è il capo dell'ufficio legislativo del Ministero (e quando dico questo, dico la cosa più banale del mondo), fermo restando il fatto che si fa riferimento al presidente Verucci per indicare l'ufficio che fa capo a lui pure composto da magistrati. Mi viene poi in mente l'onorevole Nitto Palma, che è stato il relatore del disegno di legge alla Camera dei deputati e che forse è il maggiore "indiziato", perché tutti sappiamo che alla Camera dei deputati vi è stata una prima grande svolta nel percorso non proprio rettilineo che ha avuto questo disegno di legge di riforma.

Su tutto questo poi grava un errore di metodo, che la Politica deve attribuirsi in maniera complessiva (e che rientra nel catalogo dei giudizi severi che prima il moderatore indicava), cioè che la legge è scritta male.

Non solo questa legge, peraltro, ma anche altra produzione legislativa di questa legislatura, sia di provenienza della Camera dei deputati, sia di provenienza del Senato, è stata in qualche occasione scritta male. In qualche occasione è stata scritta male anche colpevolmente, e in qualche occasione non ho tuttavia esitazione a dire che la responsabilità dell'accaduto è da attribuire all'atteggiamento tenuto nel corso dell'iter legislativo da parte dei componenti dell'opposizione.

Questo è il caso dell'ordinamento giudiziario.

Ancora.

Dire che nella legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario non c'è niente dell'opposizione; dire che non c'è niente dell'Associazione nazionale magistrati e dire che non c'è niente dell'avvocatura significa dire tre bugie.

In realtà numerosi sono stati gli interventi correttivi che sono stati figli di queste provenienze. Certo il tutto si è innestato su un disegno complessivo, su una proposta complessiva che fa carico alla maggioranza: nessuno vuole qui dire che l'ordinamento giudiziario lo hanno fatto altri. Voglio semplicemente dire che l'ordinamento giudiziario, come impianto, è figlio di un'assunzione di responsabilità che compete alla maggioranza di governo di questa legislatura, ma è figlio, nella parte in cui è scritto, in modo a volte faticoso, anche dell'atteggiamento a volte tenuto dall'opposizione nel corso della costruzione della legge.

Muoversi con una finalità di ostruzionismo sistematico su ogni punto e su ogni posizione determina, alla fine, come conseguenza inevitabile l'impossibilità di cambiare qualunque cosa. È stato il caso dell'ordinamento giudiziario, è il caso di numerose altre disposizioni.

Per quanto riguarda la prossima legislatura, se le urne confermeranno l'attuale orientamento del Paese, credo non vi possa essere un ripensamento complessivo di questa riforma.

Ma che questa riforma debba essere sottoposta a manutenzione, così come tante altre disposizioni che sono state introdotte qua e là (introduco io un argomento di autocritica) nel contesto del nostro ordinamento, questo mi sembra un fatto assolutamente pacifico.

Ci sono alcune riforme che continuo a pensare essere ben riuscite, malgrado le contestazioni anche ingenerose, a volte livorose di metodo (penso al codice di procedura civile), che devono essere necessariamente completate. Sono stati affrontati alcuni nodi, devono esserne affrontati altri; credo che alla fine un sistema complessivamente funzionale, senza cambiare il senso rotatorio del mondo, possa essere trovato e questo è per esempio uno degli impegni di prossima legislatura nel caso in cui gli elettori dovessero riconfermare l'attuale maggioranza.

Così pure (forse avremo occasione di parlarne più avanti) la riforma complessiva del codice penale, che credo che sia una delle cose da segnare in agenda in modo ormai non più differibile, non più rinunciabile.

Mi fa piacere sentire dal senatore Brutti che nei propositi, nelle intenzioni della maggioranza del 1996, vi era quello di modificare l'ordinamento giudiziario, con conseguente riconoscimento del fatto che le modifiche per approssimazioni successive, introdotte dal 1947 in avanti, figlie non legittime dell'art. 7 delle disposizioni transitorie della Costituzione, siano da lui giudicate insufficienti. Mi sarebbe tuttavia piaciuto di più, caro Brutti, sentirti fare questa affermazione nel 1996 e non nel 2006, ma, evidentemente, nel 1996 il Governo aveva altre preoccupazioni, altre urgenze, altre impellenze in materia di giustizia.

Io partecipai da oppositore ai lavori della Commissione giustizia del Senato anche in quella legislatura: fu una Commissione che lavorò moltissimo, come questa, ma di riforma dell'ordinamento giudiziario francamente non si sentì parlare, ma soprattutto non si sentì il bisogno, come se vi fosse in mezzo alle persone che partecipavano ai lavori un convitato di pietra che dettava l'agenda e, in questa dettatura, la riforma dell'ordinamento giudiziario, abbia pazienza, il senatore Brutti, nell'agenda proprio non c'era.

LUIGI FERRARELLA

All'onorevole Fanfani, responsabile giustizia della Margherita, vorrei chiedere se la posizione che ha espresso poc'anzi il senatore Ds Brutti sull'azzeramento della riforma dell'ordinamento giudiziario può

essere considerata, a tutti gli effetti, la posizione dell'intera coalizione di centrosinistra.

GIUSEPPE FANFANI

Onorevole, responsabile giustizia de La Margherita

Essendo toscano e parlando la stessa lingua di Dante direi quello che egli disse di Giustiniano, che dalle leggi fatte male va tolto il troppo e il vano. E questo è l'obiettivo che qualsiasi persona saggia, qualsiasi politico accorto, si deve porre quando affronta un sistema che nel suo complesso è un sistema che non piace a nessuno. Ha voglia a dire il collega Caruso, verso il quale porto grande stima, che questa è una legge che ha bisogno di manutenzione. Se una macchina appena sfornata dall'officina, prima di essere messa in moto, ha già bisogno di manutenzione, dobbiamo dire che questa macchina è stata fatta male. E siccome questo è un giudizio che non viene solo dalla magistratura, ma viene da ambienti dell'avvocatura associata, viene da ambienti della stessa maggioranza, dobbiamo ritenere che tutto il lavoro che è stato fatto dall'opposizione nel corso di questo travagliato iter legislativo non era assolutamente infondato.

Ci viene rimproverato di aver usato lo strumento dell'ostruzionismo: di fronte all'irragionevolezza talvolta lo strumento dell'ostruzionismo è l'unica *chance* che rimane. Ci viene contestato di aver partecipato a migliorare il testo: è un dovere che tutti i legislatori hanno, quale che sia il ruolo che ricoprono, ed è un dovere specifico dell'opposizione. Ma se mi si domanda, a fronte di un provvedimento di questo tipo, quali sono i contenuti in relazione ai quali vi è da parte anche del sottoscritto una maggiore ragione di censura, ovvero quelli che a me piacciono meno di tutti, vi dirò che vi sono aspetti che sono pericolosi sotto il profilo dell'assetto complessivo della giurisdizione: e a fronte di provvedimento la cui entrata in vigore è pericolosa mi sembra non vi siano alternative.

Non credo che piaccia ad alcuno venire in un'assemblea a dire che quello che è stato fatto va trattato come i campi di grano con la falce, anche perché sono partito con una premessa diversa: all'interno delle leggi bisogna avere la capacità critica di scegliere, di verificare ciò che si può mantenere da ciò che deve essere eliminato. Ma a fronte di un sistema complessivo io credo che si debba adottare un metodo totalmente diverso da quello che è stato adottato da chi questa legge ha voluto. Non si può fare una legge contro coloro che poi la devono mettere in attuazione. Questo è un rimprovero che faccio al Ministro in prima persona, ma faccio anche ad ambienti di questa maggioranza (perché

non tutti la pensavano allo stesso modo) che questa legge ha voluto in parte in odio ai magistrati ed in parte per forza. È come fare una riforma del sistema ferroviario in odio al capostazione e ai macchinisti: credete che possa funzionare?

Bisogna innanzitutto cambiare metodo e io credo che, se la sospensione dei provvedimenti alla quale faceva riferimento il collega Brutti è lo strumento per procedere in tempi brevi, bisogna andare in questa direzione. Ciò dovrebbe pensare persino la maggioranza di centro-destra, se per caso vincessero, perché, visto che questa legge non piace a nessuno e visto che questa legge ha urgente bisogno di manutenzione, la cosa migliore sarebbe quella di sospendere l'entrata in vigore dei decreti e ragionare con un metodo diverso, che è la condivisione degli obiettivi, la concertazione con chi li deve mettere in atto (i magistrati e gli avvocati), e procedere verso una riforma che dovrebbe avere anche un respiro più ampio di quello che ha avuto questa qui. Vi sono infatti molti aspetti dell'ordinamento giudiziario che secondo me sarebbe assolutamente necessario prendere in esame per avere una giurisdizione moderna; tema che questa riforma neanche affronta, come se l'unico problema fosse quello della cosiddetta separazione delle carriere. Certo che, se per pagare il prezzo della separazione delle carriere, io devo partire dal presupposto che i prossimi concorsi si debbano fare già in forma separata, vi dico che questo è un pericolo assolutamente da evitare.

LUIGI FERRARELLA

All'onorevole Gargani, responsabile giustizia di Forza Italia, vorrei chiedere se questa "manutenzione", di cui ormai parlano apertamente esponenti della maggioranza e che qui ieri in parte persino il Ministro della Giustizia ha detto di ritenere necessaria, verrà fatta o meno anche nel caso in cui l'attuale maggioranza fosse confermata.

GIUSEPPE GARGANI

Onorevole, responsabile giustizia di Forza Italia

La domanda che mi viene fatta presuppone una premessa di ordine generale. Io dirò quello che penso, sperando di essere chiaro più del solito, spero, più veritiero rispetto all'analisi che faccio della situazione. Questa mattina, a conclusione del vostro congresso, siamo ad una tavola rotonda politica; quindi oggi il tema del rapporto tra politica e giustizia, tra politica e magistratura è giustamente il tema all'ordine del giorno.

Risulta però dalla lettura dei resoconti giornalistici, che il congresso ha fatto "politica" fin dal primo momento e quindi i magistrati si

sono inseriti purtroppo, anche in un contesto di campagna elettorale, come un soggetto politico che polemizza, che risponde, che accusa, che fa in breve tutto quello che fa la politica, perché è costretta a farlo, e cioè la polemica.

Io non arrivo all'esagerazione di dire che qualunque accusa viene fatta dai politici non deve essere in qualche modo contestata dai magistrati che quindi debbono subire. Io credo che i magistrati non abbiano bisogno di essere difesi perché quel luogo comune che i magistrati parlano e rispondono per sentenze, è profondamente vero ed è un problema reale che va al di là della divisione tra magistratura conservatrice e magistratura progressista.

La magistratura essendo autonoma e dovendo essere effettivamente indipendente, non può entrare nelle passioni sociali o nella contestazione politica. E allora per fare la mia anche se avvocatessa dichiarazione, che segue alla dichiarazione del Capo dello Stato, dico che i magistrati polemizzano e accusano per tentare di avere ragione. Il Capo dello Stato ha fatto un invito, questa volta esplicito ai magistrati, ad *apparire* imparziali: ed è un invito che rileva un problema reale, quello che oggi i magistrati non sono considerati indipendenti, non toccati dalla politica, al di sopra delle parti. Io ho sempre contestato questa espressione usata per primo da Pertini per dire che i magistrati devono essere e pure apparire imparziali. Chi è imparziale non ha bisogno di "apparire", è. L'essere, senza scomodare la filosofia, credo che appartenga all'io individuale. Si può interpretare il monito del Capo dello Stato come se avesse voluto dire: «dovete almeno apparire», al di là della realtà delle cose, perché il presidente Marvulli all'inaugurazione dell'anno giudiziario aveva già riconosciuto che una parte della magistratura era esposta in maniera politicamente anomala.

Oggi questo dato di fatto caratterizza il congresso, che ha approfondito temi importanti, tra i quali inevitabilmente il tema dell'ordinamento giudiziario, che è problema complesso ma importante e fondamentale per le regole della magistratura e io vi parlerò da laico, non da fondamentalista come Brutti.

Credo che Brutti abbia mostrato nel suo intervento un fondamentalismo pericoloso, perché quando si esasperano le cose in cui si crede o ci si affida alla fede, si rischia seriamente di deviare.

Io su questo vorrei fare in pochi minuti un discorso di principio e una considerazione pratica al tempo stesso. Voglio spezzare una lancia a favore del Ministro, anche se non ne ha bisogno o forse ne ha molto bisogno. Vorrei dirvi alcune verità che voi sapete perfettamente, senza contestarvi perché sapete che io parlo in verità e con spirito costruttivo.

Sono stato testimone del fatto che per cinque anni la magistratura e per essa l'Associazione non ha voluto dare collaborazione per scrivere la riforma dell'ordinamento giudiziario, come non ha voluto collaborare a scrivere qualunque altro testo legislativo. Riviezzo che io stimo per il suo buon senso e la sua indipendenza che appare ed esiste nella sua coscienza, non può non darmi ragione, così come non può non darmi ragione Bruti Liberati, anche perché al presunto tavolo delle trattative ce le siamo dette queste cose; ho sempre chiesto: «Vogliamo collaborare o no? Volete interloquire o no?». Avete scelto la via del no. A Napoli ricordate che nel vostro congresso io vi sfidai a scrivere assieme le norme perché annunziassi la nostra disponibilità e voi avete risposto: «I politici sanno quello che vogliamo, scrivete».

Abbiamo fatto un ordinamento giudiziario rispetto al quale io, in questa sala, in un convegno di qualche giorno fa, sfidando me stesso e probabilmente tutti quelli della maggioranza, ho detto che quando subentrerà la serenità di tutti tra qualche mese si capirà che la riforma non è quella cosa scandalosa da buttare, ma ha fatto fare passi avanti alla magistratura.

Per tutti i cinquanta anni della Repubblica, di problemi giudiziari, di problemi della magistratura, di problemi della giustizia il Parlamento e il Governo non si sono occupati, fatta eccezione per la progressione dei magistrati in Cassazione! Noi in questa legislatura ci siamo occupati, probabilmente sbagliando in alcune cose come sempre capita, dei problemi della giustizia. L'ordinamento giudiziario (chi più di voi lo sa) doveva essere approvato dopo l'entrata in vigore della Costituzione e tutti i governi democristiani o di coalizione non si sono mai preoccupati di farlo, nonostante il vecchio ordinamento fosse desueto, fascista e contraddittorio: il legislatore non se n'è mai accorto! Io mi riprometto un giorno di scrivere una storia della magistratura e del suo rapporto con la politica per capire come mai tutto questo è avvenuto.

Questo Governo e questo Parlamento hanno, dunque, approvato l'ordinamento giudiziario ed io dico con molta chiarezza che una legge complessa come questa deve essere sperimentata e dopo la sua applicazione si dovrà valutare la sua efficacia e le eventuali modifiche da apportare. Questo è un impegno ben preciso che questa maggioranza si è assunta, quello di rettificare, di valutare l'impatto che ci sarà. Vi chiedo perciò di invitarmi tra due anni al vostro congresso perché in quella sede potremo insieme e, come ho già detto, con maggiore serenità, valutare e capire se qualcosa non sarà andata per il verso giusto.

Aggiungo che, se dovesse avere la meglio alle elezioni la sinistra (cosa che non avverrà), siatene certi non abrogherà nessuna delle leggi da noi approvate, non modificherà niente. Noi correggeremo le parti

che devono essere modificate. Voi vi interrogate fino in fondo? Nella vostra coscienza per il fatto di essere persone di livello alto perché ricoprite un ruolo delicato e prezioso, sapete bene che la legge non è da buttare. Ma la verità è che non volevate nessuna legge: per oltre cinquanta anni è andata così e vi siete abituati a vivere senza regole per cui ogni regola a voi appare un'imposizione.

Ora, che questo ordinamento giudiziario riporti la magistratura agli anni Cinquanta, come ha detto poco fa il senatore Brutti è un'offesa ai magistrati degli anni Cinquanta. I quali allora non erano indipendenti ed autonomi, ma burocrati. Ma come si può dire questo? La magistratura non è mai stata prona al potere politico neanche nel periodo fascista. Negli ultimi anni la sua stessa evoluzione ha portato un tasso di politicità che avvelena i rapporti all'interno e all'esterno, e di questo parlerò più avanti.

A Fanfani vorrei dire che tante proposte di legge sono state fatte per la magistratura negli anni scorsi e mai portate a termine: quando si è approvata la temporaneità degli uffici giudiziari nel 1976 si è sciolto il Parlamento! A tal proposito voglio dire una cosa che rivela finalmente la situazione politica e le strumentalizzazioni attuali. Tutte le norme che sono state approvate nella legge dell'ordinamento giudiziario sono presenti sostanzialmente in tante proposte presentate nei vari anni e che sono patrimonio dell'archivio della Camera. Voglio dire che è davvero sbagliato, se mi consentite, e anche non veritiero ritenere che queste norme sono state fatte in odio ai magistrati: assolutamente no. Erano cose già scritte in epoche non sospette che sono state recepite fino in fondo e utilizzate.

Riconosco poi che ci sono stati effettivamente due errori: il testo del Senato, che poi è stato modificato, era molto meglio ed è stato appunto un errore modificarlo. L'intero provvedimento è stato modificato in due o tre punti importanti per venire incontro ai magistrati ma in definitiva le modifiche sono state peggiori del testo precedente.

L'onorevole Vietti e l'onorevole Pecorella riconoscono ora che le soluzioni adottate dal Senato erano molto più chiare.

La soluzione limpida era quella varata dal Senato: fare un unico concorso ma con finalità diverse per cui fin dall'inizio si sceglie e ci si allena per fare il pubblico ministero o il giudice, senza questa benedetta, incumbente separazione di carriera o di funzione, superando davvero questo tabù che da cinquanta anni ci angustia e vi angustia. Il testo modificato dalla Camera è un po' un pasticcio, contiene un comma che è tautologico: teoricamente si fanno concorsi per pubblici ministeri e giudici, come dalle indicazioni dei partecipanti, ma poi non vi è nessuna conseguenza sul piano pratico. Era stata eliminata la figura dell'"ag-

giunto” nella Procura della Repubblica per evitare equivoci di responsabilità e di guida dell’ufficio e poi è stata reintrodotta dalla Camera. Questi sono gli errori nel contesto di un modello di legge che risponde alle esigenze della magistratura che ha bisogno di certezze, di regole e di esaltare la meritocrazia.

Che la magistratura abbia passato cinquantasette anni senza regole e si sia affezionata a questa situazione è una cosa (lo ribadisco) che io umanamente capisco. Però serenità e oggettività di giudizio sono necessari per ritenere non più rinviabile una legge regola.

A Massimo Brutti vorrei dire che il discorso della magistratura degli anni Cinquanta forse ha un fondamento, e ritorno sull’argomento. Che cosa è avvenuto nel nostro Paese? Perché c’è questa polemica, questa crisi tra la magistratura e la politica? Perché il dettato costituzionale ha individuato una magistratura come quella che si è distinta fino agli anni Sessanta. Facciamo dunque finalmente un discorso importante che, se fosse approfondito con spirito sereno, ci porterebbe ad un chiarimento.

Dopo gli anni Sessanta la magistratura, non solo in Italia, ma in Europa, cioè nei Paesi democratici, per spinte diverse è diventata una cosa diversa perché ha assunto un ruolo e una funzione diversa, perché la giurisdizione si è arricchita di contenuto, di maggiore valenza per la democrazia. Insomma il ruolo diverso della giurisdizione in una società industriale e post industriale e la crisi della legge hanno dato al magistrato un ruolo diverso conflittuale con quello tradizionale che vedeva il magistrato subordinato alla legge. E il magistrato (per questo motivo Magistratura democratica all’inizio ha avuto un grande valore) ha continuato ad avere in concreto un ruolo diverso rispetto al passato.

Questa evoluzione del ruolo del magistrato è andata avanti ma in modo approssimativo ed incerto senza regole, senza una legislazione di supporto, ed oggi mostra una contraddizione vistosa. “L’ordine” di cui all’art. 104 della Costituzione non è più un “ordine” ma è un potere, un potere dello Stato: nessuno prende atto di questo grande mutamento e molti sono fermi a criticare come Brutti la teoria del magistrato conservatore che sarebbe tale quando non è magistrato d’assalto. Il vecchio magistrato “conservatore” si sentiva soggetto e legato solo alla legge, alla produzione legislativa esistente! La polemica è dunque sul ruolo diverso che la magistratura non può non avere, che richiederebbe leggi diverse che purtroppo non ci sono: sarebbe necessario regolare il “potere” e abbandonare la concezione dell’“ordine”, ormai anacronistico.

La settimana scorsa il Consiglio superiore ha adottato una deliberazione con la quale contesta nientemeno il Parlamento francese perché attenterebbe all’indipendenza della magistratura di quel Paese. I Consigli superiori hanno costituito una sorta di consorzio europeo, che si in-

tromette nelle questioni dei singoli Paesi, anche su questioni molto delicate. Come è possibile? Il Consiglio superiore assume una funzione completamente diversa da quella indicata dalla Costituzione. Questa funzione fortemente politica che il Consiglio vuole assumere e tutte le forme di organizzazione della magistratura, diventano anomale rispetto al dettato della Carta costituzionale. Purtroppo si è riusciti ad attribuire al Consiglio superiore una funzione europea, una funzione politica, una funzione di intrusione negli affari di un altro Paese. La conclusione è che la magistratura esercita un potere ma non vuole riconoscerlo formalmente e questo potere che è non controllato come tutti i poteri non controllati diventa conflittuale.

Allora l'unico errore di Berlusconi è il riferimento alla magistratura "rossa". La magistratura tutta nel suo complesso oggi ha una funzione non limpida e non chiara rispetto agli obiettivi che deve raggiungere e che l'ordinamento deve raggiungere. Allora l'ordinamento deve riportare come io credo si debba fare, nell'alveo tradizionale, non conservatore se non nel senso che ho prima ricordato, la magistratura, per dare al cittadino una certezza istituzionale, un rapporto con le istituzioni non conflittuale. Ogni cittadino si chiede perché la magistratura debba avere questo rapporto e questa funzione così conflittuale rispetto ad una realtà che invece la vorrebbe solo dedicata all'applicazione della legge? O noi facciamo ritornare il treno sui binari oppure questo dissesto non può che determinare incertezze, un *vulnus* per la democrazia.

Le polemiche sono dunque a mio avviso il risultato di questa contraddizione che è a monte e che è vistosa. A me sembra strano che nessuno di voi e pochi costituzionalisti in Italia prendano in considerazione questa problematica. La Francia invece si è posta questi problemi. Questa anomalia determina in Italia una crisi che non finisce mai: ognuno non sa qual è il proprio ruolo, ognuno non è rispettoso delle competenze che ha. Il ruolo legislativo è un ruolo sovrano: le dichiarazioni che un politico fa possono essere fatte perché riferite a individui che assentono o dissentono, quindi valutano, ma un magistrato non dovendo entrare nel vivo della lotta sociale, deve essere arbitro, terzo, imparziale, indipendente.

Una legge che per cinquantasette anni abbiamo discusso ma non approvato e che finalmente abbiamo portato a termine può essere corretta, ma assolutamente non può essere inficiata.

LUIGI FERRARELLA

L'onorevole Gargani ha formalizzato una scommessa, che ha sostanzialmente lo stesso contenuto di quella lanciata ieri qui dal Ministro

Castelli ai magistrati quando ha chiesto: «Ma voi siete davvero sicuri che con l'eventuale vittoria del centro-sinistra verranno abrogate le leggi che voi chiedete vengano azzerate?». Non solo quindi l'ordinamento giudiziario, ma ad esempio anche la ex Cirielli, quella sull'inappellabilità, e per certi versi quella sulla droga. E allora giro tale scommessa all'onorevole Mazzoni, responsabile giustizia dell'Udc: Lei e la sua coalizione ritenete di essere certi di vincerla?

ERMINIA MAZZONI

Onorevole, responsabile giustizia dell'Udc

Sulla sfida elettorale non posso che confermare il mio auspicio positivo: non mi batterei se non avessi la convinzione di poter vincere, di aver delle buone ragioni per impegnarmi e candidarmi a governare un'altra volta il Paese.

Rispetto al dibattito che si è sviluppato sulle intenzioni del prossimo governo e sulla capacità di autocritica rispetto al lavoro svolto, io non ho timore a dire che la politica deve essere soprattutto responsabile e deve saper parlare con parole chiare e trasparenti, deve saper guidare e governare i processi, deve avere il coraggio delle proprie scelte e delle proprie decisioni. Io non so se sia giusta la lettura del pensiero del Ministro Castelli che ha fatto il senatore Brutti. Io non credo che possa aver rinnegato la riforma. Ma, lasciando da parte il Ministro, come rappresentante politico di questo Governo io non rinnego il lavoro fatto, me ne assumo la responsabilità, in quanto forza politica che ha collaborato a questo lavoro in maniera critica, che si è confrontata (e ne sono testimoni i diversi presidenti) con Patrono, si è confrontata con Bruti Liberati, alla fine con Riviezzo, ha cercato un dialogo e ha cercato di trasferire, di tradurre questo dialogo nel lavoro legislativo che riteneva doverosamente di mettere in campo.

Si può cambiare la riforma, azzerare? È banale, ma la domanda mi viene rivolta quindi rispondo. Azzerare la riforma sarebbe una contraddizione e non credo di volermi cimentare in questo gioco delle parti. Pur dovendo fare propaganda (ho visto che si è fatta propaganda anche a questo tavolo) io dico che non ritengo si possa azzerare. Si può migliorare. Confermo la disponibilità al dialogo, ma avanzo una domanda: la ennesima conferma alla disponibilità al dialogo (se non ho letto male sui giornali) trova una chiusura al dialogo. Io non credo che questo sia l'approccio più giusto. Non si può sottoporre alla politica una domanda in relazione alla propria intenzione di emendarsi criticamente laddove ci sono degli errori che possono essere riscontrati e poi dire che siamo

fuori tempo massimo e che non si può più dialogare. «Vi abbiamo offerto una possibilità di dialogo quattro anni fa» a dire dell'Anm, o di Bruti Liberati perlomeno, non si è aperto questo dialogo e di conseguenza non c'è più spazio. C'è una posizione difensiva nella magistratura nei confronti della politica aggressiva. Io mi domando e vi domando: perché, se il Presidente Casini parla di soggetti singoli, di individui, che possano mettere in campo comportamenti faziosi, e dice che sia giusto, rispetto a questi comportamenti, tutti assieme, attivare strumenti per isolare questi comportamenti che compromettono un dialogo istituzionale elevato, Casini viene criticato? Mi domando come mai questa sia considerata un'aggressione. Se però dall'altra parte si formulano dichiarazioni come quelle di Ippolito che dice di voler essere parziale, di rivendicare il diritto di essere parziale e di schierarsi contro questo viene ritenuto legittimo? E non è la prosecuzione di un discorso che si è sviluppato sullo stesso piano di confronto?

Rispetto a tutto questo io credo che una disponibilità al dialogo tra l'altro confermata dai comportamenti di questi anni, io la possa dare, un dialogo per modificare, per intervenire su questa riforma.

Io leggo i punti che l'Anm ci fornisce. Sono punti (su questo sono d'accordo con il senatore Caruso) che noi abbiamo cercato di riprendere nella nostra riforma, punti che ci erano stati forniti in un confronto non molto approfondito, come ha giustamente sottolineato l'onorevole Gargani. Non sono stati ripresi nella maniera adeguata? Dalla Scuola della magistratura alla verifica di professionalità, ai Consigli giudiziari? Sono cose che vanno integrate, riviste, approfondite? Ripeto, la disponibilità al dialogo c'è, ma se di dialogo si tratta, se ci sono più voci che si confrontano, se si ammette che quando si incontrano due idee diverse queste due idee diverse devono avere la capacità e la maturità di risolversi in una sintesi possibile. E allora io mi permetto almeno di rivendicare alla politica e al Governo la giustezza del comportamento, perché ha assunto il ruolo che compete alla politica, interpretato in maniera adeguata alla propria funzione, facendo quello che è deputato a fare: le leggi. Con il coraggio che i precedenti governi non hanno dimostrato. Il legislatore ha il dovere di fare le leggi, di intervenire con delle leggi, la magistratura ha il dovere di interpretare e applicare quelle leggi. Allora, non c'è un discorso paritario, se non c'è un'uguaglianza tra questi poteri dello Stato, se da una parte c'è il diritto di critica portato alle estreme conseguenze e dall'altra parte non c'è la possibilità di intervenire se no si è contro la giustizia. Non si possono commentare, non si possono esprimere valutazioni che non siano contro la giustizia. Addirittura si è contro la giustizia se solo si pensa di avviare un lavoro di riforma all'interno delle aule parlamentari come è legittimo che sia. Non c'è ugua-

gianza perché c'è un potere che può approfondire le proprie posizioni sino ad esercitare il diritto di sciopero che l'altro potere non può esercitare. C'è un bilanciamento al quale la magistratura si richiama che forse oggi non è più come aveva scritto il Costituente. Allora cerchiamo di ricostituire il bilanciamento, cerchiamo veramente di ricondurre al rispetto tutti quanti i poteri dello Stato. Forse potremo trovare tutti quanti la capacità di interpretare in maniera adeguata la nostra funzione. Io non ho mai operato come legislatore "contro", ho sempre cercato di lavorare "a favore". Ho l'intenzione di continuare a farlo, credo che il lavoro si possa fare, posso accettare le critiche di disorganicità forse degli interventi che abbiamo prodotto, posso accettare rispetto all'ordinamento giudiziario la critica in relazione allo strumento adottato. Sono convinta, ripeto, della necessità che su questa strada si vada avanti accettando le proposte emendative che possono essere inserite in quel contesto di riforma: non è necessario l'azzeramento. La disponibilità c'è, se però veramente si ripristina un dialogo tra poteri dello Stato che si rispettino perché hanno l'intenzione di rispettare i cittadini e di rispondere a quel principio fondamentale delle libertà e dei diritti dei singoli cittadini.

LUIGI FERRARELLA

Solo una postilla, onorevole Mazzoni: in quest'ottica di "disponibilità", i due esempi fatti (Scuola della magistratura, accesso ai concorsi) significano che Lei ritiene possibile la sospensione dell'efficacia almeno dei relativi decreti al fine di un'eventuale rielaborazione in questo clima che auspica, oppure pensa tecnicamente in concreto ad altri strumenti? Nella concretezza, come si dovrebbe materializzare questa "disponibilità"?

ERMINIA MAZZONI

La disponibilità a realizzare un intervento emendativo passa ovviamente dalla sospensione dell'entrata in vigore di questi strumenti normativi per cercare di lavorare su quelli.

LUIGI FERRARELLA

Volevo chiedere, in questo secondo giro di interventi, quello che i rappresentanti dei settori giustizia dei partiti qui presenti pensano di al-

cune piccole ma significative riforme che sul terreno pratico sono state proposte in questi due giorni (per esempio nell'ambito del processo penale) per conciliare garanzie reali e durata dei processi più accettabile dell'attuale. E mi riferisco, per esempio, alle proposte che sono state avanzate in tema di notifiche, principio di difesa collegiale (se uno ha due difensori, valga la notifica a uno solo), notifiche via fax e via mail con possibilità di attestazione delle ricevute, niente più avviso di deposito nel caso in cui i procedimenti abbiano udienze preliminari o ci siano già state misure cautelari, ecc. Su questo terreno è possibile avere un'unitarietà di indirizzo nella prossima legislatura, qualunque sia la maggioranza che sia uscita vincente?

ANTONINO CARUSO

È un po' il tema che ho introdotto prima a margine dell'intervento di apertura. Io credo che la cosa più opportuna che dovrebbe fare il legislatore della XV legislatura sia quella di intervenire su alcuni settori (credo quello del processo) in maniera possibilmente organica. Nel corso di questi cinque anni, una delle censure che ho sempre giudicato come una spina è stata quella di aver proceduto con interventi a macchia di leopardo, che sono andati a colpire (e a rimediare in alcuni casi) talune situazioni, ma che hanno di volta in volta fatto correre il rischio, che pure è stato evocato come evento nel corso di questa discussione odierna, di interventi che non tenessero conto del quadro di riferimento. Credo che la linea guida (oggi è di moda usare questo termine) debba essere per il legislatore della XV legislatura quella di interventi se possibile complessivi. Il che non vuol dire che si debba necessariamente mettere in cantiere una riforma del tutto, con il rischio di non pervenire al nulla, ma che si possa intervenire per ampi settori.

Un argomento cui sono particolarmente appassionato è quello riguardante la tecnica sperimentata nella legislatura che si sta concludendo, con riferimento alla riforma del processo civile, per il quale si è deciso di intervenire sistematicamente, sebbene per ampie aree e non per l'intero sistema. Io credo che l'obiettivo di conciliare accettabili garanzie in una cornice, irrinunciabile dal punto di vista costituzionale, con quella di dare pratica efficienza di buon senso al processo, sia senz'altro una pratica da condividere e una pratica da mettere in atto. Gli interventi limitati a questi aspetti specifici forse possono peraltro essere anche assunti, senza che vi sia contraddizione rispetto alla prassi generale, di complessività degli interventi, che prima ho indicato. Nel programma del partito che rappresento, con riferimento al problema

del codice penale, che oggi credo sia diventato il problema dei problemi, vi è una proposta che non ha la pretesa di essere condivisa dal mondo, quantomeno anche dalla pluralità delle forze di maggioranza per la semplice ragione che è una proposta non ancora discussa. Vi è quella ad esempio di consegnare al Parlamento il compito di rivedere il codice penale.

La Commissione bicamerale per la riforma costituzionale della XIII legislatura è fallita per ragioni politiche, non è fallita per ragioni tecnico-parlamentari. Il Parlamento, soprattutto con le risorse riunite di Camera e di Senato, è in grado di formare un apparato che tenga conto di tutti i necessari contributi esterni e che sappia produrre la riforma di sistema. Il codice penale, in quanto catalogo dei disvalori del comune sentire dei giorni nostri, deve essere una di quelle cose che necessariamente devono appartenere al Parlamento in quanto questo solo è cinghia di trasmissione immediata rispetto al popolo, rispetto alla gente.

Vorrei aggiungere un'ulteriore osservazione.

In questa XIV legislatura sembra essere “scoppiato il dialogo”: non c'è stata una settimana in cui sulle pagine dei giornali non ci sia stato o l'uno o l'altro, con diversi gradi di autorevolezza e di forza, che invitasse l'uno o l'altro al dialogo.

Io francamente non mi sono mai sentito “debitore di dialogo” nei confronti di alcuno, perché l'ho sempre praticato per sistema.

Ma che cosa è il dialogo e che cosa è il consenso? È una sorta di accordo obbligatorio?

Non ho oggi incontrato il presidente Bruti Liberati prima dell'inizio di questi lavori, ma – se c'è – lo saluto. Egli è stato presidente dell'Associazione nazionale magistrati più volte testimone di incontri con la Commissione che ho presieduto. È stato un grande negoziatore; ha sempre cercato di impormi il sistema della foglia di carciofo, cioè quel sistema in forza del quale due si siedono al tavolo e uno incomincia a cedere, una foglia alla volta.

Ho sempre cercato di resistere e mi sembra legittimo che dovessi farlo rispetto a questo modo di procedere. Egli può tuttavia riconoscere che, una volta che tutte le foglie del carciofo sono state dispiegate sul tavolo, quelle che potevano essere considerate accettabili, quelle su cui vi era condivisione sono state prelevate e inserite dove dovevano essere inserite senza alcuna esitazione. Io non so se questo sia dialogo o semplicemente modo di procedere tra persone civili, ma credo che da tutti debba essere riconosciuto che per quanto mi riguarda, per quanto riguarda il gruppo di lavoro che io ho coordinato in questa XIV legislatura si è trattato di una norma di comportamento costante sia con rife-

rimento alla riforma dell'ordinamento giudiziario, sia con riferimento a gran parte delle riforme che sono state introdotte nel corso della legislatura.

E vorrei darvi, concludendo, un numero. La Commissione giustizia del Senato si è sinora riunita, nel corso dei cinque anni, 902 volte, con buona pace di chi dice che il Parlamento si trastulla e nel corso della legislatura sono stati esaminati 160 provvedimenti che hanno trovato la strada dell'uscita della Commissione; quindi che sono diventati leggi dello Stato o che sono rimasti da esaminare da parte dell'altro ramo del Parlamento. In tutte queste occasioni, tutte le volte in cui è stato necessario farlo, si sono ascoltati i magistrati, gli avvocati, i professori, le parti interessate (con grande sacrificio personale di tutti quelli che hanno partecipato a questo lavoro, ma – credo di poter dire – con soddisfazione di ognuno e con miglior auspicio di buon risultato).

LUIGI FERRARELLA

Onorevole Fanfani, nel 2001 il Ministro Castelli disse alla Camera che per il 2003 sarebbe stato pronto il nuovo codice. C'è stata una Commissione apposita, i cui esiti sono stati però poi completamente tralasciati, visto che su alcune materie (come la prescrizione o la legittima difesa) i testi legislativi che sono stati approvati sono completamente diversi dalle previsioni che la Commissione Nordio aveva immaginato. Voi nel vostro programma avete la revisione dei codici? E, se sì, con quale termine e con quale ulteriore previsione di risorse per il funzionamento a regime del servizio giustizia, visto l'attuale stato di sofferenza? Ricordo, per stare all'attualità di questi giorni, che, in mancanza di novità dell'ultima ora, dall'inizio di marzo tutto il sistema di manutenzione dei sistemi informatici dell'apparato giudiziario rischia di essere privo della copertura finanziaria.

GIUSEPPE FANFANI

Cominciamo da quest'ultima parte della domanda. Ho sempre sostenuto e sostengo tutt'ora che quando si affrontano temi di fondamentale importanza per la coesistenza civile e anche per la democrazia, come quello della giurisdizione, bisogna avere almeno due disponibilità. La prima è a crederci, la seconda è a investire un sacco di soldi. Ritengo che il primo presupposto sia mancato del tutto in questa legislatura. La carenza del secondo è constatabile perché i finanziamenti per il

settore giustizia, checché ne dica il Ministro, sono stati estremamente contenuti e sempre minori. E credo che questa sia una necessità che non solo la prossima maggioranza avrà, se la prossima maggioranza sarà di centro-sinistra, ma che avranno tutti coloro che nel futuro si porranno l'obiettivo di migliorare il sistema giustizia. Su una cosa possiamo essere tutti d'accordo e vi parlo come tecnico del settore che da 35 anni si occupa di queste cose: il sistema non funziona, visto dalla parte dei cittadini, visto dalla parte del servizio reso. Domandate a un cittadino che cosa pensa del sistema giustizia. Se gli domandate cosa pensa dei singoli magistrati vi esprimerà un parere che può essere variegato, ma se gli domandate complessivamente che cosa pensa del sistema vi dirà che è un sistema lentissimo e costosissimo. Sia chiaro: non è una critica alla magistratura, è una critica al sistema perché i mali vengono da molto lontano, ed io non voglio dar colpa a nessuno. I mali vengono da molto lontano, ma se si crede che la giustizia sia un'esigenza fondamentale (e il rendere giustizia è una funzione fondamentale per lo Stato), bisogna essere conseguenti; bisogna investirvi molto. Bisognerà anche vedere quanta disponibilità di cassa ci sarà. Non voglio ripetere quell'antipatica polemica sui buchi di bilancio. Ma bisognerà vedere soprattutto quanta disponibilità vi sarà a ritenere la giustizia una priorità rispetto ad altri servizi ugualmente necessari ai cittadini. Io metto la giustizia sullo stesso piano dell'istruzione, la metto sullo stesso piano della sanità, la metto sullo stesso piano dei servizi primari che sono i servizi che garantiscono la qualità di una democrazia, che garantiscono la qualità della coesistenza civile di un popolo. Lei prima ha fatto una domanda sulla semplificazione del sistema delle notifiche. Lei sa che le notifiche vengono fatte per la stragrande maggioranza a mezzo posta. Lo sa che una notifica che parte dalla mia città, Arezzo, per arrivare a un imputato di Arezzo che strada fa? Va allo smaltimento di Fiumicino da dove la famosa raccomandata verde viene recapitata ad Arezzo. La cartolina di ritorno va a Fiumicino e viene poi riportata all'Ufficio giudiziario di Arezzo. sostanzialmente non si fanno più notifiche. E quei disgraziati che si trovano poi a doversi confrontare con questo sistema (che ha anche qualche sottoconvenienza economica), si trovano in una situazione pesantissima. Vi parlo come avvocato: una cosa è ragionare con un altro tecnico che può essere un giudice o un pubblico ministero, un altro collega o un ufficiale giudiziario, un'altra cosa è andare a raccontare al proprio cliente che la causa non si può fare, soprattutto se è la parte offesa del reato, categoria della quale sembra che tutti si dimentichino.

Io credo che sul settore vada investito tantissimo, rinunciando magari ad altre opere che secondo me non servono a niente. Sul settore va investito partendo dal presupposto che si tratta di un servizio primario

per un consesso civile e, soprattutto, all'interno di quest'atto di fondamentale importanza deve, vanno riviste tutte le altre sottonecessità e tra queste la revisione del codice penale, al quale non hanno fatto bene queste leggi "a spizzichino" che sono intervenute in maniera devastante a cominciare dalla legittima difesa.

A me, che abbiano favorito una persona o l'altra non me ne importa niente; mi preoccupa che abbiano devastato il sistema. La cosa che più mi ha offeso non è che queste leggi siano state fatte per qualcuno. Ti do per ammessa una cosa alla quale io credo, te la do sotto il profilo logico, anzi retorico: queste leggi non hanno servito nessuno; ma che abbiano creato i presupposti per un danno enorme al sistema, questo non puoi negarlo neanche tu che sei una mente sopraffina.

LUIGI FERRARELLA

Onorevole Gargani, Lei lo nega o no? E, soprattutto, voi avevate nel vostro programma di cinque anni fa alcune proposte che non avete realizzato, come appunto la revisione dei codici, mentre non avevate in programma molte delle leggi che invece in corso d'opera avete realizzato: per i prossimi cinque anni lo schema sarà lo stesso oppure, ad esempio, la separazione delle carriere, che ora è il primo punto del vostro programma per la giustizia, intendete portarla fino in fondo?

GIUSEPPE GARGANI

Il programma del Governo Berlusconi non è stato attuato fino in fondo, l'ho detto anche in altre occasioni. Quello era il programma del 2001 e non ha avuto una conclusione complessiva. Do ragione a Fanfani riconoscendo che vi è stato un difetto rilevante, non aver avuto un quadro di riferimento complessivo, cioè una logica rispetto alle riforme che erano buone ma sono state fatte senza una strategia complessiva. Questo ritengo che possa portare anche alcune conseguenze sul piano pratico, sul piano dell'attuazione delle leggi. Che esse abbiano però determinato sconvolgimenti al sistema non credo proprio! Sconvolgimenti oggi non ci sono, non ne registro, non so a che cosa voglia alludere Fanfani.

Prima ho voluto fare una provocazione a Fanfani: questa litania continua delle leggi *ad personam* sta diventando uno slogan insopportabile. Ci sono leggi buone e leggi cattive: le leggi che abbiamo fatto definite leggi cattive, se volete, ma non leggi *ad personam*.

LUIGI FERRARELLA

Onorevole Gargani, mi scusi, forse per la comprensione generale, immagino che, quando si usa l'argomento «leggi *ad personam*», si intenda non il fatto che in linea teorica sei o sette leggi che sono state fatte in questi cinque anni possano avere riguardato anche un cittadino oltre che la generalità della popolazione, ma il fatto che un solo cittadino sia stato interessato nei suoi processi da tutte queste sei o sette leggi.

GIUSEPPE GARGANI

Si dà il caso che Fanfani stesso abbia riconosciuto, sia pure in linea di ipotesi o di ragionamento, che queste leggi non sono “servite” a nessuno.

Vi sono leggi buone che servono magari a una sola persona e leggi cattive che riguardano tutti. Possiamo criticare tante leggi che sono state fatte dal dopoguerra a oggi, come farraginose, non chiare, anche in questa legislatura, per mancanza di coerenza, di indirizzo generale, ma non possiamo considerarle personali.

Io sono perfettamente convinto, e tanti di voi lo sanno, che in questa materia (siccome è stato chiesto al senatore Caruso se si pensa di eliminare nella prossima legislatura questo scontro e arrivare a considerare alcune cose necessarie e condivise), la materia della giustizia, si è cercato il massimo consenso, perché si tratta di materie delicate, materie che interessano tutti i cittadini e quindi non possono essere patrimonio solo della maggioranza. Però io critico la Democrazia cristiana, i governi di cui anche io ho fatto parte, per non aver fatto alcune riforme e in particolare l'ordinamento giudiziario. Le riforme non sono state fatte perché una legge di quel tipo si riteneva dovesse coinvolgere tutto il Parlamento. Siccome il Partito comunista aveva posto un divieto dagli anni Cinquanta fino al 2000, la Democrazia cristiana nella sua altissima sensibilità istituzionale non le ha portate termine!

Però, come in genere si dice, il medico pietoso fa purulenta la ferita, e la situazione si è aggravata: bisognava operare in maniera diversa.

Ognuno di voi dice che c'è bisogno di una legge sull'ordinamento giudiziario: sta di fatto che prima nessuno l'aveva fatta.

Io mi auguro che nella prossima legislatura cessi questo scontro e quindi che ci sia da parte di tutti la possibilità di un raccordo e di un accordo. Torno a dire, soprattutto a Bruti Liberati, che se non si è voluto discutere, se la magistratura non si è mai voluta sedere al tavolo per non essere coinvolta, è stato per non dovere magari accettare qualche cosa

come compromesso. Non avreste potuto fare sciopero se si fosse scritta assieme una legge, magari non del tutto soddisfacente rispetto alle vostre richieste, ma sarebbe stata una legge che poteva in parte venire incontro alle vostre esigenze. Questo non è stato fatto. Allora io mi auguro che ci sia una responsabilità da parte e della magistratura e della politica perché questo grande argomento, per le ragioni che ho detto prima, possa essere almeno in parte condiviso e non possa determinare violenze nella polemica e nelle distinzioni.

Io credo che da questo vostro congresso siano venuti fuori due appelli: il monito del Capo dello Stato a essere indipendenti e l'attribuzione alla magistratura del malfunzionamento della giustizia che dipenderà *anche* dal legislatore, ma dipende *anche* da voi che siete protagonisti, come gli avvocati e gli altri operatori. Chiamarsi sempre fuori io credo che sia una cosa sbagliata. Io mi auguro che non ci sia più la necessità da parte di un magistrato di dire che è un perseguitato. Qui nessuno ha ricordato quello che ha detto il Presidente della Cassazione. Il Presidente della Cassazione ha riconosciuto che il Presidente del Consiglio è un perseguitato e questa è una considerazione che fa pensare!

Io vorrei che queste cose non si verificchino nella prossima legislatura.

LUIGI FERRARELLA

Al senatore Brutti, che credo debba intanto dare una risposta ad alcuni riferimenti che dai rappresentanti della maggioranza sono appena stati fatti alle posizioni del suo partito in questi anni, chiedo poi se l'amnistia, che è inserita nell'agenda dell'Unione, sia una dichiarazione di intenti o un punto concreto di attuazione dei primi mesi del programma.

MASSIMO BRUTTI

A me sembra che il collega Caruso abbia dato una rappresentazione veritiera della posizione dei Democratici di sinistra sia nelle Commissioni giustizia sia in riferimento a tutto l'itinerario della legge sull'ordinamento giudiziario. Noi abbiamo combattuto una battaglia parlamentare contro quella legge delega. Le osservazioni critiche più rilevanti che noi abbiamo fin dall'inizio avanzato non sono state tenute in considerazione; il metodo con il quale si è proceduto all'elaborazione di quelle norme non era il metodo da noi proposto, non c'era un confronto reale che si sarebbe potuto verificare mettendosi attorno a un ta-

volò, costituendo un comitato ristretto, lavorando davvero assieme su norme che hanno una rilevanza costituzionale. Perciò questa battaglia parlamentare in alcuni momenti chiave è diventata anche una battaglia ostruzionistica, senza goliardate, ma con l'impiego di tutti gli strumenti che il regolamento parlamentare metteva a nostra disposizione. Ed è anche vero che una volta approvata quella legge contro la nostra volontà e senza recepire le nostre obiezioni, neppure quelle più significative, quelle più rilevanti, i colleghi che hanno sempre lavorato confrontandosi con serietà nelle commissioni parlamentari hanno dato anche un contributo, in sede di pareri sui decreti delegati, a smussare e a rendere tecnicamente più attendibili le norme delegate. Questo non significa che la nostra posizione non sia rimasta sempre la stessa: la posizione di chi, se avrà il consenso del Paese, rimetterà le mani in queste norme, ritenendo che l'insieme della normativa voluta dal Ministro della Giustizia e dal gruppo che guida la coalizione del centro-destra sia in contrasto con il disegno costituzionale e non possa continuare a far parte del diritto italiano. Non so come lo si possa dire in modo più chiaro.

Noi ci stiamo confrontando qui in modo serio, e io voglio tornare su alcune parole che mi sono sembrate significative della collega Mazzoni. Tuttavia deve essere chiaro che ci divide una valutazione di fondo, che è scritta nel programma dell'Unione. In particolare nelle pagine che riguardano la giustizia e che sono il risultato di un lavoro collettivo (responsabile dei gruppi che hanno redatto queste pagine, e il collega Pisapia). In questo testo è scritto: «In nessun Paese come nell'Italia dell'ultimo quinquennio si è assistito a un così intenso, spregiudicato, arrogante attacco alla libertà e alla autonomia della giurisdizione». Questa è una valutazione che impegna l'insieme dell'Unione, l'insieme del centro-sinistra. L'attacco si è verificato sia direttamente con la tendenza a burocratizzare la figura e il ruolo del magistrato, sia indirettamente attraverso numerose leggi finalizzate alla tutela di interessi personali. Io sono contento che giri l'espressione "leggi *ad personam*", perché quando si parla un po' di latino, per me è una cosa positiva. È un'espressione icastica ad indicare norme di legge che sono state introdotte a tutelare interessi particolari, che erano a favore di alcuni, ma in sostanza erano e sono idonee a danneggiare tutti, perché capaci di inserire nel sistema elementi di *ius singulare*, tali da impedire il funzionamento corretto del sistema. Parimenti pericolose sono da un lato la tendenza a burocratizzare la figura e il ruolo del magistrato e dall'altro le numerose leggi finalizzate alla tutela di interessi personali che hanno stravolto e lacerato il concetto stesso della legalità. Queste sono le valutazioni che emergono dal programma dell'Unione. Per me da questa analisi nasce un impegno. Vedi Gargani, la questione non è essere moderati o fonda-

mentalisti. Mi spiace che venga utilizzata una parola come questa nei nostri dibattiti, nelle nostre polemiche, che evoca ben altro, che evoca una delle minacce più drammatiche di questi anni alla nostra cultura, all'incolumità di tanti uomini e di tante donne, minacciata dal terrorismo. La questione non è moderati o fondamentalisti. La questione è quello che si pensa, qual è l'analisi di quello che abbiamo di fronte, quali sono i principi dai quali moviamo. La legalità non è soltanto l'obbedienza alle leggi, la legalità è anche il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. E le norme che sono state varate in questi cinque anni per proteggere e tutelare interessi particolari sono norme che coltivano l'illegalità, perché sono norme in contrasto con il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. E se consideriamo che le cose stanno così (questa è, sommessamente l'analisi che noi avanziamo), se sono di tale portata le questioni di principio in gioco, allora voi capite che l'unica posizione coerente è quella di rimettere le mani subito in queste norme, di cancellare le ingiustizie.

La legge ex Cirielli è una legge sbagliata, ingiusta, non è soltanto una legge che rende più difficile fare i processi con norme irragionevoli e cervelotiche, anche contraddittorie tra loro in tema di prescrizione: c'è il raddoppio dei termini di prescrizione per alcuni reati colposi, c'è un pasticcio determinato dall'inserimento di aggiunte da parte di chi si rendeva conto che quelle norme erano criticabili e allora cercava di correggerle, ma le peggiorava perfino. Quella legge è anche ingiusta nella parte così duramente repressiva che concerne i recidivi. Non si punisce più il reato, ma si punisce un tipo di autore e a quel tipo di autore recidivo anche per reati di lieve gravità si riserva un trattamento speciale che non solo comporta un aggravamento delle pene, ma comporta anche il raddoppio dei termini di prescrizione, comporta il diniego di tutti i benefici previsti dalla legge penitenziaria, in modo tale da creare dentro le carceri, per quello che riguarda i senza potere, gli emarginati, i poveri, una popolazione che non ha più nulla da sperare, che non ha nessuna prospettiva, nessuno spazio. E se si crea solo disperazione nelle carceri, se si fa delle carceri un inferno (questi sono gli effetti di leggi unilateralmente repressive), si colpisce e si danneggia la sicurezza dei cittadini, perché quando uno esce dal carcere ed è peggiore di quando è entrato, ciò danneggia e minaccia la sicurezza dei cittadini.

Caro Gargani, sono questioni di principio che inducono persone ragionevoli e moderate, che hanno trascorso una parte della loro vita nei loro studi e che sono quindi aliene da qualsiasi radicalismo senza fondamento, a dire che il disegno politico sulla giustizia del centro-sinistra, di fronte a quello che voi avete fatto in questi cinque anni, non può che essere un disegno politico alternativo. Non ci sono accomodamenti,

purtroppo, nel campo della politica della giustizia, perché essa è stata ispirata da principi, scelte, interessi che consideriamo sbagliati ed iniqui. Questa è la nostra posizione.

Quanto poi al dialogo con l'Associazione nazionale magistrati voglio dire anche per il futuro che sulla politica per la giustizia, con le grandi componenti del mondo giudiziario, con la magistratura associata, con le rappresentanze dell'avvocatura, con la cultura giuridica, occorre dialogare, discutere e confrontarsi. Ma noi siamo contrari (questo ve lo dico per il futuro) al *cogobierno*, noi siamo contrari al fatto che le leggi si debbano scrivere con i rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati, e magari per questa via vincolarli a un atteggiamento di maggioranza che poi viene portato in Parlamento. Non è così: a ciascuno il suo. Si discute, ci si confronta, si ascoltano gli altri senza prevenzioni e poi ci si assume la responsabilità politica delle proprie scelte. Quello che noi contestiamo è che la maggioranza – a parte la cortesia del presidente della Commissione e degli altri parlamentari del centro-destra che hanno partecipato alle riunioni nelle quali si tenevano audizioni con i rappresentanti del mondo della giustizia – non ha sostanzialmente ascoltato alcuna delle obiezioni che sono state avanzate, delle critiche che sono state mosse, delle controproposte che sono state elaborate. Non ha voluto ascoltare perché aveva in testa un altro modello che alla fine si è rivelato contrastante con le idee della stragrande maggioranza degli appartenenti al mondo della giustizia, in tutte le sue componenti.

E allora ecco adesso avanzare l'idea di una manutenzione sulla legge dell'ordinamento giudiziario, di una riflessione, di una rettifica come dice Gargani, o più concretamente, come dice il collega Caruso, di un ripensamento complessivo, se ho capito bene. Caruso adopera due volte questo termine «complessivo». Dice che c'è un atteggiamento «complessivo» che fa capo alla maggioranza di cui la maggioranza si assume la sua responsabilità nella legge sull'ordinamento giudiziario e nelle altre norme. Ma poi adopera lo stesso aggettivo dicendo che ci vuole un ripensamento «complessivo». Caro presidente, è troppo tardi, oggi, avanzare proposte di ripensamento complessivo su una legge come quella sull'ordinamento giudiziario che avete voluto difendere contro tutti.

(voci da altri)

Allora lei e Gargani siete d'accordo. Non è d'accordo la collega Mazzoni. Io non voglio forzare le formulazioni che ho ascoltato poco fa, ma mi sembra che ci sia una notizia di rilievo, nell'intervento della collega che rappresenta l'Udc e che è responsabile per i problemi della giustizia di questo partito. La notizia è che l'Udc sarebbe disponibile nella

prossima legislatura a sospendere alcuni decreti delegati e a rivedere alcune parti della normativa sull'ordinamento giudiziario. Questa è una disponibilità significativa che conferma una mia idea, forse sbagliata e criticabile, ma è una valutazione politica. Io sono convinto che se noi in questa tornata elettorale riusciremo a sconfiggere il gruppo che ha guidato la coalizione di centro-destra, molte energie, molte forze, molte disponibilità potranno liberarsi anche nell'ambito dello stesso centro-destra. Quando noi procederemo, se le cose andranno come auspichiamo, a una revisione complessiva e al varo di nuove norme sull'ordinamento giudiziario, noi siamo convinti che, battuto quel gruppo di comando, battuto il Presidente del Consiglio, quello che parla del turismo sessuale dei magistrati, per intenderci (il nostro dibattito è alto, ma bisogna anche richiamare le dichiarazioni, gli insulti, le ingiurie, le calunnie che hanno accompagnato la polemica politica sulla giustizia in questi anni), io credo che potremo dialogare con una parte significativa dei parlamentari eletti nell'ambito del centro-destra e che hanno una posizione più moderata, che non saranno così fortemente condizionati dalla necessità di tutela di interessi particolari e di gruppo.

Nel caso ci venga dato il consenso per governare, la nostra disponibilità a discutere con l'opposizione, ad accettare suggerimenti, quando essi muovono dalla considerazione dei problemi, sarà massima, perché noi vogliamo governare in modo diverso da come hanno governato loro.

Per quanto riguarda l'amnistia, essa è menzionata nel programma dell'Unione. Intendiamo sviluppare una politica riformatrice sul terreno della giustizia, e parte fondamentale di questa politica per la giustizia è il lavoro per varare un nuovo codice penale, che non è una cosa che si improvvisa. Terremo conto della base che già c'è della Commissione Grosso, ma sarà necessaria un'ampia consultazione della cultura giuridica. Nel momento, dicevo, in cui si avvia una politica riformatrice che deve riguardare non solo le norme sostanziali, ma anche e direi in prima linea i tempi e la ragionevole durata dei processi, è possibile ed è giusto un provvedimento di clemenza. Noi ci muoveremo fin dall'inizio della legislatura per fare subito quel che non si è riusciti a fare nella legislatura scorsa nonostante gli appelli anche altissimi che venivano in questa direzione. Ma all'inizio forse è più facile mettere assieme le forze, che devono essere molte, perché ci vuole una maggioranza assai ampia. Naturalmente escluderemo alcuni reati, i reati più gravi ed odiosi (dalla mafia al terrorismo) ed alcuni gravi reati di colletti bianchi che non possono entrare nell'amnistia. Escludendo questi reati, penso che sia giusto ed utile un gesto di clemenza verso chi soffre nelle carceri italiane.

LUIGI FERRARELLA

Faccio all'onorevole Mazzoni la domanda che avevo prima rivolto all'onorevole Gargani e che mi sembra sia rimasta senza risposta, a maggior ragione sulla base dell'opinione che Lei ha espresso prima sulla "disponibilità" a una "manutenzione" di parte della produzione legislativa: il primo punto del programma della Casa delle libertà sulla separazione delle carriere è uno slogan? Sembrerebbe, infatti, incompatibile con quanto Lei ha manifestato come possibilità di sviluppo.

ERMINIA MAZZONI

Io ritengo che si concili perfettamente. Tra l'altro, partendo dalle ultime considerazioni del senatore Brutti, io ho fatto un riferimento alla possibilità di un intervento migliorativo. Qui si sta rappresentando il classico caso in cui il bene appare come il peggior nemico del meglio. Noi abbiamo lavorato, abbiamo prodotto un risultato, sicuramente perfettibile e migliorabile. Non credo di poter condividere, non l'ho condiviso dimostrandolo con le azioni e non lo condivido neanche adesso che mi annuncio come candidata per il prossimo quinquennio che l'inattivismo, la mancanza di produzione che si è registrata nelle precedenti legislature sia preferibile al risultato che ha prodotto questa legislatura.

La separazione, come è scritto nel programma, è il punto sul quale noi abbiamo ragionato quando abbiamo iniziato a discutere su questa riforma che poi abbiamo realizzato. Può trovare una sua coerenza nei suggerimenti specifici, mirati, ai quali ho fatto riferimento che vengono dall'Associazione magistrati. Posso dire che si potrebbe realizzare una sinergia rispetto al ragionamento che ha fatto il senatore Brutti, lasciandogli passare l'ipotesi che vincano le prossime elezioni: mi auguro che in quel caso ci possa essere la conferma del Ministro della Giustizia designato negli ultimi mesi, l'onorevole Pisapia, il quale si è pronunciato in più occasioni a favore della separazione delle carriere. Ribadisce la separazione delle carriere e ribadisce la sua disponibilità a cogliere le indicazioni che vengono da parte dell'Associazione nazionale magistrati. Credo che si crei una forma di collaborazione da ambo le parti nell'uno e nell'altro caso, se c'è un governo di centro-destra o un governo di centro-sinistra. Abbiamo già trovato alcuni punti sui quali possiamo trovare un'intesa.

Mi permetto di fare qualche altra riflessione in merito alla prima domanda posta in questo secondo giro. Ha citato le proposte che sono state fatte proprio dall'Anm di intervento a modifica del processo pe-

nale e dei codici in generale. Io anche in questo caso forse verrò male interpretata, ma non ho timore a dirlo: io sottoscriverei questa ipotesi programmatica di intervento di riforma che nasce dall'Anm. Parliamo di notifiche, di sistema delle prove, parliamo di udienza preliminare: sono convinta che gli interventi proposti sono interventi sui quali si può e si deve discutere. Parto da un presupposto, che tra l'altro trovo anche nella relazione del presidente Riviezzo. L'interesse è quello di garantire il diritto alla difesa, coniugarlo con il diritto del cittadino alla funzionalità e all'efficienza del sistema giustizia. Oggi non possiamo dire che questa sintesi sia realizzata nel nostro sistema perché c'è uno sbilanciamento a favore delle garanzie. Aggiungerei che noi abbiamo un sistema delle garanzie e non un sistema che garantisce. Noi vogliamo cercare di arrivare a un sistema che garantisca la giustizia e per far questo dobbiamo avere il coraggio di fare una distinzione tra garanzie buone e garanzie non buone, garanzie necessarie e garanzie sovrabbondanti. Io credo che la proposta in questo senso dell'Anm vada nella direzione che ritengo si debba e si possa seguire. Credo che anche su questo si possa fare un ragionamento e credo che sia necessario perché il nostro obiettivo è di garantire, come abbiamo scritto nel programma, non solo la separazione delle carriere, ma la certezza della pena, finalmente una durata giusta del processo, di restituire ai cittadini i loro diritti, *in primis* attraverso la restituzione e la costruzione di un sistema di giustizia adeguato. Attraverso questa richiesta di dialogo, chiudo chiedendo a voi lo stesso rispetto che ho avuto nell'accettare l'invito, come partito, che cortesemente il presidente Riviezzo mi ha rivolto: rispetto delle idee, rispetto dell'apertura al confronto, rispetto dell'impegno politico che non può essere pregiudizialmente tacciato di negatività solo perché tale. Parliamo di imparzialità e di indipendenza, e io dico che queste debbano essere garantite in maniera più efficace alla magistratura. Per garantire questo obiettivo è necessario che ci sia pari intenzione da ambo le parti e che coloro che sono all'interno della magistratura e che per vari motivi e per diversi comportamenti intaccano questi principi fondamentali dovrebbero trovare la stessa magistratura vicino a chi come me propone il raggiungimento di questo tipo di obiettivo.

Un episodio della mia vita politica mi è ritornato alla mente in questi giorni. Se un magistrato si candida viene difeso perché è giusto, è legittimo, ciascun cittadino è titolare di diritto attivo e passivo. Se un politico (e qui l'episodio della mia vita) partecipa a un concorso per diventare magistrato, dovendo peraltro, a differenza del magistrato che passa nelle fila della politica, affrontare delle prove concorsuali, viene biasimato, criticato, messo al bando fino al punto di essere messo nella condizione di dovere rinunciare. Credo che questi siano episodi che va-

dano analizzati in parallelo per vedere quanta specularità esiste nelle valutazioni che vengono fatte da un lato e dall'altro.

LUIGI FERRARELLA

Al presidente Riviezzo la parola, non solo per la sintesi conclusiva, ma anche perché risponda ad alcuni appunti che sono stati mossi questa mattina alle posizioni dell'Anm. L'onorevole Caruso ha affermato: «Dire che nell'ordinamento giudiziario, così come in altre leggi approvate, non vi siano parti in qualche modo frutto di suggerimenti dell'opposizione, dell'avvocatura e anche dell'Anm, significa dire tre bugie». Gargani vi ha rimproverato di avere rifiutato il dialogo, e di aver detto ai politici: «Voi sapete che cosa vogliamo, fatelo», salvo poi non volere regole. L'onorevole Mazzoni ha descritto la politica come vittima di uno sbilanciamento in questi anni, quasi rappresentandola come sotto schiaffo dei quattro scioperi che l'Anm ha proclamato in questa legislatura sotto la gestione Castelli del Ministero. E l'onorevole Brutti ha prefigurato, per il futuro, un metodo di dialogo all'insegna però di un esplicito «a ciascuno il suo».

CIRO RIVIEZZO

Questa tavola rotonda conclude il nostro XXVIII Congresso. Abbiamo scelto questa modalità, facendo parlare tutti i politici senza intervenire nel dialogo tra di loro, perché in due giorni abbiamo discusso le proposte dell'Associazione, abbiamo presentato dieci relazioni tematiche che riguardano tutto lo scibile della giurisdizione in questo periodo (civile, penale, ordinamento giudiziario, ma anche la questione dei dirigenti degli uffici, la questione organizzativa, i problemi dei giovani magistrati, la magistratura onoraria), abbiamo su tutti questi punti presentato delle proposte, delle idee, dei ragionamenti, delle argomentazioni come è giusto che sia: non siamo noi i legislatori, noi abbiamo il dovere da tecnici di sottoporre alla politica delle proposte, delle idee, soprattutto dei ragionamenti sui problemi fondamentali della giustizia. Questo è quello che riteniamo sia il nostro dovere e questo è quello che abbiamo fatto, e abbiamo fatto caparbiamente in questi giorni, nonostante che poi la polemica riguarda una frase, una battuta. Noi invece continuiamo caparbiamente, testardamente a ragionare, a credere che sia possibile ragionare e non parlare per slogan, argomentare, e non lanciare delle invettive. Ci viene detto: «Voi in realtà non volete nessuna riforma». Mi ricorda Bertoldo, che non trovava mai l'albero cui voleva

essere impiccato. In realtà ci sono nostre proposte da anni, scritte, libri interi con le nostre proposte di riforma dell'ordinamento giudiziario, punti sensibili per la magistratura, con posizioni coraggiose. Sappiamo infatti che non è facile imporre certe regole, anche al nostro interno. L'Associazione è stata capace: ha detto di volere regole più severe, è stata anche capace di autocritica. In questo congresso abbiamo sentito gli accenti di autocritica su tante cose che al nostro interno non vanno. In epoca non sospetta, cioè negli anni scorsi quando di ordinamento giudiziario non si parlava ancora, siamo stati noi a porre il problema della serietà delle valutazioni di professionalità. Non ci si venga a dire che non volevamo nessuna riforma, perché questo è un artificio retorico. Certo se poi la riforma che ci viene proposta è esattamente contraria, opposta a quella che noi abbiamo pensato, non solo è una proposta che noi riteniamo fortemente anticostituzionale, è una proposta che noi riteniamo ingestibile. Oggi, in questi giorni in fondo tutti, al di là dei posizionamenti, tutti quanti ci dicono (compreso il Ministro) che effettivamente è una legge scritta male, è una legge che ha bisogno di manutenzione, ha bisogno di essere rivista, ci sono problemi di gestibilità. Quando lo dicevamo noi con gli scioperi, perché questo abbiamo detto con gli scioperi, che questa riforma non potrà funzionare, lo abbiamo detto a bocce ferme. È stato detto che era una contrapposizione politica, rispetto a queste posizioni. Quando invece noi esprimevamo un giudizio tecnico sulla legge fatta male. Ma questo non è successo adesso, è successo per esempio per la Cirielli: un giorno prima noi dicevamo di stare attenti che ci sono le prescrizioni, si rispondeva che non era vero e il giorno dopo il Ministro dà le cifre: 35 mila prescrizioni. Subito dopo l'approvazione noi dicevamo che questa legge riempirà le carceri, ci saranno problemi dopo con i recidivi, con la modifica dei benefici penitenziari. Ci è stato detto che non era vero e il giorno dopo il Ministro Castelli ha detto che si dovranno costruire nuove carceri perché con questa legge non esce più nessuno. L'avevamo detto noi il giorno prima e siamo stati considerati dei faziosi, il giorno dopo il Ministro ce lo riconosce. E in fondo sta succedendo la stessa cosa per l'ordinamento giudiziario. Sono state fatte alcune modifiche, diceva il senatore Caruso, nel corso dei lavori parlamentari: debbo riconoscere al presidente Caruso una cortesia istituzionale. Ci ha sempre chiamati in tutte le occasioni in cui si è discusso di una legge che riguardava la giustizia, ha sempre avuto il senso istituzionale di chiamare l'Associazione nazionale magistrati a discutere e ad esporre le sue proposte. Sono sicuro, ovviamente, che l'Associazione si è sempre presentata con documenti, con proposte argomentate, con ragionamenti, esprimendo quelle che erano le sue valutazioni. E questa, dal punto di vista dell'aspetto for-

male istituzionale, è una cosa che al presidente Caruso e alla Commissione che egli dirige riconosco. Anche in occasione dei decreti delegati, per ogni decreto abbiamo presentato una scheda, ed alcune cose la Commissione le ha anche recepite, il Governo per la verità no: ma questa è un'altra storia.

Quali cambiamenti sono stati apportati? Li ha ricordati l'on. Gargani. Hanno reintrodotta gli aggiunti, ma non mi pare che sul complesso della riforma dell'ordinamento giudiziario reintrodurre gli aggiunti sia un argomento decisivo. Poi hanno cambiato il doppio concorso: tra lui e lei scegliere non saprei. Tra due concorsi in cui dopo era previsto che si potesse cambiare nel corso della vita professionale e un solo concorso dove poi non si può più cambiare dopo cinque anni sono uno peggio dell'altro. Questo non è certamente il sistema che avevamo chiesto noi. L'on. Mazzoni dice: «Ma noi vi abbiamo fatto delle proposte...». Io vorrei ricordare una cosa, perché poi le parole sono pietre e le cose rimangono agli atti parlamentari. L'Udc nel corso dei lavori parlamentari moltissime volte ha presentato emendamenti anche significativi. Voglio ricordare solo l'ultimo episodio: era stata presentata una serie di emendamenti di grande impatto sulla riforma. Ricordo che in quei giorni abbiamo fatto, come si dice, il giro delle sette chiese, siamo andati da tutte le forze politiche per discutere, per cercare di riuscire a trovare il modo per rendere gestibile questa macchina, con grande ragionevolezza che ci è stata riconosciuta da tutti. Dopo tutto ciò gli emendamenti furono ritirati all'ultimo momento. Non si può toccare una virgola. Ma perché? E qua arriviamo al punto nodale di tutta la questione. È coerente la posizione dell'on. Gargani, che ben fotografa qual è il problema. Lo ha detto con molta chiarezza: il problema è la ridefinizione del ruolo della giurisdizione. È questo il nucleo. Voi pensate veramente, cari colleghi, che ciò che dà fastidio è che l'Anm protesti, avanzi critiche? L'Anm è un'associazione che oggi festeggia il suo centesimo anniversario ed è almeno dagli anni Sessanta, da Gardone in poi, che ha un rapporto diciamo "conflittuale", perché vi sono delle posizioni... È come un'associazione professionale che ha determinate posizioni, critica i governi, critica le leggi che si fanno. È sempre stato così. Voi pensate che sia veramente questo il problema? Non è questo il problema, ovviamente. Il problema è che si mette in discussione il rapporto tra poteri dello Stato e cioè in sostanza il dovere della giurisdizione di esercitare un controllo di legalità, soprattutto in settori decisivi del Paese. E questo lo vediamo tutti i giorni. Questo è il nucleo del problema. Quando si parla di età d'oro degli anni Cinquanta è questo a cui ci si vuole riferire: una magistratura che non dia fastidio. Quando la magistratura si occupa di una serie di inchieste, di processi che riguardano

settori delicati della vita del Paese, della vita economica, è lì che la politica, nell'ottica di una separazione dei ruoli, dovrebbe sostenere il dovere della giurisdizione di esercitare il proprio ruolo in maniera indipendente. Certo, esercitando pure il legittimo diritto di critica, ma c'è un abisso tra il legittimo diritto di critica che si esercita e che si deve esercitare nei confronti di qualsiasi decisione giudiziaria e l'accusa di faziosità, di parzialità continua. È questo che definiamo come delegittimazione dell'azione giudiziaria. E allora, se per dialogo si intende argomentare, cercare soluzioni condivise, concertazioni (ne parlavano Brutti e Fanfani), siamo disponibili, è il nostro modo d'essere, noi siamo abituati a motivare le nostre decisioni, per cui è naturale farlo, non riusciamo a parlare per slogan. I giornalisti ci rimproverano in continuazione di essere cattivi comunicatori, perché non diciamo se non una volta ogni mille anni la battuta che esce anche sui giornali, però normalmente siamo cattivi comunicatori perché non siamo abituati a parlare per slogan. Noi siamo abituati a ragionare, a spiegare, ad argomentare, perché è la nostra forma mentale e vogliamo continuare ad essere così. Però una cosa non ci si può chiedere, non la faremo mai come singoli magistrati né come Associazione nazionale magistrati, cioè arretrare rispetto al nostro dovere di applicare la legge in modo eguale nei confronti di tutti.

GIUSEPPE TERRANOVA - GIUSEPPE FERRI jr.
GIANVITO GIANNELLI - FABRIZIO GUERRERA
MICHELE PERRINO - BRUNO SASSANI (a cura di)

LA NUOVA LEGGE FALLIMENTARE ANNOTATA

pp. XVIII + 494 - € 38,00

VINCENZO CERULLI IRELLI (a cura di)

**LA DISCIPLINA GENERALE
DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

pp. XX + 476 - € 38,00

CESARE PINELLI

FORME DI STATO E FORME DI GOVERNO

CORSO DI DIRITTO COSTITUZIONALE COMPARATO

pp. XVI + 336 - € 28,00

ROBERTO ISOTTON

CRIMEN IN ITINERE

PROFILI DELLA DISCIPLINA DEL TENTATIVO
DAL DIRITTO COMUNE ALLE CODIFICAZIONI PENALI

pp. XXVIII + 536 - € 45,00

ROBERTA CATALANO

**ESPOSIZIONE ALLE ONDE ELETTROMAGNETICHE
E TUTELA DELLA PERSONA**

ELETTRODOTTI ED ANTENNE PER TELECOMUNICAZIONI

pp. XVI + 200 - € 18,00

GUSTAVO PANSINI - ADOLFO SCALFATI (a cura di)

IL MANDATO D'ARRESTO EUROPEO

pp. XII + 308 - € 25,00

RIVISTA CRITICA DEL DIRITTO PRIVATO

TRIMESTRALE DIRETTO DA STEFANO RODOTÀ
ABBONAMENTO ANNUO € 60,00 - SINGOLO FASCICOLO € 18,00

RASSEGNA PARLAMENTARE

TRIMESTRALE DELL'ISLE - ISTITUTO PER LA DOCUMENTAZIONE
E GLI STUDI LEGISLATIVI

ABBONAMENTO ANNUO € 78,00 - SINGOLO FASCICOLO € 20,00

Jovene editore
tel. (+39) 081 552 10 19 - fax (+39) 081 552 06 87
web site: www.jovene.it e-mail: info@jovene.it



PUBBLICAZIONI JOVENE

Il XXVIII Congresso dell'Associazione nazionale magistrati ha coinciso con la fase finale di una legislatura scandita da un'incessante opera di delegittimazione dei magistrati e da leggi che hanno suscitato critiche ferme ed argomentate dell'intera magistratura.

In particolare, con la controriforma dell'Ordinamento Giudiziario sono stati revocati in dubbio, e ripetutamente violati, i principi costituzionali che regolano l'assetto della magistratura ed è stata disegnata la figura di un magistrato "burocrate", tutto ripiegato sui suoi interessi di carriera, separato e distante dalla società civile. Al punto che ritorna, oggi, di attualità l'alternativa "magistrati o funzionari", lucidamente prospettata da Giuseppe Maranini nel lontano 1962.

Nel contempo sono state approvate leggi che hanno compromesso la residua funzionalità della giustizia, sono diminuite le risorse destinate all'amministrazione giudiziaria ed è stata resa sempre più difficile la tutela dei diritti.

L'Associazione nazionale magistrati è consapevole della necessità di una vera riforma dell'Ordinamento Giudiziario conforme alla Costituzione e d'interventi che restituiscano coerenza ed efficienza al processo civile e penale con l'obiettivo di assicurarne la ragionevole durata.

E per questo ha esposto nel Congresso idee e proposte rivolte a rendere più celere ed efficace la giustizia e a rinnovare, in armonia con il dettato costituzionale, l'Ordinamento Giudiziario.

€ 28,00

ISBN 88-243-1627-1



9 788824 316279