



A cura di
Edmondo Bruti Liberati
Luca Palamara

Cento anni **di Associazione** **magistrati**



IPSOA
Gruppo Wolters Kluwer

SOMMARIO

Presentazione - L'associazionismo giudiziario tra passato e futuro	
<i>di Luca Palamara</i>	IX

Parte I

Associazione magistrati: un secolo di storia

L'Associazione dei magistrati italiani	
<i>di Edmondo Bruti Liberati</i>	3
1945-1969. Magistrati, Associazione e correnti nelle pagine de <i>La Magistratura</i>	
<i>di Giovanni Mammone</i>	27
La magistratura nel primo dopoguerra: alla ricerca del "modello italiano"	
<i>di Fernando Venturini</i>	54
Il centenario dell'Associazione magistrati. I documenti e la memoria	
<i>di Marcello Marinari</i>	77
Documenti	83
La presenza delle donne nella magistratura italiana	
<i>di Gabriella Luccioli</i>	101
Il codice etico dei magistrati italiani: un esempio per l'Europa	
<i>di Raffaele Sabato</i>	106
Codice etico dell'Associazione nazionale magistrati	114
L'Associazione nazionale magistrati e l'Europa	
<i>di Raffaele Sabato</i>	119

Parte II
Relazioni introduttive dei Congressi nazionali dell'Anm
dal 1982 al 2008

XVII Congresso - Mondovì, 1982 - “Magistrati e potere”	
<i>Relazione introduttiva di Adolfo Beria di Argentine</i>	131
XVIII Congresso - Viareggio, 1985 - “Potere giurisdizionale e garanzie dei cittadini”	
<i>Relazione introduttiva di Alessandro Criscuolo</i>	138
XIX Congresso - Genova, 1987 - “Valori e garanzie della giurisdizione - Responsabilità del magistrato - Ruolo dell'Associazione nazionale magistrati”	
<i>Relazione introduttiva di Alessandro Criscuolo</i>	141
XX Congresso - Perugia, 1989 - “La giustizia per il cittadino: professionalità, indipendenza, responsabilità dei magistrati e Consiglio superiore della magistratura”	
<i>Relazione introduttiva di Raffaele Bertoni</i>	147
XXI Congresso - Vasto, 1991	
<i>Mozione conclusiva</i>	157
XXII Congresso - Milano-Como, 1993 - “Giurisdizione e politica tra presente e futuro delle istituzioni”	
<i>Relazione introduttiva di Mario Cicala</i>	161
XXIII Congresso - Taormina, 1996 - “Governo della giustizia e autogoverno dei giudici”	
<i>Relazione introduttiva di Antonio Germano Abbate</i>	166
XXIV Congresso - Roma, 1998 - “Giustizia e riforme costituzionali”	
<i>Relazione introduttiva di Elena Paciotti</i>	181
XXV Congresso - Roma, 2000 - “Effettività dei diritti ed efficacia delle decisioni nell'ordinamento costituzionale italiano di fronte alla sfida europea”	
<i>Relazione introduttiva di Mario Cicala</i>	191

XXVI Congresso - Salerno, 2002 - “Tempi e qualità della giustizia”

Relazione introduttiva di Giuseppe Gennaro 199

XXVII Congresso - Venezia, 2004 - “Giustizia più efficiente e indipendenza della magistratura a garanzia dei cittadini”

Relazione introduttiva di Edmondo Bruti Liberati 217

XXVIII Congresso - Roma, 2006 - “Efficienza della giustizia e difesa della Costituzione: magistrati e non ‘burocrati’ per la tutela dei diritti”

Relazione introduttiva di Ciro Riviezzo 264

XXIX Congresso - Roma, 2008 - “Un progetto per la giustizia”

Relazione introduttiva di Luca Palamara 280

I presidenti e i segretari generali dell’Anm dal 1946 al 2009 303

Presentazione

L'associazionismo giudiziario tra passato e futuro

Luca Palamara

Cento anni di associazione rappresentano un momento storico, che suscita forti emozioni e un sentimento di orgoglio di appartenenza.

Vogliamo celebrare il centenario con questa pubblicazione, che si suddivide in due parti: la prima contiene saggi di colleghi e studiosi della materia, ai quali rivolgo l'apprezzamento e il ringraziamento per il contributo importante e generoso; la seconda parte ripropone le relazioni introduttive dei congressi dell'Anm dal 1982 fino allo scorso anno.

Lo scopo di questo libro è quello di fornire al lettore un quadro sostanzialmente completo delle principali vicende che hanno caratterizzato la storia della magistratura associata in Italia.

Siamo partiti dalle origini della nostra associazione e precisamente dall'aprile 1904, allorquando un gruppo di pretori di Trani, "magistrati in sott'ordine" di provincia, secondo la definizione del tempo, decideva di sottoscrivere un proclama per rivendicare la dignità della funzione e la possibilità di rendere giustizia nelle controversie "minori" e, quindi, nelle quotidiane vicende dei cittadini comuni.

Questo documento, meglio conosciuto come Proclama di Trani, può essere considerato il prodromo della successiva costituzione dell'Associazione generale dei magistrati italiani, avvenuta a Milano il 13 giugno del 1909, e che oggi celebriamo.

La storia secolare dell'associazionismo può essere, approssimativamente, suddivisa in quattro fasi:

- la prima si colloca tra l'epoca liberale e il fascismo, ed è caratterizzata dalle prime forme di rivendicazione della magistratura associata (su questo periodo storico rinvio al fondamentale saggio di Ferdinando Venturini, nella prima parte di questo volume);
- la seconda fase è caratterizzata dal rifiuto dei dirigenti dell'Agmi di trasformare l'associazione in sindacato fascista, culminato nella delibera di scioglimento approvata dall'assemblea generale del 21 dicembre 1925; l'ultimo numero de *La Magistratura* prima di interrompere le pubblicazioni, datato 15 gennaio 1926, si apre con l'editoriale non firmato, dal titolo *L'idea che non muore*. Alla fine dello stesso anno, con Regio decreto 16 dicembre 1926, vengono destituiti dalla magistratura i più noti dirigenti dell'Associazione, a cominciare dal segretario generale Vincenzo Chieppa;

- la terza fase inizia il 21 ottobre del 1945, allorquando alla caduta del fascismo si ricostituisce immediatamente l'Associazione nazionale magistrati italiani: l'assemblea del 3 novembre 1946 approva lo statuto della nuova Associazione, che si proclama apolitica e asindacale. Il contributo dell'Anmi e dei suoi dirigenti all'elaborazione della Carta costituzionale per la parte riguardante l'ordinamento giudiziario è unanimemente riconosciuto; altrettanto importante è il contributo per l'affermazione del principio di indipendenza della magistratura dal potere esecutivo. Tra il 1947 e il 1958 l'attività della magistratura associata si concentra, in particolare, sul superamento della distinzione tra "magistratura alta" e "magistratura bassa" (e quindi sul superamento della distinzione in gradi, tramite l'accentuazione egualitaria e anti-gerarchica), sulle rivendicazioni economiche e infine sull'attuazione della Carta costituzionale e del Csm, che ancora oggi rappresenta la garanzia di sottrazione dell'ordine giudiziario all'influenza del potere esecutivo;

- la quarta fase è caratterizzata dalla nascita delle correnti. Sul finire degli anni Cinquanta, la formazione di liste contrapposte per l'elezione al Comitato direttivo centrale porta progressivamente alla formazione di gruppi dotati di un'autonoma visione dei problemi ordinamentali e della magistratura. Da questo momento l'Associazione, a parte la temporanea uscita di un gruppo di magistrati per fondare l'Umi, resta unitaria; ma al suo interno gravita una pluralità di associazioni che caratterizza in maniera decisiva la vita dell'associazione stessa. In questo periodo una svolta storica all'interno della magistratura è rappresentata dal Congresso di Gardone del 1965, che afferma la definitiva e totale adesione della magistratura alla complessiva tavola dei valori consacrati nella Costituzione.

Mi piace, inoltre, sottolineare due importanti contributi che caratterizzano la prima parte di questo libro, dedicati l'uno alla fondamentale presenza delle donne in magistratura, l'altro all'associazionismo dei magistrati in Europa, che testimonia l'attenzione dei giudici italiani per adottare, nell'ambito delle proprie competenze, i provvedimenti necessari all'attuazione dell'obbligo di collaborazione sancito dall'articolo 10 del Trattato dell'Unione europea, per il perseguimento dei risultati giuridici voluti dal diritto sovranazionale.

Svolta questa premessa, ritengo che il Centenario debba costituire l'occasione per svolgere alcune considerazioni non solo sul passato, ma anche sul presente e il futuro; per interrogarsi sullo stato dell'associazionismo giudiziario in Italia e sulle sue prospettive.

Le prospettive dell'associazionismo giudiziario

Nonostante oggi si discuta molto della crisi dell'associazionismo giudiziario in Italia, è importante evidenziare che l'Associazione nazionale magistrati rappresenta, di fatto, tutta la magistratura professionale, perché ad essa aderisce l'intera compagine sociale: il 93,81 per cento dei magistrati (8339 iscritti su 8889 magistrati in servizio a fine maggio 2009; e tra gli iscritti, ben 2250 entrati in magistratura dopo il 1995).

In prospettiva, occorre stabilire il ruolo dell'Anm nel mutato scenario socio-politico del Paese, del quale, inevitabilmente, l'Associazione finisce per essere lo specchio. A mio avviso l'Anm, che certamente è *anche* un sindacato, non può però svolgere un mero ruolo sindacale. È vero, infatti, che tra i suoi scopi rientra quello di garantire la dignità della funzione, il cui esercizio richiede un concreto sostegno organizzativo; ma la sua forza e la sua credibilità si fondano innanzitutto sull'impegno alla tutela dell'assetto costituzionale della magistratura e all'attuazione di un sistema giudiziario funzionale, secondo le esigenze di uno stato democratico di diritto.

Ma il ruolo dell'Associazione non è neppure quello di una corporazione. Ciò riproporrebbe l'idea di una casta, di uno *status* privilegiato del magistrato, e comporterebbe la difesa aprioristica di qualsiasi appartenente all'ordine giudiziario, anche nelle situazioni che denotano scarsa professionalità, negligenza, opacità di comportamenti.

Fare il magistrato richiede impegno nella ricostruzione dei fatti e per l'applicazione ad essi della regola di diritto; il risultato di questa ricerca si misura nelle aule giudiziarie, nei provvedimenti giurisdizionali adottati nei processi e con le sentenze definitive. Fuori dalle regole e dai vincoli del processo, è illusorio che la magistratura possa svolgere realmente ed efficacemente il ruolo che le appartiene: garantire il rispetto della legge violata, accertando i fatti e sanzionando i comportamenti. Abbiamo bisogno di magistrati professionalmente attrezzati, ai quali sia garantita la libertà di interpretare le leggi a tutela dei cittadini, e che operino con gli strumenti messi a disposizione dal processo.

Dunque, non un mero sindacato, né una mera corporazione, l'Anm: ma una libera associazione di magistrati, che sappia essere voce importante e credibile nel Paese, rappresenti il comune sentire di tutta la magistratura e il suo contributo di scienza ed esperienza nell'elaborazione delle riforme legislative sui temi della giustizia.

La garanzia dell'eguaglianza dei diritti dei cittadini è l'unico fondamento della nostra indipendenza. Ed è il primo valore al quale si ispira l'Associazione. Nei rapporti con la politica, e quindi sul versante esterno alla magistratura, l'obiettivo principale è rappresentato dall'ammodernamento di un

processo che si svolga in tempi ragionevoli, nel rispetto della promessa costituzionale affermata dall'articolo 111 della Costituzione.

Per queste ragioni abbiamo chiesto alla politica di dare priorità assoluta al miglioramento e al funzionamento del servizio giustizia, nell'interesse di tutti i cittadini. Abbiamo formulato proposte tanto nel settore civile, quanto nel settore penale e nell'organizzazione giudiziaria, per risolvere la gravissima crisi di efficienza e di funzionalità in cui versa il sistema giudiziario italiano, e ormai sfociata in crisi di credibilità della giustizia.

Con specifico riferimento all'organizzazione giudiziaria, è indifferibile razionalizzare le piante organiche e la cosiddetta geografia giudiziaria: ridurre gli uffici del giudice di pace e accorpare i piccoli tribunali, secondo le linee di un progetto già elaborato dall'Associazione.

Lo ripeto: nessuna chiusura corporativa, ma volontà di contribuire a migliorare l'attuale sistema, confrontandoci con la politica su tutti gli strumenti in grado di realizzare l'obiettivo, all'unica condizione di non intaccare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

Purtroppo, il dibattito sulla giustizia si concentra spesso sulle riforme costituzionali della magistratura, e in particolare sulla pretesa necessità di separare le carriere, rivedere il principio di obbligatorietà dell'azione penale, modificare il Consiglio superiore della magistratura.

Anche su questo punto bisogna essere molto chiari: la difesa dei valori costituzionali è nel patrimonio genetico dell'Anm, perché l'attuale assetto costituzionale garantisce l'autonomia e l'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato. Per i magistrati questo è un valore condiviso, sul quale si fonda ancora oggi la ragione dello stare insieme in un'associazione unitaria, anche quando la dialettica interna e le diversità di vedute su temi particolari determinano la formazione di giunte non unitarie, come quella che ho l'onore di presiedere.

Oggi come ieri, il rapporto tra la magistratura e gli altri poteri dovrebbe accantonare polemiche e antagonismi, e concentrarsi nella collaborazione per individuare strumenti di politica giudiziaria capaci di risolvere la crisi che ormai da troppo tempo travaglia l'amministrazione della giustizia.

L'Anm si riconosce nei principi di leale collaborazione e rispetto reciproco fra tutte le istituzioni; per questo ritiene inaccettabili invettive di carattere personale nei confronti di singoli magistrati, da parte di esponenti politici e di governo. La critica dei provvedimenti giudiziari è sempre legittima; quel che è grave è mettere in dubbio non il merito dei provvedimenti, ma l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. Ogni giorno i Tribunali della Repubblica decidono della libertà e della responsabilità di persone accusate anche di gravi delitti. La credibilità di tali provvedimenti è un pilastro irrinun-

ciabile del sistema democratico e del corretto vivere civile. Per questo va tutelata.

Sul versante interno, invece, l'Associazione deve saper interpretare i problemi reali dell'essere magistrati, la loro condizione lavorativa, le carenze strutturali, la mancanza di adeguati supporti amministrativi, lo stato degli uffici giudiziari del Sud, la questione della mobilità.

Nelle attuali condizioni del sistema, il continuo aumento della domanda di giustizia fa del magistrato l'anello debole della catena, sul quale si concentrano le insoddisfazioni della collettività. Occorre perciò valutare la laboriosità dei magistrati attraverso un lavoro serio, approfondito, sulla base di analisi statistiche e organizzative delle diverse realtà giudiziarie, per individuare *standard* di produttività che tengano conto dei contesti territoriali e dei mestieri del giudice.

La magistratura non deve affrontare in maniera isolata questa grave situazione di disagio, ma condividere questi problemi con le altre componenti del pianeta giustizia. Per questo motivo, il 5 maggio 2009, abbiamo organizzato la Giornata nazionale per la giustizia: per la prima volta tutti gli operatori della giustizia - dalle altre magistrature, all'avvocatura, al personale amministrativo e ai dirigenti - hanno analizzato insieme ai magistrati ordinari le disfunzioni del sistema, e formulato proposte concrete per migliorarlo.

L'autoriforma della magistratura

Il futuro dell'associazionismo giudiziario, oltre alla difesa dei valori costituzionali, passa attraverso la necessità di saper affrontare il cambiamento in atto nella magistratura.

La recente riforma dell'ordinamento giudiziario e l'interpretazione costituzionalmente orientata che ne ha dato il Consiglio superiore della magistratura hanno segnato il superamento del sistema di progressione in carriera fondato sulla mera anzianità, l'assenza di controlli e quindi, inevitabilmente, la protezione dell'associato.

Oggi, invece, sia per gli incarichi direttivi che per la progressione in carriera occorre privilegiare le attitudini, quindi il merito e la professionalità. Tutto questo ha determinato un radicale mutamento culturale all'interno dell'Associazione. È questa la vera sfida che dobbiamo affrontare.

Mi soffermerò fra poco sul fatto che la dialettica e il pluralismo tra i gruppi associativi rappresentano un bene insopprimibile, perché costituiscono libertà di espressione del pensiero ed esprimono i diversi modi di atteggiarsi di ciascun magistrato all'interno dell'ordine giudiziario. Ma esistono temi sui quali occorre un patto comune per superare le logiche di appartenenza; e questi temi riguardano oggi gli incarichi direttivi, i controlli sulla

professionalità, gli incarichi extragiudiziari e più in generale le “carriere” dei magistrati.

Con riferimento in particolare agli incarichi direttivi, va riconosciuto al Csm di aver avviato un percorso teso a privilegiare il merito e la professionalità. Ma bisogna continuare a passare dalle parole ai fatti, perché vi sono altri temi, come la questione morale in magistratura, che si affrontano proprio partendo dalle nomine degli uffici direttivi.

L’esigenza di premiare le attitudini e il merito, individuando parametri inoppugnabili - e quindi attraverso un corretto circuito di informazioni - è conforme al bisogno di efficienza del sistema ed alle esigenze di trasparenza che oggi vengono richieste al Csm. Non possono essere ignorate le accuse rivolte al ruolo delle correnti nell’occupazione di ogni spazio dell’autogoverno e della vita associativa: perciò occorre un impegno comune affinché le correnti siano solamente espressione delle diverse sensibilità culturali nell’Anm.

Tutto questo è necessario per evitare, da un lato, che l’opinione pubblica continui a percepire le nostre dinamiche interne come quelle tipiche di un corpo politico; dall’altro lato, la disaffezione di quei giovani magistrati che, spaventati dal rischio dell’etichettatura politica, considerino incompatibili con l’indipendenza nell’esercizio della giurisdizione la vita nei gruppi associativi e le contrapposizioni che essa può determinare.

Ma le correnti hanno bisogno dei magistrati, della loro vigile, attenta, informata partecipazione, nonché della cultura della giurisdizione anche nel governo interno. Solo una diffusa presa di coscienza dei magistrati sulla necessità di impegnarsi in Associazione, secondo un modello di partecipazione in cui la legittimazione alla rappresentanza provenga dai colleghi e dagli uffici giudiziari, potrà offrire al sistema nuovo entusiasmo, unità di intenti e democrazia.

In tema di controlli sulla professionalità, vogliamo essere gelosi custodi del potere diffuso tra i magistrati. Ma *potere diffuso* non può significare solo autonomia e indipendenza: deve comportare anche assunzione di responsabilità, e quindi deve comportare un efficace sistema di controlli, non solo interni al processo, ma anche esterni sulla professionalità. Controlli doverosamente seri ed efficaci, grazie al circuito di informazioni nelle sedi periferiche e al fondamentale ruolo svolto dai Consigli giudiziari.

Solo vincendo la sfida della professionalità potremo avere magistrati attrezzati professionalmente, anche nello svolgimento di delicate indagini, soprattutto quelle che toccano il potere e sono spesso all’origine di un malinteso contrasto tra magistratura e politica.

I giovani magistrati e la c.d. desertificazione delle Procure

Si deve riconoscere una nuova centralità al significato dell'essere giovani magistrati, spesso destinati proprio nelle sedi più disagiate e desertificate, in realtà territoriali nuove e lontane dalla propria casa.

L'azione associativa deve saper rappresentare i problemi concreti dei giovani colleghi, nel quotidiano svolgimento delle funzioni; quindi, deve essere attenta alle assegnazioni non trasparenti, ai dirigenti autoritari, alle prassi, alle organizzazioni inefficienti degli uffici, causa di lungaggini processuali; alle regole sui trasferimenti, nonché alla questione retributiva.

Il divieto assoluto di destinare i magistrati al termine del tirocinio, a funzioni requirenti o giudicanti monocratiche penali, sta portando la giustizia italiana - come purtroppo avevamo previsto - in una situazione drammatica ed emergenziale. Molti uffici di Procura, che da sempre si sono retti su un organico composto in massima parte, se non esclusivamente, da magistrati di prima nomina, sono ormai deserti. È questa la vera emergenza del momento. Gli incentivi economici e di carriera, recentemente introdotti dal legislatore, hanno fornito, grazie anche al forte senso di responsabilità di molti magistrati, la possibilità di risolvere in via del tutto provvisoria le situazioni più critiche. Purtroppo non c'è bisogno di essere cattivi profeti per affermare che se non si interviene su nodi strutturali, di cui sopra ho parlato, la situazione è fatalmente destinata a riprodursi nella sua drammaticità in altre sedi con modalità analoghe.

Anche in questo caso la magistratura associata ha avanzato proposte precise e concrete per trovare rimedi e correttivi a una norma che rischia di determinare il collasso dell'intera struttura giudiziaria. E non vogliamo essere soli ad affrontare questa situazione emergenziale. Il 5 maggio scorso, nella già ricordata Giornata per la giustizia, abbiamo idealmente stipulato un patto tra magistratura, imprese, sindacati e una parte importante dell'avvocatura, per chiedere al governo e al Ministro della Giustizia un intervento immediato ed efficace per scongiurare la paralisi di molte sedi giudiziarie. Questo messaggio forte, inedito per le adesioni ricevute, è stato "sottoscritto" dall'Associazione nazionale magistrati con il presidente di Confindustria, Emma Marcegaglia, il segretario generale della Cgil, Guglielmo Epifani, e il presidente dell'Oua, Maurizio De Tilla. Nei prossimi mesi sarà nostro dovere operare affinché questo patto ideale si trasformi in azione concreta ed efficace.

Il Centenario è anche l'occasione solenne e doverosa per rivolgere un pensiero riconoscente a tutti i magistrati italiani che, lungo il secolo, hanno saputo affrontare le ricorrenti emergenze del terrorismo, della mafia, della corruzione; a tutti coloro che quotidianamente sono chiamati a fronteggiare

le diverse forme di criminalità (da quella di strada, che crea insicurezza nei cittadini, a quella organizzata, sempre più agguerrita e invasiva, fino alla criminalità economica) e il continuo aumento della domanda di giustizia nel settore civile.

Un particolare pensiero desidero rivolgere ai colleghi caduti nell'espletamento delle loro funzioni; e tra loro mi sia permesso di ricordare mio padre, Rocco Palamara. Sono i magistrati che hanno dedicato la propria vita alle istituzioni democratiche, combattendo l'illegalità a difesa dei diritti. Per tutti noi devono rimanere un modello indelebile.

Nella sede della nostra Associazione, e precisamente nella sala che ospita le sedute del Comitato direttivo centrale, è affisso un quadro con i nomi di tutti i colleghi barbaramente uccisi, e che voglio singolarmente nominare, perché ne sia fatta memoria anche in questo volume sulla nostra storia:

Emilio Alessandrini
Mario Amato
Paolo Borsellino
Bruno Caccia
Fedele Calvosa
Rocco Chinnici
Gian Giacomo Ciaccio Montalto
Francesco Coco
Gaetano Costa
Giovanni Falcone
Francesco Ferlino
Guido Galli
Alberto Giacomelli
Nicola Giacumbi
Rosario Livatino
Girolamo Minervini
Francesca Morvillo
Vittorio Occorsio
Riccardo Palma
Antonino Saetta
Pietro Scaglione
Antonio Scopelliti
Girolamo Tartaglione
Cesare Terranova.

Siamo tutti consapevoli dei disagi che derivano da una giustizia che non fornisce pronte risposte: se, da una parte, ho dedicato il mio pensiero ai magistrati che ogni giorno tentano di fare il loro dovere, dall'altra è doveroso

ricordare che la nostra funzione è rivolta al cittadino che, alla sofferenza per un diritto negato o atteso, aggiunge la sofferenza per i ritardi di un sistema, del cui malfunzionamento abbiamo piena coscienza. Per questo, l'obiettivo dell'Anm è un sempre maggiore impegno per contribuire a una giustizia migliore, che dia risposte sollecite alle domande di giustizia provenienti dai cittadini.

Ringraziamenti

Desidero ringraziare quanti hanno reso possibile la celebrazione del Centenario dell'Associazione magistrati, e in particolare le istituzioni: il Comune di Roma, la Provincia di Roma e la Regione Lazio.

Un ringraziamento del tutto particolare e non formale al Comitato scientifico che ha definito l'impostazione di questo volume: Edmondo Bruti Liberati, Gioacchino Izzo, Giovanni Mammone e Marcello Marinari.

Marilena Riesi ha revisionato e impaginato i testi, con la consueta cura e attenzione.

L'Archivio storico della Presidenza della Repubblica, con la sovrintendente Paola Carucci e i suoi collaboratori, ha offerto importanti documenti fotografici sugli incontri dei Presidenti della Repubblica con i rappresentanti dell'Anm.

Ringrazio infine i collaboratori dell'Associazione nazionale magistrati: l'ufficio stampa, con Angelo Ciancarella, e la segreteria, con Cristina Carli, Emanuela Setzu e Monica Vari. (*L.P.*)

PARTE I

ASSOCIAZIONE MAGISTRATI:
UN SECOLO DI STORIA

L'Associazione dei magistrati italiani

di Edmondo Bruti Liberati

1. Le origini e l'autoscioglimento del 1925

L'Associazione nazionale magistrati conta oggi, giugno 2009, nel centenario della fondazione, 8339 iscritti su un totale di 8889 magistrati in servizio. Un secolo fa, nel 1909, viene fondata a Milano l'associazione dei magistrati italiani, allora con la denominazione Associazione Generale tra i Magistrati Italiani, all'esito di un fermento che aveva preso le mosse sin dai primi anni del secolo¹. Passaggio decisivo è ritenuto il documento, poi noto come "Proclama di Trani", sottoscritto nell'aprile del 1904 da 116 magistrati, in servizio nel distretto della Corte di Appello di Trani. È un appello diretto al Capo del governo ed al Ministro della Giustizia, con il quale si sollecita la riforma dell'ordinamento giudiziario. Il documento, che rappresenta la prima iniziativa collettiva di magistrati, viene pubblicato con grande risalto dal Corriere giudiziario, un settimanale di vita forense fondato nel 1901 da tre giovani avvocati romani. In breve tempo sono raccolte su quel testo 350 adesioni da tutta Italia, a testimonianza dei fermenti che si muovono soprattutto nella "bassa magistratura", sia in ordine a rivendicazioni economiche

¹ Fondamentale per il primo periodo di vita dell'Associazione, F. Venturini, *Un "sindacato" di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione Generale tra i Magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, Il Mulino, 1987. Sulle vicende dell'associazionismo giudiziario italiano si rinvia anzitutto alle sintetiche, ma puntualissime osservazioni di A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, Einaudi, 1990, 3° ed., p. 50 ss. e, dello stesso A., *Introduzione a L'ordinamento giudiziario*, Bologna, Il Mulino, 1974; nonché E. Moriondo, *L'ideologia della magistratura in Italia*, Bari, Laterza, 1967; I. Micelisopo, *L'Associazione Nazionale Magistrati Italiani*, in *Il Ponte*, 1968, n. 6-7, p. 759 ss.; G. Moech, *La giustizia in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1970; G. Fiorucci, *Cronache della magistratura italiana (1941-1958)*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1972, n. 15, p. 67 ss. e n. 18, p. 79 ss.; E.R. Papa, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Padova, Marsilio, 1973; R. Canosa e P. Federico, *La magistratura in Italia dal 1945 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1974; G. Giacobbe, *L'associazionismo tra i magistrati nella prospettiva del nuovo ruolo del giudice*, in *Giust. e Cost.*, 1975, n. 2, p. 35 ss.; G. Cotturri, *Associazionismo e politica nella magistratura*, in *Democrazia e dir.*, 1977, p. 493 ss.; S. Senese, *Relazione in Atti del seminario su "La magistratura italiana nel sistema politico e nell'ordinamento costituzionale"*, Milano, Giuffrè, 1978, p. 4 ss.; D. Pulitanò, *Giudice negli anni '70. Un'esperienza di magistratura democratica*, Bari, De Donato, 1977; D. Pulitanò, *Associazionismo tra magistrati e funzione giudiziaria*, in *Democrazia e dir.*, n. 4, 1978, p. 615 ss.; F. Scalabrino, *Lo sciopero dei magistrati del 1947*, in *Questione Giustizia*, 1984, n. 1, p. 219 ss.; S. Pappalardo, *Gli iconoclasti (Magistratura Democratica nel quadro della Associazione nazionale magistrati)*, Milano, Franco Angeli, 1987; C. Guarnieri, *Magistratura e politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1992; V. Zagrebelsky, *La magistratura ordinaria dalla Costituzione ad oggi*, in *Storia d'Italia, Annali 14, Legge, diritto, giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998, p. 713 ss.; G. Palombarini, *Giudici a sinistra*, Napoli, ESI, 2000; L. Pepino, *Appunti per una storia di magistratura democratica*, in *Questione Giustizia*, n. 1, 2002, p. 11 ss.; G. Scarpari, *I magistrati, il fascismo e la guerra*, in *Questione Giustizia*, 2008, n. 2, p. 71 ss. Mi sia consentito rinviare anche a E. Bruti Liberati, *La magistratura dalla attuazione della Costituzione agli anni '90*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. 3/II, Torino, Einaudi, 1997, p. 141 ss.

che a riforme di ordinamento. La risposta del governo è in una duplice direzione: sanzioni disciplinari e concessione di modesti aumenti di stipendio. Ma un processo è ormai innescato. Il *Corriere giudiziario*, che si fa sostenitore attivo del movimento, ospita numerosi contributi di magistrati, che ormai prospettano l'esigenza di costituire un'organizzazione e di indire un congresso.

I tempi sono ormai maturi e il 13 giugno 1909, a Milano, quarantaquattro magistrati raccogliendo gli spunti di questo dibattito, fondano l'Associazione Generale fra i Magistrati d'Italia: nel settembre 1911 i soci ammontano già a 1700 per raggiungere nell'aprile 1914 il numero di 2067². Nel 1911 si tiene, a Roma, il primo "Congresso Nazionale della Magistratura", la cui laboriosa organizzazione aveva preso le mosse sin dal 1906. Il Congresso si svolge in una sala di Castel Sant'Angelo; i partecipanti sono 592.

Già nello statuto provvisorio dell'Agmi ci si era affrettati a proclamare: «È escluso ogni carattere e fine politico»; d'altronde nella neonata associazione prevalsero ben presto posizioni moderate. Tuttavia questi fermenti associativi già da diversi anni avevano vivamente preoccupato e l'"alta magistratura" e l'esecutivo. Luigi Lucchini, presidente di sezione della Corte di Cassazione di Roma, professore universitario e deputato, sulla *Rivista penale* da lui diretta assume un atteggiamento nettamente critico verso questo fenomeno. In particolare è significativa l'ostilità netta mostrata dal Guardasigilli V.E. Orlando. Il 14 agosto 1907 il Ministro aveva diramato una circolare ai capi delle Corti nella quale rilevava con rammarico la diffusione tra i magistrati del «costume di pubblicamente interloquire intorno a questioni attinenti l'esercizio dell'ufficio loro, sia sotto forma di interviste, sia con lettere o con articoli» e concludeva minacciando sanzioni in caso di abusi. Lo stesso Ministro in un'intervista al *Corriere d'Italia* del 23 agosto 1909 a proposito della fondazione dell'Agmi, dopo aver espresso «dubbi gravissimi sulla possibilità che l'iniziativa produca frutti utili e degni», affronta senza infingimenti un nodo centrale: «la magistratura italiana ha una costituzione rigorosamente gerarchica... la gerarchia ne costituisce l'essenza». E dunque, proseguiva il Ministro, «delle due l'una: o questa associazione non riprodurrà in sé tutti i vari gradi della magistratura e allora... scarsa ne sarà l'autorità e temibili saranno i conflitti del contrapporsi di una magistratura minore ver-

² In questa fase tra i protagonisti più attivi è Ettore Casati (1887-1945), magistrato dalla significativa carriera: «Pervenuto nel 1924 alla Corte di Cassazione unificata, ne divenne nel 1941 il Primo presidente succedendo a Mariano D'Amelio. Nel 1943 rifiutò di giurare fedeltà alla repubblica di Salò, e, raggiunto avventurosamente il governo di Salerno, fu ministro guardasigilli nel primo ministero Badoglio dal 15 febbraio al 22 aprile del 1944, distinguendosi per la volontà di giungere ad una effettiva epurazione degli elementi fascisti dall'apparato dello Stato». Così F. Venturini, *op. cit.*, p. 94.

so quella maggiore che ha funzioni direttive; o invece questa fusione avviene, e allora la discussione da pari a pari (e un'associazione non si concepisce se non sulle basi di una perfetta eguaglianza tra i soci)... con quella vivacità che contraddistingue il nostro temperamento latino, fra un uditore ed un Primo presidente di Cassazione, difficilmente si può credere che non danneggi la dignità e l'autorità di quest'ultimo». Ed ancora dichiarava il ministro Orlando all'intervistatore: «Una delle funzioni essenziali del fenomeno associativo sta nella combattività delle associazioni stesse... Sotto questo aspetto, ella già intende come sia indifferente la considerazione che una eventuale associazione fra magistrati si dichiara (e come potrebbe essere diversamente?) apolitica. Lasciamo anche stare che tutte le associazioni fra funzionari cominciano col porre detta affermazione, ma poi nella loro effettiva attività difficilmente vi si mantengono fedeli. Ma, ripeto, anche a prescindere da ciò, la discussione combattiva di idee, di tendenze, quando si svolge nel seno di funzionari, costituisce per se stesso un atto che ha valore ed efficienza politica nel largo senso di questa espressione»³. Il ministro Orlando coglie con grande puntualità (e se ne allarma) i caratteri essenziali del fenomeno associativo: la rottura della separatezza della casta, l'apertura alla politica, la messa in crisi del principio gerarchico e della stessa dipendenza della magistratura rispetto all'esecutivo.

Nella seduta di fondazione dell'Agmi Giovanni Sola, appena assunta la presidenza, esordisce osservando: «La magistratura italiana, già da tempo, sente il bisogno di uscire dal suo isolamento di fronte allo sviluppo economico e sociale del Paese e ai complessi problemi che tuttora gravano insoluti sugli ordinamenti della giustizia»⁴. Sono parole che, quasi testualmente, riecheggeranno, mezzo secolo dopo, in un momento di rinnovato vigore dell'esperienza associativa, al Congresso di Gardone.

Con il consolidamento del regime fascista si giunge allo scioglimento di tutte le libere associazioni e l'Agmi non può sopravvivere. Si riporta correntemente che l'Agmi fu sciolta nel 1925⁵, ma la realtà è significativamente più articolata. A seguito del rifiuto dei dirigenti dell'Agmi di trasformare l'associazione in sindacato fascista, l'assemblea generale tenuta il 21 dicembre 1925 delibera lo scioglimento dell'Agmi. L'ultimo numero de *La Magistratura* datato 15 gennaio 1926 pubblica un editoriale non firmato dal titolo *L'idea che non muore*. «Forse con un po' più di comprensione - come eufemi-

³ La circolare e l'intervista sono riportate da E.R. Papa, *op. cit.*, rispettivamente in Appendice prima, doc. 5, p. 219 e Appendice terza, doc. 56, p. 361.

⁴ Dal verbale della riunione, riportato in E.R. Papa, *op. cit.*, Appendice terza, doc. 57, p. 368.

⁵ Così, tra gli altri E. Moriondo, *op. cit.*, p. 27.

sticamente suol dirsi - non ci sarebbe stato impossibile organizzarsi una piccola vita senza gravi dilemmi e senza rischi, una piccola vita soffusa di tepide aurette, al sicuro dalle intemperie e protetta dalla nobiltà di qualche satrapia... La mezzafede non è il nostro forte: la 'vita a comodo' è troppo semplice per spiriti semplici come i nostri. Ecco perché abbiamo preferito morire». E forse in questo gesto di sfida la ragione della durezza mostrata dal regime, che con r.d. 16 dicembre 1926 destituisce dalla magistratura i più noti dirigenti dell'Associazione, a cominciare dal segretario generale Vincenzo Chieppa, verosimilmente autore dell'articolo citato⁶. La motivazione del Regio Decreto, pubblicato integralmente più avanti, è di straordinaria 'modernità': «l'associazione assunse un indirizzo antistatale...», i suoi dirigenti «avversarono [il governo] criticandone astiosamente gli atti...» e devono essere dispensati dal servizio perché «non offrono garanzia di un fedele adempimento dei loro doveri di ufficio e si sono posti in condizioni di incompatibilità con le direttive politiche del governo». Sono concetti non dissimili da quelli che risentiamo ad un secolo di distanza; la differenza è che oggi a tutelare i magistrati incompatibili «con le direttive politiche del governo» vi è la Costituzione e l'organo di garanzia da essa voluto, il Csm.

2. La magistratura, la democrazia e la Costituzione

L'Associazione nazionale magistrati che si ricostituisce, con questa nuova denominazione, alla caduta del fascismo, il 21 ottobre 1945, si proclama ispirata ai principi della apoliticità e asindacalità. Ma a dispetto delle proclamazioni di principio, come puntualmente aveva previsto trent'anni prima il ministro Orlando, l'Associazione porta avanti una sua ben precisa politica⁷. Il contributo dell'Anm e dei suoi dirigenti all'elaborazione della Costituzione per la parte riguardante l'ordinamento giudiziario è stato unanimemente sottolineato, ma spesso acriticamente valutato in blocco come positivo⁸. In re-

⁶ Su tutta questa vicenda vedi F. Venturini, *op. cit.*, pp. 263-287. Con il ristabilimento della democrazia Vincenzo Chieppa viene riassunto in magistratura ed è uno dei dirigenti della ricostituita Associazione dei magistrati.

⁷ Il postulato della apoliticità era così valorizzato che nel 1946 viene indetto dall'Associazione un referendum tra i soci per ribadirlo e precisarne i termini; cfr. sul punto, E. Moriondo, *op. cit.*, p. 114 ss.; S. Senese, *op. cit.*, p. 11. Ma il presidente dell'Anm, nel primo numero della rivista dell'Associazione, è costretto ad ammettere che «l'Associazione specialmente nell'attuale momento in cui tutti debbono concorrere alla riorganizzazione dello Stato, possa agitare problemi di alta importanza politica, se per politica si intende la ricerca del pubblico bene e se, come si è accennato, l'attuazione del programma comporta la soluzione di questioni che trascendono l'interesse personale ed interessano tutti i cittadini» (riportato in E. Moriondo, *op. cit.*, p. 118).

⁸ Si veda ad es. la valutazione di Mario Garavelli, *Le Associazioni dei magistrati*, in *Aggiornamenti sociali*, 1971, n. 7-8, p. 504: «La 'battaglia costituzionale' vide sostanzialmente vittoriosa la magistratura».

(segue)

altà senz'altro importante è il contributo dell'Anm per l'affermazione del principio di indipendenza della magistratura nei confronti del potere esecutivo. Ma si deve anche riconoscere che, per fortuna, i costituenti resistono alla gran parte delle sollecitazioni provenienti dai magistrati, che difendono l'organizzazione gerarchica con la Corte di Cassazione al vertice ed a questa avrebbero voluto attribuire il controllo di costituzionalità delle leggi; quanto al Csm lo si sarebbe voluto formato esclusivamente di magistrati con esclusione di ogni presenza di laici.

Due poli convivono da sempre nell'Anm: rivendicazione di indipendenza che pone l'Associazione in consonanza con i settori più avvertiti della cultura giuridico-istituzionale, ma insieme pesanti tributi ad una ideologia corporativa che tendono a tagliar fuori la magistratura dal vivo del dibattito nella società. Particolarmente indicativo della concezione corporativa è l'atteggiamento di rigida chiusura verso la critica delle sentenze e dei provvedimenti giudiziari, che è censurata in radice come lesiva dell'indipendenza del giudice⁹. Questo atteggiamento di chiusura, che segna a lungo l'ideologia associativa, determina il silenzio dell'Anm nei confronti della linea giurisprudenziale di congelamento della Costituzione, portata avanti con particolare vigore dalla Cassazione, ma anche da larga parte dei giudici di merito. L'omaggio alla Costituzione e ai nuovi valori della democrazia rimane a lungo formale e chiuso nei confini di una concezione dell'indipendenza come valore in sé. Ad un'adesione meno formale alla Costituzione si giunge attraverso la rivendicazione per l'entrata in funzione del Csm e per democratizzazione interna, assumendo come bandiera i principi per cui «i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzione» (art. 107 Cost.) e «i giudici sono soggetti soltanto alla legge» (art. 101 Cost.). Dai valori ancora legati alla struttura interna della corporazione, ma ora con una forte accentuazione egualitaria ed antigierarchica, il passo successivo sarà, in particolare con il Congresso di Gardone del 1965, verso l'apertura alla complessiva tavola di valori della Costituzione.

Per una puntuale ricostruzione critica di questa fase della vita dell'Anm si rinvia a S. Senese, *op. cit.*, p. 14 ss.

⁹ Il Comitato direttivo centrale dell'Anm nell'ordine del giorno pubblicato sul n. 3 del 1949 de *La Magistratura* «...osserva in linea di principio che nell'ordinamento dello Stato di diritto l'esercizio della funzione giurisdizionale, per la stessa sua natura, non può formare oggetto di sindacato se non da parte degli organi della giurisdizione nelle forme e nei limiti delle ordinarie impugnazioni; e che al di fuori di tale sindacato non può essere censurato il contenuto delle sentenze senza vulnerare l'indipendenza della magistratura e senza infirmare la tutela del libero convincimento del giudice». Per ulteriori riferimenti vedi R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 182 e nota 20; nonché S. Senese, *op. cit.*, pp. 10 e 24.

L'impegno nella sede associativa sui grandi problemi della giustizia, a dispetto della persistente cultura corporativa e della proclamata "apoliticità", costringe i magistrati ad aprirsi alla nuova realtà della democrazia; si pone ben presto l'esigenza di misurarsi in una riflessione sul ruolo del giudice in una società democratica e pluralista e di confrontarsi con il dibattito che sui temi della giustizia si svolge nella pubblica opinione. Il cammino sarà lungo e non senza battute di arresto e passi indietro, ma le dinamiche dell'associazionismo sono sin dal lontano 1945 operanti.

L'Anm riafferma il tradizionale principio gerarchico e rilevante è il peso dei magistrati della Cassazione, ma è inevitabile che l'associazionismo operi in senso tendenzialmente egualitario, come ancora una volta aveva puntualmente previsto il ministro Orlando. Lo scontro aperto con la Corte di Cassazione si determina proprio con riferimento alla rappresentanza dei magistrati nel Consiglio superiore e finisce per contestare lo stesso nucleo del principio gerarchico. «Per la prima volta infatti le c.d. leve giovani dei magistrati scopersero ufficialmente lo strapotere della Cassazione e quindi il valore polemico del principio di eguaglianza all'interno dell'Associazione. Cominciando col richiedere nell'ancor sempre costituendo Consiglio superiore la rappresentanza paritetica di tutte le categorie ed elezioni dirette con la partecipazione di tutti i magistrati riuniti in un unico collegio,... al Congresso dell'Associazione (Napoli, 1957) essi giunsero a proporre l'abolizione della carriera... Una nuova interpretazione della norma costituzionale ("i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni"), un nuovo bersaglio: la Corte di Cassazione»¹⁰. Notevolissima è la risonanza della mozione che esordisce con la proclamazione della «assoluta parità» di tutti i magistrati essendo l'attività giurisdizionale «espressione immediata dello stesso potere sovrano», approvata al Congresso di Napoli ponendo in minoranza il contrapposto documento presentato da alcuni dirigenti dell'Associazione.

Nel lungo periodo di inattuazione della Costituzione, il dibattito in sede politica e le rivendicazioni dell'Anm sul tema del Consiglio superiore della magistratura si concentrano sui punti fondamentali costituiti dalla definizione delle attribuzioni del Csm rispetto ai compiti "residui" del Ministro guardasigilli (art. 110 Cost.) e dal meccanismo elettorale per i componenti magistrati. L'impegno dell'Anm per l'attuazione dell'organo di autogoverno si salda con quello per l'abolizione della carriera e con la contestazione del predominio della Cassazione. Con grande precisione nella mozione appro-

¹⁰ G. Moech., *op. cit.*, p. 54 ss. Il rapido volumetto di Giorgetta Bartellini Moech, attenta studiosa delle vicende della magistratura italiana prematuramente scomparsa, è prezioso per i dati raccolti e per le acute osservazioni critiche.

vata al Congresso di Napoli del 1957 si stabilivano quali «inderogabili postulati: ... che il Consiglio superiore abbia pieno e libero potere di iniziativa, senza che questa soffra alcuna limitazione dalle facoltà conferite al Ministro della Giustizia; ... che il Consiglio superiore abbia composizione paritaria tra le varie categorie dei magistrati e la stessa paritetica composizione sia riprodotta nelle sezioni; ... che sia accolto il sistema di elezione diretta dei componenti magistrati e sia escluso il sistema di elezioni per categorie, assicurando la parità di voto a tutti gli elettori»¹¹.

La legge 24 marzo 1958 n. 195 che finalmente istituisce il Csm¹², insieme al relativo regolamento dettato con dpr 16 settembre 1958 n. 916, cerca di svuotare la novità della Costituzione proprio sui due punti essenziali¹³. La attribuzione al Ministro dell'iniziativa per le deliberazioni del Csm è così palesemente contraria all'assetto previsto dalla Costituzione che viene abbastanza presto travolta dalla Corte costituzionale¹⁴.

Molto più travagliata e controversa la vicenda del sistema elettorale, che nella legge del 1958 è strutturato sul voto separato per categorie ed assicura, nella ripartizione dei seggi, una nettissima prevalenza all'alta magistratura. Il sistema elettorale è il terreno sul quale i settori di maggioranza delle forze politiche cercano di recuperare momenti di influenza sull'organo di autogoverno e dunque di attenuazione dell'indipendenza della magistratura. In

¹¹ Il testo completo della mozione è riportato in R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 178.

¹² Il *Bollettino ufficiale del Ministero di Grazia e Giustizia*, Supplemento ordinario al n. 6 del 31 marzo 1958 riporta il testo della legge 24 marzo 1958 n. 195 "Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura", seguito dalle dichiarazioni del Ministro Gonella a conclusione dei dibattiti parlamentari, nonché da telegrammi di compiacimento, indirizzati al Ministro, del Primo presidente e del Procuratore generale della Corte di Cassazione, nonché di presidenti e Procuratori generali di Corte di Appello. Vi è anche il telegramma del Presidente dell'Anm, Vincenzo Chieppa: «Nome magistratura italiana salutando avvento Consiglio superiore voluto dalla Costituzione ringrazio V.E. alla cui opera volitiva et realizzatrice si deve odierno risultato». L'Anm considera giustamente un successo l'istituzione del Csm, ma di lì inizierà la battaglia per la modifica della legge n. 195/1958.

¹³ «Il concetto della Costituzione è semplice, chiaro, lineare: abolizione della costruzione gerarchica a piramide; estromissione del potere politico dal controllo sulla giustizia. La Costituzione è tascativa, ma il capzioso legislatore non si scoraggiò. L'ordinamento piramidale, con il ministro al vertice, doveva essere salvato ad ogni costo». Così G. Maranini, *Giustizia in catene*, Milano, Edizioni di Comunità, p. 134. I riflessi di questa impostazione sulla pratica organizzazione del Csm sono stati così descritti: «le riunioni avrebbero dovuto avvenire... in quattro stanzette al ministero di grazia e giustizia, se, solo per le adunanze del plenum, il presidente della Repubblica non l'avesse ospitato, per circa tre anni, nelle sale del palazzo del Quirinale», R. Pacifici e L. Scapinelli, *Due esperienze al Consiglio superiore della magistratura (1959-1963; 1964-1968)*, in *Il Ponte*, n. 6-7, 1968, p. 822.

¹⁴ Sentenza 23 dicembre 1963 n. 168. L'eccezione era stata sollevata dal Pretore di Bologna Federico Governatori, uno dei leader associativi e dinanzi alla Corte intervenne a sostenere l'illegittimità Giuseppe Maranini. Vedi la comparsa di costituzione e la memoria di replica in G. Maranini, *op. cit.*, p. 77 ss. Rimarrà aperta peraltro la questione del "concerto" sulle nomine agli incarichi direttivi.

questa fase iniziale questa tendenza si collega con le pretese di predominio della Cassazione attraverso una lettura alquanto forzata del riferimento contenuto alle categorie nell'art. 104 della Costituzione. In realtà, secondo la lettura più piana anche alla luce dell'ordinamento precedente, la disposizione in questione sembra stabilire unicamente il divieto di escludere una o altra categoria dall'elettorato attivo o passivo¹⁵. Al predominio dei cassazionisti si aggiunge il ruolo preponderante assegnato al Comitato di presidenza, composto dal Vicepresidente e dai due membri di diritto, nella concreta gestione dell'organo. E tuttavia anche una limitata presenza di magistrati "inferiori", ma legittimati dall'elezione, mette in crisi il principio gerarchico. Costituisce infatti un fattore traumatico, che i "sottotenenti" siedano allo stesso tavolo con i "generali"¹⁶. Ma il principio di elettività, nel contesto di un partecipato associazionismo, ineluttabilmente gioca in senso egualitario. Le successive modifiche del sistema elettorale del Csm sanciscono il netto ridimensionamento del peso della Cassazione fino all'introduzione nel 1975, all'esito di un dibattito parlamentare di grande spessore politico, del sistema proporzionale¹⁷. Peraltro proprio la forza che viene al Csm dalla sua forte rappresentatività della magistratura, e del pluralismo ideale in cui essa si articola, costituisce da allora lo stimolo per una serie di successive riforme del sistema elettorale, il cui segno complessivo è dato dall'intendimento di "ridimensionare" il peso dell'Anm e delle correnti.

¹⁵ In questo senso G. Amato, *L'eguaglianza dei giudici e l'indipendenza della magistratura di fronte alla Corte costituzionale*, in *Democrazia e dir.*, 1964, p. 132 ss.; S. Bartole, *Autonomia ed indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, Cedam, 1964, p. 21 ss.; M. Devoto, *Il ruolo del Consiglio superiore della magistratura*, in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. Pizzorusso, *op. cit.*, p. 306; G. Volpe, *Ordinamento giudiziario generale*, in *Enc. dir.*, Milano, 1980, vol. XXI, p. 845.

¹⁶ È l'espressione usata da esponenti dell'alta magistratura del tempo ricordata da Riccardo Pacifici, componente del primo Consiglio in *Due esperienze al Consiglio superiore della magistratura*, *op. cit.*, p. 827; questi riferisce anche delle reazioni alla decisione del Presidente della Repubblica, che «riconoscendo l'assoluta parità nel Consiglio di tutti i magistrati, democraticamente chiamati a farne parte, li aveva assegnati alle varie commissioni referenti del Consiglio medesimo senza distinzione di 'gradi' e di compiti da assolvere, dopo aver esplicitamente proclamato di considerare ciascuno degli eletti come rappresentante dell'intera magistratura», *ivi*, p. 827. Il rapporto tra fenomeno associativo e dinamiche dell'autogoverno viene subito colto, con grande puntualità, da Dino Greco (*Il buon consiglio*, in *Il Mondo*, 26 aprile 1960, ripubblicato in *Il tempo e la giustizia*, Milano, 1963, p. 50), il quale osserva: «Quanto mai opportuna appare, perciò, l'opera che l'Anm va svolgendo parallelamente a quella del Consiglio, da una parte per popolarizzare tra i magistrati l'attività del loro organo di autogoverno e dall'altra per assicurare a questo il consenso, la fiducia e lo stimolo dei suoi amministrati. Sono appunto questi i presupposti del buon funzionamento di ogni istituto rappresentativo».

¹⁷ Sia consentito rinviare a E. Bruti Liberati e L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Milano, Feltrinelli, 1998, in particolare al capitolo "I mutamenti del sistema elettorale", pp. 28-40.

3. L'Unione dei magistrati italiani

La tematica dell'indipendenza c.d. interna viene al centro del dibattito associativo con la rivendicazione dell'abolizione della carriera; la spinta all'egualitarismo configge ineluttabilmente con le pretese di controllo del Csm da parte della Cassazione. La divaricazione è ormai netta e conduce alla secessione dei magistrati della Cassazione che costituirono dapprima nel 1960 una nuova corrente, l'Unione delle Corti, e quindi con una vera e propria scissione, il 7 gennaio 1961, la Unione dei magistrati italiani¹⁸. Peraltro la reazione immediata al Congresso di Napoli dell'Anm viene dapprima condotta, in modo improprio, a livello istituzionale. Per la prima volta dopo il 1947, solo due settimane dopo il Congresso, la Cassazione si riunisce in assemblea plenaria, su richiesta del Procuratore generale, ed approva un documento in cui si ribadisce il principio gerarchico: la distinzione delle funzioni «corrispondente all'ordinamento processuale, non può non determinare nell'ambito della magistratura una scala di valori... con tale scala di valori è incompatibile qualunque forma di livellamento...»¹⁹. È significativo che l'arroccamento in una posizione di 'splendido isolamento' della Cassazione trovi uno sbocco sul piano associativo: anche la Cassazione, che pure man-

¹⁸ Le vicende associative cominciano a questo punto a preoccupare i settori politici di governo. È in questo torno di tempo che venne prospettata una questione fino ad allora ignorata. L'on. Rocchetti, che qualche anno dopo sarebbe stato Vicepresidente del Csm, il 4 giugno 1959 in sede di relazione sul bilancio della giustizia, sostiene che «sarebbe necessaria una disciplina legislativa del funzionamento delle libere associazioni dei magistrati, che rivestono una notevole importanza»; ma il presidente dell'Associazione replica a questa proposta con molta fermezza. Vedi E. Moriondo, *op. cit.*, p. 40. Può essere interessante ricordare che, dopo la caduta del franchismo, in Spagna è stata emanata una legge per disciplinare l'associazionismo giudiziario anche in relazione al sistema elettorale dell'organo di autogoverno, il Consejo General del Poder judicial; dalla combinazione di un sistema maggioritario e dei presupposti per il riconoscimento delle associazioni di magistrati è derivata la totale emarginazione dei raggruppamenti di giudici progressisti, che già avevano operato clandestinamente durante la dittatura. Si veda in proposito Perfecto Andrés Ibanez, *I giudici spagnoli tra franchismo e democrazia. Luci ed ombre dell'esperienza associativa*, in *Questione Giustizia*, 1984, p. 999 ss.; Perfecto Andres Ibanez e Claudio Movilla Alvarez, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986.

¹⁹ Per il testo completo del documento vedi E. Moriondo, *op. cit.*, p. 293. Il conflitto tra principio gerarchico e tendenziale egualitarismo associativo era fino ad allora rimasto sullo sfondo, ma non erano mancati episodi significativi. Sempre Moriondo (*ibidem*, p. 309) ricorda l'intervento finale nel Congresso di Torino del 1954 del Primo presidente della Cassazione Ernesto Eula, il quale intendendo contrastare il principio della specializzazione del giudice ritenne di dover fare questo preambolo: «Cari colleghi, io non ho chiesto la parola soprattutto perché, in questa fase conclusiva del congresso, volevo considerarmi semplicemente un congressista in posizione di assoluta parità con ciascuno di voi. Ma poiché si desidera che io esprima, sia pure come semplice congressista, il mio pensiero su una questione così essenziale per l'ordinamento giudiziario, non ho nessuna difficoltà a farvi questa esposizione. Io insisto nell'affermare che ciò che dico è la semplice parola di un magistrato, non di Presidente della Corte di Cassazione, né in qualità di altra carica e quindi è suscettibile di discussione o di divergenza».

tiene ancora la tradizionale posizione di potere e che dal 1958 domina anche il Csm, ritiene di dover affrontare la dimensione “politica” con la fondazione dell’Umi. Paradossalmente nessuno parla di “politicizzazione” della Cassazione e di fronte ad una vera e propria scissione, che permane per quasi vent’anni, non si avanza nessuna delle aspre critiche che investono la formazione all’interno della magistratura delle “correnti”, termine che peraltro fu adottato con intento attenuativo per sottolineare il perdurante comune riferimento all’unica associazione²⁰.

L’Umi, che si scioglierà nel 1979 per rientrare nell’Anm, raccoglie rapidamente la maggioranza dei magistrati della Cassazione, ma ha un seguito limitatissimo tra i magistrati di merito. Tra gli obiettivi proclamati è la difesa del livello di preparazione tecnico-giuridica della magistratura e ciò spiega alcune iniziali adesioni all’Umi, tra cui quella di Luigi Bianchi d’Espinosa e di alcuni giovani brillanti magistrati²¹. La rivista dell’Umi, *Rassegna dei magistrati*, che si avvale anche della collaborazione di esponenti della cultura giuridica più tradizionalista, sulle tematiche di carattere generale presenta approfondimenti significativi ed anche aperture interessanti. Ma l’obiettivo di fondo dell’azione dell’Umi come gruppo associato, quale traspare chiaramente nelle iniziative “politiche” dai congressi alle mozioni, è la salvaguardia della struttura gerarchica della magistratura e del ruolo di vertice della Cassazione²². Di qui la strenua difesa del vecchio modello di carriera e dei concorsi, la battaglia per il controllo del Csm (coronata da successo, come si è visto, con la legge del 1958) ed il permanente conflitto con la Corte costituzionale.

L’Anm non è significativamente indebolita dalla scissione; anzi «rimasta in mano ai magistrati più giovani, appoggiati da alcuni uomini illuminati ap-

²⁰ Scriverà qualche anno dopo Giuliano Vassalli (*Né inanimato, né fazioso*, in *Il giorno*, 20 settembre 1973, p. 3) «allo scandalo si è cominciato a gridare solo da quando sono comparsi negli ultimi anni dei giudici progressisti o di un colore politico prima poco consueto. Fino a quando, dichiarati o non dichiarati, i giudici erano prevalentemente conservatori e spesso reazionari, qualunque decisione veniva accettata da coloro che adesso menano tanto scalpore, come perfetta espressione del sistema. E della “politicalità” del giudice sembrava che fossimo in pochi ad accorgerci».

²¹ Bianchi d’Espinosa dopo il 1964 si avvicina a Magistratura democratica e rappresenterà una delle figure di maggiore spicco tra la magistratura impegnata nell’attuazione della Costituzione e nella modernizzazione della giustizia.

²² Ciò emerge chiaramente dalla relazione nella assemblea di fondazione del 7 gennaio 1961 del presidente dell’Unione Verzi: «Noi vogliamo adunque riportare ordine e disciplina nella magistratura associata». Con precisione Paolo Glinni, componente del primo Csm, definisce i termini del dissenso con i cassazionisti: «Il contrasto non è tra generazioni ma tra programmi concreti: l’Associazione ha un suo programma ben chiaro e definito dopo lungo travaglio... L’Unione delle Corti è contro tutte e ciascuna di queste riforme ed anzi è nata e vive non solo per contrastare queste riforme, e non solo per mantenere lo statu quo, ma altresì per promuovere ed avallare ‘controriforme’», in *La magistratura*, 1961, n. 4-5, p. 2.

partenenti alle generazioni più anziane, l'associazione vide invece svilupparsi nel proprio seno un vivace movimento di riflessione sul ruolo del giudice nella società contemporanea...»²³. Il Congresso di Alghero del 1963 è dedicato alla crisi della giustizia di fronte, come si esprime la mozione finale, «alle esigenze di uno Stato moderno democratico, nel quale è in atto un processo di trasformazione economica e sociale». Evidente l'inizio di un'apertura alla nuova realtà politica e sociale del Paese. Nell'ambito dell'Associazione, che già nel 1958 aveva visto per la prima volta due liste contrapposte, è viva una dialettica tra gruppi che si confrontano sui temi generali della giustizia e nel 1964, accanto alle correnti Terzo potere e Magistratura indipendente si forma un nuovo raggruppamento, Magistratura democratica. La costituzione di Md, avvenuta a Bologna il 7 luglio 1964, introduce un elemento di rilevante movimento nella magistratura italiana sia per l'analisi e gli obiettivi delineati nei documenti del gruppo sia e soprattutto per la novità dell'accento posto sull'apertura alla società²⁴. Prendendo atto di questa realtà l'Anm per le elezioni del Comitato direttivo centrale del 1964 adotta il sistema proporzionale, e ciò avrà riflessi sulle proposte di riforma del sistema elettorale del Csm.

L'impegno associativo per l'abolizione della carriera²⁵, in questo clima di grande vivacità culturale, tende a superare la dimensione corporativa. La parte più innovativa dell'Anm riesce a stabilire un collegamento con ambienti significativi della cultura giuridica, dell'avvocatura e della politica; nella nuova situazione che si è determinata con l'affermarsi del ruolo della Corte costituzionale, la riforma della carriera e dell'ordinamento giudiziario si salda con l'impegno per l'attuazione della Costituzione, superando la rituale chiusura di gran parte della magistratura sulle più viete formulazioni del formalismo giuridico²⁶.

²³ A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, op. cit., p. 51.

²⁴ Marco Ramat, che nel nuovo gruppo aveva ben presto assunto una posizione di rilievo, ci tiene a sottolineare che «inizialmente si trattò di un movimento di opinione culturale nell'ambito della magistratura e col massimo possibile di proiezione all'esterno; successivamente Md ha assunto anche la struttura e la funzione di 'corrente' dell'Anm» (in *Il Ponte*, 1968, n. 6-7). Verso questa "proiezione all'esterno" che costituisce proprio la connotazione più originale del nuovo gruppo spingeva d'altronde la personalità di alcuni dei promotori, da Dino Greco (del quale si vedano gli scritti raccolti nel volume *Il tempo e la giustizia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963), ad Adolfo Beria di Argentine, segretario generale sin dalla fondazione nel 1948 del Centro nazionale di difesa e prevenzione sociale di Milano, istituto di ricerca caratterizzato dall'approccio interdisciplinare ai temi della giustizia.

²⁵ Sospesi per iniziativa del Ministro della Giustizia prima e del Csm poi sin dal 1961, i concorsi per titoli vengono aboliti nel 1963 e si creano le premesse per la c.d. legge Breganze del 1966.

²⁶ Al centro del dibattito nell'Anm e nel confronto con l'Umi si pone a lungo una questione "teorica": il metodo dell'interpretazione; ma il segno della disputa era tutt'altro che meramente teorico. «Certezza del diritto ed imparzialità, apoliticità e formalismo erano i proclamati punti di riferimento di indirizzi giurisprudenziali peggio che opinabili, imposti da vertici giudiziari il cui monopolio interpretativo era garantito dal controllo che essi avevano anche (tramite i concorsi per titoli) sulla 'carriera' di

(segue)

4. Il Congresso di Gardone

Il XII Congresso nazionale dell'Anm si tiene a Gardone dal 25 al 28 settembre 1965 e a Giuseppe Maranini²⁷ è affidata la relazione generale sul tema "Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione". La mozione finale, presentatori Benvenuto, Beria di Argentine, Principe, muove dal rifiuto della «concezione che pretende di ridurre l'interpretazione ad una attività puramente formalistica indifferente al contenuto e all'incidenza concreta della norma nella vita del paese» per rilevare che «Il giudice, all'opposto, deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione». Ed «afferma che spetta pertanto al giudice, in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere: 1) applicare direttamente le norme della Costituzione quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso; 2) rinviare all'esame della Corte costituzionale, anche d'ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale; 3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale»²⁸. La mozione, che viene definita come «concordata dalle tre correnti Magistratura democratica, Magistratura indipendente e Terzo potere» è approvata all'unanimità, ma non mancheranno subito dopo incomprensioni e reazioni negative dalla parte più moderata dell'Anm, oltre che ovviamente attacchi virulenti da parte dell'Umi²⁹. I dissensi peraltro erano già emersi nel

tutti i magistrati»: così Domenico Pulitanò, *Associazione tra magistrati e funzioni giudiziaria*, in *Democrazia e dir.*, n. 4, 1978, p. 615.

²⁷ Giuseppe Maranini aveva assunto negli anni precedenti un ruolo di primo piano nel movimento per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Il volume, pubblicato a cura dello stesso, *Magistrati o funzionari*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962, riporta gli atti del Symposium internazionale "Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura" e segna un momento fondamentale nella mobilitazione della cultura giuridica per l'indipendenza, ed in particolare l'indipendenza interna della magistratura. Maranini in un precedente volume, *Giustizia in catene*, op. cit., aveva raccolto diversi suoi scritti sull'ordinamento giudiziario e sul Csm in particolare.

²⁸ Vedi Associazione nazionale magistrati, *XII Congresso nazionale, Brescia-Gardone 25-28 settembre 1965. Atti e commenti*, Roma, Arti grafiche Jasillo, 1966, pp. 309-310. Il testo completo della mozione si può trovare ora in *L'ordinamento giudiziario*, a cura di A. Pizzorusso, Il Mulino, 1974, p. 31 in nota; nello stesso volume si trova parzialmente riprodotta la relazione Maranini, *ibidem*, p. 257.

²⁹ Il Congresso approva anche, peraltro a maggioranza con il dissenso di Magistratura indipendente, una mozione sul giudizio di legittimità, redatta sulla base della relazione introduttiva sul tema svolta da Paolo Barile e Luigi Bianchi di Espinosa. Anche questa mozione presenta un contenuto fortemente innovativo: insieme ad una serie di riforme volte a rivalutare il ruolo del giudizio di legittimità

(segue)

corso del congresso e si tradussero anche nelle interruzioni che impedirono all'on. Basso di portare a termine il suo intervento³⁰.

Il Congresso di Gardone del 1965 segna un punto di non ritorno. Il dibattito associativo si misura ormai con la dimensione politica dell'attività giudiziaria, i magistrati si confrontano con i grandi problemi del Paese e ridiscutono il ruolo del giudice in una società che si sta vorticosamente trasformando: l'ideologia della separatezza del corpo viene messa in crisi; si tratta «di far entrare un intero ordine giudiziario in un universo culturale così nuovo come quello che la Costituzione repubblicana postula come condizione del ruolo che essa assegna alla magistratura»³¹. La questione magistratura entra nel dibattito culturale: i temi della crisi e della riforma della giustizia sono oggetto sempre più spesso di interventi di magistrati, avvocati, giuristi su quotidiani e periodici. La rivista *Il Ponte* dedica al tema «La magistratura in Italia» il n. 6-7 del 1968 che pubblica interventi di magistrati che gravitano nell'area di Magistratura democratica. L'Anm apre la sua rivista *La Magistratura* alla collaborazione di giuristi, avvocati, sociologi e si impegna nell'elaborazione di un progetto complessivo di riforma dell'ordinamento giudiziario³². In questo clima si colloca quella che rimane la più importante ricerca che sia stata effettuata in Italia sui problemi della giustizia. Nel 1962 il Centro nazionale di difesa e prevenzione speciale, per impulso del suo segretario generale Adolfo Beria di Argentine, che aveva coinvolto nella preparazione del progetto la sezione milanese dell'Anm, promuove, in stretta collaborazione con Renato Treves e con il sostegno del Cnr, l'indagine su «L'amministrazione della giustizia e la società italiana in trasformazione». Gli undici volumi, pubblicati da Laterza tra il 1967 ed il 1972, alcuni dei quali dovuti a magistrati fortemente impegnati nell'Anm, rimangono ancor oggi, sebbene con forti differenze tra l'uno e l'altro, un punto di riferimento essenziale.

si propone la temporaneità dell'esercizio delle funzioni di Cassazione: «pur nella consapevolezza della opportunità di una certa uniformità di indirizzo interpretativo... È necessaria una maggiore partecipazione dei giudici di merito, più vicini alle esigenze sociali, alla formazione della giurisprudenza».

³⁰ Lelio Basso, che nell'Assemblea costituente era stato uno degli ispiratori di una delle norme cardine della Costituzione, l'art. 3 comma 2, in quegli anni aveva dedicato grande attenzione ai temi della giustizia con il volume *Il principe senza scettro*, Milano, 1957.

³¹ S. Senese, *op. cit.*, p. 51.

³² In *Bollettino de La magistratura*, 1968, p. 23 è pubblicato il progetto elaborato, a maggioranza, dall'apposita commissione costituita dall'Anm nel 1965; il progetto di minoranza redatto dalla corrente di Magistratura indipendente è pubblicato in G. Giacobbe, *Ordine giudiziario e comunità democratica*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 81 ss., accompagnato da diversi interventi sul tema dello stesso Giacobbe. Sul tema si misura anche l'Umi, che pubblica un *Progetto di ordinamento giudiziario*, Roma, Casa editrice Stamperia nazionale, 1970.

Pur con una forte dialettica interna, l'Anm in questa seconda metà degli anni Sessanta mostra capacità di innovazione, mentre l'Umi tende sempre più ad un arroccamento sulle posizioni più chiuse della Cassazione³³. Particolarmente significativa la vicenda che nel 1965-66 vede la Cassazione contrapporsi duramente alla Corte costituzionale con riguardo alle pronunzie sull'art. 392 cpp/1930, relative all'estensione delle garanzie di difesa nell'istruttoria sommaria. La questione è impostata dalla Cassazione (e dall'Umi) come problema tecnico giuridico, l'efficacia cioè delle sentenze interpretative di rigetto. Ma al centro è in realtà un vero e proprio scontro di potere: la Cassazione non tollera che l'ultima parola possa spettare alla Corte costituzionale. D'altronde non si può evitare di segnalare che la Cassazione sceglie, ancora una volta, come terreno di scontro, un tema essenziale per le libertà dei cittadini e ancora una volta si colloca per l'autorità e contro le libertà. La successione dei fatti è molto efficacemente delineata dall'avvocato Alberto Dall'Ora: «1955: il legislatore introduce dopo una non breve attesa, talune garanzie, modiche invero, di intervento della difesa nel procedimento penale. 1958: la Cassazione stabilisce che tali garanzie si applicano soltanto nell'istruttoria formale compiuta dal giudice istruttore e non anche nell'istruttoria sommaria (compiuta dal pubblico ministero, nella quale, si noti, di codeste garanzie vi sarebbe un bisogno maggiore, perché il pm non è giudice, è parte in causa, è l'accusatore). Ed ecco le battute successive del singolare dialogo. Corte costituzionale: le garanzie debbono applicarsi in ogni tipo di istruttoria, così deve essere interpretata la legge. Cassazione: la interpretazione della legge è un'altra (restrittiva) e compete alla Cassazione. Corte costituzionale: se la legge viene di fatto interpretata come vuole la Cassazione, allora è il caso di dichiarare illegittima la norma che, a quanto infondatamente si pretende, consentirebbe l'interpretazione restrittiva; si cancella dal codice quella norma (art. 392 cpp). Cassazione: sta bene la cancellazione di quella norma, tuttavia la sentenza della Corte costituzionale ha vigore solo per il futuro, non invece per il passato, neppure per i processi in corso. Corte costituzionale: a questi effetti la declaratoria di illegittimità costituzionale retroagisce, essa cioè incide sui procedimenti che sono ancora in

³³ Non mancano interventi singoli per la commistione tra l'intervento ufficiale e l'espressione di valutazioni personali. Il Procuratore generale presso la Cassazione Enrico Poggi dedica la parte conclusiva del discorso inaugurale dell'anno giudiziario pronunciato il 12 gennaio 1966 ad un commento del Congresso di Gardone dell'Anm e del Congresso tenuto a Monza dell'Umi; il Pg afferma che della mozione di Gardone «va lodata in complesso la ragionevolezza del contenuto, e la responsabile moderazione del tono», ma questa è solo la cauta premessa per una critica serrata su punti essenziali. Vedi il testo completo in *Mass. Cass. pen.*, 1966, p. 141 ss. e in particolare p. 149.

corso; ove siano stati lesi i diritti della difesa non c'è sanatoria possibile, gli atti compiuti sono nulli»³⁴.

Giovanni Colli, uno dei dirigenti dell'Umi, dopo aver ripetuto le sue censure alla sentenza 14 giugno 1956 n. 1 con la quale la Corte costituzionale aveva ritenuto che il sindacato di legittimità costituzionale si estendeva anche alle leggi anteriori alla costituzione, un «orientamento della Corte, le cui gravi conseguenze probabilmente non furono allora tutte previste», prendeva recisamente posizione in favore della Cassazione sostenendo che «per l'ordinamento in vigore, alla Corte costituzionale non è consentito interpretare la legge ordinaria, ai fini della sua comparazione con la legge costituzionale, prescindendo dalla interpretazione che già ne abbiano dato i magistrati o, peggio, in aperto dichiarato contrasto con essa, e che l'ordinamento stesso non ammette che la Corte costituzionale possa, col mezzo di sentenze interpretative, sottrarre alla Corte di Cassazione quel compito di guida dell'indirizzo giurisprudenziale che le è attribuito dalla legge»³⁵. Nonostante l'appassionato sostegno dell'Umi, questa posizione della Cassazione è fortemente isolata anche nella magistratura, tanto che nel successivo Congresso di Catania (1967) l'Anm decide di prendere posizione a favore della Corte costituzionale e contro la Cassazione.

Il risultato delle elezioni per il Csm del 1968 costituisce il punto di approdo del processo che aveva avuto nel Congresso di Gardone il suo punto più alto. A dispetto del sistema elettorale maggioritario il pluralismo della magistratura trova rappresentanza nel Consiglio e tra le componenti progressiste vengono eletti alcuni dei personaggi, da Giallombardo a Beria di Argentine, che maggiormente avevano segnato la stagione di Gardone.

5. La ricostituzione dell'unità associativa

Le vicende dello scontro sociale tra il 1968 e il 1969 si ripercuotono immediatamente sull'associazionismo dei magistrati che, dopo il Congresso di Gardone, aveva ormai acquisito il confronto aperto sui problemi della società e provocano una divaricazione crescente tra chi sollecita analisi più radicali e chi rifluisce su posizioni più moderate, quando non di netta conserva-

³⁴ Articolo di Alberto Dall'Ora pubblicato sul quotidiano *Il Giorno* del 31 dicembre 1966, riportato in R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 327.

³⁵ G. Colli, *Corte di cassazione e Corte Costituzionale*, originariamente apparso nel 1965 su *Rassegna dei magistrati* e ripubblicato in G. Colli, *Pagine di una storia privata*, Roma, Edizione fuori commercio, 1989 pp. 49 e 58. Il volume citato, cortesemente fattomi pervenire dall'A., è la raccolta di articoli pubblicati tra il 1946 ed il 1976 da un magistrato che ha rappresentato una delle voci più lucide (e più intransigenti) della magistratura tradizionalista.

zione. La contestazione entra nel mondo della giustizia e ne sconvolge anche i riti. In segno di protesta per la crisi della giustizia le cerimonie inaugurali dell'anno giudiziario 1969 vengono contestate da magistrati e da avvocati; in alcune sedi si tengono delle "controinaugurazioni" e l'Anm giunge a proporre la soppressione delle cerimonie. Le elezioni del Comitato direttivo centrale dell'Anm vedono ancora il successo dei gruppi più avanzati, Terzo potere e Magistratura democratica.

Le bombe di Piazza Fontana interrompono bruscamente questa fase di confronto spesso vivace, ma pur sempre di elaborazione comune. Nel clima di sgomento e di sbandamento seguito alla strage e nel quadro di una campagna posta in essere da un ampio settore dello schieramento politico che vuole riportare ordine in magistratura, si determina la scissione in Magistratura democratica e la conseguente rottura della giunta dell'Anm³⁶. A seguito della presa di posizione resa pubblica il 20 dicembre 1969 dagli eletti di Magistratura democratica nel Csm e nel Comitato direttivo centrale dell'Anm, i dimissionari formano un nuovo gruppo denominato Giustizia e Costituzione. La crisi dell'Anm provoca l'indizione di elezioni anticipate che si svolgono nel luglio 1970 e vedono la vittoria dei settori più moderati e conservatori. Nel rimescolamento che segue alla crisi dell'Anm, Terzo potere si scinde in diversi tronconi; un gruppo, limitato, confluisce in Magistratura democratica ed uno, più consistente, si unisce ai dimissionari da Md per formare Terzo potere-Impegno costituzionale, mentre Magistratura indipendente nel frattempo si rafforza sensibilmente. Magistratura democratica, sotto la segreteria di Generoso Petrella, anche se fortemente ridotta nel numero, si caratterizza per una particolare vivacità culturale e per una riflessione che, pur scontando alcune ingenuità e semplificazioni, si misura con il dibattito critico sul ruolo del diritto e della magistratura nella società³⁷.

³⁶ Si assume come elemento determinante per la scissione di Md il cosiddetto "ordine del giorno Tolin" approvato a Bologna il 30 novembre 1969 dall'assemblea nazionale di Md. La presa di posizione è occasionata dall'ordine di cattura (facoltativo) disposto dal sostituto romano Vittorio Occorsio nei confronti di Francesco Tolin per i reati di apologia ed istigazione a delinquere in relazione ad un articolo comparso sul periodico *Potere operaio*, di cui è direttore responsabile; ma il tema di fondo è quello degli atteggiamenti adottati da polizia e magistratura in ordine a reati di opinione. Il testo (vedilo in A. Pizzorusso, *Introduzione a L'ordinamento giudiziario, op. cit.*, p. 33) è in realtà formulato in termini generali e si conclude con la richiesta «che l'Anm indichi nel più breve tempo possibile un convegno nazionale per dibattere i temi di questo odg». Un argomento di polemica che sarà agitato per anni, a partire dall'ordine del giorno Tolin, è quello della critica dei provvedimenti giudiziari da parte di magistrati e di gruppi di magistrati, che si vorrebbe preclusa in quanto indebita "interferenza". Il tema viene in seguito spesso evocato senza un reale approfondimento che porti a distinguere da un lato il ruolo di sollecitazione al dibattito sui temi della giustizia (e sui singoli casi giudiziari) in tempi in cui l'informazione era molto ridotta e dall'altro il rischio di delegittimazione.

³⁷ Per il ruolo svolto da Md negli anni Settanta si vedano le annate della rivista *Quale giustizia*. Il dibattito interno al gruppo è facilmente accessibile perché documentato sul trimestrale *Magistratura* (segue)

I momenti più significativi dell'attività dell'Anm negli anni Settanta sono segnati dai congressi, ove il confronto dinanzi alla pubblica opinione con gli avvocati, i professori ed il mondo politico costringe ad ampliare l'orizzonte, oltre le polemiche interne, e a confrontarsi con i problemi della società³⁸. Il Congresso di Trieste del 1970 con la discussione sul tema "Uguaglianza dei cittadini e la giustizia" (che si affianca al tema più tradizionale "Evoluzione democratica e certezza del diritto") non può evitare di misurarsi con i fermenti egualitari della "contestazione". Il Congresso di Torino del 1972 sul tema "Giustizia ed informazione", chiama a confronto già dalle relazioni introduttive magistrati e giornalisti, avvocati, studiosi in un momento in cui «una parte significativa della cronaca politica italiana è cronaca giudiziaria (o, che è lo stesso, la cronaca giudiziaria ha assunto un rilievo politico di primo piano)»³⁹. Nonostante le perduranti tensioni interne, questa capacità di apertura dell'Anm si rinnova con il Congresso di Bari del 1976 sul tema "Strutture giudiziarie e politica delle riforme"⁴⁰. La questione della funzionalità dell'apparato giudiziario viene ora ripresa con una più matura connessione ai contenuti sostanziali delle riforme e dunque la questione dell'efficienza si collega direttamente ai valori. Il dibattito congressuale, che pure vede approfondimenti e punti di convergenza significativi nella mozione conclusiva, non ha in pratica quasi nessuna risposta in sede governativa.

Sul finire del decennio i tempi sono maturi per un superamento delle contrapposizioni: il tema della cosiddetta interferenza sostanzialmente cessa di costituire un momento di divisione, essendo ormai un dato acquisito nella coscienza generale (ed anche in quella della massa dei magistrati) la valenza democratica dell'esposizione al controllo della pubblica opinione dell'attività dei giudici.

Democratica, che riporta anche relazioni, interventi e mozioni dei congressi pubblici, tenuti a cadenza biennale per il rinnovo degli organi dirigenti. Il costume di condurre il dibattito interno in sedi pubbliche di congressi e convegni, i cui atti sono pubblicati, costituisce una caratteristica peculiare di Magistratura democratica.

³⁸ Si debbono anche ricordare i convegni organizzati dai Comitati di azione per la giustizia, animati da avvocati, magistrati, giuristi e parlamentari. Tra i più significativi il III Convegno dedicato al Pubblico Ministero e l'VIII Convegno del giugno 1971 sul tema "L'uomo e il carcere" (di questo secondo convegno alcune relazioni sono riportate in *Quale giustizia*, n. 9-10, 1971, p. 459 ss.

³⁹ Questo l'esordio della relazione di Domenico Pulitanò. Il Congresso, forse al di là delle aspettative degli organizzatori, non si attarda più di tanto sulle lamentazioni sul segreto istruttorio violato e sulla "interferenza", ma entra nei problemi dell'attualità e vede un'ampia partecipazione nel dibattito di esterni alla magistratura. Per la prima volta gli atti di un congresso dell'Anm entrano nel circuito della normale distribuzione in libreria con il volume *Giustizia e informazione. Atti del XV congresso dell'Associazione nazionale magistrati*, a cura di Nicolò Lipari, Bari, Laterza, 1975.

⁴⁰ Gli atti sono pubblicati nel volume *Giustizia e politica delle riforme*, a cura di Vittorio Mele, Bari, Dedalo libri, 1978. La serie dei congressi a questo punto si interrompe e riprende nel 1982 con il XVII Congresso a Mondovì.

La necessità di affrontare un fenomeno come il terrorismo che pone in forse la tenuta delle stesse istituzioni democratiche insieme all'esigenza di misurarsi con i mutamenti intervenuti in ordine al ruolo del giudice nella società (dal rapporto con una legislazione che veniva sempre più perdendo i caratteri di generalità ed astrattezza, alle tensioni derivanti dagli interventi sulla criminalità economica e del potere) conduce ad una più attenta riflessione sulla collocazione istituzionale della magistratura e sulla garanzia di indipendenza.

Nel frattempo l'esperienza dell'Umi si è esaurita, anche perché la composizione della Cassazione ed il suo ruolo sono profondamente mutati e il gruppo viene sciolto nel 1979. L'associazionismo dei magistrati riacquista la sua caratteristica peculiare di rappresentanza di tutta la magistratura e torna a riproporsi come luogo di elaborazione comune al di là delle divisioni che avevano fortemente segnato il decennio precedente⁴¹.

Dopo ulteriori modifiche nel panorama interno delle correnti, all'inizio degli anni Ottanta riprende nell'Anm una gestione unitaria. Il nuovo gruppo di Unità per la Costituzione, che nasce dalla confluenza di Impegno costituzionale e di Terzo potere e diviene rapidamente la corrente maggioritaria, si affianca a Magistratura indipendente e a Magistratura democratica, che ha allargato sensibilmente i suoi consensi. Verso la fine del decennio, nel 1988, da settori di Unità per la Costituzione e di Magistratura indipendente nasce il Movimento per la giustizia, un gruppo fortemente impegnato che acquista ben presto un suo spazio ed un ruolo significativo.

La divisione dell'Anm in correnti è spesso liquidata sbrigativamente come "politicizzazione". Un'analisi più attenta mostra che la divisione in correnti è espressione del pluralismo che, ovviamente, connota il corpo giudiziario, ma non corrisponde affatto alla proiezione diretta della dislocazione dei partiti presenti sulla scena politica nazionale. Tentativi di condizionamento e suggestioni di collateralismi percorrono nel corso degli anni i diversi gruppi, ma non ne segnano mai l'identità complessiva. Si pensi, per citare la reazione al più rilevante tentativo di strumentalizzazione di un gruppo, alla capacità mostrata nel 1981 da Magistratura indipendente di rinnovare la sua intera dirigenza nazionale, risultata in parte collusa con la loggia P2. Per altro verso anche nei momenti di maggiore tensione interna il comune riferimento all'unica associazione tende a far prevalere la logica del ruolo istituzionale rispetto alle logiche delle divisioni di ideologie generali.

⁴¹ Vedi in generale sull'Anm e sulle correnti A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia*, op. cit., pp. 50-60; C. Guarnieri, *Magistratura e politica in Italia. Pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 97-108.

Si spiega in questo modo il radicamento dell'associazionismo, che costituisce una peculiarità della magistratura italiana, ma anche la notevole mobilità dell'elettorato, considerata sul lungo periodo, sia nelle elezioni per gli organi direttivi dell'Anm sia nelle elezioni per il Csm. E le stesse vicende della composizione e scomposizione delle correnti forse trovano spiegazione di fondo in questo tipo di logica piuttosto che in beghe interne di piccoli gruppi o personaggi emergenti.

La categoria della "politicizzazione", utile per le polemiche, giova molto poco all'analisi, che deve essere condotta piuttosto sulla tensione immanente tra chiusura corporativa e presa di coscienza del ruolo dell'istituzione giudiziaria nella società democratica. Quando prevale il ripiegamento corporativo operano le peggiori logiche correntizie, come è indicato dalla pressione sul Csm per una gestione clientelare e lottizzatoria degli incarichi direttivi⁴². Quando prevale la coscienza del ruolo istituzionale della magistratura si determinano larghe convergenze ovvero le differenti posizioni non ricalcano le divisioni di corrente: così avviene ad esempio in tema di tutela della professionalità nella progressione in carriera e di rigore di fronte alle cadute di deontologia.

Attraverso la dinamica tra queste due spinte di segno opposto può leggersi la vicenda dell'associazionismo negli anni Ottanta.

6. Il terrorismo e la magistratura

La tragica vicenda del terrorismo investe direttamente la magistratura. La decisione politica di mantenere la repressione del terrorismo nell'ambito della giurisdizione ordinaria contribuisce a ridurre i costi pagati in termini di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali. La legislazione dell'emergenza comporta un aggravamento pesante delle pene e un arretramento netto nella disciplina della custodia cautelare; l'istituzione del circuito delle carceri di massima sicurezza e le prassi ivi instaurate comportano un irrigidimento durissimo nel trattamento dei detenuti. La magistratura, nella fase delle indagini e in quella della valutazione delle prove nel giudizio, si deve confrontare con le fortissime pressioni, che vengono da ogni parte, verso la ricerca del risultato e deve individuare il difficile punto di equilibrio tra difesa delle istituzioni e della stessa convivenza democratica messa a così dura prova da un lato e dall'altro garanzia dei diritti fondamentali e rispetto delle

⁴² Il fenomeno è denunziato dagli stessi magistrati: V. Zagrebelsky, *Tendenze e problemi del Consiglio superiore della magistratura*, in *Quaderni cost.*, 1983, n. 1, p. 128 ss.; S. Senese, *Il Consiglio superiore della magistratura*, *op. cit.*, p. 503 ss.

regole del processo. Non mancano errori e forzature, ma nel complesso, nonostante il coinvolgimento diretto quale bersaglio della violenza terroristica e il durissimo prezzo di sangue, la magistratura non si fa travolgere dalle richieste di giustizia sommaria e dalle torsioni sulla valutazione della prova in vista di un risultato di condanna da raggiungere ad ogni costo. Conta molto proprio il fatto che la repressione del terrorismo non sia delegata ad una struttura separata e che all'interno della stessa magistratura sia viva la coscienza critica. Già agli inizi di quella che sarà chiamata la stagione della legislazione dell'emergenza, il problema di fondo è nitidamente indicata nell'aprile del 1978 proprio da Guido Galli: «Viviamo, certo, tempi scuri: ma gli strumenti per uscirne non devono essere totalmente inadeguati alla difesa delle istituzioni e della vita dell'individuo; od indiscriminatamente compressivi della libertà individuale, in nome di 'ragioni di emergenza'»⁴³.

La sequenza dei magistrati vittime del terrorismo di sinistra è impressionante: 8 luglio 1976 Francesco Coco, Procuratore generale di Genova, 16 febbraio 1978 Riccardo Palma, magistrato addetto alla direzione degli istituti di pena, 10 ottobre 1978 Girolamo Tartaglione, direttore generale degli affari penali presso il Ministero di Giustizia, 8 novembre 1978 Fedele Calvosa, procuratore di Frosinone, 29 gennaio 1979 Emilio Alessandrini, sostituto procuratore a Milano. Il 12 febbraio 1980 cade, vittima delle Brigate Rosse, Vittorio Bachelet, Vicepresidente del Csm. In marzo nell'arco di pochi terribili giorni ancora tre vittime: 16 marzo 1980 Nicola Giacumbi, procuratore di Salerno, 18 marzo 1980 Girolamo Minervini, vicedirettore presso la direzione degli istituti di pena, 19 marzo 1980 Guido Galli, giudice istruttore a Milano. L'attacco terroristico avvicina la magistratura alla società civile; i funerali di Emilio Alessandrini che si svolgono nel Duomo di Milano vedono un'amplessima partecipazione della cittadinanza.

L'Anm è il naturale punto di riferimento: le assemblee spontanee che si tengono dopo ogni assassinio di un magistrato sono momento di dolore, anche di rabbia, disorientamento, paura, ma sono al fondo la testimonianza di un'identità collettiva⁴⁴. Le tentazioni della vendetta e le scelte dell'abbandono o della rinuncia variamente motivata, che pure esistono, sono marginali. È la magistratura nel suo complesso, quali che siano le funzioni da cia-

⁴³ Così Guido Galli, *La politica criminale in Italia negli anni 1974-1977*, Milano, Edizioni libreria Cortina, 1978, p. 2. Guido Galli è in quel periodo giudice istruttore a Milano e si occupa dei più importanti procedimenti di terrorismo; viene ucciso il pomeriggio del 19 marzo 1980 nell'Università Statale di Milano mentre sta per iniziare la sua lezione. Il volume sopra citato nasce dalle lezioni tenute nel 1977-78.

⁴⁴ Non molti ricordano che Emilio Alessandrini, quando viene ucciso, è il Segretario in carica della sezione milanese dell'Anm e che quello stesso ruolo aveva ricoperto qualche anno prima Guido Galli.

scuno al momento esercitate, nelle grandi e nelle piccole sedi, che si sente coinvolta nel compito di difesa della democrazia. Le indagini iniziate dai magistrati uccisi sono riprese con rinnovato vigore da altri magistrati, talora giovanissimi, che spesso abbandonano più tranquilli incarichi per affrontare, ben consapevoli dei rischi, quello che è sentito anzitutto un impegno civile.

La magistratura che ha contribuito in modo così rilevante alla sconfitta del terrorismo è una magistratura senza più carriera; tra i più impegnati e capaci vi sono non pochi “giudici ragazzini”; la gerarchia interna alle Procure ha subito una forte evoluzione; il Consiglio superiore che governa questo corpo è eletto con metodo proporzionale e riflette il pluralismo della magistratura.

7. Gli anni Ottanta e il referendum sulla responsabilità civile dei magistrati

L’Anm all’inizio degli anni Ottanta è impegnata a sollecitare almeno un minimo di tutela per i magistrati più esposti, dopo che la serie degli assassini della primavera del 1980 aveva mostrato quanto fosse facile colpire obiettivi del tutto indifesi; al Governo vengono sollecitati inoltre più organici interventi sulle strutture e sui mezzi materiali, che erano stati distribuiti secondo le emergenze più immediate e con forti sperequazioni.

Anche l’annosa questione del trattamento economico dei magistrati, che nel corso dei decenni aveva visto ricorrenti momenti di tensione, con la proclamazione di scioperi (quasi sempre poi revocati), trova una soluzione razionale, che non viene percepita come un ingiusto privilegio di categoria, tanto da essere sostenuta dalle confederazioni sindacali dei lavoratori. Il riferimento, attraverso un meccanismo di calcolo ponderato, alla dinamica delle retribuzioni nel comparto del pubblico impiego libera la magistratura dalla ricontrattazione periodica dei livelli salariali, altrimenti ineludibile soprattutto in periodi di galoppante inflazione.

Dopo l’interruzione degli anni di piombo riprende la serie dei congressi; a Mondovì nel giugno 1982 con il tema “Magistrati e potere” l’Anm si confronta con la più viva attualità. La riaffermazione del valore dell’indipendenza della magistratura costituisce la linea di fondo del dibattito; l’intervento del presidente Pertini riporta alla ferma presa di posizione del Csm del luglio 1981. La mozione finale di Mondovì respinge l’accusa di un “governo dei giudici”, ma si dà carico delle riforme che il nuovo più esposto ruolo della magistratura esige: riforme di ordinamento giudiziario, valorizzazione e promozione della professionalità dei giudici. L’Anm si pronuncia per una

maggior tutela delle garanzie processuali e «sollecita l'approvazione del disegno di legge relativo alla introduzione del Tribunale della libertà»⁴⁵.

L'attenzione a queste tematiche caratterizza il successivo XVIII Congresso tenuto a Viareggio nel giugno 1985 sul tema "Potere giurisdizionale e garanzie dei cittadini", nella cui mozione conclusiva si afferma che «Il rafforzamento della legalità richiede di riportare in primo piano il valore delle garanzie dei cittadini intese anche come garanzie nei confronti dello stesso esercizio della giurisdizione, non essendo questa concepibile senza la rigorosa osservanza delle regole, che non tollerano protagonismi, approssimazioni e scorciatoie finalizzate alla logica del risultato» e si sottolinea l'esigenza di «un'efficace azione di controllo e di verifica dei comportamenti del giudice, sotto il profilo della correttezza, della professionalità e della diligenza»⁴⁶.

Il tema della responsabilità civile dei magistrati, con la drammatizzazione indotta dall'uso dello strumento referendario su iniziativa di quei settori delle forze politiche che da qualche anno non cessano di attaccare rudemente la magistratura e il Csm, viene caricato di un significato di plebiscito sulla magistratura. La vigente disciplina della responsabilità era da tempo riconosciuta come inadeguata ed erano state presentate diverse proposte di legge di modifica. Ora si assiste alla singolarità di un referendum, di cui principali promotori sono esponenti di partiti di governo, su un tema che mal si presta a semplificazioni. Occorre infatti misurarsi con il nesso strettissimo tra il regime di limitazione della responsabilità del giudice e la garanzia della sua indipendenza e libertà di determinazione, con i rischi di un'azione di responsabilità diretta e con i problemi posti dai provvedimenti collegiali. Per altro verso viene sottolineato che comportamenti censurabili e carenze professionali non possono trovare adeguata risposta nel sistema di responsabilità civile e di riparazione degli errori giudiziari, ma piuttosto nella promozione della professione ed in un maggior rigore del regime disciplinare. Ma in realtà l'intendimento sempre più palese dei promotori e delle forze politiche di riferimento, il partito socialista in primo luogo, è proprio quello di provoca-

⁴⁵ La mozione approvata dal XVII Congresso è pubblicata in *La magistratura*, 1982, n. 2, p. 2. Il Tribunale della libertà, che consente in tempi rapidi un riesame di merito, da parte di un giudice collegiale, dei provvedimenti restrittivi della libertà personale e introduce nel nostro ordinamento gli arresti domiciliari viene istituito con la l. 12 agosto 1982 n. 532, dopo un'improvvisa accelerazione dell'iter parlamentare, cui non sono state estranee le polemiche seguite all'arresto degli agenti dei Nocs nel procedimento per i fatti di tortura nei confronti di responsabili del sequestro Dozier.

⁴⁶ *Potere giurisdizionale e garanzie dei cittadini. Atti del XVIII Congresso dell'Associazione nazionale magistrati*, pubblicato come numero speciale della rivista *Legalità e giustizia*, 1986, n. 1-3. La mozione conclusiva è alle p. 478 ss. Il segno del congresso è ben delineato dalla nota introduttiva agli Atti del presidente dell'Associazione Alessandro Criscuolo: «È stato da taluni definito il congresso dell'autocritica e la definizione, per quanto incompleta e riduttiva, non ci è dispiaciuta...».

re un pronunziamento sulla magistratura, strumentalizzando l'obiettivo gravissima crisi di funzionalità della giustizia.

Si va così nel novembre 1989 ad un referendum dall'esito scontato, soprattutto dopo la scelta, con motivazioni alquanto tattiche, dei partiti di opposizione per il Sì; la vicenda si chiude con l'approvazione della legge 13 aprile 1988 n. 117.

Nel XIX Congresso tenuto a Genova nel novembre del 1987, sotto la suggestione dell'esito del referendum sulla responsabilità civile che si era appena svolto, al di là della equilibrata mozione finale, non mancano chiusure corporative, tentazioni di ripiegamento e posizioni di scontro con l'intera classe politica. Un punto tuttavia il Congresso riesce a sottolineare con forza: il risultato del referendum è anzitutto il segno della condanna da parte dei cittadini delle lentezze e delle inefficienze della giustizia italiana.

L'Anm elabora nel 1988 un piano di interventi urgenti per ridare funzionalità alla giustizia, che sottopone al Governo e al Ministro della Giustizia⁴⁷. Nello stesso anno l'Anm promuove insieme alle associazioni degli avvocati un "Comitato avvocati e giudici per la giustizia", che dopo tanti anni costituisce una ripresa di un'azione comune per la riforma della giustizia; il Comitato organizza assemblee e giornate di mobilitazione e tra gli obiettivi sono indicati l'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale alla data prevista del 24 ottobre 1989, accompagnata dagli interventi strutturali necessari, e l'istituzione del giudice di pace⁴⁸. L'esperienza del Comitato finisce peraltro per esaurirsi e lascerà lo spazio ad una stagione di contrapposizione e polemiche tra magistratura e avvocatura. Hanno giocato le ricorrenti chiusure corporative di settori dell'Anm, le divisioni tra le associazioni degli avvocati ed infine, ma è stato fattore decisivo di logoramento, la pressoché totale mancanza di iniziative da parte dei governi e dei Ministri della Giustizia che si sono succeduti. La collaborazione tra avvocati e magistrati è passaggio ineludibile e di qui riprenderà il discorso nei primi anni Novanta.

Non è questa l'occasione per ripercorrere ed analizzare le vicende successive con le quali l'Anm si dovrà confrontare ed in particolare i tre grandi capitoli: Tangentopoli/Mani pulite, proposte di riforma della Commissione Bicamerale (1997), riforma dell'ordinamento giudiziario (2002/2006). Ma

⁴⁷ Vedi il documento approvato dal Comitato direttivo centrale dell'Anm il 17 aprile 1988, che si segnala per una sottolineatura nuova dei problemi della giustizia civile in *Bollettino de La Magistratura*, 1988, n. 1, p. 2.

⁴⁸ Vedi *Bollettino de La magistratura*, 1989, n. 1, p. 3. Nelle giornate del 12 e 13 giugno 1989 si tiene, sugli obiettivi già indicati, uno "Sciopero per la Giustizia" proclamato dal Comitato: il manifesto di convocazione si trova in *Bollettino de La Magistratura*, 1989, n. 3, p. 4.

della posizione dell'Anm su queste vicende sono testimonianza le relazioni introduttive ai Congressi, riprodotte nella seconda parte di questo volume.

1945-1969. Magistrati, Associazione e correnti nelle pagine de *La Magistratura*

di Giovanni Mammonè

1. Premessa

Il primo di aprile del 1945¹, con la direzione di Ernesto Battaglini, riprendeva le sue pubblicazioni *La Magistratura*, organo di stampa dell'Associazione nazionale magistrati. Si trattava di un numero provvisorio, promosso da un Comitato di magistrati che si riproponeva la ricostituzione della Associazione. Il giornale riprenderà la sua regolare periodicità nel dicembre 1945, con la formale rinascita dell'Associazione².

Idealmente esso si ricollegava al giornale che aveva cessato le sue pubblicazioni nel 1926, dopo l'auto scioglimento dell'Associazione del 21 dicembre 1925 a seguito delle leggi fasciste.

A distanza di oltre cinquanta anni da quella data, per incarico della Redazione del giornale mi accingo a ripercorrere i passaggi più importanti degli anni di vita dell'Associazione da noi più lontani attraverso le pagine de *La Magistratura*, con l'obiettivo di farli conoscere a chi (come chi scrive) ha vissuto solo gli eventi recenti e di consentirne il ricordo a chi li ha vissuti in prima persona. Questo percorso (che è limitato agli anni meno vicini e sostanzialmente al periodo 1945-1969) mira a ricostruire la storia, i fatti e le idee che caratterizzarono l'Associazione e che costituiscono base e premessa per comprendere l'attuale dimensione dell'Anm. Esso si inquadra nel panorama ben più vasto degli avvenimenti piccoli e grandi che hanno caratterizzato dal dopoguerra la storia del nostro Paese, di cui in questa sede necessariamente non si potrà dare conto e dai quali, tuttavia, il lettore non potrà prescindere.

Per procedere alla necessaria sintesi non ho potuto dar conto di tutti gli aspetti del giornale, che ha cercato sempre di distinguersi per la varietà del dibattito, l'apertura alle voci esterne alla magistratura (soprattutto dell'Università) e l'attenzione alle magistrature ed alle giurisdizioni straniere. Mi so-

¹ Per un refuso la testata indica la data "1° aprile 1943". Dalla lettura del giornale e dal richiamo di avvenimenti e riferimenti normativi intervenuti tra la fine del 1944 e l'inizio del 1945 è possibile, tuttavia, affermare che la data è quella sopra riferita.

² La testata aveva titolo di organo ufficiale dell'Associazione nazionale magistrati e in tale veste ha proseguito le sue pubblicazioni fino ad oggi. Dal 1950 le è stata accostata, come supplemento, il *Bollettino d'informazioni*.

no sforzato di riferire avvenimenti ed idee nella loro successione cronologica con il massimo della oggettività possibile. Mi auguro di esservi riuscito.

2. Rinasce l'Associazione

L'Associazione si era ricostituita il 21 ottobre 1945 con una serie di assemblee tenutesi in numerose sedi giudiziarie, conclusesi con l'approvazione di ordini del giorno programmatici.

Il resoconto dell'intervento di Emanuele Piga³ all'assemblea romana, pubblicato nel n. 1/1945 del giornale, consente di ricostruire l'atmosfera culturale e le aspettative istituzionali in cui si muoveva la magistratura associata in quell'immediato dopoguerra. In particolare si afferma che «Intesa come un aspetto della sovranità dello Stato accanto al potere legislativo ed all'esecutivo, la funzione esercitata dalla giustizia ha un valore squisitamente politico, pur essendo sottratta all'ondeggiamento derivante dall'alternarsi dei partiti al governo della cosa pubblica. Alla sua opera, attraverso l'accertamento del diritto e il sindacato sulla costituzionalità delle leggi, è affidata la tutela dei principi fondamentali posti alla base di ogni costituzione liberamente creata, né un tale compito può essere efficacemente assolto isolando la magistratura da ogni contatto con altri poteri e creandole di fronte a questi una posizione di rigoroso agnosticismo».

Dopo questa proposizione, il resocontista richiama il problema economico, che negli anni successivi caratterizzerà i primi passi dell'Associazione e rileva che «è innegabile che quanto maggiore è il disagio economico dei magistrati, tanto maggiore è il pericolo per una retta amministrazione della giustizia». Il resoconto si conclude con una affermazione dei compiti e della posizione della rinascita Associazione: «...il successo dell'Associazione è legato alla piena ed incondizionata osservanza di alcuni postulati programmatici, che devono costituire guida e criterio direttivo nell'azione da svolgere. Tali postulati sono: l'apoliticità e asindacalità dell'Associazione. Il concetto di apoliticità si rispecchia e si traduce nell'atteggiamento fermo e costante di serena imparzialità rispetto alle diverse correnti politiche, tenendo sempre separati e distinti i compiti ed i fini della Associazione dai fini e dalla condotta dei partiti politici... Parimenti con rigida inflessibile coerenza deve essere rispettato il principio dell'asindacalità, in quanto pare ovvio che l'Associazione, pur essendo organo di tutela degli interessi economici della

³ Emanuele Piga, prima di divenire il primo presidente della ricostituita Associazione, era stato animatore di un Comitato per la ricostituzione dell'Anm formatosi nell'agosto 1944 ad opera di un gruppo di magistrati romani.

categoria, non possa assumere la figura di sindacato professionale. Una magistratura organizzata in modo indipendente, quale tangibile espressione della sovranità dello Stato, non potrebbe assumere atteggiamenti di lotta propri di un sindacato professionale, contro lo Stato medesimo»⁴.

Lo stesso numero 1/1945, con un editoriale intitolato *Presentazione*, nel delineare lo scopo e gli obiettivi e le linee operative del giornale, d'altro canto dava l'esatta dimensione delle problematiche e delle dinamiche interne che l'Associazione si apprestava ad affrontare: «Con questo numero il nostro giornale inizia la sua regolare pubblicazione periodica. Esso non vuole essere soltanto un foglio di informazioni della vita interna dell'Associazione o una sterile rassegna di notizie, ma anzitutto il segnacolo ed il vessillo degli ideali e delle aspirazioni della magistratura italiana: lo strumento con cui la magistratura combatterà le sue lotte per la conquista e la difesa della sua indipendenza, della sua elevazione e di un trattamento adeguato alla importanza della sua funzione.

Specialmente in questo periodo in cui si sta elaborando un nuovo assetto costituzionale d'Italia e la nuova struttura dello Stato, la magistratura non può e non deve essere assente; deve invece far sentire alta ed energica la sua voce sui gravi problemi che attengono all'ordinamento giudiziario, alla posizione del giudice nell'ordinamento costituzionale, alle riforme dei codici ed in genere alle riforme più importanti della legislazione. Questo periodico vuole essere l'organo in cui questi problemi saranno trattati e liberamente discussi ed in cui le auspiccate riforme saranno propugnate con fermezza e con fervore. Nei dibattiti il giornale manterrà quel criterio di apoliticità che è a base della nostra Associazione; ma apoliticità non significa misonicismo e sospettosa diffidenza verso quel rinnovamento che è presupposto indispensabile della ricostruzione morale e materiale della nostra Italia. Uno scopo precipuamente il nostro giornale si propone, quello di diffondere nei dirigenti, nei partiti e nel popolo la convinzione che se non si assicurano i presupposti e le condizioni per una retta amministrazione della giustizia, anche la libertà sarà una parola vuota che suonerà come una beffa...».

⁴ Rileva A. Beria di Argentine, *Intervento alla Tavola rotonda su "Il sindacato della magistratura"*, Pontremoli, 22.6.80, in *Atti*, 396: «la magistratura, proclamandosi negli anni della Costituzione asindacale, voleva dimostrarsi del tutto degna della missione cui si sentiva chiamata, corpo posto al di fuori, al di sopra dei conflitti, garante della legalità, della correttezza dell'azione politica, in sostanza dei diritti di tutti i cittadini».

3. I primi anni della nuova Associazione

Nell'assemblea del 3 novembre 1946 fu approvato lo statuto della nuova Associazione e furono nominati definitivamente gli organi statutari⁵.

Gli anni 1946-57 videro impegnata l'Associazione nel dibattito, prima politico e poi istituzionale, a proposito prima della collocazione istituzionale della magistratura nella nuova legge fondamentale dello Stato e poi dell'attuazione del Consiglio superiore della magistratura, ovvero dello strumento che la Costituzione aveva adottato per garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura stessa.

Della posizione associativa nel dibattito istituzionale si ha testimonianza nei numeri 5-6 e 7 del 1946. Oltre a varie riaffermazioni del concetto di apoliticità⁶ del giudice, si svolgeva (n. 5-6, quasi a monito per gli sviluppi normativi interni) un'analisi critica della Costituzione francese del 1946 (autore F.P. Gabrieli)⁷, di cui si contestava in particolare modo l'eccessiva capacità di controllo sul Csm riconosciuta al Parlamento. Soprattutto si delineavano (n. 7, articoli a firma Renato Angeloni ed Emilio Ondeì) quelli che avrebbero dovuto essere i principi ispiratori della posizione costituzionale della magistratura (divisione dei poteri con esclusione di ogni potestà dell'esecutivo sugli appartenenti al potere giudiziario, inserimento della Corte di Cassazione tra gli organi costituzionali dello Stato, esclusione di giurisdizioni speciali, autonomia ed indipendenza del pm).

Nell'articolo di Angeloni si proponeva una collocazione istituzionale alquanto enfatizzata della Corte di Cassazione, in quanto si riteneva che essa, oltre la funzione di legittimità, dovesse svolgere anche quella di giudice della costituzionalità delle leggi e degli atti amministrativi, e che, per la sua collocazione tra gli organi costituzionali dello Stato, dovesse avere la facoltà di

⁵ Il primo Cdc del dopoguerra, nominato a scrutinio segreto dall'assemblea dei soci, era composto da: Emanuele Piga (presidente dell'Anm), Giovanni Petraccone, Ernesto Battaglini, Andrea Lo Russo Caputi, Guglielmo De Luise, Ginevrino Celentano, Domenico Medugno, Giulio Ronga, Franz Sesti, Giovanni Noccioli, Pietro Pascalino, Renato Angeloni. L'anonimo cronista di quella assemblea sul n. 9-10/1946 della rivista non disdegnava di menzionare alcuni aspetti mondani riferendo in conclusione di «un amichevole convivio serale tenuto in una nota trattoria del centro, in cui eletti ed elettori, anziani e giovani, capi e gregari si accomunano in simpaticissima cordialità».

⁶ Sul problema dell'apoliticità il primo Cdc dell'Associazione promosse un referendum, diretto ad acquisire l'opinione degli iscritti sulla compatibilità dell'iscrizione del magistrato ad un partito politico (n. 9-10/1946).

⁷ Negli anni seguenti sarà frequente l'interesse del giornale per le magistrature straniere, la loro organizzazione e le loro associazioni, cui saranno dedicati frequenti articoli. Nel 1953 l'Anm si farà promotrice dell'Unione internazionale dei magistrati (Uim), costituita a Salisburgo il 4 settembre 1953, della quale fu presidente Ernesto Battaglini.

emettere pronunzie con cui imponeva «il rispetto dell'ordine giuridico a qualsiasi Autorità, quindi anche al potere legislativo ed al potere esecutivo».

Tale visione della funzione della Corte di Cassazione (sostanzialmente egemone e in buona parte totalmente distaccata dalla funzione istituzionale del resto della magistratura) è, ad avviso di chi scrive, indice di una situazione interna dell'Associazione tipica di quegli anni. Colpirà, infatti, il lettore rilevare che per gli anni meno vicini e fino all'inizio degli anni Sessanta, le dinamiche interne dell'Associazione erano determinate dal confronto non tanto tra gruppi di opinione (pur presenti, anche se le correnti emergeranno formalmente solo agli inizi degli anni Sessanta), ma tra le categorie dei magistrati. Il che vedeva in linea di massima contrapposte le posizioni dei magistrati della "alta magistratura" (ovvero quelli addetti alle funzioni di legittimità e quelli che ricoprivano i più importanti incarichi direttivi) a quelle della "bassa magistratura" (quelli addetti a funzioni di merito o agli incarichi direttivi meno importanti). Tale contrapposizione, che trovò il suo momento di emersione più alto nel 1961 (con la scissione dell'Anm e la nascita dell'Unione magistrati italiani), perse ogni supporto giuridico ed ordinamentale con l'introduzione delle carriere "a ruoli aperti" determinate dalle leggi Breganze del 1966 e del 1973 ed andò progressivamente spegnendosi nel tempo, anche se lasciò tracce nella vita associativa ben dopo il venir meno dei suoi presupposti giuridici.

A prescindere da questi rilievi di carattere ormai solo storico, nell'articolo di Ondeì (n. 7/1946) si possono rilevare i primi spunti di un dibattito che nel tempo si è sempre più rinvigorito, e cioè la richiesta di affermazione dell'indipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo. La costruzione che si dava in quella sede ai poteri istituzionali del pm era tutta orientata nel senso dell'indipendenza piena e del diritto a godere delle stesse prerogative dei giudici⁸.

Altrettanto chiara fu la posizione a favore dell'autogoverno. Nella relazione illustrativa dell'ordine del giorno approvato all'assemblea del 3 novembre 1946 ed inviato alla Costituente (n. 9-10/1946) si legge sotto il titolo *Autonomia della Magistratura*: «È evidente che la piena indipendenza del terzo Potere non potrà ottenersi che a mezzo del così detto "autogoverno": il quale esige la nomina elettiva da parte dei magistrati - con le modalità che si riterranno opportune - non solo del loro Capo (Primo Presidente della Suprema corte) e del Capo di quell'Ufficio del pubblico ministero che fino ad

⁸ Non si escludeva, peraltro, un certo "collegamento" funzionale con il Ministro, da intendere non come rapporto gerarchico, ma come strumento per far valere dinanzi al giudice le istanze dell'esecutivo. Si consideri, peraltro, che all'epoca le carriere dei magistrati, del pm e del giudice erano organizzate in senso profondamente diverso e che il dibattito sul pm era ancora allo stato nascente.

ora è stato il più esposto alle inframettente del potere esecutivo, ma anche di quegli organi (Consiglio superiore della magistratura, Consigli giudiziari e Corte disciplinare) che unitamente al Primo presidente dovranno provvedere alla carriera ed alla disciplina dei magistrati stessi, nonché alla carriera ed alla disciplina delle garanzie loro concesse. Ogni designazione dall'esterno infatti pregiudicherebbe irrimediabilmente la possibilità di esistenza di un potere indipendente, e porrebbe la magistratura, attraverso i suoi capi, alla mercè di interessate influenze perturbatrici»⁹.

Appare opportuno, però, effettuare a questo punto alcune precisazioni. Alcuni studi hanno rilevato come il Comitato direttivo centrale dell'Anm dell'epoca avesse una visione tradizionale della magistratura, poco interessata alle dinamiche culturali dei magistrati nel loro complesso e scarsamente consapevole delle loro esigenze, che dette luogo ad una vera e propria frattura interna all'Associazione e ad una connotazione tutto sommato incolore all'azione associativa degli anni 1945-1955¹⁰.

Tale situazione emerge dalla posizione assunta dai vertici dell'Associazione in occasione dello sciopero proclamato per i giorni 31 marzo 1947 e seguenti da alcune assemblee locali di magistrati per ottenere aumenti di stipendio e migliorare il trattamento economico, gravemente falcidiato dall'inflazione postbellica (lo sciopero, variamente attuato nei distretti, fu dopo pochi giorni revocato a seguito della promessa di interessamento del Governo). Questo sciopero non solo non ebbe alcun sostegno dai vertici associativi, ma anzi fu da questi vivacemente criticato, creando un forte malumore e richieste di dimissioni da parte di alcune assemblee locali¹¹.

⁹ È noto, tuttavia, che la Costituente a questa visione "pura" dell'autogoverno ne preferì un'altra "mista", in cui dell'organo di autogoverno venivano a far parte anche i laici di nomina parlamentare. In un ordine del giorno del 23 gennaio 1947 del Consiglio nazionale dell'Associazione (n. 1/1947) si esprimeva l'opinione che i laici dovessero essere esclusi dal Csm, dato che gli stessi «non possono non costituire un grave pericolo per quell'indipendenza che si vuol garantire».

¹⁰ Cfr. F. Scalabrino, *Lo sciopero dei magistrati del 1947*, in *Quest. giust.*, n. 1, 1984, p. 233 ss., il quale rileva come le sezioni periferiche dell'Anm nutrissero una profonda "diffidenza" nei confronti del Cdc. A. Pizzorusso, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1995, p. 51, definisce "scialba" l'azione associativa di quegli anni in quanto condizionata dalle autorità politiche e dai vertici della gerarchia giudiziaria.

¹¹ Il 1° aprile 1947 il Cdc approvò il seguente ordine del giorno: «Il Comitato direttivo centrale dell'Anm, avuta notizia della agitazione in corso fra i magistrati di alcuni distretti, i quali si sono dichiarati disposti ad attuare la sospensione della loro attività a sostegno di rivendicazioni economiche; mentre riconferma l'assoluta incompatibilità della funzione giurisdizionale e della posizione costituzionale della magistratura con metodi di lotta a carattere sindacale, richiama ancora una volta l'attenzione del governo e del paese sulla estrema gravità del problema economico dei magistrati e sulla improrogabile necessità di una adeguata soluzione di esso». Cfr. F. Scalabrino, *op. cit.*, p. 234. Il presidente dell'Anm Piga, in quello stesso 1947 affermava che «una magistratura organizzata in modo indipendente, quale intangibile espressione della sovranità dello Stato, non potrebbe assumere gli at-

(segue)

Della vicenda e di tutta una serie di avvenimenti ad essa connessi non si ha particolare risonanza su *La Magistratura*, nonostante le notevoli ripercussioni istituzionali e la risonanza avuta dallo sciopero presso l'opinione pubblica e sulla grande stampa nazionale¹². Il n. 8/1946 ed il successivo n. 1/1947 dedicavano largo spazio alla questione economica, non con riferimento all'eventualità di astensioni collettive - neppure presa in considerazione - ma con riferimento all'ottica tradizionale della necessità di un soddisfacente trattamento economico quale preliminare garanzia di una effettiva indipendenza della magistratura. In tal senso si esprimeva il Cdc nell'odg approvato nella riunione del 15 giugno 1947, con cui si segnalava «al Governo, ai Partiti politici, ai Rappresentanti del Paese la necessità inderogabile di provvedere a un miglioramento immediato delle condizioni economiche dei Magistrati, come avviamento a una completa soluzione del problema nell'ambito della nuova Costituzione» (n. 1/1947). Nel n. 2/1947 si tendeva a minimizzare la vicenda nei termini di una «agitazione acuta, banalmente qualificata sciopero» (articolo di Peretti Griva).

Non a caso è stato sostenuto che lo sciopero fu indetto spontaneamente e colse di sorpresa non solo l'autorità politica ma anche gli stessi vertici associativi¹³.

Questa vicenda e la frattura culturale tra alta e bassa magistratura che ne fu evidenziata non devono, peraltro, condurre a sottovalutare la funzione che l'Associazione svolse in quel delicatissimo momento politico-sociale che vide la nascita della Costituzione, e che trovò in essa una voce organizzata ed autorevole soprattutto nell'affermazione dell'indipendenza della magistratura (nel numero 3-4/1947 del giornale, nell'editoriale *Bilancio*, Ernesto Battaglini riassume i termini delle iniziative intraprese in relazione al testo della Costituzione ormai definitivamente approvato)¹⁴.

teggimenti di lotta propri di un sindacato professionale contro lo Stato medesimo. D'altra parte, tali atteggiamenti, se pure possono occasionalmente manifestarsi in momenti di crisi e di sbandamento spirituale, devono considerarsi come un fenomeno sporadico di deviazione e come il sintomo di affievolimento del senso di responsabilità». Cfr. al riguardo anche A. Beria di Argentine, *op. cit.*, p. 396.

¹² Rileva, peraltro, F. Scalabrino, *op. cit.*, come non solo la rivista dell'Anm ma anche le maggiori riviste giuridiche dell'epoca non dedicassero alcuno spazio allo sciopero, che trova, invece, ampio dibattito sulla rivista *La voce della giustizia*, stampata a Torino dal 1945 al 1947.

¹³ Cfr. F. Rigano, *Costituzione e potere giudiziario*, Padova, 1982, p. 67.

¹⁴ Nel mese di ottobre 1947 il Cdc ebbe numerosi contatti con i componenti della Costituente, ed in particolare con l'on. Ruini, presidente della Commissione dei 75 (cfr. n. 2/1947). A distanza di molti anni, nel 1968, in risposta ad un articolo di Vincenzo Accattatis (*Vecchia e nuova ideologia*, n. 1-3/1968), che ripercorreva i contenuti delle politiche associative del dopoguerra, Renato Angeloni rivendicherà questo ruolo propositivo dell'Associazione (*Ideologia perenne*, in 7-8/1968).

4. L'Associazione e l'assetto costituzionale della magistratura

Negli anni successivi possono sostanzialmente individuarsi tre argomenti che dominarono l'attività associativa: il problema dell'adeguamento del trattamento economico, l'attuazione del Consiglio superiore della magistratura e l'assetto delle carriere¹⁵. Sullo sfondo un diffuso senso di malessere per le condizioni penose della struttura giudiziaria e per la sua sostanziale inefficienza¹⁶.

Quello dell'adeguamento del trattamento economico, che aveva dato luogo alla crisi del 1947, era un problema che assillava tutto il pubblico impiego, ma che veniva vissuto con notevole preoccupazione nell'ambito della magistratura, soprattutto in relazione al progressivo distacco dall'Amministrazione derivante dalla nuova collocazione istituzionale data dalla Costituzione alla magistratura stessa. A tale problema si associava parallelamente, anch'esso determinato dalla ristrettezza dei mezzi del bilancio pubblico, quello della estrema modestia della struttura giudiziaria e dei beni posti a disposizione per l'esercizio della giurisdizione. L'Associazione si impegnò in una gestione "morbida" di tali problemi, non senza contrasti e sempre dibattuta tra "impazienti" e "gradualisti", con una prevalente contrarietà all'utilizzo dell'arma dello sciopero¹⁷.

La linea prescelta dall'Associazione fu quella del dialogo, che portò all'intervento del ministro Piccioni ad una riunione del Consiglio nazionale dell'Associazione del 20 aprile 1950 per spiegare la posizione del governo¹⁸.

¹⁵ Altro problema all'attenzione fu quello dei rapporti tra magistratura ed informazione. Merita segnalare due articoli di Pietro Traina (componente del Cdc), il quale individuava nel magistrato non la fonte, ma la vittima delle abusive pubblicazioni di atti istruttori e denunciava gli abusi della pg e dei cronisti che pubblicavano o consentivano la pubblicazione di atti di pg o istruttori (n. 6/1949), dando conto dell'iniziativa del procuratore della Repubblica di Roma che aveva richiamato il rispetto alle disposizioni di legge in materia, sollevando le proteste delle organizzazioni della stampa (n. 5/1950).

¹⁶ Ad esempio, l'assemblea straordinaria tenutasi in margine al Congresso di Napoli il 7 novembre 1950 denunciava «al Paese la mancata attuazione della Carta costituzionale nella parte relativa al potere giudiziario, le gravissime deficienze di mezzi e le deplorevoli condizioni materiali in cui si svolge il funzionamento della giustizia e che determinano un disservizio che non può essere in alcun modo attribuito ai magistrati...» (n. 12/1950). Va segnalata nel luglio 1949 la nascita del Centro d'Azione per la Riforma Giudiziaria, quale luogo di confronto di magistratura, foro e politica per promuovere la riforma giudiziaria (il resoconto della prima riunione è nel n. 7/1949). In questo organismo furono convogliate molte delle iniziative dell'Associazione nel campo della riforma dell'ordinamento giudiziario. Di rilievo lo "schema legislativo per la costituzione e il funzionamento del Consiglio superiore della magistratura" elaborato alla fine del 1951 (n. 10-11/1951). Nel 1962 il Centro fu riorganizzato nei Comitati di azione per la giustizia.

¹⁷ Cfr. R. Canosa e P. Federico, *La magistratura in Italia dal 1945 a oggi*, Bologna, 1974, p. 172.

¹⁸ R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, pp. 173 e 207, riportano il contraddittorio, con il presidente dell'Associazione Battaglini, che chiedeva di assicurare «alla magistratura quella posizione di dignità, di prestigio, di elevatezza senza la quale è inutile sperare in una amministrazione della giustizia degna

(segue)

Il giornale non fu avaro di interventi sull'argomento, come sono testimonianza i numerosi articoli comparsi nei numeri degli anni 1948-50.

Il problema fu solo sopito con l'intervento della c.d. legge Piccioni del 24 maggio 1951 n. 392, che sul piano economico dotava i magistrati di un trattamento diverso da quello degli altri pubblici dipendenti (dando luogo al c.d. sganciamento) e sul piano giuridico aboliva la carriera separata dei pretori e disegnava la prima distinzione dei magistrati secondo le funzioni ricoperte. Le iniziative attinenti il trattamento economico furono, infatti, ricorrenti e determinate dai più vari eventi.

Basti ricordare, in ciò anticipando alquanto gli eventi, che nel 1956 si creò una nuova situazione di grande tensione per la mancata attribuzione ai magistrati dei miglioramenti economici riconosciuti a tutti i pubblici dipendenti. Il dibattito interno dell'Associazione si svolgeva ancora ed essenzialmente a proposito dei mezzi più opportuni e più confacenti (secondo l'impostazione ancora dominante) per far sentire la protesta dei magistrati alle forze politiche e governative, dato che era loro precisa intenzione quella di «ricorrere a tutti i mezzi legali a loro disposizione per il conseguimento delle loro legittime richieste» (secondo la mozione approvata all'assemblea straordinaria tenutasi a Milano il 9 aprile 1956). Sul punto fu indetto anche un referendum all'esito del quale fu ritenuto che nell'attività giudiziaria dovessero osservarsi con rigore le disposizioni processuali e regolamentari (n. 6-7/1956 del giornale), con l'adozione di una sorta di sciopero bianco.

L'agitazione non ebbe, peraltro, successo¹⁹.

Il dibattito sullo sciopero dei magistrati si trascinò per molto tempo essenzialmente attorno al dilemma se un potere sovrano dello Stato potesse scendere in sciopero. Prevalse alla fine la tesi positiva sulla base dell'argomentazione che i magistrati, quanto a rapporto di servizio, sono funzionari e come tali legati da rapporto di dipendenza con lo Stato²⁰.

di questo nome» ed il ministro che riconosceva la giustizia delle richieste e dichiarava di essere sicuro che le difficoltà sarebbero state superate, senza essere, peraltro in grado di dare assicurazioni concrete.

¹⁹ Cfr. R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 177, i quali rilevano la frammentarietà e la mancanza di organizzazione dell'iniziativa.

²⁰ Sul punto Raffaele Bertoni nell'articolo *Sua maestà con le pezze* (n. 3/67) rileverà in seguito: «i giudici sono sovrani solo a parole. Nella realtà non hanno una posizione sostanzialmente diversa da quella dei funzionari e naturalmente i loro stipendi sono ben lontani dagli appannaggi dei sovrani... La sola logica che conta è la logica delle cose e non quella dei nomi; e perciò è inevitabile che i giudici - fin quando verranno trattati come ora - continuino a considerare lo sciopero come un possibile mezzo di azione: così come fa ogni buon salariato. Le cose potranno cambiare solo a patto che la magistratura sia davvero organizzata come un potere indipendente dello stato e i giudici siano pagati in modo adeguato alla funzione sovrana che esercitano; quel giorno impareremo a ragionare con la logica dei sovrani... e non parleremo più di sciopero, parola d'onore».

Tornando alla scansione cronologica degli eventi, deve individuarsi nella richiesta di attuazione del Consiglio superiore della magistratura il momento di maggiore unanimità della politica associativa. La mozione approvata al Congresso di Napoli del novembre 1950 chiedeva che fosse «dalla legge dichiarato che al Presidente della Repubblica compete il diritto di indire le elezioni per il Consiglio superiore della magistratura, a norma della Costituzione, e di convocare il Consiglio una volta eletto» (n. 12/1950)²¹.

Una sessione del Congresso di Venezia dell'ottobre 1952 fu dedicata all'istituzione del Csm²² e a conclusione dell'assise fu approvata una mozione che riaffermava l'urgenza di emanare al più presto la legge.

Nell'articolo comparso sul n. 1/1953 intitolato *Appello al Parlamento*, Vincenzo Chieppa, a commento delle lungaggini dell'esame del disegno di legge di attuazione del Csm e della «fiduciosa attesa della magistratura» rilevava che «il problema sarà prospettato direttamente al paese perché, a tutela delle sue istituzioni libere e democratiche, a chiunque ne solleciti la fiducia, quale ne sia il distintivo, il contrassegno, l'ideologia o la bandiera, chiedi a tutti di porre nella prima pagina della loro agenda l'attuazione delle norme della Costituzione sul potere giudiziario nella integrale chiarezza della lettera e dello spirito»²³. Ciò nonostante, il dibattito sulle modalità di attuazione del Consiglio superiore si rivelerà portatore della prima vera crisi della Anm.

5. L'attuazione del Csm. Il dibattito sulla carriera dei magistrati. Crisi dell'Associazione. La scissione dell'Umi

Il Congresso dell'Anm di Napoli del 1957 viene dai più ritenuto come un punto di svolta delle vicende associative, in quanto rappresenta il momento in cui viene posto in discussione il peso dei magistrati della Corte di Cassa-

²¹ L'odg dell'assemblea tenutasi a margine del congresso invitava il Csm (versione precostituzionale) ed i Consigli giudiziari «nel protrarsi dell'inerzia per l'attuazione della riforma giudiziaria, ad esaminare le conseguenze della denunciata carenza costituzionale, in relazione alla VI disposizione transitoria della Costituzione ed alla legittimità del proprio ulteriore funzionamento». Sul problema della legittimità dell'attività del Csm e dei Consigli giudiziari tornava nel n. 6/1951 Mario Santoni Rugiu con un articolo intitolato *Regime transitorio*.

²² Nel presentare il Congresso Renato Angeloni in un editoriale intitolato *Denunciare il pericolo* (n. 8-9/1952) prendeva atto in maniera sconsolata dell'imminente scioglimento della prima legislatura repubblicana senza che il disegno di legge istitutiva del Csm, più volte annunciato in sede politica, fosse stato mai presentato, e come ogni dibattito rimanesse ancora vuoto ed astratto. Di fronte a questo rinvio, il Cdc, ritenendo di aver fallito uno dei suoi compiti programmatici, nell'assemblea generale convocata a margine del Congresso si presentò dimissionario.

²³ Il n. 3/1953 recava un altro articolo di Chieppa, *La Corte costituzionale è fatta: fare il Consiglio Superiore!* Negli anni successivi non mancheranno numerosi e insistenti articoli di richiamo alla necessità di adottare la norma costituzionale.

zione nell'Associazione e si pongono le basi per una progressiva divaricazione tra due concezioni della magistratura: da una parte la magistratura più giovane, più aperta ai contenuti innovativi della Costituzione, dall'altra quella parte della magistratura, corrispondente alle generazioni più anziane, «tendenzialmente orientata a favore della conservazione del sistema gerarchico e burocratico»²⁴.

I germi di questa divaricazione possono individuarsi essenzialmente in due fattori di contrasto: l'attuazione del Csm e la progressione in carriera.

L'attuazione del Consiglio superiore della magistratura, se (come già rilevato) da un lato aveva rappresentato un punto qualificante dell'azione associativa, d'altro canto dava luogo non solo in sede parlamentare ma anche all'interno dell'Associazione ad un vivace dibattito circa le modalità organizzative del nuovo organo. Si dibatteva nell'Anm sulle modalità di composizione della componente togata, in particolare sul punto se i magistrati avrebbero dovuto essere eletti o meno per categorie e se le diverse categorie potessero o meno avere un diverso peso elettorale. Questo dibattito, del quale nel giornale si rileva scarsa traccia²⁵, venne clamorosamente alla luce nel Congresso di Napoli (che significativamente aveva all'esame i temi della legge istitutiva del Csm e il sistema delle promozioni), ove venne approvata una mozione che, tra l'altro, auspicava «... 3) che il Consiglio superiore abbia composizione paritaria tra le varie categorie di magistrati e la stessa paritetica composizione sia riprodotta nelle sezioni²⁶; 4) che sia escluso ogni limite di anzianità per la eleggibilità dei magistrati di tribunale; 5) che sia accolto il sistema di elezione diretta dei componenti magistrati e sia escluso il sistema di elezione per categorie, assicurando la parità di voto a tutti gli elettori;...».

A ben vedere il dibattito sulla composizione del Csm nasceva da una più profonda divaricazione che contrapponeva la tradizionale concezione gerarchica della magistratura ad una concezione basata sulla distinzione non per gradi ma per funzioni, secondo il testo costituzionale. Ed infatti una seconda mozione approvata allo stesso congresso così era formulata: «Premesso 1) che ai fini di una retta amministrazione della giustizia è essenziale che i

²⁴ Cfr. A. Pizzorusso, *op. cit.*, pp. 50-51.

²⁵ Ad esempio, nella mozione conclusiva del Congresso di Venezia del 1952 si richiamava lo schema elaborato dal Centro nazionale di azione per la riforma giudiziaria, senza far riferimento ad alcun tipo di sistema elettorale (n. 10/1952). Nell'articolo *Tutto da rifare* (n. 1-2/1957) Paolo Glinni, criticando l'iter parlamentare del disegno di legge istitutivo del Csm, rilevava come la legge avrebbe dovuto «accogliere il principio della rappresentanza adeguata delle categorie» ed «abolire le elezioni indirette».

²⁶ Un emendamento approvato a maggioranza prevedeva, inoltre, che la pariteticità dovesse essere intesa «nel senso che i magistrati si distinguono unicamente nelle tre categorie di magistrati di Tribunale, di Appello e di Cassazione...».

magistrati siano posti in condizione di assoluta parità qualunque sia la funzione specifica ad essi attribuita; 2) che la funzione giudiziaria non è, del resto, suscettibile di una graduazione di valori, ogni sua attività essendo espressione immediata dello stesso potere sovrano²⁷;... propone: 1) che venga assicurata l'uguale dignità di tutti i magistrati aventi il pieno esercizio della funzione giudiziaria, abolendo - con effetto immediato - ogni forma di avanzamento, salvo le promozioni da uditore giudiziario ad aggiunto e regolando lo sviluppo del trattamento economico esclusivamente in base all'anzianità ed alla situazione di famiglia»²⁸.

L'assemblea, nella sostanza, reclamava l'abolizione della carriera e legava la progressione economica solo all'anzianità e non alle funzioni esercitate. Pare giustificato ritenere che con questo documento all'attenzione del dibattito interno dell'Associazione veniva portata la tematica dell'indipendenza interna e nasceva una forte spinta verso il superamento di ogni distinzione dei magistrati che non fosse ricollegabile alle funzioni ricoperte, il che spiegava allo stesso tempo il rifiuto della trasposizione della concezione gerarchica della magistratura nell'ambito del Csm²⁹.

Il congresso napoletano era destinato a rendere evidente un contrasto interno dell'Associazione che ancora non era emerso³⁰. Già con un articolo apparso sul numero de *La Magistratura* 5-6/1957 (*Dopo il Congresso, verso l'Assemblea*) il presidente dell'Anm Chieppa, dopo aver rilevato che l'unico vero dissenso emerso in sede congressuale era quello sulla pariteticità della composizione del Csm, avvertiva la necessità di «una chiarificazione a fondo con esemplare verifica della maggioranza e della possibilità di convivenza» di fronte a «principi di ordinamento giudiziario utopistici e dissolvitori... appararsi all'improvviso sull'orizzonte manovriero del congresso»³¹.

²⁷ La mozione riteneva, tra l'altro, che il passaggio a diversa funzione giudiziaria, anche di Cassazione, non dovesse costituire promozione né dovesse comportare vantaggi di carattere economico. Proponeva, inoltre, che i presidenti dei collegi ed i dirigenti degli uffici direttivi fossero eletti dai componenti dei collegi o degli uffici stessi.

²⁸ Per contrasto si consideri che al Congresso di Venezia (1952) in una delle mozioni approvate non solo non veniva posto in discussione il sistema dei concorsi, ma se ne prevedeva un perfezionamento, pur nella consapevolezza «che non è possibile trovare un sistema perfetto per addivenire alla necessaria selezione in materia di promozioni» (n. 10/1952).

²⁹ Cfr. E. Bruti Liberati, Relazione al Convegno organizzato dall'Associazione Vittorio Bachelet su «Il Consiglio superiore della magistratura nell'attuale quadro istituzionale», in *Atti*, in *Doc. giust.*, 1988, p. 76.

³⁰ Subito dopo il congresso la Corte di Cassazione si riunì in assemblea generale dissociandosi dal principio di pariteticità affermato nella mozione (cfr. l'odg approvato all'assemblea del 26 aprile 1957, nel n. 4-5/1957).

³¹ Della particolare atmosfera in cui maturò l'approvazione della mozione napoletana è testimone un articolo di Pietro Pascalino (*L'età dell'oro*, nello stesso n. 5-6), per il quale «i lavori... prima in sezio-

(segue)

All'assemblea generale di Bologna del successivo 16 giugno 1957 il consiglio di presidenza ed il Cdc dell'Associazione si presentarono dimissionari, non perché detti vertici intendessero sostenere il sistema dei concorsi, ma perché, secondo la relazione del presidente Chieppa (n. 6-7/1957), erano poste in pericolo «le condizioni di coesistenza di tutte le categorie di magistrati nella famiglia associativa» e si prospettavano tendenze a costituire gruppi associativi alternativi all'Associazione. Le dimissioni furono respinte: tuttavia i contrasti non potevano ritenersi sopiti se è vero che nel 1958 furono due le liste presentate per le elezioni del Comitato direttivo centrale e che la lista affermatasi guidata dall'uscente presidente Chieppa ottenne il successo per un ridotto margine di voti.

In un articolo pubblicato sul n. 4-5/1958 lo stesso Chieppa, peraltro, teneva a ricondurre più sul metodo che sui contenuti i contrasti congressuali, precisando che gli stessi riguardavano «non... il merito dei problemi, in particolare di quelli più urgenti del sistema delle promozioni e della legge sul Consiglio superiore» ma risiedevano «nei metodi, nella concezione della vita associativa, nel generale indirizzo dell'Associazione, nella stessa concezione dei rapporti tra i soci delle varie categorie», nella sostanza condannando lo spirito di divisione e di opposizione preconcepita e dichiarandosi pronto a opporsi a «coloro che tentino di portare nelle nostre file lo spirito delle fazioni che contamina e avvilisce»³².

La legge istitutiva del Csm 24 marzo 1958 n. 195 fu salutata con realismo, senza trionfalismi entusiasti, in quanto in essa si vedeva un progresso di fronte a precedenti disegni di legge fortemente riduttivi della funzione del Consiglio, anche se si avvertiva l'esigenza di precisare che per il futuro l'Associazione si riprometteva «di ottenere che le norme della legge di attuazione rispondano ai postulati della magistratura e di adoperarsi poi perché, nell'opera incessante di evoluzione legislativa, la legge sul Consiglio superiore venga perfezionata per adeguarla in pieno ai principi e allo spirito della

ne, poi in seduta plenaria, più che in battaglia di idee si sono risolti in clamori da comizio. Voci e commenti ancor più sgradevoli sono andati in giro: che ai congressi si va per discutere e non con il deliberato proposito di creare confusione con impostazioni sovvertitrici, tenute gelosamente nascoste fino all'ora X; e che non è corretto vincere la partita solo in virtù di deleghe rilasciate da soci ignari non soltanto degli orientamenti dei delegati, ma addirittura del vero tema portato in discussione... Comunque sia, è augurabile che a chiarire posizioni e responsabilità intervenga, solenne e definitiva, la voce dell'Assemblea generale di Bologna».

³² Lo stesso articolo cercava di ricomporre il contrasto affermando la necessità di una azione unitaria «nell'ambito della quale gli anziani e più elevati nella gerarchia delle funzioni sappiano comprendere i bisogni e le istanze dei giovani, andando loro incontro con l'autorità dell'esperienza, ma anche con affettuosa premura».

Costituzione» (relazione di Chieppa all'assemblea del 20 aprile 1958, n. 4-5/1958)³³.

Alla fine degli anni Cinquanta, dunque, il dibattito interno dell'Associazione poteva identificarsi in due posizioni solo sommariamente riconducibili alle due liste che si erano contrapposte alle elezioni del Cdc del 1958, che erano caratterizzate non tanto da disparità di obiettivi (essendo tutti impegnati per l'abolizione dei concorsi, l'attuazione del Csm ed il miglioramento del trattamento economico dei magistrati), quanto da dissonanze sui modi e tempi di raggiungimento degli obiettivi stessi³⁴ che «in realtà il contrasto non riguardava il merito dei problemi... Il contrasto era nei metodi, era nella concezione della vita associativa, era nel generale indirizzo dell'Associazione...».

L'assemblea generale di Napoli del novembre 1959 (che faceva seguito al Congresso di Sanremo - il IX dell'Associazione, tenutosi dal 3 al 6 ottobre 1959 - in cui forti erano state le critiche contro il sistema elettorale del Csm ed il potere di iniziativa del Ministro³⁵) approvò una mozione che proponeva le promozioni «a ruolo aperto», prescindendo dai posti in organico (v. n. 10/1959). Il Csm andò ancora oltre, non solo prendendo posizione a favore di questa tesi, ma decidendo di non bandire ulteriori concorsi per titoli e di non promuovere i magistrati dichiarati idonei negli ultimi concorsi (delibera 15 dicembre 1960, in n. 10/1960).

Tale politica incontrò una forte opposizione da alcuni settori associativi, i quali contestarono l'Associazione, che «predominio di alcuni gruppetti di e-

³³ Nella sua originaria formulazione la legge 195/1958 prevedeva che la componente togata del Consiglio (sei magistrati della Cassazione, quattro magistrati delle Corti di Appello, quattro magistrati di Tribunale) fosse eletta per categorie. Notevole era il peso elettorale dei magistrati della Corte di Cassazione, i quali, nonostante l'esiguo numero, concorrevano alla nomina di ben sei componenti. L'azione del Csm era subordinata all'iniziativa del Ministro, a seguito delle cui richieste esso deliberava. Nel numero 4-5/1958 del giornale Paolo Glinni in un suo articolo contestava tale impostazione e definiva il Consiglio, nella sua configurazione normativa, «acostituzionale, non contro, ma fuori dalla Costituzione». L'obbligo di iniziativa ministeriale fu dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza 23 dicembre 1963 n. 168. Nel numero 2-3/1959, tuttavia, si notava (articolo di Chieppa) la soddisfazione dell'Anm per l'esito delle prime elezioni della componente togata, dato che «su quattordici eletti, dodici erano tra i raccomandati dall'Associazione, per la capacità, per il carattere, per il credito, per la sicurezza dell'affidamento».

³⁴ Nel commentare l'evento della doppia lista il presidente Chieppa rilevava (articolo *Una buona giornata*, n. 4-5/1958) che «in realtà il contrasto non riguardava il merito dei problemi... Il contrasto era nei metodi, era nella concezione della vita associativa, era nel generale indirizzo dell'Associazione...».

³⁵ Una delle mozioni congressuali (in n. 8/1959) afferma «la inderogabile ed indifferibile necessità che al Csm, per la sua funzionalità, sia restituito il pieno potere di iniziativa riconosciutogli dalla Costituzione, quale attributo di Organo di autogoverno» e che «inoltre, il sistema di elezione dei componenti magistrati del Csm debba essere conforme al precetto costituzionale, secondo cui tutti i magistrati, nel loro insieme, e non per singole categorie, devono eleggere tutti i componenti del Consiglio».

stremisti» aveva ormai condotto i magistrati «verso il sovvertimento degli ideali della magistratura italiana». Per consentire ad ogni categoria di svolgere la sua politica si proponeva, dunque, la costituzione di tre distinte associazioni, una per i magistrati di Tribunale, un'altra per quelli di Appello e la terza per quelli di Cassazione. Nel maggio 1960 si costituì una vera e propria corrente che assunse la denominazione di «Unione delle corti». Nell'editoriale *Ai magistrati dell'Associazione* (n. 7/1960) il presidente della Anm rilevava come l'Unione avesse assunto «aspetti di organismo a sé, diretto a darsi un proprio statuto, propri organi direttivi e periferici», tenendo atteggiamenti antitetici a quelli dell'Associazione. In risposta alle obiezioni dell'Unione circa le modalità di svolgimento della vita associativa, fu proposta una modifica statutaria. Dopo vari tentativi di composizione del contrasto (che videro essenzialmente come materia del contendere le modalità di regolazione della progressione della carriera), all'assemblea di Bologna del 4 dicembre 1960 fu approvata una mozione che, nella sostanza, riteneva incompatibile con la permanenza nell'Associazione l'atteggiamento dell'Unione delle corti³⁶.

Il 7 gennaio 1961 in un'assemblea tenutasi nell'aula degli avvocati del palazzo di giustizia di Roma l'Unione delle corti si trasformava nella Unione dei magistrati italiani (Umi). La relazione introduttiva pronunciata all'assemblea dal presidente dell'Unione, Verzi, testualmente affermava che «noi vogliamo adunque riportare ordine e disciplina in seno alla magistratura associata, e ritrovare la smarrita armonia fra le diverse categorie di magistrati nel reciproco rispetto, nella comprensione dei doveri di ognuno e nell'evitare intemperanze e intolleranze, che non debbono giammai entrare nel costume di vita del magistrato»³⁷.

In un articolo pubblicato sul n. 1/1961 (*Chiarezza*) il presidente dell'Anm Amedeo Foschini (che era succeduto a Chieppa, che aveva lasciato la magistratura per raggiungimento dei limiti di età) contestava le accuse di assemblearismo e denunciava il danno che riceveva la magistratura dalla scissione, accreditandone un'immagine di divisione e lacerazione. Così descriveva i contenuti sottostanti alla scissione Paolo Glinni nell'articolo *La risposta dei giovani*, comparso sul n. 4-5/1961 del giornale, ove si affermava: «Il contra-

³⁶ L'Assemblea rilevava come l'Unione si ponesse in contrasto con le linee rivendicative dell'Anm (soprattutto sulla riforma del Csm e la progressione di carriera) e come i suoi promotori perseguissero «l'obiettivo di una vera e propria controriforma» improntata a «principi contrastanti con quelli perseguiti dall'Associazione, con la naturale conseguenza di accrescere incostituzionalmente gli elementi di dipendenza del potere giudiziario dall'esecutivo e del giudice all'interno dell'organizzazione giudiziaria» (in n. 10/1960).

³⁷ Il brano è riportato da R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 245.

sto non è tra generazioni ma tra programmi concreti: l'Associazione ha un suo programma ben chiaro e definito dopo lungo travaglio. Esso si chiama: ruoli aperti; progressione nelle funzioni fondata sugli scrutini a turni di anzianità, con modiche aliquote riservate a concorsi per esami scritti; riforma del Consiglio superiore della magistratura con elezioni attraverso un Collegio unico nazionale e soppressione dell'istituto della richiesta necessaria del Ministro. L'Unione delle corti è contro tutte e ciascuna di queste riforme, e non solo per mantenere lo *statu quo*, ma altresì per promuovere ed avallare controriforme...».

Nella realtà il motivo di dissidio più evidente era costituito dalla progressione in carriera. Era evidente che il sistema previsto dall'ordinamento giudiziario del 1941³⁸ non poteva più ritenersi attuale, non solo per le numerose e compatte prese di posizione contrarie da parte della magistratura associata (peraltro presto bilanciate dall'opposta politica della neocostituita Umi)³⁹, ma anche dal già segnalato atteggiamento del Csm, che non aveva più bandito i concorsi. Il che aveva di fatto bloccato la progressione in carriera. La discussione parlamentare di alcuni disegni di legge aventi ad oggetto la riforma della carriera era, del resto, bloccata. Si era creata, in altre parole, una situazione di stallo, fonte di non poca frustrazione all'interno dell'Associazione.

Una mozione approvata dal Cdc in una riunione tenutasi a Roma il 2 luglio 1961 (in n. 7/1961) rilevava come la (peraltro opportuna) sospensione dei ricorsi fosse causa di gravi carenze nella copertura degli uffici e come, quindi, fosse indifferibile l'emanazione di un provvedimento normativo in materia di progressione in carriera⁴⁰.

³⁸ L'ordinamento prevedeva la progressione in carriera a "ruoli chiusi", per l'Appello mediante concorso per esami e titoli o per titoli, o mediante scrutinio a turno di anzianità (art. 145), per la Cassazione mediante concorso per titoli o mediante scrutinio a turno di anzianità (art. 176).

³⁹ Nel n. 8-10/1957 sono riportati, sotto il titolo *Sospendere i concorsi!*, i deliberati di numerose sezioni distrettuali che concordemente esprimevano la richiesta di non espletare nuovi concorsi in attesa di una nuova legge che regolasse la progressione in carriera. All'Assemblea generale di Bari del 5 aprile 1959 fu approvato a larghissima maggioranza un ordine del giorno con il quale si chiedeva «che il nuovo ordinamento giudiziario si ispiri alla norma costituzionale che sancisce il principio secondo cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per funzioni e non per gradi» (n. 4/1959). Nell'editoriale *Saggezza di una assemblea* (sempre nel n. 4/1959), il presidente Chieppa osservava che questa affermazione si spingeva «verso un più lontano avvenire», in cui, peraltro, la sostanziale identità della funzione del giudice «non esclude... la diversità dei requisiti, delle attitudini e dei valori, che risponde ad una insopprimibile legge biologica».

⁴⁰ Ribadiva, quindi, il Cdc «la fondamentale rivendicazione per l'adozione del congegno di promozioni proposto dal Csm e, in questo quadro, manifesta il suo favore anche alla proposta di unificazione dei ruoli dei magistrati di Tribunale e di Appello» contenuta in uno dei disegni di legge in discussione al Parlamento. Analoghi deliberati furono presi in molteplici occasioni nelle varie sedi asso-

(segue)

6. La riforma della progressione in carriera. Nascono le correnti. Il Congresso di Gardone

Con una lettera del 22 gennaio 1962⁴¹ il presidente dell'Associazione, Foschini, segnalava a tutti gli associati l'azione di un «gruppo di colleghi che ha affermato e conferma con crescente energia la necessità che la magistratura rinunci a ribadire la già conclamata aspirazione a un ordine giudiziario al di fuori ed al di sopra di tutti i partiti, movimenti e tendenze di natura politica... e... quale corollario d'una simile impostazione, sostiene un particolare metodo nella vita associativa, sovrapponendo alle direttive e alle iniziative degli organi ufficiali del nostro sodalizio quelle elaborate senza la necessaria universalità delle partecipazioni e dei consensi, nel chiuso e nell'interno del gruppo stesso...». Ravvisava il presidente una distorsione nella vita associativa, in quanto esistevano al suo interno alcuni gruppi che come «organizzazioni nell'organizzazione», pur avendo avuto in molte occasioni una funzione propulsiva, nella realtà si ponevano in posizione alternativa all'Associazione, con propri apparati e proprie regole «instaurando diretti rapporti con le sfere della politica e del Governo».

Tale intervento, al di là del contesto in cui veniva pronunciato (la fase precedente all'assemblea del 4 febbraio 1962, convocata per il rinnovo del Cdc), è indicativo di una situazione interna dell'Associazione avvertibile già dal Congresso di Napoli del 1957, in cui la dialettica interna andava svolgendosi secondo contrapposizioni che superavano i limiti del normale confronto tra maggioranza e minoranza e vedevano schierati gruppi di opinione, più o meno omogenei, ma sicuramente a stabile aggregazione. La prima evidente manifestazione di tale situazione fu la presentazione nel 1958 di due liste alle elezioni per il rinnovo del Cdc, la seconda fu la costituzione dell'Unione delle corti che si costituì come “corrente” interna dell'Associazione.

All'inizio degli anni Sessanta, comunque, dopo la scissione, esisteva un'area culturale maggiormente indirizzata verso una visione della magistratura più aperta ai problemi del sociale e più disposta al confronto con le forze della politica. Nell'assemblea convocata a Roma il 4 febbraio 1962 la lista che si faceva interprete di questa linea prevalse su quella contrapposta (cappeggiata dal presidente uscente Foschini).

Ugo Guarnera (eletto presidente il 6 febbraio 1962, all'esito di tale assemblea) nel presentarsi ai lettori de *La Magistratura* esponeva, peraltro, il

ciative, tra le quali cfr. la mozione conclusiva del X Congresso, tenutosi a Palermo nel settembre 1961 (in n. 8-9-10/1961).

⁴¹ Riportata da R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 255.

suo programma in termini di assoluta unitarietà dell'Associazione, in quanto «l'Associazione non può che essere unitaria, come unitario è l'Ordine giudiziario: essa deve vivergli accanto... Deve esserne l'aspetto esterno, la voce che l'Ordine giudiziario non può rivolgere al Paese se non con le sue sentenze; deve anzi proporsi di penetrare nell'animo dei cittadini, facendo loro conoscere la magistratura con i suoi problemi e con l'esigenza della sua costante elevazione» (n. 1-2/1962).

Salvatore Giallombardo (nominato nuovo direttore del giornale) nel successivo numero 3-4/1962, nell'editoriale *Parliamoci chiaro*, rilevava, riprendendo parole pronunziate dallo stesso Guarnera, che «La nostra istanza fondamentale è che tutti i giudici abbiano in sé vivo lo spirito delle norme fondamentali espresse dalla Costituzione, piena la consapevolezza e la conoscenza dei rapporti sociali e del loro regolamento più giusto e che il giudice non abbia altro superiore che la legge, altra meta che la giustizia, altra aspirazione che la conservazione della pace sociale». Nella sua proiezione esterna, tuttavia, l'Associazione perseguiva una politica assolutamente unitaria. Nel 1962, come già accennato, era in discussione in Parlamento la nuova legge sulla progressione in carriera dei magistrati, sulla quale era in atto un acceso confronto con l'Umi. In un'assemblea straordinaria tenutasi a Roma il 24 giugno 1962 fu approvato all'unanimità un ordine del giorno in cui si riaffermava «l'esigenza della soppressione della struttura gerarchica dell'ordine giudiziario e del rispetto delle norme costituzionali, secondo le quali i magistrati si distinguono per diversità di funzioni, essendo tutti in modo eguale soggetti alla legge». Con altro ordine del giorno si sollecitava, inoltre, il legislatore per un intervento sul trattamento economico che consentisse di colmare il divario esistente nei confronti della magistratura amministrativa (cfr. il n. 7/1962 del giornale)⁴².

L'approvazione della l. 4 gennaio 1963 n. 1 riduceva l'incidenza di concorsi e scrutini sulla progressione in carriera, ma non accoglieva i voti espressi dall'Associazione di una carriera a “ruoli aperti”⁴³. Il risultato pratico non fu soddisfacente (dato che i “ruoli aperti”, ripetutamente auspicati nei deliberati associativi, erano ancora lontani), tanto che all'assemblea di Bari del 6 febbraio 1963 furono formalmente richieste le dimissioni del Cdc. Il

⁴² Con un ordine del giorno approvato l'8 luglio 1962 il Cdc decideva di rimanere convocato in permanenza per seguire la situazione normativa invitando, peraltro, i magistrati «ad astenersi da qualsiasi intempestiva manifestazione, in attesa delle decisioni che saranno adottate dal Cdc» (cfr. il n. 7/1962 del giornale).

⁴³ Con la l. 28 gennaio 1963 n. 21 veniva, inoltre, concessa una indennità mensile diversamente dimensionata a seconda delle funzioni ricoperte.

confronto fu acceso, ma alla fine l'assemblea a maggioranza ribadì la sua fiducia ai vertici associativi⁴⁴.

La compattezza esterna dell'Associazione si rivelava anche nel generale atteggiamento critico verso il potere politico. L'XI Congresso, tenutosi ad Alghero alla fine del 1963, si concluse con un'aperta denuncia della crisi della giustizia e con una richiesta di riforma del Consiglio con un sistema elettorale non articolato per categorie. Il direttore de *La Magistratura*, Salvatore Giallombardo, nel commentare l'assenza del Ministro al congresso, rilevava come la posizione dell'esecutivo nei confronti dell'ordine giudiziario «è stata sempre forzata ed in equilibrio instabile e tutti i governi l'hanno subita nei limiti strettamente indispensabili, sempre pronti a cambiarla a proprio vantaggio quando si è presentata loro l'occasione propizia» (cfr. l'editoriale *Significato di alcune assenze*, n. 10/1963).

Particolare allarme procurava la composizione del Csm ed il sistema elettorale che l'aveva determinata (per cui l'Umi, pur minoritaria, era in grado di eleggere una rappresentanza particolarmente forte nel Consiglio). Ciò appare evidente dall'atteggiamento tenuto dal giornale a proposito della gestione dei concorsi (ripresi dopo la legge 1/1963), in cui le commissioni di scrutinio avevano giudicato promovibili alle funzioni di Cassazione e di Appello bassissime percentuali di magistrati di Appello e di Tribunale. Il direttore del giornale Giallombardo nell'articolo *L'Umi, il Consiglio superiore e le promozioni* (n. 4/1964), rilevava che «la maggioranza dell'attuale Consiglio... mostra di propendere per l'indirizzo proprio di quella piccola parte della magistratura che fa capo a gruppi oligarchici interni, i quali non vogliono mutare nulla del vecchio ordine, nemmeno quando lo Stato, con le sue leggi (vedi leggi sulle promozioni) ha manifestato la volontà di mutarlo radicalmente».

Con una modifica statutaria approvata all'assemblea di Ancona dell'aprile 1964 ed al culmine di un lungo dibattito interno l'Anm adottò il sistema proporzionale per le elezioni del Cdc⁴⁵. Quando alle elezioni del dicembre 1964 si presentarono quattro liste, quella realtà già segnalata nel 1962 («gli

⁴⁴ Il presidente Guarnera rilevava che il risultato raggiunto costituiva comunque un punto fermo per ogni azione futura.

⁴⁵ Già nel numero 6-7/1957 era comparso un articolo (*Una esigenza fondamentale: la riforma dello statuto*) a firma Schiller Giorgi ove si criticava il sistema assembleare previsto dal vigente statuto, che consentiva di indirizzare il consenso della base da parte dei portatori di deleghe. In particolare l'Articolista affermava che «Contro l'attuale stato di cose hanno... reagito le c.d. "correnti", le quali sono certamente un male, in quanto tendono istintivamente a sovrapporsi all'Associazione, ma, oggi come oggi, sono un male necessario e costituiscono la migliore dimostrazione indiretta della vitalità di un corpo altamente qualificato, a dispetto di uno statuto grossolano, inutilmente complicato e mal coordinato che a quella vitalità materiata di idee e di aspirazioni altissime non consente alcuna ordinata manifestazione».

organismi nell'organismo», secondo il presidente dell'Anm dell'epoca), trovava anche la sua rappresentazione formale. La prima "corrente" era stata "Terzo potere", che alle elezioni del 1958 aveva presentato una lista alternativa a quella espressa dalla maggioranza associativa e che si presentava come la "corrente degli innovatori"⁴⁶.

Dopo la scissione dell'Umi, la componente moderata dell'Anm, una volta liberatasi dall'accusa di svolgere una politica associativa subordinata a quella della "alta magistratura", invece di frantumarsi dette luogo nel 1962-63 a Magistratura indipendente⁴⁷. Nel 1964 da Terzo potere si staccò un'ala "progressista" che dette luogo a Magistratura democratica⁴⁸.

La pluralità di liste non rappresentava di per sé una novità, dato che già per l'elezione di alcuni precedenti Cdc erano state presentate liste contrapposte. Nel 1964, tuttavia, le liste facevano capo a gruppi che si erano dati una propria struttura e che avevano una propria ed autonoma visione dei problemi ordinamentali e della magistratura in genere che intendevano trasportare nella gestione dell'Associazione.

Le liste presentate erano Terzo potere, Magistratura indipendente e Magistratura democratica ed ottennero, in questo primo confronto con il sistema proporzionale, rispettivamente 1589, 1269 e 729 voti⁴⁹. All'esito di questo confronto elettorale il 20 dicembre 1964 il Cdc elesse una giunta di maggioranza presieduta da Mario Berruti in cui erano rappresentate Terzo potere e Magistratura democratica.

Fu questa giunta a promuovere il XII Congresso, che si tenne a Gardone nel settembre 1965. Questo congresso rappresentò la prima vera occasione di confronto aperto degli orientamenti culturali dell'Associazione: i temi in dibattito furono quelli della valenza politica dell'attività giudiziaria e della collocazione del giudice nell'ambito della società. Una delle mozioni finali del congresso, approvata all'unanimità, affermava testualmente che «il giudice... deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione» e che al giudice stesso spetta «in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere, 1) applicare direttamente

⁴⁶ La definizione è tratta da R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 257.

⁴⁷ Cfr. M. Cicala, *L'area moderata fra magistratura, politica e cultura*, in *Critica penale*, 2000, III-IV, p. 229.

⁴⁸ La corrente fu fondata a Bologna nel luglio 1964. Cfr. R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 280.

⁴⁹ Un quarto schieramento minore riportò 306 voti. Cfr. sul punto R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, pp. 276 e 285.

le norme della Costituzione quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso; 2) rinviare all'esame della Corte costituzionale, anche d'ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale; 3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale».

Su queste proposizioni di largo principio ci fu unanimità, anche se altre mozioni congressuali a contenuto specifico furono approvate a maggioranza. Si trattava delle mozioni che prevedevano la temporaneità delle funzioni di legittimità, l'introduzione del giudice unico di primo grado, l'istituzione di un giudice onorario elettivo, la valutazione attitudinale dei magistrati.

Ampi e dibattuti furono gli echi di questo congresso all'interno della magistratura, in particolare per l'ampliamento del dibattito sui rapporti tra giudici e politica. Fu innanzitutto denunciato che tali rapporti avrebbero potuto essere a senso unico, con una sostanziale politicizzazione della magistratura, adombrandosi il pericolo che il giudice si facesse orientare dalle sue convinzioni politiche nell'esercizio della giurisdizione. A questo dubbio (sollevato dal Procuratore generale della Cassazione Colli in un articolo sull'organo dell'Umi *Rassegna dei Magistrati*) ribatteva Luigi Bianchi di Espinosa in un articolo sul n. 1-2/1966, rilevando come questa logica fosse estranea a quella mozione conclusiva ove solamente si era affermato che le norme costituzionali non hanno carattere programmatico e astratto, e che «il giudice negli invalicabili confini della sua subordinazione alla legge deve applicare quelle che sono non astrattezze, ma norme sancite nella legge fondamentale dello Stato italiano»⁵⁰. Il dibattito sul punto era, comunque, destinato a proseguire: basti ricordare il secondo congresso dell'Umi tenutosi a Ravenna il 21-24 settembre 1968⁵¹.

⁵⁰ Sostanzialmente nello stesso senso si esprimeva Paolo Emilio Principe nell'articolo *Dal punto di vista di Terzo potere*, nel medesimo n. 1-2/1966, ove affermava che «le scelte politiche che possono e debbono guidare i giudici nella interpretazione delle leggi sono quelle, e soltanto quelle, che accolse il costituente».

⁵¹ Antonio Chiavelli, in *Gardone e Ravenna* (n. 9-10/1968), a contrasto della tesi espressa dal presidente dell'Umi Francesco Trotta, per il quale «in magistratura non ci sono e non ci devono essere magistrati progressisti: ogni giudice deve avere per metro dei suoi giudizi soltanto la legge. Guai al giudice western che va avanti per conto suo, che si sostituisce al legislatore per arrivare a mettersi, lui per primo, bandiera in testa, davanti a tutti verso l'avvenire e costringere il legislatore a seguirlo su questa strada», rilevava che «principi costituzionali o correnti di pensiero sociale e politico nel dato momento storico, per quanto di difficile determinazione in concreto, sono pur sempre criteri obiettivi e controllabili che debbono condizionare le idee soggettive del giudice, mentre senso giuridico o coscienza sono criteri soggettivi, incontrollati ed incontrollabili, aperti a tutte le suggestioni consapevoli o inconsapevoli».

Il dibattito interno all'Associazione si estendeva, tuttavia, oltre. Da un articolo di Pasquale Emilio Principe (*Il Punto*, n. 2/1966) si comprende che molti erano gli argomenti di contrasto che l'articolista così riassume: unificazione del giudizio di primo grado, nomina di giudici di Cassazione di provenienza laica, rotazione dei giudici in Cassazione. Su tali punti egli esprimeva il proprio avviso favorevole (e della giunta di cui faceva parte), dando atto del dissenso di Magistratura indipendente. Altri punti di contrasto (che egli tuttavia attribuiva a fraintendimenti) l'articolista individuava nell'introduzione di membri laici nei Consigli giudiziari, nell'elezione dei giudici onorari e nell'indipendenza del pubblico ministero. Su quest'ultimo punto, del resto, un articolo di Luigi D'Orsi comparso sullo stesso n. 2/1966 rilevava che «sorprende non poco la proposta di coloro che vorrebbero fare del pm un ramo dell'avvocatura dello Stato, sopprimendo, anziché perfezionare, l'indipendenza del pm dal potere politico». Sulla attribuzione delle funzioni attraverso una valutazione complessiva delle attitudini (oggetto di una mozione congressuale di Gardone votata a maggioranza) non esisteva identità di vedute all'interno della stessa giunta⁵².

Un'idea del dibattito che seguì al Congresso di Gardone, comunque, può trarsi dall'articolo di presentazione del successivo congresso di Catania (tenutosi il 21-24 settembre 1967) di Marco Ramat, il quale non mancava di sottolineare (*Da Gardone a Catania*, n. 6-9/1967) come «prima e soprattutto subito dopo Gardone si scatenò l'offensiva contro "giustizia e politica" e confidiamo - noi giudici "politici" o "politicizzati" - che tanti che allora non capirono lo spirito di Gardone, ora, mediante la testimonianza di due anni di intensa azione associativa da parte nostra nella quale neanche un bruscolo di quella deteriore "politica" che ci veniva addebitata si è insinuato, siano arrivati a capirlo».

7. Confronto culturale e politiche associative dopo l'introduzione del proporzionale

La nascita della prima giunta "unitaria" dell'Associazione avvenne in una riunione del Cdc tenutasi a Napoli il 25 giugno 1966 a margine di una assemblea straordinaria, con l'elezione di Nicola Serra a presidente⁵³. Essa fu

⁵² Cfr. Articolo di Armando Olivares, *Attitudini, correnti e generali*, nello stesso n. 2/1966.

⁵³ L'esigenza di una conduzione unitaria dell'Associazione, pur nella pluralità culturale delle correnti, verrà di lì a poco così ribadita da Gian Paolo Meucci che nel commentare il Congresso di Catania del settembre 1967 (che lo aveva visto relatore sul tema dei rapporti tra magistratura ed altri poteri dello Stato) nell'articolo *La replica che non ho fatto* (n. 10/1967), così si esprimeva: «... sono stato lietissimo per il coagularsi in correnti dei soci della Associazione, perché quanto meno questo ha servito

(segue)

salutata da due articoli, di Mauro Boccassini (*Né vincitori né vinti*) e di Luigi De Marco (*Significato di un accordo*, n. 5-7/66), il quale sottolineava come «l'exasperazione delle divisioni, anche ideologiche, è un male: ma la ricerca di una base comune per un'azione di governo è il rimedio»⁵⁴. A questa riunificazione fece seguito, nel corso dell'assemblea straordinaria, un forte appello per l'abolizione della carriera economica e per la riforma dei Consigli giudiziari e del Csm. Il presidente Serra precisò che la giunta si era costituita con pochi, ma incisivi, obiettivi: primo tra tutti l'approvazione della c.d. legge Breganze, che da tempo non compiva passi significativi in Parlamento. Questa legge fu definitivamente approvata pochi giorni dopo (il 12 luglio, l. 29 luglio 1966 n. 570) e stabilì che la promozione in Appello avvenisse a “ruoli aperti”, devolvendo esclusivamente al giudizio del Csm l'attribuzione della relativa qualifica⁵⁵.

Passaggio ulteriore era la riforma dell'accesso al grado di consigliere di Cassazione, ed infatti in un numero successivo (8-10/1966) in un articolo intitolato *Elogio della pazzia*, Armando Olivares segnalava «l'ineluttabilità di una riforma a breve scadenza per l'attribuzione delle funzioni di legittimità (che a ragione veduta non chiamo progressione in Cassazione)....».

Ancora più pressante era il problema della modifica del Csm. Il presidente Serra, dinanzi al Capo dello Stato Saragat esprimeva la fiducia dei giudici che «la magistratura non sia più, nell'avvenire, un ordine e solo “sostanzialmente” un potere (come affermò l'on. Ruini in sede di commento al progetto di Costituzione approvato dalla Commissione dei 75), bensì assuma la fi-

alla maturazione politica di noi magistrati, troppo spesso abituati a giudicare le divisioni politiche in termini moralistici o con una visione sostanzialmente qualunquistica quale è quella dell'*embrassons-nous*. Mi sembra, però, che troppo spesso dimentichiamo che non sono possibili nel seno dell'Associazione posizioni elitarie, tali cioè, da porsi, in certo senso, fuori del corpo associato, come guida di un corpo sociale che di necessità, stante il numero ed il livello di prese di coscienza, non può che esprimersi in élite ed essere da esse guidato».

⁵⁴ Un altro fondo dal titolo *Il nostro giornale*, con cui Adolfo Beria di Argentine, nuovo direttore responsabile de *La Magistratura*, svolgeva alcune riflessioni sulla funzione della stampa nella Associazione, consente di ricostruire le pubblicazioni ed i periodici dei gruppi associati. Essi erano la *Rassegna dei magistrati* (dir. S. Vista, organo dell'Unione magistrati d'Italia), *Orientamenti* (dir. B. Benvenuto), *Magistratura Indipendente* (dir. A. Buono), *Terzo Potere* (dir. A. Chiavelli).

⁵⁵ La generale soddisfazione nell'ambito dell'Associazione per l'approvazione di questa legge veniva in qualche modo ridimensionata dalla consapevolezza dei problemi ulteriori che si ponevano di fronte alla magistratura. Nell'articolo *Il compito dei magistrati* (n. 1-2/1967) Roberto Scacchitano così commentava l'approvazione della legge: «La Breganze è stata approvata. Le correnti si sono riappacificate. Nei Consigli giudiziari sono stati ammessi i giudici di tribunale. Sono fatti importanti e positivi, che tutti noi abbiamo sentito con soddisfazione. Ma la nostra attenzione deve rimanere ben vigile, mentre contempla il lavoro compiuto: guai a farsi cogliere dal compiacimento fine a se stesso per quello che è stato fatto, perché questo, pur importante, non risolve i nostri problemi... Attenzione quindi a non lasciarsi ingannare..., a non vedere soltanto l'esigenza di un miglioramento economico (pur quanto necessario!) limitando nel futuro le nostre richieste solo a quello».

sionomia e la struttura di quel “potere giudiziario” da porsi al livello degli altri poteri dello stato». Egli propugnava una strada che consentisse di «portare, da un lato, alla radicale riforma della legge sul Csm, cui spettano le funzioni di autogoverno del potere giudiziario; e dall'altro, ad una regolamentazione più chiaramente articolata e perfezionata dei rapporti tra lo stesso potere giudiziario ed i poteri legislativo ed esecutivo» (n. 3/1967).

Tale tema era presente anche nel programma della giunta unitaria formata (ancora sotto la presidenza di Mi con Nicola Serra) dopo il rinnovo del Cdc del 21-22-23 maggio 1967 e dette luogo ad un vivace confronto con il Governo ed il Presidente della Camera per i ritardi nella discussione del disegno di legge di riforma (vedi la cronaca degli incontri nel n. 6-9/1967). Lo stesso XIII Congresso dell'Associazione tenutosi a Catania il 21-24 settembre 1967 sottolineava «la necessità dell'adozione di un sistema elettorale per i componenti del Csm idoneo ad assicurare la democraticità delle consultazioni, nonché dell'introduzione della carriera contestualmente all'introduzione» (n. 10/1967)⁵⁶.

La riforma del Csm fu approvata dal Parlamento il 16 dicembre 1967 (legge 18 dicembre 1967 n. 1198). Con la nuova disciplina si prevedeva che all'elezione dei componenti togati del Csm partecipassero tutti i magistrati, senza distinzione di categorie, con un sistema a carattere maggioritario, peraltro molto complesso, di designazioni e votazioni. Profonde modifiche venivano apportate anche al giudizio disciplinare, alla composizione della Segreteria, all'autonomia contabile del Consiglio ed ai poteri di iniziativa del Ministro.

L'unità associativa durò molto poco. Nel marzo-aprile 1968 le dimissioni dal Cdc di alcuni componenti della giunta eletti al Csm comportarono la fine dell'esperienza unitaria. Si ventilava l'emanazione di una legge di riforma dell'ordinamento giudiziario e tra i Gruppi non fu raggiunto un accordo programmatico; accordo che, invece, veniva ritenuto opportuno a livello politico, ove, anzi, si sollecitava l'adesione anche dell'Umi⁵⁷. Ne seguì una giunta solo di aderenti a Terzo potere (presidente Mario Barone).

⁵⁶ La mozione conclusiva auspicava anche la regolazione del potere disciplinare del Ministro con l'apposizione di termini di decadenza e di prescrizione, la soppressione del concerto ministeriale per gli incarichi direttivi, l'abolizione dell'intervento ministeriale per dare forma provvedimento alle delibere del Csm.

⁵⁷ Vedi l'articolo di Franco Marzachi, *La mezza verità*, e *Il Punto* di Pasquale Principe, entrambi nel n. 9-10/1968.

Del resto, il punto della riforma dell'ordinamento giudiziario⁵⁸ costituiva uno dei grandi temi della politica associativa e trovò ampi spazi di dibattito aperti a numerosi contributi⁵⁹. Una Commissione operante nell'ambito dell'Anm procedette, seppure a rilento, per i già segnalati punti di attrito tra i gruppi (*Il punto* di Principe, n. 3-4/1966, già menzionato) ad elaborare un articolato progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario (pubblicato nel *Bollettino* n. 12 *bis* del giugno 1968).

Questo schema di ordinamento favorì l'allargamento della giunta a Magistratura democratica (15 dicembre 1968, con conferma della presidenza Barone), ma trovò l'opposizione di Magistratura indipendente (articolo di Giovanni Giacobbe sul n. 11-12/1968).

La crisi della giustizia e la carenza delle iniziative dirette a risolverla portò alla decisione della Anm di non partecipare con sue rappresentanze alle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario 1969 (*Inaugurazione e contro*, di Antonio Chiavelli, n. 1-2/1969, con riferimento alle iniziative di "controinaugurazione" promosse in alcuni distretti).

Il tema che maggiormente appassionava il confronto tra le correnti era, però, sempre quello della politicizzazione della magistratura, ove, a ben vedere, il punto veramente in discussione era il modo di porsi del magistrato nei confronti della politica, a prescindere dalle sue personali convinzioni. Se ne ha un chiaro sentore nei programmi elettorali predisposti dalle correnti per le elezioni del Cdc del 18-19-20 maggio 1969 (nel numero speciale del maggio 1969).

Si legge nel programma di Magistratura indipendente: «Nel riaffermare l'esigenza dell'apoliticità dell'ordine giudiziario Magistratura indipendente non intende aderire a viete concezioni qualunquistiche, che vorrebbero il giudice avulso dalla realtà del suo tempo, bensì intende affermare che nel sistema delineato dalla Costituzione... la funzione di indirizzo politico spetta al Parlamento, depositario della sovranità popolare. Alla magistratura spetta il controllo della scelta politica contingente (legge), in rapporto a quella di regime (Costituzione); non però quale controllo politico dell'indirizzo prescelto, né in funzione integrativa di questo, bensì quale controllo giuridico,

⁵⁸ Il dibattito sul punto era sempre stato vivo ed era divenuto particolarmente attuale dopo alcuni interventi del Capo dello Stato Saragat nel plenum del Csm (13 aprile 1965 e 14 luglio 1966) che aveva sottolineato le disfunzioni della giustizia civile e penale ed aveva sollecitato interventi (senza sollecitare, peraltro, l'intervento del legislatore) per migliorarne l'efficienza.

⁵⁹ Vedi ad esempio l'articolo di Renato Santilli *Efficienza e autorità* (n. 3/1967), ove si affermava: «Ciò che l'Associazione oggi può fare concretamente è non solo l'approfondimento di questi temi, ma anche un'azione di stimolo nei confronti del Csm per indurlo a promuovere alcune iniziative, organicamente e seriamente impostate, dirette a porre le premesse indispensabili di un'efficiente riforma del sistema giudiziario».

che si esplica nella denuncia di incostituzionalità della legge, nella interpretazione di questa secondo i principi costituzionali, e nella disapplicazione dei regolamenti e degli atti amministrativi se illegittimi, per contrasto con la Costituzione e la legge medesima».

Nel programma di Magistratura democratica si leggeva: «Naturalmente non possiamo nutrire l'illusione che basti l'attività del Cdc dell'Associazione ad impostare fattivamente la soluzione di così vaste riforme. Possiamo, tuttavia, uniti, portare il discorso ed orientare la partecipazione di molti su problemi di portata umana e morale immensa, suscitando su questi l'interesse non solo dei colleghi, ma di tutti coloro che operano nel campo della giustizia. Agendo in tal modo per una giustizia migliore si opererà necessariamente per la formazione di un giudice nuovo, consapevole dei reali bisogni della società, aperto verso la necessità del profondo rinnovamento che i cittadini imperiosamente richiedono. Il rifiuto dei principi costituzionali sui quali debbono essere fondate le nostre istituzioni si manifesta inconsapevolmente anche in chi rinuncia a qualsiasi impegno volto, in una prospettiva moderna e storica, alla riforma delle strutture del nostro ordinamento, nascondendosi dietro il comodo paravento di una presunta incompetenza, come se l'essere magistrati ci impedisca di essere, nelle nostre manifestazioni associate, cittadini coscienti dei loro doveri».

Nel programma di Terzo potere si leggeva: «Realizzare un ordine giudiziario veramente autonomo ed indipendente da ogni altro potere, attraverso un nuovo ordinamento, che dia al Paese una magistratura libera da preoccupazioni di carriera, democraticamente ordinata nel suo interno e dedita soltanto al compito di rendere giustizia ai cittadini è il primo ed essenziale passo verso la soluzione della crisi della giustizia».

Oltre che da queste proposizioni elettorali il succo delle tesi prospettate può trarsi dal confronto di due articoli comparsi a distanza sul giornale. In un articolo intitolato *Il travaglio democratico della Magistratura Italiana* (n. 3-4/1966) Vincenzo Accattatis, a conclusione di un elaborato esame del rapporto tra astrazione giuridica e azione politica, ravvisava come il conflitto tra ideologia e legge fosse una caratteristica della «fenomenologia umana e professionale del magistrato». Affermava, dunque, che «Viene in considerazione l'art. 98 della Costituzione, che, per la parte che ci interessa, recita: "si possono con legge stabilire limitazioni al diritto di iscriversi ai partiti politici per i magistrati". Si possono quindi, non si debbono. Il che vuol dire che la Costituzione della Repubblica Italiana non ravvisa... una incompatibilità di principio fra iscrizione del magistrato ai partiti politici e funzione giurisdizionale. Il che significa che, fintanto che una legge non vieti questa iscrizione, il magistrato che si iscrive ad un partito politico e fa libera professione della sua fede ideologica esercita un suo preciso diritto costituzionale, che,

come ogni altro diritto, va, da tutti coloro che vogliono mantenersi nella legalità, scrupolosamente rispettato».

Una visione conforme all'impostazione del documento di Gardone veniva data ne *La funzione del giudice nella nostra società in trasformazione* (n. 8-10/1966) da Piero Pajardi, per il quale: «Quando la rottura sia apprezzabile sul piano costituzionale, o perché una legge antecedente la Costituzione sia in contrasto con quest'ultima, o perfino se il contrasto riguardi una legge successiva, il giudice deve affermare la sua indipendenza di giudizio perfino di fronte alla legge e denunciare la legge alla Corte costituzionale. È in questo senso che al giudice va attribuita una funzione politica, di interpretazione cioè della volontà popolare, ossia della coscienza comune, e di perfezionamento della tutela degli interessi da tale volontà denunciati. In questo senso il giudice partecipa al governo della polis». Il rinnovo del Cdc del 18-19-20 maggio 1969⁶⁰ vide la nascita di una giunta di maggioranza con la partecipazione di Terzo potere e Magistratura democratica (presidente Mario Barone, segretario generale Luigi De Marco), nonostante il programma (tutto articolato sulla crisi della giustizia e sulle iniziative necessarie a superarla) fosse stato votato anche dai rappresentanti di Magistratura indipendente e fosse stato approvato dal Cdc all'unanimità (ed infatti il resoconto della seduta, n. 6-7-8/1969, auspicava la prossima entrata in giunta anche di Mi)⁶¹.

L'anno 1969 si chiude con l'assemblea di Bologna di Magistratura democratica del 30 novembre 1969, nel corso della quale fu approvato un ordine del giorno in cui si criticavano alcune iniziative giudiziarie per "reati di opinione". La vivace reazione di gran parte della magistratura a questo atteggiamento diede luogo alle dimissioni da quel Gruppo dei componenti dell'ala moderata, che, collocandosi in una posizione intermedia tra Md e Tp, fondarono il movimento di "Impegno costituzionale" e la rivista *Giustizia e costituzione*⁶².

⁶⁰ Le liste si presentarono, oltre che con la tradizionale denominazione della corrente, con un motto che ne sintetizzava gli obiettivi. La lista di Magistratura democratica si presentava "per una giustizia più umana e democratica, in una società più giusta". Quella di Magistratura indipendente "Rinnovarsi nella Costituzione, per una magistratura libera ed autonoma, presidio dello Stato democratico e della libertà dei cittadini". Quella di Terzo potere come "Terzo potere per il rinnovamento della giustizia".

⁶¹ Nella seduta del 28 giugno 1969 si deliberò di affiancare al Direttore del giornale un Comitato redazionale costituito da un rappresentante di ciascuna corrente.

⁶² Nella lettera di dimissioni da Md del 20 dicembre 1969 i maggiori esponenti dell'ala moderata (tra cui i componenti eletti al Csm) contestavano agli altri aderenti alla corrente di aver tenuto manifestazioni pubbliche che «sebbene dettate dalla preoccupazione di contrastare latenti tendenze corporative e dalla viva attenzione per i problemi di libertà costituzionali», avevano «finito col tradursi, per causa di speculazioni interne ed esterne, in un atteggiamento di sostegno a determinate posizioni politiche di parte e, talora, in vere e proprie interferenze nell'attività degli organi giudicanti». Cfr. al riguardo R. Canosa e P. Federico, *op. cit.*, p. 381.

La magistratura nel primo dopoguerra: alla ricerca del “modello italiano”*

di Fernando Venturini

Il “modello italiano” di magistratura

In questi ultimi dieci anni si è molto parlato del modello italiano di magistratura, sia per difenderlo, sia, soprattutto, per sottolinearne i limiti.

Sul piano dell'interpretazione delle istituzioni giudiziarie, la scienza politica legata alla scuola di Giuseppe Di Federico - in particolare nei lavori di Carlo Guarnieri¹ - ha messo in evidenza i caratteri peculiari della magistratura italiana che ne farebbe un *unicum*. Magistratura burocratica, da un lato. Magistratura che gode di indipendenza e poteri di autogoverno sconosciuti ad altre magistrature burocratiche dall'altro².

Le radici profonde di tale peculiarità sarebbero riconducibili a due ordini di fattori. Da un lato, il dettato della Costituzione repubblicana e la conseguente evoluzione della cultura giuridica protesa a disegnare il giudice come «interprete ed applicatore della legalità costituzionale»³. Dall'altro lato, le pe-

* Questo testo, pubblicato in *Le Carte e la Storia*, n. 2, 2007, riprende e sviluppa la relazione da me tenuta al convegno “La magistratura italiana tra associazionismo e potere politico dall'epoca liberale al fascismo”, Milano, 10 maggio 2007, promosso dal Movimento per la giustizia, che qui desidero ancora ringraziare. Occorre inoltre un'ulteriore precisazione. Il mio vecchio libro sulla storia dell'Associazione magistrati (*Un “sindacato” di giudici da Giolitti a Mussolini: l'Associazione generale fra i magistrati italiani*, Bologna, Il Mulino, 1987, a cui rinvio per i dettagli sulla storia dell'Associazione: ho però corretto anche alcune inesattezze, dandone qui conto nelle note) risale a molti anni fa, e da allora mi sono occupato di tutt'altro. Per questo motivo, in primo luogo, ho cercato di aggiornarmi in questa occasione sulla storiografia in tema di magistratura. Quindi ho concentrato il poco tempo che avevo a disposizione sul periodo immediatamente successivo alla prima guerra mondiale che, anche venti anni fa, mi era sembrato degno di qualche approfondimento. Nel tornare su questi temi non posso fare a meno di ricordare con affetto Pietro Saraceno, la sua contagiosa passione per la magistratura italiana, e la sua consapevolezza della complessità di ogni discorso storico.

¹ In particolare C. Guarnieri, *Magistratura e politica in Italia: pesi senza contrappesi*, Bologna, Il Mulino, 1992, poi ripubblicato in edizione aggiornata con il titolo: *Giustizia e politica: i nodi della seconda Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003.

² La situazione italiana sarebbe diversa da quella di *common law* dove l'influenza del sistema politico si esercita al momento del reclutamento tramite nomina in età matura di professionisti affermati nel mondo forense (*i barrister*). E diversa anche dagli altri Paesi di *civil law* dove esistono forme di controllo e di valutazione da parte dei superiori gerarchici e in alcuni casi da parte del Ministro della Giustizia, nonché forme di responsabilità politica del pubblico ministero.

³ Uso qui le parole di Giorgio Rebuffa, *La Costituzione impossibile: cultura politica e sistema parlamentare in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995, p. 128, che ritiene questo ruolo non compatibile con la condizione del giudice «allo stesso tempo inserito nella ‘cuccia calda’ della struttura burocratica».

culiarità del caso italiano sarebbero legate strettamente all'evoluzione proporzionalista e consociativa del sistema politico del secondo dopoguerra. In sostanza, di fronte ad una magistratura relativamente unita - su alcuni temi - sta una classe politica divisa e in competizione per ottenerne i favori. Le "pietre angolari" del modello italiano sarebbero il Csm eletto su base proporzionale, unico organo di raccordo tra magistratura e sistema politico e una forte Associazione magistrati, espressione del pluralismo politico della società.

Quello descritto è un approccio critico e revisionista rispetto al profilo virtuoso del "modello italiano" disegnato da Alessandro Pizzorusso. Ma le conclusioni sono convergenti⁴. Anche per Pizzorusso, il modello italiano è fondato sul pilastro del Csm, organo esponenziale del pluralismo ideologico della magistratura nell'ambito del suo movimento associativo⁵.

In questa relazione sono partito dall'ipotesi che sia possibile ritrovare alcuni aspetti del modello italiano in anni molto lontani, precedenti la nostra Costituzione, legati ad una breve e peculiare fase del sistema politico italiano, prima del lungo gelo del fascismo. Per argomentare questa ipotesi cercherò di descrivere in successione il clima politico-istituzionale e la situazione della magistratura italiana alla fine del primo conflitto mondiale; quindi le prospettive di politica giudiziaria che si posero negli anni tra il 1918 e il 1922 e il ruolo dell'Associazione magistrati.

Il momento storico del primo dopoguerra

Nulla dopo la prima guerra mondiale era come prima. La legge elettorale proporzionale aveva di fatto creato un nuovo sistema politico. Mobilitazione sociale e voglia di partecipazione politica vedevano in prima linea non

⁴ In modo sintetico e chiaro soprattutto nel commento all'art. 108 della Costituzione del Commentario Branca: *La magistratura*, t. 3, art. 108-110, Bologna, Zanichelli; Roma, Soc. ed. del Foro Italiano, 1992.

⁵ «I raffronti che abbiamo compiuto con i principali modelli stranieri di ordinamento giudiziario consentono di affermare che l'attuazione del modello italiano, quale soprattutto risulta dall'assetto che il Consiglio superiore ha conseguito nelle sue più recenti legislature, costituisce principalmente un effetto della maturazione politica e culturale che si è venuta realizzando all'interno del movimento associativo dei magistrati e più in generale fra i giuristi italiani, e di dire che è questo assetto a costituire il vero connotato saliente di questo modello. Come è noto, nell'ambito dell'Associazione nazionale magistrati si è formata una pluralità di raggruppamenti, detti 'correnti', i quali costituiscono applicazione del principio pluralistico, inteso come pluralismo ideologico, nello stesso modo in cui costituiscono applicazione di questo stesso principio i partiti politici che operano nel paese su scala generale», *ibidem*, p. 21.

solo i ceti popolari ma anche i ceti medi e la piccola borghesia che a causa della guerra avevano perso potere d'acquisto e *status* sociale. Per quanto riguarda le istituzioni, è interessante notare gli aspetti evolutivi in senso democratico delle istituzioni liberali di quegli anni, aspetti evolutivi poi abortiti o soffocati dal fascismo.

Gli studiosi di diritto pubblico erano ben consapevoli, già alla fine del 1920, dei cambiamenti radicali determinati dal conflitto mondiale. In un articolo sul primo numero della *Rivista di diritto pubblico* del 1921, Giovanni Salemi poteva affermare che tali novità «durante e dopo la conflagrazione mondiale», avevano trasformato la monarchia parlamentare italiana «in una completa democrazia», affermazione che oggi può suonare enfatica ma che esprime la percezione che molti avevano in quel momento⁶. Salemi si riferiva, sul piano costituzionale, al suffragio universale maschile, alla legge proporzionale, alla nascita dei gruppi parlamentari e al conseguente riconoscimento dei partiti politici nonché all'organizzazione del lavoro parlamentare per commissioni permanenti. Sul piano amministrativo, Salemi ricordava le molteplici forme di partecipazione delle associazioni sindacali e dei rappresentanti dell'impiego pubblico in seno a numerosi organismi amministrativi. Ma l'amministrazione subiva anche altri mutamenti profondi, dilatandosi, articolandosi e assumendo poteri sempre meno controllabili dalla politica. Il sindacalismo e l'associazionismo nell'impiego pubblico, in rapida espansione, si radicalizzavano fino ad assumere un andamento tumultuoso tra il 1920 e il 1921. E la stessa struttura gerarchica e piramidale subiva un duro colpo dall'applicazione dei ruoli aperti a tutto il personale dipendente dalle amministrazioni dello Stato, riforma giudicata dalla storiografia «pressoché rivoluzionaria rispetto agli assetti precedenti»⁷.

⁶ *Il nuovo diritto pubblico e le sue caratteristiche fondamentali*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1921, n. 1-2, p. 39. Più avanti Salemi scriveva: «Il nostro Stato, anteriormente al conflitto internazionale, sebbene fosse di nome una monarchia rappresentativa parlamentare, in sostanza conteneva parecchi germi dello Stato assoluto e della monarchia aristocratica», p. 51. Ora «i residui più evidenti dell'assolutismo e dell'aristocrazia sono cessati per sempre (con la relativa diminuzione dei poteri di alcuni organi pubblici) e la potestà di comando è passata ad altri organi presso i quali abbonda l'elemento popolare», p. 52. Su questo e su altri interventi coevi, cfr. F. Lanchester, *Monarchia e Parlamento nella giuspubblicistica italiana del primo dopoguerra*, in Idem, *Pensare lo Stato: i giuspubblicisti nell'Italia unitaria*, Roma-Bari, Laterza, 2004, pp. 67-82.

⁷ Così A. Taradel, *Gli stipendi degli impiegati civili dello Stato dal 1861 all'epoca presente*, in *Rassegna parlamentare*, 1974, p. 453.

La magistratura alla vigilia della guerra mondiale

Veniamo alla situazione della magistratura. Nel dopoguerra si ripresentano i problemi che un'antica letteratura e una lunga sequela di disegni di legge rendevano ben noti alle nostre classi dirigenti. Estrazione burocratica, carrierismo, circoscrizioni giudiziarie troppo piccole, inadeguatezza del trattamento economico, inframmettenze della politica, dipendenza del pubblico ministero dall'esecutivo. L'ordinamento era ancora quello del 1865 con le modifiche apportate da Zanardelli nel 1890 e le più ampie guarentigie garantite dalle leggi Orlando del 1907-1908.

Per avere un quadro molto vivace della situazione della magistratura a fine Ottocento si può ricorrere ad un articolo di Lodovico Mortara del 1894 dal titolo *Un pericolo sociale: la decadenza della magistratura*⁸. Qui emerge soprattutto la piaga burocratica. La figura del magistrato impiegato, del magistrato in carriera, è disegnata mescolando sarcasmo e compatimento:

«Vedeteli, i nostri magistrati, nelle preture, nei tribunali, nelle Corti d'Appello. Li sorprenderete più di una volta chini e cogitabondi su di un libro. Pensate che meditino il codice, o un qualche famosissimo commentario? Vi ingannate. Quel libro, l'unico libro che non manca mai alla biblioteca del magistrato italiano, è la *Graduatoria*, stupenda trovata della ignoranza ufficiale che regna sovrana nell'italica amministrazione. E il magistrato che studia quel libro, si assorbe in calcoli e combinazioni che a noi profani, quando udiamo esporli, ricordano esattamente la cabala del lotto. [...] Onde voi, ascoltando i sottili ragionamenti, le ben congegnate induzioni, che escono dalla bocca del magistrato, nel mentre che i numeri della *graduatoria* danzano innanzi ai vostri occhi una ridda fantastica, dovete meravigliarvi che quell'uomo, così abile ed eloquente in codesta materia, sia del tutto incapace a scrivere una sentenza senza errori di grammatica, od a recitare un'arringa all'udienza, senza far ridere o dormire l'uditorio»⁹.

⁸ Riforma sociale, 1894, vol. 2, p. 625.

⁹ È da notare che dieci anni prima, quando doveva ancora salire alla cattedra di Procedura civile e ordinamento giudiziario a Pisa, Mortara aveva idee un po' diverse o, almeno, sembrava presupporre una magistratura più matura. Nel volume del 1885 dedicato a *Lo stato moderno e la giustizia* (ripubblicato in *Lo stato moderno e la giustizia e altri saggi*, con prefazione di Alessandro Pizzorusso, Napoli, ESI, 1992) Mortara definisce e difende il potere giudiziario come diretta espressione della sovranità popolare e nel cercare di sottrarlo da ogni dipendenza dal potere esecutivo, propone forme di autogoverno attraverso un sistema di concorsi e di commissioni di magistrati incaricate di attribuire i posti in organico e un Consiglio superiore di giustizia composto, all'inizio di ogni legislatura, da un numero eguale di deputati, senatori e consiglieri di Cassazione. Mortara, come vedremo, sarebbe stato in seguito assai più tiepido verso l'autogoverno della magistratura.

Quindici anni dopo, se non era cambiato l'ordinamento¹⁰ erano cambiati i magistrati ed era cambiata anche la società italiana. La generazione dei magistrati che in piena età giolittiana era intorno ai 40 anni, aveva trascorso - in virtù della legge Zanardelli - un congruo periodo di anni nelle preture di piccoli centri dove la vita non era comoda e spesso neanche tranquilla, in un periodo tumultuoso della storia d'Italia caratterizzato dall'inasprimento delle lotte sociali, dall'emanazione di leggi speciali, da pesanti pressioni dell'esecutivo, almeno sul pubblico ministero. Inoltre proprio tra gli anni Ottanta e Novanta dell'Ottocento la cultura giuridica, la pubblicistica politica, l'affermarsi del positivismo e del socialismo mettevano in discussione lo spirito paternalistico e autoritario di cui era pervaso l'ordinamento giudiziario. Le leggi Orlando avevano cercato di garantire una più ampia tutela alla magistratura estendendo l'inaMOVibilità dei giudici anche alla sede e istituendo un Consiglio superiore della magistratura che era per la metà composto da membri designati dalle 5 Corti di Cassazione del Regno. Peraltro, la riforma Finocchiaro Aprile del 1912, su questo punto, ritornò rapidamente ad una composizione interamente affidata alla nomina con decreto reale su deliberazione del Consiglio dei ministri. L'età giolittiana si chiudeva proprio con il clamoroso fallimento della riforma Finocchiaro Aprile del 1912 istitutiva del giudice unico in materia civile, mai applicata ed abrogata già nel 1914, per la violenta protesta dell'avvocatura che arrivò all'astensione dalle udienze. In questo frangente si dimostrava la forza degli avvocati (e delle loro aderenze parlamentari) e la debolezza dei magistrati e della loro associazione che aveva sostenuto con convinzione la riforma istitutiva del giudice unico¹¹.

¹⁰ Edoardo Piola Caselli, nel 1907, poteva scrivere che la posizione costituzionale della magistratura «è quella di un corpo amministrativo, ossia di un corpo che fa parte dell'amministrazione dello Stato, mosso, diretto e regolato dai supremi organi esecutivi e di governo» (E. Piola Caselli, *La magistratura: studio sull'ordinamento giudiziario nella storia, nelle leggi straniere, nella legge italiana e nei progetti di riforma*, Torino, 1907, p. 304).

¹¹ Su questa vicenda si veda L. Zanuttigh, *Il giudice unico nella riforma del 1912*, in *Rivista di diritto processuale*, 26, 1971, pp. 688-706, dove si nota che «se nel giudizio degli utenti della giustizia una magistratura impreparata e fortemente burocratizzata appariva quanto mai lontana dal modello del giudice cui guardavano i fautori della trasformazione del processo civile, la stessa magistratura di allora si dimostrò assai restia ad assumere i nuovi compiti e, soprattutto, il carico di responsabilità personale che la cessazione dell'anonimato della decisione collegiale avrebbe comportato».

L'Associazione magistrati alla vigilia della guerra mondiale

In quegli anni quale era in effetti il ruolo e il peso dell'Associazione generale tra i magistrati italiani? Quale era il suo rapporto con la politica? L'Associazione era nata a Milano, nel 1909, come è noto, dopo un periodo confuso che, dai primi anni del Novecento, aveva visto alcuni tentativi di porre all'ordine del giorno il problema delle condizioni economiche e morali della bassa magistratura, attraverso ad esempio il famoso "proclama di Trani" del 1904 o l'attivismo di alcuni giornali giudiziari, in particolare il *Corriere giudiziario* di Roma. Le iniziative si erano svolte con la simpatia della destra di Sonnino e la palese diffidenza dei guardasigilli giolittiani. Le agitazioni della magistratura riflettevano il disorientamento della piccola borghesia italiana di fronte al nuovo corso della politica italiana dopo la crisi di fine secolo. Se alcuni magistrati manifestavano vaghe simpatie socialiste e umanitarie, altri protagonisti delle prime agitazioni - spesso dall'osservatorio di preture di campagna - interpretavano la politica giolittiana come un cedimento dello stato liberale di fronte agli interessi settoriali e alle manifestazioni di piazza e come una delegittimazione delle tradizionali forme di trasmissione dell'ordine legale. Non a caso, le prime iniziative nascono nel totale disinteresse del socialismo riformista che pure in quegli anni sosteneva e, in parte, guidava, il sindacalismo del pubblico impiego. Su ciò pesava anche il giudizio dell'opposizione socialista e radicale di fronte al comportamento della magistratura italiana nel frangente della crisi di fine secolo e dei provvedimenti Pelloux. Così scriveva Claudio Treves nel 1899 su *Critica sociale*¹²:

«In Italia manca una coscienza netta di casta giudiziaria; tutta la nostra magistratura è un po' una neo arrivata; essa difetta di tradizioni di corpo; di fronte al Governo si è lasciata ingabbiolare come una branca qualunque della burocrazia famelica e servile - epperò non ha sul Governo nessuna azione moderatrice, anzi - non gode presso il Governo di nessuna considerazione».

Il fermento della bassa magistratura preoccupò non poco autorità ministeriali e gerarchie. Tutto il primo periodo di attività dell'Associazione può essere interpretato come il costante sforzo di ricondurre le ragioni dell'agitazione e le proteste derivanti dalle difficoltà economiche in un alveo istituzionale, più controllabile. I contatti e i canali di comunicazione più o meno sotterranei con il Ministero e con le più alte gerarchie avrebbero fatto

¹² *La "giustizia" giacobina*, 1° ottobre 1899, p. 242.

parte della storia dell'Agmi e ne avrebbero spesso condizionato l'azione¹³. In effetti, all'interno dell'Associazione, il rapporto tra bassa e alta magistratura fu sempre controverso e mai stabile. A più riprese, l'alta magistratura cercò di indirizzare l'Associazione, di guidarla e orientarla anche come strumento di pressione verso la classe politica a condizione che non si ribaltassero, all'interno del sodalizio, i rapporti gerarchici tradizionali. Si pensi alla fondazione dell'Agmi a Milano, che vide certamente il consenso di Mariano D'Amelio, Primo presidente della Corte d'Appello e Capo di gabinetto del ministro Orlando, e del Presidente del Tribunale Antonio Raimondi¹⁴. Si pensi alla presidenza dell'Agmi di Giovanni Appiani dal 1914 al 1917 quando era consigliere di Cassazione a Firenze nonché al ruolo successivamente svolto da Lodovico Mortasa, Primo presidente della Cassazione romana. Come è noto la stessa sede dell'Associazione magistrati all'interno del Palazzo di giustizia a Roma risale agli anni della presidenza di Lodovico Mortara.

Su di un altro versante è importante il rapporto tra l'Agmi e la cosiddetta magistratura "non associata". L'Agmi si trovò sempre di fronte al rifiuto pressoché inattuabile di più della metà dei magistrati italiani che in età giolittiana erano circa 3500. Questa parte della magistratura ebbe comunque un ruolo significativo poiché a più riprese contribuì al manifestarsi di forme di protesta spontanea, dirette ad ottenere miglioramenti economici immediati, scavalcando in più di un'occasione le direttive e le linee programmatiche dei vertici associativi.

Per ciò che riguarda le riforme all'ordinamento giudiziario l'Associazione si adatta in gran parte al susseguirsi dei progetti ministeriali. Tuttavia, lentamente, si consolida una base programmatica e ideale che prende forma nei Congressi di Roma del 1911 e soprattutto di Napoli del 1913. In questa sede sono approvati ordini del giorno su 5 punti: per la semplificazione della carriera e i ruoli aperti, la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, l'eleggibilità del Consiglio superiore della magistratura da parte di tutti i gradi della magistratura, l'estensione delle gaurentigie della magistratura giudicante anche al pubblico ministero.

¹³ Le stesse riforme Orlando del 1907-1908 sono in parte il risultato dei fermenti all'interno della bassa magistratura, soprattutto per gli aspetti relativi alla riorganizzazione delle carriere e agli aumenti di stipendio.

¹⁴ Noto per il volume *Mezzo secolo di magistratura: trent'anni di vita giudiziaria milanese*, Bergamo, 1951.

La magistratura nel primo dopoguerra: cronache della costruzione di una nuova identità

Tenendo conto di questo patrimonio ideale e di questa storia, cercherò ora di descrivere tre momenti chiave, relativi al periodo 1917-1921: la mobilitazione della magistratura negli anni tra il 1917 e il 1919, il rifiuto del magistrato di estrazione “non burocratica” proposto da Lodovico Mortara, lo scontro con il guardasigilli giolittiano Luigi Fera.

La mobilitazione della magistratura negli anni tra il 1917 e il 1919

Tra la metà del 1917 e i primi mesi del 1919 si assiste ad un periodo di crescente fermento della magistratura fuori e dentro l'Associazione. Nel corso della guerra e nel dopoguerra i pieni poteri lasciavano all'esecutivo la facoltà di procedere a ristrutturazioni che avevano sempre incontrato resistenza nell'ambiente parlamentare. E la drastica riduzione dell'organico pareva a molti un'occasione irripetibile per giungere ad una revisione delle circoscrizioni, riqualificare il personale e garantire ad esso una retribuzione adeguata.

Nella primavera del 1917, si ha notizia di un'istanza presentata a Ettore Sacchi, Ministro della Giustizia del ministero Boselli, firmata da quasi tutti i consiglieri di Cassazione per sollecitarlo ad affrontare il problema della riforma giudiziaria con gli strumenti che gli derivavano dai pieni poteri¹⁵. Ad esso segue, in parte sotto la regia dell'Associazione, una mobilitazione di tutto l'ordine giudiziario che si manifesta in un gran numero di appelli, voti, petizioni provenienti da tutti i tribunali italiani, trasmessi per via gerarchica al Ministro, spesso accompagnati da note di adesione firmate dai capi dei tribunali o delle Corti d'Appello. In tutti, gli argomenti ricorrenti sono la lentezza della carriera, le gravissime difficoltà economiche giunte al punto di compromettere la dignità del proprio lavoro, l'assoluta necessità di approfittare dei pieni poteri per scavalcare tutte le resistenze parlamentari alla dimi-

¹⁵ Si veda Camera dei deputati (CD), Archivio storico, *Incarti delle commissioni, Leg. XXIV, sess. 1913-1919, n. 949* dove è presente il voto al Ministro guardasigilli presentato in copia dai consiglieri delle diverse Corti di Cassazione il 14 marzo 1917. La nota ha un evidente carattere corporativo, mirando ad annullare le differenze tra consiglieri di Cassazione e Primi presidenti e Procuratori generali di Corte d'Appello: «La magistratura italiana è sicura che V.E. non si lascerà sfuggire questo momento, unico nella storia degli ultimi cinquanta anni del nostro paese, senza attuare i voti tanto lungamente espressi da essa per un più razionale suo ordinamento, che dovrà riguardare in precipuo modo, i consiglieri delle corti di cassazione...». Il documento, comunque, non deve essere sottovalutato, portando in calce le firme di quasi tutta l'alta magistratura dell'epoca.

nuzione delle sedi giudiziarie e alla riforma dell'ordinamento¹⁶. «Ora o mai più»: questo sembra il messaggio ricorrente. Ma il decreto luogotenenziale che avrebbe dovuto aumentare sensibilmente gli stipendi anche attraverso la diminuzione degli organici non fu mai approvato. Il ministro Sacchi, confermato nel nuovo governo Orlando, lo trasformò in un disegno di legge presentato alla Camera nel febbraio del 1918. Ma ormai il clima era cambiato. Pochi giorni prima il Decreto luogotenenziale n. 107 del 1918 aveva aumentato in modo consistente gli stipendi di tutti i dipendenti statali e aveva inaugurato la stagione delle commissioni per la riforma amministrativa e per la riforma dello Stato. Il giornale dell'Agmi poteva scrivere che il disegno di legge era «troppo meschino ed esiguo nel momento attuale, che è notevolmente diverso da quello dell'autunno 1917».

La Commissione parlamentare incaricata dell'esame del disegno di legge Sacchi ricevette il 18 giugno 1918 una delegazione dell'Associazione magistrati. Si trattava della prima volta che il gruppo dirigente dell'Associazione magistrati trovava ascolto nelle aule parlamentari¹⁷. A quell'incontro la delegazione dell'Agmi portò le proposte di modifica del progetto Sacchi dove in particolare si chiedeva un'ulteriore riduzione del numero dei magistrati e una parziale attuazione dei ruoli aperti con un generale aumento degli stipendi. Proposte modeste, destinate, come tutto il progetto Sacchi, a cadere nel dimenticatoio e ad essere ben presto scavalcate dagli eventi.

Il 3 febbraio 1919 il *Corriere della Sera* pubblicava *Un vibrato ordine del giorno dei magistrati milanesi* nel quale 45 magistrati affermavano che l'amministra-

¹⁶ Molti voti e petizioni sono conservati presso l'Archivio storico della Camera dei deputati, *Incarti delle commissioni*, Leg. XXIV, sess. 1913-1919, n. 949. È presente una nota del Primo presidente della Corte d'Appello di Firenze al Ministero di Grazia e giustizia, in data 29 agosto 1917, con cui si trasmettono i voti per la riforma giudiziaria dei magistrati di Grosseto, Pistoia e Rocca San Casciano. Il presidente, nella lettera di trasmissione, afferma che verrebbe meno ad un preciso dovere «se, gerarchicamente eccitato, non interloquissi sulle espostemi aspirazioni nel rassegnarle all'Eccellenza Vostra» e dichiara che «una riforma radicale e completa si appalesa improrogabile, da dover essere ispirata a concetti larghi ed elevati, confacenti ai tempi moderni, sia in ordine al diritto processuale che alla elevazione della dignità del magistrato, che occorre fosse pari alla eminente funzione del giudice» provvedendo a «costituire la magistratura in corpo autonomo di terzo potere dello Stato e di retribuirla i funzionari in misura adeguata al prestigio della funzione ed al decoro dell'Ufficio» devolvendo al bilancio della Giustizia «a complemento della divisata autonomia del Potere Giudiziario, tutto il gettito delle tasse giudiziarie».

¹⁷ CD, Archivio storico, *Incarti delle commissioni*, Leg. XXIV, sess. 1913-1919, n. 949.

Il 18 giugno 1918 «In seguito a desiderio espresso dall'Associazione fra i magistrati italiani, la Commissione riceve i signori comm. Salvatore D'Amelio, comm. Formica, comm. Giordano, cav. Gristina, cav. Carruccio, avv. Coco e De Lieto Vollaro. Il comm. Formica e l'avv. De Lieto espongono ampiamente le osservazioni dell'Associazione sul disegno di legge, le loro proposte di emendamento. Promettono di presentare presto uno schema di emendamenti ed una relazione stampata».

zione della giustizia «versa in condizioni indegne di un paese che si dice civile», che questa situazione era «il prodotto dell'incuria del Governo e del Parlamento più solleciti di interessi di politica parlamentare che delle sorti dell'amministrazione della Giustizia». Chiedevano di «costituire i giudici - *organo del potere giudiziario* - in una condizione di preminenza in confronto agli altri funzionari dello Stato: liberi da ogni preoccupazione economica e di carriera, in istato di assoluta indipendenza gerarchica, soggetti per guida e per controllo all'autorità di capi liberamente eletti e non già, come ora il più delle volte avviene, pervenuti al vertice della gerarchia per merito di longevità o di inframmettenze politiche». Deliberavano quindi di «costituire un Comitato di azione, che, aggregandosi avvocati e pubblicisti, tenga vivo nella nazione il problema della Giustizia e provveda alla formulazione di proposte concrete le quali, mediante l'adesione degli altri colleghi giudiziari del Regno, dei rappresentanti gli ordini forensi e della Stampa, dovranno essere prontamente attuate».

Questa presa di posizione, a cui si accompagnava - a quanto sembra - la minaccia di una serie di dimissioni ebbe una vasta eco giornalistica e politica, diede un forte impulso all'azione dell'Associazione magistrati, preoccupò grandemente le autorità governative. Claudio Treves giudicò il gesto dei magistrati un sintomo dello sfaldamento dello stato borghese¹⁸. Mussolini su *Il Popolo d'Italia* scrisse che i magistrati «Tropo hanno atteso e sempre invano. Oggi sono coi sassi alle porte e battono. Bisognerà ascoltarli, senza un minuto solo d'indugio»¹⁹.

In molte regioni si costituirono comitati d'azione dell'Associazione magistrati per propagandare la riforma giudiziaria prendendo contatto con uomini politici, giornalisti, avvocati. È in questa fase, dopo il durissimo ordine del giorno dei magistrati milanesi che si assiste ad un salto di qualità nell'azione della magistratura associata. Le agitazioni sono in parte la continuazione di un fermento iniziato nel corso dell'ultimo anno di guerra, come si è visto. Ma ora l'Agmi sembra puntare ad un progetto di riforma alternativo e costruito in autonomia rispetto al ministero e sembra cercare nuovi interlocutori disposti ad ascoltarla, in primo luogo nell'avvocatura e poi nell'opinione pubblica. Sul piano dei contenuti, pur essendo ancora importantissima la questione economica, si delinea un nucleo programmatico più ampio.

¹⁸ *Un esodo*, in *Il tempo*, 5 febbraio 1919.

¹⁹ *Il problema della giustizia*, 3 marzo 1919.

Il 16 marzo 1919, un mese e mezzo dopo la presa di posizione dei magistrati milanesi, si svolgeva a Roma il convegno dei delegati dell'Agmi. L'ordine del giorno concordato sulla riforma giudiziaria, chiedeva l'abolizione delle giurisdizioni speciali, una maggiore selettività nella scelta dei magistrati, la semplificazione della carriera, il riordinamento delle circoscrizioni, l'estensione delle garanzie di inamovibilità al pubblico ministero e la costituzione di un Consiglio superiore della magistratura che governasse la carriera dei giudici e fosse eletto da tutti i magistrati con voto obbligatorio e limitato per dare rappresentanza alle minoranze e con rappresentanza di tutti i gradi. Si consolidano in questo frangente alcuni punti programmatici che ritroveremo e che rappresentano il patrimonio ideale proprio della magistratura associata, liberatasi dell'idea di poter contare su di una riforma approvata dall'alto.

Il rifiuto del magistrato di estrazione "non burocratica"

Veniamo al secondo momento della nostra ricostruzione. Nel giugno 1919, Lodovico Mortara è nominato guardasigilli del Governo Nitti. L'Agmi sembra avere inaspettate possibilità di influire sulla politica giudiziaria. Nello stesso mese, l'Associazione rinnova il Consiglio centrale. Sono eletti alcuni magistrati che avrebbero diretto l'Associazione fino all'avvento del fascismo: Raffaele De Notaristefani, Roberto Cirillo, Saverio Brigante, Filippo Alfredo Occhiuto²⁰. Si tratta di un gruppo di giudici di vaghe simpatie democratiche e socialiste convinti che si sarebbe aperta una nuova stagione per la magistratura italiana assecondando l'evoluzione e il rinnovamento della società e della politica. Sfogliando l'organo dell'Associazione di quei mesi, soprattutto gli articoli del direttore Roberto Cirillo - spesso di tono pedagogico - si percepisce la volontà di vincere lo spirito di casta dell'ordine giudiziario, "democratizzare" e convincere i magistrati italiani di essere parte delle altre classi di lavoratori dell'intelletto che nulla avevano da guadagnare da un regime dominato dal privilegio e dalla sperequazione economica. «Le esigenze della nostra professione» scriveva Cirillo «il contatto quotidiano con la debolezza degli umili e con le miserie dei grandi, ci mettono in condizione di sperimentare e comprendere meglio di altri l'aspirazione incoercibile della folla oscura verso forme di giustizia e di eguaglianza sociale non ancora raggiunte. Noi non possiamo e non dobbiamo dare al popolo l'impressione

²⁰ Raffaele De Notaristefani era all'epoca Avvocato generale presso la Cassazione di Roma al fianco di Lodovico Mortara.

di accordarci a raggruppamenti d'interessi contrari a quell'aspirazione. A ciò ripugnano la nostra cultura, la nostra condizione e il nostro interesse di lavoratori»²¹.

Queste posizioni potevano conciliarsi forse con una personalità progressista come Lodovico Mortara. E sul giornale dell'Agmi si arrivò a vagheggiare un governo a partecipazione socialista guidato da Mortara²². In realtà il rapporto tra l'Associazione magistrati e questo grande giurista fu intimamente contraddittorio. Se nel suo libro giovanile sull'ordinamento giudiziario²³ Mortara aveva legato la funzione giurisdizionale alla sovranità nazionale e accennato a forme di autogoverno della magistratura, in seguito, anche sulla base di un'analisi spietata delle condizioni sociali e del livello culturale dei magistrati italiani, rifiutò ogni ipotesi di autonomia e autogoverno del potere giudiziario²⁴. Questa linea era in totale controtendenza rispetto all'evoluzione dell'associazionismo della magistratura che andò progressivamente definendo l'autogoverno della magistratura come il cardine della propria strategia. Eppure Mortara restava il nume tutelare dell'Associazione, il professore universitario che aveva deciso di lasciare l'accademia per la magistratura e che nel 1916, da Primo presidente della Cassazione, volle comunicare la sua iscrizione all'Agmi, dopo essere già stato iscritto nei primissimi anni, dal 1909 al 1911. Egli era il primo magistrato d'Italia, il socio più prestigioso dell'Agmi, il teorico del potere giudiziario, il migliore rappresentante dell'Associazione di fronte all'accademia e di fronte al potere politico, quando Nitti lo chiamò al governo. Eppure le sue idee sulla magistratura italiana erano sostanzialmente diverse da quelle che la magistratura italiana aveva maturato ed esprimeva con chiarezza in quegli anni.

²¹ *I due poli*, in *La magistratura*, 23 settembre 1919, p. 226.

²² Mi riferisco all'articolo di Raffaele De Notaristefani, *Homo novus*, in *La Magistratura*, 27 gennaio 1920, pp. 17-18.

²³ L. Mortara, *Lo stato moderno e la giustizia*, op. cit.

²⁴ Nel discorso di apertura dell'anno giudiziario 1912 presso la Cassazione romana, poteva dire che «l'isolamento del corpo giudiziario e il suo autogoverno, quando raggiungessero la più perfetta espressione, segnerebbero in quel momento stesso la inesorabile sentenza della illegittima sua costituzione. Imperocché il popolo vedrebbe nella sua magistratura una casta chiusa, gli interessi della quale potrebbero essere in conflitto con quelli della nazione», *La giustizia nello stato democratico*, in *La magistratura italiana*, 15 novembre 1912, p. 6. Questo discorso è stato ripubblicato in L. Mortara, *Lo stato moderno e la giustizia e altri saggi*, con prefazione di Alessandro Pizzorusso, Napoli, ESI, 1992, p. 175 ss. L'evoluzione del pensiero di Mortara sull'autogoverno dei giudici è stata messa in luce molto efficacemente da Giovanni Verde, *Vero e falso sull'autogoverno dei giudici secondo Mortara*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 22, 1993, pp. 689-698.

Ciò è confermato dall'esito del disegno di legge che Mortara presentò nel novembre 1919 e su cui si è soffermato di recente Francesco Genovese parlando di utopia italiana di una magistratura di estrazione non burocratica²⁵.

La relazione a questo disegno di legge è un documento ambizioso e appare come l'estrema sintesi delle riflessioni di un grande giurista e di un democratico, convinto di aver raggiunto una consapevolezza piena dei problemi della magistratura del giovane stato unitario²⁶. Non è questa la sede per entrare nel merito delle proposte, su cui si è già soffermato Genovese. Ma è importante chiarirne i fondamenti. L'ordinamento concepito da Mortara si articola in una serie di misure tutte orientate a creare una forma di investitura per l'esercizio del giudice, diversa dal reclutamento per concorso, dal pubblico impiego, dalla gerarchia amministrativa²⁷. Il giudice è tratto dall'avvocatura e l'ordine forense collabora, tramite le sue rappresentanze collegiali, alla selezione dei professionisti idonei a questa funzione. La carriera dei pretori è separata da quella dei giudici e anche i pretori sono tratti dall'avvocatura²⁸. Ad una diminuzione del numero dei giudici corrispondo-

²⁵ F. Genovese, *Lodovico Mortara guardasigilli e il "progetto" impossibile (ovvero, l'utopia italiana di una magistratura di estrazione non "burocratica")*, in *Le carte e la storia*, 2004, n. 1, pp. 191-200.

²⁶ Sulla scorta del volume di P. Marovelli, *L'indipendenza e l'autonomia della magistratura italiana dal 1848 al 1923*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 259, ho erroneamente affermato, nel mio libro, che il disegno di legge di Mortara non è presente nella collezione degli Atti parlamentari della XXV legislatura. In realtà è regolarmente inserito nella *Raccolta documenti della Camera dei deputati*, n. 92. Mi scuso per aver indotto in errore anche Antonio Genovese. Comunque la relazione fu anche pubblicata in *Giurisprudenza italiana*, 1920, pt. 4, col. 1-40.

²⁷ Questo è l'ostacolo che rende inutile ogni protesta dei magistrati: «La forma attuale dello ordinamento giudiziario, quella dell'impiego, eguale nelle caratteristiche esterne ad ogni altro impiego amministrativo, fa sì che lo Stato consideri il giudice sulla stessa linea degli altri impiegati. Per quanto i magistrati protestino spesso, non riescono a superare il preconconcetto dominante», *ibidem*, col. 25. È interessante notare come Mortara imputi al sistema di reclutamento per concorso non solo la presenza, in magistratura, di troppi mediocri ma, soprattutto, l'aver «quasi appartato il corpo giudiziario... dal movimento della vita sociale [...] Mantenere il ceto giudiziario nella formazione di una casta è contrario allo spirito di democrazia che domina il progresso sociale; è un metodo infallibile per ispirare diffidenza verso la funzione del magistrato, cioè per raggiungere lo scopo diametralmente opposto a quello che deve proporsi una savia organizzazione giudiziaria», *ibidem*, col. 22.

²⁸ Mortara legava il suo progetto alla riforma dell'avvocatura, per la quale aveva insediato una commissione: «Avverto ancora il suo rapporto logico con la vagheggiata riforma, che io spero prossima, dell'ordinamento del patrocinio forense, particolarmente per quanto concerne la unificazione della professione e le più severe garanzie imposte per la abilitazione all'esercizio», *ibidem*, col. 16. I lavori della Commissione Mortara si conclusero con la redazione di un progetto che prevedeva l'unificazione delle professioni di avvocato e procuratore, il prolungamento del praticantato, un più severo esame di ammissione e, soprattutto, il sistema del *numerus clausus*. Cfr. M. Santoro, *Le trasformazioni del campo giuridico: avvocati, procuratori e notai dall'Unità alla Repubblica*, in *I professionisti*, a cura di M. Malatesta, vol. 10 degli *Annali della Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 121-122. Il progetto non

(segue)

no stipendi più alti e soprattutto sganciati dai vincoli e dalle progressioni economiche del pubblico impiego. I ruoli aperti devono consentire il collocamento di ciascun magistrato nell'ufficio più idoneo senza la preoccupazione di legare l'avanzamento economico alla promozione. Per la prima volta, in un disegno di legge ministeriale, le garanzie dell'ordine giudiziario sono estese, pienamente, al pubblico ministero. Neanche un cenno invece al Consiglio superiore della magistratura e al concetto di "autogoverno".

In questa relazione, Mortara esprime la consapevolezza di essere in una situazione storica probabilmente irripetibile e di essere chiamato ad una rifondazione dell'ordinamento giudiziario che deriva dalle nuove condizioni sociali e politiche dell'Italia uscita dalla guerra. Non a caso, ricorda che uno degli elementi che rende possibile immaginare di reclutare i pretori tra i professionisti legati al luogo di esercizio della funzione, senza sospetto di minore imparzialità, è l'abolizione del collegio politico uninominale.

Come è noto, il progetto fu sostanzialmente rifiutato dall'avvocatura come dalla magistratura prima ancora che cominciasse la discussione parlamentare²⁹. Su ciò pesò certamente l'esperienza dei cosiddetti pretori di guerra, o "mortarini" come furono chiamati, cioè quei 300 pretori che, sulla base di uno dei primi atti del neoministro Mortara, utilizzando i pieni poteri di guerra, furono reclutati, nel luglio 1919, tra gli avvocati, mediante uno speciale concorso per titoli, venendo a costituire un ruolo a parte su cui si con-

poté essere presentato alle Camere e fu in parte ripreso dal successivo tentativo di riforma del guardasigilli Fera, anch'esso senza esito.

²⁹ Il ddl di Mortara sulla riforma giudiziaria fu presentato il 16 dicembre 1919 alla Camera e ritirato il 1 dicembre 1920. Sulle incertezze e la progressiva freddezza dell'Associazione magistrati verso il progetto si veda F. Genovese, *Lodovico Mortara guardasigilli e il "progetto" impossibile*, op. cit., p. 196 ss. Sull'avvocatura si veda *CD Archivio storico, Incarti delle commissioni, Leg. XXV, sess. 1919-21*, n. 92 che contiene voti, petizioni e memorie di collegi di avvocati e procuratori contro la soppressione dei tribunali in sedi diverse dai capoluoghi di provincia (Oristano, Trani, Melfi, Acqui, Termini Imerese, La Spezia) e contro la soppressione delle Cassazioni civili territoriali. Particolarmente accalorata la memoria (29 febbraio 1920) approvata dai collegi forensi di Acqui e firmata dall'avv. Giacomo Piola: «Non è lecito, con pochi articoli di una legge fucinata da un uomo solo con concetti assolutamente personali ed autocratici e che si era tentato di far approvare senza il preventivo controllo della pubblica discussione, cancellare il passato, disconoscere il presente e precludere l'avvenire a centri di vita che hanno diritto ad avere dal Governo la più efficace e benevola tutela. Discreditare la magistratura in una relazione ufficiale con quel cinismo con cui lo fa il ministro, mentre per addormentare opposizioni ed attutire urti, blandisce il ceto forense, non è fare opera che meriti plauso. Non è sincero quando parla di elevamento morale della magistratura chi da un suo dipendente si fa fare della vera réclame politica con un sapore di bolscevismo che non è degno di chi copre la carica di ministro di S.M. [il riferimento è all'articolo di De Notaristefani, cit. in nota 22]». Si veda anche l'Ordine del giorno dell'Assemblea degli avvocati e procuratori di Melfi del 2 marzo 1920.

solidò ben presto un giudizio molto negativo³⁰. Ma è soprattutto l'evoluzione dell'associazionismo dei magistrati, la radicalizzazione della base della magistratura, il contesto sindacale e movimentista di quegli anni a spiegare l'esito del tentativo di riforma del nuovo ministro che, nonostante l'innegabile affinità con molti dirigenti dell'Agmi, era rimasto un uomo della classe dirigente liberale più illuminata, ancora convinto di poter plasmare l'ordinamento sulla base di solide basi concettuali e giuridiche. Il suo magistrato di *élite*, chiamiamolo così, era cosa ben diversa dal "magistrato in giacchetta", sindacalizzato e pronto a trovare un terreno comune di azione con altre categorie di lavoratori.

Lo scontro con il guardasigilli giolittiano Luigi Fera

Durante il Governo Giolitti, la sindacalizzazione dell'Agmi si accentua. Il rapporto con il nuovo guardasigilli Luigi Fera si rivela ben presto burrascoso e si manifesta su un terreno che testimonia l'allontanamento dell'Associazione dagli ambienti del Ministero della giustizia. Nel luglio del 1920 viene emanato un decreto legge sul personale amministrativo del ministero che concede ai magistrati applicati al ministero la facoltà di percorrere l'intera carriera giudiziaria fino all'eventuale volontario ritorno in magistratura. La reazione dell'Agmi fu immediata e giunse a quella che può definirsi una delle più imponenti manifestazioni collettive della storia della magistratura italiana: la presentazione di una petizione al parlamento firmata da più di 1300 magistrati. Nella petizione si afferma: «per la prima volta ci rivolgiamo a codesta onorevole Assemblea nella forma consentita dagli artt. 57 e 58 dello statuto del Regno, dopo avere per lunga e dura esperienza constatato che bene spesso i Guardasigilli, pur mostrando di professare il maggior rispetto verso la magistratura, e di volerne difendere ed elevare il prestigio, in realtà subiscono la pressione di interessi particolari, che riescono il più delle volte a prevalere sugli'interessi generali dell'Ordine»³¹.

³⁰ Si tratta del decreto luogotenenziale 6 luglio 1919, n. 1147. Nel novembre del 1920, nella relazione della Giunta generale del bilancio al disegno di legge di conversione di un decreto legge sul personale amministrativo del Ministero della giustizia, si raccomandava «di non fare più ricorso al decreto luogotenenziale 6 luglio 1919, n. 1147, per la nomina dei pretori. Sembra infatti che tale reclutamento non abbia dato buoni risultati, giacché prendono parte ai concorsi principalmente coloro che nella professione non sono riusciti a formarsi una posizione sicura. Per modo che spesso i meno idonei ed i più deboli e coloro che fallirono nella vita sono quelli che con tale sistema entrano nella Magistratura non certo per accrescerne il valore», *A.P. Camera dei deputati, Leg. XXV, ses. 1919-20, Documenti, disegni di legge e relazioni*, n. 284-A, 26 nov. 1920, p. 2 (rel. Renda).

³¹ La petizione "contro la conversione in legge del decreto 18 luglio 1920, n. 1004" è composta di due fascicoli, il primo recante la firma di 657 magistrati (primi firmatari Raffaele De Notaristefani,

(segue)

La polemica sulla petizione si mescola, nelle settimane successive, al dibattito sull'ennesimo disegno di legge di riforma dell'ordinamento giudiziario verso il quale l'Agmi manifestò ben presto un sostanziale scetticismo. I primi mesi del 1921 vedono lo scontro con il ministro Fera spostarsi in Parlamento dove sono discusse numerose interrogazioni e interpellanze sull'agitazione e sulle condizioni economiche della magistratura³². L'esame in Commissione del Progetto Fera ebbe una certa importanza poiché fu approvato un emendamento parlamentare che affermava il principio dell'eleggibilità del Csm da parte di tutta la magistratura. Ma l'aula non poté mai discutere il progetto poiché il 7 aprile la Camera fu sciolta.

Lo scontro tra l'Agmi e il Guardasigilli continuò nel corso del III e ultimo Congresso dell'Associazione, tenutosi tra il 29 maggio e il 1° giugno 1921, dove il Ministro intervenne con un discorso molto critico verso il sindacalismo della magistratura e verso l'ipotesi di estendere l'elettorato del Csm³³. Come è noto, dopo le elezioni Giolitti lasciò la mano a Bonomi. In una delle prime leggi del nuovo Governo fu concessa una delega per riformare gli ordinamenti amministrativi e giungere ad una riduzione del personale. Questo estremo tentativo di riforma dell'amministrazione riguardò anche la magistratura poiché sulla base di tale delega, il nuovo Ministro di Grazia e giustizia, Giulio Rodinò, fece approvare il Regio decreto 14 dicembre 1921 n. 1978 che ripristinava il grado di pretore, fissava il limite di età a 70 anni per tutti i magistrati e soprattutto chiamava tutta la magistratura all'elezione del Csm, sia pure in secondo grado. Le elezioni si svolsero il 25 giugno 1922 e l'Agmi vide il buon esito di 20 candidature della propria lista

Roberto Cirillo, Saverio Brigante, Domenico Lo Presti, Gaetano Miraulo, Alfredo Occhiuto); il secondo con la firma di 612 magistrati (primo firmatario Antonio Gismondi). Cfr. *CD, Archivio storico, Petizioni, Leg. XXV, sess. 1919-1920*, n. 7265. In occasione della pubblicazione del mio volume non mi era stato possibile reperire la petizione.

³² Si giunse anche ad uno scontro in Commissione giustizia per una frase irrispettosa pronunciata dal Ministro nei confronti dei firmatari della petizione nella seduta del 24 febbraio 1921. È certamente questo l'episodio a cui si riferisce Calamandrei nello scritto citato più avanti quando afferma: «si sono avuti Guardasigilli che hanno pronunciato in piena Camera contro i magistrati frasi che, come fu osservato, un ministro inglese si guarderebbe dal pronunciare contro la più umile classe di lavoratori manuali», *Governo e magistratura*, in P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, vol. 2, Napoli, Morano, 1966, p. 216.

³³ Pubblicato in *Il Giornale d'Italia*, 31 maggio 1921. Da notare che Fera si diceva contrario soprattutto perché l'estensione del suffragio avrebbe impedito un'elezione basata sulla conoscenza diretta e il contatto con i magistrati eletti. Ne deduco che si temeva il prevalere di criteri di scelta basati su orientamenti di politica giudiziaria o su candidature che facessero riferimento a gruppi organizzati di magistrati. Si ricordi, inoltre, che il congresso dell'Agmi cadde, subito dopo le elezioni del 1921, nel momento di più intense agitazioni sindacali del pubblico impiego, culminato in forme di sciopero bianco e di ostruzionismo che destarono grande impressione nell'opinione pubblica.

su 33 grandi elettori proclamati in primo grado. Contemporaneamente l'Agmi doveva subire il primo tentativo di scissione e di creazione di un'associazione alternativa³⁴. Dietro questo tentativo, che non ebbe esito, vi era certamente il sostegno di Lodovico Mortara che cercò anche, in Senato, di ostacolare l'approvazione del decreto Rodinò sulla riforma dell'ordinamento giudiziario³⁵.

Come si è visto, tra il 1920 e il 1921, l'Associazione magistrati acquista un peso e una capacità di mobilitazione prima sconosciuti. In questi anni è sulla base dell'azione associativa che la magistratura acquista una maggiore consapevolezza di corpo. I magistrati italiani, di fronte alla crisi della classe dirigente liberale costruiscono un'idea di indipendenza e di autogoverno sempre più accentuata, intesa, se vogliamo, come strumento di autotutela e come mezzo sindacale. Questa parziale istituzionalizzazione dell'ordine giudiziario è rafforzata anche da un nuovo e più aperto interesse della scienza giuridica al ruolo dei giudici e ai valori di autonomia e indipendenza. In questo percorso, la scienza giuridica sembra accompagnare la magistratura. Tra il 1918 e il 1921 si affrontano due prospettive, la prima, che possiamo dire impersonata da Lodovico Mortara ma anche da un giurista come Luigi Lucchini, mirava a creare una cesura nell'evoluzione della magistratura italiana, immaginando un magistrato proveniente dai ranghi del foro sul modello anglosassone; la seconda tendeva ad assecondare l'evoluzione del magistrato impiegato, facendone un impiegato del tutto *sui generis*, in termini di trattamento economico, di gaurentigie, di autogoverno. Diversi sono gli interventi della dottrina in questo senso³⁶, ma il più noto e il più importante dal no-

³⁴ Un gruppo di opposizione di circa 50 giudici, guidato dal magistrato Nicola Coco, si era dimesso successivamente al Congresso di Firenze contestando soprattutto l'ordine del giorno su *Mezzi e fini dell'azione sindacale dell'Agmi*. Dopo l'elezione del Csm, *Il Giornale d'Italia* pubblicò un appello dei "magistrati non sindacati a tutta la magistratura del Regno" (27 luglio 1922) in cui si chiedeva un parere ai colleghi sull'opportunità di costituire un nuovo sodalizio. Su tutta la vicenda, cfr. F. Venturini, *Un "sindacato" di giudici...*, *op. cit.*, pp. 225-230.

³⁵ Diversamente da quanto ho scritto nel mio libro, *Un "sindacato" di giudici...*, *op. cit.*, p. 229, n. 88, vi sono elementi che confermano il sostegno di Mortara al tentativo di costituire una nuova associazione. Oltre all'articolo di Luigi Lucchini, in *Rivista penale*, 1923, p. 85, si veda l'accenno *ex post* fatto nella *Memoria difensiva contro il Ministero della giustizia per l'annullamento del R.D. 16 dicembre 1926 che dispensava dal servizio il Consigliere di Cassazione Saverio Brigante ed altri quattro magistrati a termini della legge 24 dicembre 1925 n. 2300*, p. 3 (il documento appartiene alle carte che il Presidente Riccardo Chieppa conserva relativamente alla vicenda del padre Vincenzo, "epurato" nel 1926 insieme a Brigante e Cirillo). Già nel maggio 1922, del resto, Raffaele De Nostariestefani, molto legato a Mortara, si era dimesso da presidente dell'Associazione.

³⁶ Ad esempio è importante A. Gaglio, *L'autorità giudiziaria e la sua autonomia costituzionale*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1922, pp. 99-140, dove si citano ripetutamente le posizioni dell'Associazione magistrati.

stro punto di vista è quello di Piero Calamandrei. Nel novembre 1921, Piero Calamandrei legge il discorso inaugurale dell'anno accademico dell'Università di Siena sul tema *Governo e magistratura*³⁷. Confessa di aver assistito al congresso dei magistrati italiani, a Firenze, e di aver constatato le condizioni di disagio morale della magistratura e «il senso di profonda amarezza, prorompente talora in aperto sdegno, suscitato nei magistrati nel veder giornalmente insidiata e ostacolata la loro opera dalle autorità politiche».

Come è noto, Calamandrei individua quattro forme di ingerenza della politica nella giustizia. L'«ingerenza *preventiva*» strettamente legata alla dipendenza gerarchica del pubblico ministero dal Ministro di Grazia e giustizia. L'ingerenza *ex post* tramite le amnistie, l'abuso delle grazie individuali e, nel campo della giustizia civile, il sistema di concedere ad organi amministrativi poteri che incidono sull'esecuzione delle sentenze. La terza forma è l'ingerenza che il governo e il Parlamento - soprattutto tramite i deputati avvocati - possono ancora esercitare sulla carriera dei giudici. La quarta forma di ingerenza è, infine, la moltiplicazione delle giurisdizioni speciali³⁸.

Da tutto ciò deriva una grave condizione di disagio morale dei magistrati. Calamandrei si esprime in termini di vera e propria invettiva: la crisi della giustizia sta nella svalutazione morale della magistratura,

«ad aggravar la quale hanno dato opera assidua da cinquant'anni a questa parte burocrazia e parlamento. Se lo stato avesse voluto preordinatamente distruggere a colpi di spillo il prestigio della magistratura di fronte al popolo e spegnere a poco a poco in lei stessa ogni fiducia nell'opera propria, avrebbe dovuto comportarsi verso di essa come si è comportato [...] Ed ecco: questi magistrati che sono la voce vivente della legge e la incarnata permanente riaffermazione dell'autorità dello Stato, si accorgono che lo Stato agisce talora come se fosse il loro più aperto nemico: sentono che, se vogliono seguitare a render giustizia, devono farlo, più che in nome dello Stato, a dispetto dello Stato, il quale incarnato nel Governo, fa di tutto per

³⁷ In P. Calamandrei, *Opere giuridiche*, a cura di Mario Cappelletti, vol. 2, Napoli, Morano, 1966, pp. 195-221.

³⁸ «intese a sottrarre sempre nuove categorie di controversie alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria», fenomeno che con riferimento alle controversie in cui è interessata l'amministrazione ha visto nel dopoguerra molteplici esempi: «Così, per dare mani libere alla burocrazia, lo Stato lascia che la magistratura, messa in disparte come i vecchi arnesi che non servono più, vada fatalmente verso la sua decadenza. E gli avvocati politicanti, i cui intrighi sono il più delle volte sterili dinanzi ai tribunali ordinari, trovano in queste giurisdizioni speciali create durante la guerra, buona parte delle quali si concentrano a Roma, il loro paradiso», *ibidem*, p. 214.

neutralizzare, per corrompere, per screditare, per rendere incerta e poco seria l'opera loro»³⁹.

Calamandrei cita continuamente in nota articoli apparsi sull'organo dell'Agm e come si ricorderà lo spunto per il suo intervento nasce proprio dalla partecipazione al Congresso di Firenze. Quando deve esporre i possibili rimedi alla drammatica situazione da lui descritta, fa ancora ricorso alle posizioni della magistratura associata. In primo luogo l'autogoverno «già ormai concretato dagli stessi magistrati nei loro congressi in tutti i più minuti particolari tecnici», poi l'estensione al pm della inamovibilità, la ricostituzione dell'unità della giurisdizione. Infine l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato e l'esercizio professionale dell'avvocatura.

Conclusioni

Di recente, questo intervento pubblico di Calamandrei è stato letto da Augusto Barbera⁴⁰ come il nucleo originario delle idee difese dal giurista fiorentino all'interno della seconda Commissione Forti nel 1945 e poi, dopo qualche mese, in Assemblea costituente. Esse andranno a costituire la struttura portante del nuovo testo costituzionale in contrapposizione alla linea del Partito comunista, favorevole all'elezione popolare diretta dei magistrati, e della Democrazia cristiana, favorevole al controllo governativo del pubblico ministero. Barbera individua 5 pilastri dell'ordinamento giudiziario repubblicano. I primi tre sarebbero di derivazione costituzionale: il raccordo fra magistratura e giudice costituzionale; il Csm; l'indipendenza del pubblico ministero. Gli altri due sono il frutto della prassi e della legislazione ordinaria: l'organizzazione per correnti dei magistrati che si riflette sulla composizione del Csm; la carriera esclusivamente per anzianità⁴¹.

Mi avvio alle conclusioni: nella ricostruzione che ho proposto mi sembra di vedere, in forma embrionale, incerta e contraddittoria, i segnali di trasformazioni culturali, e politico-organizzative che in qualche modo “anticipano” meccanismi e *tòpoi* che si sarebbero presentati nell'assetto costituzio-

³⁹ *Ibidem*, p. 216.

⁴⁰ *Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, n. 2, pp. 359-393 disponibile anche sul sito <<http://www.forumcostituzionale.it/>>. Si tratta della relazione al convegno “Piero Calamandrei e la ricostruzione dello Stato democratico”, Firenze, 18 febbraio 2006.

⁴¹ «Rispetto al panorama del costituzionalismo europeo» scrive Barbera «alcuni (i primi 3) li definisco ‘felici anomalie’, che vanno decisamente salvaguardate, altri due sono invece - a mio avviso - anomalie da superare altrettanto decisamente».

nale repubblicano. Se vogliamo, una sorta di “falsa partenza” sulla base di condizioni destinate, in parte, a riprodursi dopo il fascismo. Vorrei chiarire due aspetti. In primo luogo, non mi riferisco soltanto agli obiettivi e alle aspirazioni ideali della magistratura associata per i quali si potrebbero individuare aspetti di continuità ancor più risalenti nel tempo, quanto piuttosto all’interazione tra magistratura e sistema politico e tra magistratura e società, nonché ai rapporti interni all’ordine giudiziario. In secondo luogo è chiaro che il cosiddetto “modello italiano” è anch’esso frutto di una faticosa evoluzione storica che si sviluppa all’indomani dell’approvazione della Costituzione. In particolare, si dovrà attendere quello che Neppi Modona ha chiamato “Il difficile cammino verso l’indipendenza”, cioè l’avvio della Corte costituzionale, la prima legge sul Csm e l’affacciarsi di una nuova generazione di magistrati, all’inizio degli anni Sessanta⁴².

Provo a riassumere in quattro punti gli aspetti che ritengo più significativi.

1. In primo luogo, gli obiettivi dell’Agmi non sono più materia di risoluzioni congressuali da affidare alle autorità ministeriali, ai notabili politici o alle gerarchie più illuminate della magistratura, ma diventano concreto oggetto del contendere in una logica sindacale che, in quanto tale, tende a contrapporsi all’interlocutore governativo. Il sindacalismo della magistratura, tipico della conduzione De Notaristefani-Cirillo-Brigante costituisce una delle basi su cui si articola la coscienza autonoma della magistratura di quegli anni. Tale sindacalismo, oltre alla difesa del trattamento economico, si concentra su due o tre punti focali: in primo luogo l’elezione del Csm da parte di tutto l’ordine giudiziario e la drastica riduzione della scala gerarchica. Ambedue questi obiettivi, almeno parzialmente, furono ottenuti alla vigilia del fascismo attraverso l’estensione alla magistratura del sistema dei ruoli aperti che unificò, dal punto di vista economico, i gradi di giudice e consigliere di Appello e attraverso il decreto Rodinò che stabilì l’eleggibilità di secondo grado del Csm.

Inoltre, nel processo di istituzionalizzazione l’Associazione cerca altri interlocutori rispetto al Governo. Li cerca nelle aule parlamentari tra il 1919 e il 1922 (è tramite un emendamento parlamentare, in Commissione giustizia, che si approva l’eleggibilità del Csm anche se tale riforma sarà poi varata dal

⁴² Per la magistratura nell’immediato secondo dopoguerra si veda soprattutto: G. Neppi Modona, *La magistratura dalla Liberazione agli anni cinquanta: il difficile cammino verso l’indipendenza*, in *Storia dell’Italia repubblicana*, vol. 3, *L’Italia nella crisi mondiale. L’ultimo ventennio*, 2. *Istituzioni, politiche, culture*, Torino, Einaudi, 1997, pp. 81-137.

guardasigilli Rodinò). Li cerca, con minore fortuna, nel mondo delle organizzazioni sindacali del pubblico impiego e dei “lavoratori intellettuali”.

2. In secondo luogo, possiamo dire che gli orientamenti politici entrano nell’Associazione. E vi entrano in modo tale che si dovrà aspettare gli anni Sessanta, credo, per trovare qualcosa di simile, ovviamente in un contesto e con modalità molto diverse. Allentati o recisi i legami con le autorità ministeriali e con l’alta magistratura romana, la magistratura associata si rivolge alla società civile, guarda al pluralismo politico e, in qualche modo, ne subisce il riflesso. Gli effetti sono due.

Da un lato l’Associazione si espone politicamente. In qualche modo, la sua classe dirigente ritiene di poter prendere la parola sull’evoluzione drammatica della società italiana di quegli anni, interpretandola come un rivolgimento sociale destinato a far emergere le classi lavoratrici. Difficile valutare il reale consenso intorno alle posizioni di Cirillo e Brigante. Si ha l’impressione che molti associati le ritenessero solo un utile strumento di lotta sindacale e di tutela corporativa e, comunque, non è un caso che si abbia in questo periodo un tentativo di scissione. Si tenga presente comunque che l’Agmi non ha sponde politiche in questo periodo. Il partito socialista continuò a teorizzare il giudice elettivo e a considerare la magistratura tutt’uno con il blocco di potere borghese. Più attenzione, se si vuole, venne dal primo guardasigilli popolare, cioè quel Giulio Rodinò che concesse l’elezione del Csm, certamente contro il parere di Lodovico Mortara e dell’alta magistratura.

Dall’altro lato, di fronte alla radicalizzazione e alla degenerazione della lotta politica, la magistratura si autorappresenta come baluardo dell’ordine giuridico e della convivenza. È interessante notare come l’estensione al pubblico ministero delle guarentigie della magistratura giudicante non sia più un obiettivo di generica equiparazione delle guarentigie, ma assuma contorni inediti concreti tra il 1919 e il 1922. Affermava il Procuratore generale e senatore Raffaele Garofalo nel discorso inaugurale dell’anno giudiziario 1919: «Non si può escludere l’ipotesi che, nelle vicende parlamentari, pervengano al potere i rappresentanti di tendenze inconciliabili con i principi giuridici che sono per noi una religione. Siamo noi sicuri che quegli uomini non vorrebbero indirizzare ai propri fini l’opera della magistratura? E non sarebbe loro di ausilio prezioso un pubblico ministero dipendente?»⁴³.

⁴³ Discorso del Procuratore generale del Re Raffaele Garofalo senatore del Regno all’assemblea generale del 7 gennaio 1919, Roma, 1919.

3. In terzo luogo, all'interno dell'Agmi il peso dell'alta magistratura si allenta progressivamente e nel dopoguerra è fortemente ridotto. Concorrevano a questo esito la bassa rappresentatività dell'Agmi che, se da un lato era un elemento di debolezza, dall'altro rendeva più compatta l'Associazione e riduceva la distanza tra il vertice e i soci. Concorrevano anche la politica sindacale dei dirigenti di quegli anni e l'insistenza nel disegnare una figura sociale di magistrato "democratico". Il magistrato in giacchetta sembrava fatta apposta per allontanare le gerarchie. Da questo punto di vista si possono misurare le differenze rispetto alla situazione dei primi anni del secondo dopoguerra quando l'Associazione si presenta più coesa e compatta, senza divisioni apprezzabili tra bassa e alta magistratura.

4. Infine, nasce una dialettica di tipo nuovo tra la cultura giuridica e l'associazionismo della magistratura. Il passaggio da Mortara a Calamandrei è il passaggio da un rapporto unilaterale di guida e patrocinio, svolto, tra l'altro, da una giurista-giudice, ad un rapporto di reciproco sostegno. Il giurista sistematizza e dà senso comune ad alcune posizioni della magistratura associata⁴⁴. La magistratura associata riprende gli argomenti dei giuristi e li utilizza per rinforzare le proprie tesi. È da notare che questa interazione si svolge, in quegli anni, su di un terreno di impietosa critica alle classi dirigenti liberali, all'inerzia e alla corruzione derivanti dal parlamentarismo e nella convinzione che sia necessaria una vera e propria rifondazione dello stato.

La mia ricostruzione si ferma ai primi mesi del 1922. Nei mesi successivi il quadro sarebbe rapidamente cambiato. Il fascismo intervenne sull'ordinamento e intervenne sugli uomini. Già nel 1923, il Csm tornò ad essere di nomina regia, la carriera fu riorganizzata secondo principi gerarchici piuttosto rigidi, rafforzato dalla riforma De Stefani che dava vita ad un nuovo stato giuridico degli impiegati civili modellato sulla carriera militare. Tutto il cammino percorso dalla magistratura e dall'Agmi per ottenere un trattamento economico e normativo sempre più differenziato da quello delle altre categorie del pubblico impiego era perduto.

La Cassazione romana fu decapitata con il collocamento a riposo del Presidente Lodovico Mortara e del Procuratore generale Raffaele De Nota-

⁴⁴ Calamandrei concludeva il suo discorso del 1921: «Lessi un giorno le malinconiche parole di un magistrato, il quale si lagnava che alla coscienza di un problema morale qual è quello della giustizia l'Università restasse estranea: ebbene, io ho voluto dire oggi ai magistrati italiani che l'Università è con loro; e ad essi ho voluto mandare a nome vostro, o giovani, la parola fraterna della vostra volontà e della vostra fede», *Governo e magistratura*, *op. cit.*, p. 221.

ristefani⁴⁵. Roberto Cirillo fu trasferito e dovette abbandonare la direzione de *La magistratura*. Lo stesso Mussolini intervenne per ottenere una diffida dei dirigenti dell'Agmi⁴⁶. E il guardasigilli Oviglio si adoperò perché fosse revocata all'Agmi la concessione dei locali utilizzati all'interno del Palazzo di Giustizia per la segreteria e per le assemblee. Anche da ciò che avvenne *dopo* è possibile percepire il cammino percorso dai magistrati italiani negli anni del cosiddetto "biennio rosso".

⁴⁵ L'"azzeramento" della Corte di Cassazione fu operato con r.d. 3 maggio 1923, n. 1028, poche settimane dopo il r.d. che aveva soppresso le Cassazioni regionali e istituito la Cassazione del Regno, riforma più volte auspicata da Mortara. Il carattere politico del provvedimento è stato sottolineato da F. Cipriani in *Lodovico Mortara nel 150° anniversario della nascita*, in: Id., *Scritti in onore dei patres*, op. cit., pp. 113-114 e in: *Il Primo Presidente Mortara e i due "illustri rissanti"*, *ibidem*, pp. 84-88, con argomenti, mi sembra, convincenti. Del resto fu così inteso anche dai contemporanei, come dimostra l'articolo di G. Amedola, *Mortara e la magistratura*, in *Il Mondo*, 21 settembre 1923, ripubblicato in: Id., *La democrazia italiana contro il fascismo, 1922-1924*, Milano-Napoli, 1960, pp. 174-177.

⁴⁶ E per sopprimere il motto presente nell'intestazione del giornale *La magistratura* (Il potere giudiziario è in Italia una metafora; ma l'indipendenza della magistratura deve essere una realtà). Sul carteggio tra Oviglio e Mussolini, cfr. F. Venturini, *Un "sindacato" di giudici...*, op. cit., p. 254 ss.

Il centenario dell'Associazione magistrati I documenti e la memoria

di *Marcello Marinari*

«Chiarissimo Collega, Il 13 giugno una schiera di magistrati si dava convegno a Milano da più parti d'Italia: Venivano con essi i voti di numerosi altri colleghi; e concordemente in quel convegno era deliberata la costituzione dell'Associazione Generale tra i Magistrati d'Italia...».

Così iniziava la circolare che la neonata associazione inviò il successivo 12 luglio 1909 a tutti i magistrati italiani per informarli dell'avvenimento.

In quel lontano 13 giugno 1909, 44 magistrati, provenienti non solo da Milano, ma anche da altre regioni del nord e dal centro (anche a prezzo, verosimilmente, di notevoli sacrifici) come ci informa Fernando Venturini nel suo ormai celebre studio sull'Associazione delle origini¹, si ritrovarono, come recita il verbale della riunione, che qui si pubblica, per la sua oggettiva importanza storica, modellato sullo schema di un verbale di udienza («...L'anno millenovecentonove, addì tredici giugno, ore 14, nella casa di Corso Buenos Ayres, N 1, in Milano, presenti i signori...») per realizzare un progetto che si stava ormai delineando da alcuni anni, fin dal proclama di Trani del 1904, e che si colloca nel più ampio contesto della nascita dell'associazionismo nel pubblico impiego e nelle professioni durante il periodo giolittiano.

Il c.d. Proclama di Trani, un altro dei documenti significativi che abbiamo scelto di pubblicare, indirizzato nell'aprile 1904 al Capo del Governo ed al Ministro della Giustizia, era stato sottoscritto, come ci informa E.R. Papa nel suo ugualmente celebre *Magistratura e Politica*², da ben 116 magistrati del distretto della Corte di Appello di Trani appartenenti a quella che allora si definiva come la "bassa magistratura", e, benché tutt'altro che rivoluzionario, nei toni, estremamente ossequiosi e rassicuranti («...i sottoscritti, magistrati del distretto giudiziario di Trani, senza attendere altre spontanee adesioni, osano presentare alle EEVV il voto che il problema della magistratura sia risolto senza ulteriore indugio...»), costituì, come nota ancora Papa, anche per la novità di una simile iniziativa, un fatto clamoroso, ed oggettiva-

¹ F. Venturini, *Un "sindacato" di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione Generale tra i Magistrati italiani 1909-1926*, Bologna, Il Mulino, 1987.

² E.R. Papa, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Padova, Marsilio, 1973.

mente ritenuto una manifestazione di protesta, tanto è vero che produsse conseguenze disciplinari per i firmatari.

In effetti, come nota molto lucidamente lo stesso Papa, il 1904 fu anche l'anno del primo sciopero generale, che seguì quelli proclamati da singole categorie, e la coincidenza, pur nella particolarità della situazione istituzionale della magistratura, non può passare inosservata.

La "sindacalizzazione" della magistratura italiana si inserisce infatti in un movimento sociale più ampio che riguardò larghi strati del pubblico impiego, al quale anche la magistratura non poteva dirsi estranea, anche se con toni ed accenti particolari.

Con il proclama vennero allo scoperto, sia pure riferite ad un'area ben delimitata sul piano territoriale, ma costituente, per così dire, un campione significativo sul piano nazionale, quelle aspirazioni alla «...riforma che assicurasse alla Magistratura indipendenza prestigio e decoro...» che portarono in seguito alla nascita dell'Associazione, rivelando che i tempi erano ormai maturi per un simile evento, considerato in precedenza irrealizzabile, e fortemente osteggiato anche da altri ambienti della magistratura e dal mondo politico.

Il tono enfatico del documento, nello stile dell'epoca, del quale rappresenta anzi un'interessante testimonianza, per tutti noi, non ne diminuisce la portata innovativa, che preannunciava e testimoniava la spinta associativa, pur nell'estrema cautela formale, che portava i firmatari a precisare, perché si escludesse qualunque sconfinamento istituzionale, che essi non intendevano «...formulare proposte...».

Nel giugno 1909, come già detto, questo processo giunse alla sua piena maturazione, con l'assemblea costitutiva.

Abbiamo voluto pubblicare integralmente il verbale della prima riunione, curiosamente pubblicato non sul primo, ma sul secondo numero del bollettino dell'Agmi («inavvertitamente omissis», come afferma l'autore della nota), non solo per l'obiettiva rilevanza del documento per la storia della magistratura italiana, ma anche per rendere in modo autentico il clima e lo spirito dell'epoca, ed il linguaggio, così come qualche sorprendente, ma non troppo, analogia con riunioni associative molto più recenti (si veda la piccola polemica sulle deleghe).

Ugualmente, ci è sembrato utile affidare alla riflessione del lettore le considerazioni espresse dal ministro Orlando nell'intervista riportata nel bollettino associativo, per avere un'idea del clima politico dell'epoca e delle opinioni di un esponente di primo piano della classe dirigente, che pure aveva contribuito molto all'opera di rinnovamento, con la riforma dell'ordinamento giudiziario, appena due anni prima, istitutiva, tra l'altro, di un Csm elettivo.

La consapevolezza della necessità di un collegamento con la società, se non con il ceto politico, era del resto già ben presente ad alcuni dei magistrati, come Saverio Brigante, che si impegnarono per la creazione di una rappresentanza “sindacale” della magistratura, e che auspicavano uno scambio fruttuoso di riflessioni e proposte con gli “amici” che guardavano favorevolmente all’esperienza associativa che stava nascendo.

Come dimostrano gli studi storici sull’argomento, primo tra tutti quello già richiamato di Fernando Venturini, che contribuisce a questo volume con un suo saggio, si trattò di un movimento nel quale confluivano spinte anche eterogenee e talvolta contraddittorie, ma che rappresentava una presa di coscienza collettiva del ruolo della magistratura, in un Paese in rapida trasformazione.

Lo stesso Venturini, nel suo studio già ricordato, nota come i magistrati romani, l’altra componente fondamentale del nascente movimento associativo, accanto a quella milanese, non intervennero, non condividendo quella che ritenevano la sottovalutazione di alcuni obiettivi ritenuti da loro fondamentali, ma furono ugualmente eletti nella Commissione esecutiva, salvo dimettersene in seguito, aprendo un conflitto subito sanato, nella successiva riunione di Milano del 1° agosto.

Certo, la nascita dell’Agmi non può essere isolata dal contesto sociale e politico nella quale avvenne, come ho già notato in riferimento al Proclama di Trani, ed anche, probabilmente, dal più ampio e più lungo processo nel quale maturò, a partire dalle turbolente e complesse vicende del periodo post risorgimentale, dopo l’unità d’Italia, come illustrano in modo estremamente efficace gli studi del compianto Pietro Saraceno sul rinnovamento del personale giudiziario negli anni dell’unificazione nazionale.

Saraceno ci permette di gettare uno sguardo documentato, e basato sulla biografia degli interessati, secondo il metodo prosopografico, sulla transizione dalle magistrature degli Stati preunitari a quella del nuovo Regno³, molto meno pacifica ed indolore di quanto siamo generalmente portati a pensare, e nella quale si ritrovano sorprendenti spunti di riflessione di grande attualità, anche nella materia dei rapporti tra magistratura e politica, oltre a dati di grande importanza sull’estrazione sociale dei magistrati del nuovo Stato.

Se, indubbiamente, la nascita dell’Agmi ha i suoi precedenti immediati nelle vicende del primo Novecento, lo studio del cammino della magistratu-

³ P. Saraceno (a cura di), *I magistrati italiani dall’Unità al fascismo. Studi biografici e prosopografici*, Roma, Caracci editore, 1988.

ra dopo l'Unità d'Italia rappresenta un elemento essenziale per capire l'origine remota di alcune delle tendenze manifestatesi allora, e, forse, anche in anni molto più recenti.

La nascita e le vicende dell'Agmi sono largamente sconosciute anche tra gli stessi magistrati italiani ed il centenario rappresenta un'occasione propizia per dedicarvi la dovuta attenzione.

Non si tratta di dare vita a rievocazioni nostalgiche ed oleografiche, di maniera, facendo appello ai buoni sentimenti dei bei tempi che furono, anche perché non furono bei tempi e, come ci mostrano tutti gli studi già ricordati, accanto ad alte idealità si possono ritrovare, nella magistratura di allora, anche figure tutt'altro che edificanti, ed esempi di spregiudicato carrierismo.

Si tratta invece, per l'Anm, di riflettere sulle proprie radici, per capire se ed in quale misura i pregi ed i difetti di allora si possano ritrovare nell'attuale associazionismo, se e quali caratteri "originari" possano ritrovarsi ancora, e quale sia il legame che unisce le vicende delle due associazioni, ammesso che un legame esista.

Si tratta, anche, di verificare se ed in quale misura la fisionomia della magistratura di quel lontano periodo associativo, pur in contesti assolutamente diversi, sul piano socio-politico, trovi qualche elemento di continuità nella realtà attuale, e se sia ancora presente quel dato, tante volte messo in luce dai commentatori più recenti, di una magistratura divisa tra burocrazia e potere dello Stato, tra impiego pubblico ed istituzione.

Il centenario, però, è anche l'occasione, completando così il percorso di quel primo periodo associativo, per riflettere sulla tragica fine dell'Agmi, che si autosciolse nel dicembre 1925 per non confluire nell'associazionismo fascista, e per ricordare ed esaltare adeguatamente l'esempio dei colleghi che allora, in primo luogo il segretario generale Vincenzo Chieppa, che poi ritroveremo, significativamente, reintegrato nella stessa carica, dopo la caduta del fascismo, affrontarono l'allontanamento dalla magistratura, che arrivò puntuale, per il gruppo dirigente, l'anno successivo, per mantenersi fedeli ai principi che avevano sempre proclamato.

L'Associazione non fu soppressa, ma si sciolse in un'assemblea generale tenuta il 21 dicembre 1925, nell'imminenza della scadenza di legge.

Sul momento non vi furono conseguenze, ma, poco prima che scadesse il termine previsto dalla legge 24 dicembre 1925 sull'epurazione, i principali dirigenti furono dispensati dal servizio (con Decreto 16 dicembre 1926) per essere stati giudicati «in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del Governo».

La dispensa colpì:

Saverio Brigante, consigliere di Cassazione

Roberto Cirillo, sostituto Procuratore generale di Corte di Appello
Filippo Alfredo Occhiuto, giudice
Vincenzo Chieppa, giudice (segretario generale dell'Associazione)
Giovanni Macaluso, sostituto procuratore.

Altri dodici giudici furono dispensati con altro decreto della stessa data, per vari motivi, sul piano formale.

Grazie alla cortesia del Presidente Riccardo Chieppa, possiamo pubblicare il decreto del 16 dicembre 1926 di dispensa dal servizio di Brigante, Cirillo, Occhiuto, Chieppa e Macaluso, che costituisce un perfetto esempio delle conseguenze che ha per una magistratura libera l'instaurazione di un regime totalitario.

La motivazione del provvedimento, che porta le firme del re, di Mussolini e di Rocco, costituisce paradossalmente, almeno rispetto alle sue intenzioni, la migliore attestazione possibile, proprio perché proveniente da quello che era ormai un regime totalitario, dopo le leggi "fascistissime", del valore e della coerenza dei colleghi che non vollero scendere a compromessi con il potere.

La loro prima colpa era quella di avere fondato l'Associazione, responsabile di un indirizzo «antistatale, sovvertitore della disciplina e della dignità dell'Ordine giudiziario», indirizzo sovversivo ed antistatale che, come si chiarisce subito dopo, consisteva sostanzialmente nelle critiche al «Governo Nazionale».

I magistrati "sovversivi", inoltre, avevano solo simulato lo scioglimento dell'Associazione, continuando invece a mantenere «saldi i vincoli associativi» ed a pubblicare un giornale.

In definitiva, «i magistrati suddetti» non offrivano garanzie di un fedele compimento dei loro doveri di ufficio, vale a dire di fedeltà al regime, con la conseguente posizione di incompatibilità con le direttive politiche del Governo.

Per questo, e per rendere omaggio alla nobile figura di Vincenzo Chieppa, ed insieme a lui, a quella dei suoi e nostri colleghi, troppo a lungo dimenticati, abbiamo voluto pubblicare l'editoriale apparso sull'ultimo numero de *La Magistratura*, e che, benché anonimo, deve essere attribuito proprio al Presidente.

Le parole di Vincenzo Chieppa, tanto più solenni proprio perché prive di qualsiasi retorica, benché naturalmente, nello stile dell'epoca, costituiscono un vero e proprio manifesto che qualunque magistrato italiano, anche di oggi, potrebbe sottoscrivere, e che pongono a ciascuno di noi un preciso interrogativo, tutt'altro che accademico, sulla capacità di essere pari ad un simile esempio di vita, e di sapere affrontare con la stessa serenità le stesse conse-

guenze, in circostanze analoghe, quando nulla poteva garantire, o solo far prevedere, se e quando la situazione sarebbe cambiata.

Vincenzo Chieppa e con lui gli altri esponenti dell'Agmi ricordati accettarono un futuro nella migliore delle ipotesi di precarietà e di emarginazione (anche dopo la caduta del fascismo non ricevettero nulla della retribuzione che avevano perduto per tutti quegli anni), e lo accettarono perché i loro principi, i valori che ispiravano la loro appartenenza alla magistratura semplicemente imponevano loro di fare così.

Una nobiltà di comportamento che caratterizzò anche il periodo immediatamente successivo alla caduta del fascismo, quando, come ci ha ricordato il presidente Riccardo Chieppa, il padre Vincenzo distrusse alcune lettere delatorie che altri magistrati, all'epoca, avevano indirizzato contro di lui, e che testimoniano efficacemente, come già dicevo, che non tutti i magistrati, allora e durante il ventennio, seppero dimostrare lo stesso rigore e la stessa indipendenza, benché i fenomeni di servilismo siano stati certamente limitati, secondo gli studi sull'argomento.

L'auspicio di tutti noi è che l'interesse per la storia dell'Associazione possa trovare da questa pubblicazione un nuovo stimolo per tutti i magistrati italiani, e non solo per loro.

Documenti

Proclama di Trani*

Imporre la giustizia non è altro che conservare le condizioni di esistenza di uno Stato sociale, e più completamente sarà imposta la giustizia, più elevata diverrà l'esistenza.

Spencer

Eccellenze, il desiderio di una riforma che assicurasse alla Magistratura indipendenza, prestigio e decoro non ebbe mai, quanto in questi ultimi anni, manifestazione più sincera, più solenne, più unanime. Dei trentotto disegni di legge, che han lasciato tracce di studi profondi e di delusioni amarissime, l'ultimo era accompagnato da una relazione la quale denunciava con libera parola la crisi che travaglia l'ordine giudiziario, e rilevava l'urgenza di provvedimenti legislativi. Gravi dissensi di opinioni e parlamentari vicende pare abbiano ricomposto in pace quel progetto che fu certo il lavoro più poderoso e completo, ed hanno ammaestrato che una nuova e sapiente organizzazione della magistratura trova ostacoli troppo difficilmente superabili, non tanto nelle condizioni dell'economia nazionale, quanto nell'infinito numero d'interessi che essa sposta. Ma Dio non voglia che tanta armonia di volere, la quale ha elevato a questione nazionale quella d'una classe, si manifesti insufficiente al potere. Dio sperda l'augurio che una riforma possa tradursi in realtà soltanto per effetto di quella legge fatale che vuole portati gli errori fino alle ultime conseguenze, quasi che per riedificare occorra aspettare la distruzione completa. Dio non voglia che all'ordine giudiziario venga meno la fede nei suoi destini! - Compresi delle tristissime conseguenze di questo naturale travolgimento, e persuasi essere legittimo e doveroso che l'ordine giudiziario unisca i suoi voti a quelli manifestati in pubbliche assemblee ed in particolari comizi giuridici da quanti pur essendo estranei alla magistratura han mostrato di avere cuore e senno per comprenderne gli urgenti bisogni, ed allontani così da sé l'accusa di indifferenza colpevole che negli infelici eventi di giorni malaugurati non gli sarebbe risparmiata, i sottoscritti, magistrati del distretto giudiziario di Trani, senza attendere altre spontanee adesioni, osano presentare alle EE VV. il voto che il problema della magistratura sia risolto senza ulteriore indugio. Eccellenze! Quel che domandiamo fu definito un debito della sovranità, e la nostra è manifestazione di un bisogno il quale, sconfinando da un interesse di classe, è supremo bisogno civile.

* Il testo, pubblicato in *Corriere Giudiziario*, 5 maggio 1909, è tratto da E.R. Papa, *Magistratura e politica, op. cit.*, p. 44-45.

Noi non muove l'esempio di altre classi che nelle colleganze cercano l'energia dell'operare per la conquista della propria mèta; ma noi anima il profondo sentimento della dignità nostra compromessa sovente, difesa non mai, dal quale soltanto traggiamo gli auspici e le più forti energie. Ci assiste la coscienza che le guarentigie che gli ordinamenti giudiziari debbono dare alla magistratura non debbono essere maggiori di quelle che la magistratura deve dare a sua volta: ci assiste la coscienza che soltanto il presidio del carattere risolve tutte le questioni intorno al nostro organismo, e che la base di ogni possibile moralità più che nelle leggi sia nei costumi.

Ma, Eccellenze, di fronte alla libera censura che monta alla giornata, abbiamo il ben grave compito di riuscire ad elevarci e sulle passioni e sugli interessi, ed a fortificarci nella virtù più difficile e più necessaria che è quella della serenità, dalla quale soltanto scaturiscono tutte le altre. Una sapiente riforma giudiziaria deve mirare a quest'unico fine: permettere che le virtù dei magistrati si sviluppino e si conservino affinché le tradizioni si formino, la coesione ed il prestigio dell'Ordine durevolmente si affermino, ed un organismo si consolidi, al quale si possa ricorrere sicuri del finale trionfo degli ideali più cari, quando in ogni altro istituto sociale e politico venga meno la fede. Ma per raggiungere questo fine occorre ispirarsi a due canoni fondamentali che il naufragio di tanti progetti ha rivelato: non si deve astrarre dal mondo giudiziario qual esso risulta - ed in ciò sta il vizio originario di tutte le riforme fin qui tentate - né dissolvere la magistratura per ricostruirla di pianta, ché i metodi rivoluzionari mal si addicono ad un governo ordinato e conscio della propria responsabilità e della propria missione.

Eccellenze! Non formuliamo proposte, tanto più che, non essendoci interpellate le classi più interessate che sono la Magistratura ed il Foro, soccorre la persuasione universale che oramai di studi e di discussioni se ne saranno fatti abbastanza e che il problema è più che maturo. Fidenti nella sincerità dei Loro propositi: memori che Ella, on. sig. Presidente, spontaneamente dichiarò alla Camera in una tornata del gennaio che la riforma giudiziaria non sarebbe rimasta sepolta col compianto Zanardelli di cui fu sogno ed ideale perenne: memori che Ella, on. sig. Ministro, nel primo giorno delle sue funzioni, salutò la Magistratura con una lieta promessa: fidenti nella Loro autorità e nella Loro dottrina, ci limitiamo a un voto. Ch'esso non resti deserto! che altre delusioni non seguano per la salvezza delle nostre istituzioni che sono la nostra gloria e la nostra speranza! che l'alba di un'era nuova spunti una buona volta per la Magistratura italiana desiderosa, oggi più che mai nel pessimismo che incalza, di ritemperarsi a quegli ideali di giustizia che costituiscono la sua nobiltà e la sua forza.

Verbale dell'assemblea di fondazione dell'Agmi Milano 13 giugno 1909⁵¹

L'anno millenovecentonove, addì tredici giugno, ore 14, nella casa di Corso Buenos Ayres, N. 1, in Milano, presenti i Signori:

1. Amodini Giuseppe Vitali, Giudice; 2. Anfosso Luigi, Consigliere di Corte d'Appello; 3. Banzi Alberto, Giudice; 4. Baruffi Giovanni, id.; 5. Baruffi Giuseppe, id.; 6. Belloni Giuseppe, id.; 7. Benzoni Washington, id.; 8. Biasioli Luigi Cesare, Sostituto procuratore generale; 9. Bragazzi Luigi, Giudice; 10. Cagianò Giulio, id.; 11. Carboni Giacomo, id.; 12. Cardelli Vincenzo, id.; 13. Cartasegna Aldo, id.; 14. Casati Ettore, id.; 15. Cellina Federico, id.; 16. Ciampelli Giulio Mario, id.; 17. Clerici Luigi, id.; 18. Davari Achille, id.; 19. Del Bianco Leonardo, id.; 20. Diligenti Alessandro, id.; 21. Dolci Aurelio, id.; 22. Dolfini Vittorio, id.; 23. Fazzari Luigi, id.; 24. Galli Bindo, id.; 25. Gresti Attilio, id.; 26. Guidi Umberto, id.; 27. Lampugnani Carlo, Sostituto procuratore del Re; 28. Maggi Giuseppe, Giudice; 29. Marabelli Pietro, id.; 30. Montanari Cesare, id.; 31. Pestalozza Filippo, id.; 32. Pezzini Antonio, id.; 33. Pizzini Antonio, id.; 34. Raneletti Eutimio, id.; 35. Ravasio Giuseppe, id.; 36. Resignani Alberto, Sostituto procuratore del Re; 37. Ricci Giulio, Giudice; 38. Serra Luigi, id.; 39. Sibilìa Giulio Cesare, id.; 40. Sirica Tommaso, id.; 41. Sola Giovanni, Sostituto procuratore del Re; 43. Tunesi Luigi, Sostituto procuratore generale; 44. Zamboni Arturo, Giudice.

L'Assemblea acclama a Presidente Sola Giovanni, che accetta.

A Segretario nomina il meno anziano Sirica Tommaso, che accetta.

Presidente. Nell'assumere la presidenza ringrazia, a nome dei magistrati milanesi, i colleghi venuti dal di fuori: i quali da veri apostoli di una nobile idea non badano a disagi ed a spese. Afferma che in questo momento non è il caso di vaniloqui o di rettorica; e perciò raccomanda la massima brevità nella discussione. Il numero grande delle pervenute adesioni è di per sé guarentigia del successo.

Fa presente che la magistratura italiana, già da tempo, sente il bisogno di uscire dal suo isolamento di fronte allo sviluppo economico e sociale del Paese, e ai complessi problemi che tuttora gravano insoluti sugli ordinamenti della giustizia. Invita a dar principio con alacrità ai lavori.

Dolci. Chiede che ciascuno dei convenuti dichiarare le delegazioni, di cui è investito.

Cagianò dichiara di rappresentare il nucleo degli aderenti di Como; *Benzoni*, quelli di Lodi; *Sibilìa*, quelli di Lucca, Pistoia, Livorno e Pisa; *Diligenti*, quelli di Firenze e Siena; *Ricci*, quelli di Ravenna, Faenza ed Imola; *Belloni*, quelli di Bergamo; *Pezzini*, quelli di Busto Arsizio.

⁵¹ Il testo, pubblicato in *Bollettino AGMI* n. 2, ottobre 1909, è tratto da E.R. Papa, *Magistratura e politica, op. cit.*, pp. 367-372.

Dolci. Interrompe, chiedendo che ciascuno indichi il nome dei singoli rappresentanti. Egli dichiara di rappresentare i colleghi Perego Tullio di Bergamo, Martignelli Edoardo di Brescia, Borgatta Giulio di Piazza Brembana, Lugli Tullio di Bergamo, nonché gli altri colleghi Rocca, De Franceschi, Colletti, Locatelli.

Casati presenta la delega del collega Bindo Galli, pretore 1° di Modena, che, a mezzo di lui, chiede di essere considerato fra gl'intervenuti. La delega viene allegata a verbale.

Sibilia osserva che gli sarebbe impossibile indicare sul momento tutti i magistrati da lui rappresentati, stante il loro numero, e non avendo avuto cura di munirsi di deleghe scritte.

Presidente. Rileva la poca utilità di queste dichiarazioni, perché ciascuno non dispone che del proprio voto personale al quale il numero degli aderenti ora menzionati e di tutti gli altri di cui si possiede l'adesione scritta, conferisce soltanto una forza morale.

Presenta senz'altro l'ordine del giorno dei lavori, il progetto di statuto elaborato dai colleghi di Milano e quello elaborato dai colleghi di Roma; dei quali ultimi constatata con rincrescimento il mancato intervento, giustificato da cause impreviste. Li considera presenti in ispirito e manda loro un affettuoso saluto (*applausi*).

Dolci presenta il seguente ordine del giorno:

L'Assemblea, preso atto del mancato intervento dei colleghi di Roma, esprime il più vivo rammarico per la loro assenza. Stante però la presenza di numerosi colleghi di altre parti d'Italia e la necessità di entrare al più presto nella fase risolutiva, delibera di procedere oltre nella discussione tenendo presente il progetto di statuto da loro compilato. Manda ai colleghi romani, col saluto affettuoso, l'espressione della più costante solidarietà.

L'Assemblea approva ad unanimità.

Si danno per letti i due progetti di statuto, che si allegano a far parte integrante del presente verbale.

Dolci presenta il seguente ordine del giorno:

L'Assemblea delibera la costituzione di un'Associazione generale tra i Magistrati d'Italia (ovazioni, applausi generali e prolungati).

Il *Presidente* dichiara approvato l'ordine del giorno per acclamazione.

Dolci presenta il seguente ordine del giorno:

L'Assemblea, presa visione dei due statuti proposti, ne approva l'indirizzo generale, e nomina una Commissione esecutiva la quale tenendo conto dei voti espressi dall'Assemblea, predisponga un progetto di statuto.

Prendono successivamente la parola *Ricci* e *Sibilia* per sostenere la tesi dell'ordine del giorno proposta da *Dolci*, *Biasioli*, *Banzj* e *Carboni* per sostenere che la costituzione dell'Associazione non può esistere senza l'approvazione di uno statuto.

Dopo lunga discussione *Casati* e *Carboni* presentano il seguente ordine del giorno:

L'Assemblea delibera di discutere il progetto di statuto elaborato dai colleghi di Milano, per dare all'Associazione la carta fondamentale, salvo le eventuali modificazioni alla prima assemblea generale dei soci.

Carboni svolge il detto ordine del giorno, facendo specialmente presente l'opportunità che la discussione segua sul progetto elaborato dai colleghi di Milano, come quello che è concepito in termini più generali; mentre nelle sue linee fondamentali è in armonia con l'altro di Roma.

Dolci ritira il suo ordine del giorno.

Il *Presidente* invita l'Assemblea a votare per appello nominale sull'ordine del giorno Casati-Carboni.

L'esito della votazione per appello nominale dà 42 voti favorevoli e due astenuti (*Stecchini* e *Fazzari*).

Si passa alla discussione degli articoli.

Art. 1. - *È costituita l'Associazione generale tra i magistrati d'Italia. L'Associazione ha sede in Roma ed ha sezioni regionali.*

È approvato ad unanimità.

Art. 2. - *Scopi dell'Associazione sono:*

- a. *rinsaldare i vincoli di colleganza tra i soci;*
- b. *favorire l'incremento degli studi giuridici con speciale riguardo all'ordinamento giudiziario;*
- c. *cooperare per le garantigie della magistratura e la tutela degli interessi morali ed economici dei suoi membri.*

È escluso ogni carattere a fine politico.

Lampugnani propone che alla dizione: «*cooperare per le garantigie della magistratura*» si sostituisca «*vigilare*» o «*tutelare*».

Carboni giustifica la dizione «*cooperare*». Soggiunge che in origine era «*tutelare*»; ma la magistratura non può arrogarsi funzioni di tutela. L'Associazione può intervenire, integrare, controllare; insomma *cooperare alla tutela*: non mai *tutelare*.

Cardelli si associa alle dichiarazioni di *Carboni*.

Lampugnani non insiste nella sua proposta.

L'articolo è approvato ad unanimità.

Sono approvati senza discussione e ad unanimità gli art. 3 - 7.

L'art. 8 è approvato a maggioranza dopo brevi osservazioni di *Biasioli*, *Anfosso*, *Raneletti*, *Benzoni*, *Ciampelli*, *Carboni*.

Art. 9. - *I soci si riuniscono in Assemblea generale, mediante i Congressi giudiziari, una volta ogni due anni, per deliberare sul rendiconto e gli altri oggetti all'ordine del giorno; per ricostituire il Consiglio centrale e per scopo scientifico.*

Fanno osservazioni e proposte *Ciampelli* e *Benzoni* nel senso che il Congresso possa essere convocato anche prima dei due anni e straordinariamente sempre che se ne presenti la necessità.

Su proposta di *Ciampelli* l'articolo viene approvato all'unanimità nella formula seguente:

Art. 9. - *I soci ordinariamente si riuniscono in Assemblea generale, mediante i congressi giudiziari, almeno una volta ogni due anni, per deliberare il rendiconto e gli altri oggetti all'ordine del giorno; per ricostituire il Consiglio centrale e per scopo scientifico.*

Il Congresso si riunirà straordinariamente nei casi e con le norme da stabilirsi nel regolamento.

L'esercizio del diritto di voto è pure disciplinato dal regolamento.

L'art. 10 è approvato ad unanimità.

Art. 11. - *L'Associazione pubblica una rivista di alta cultura professionale.*

Fanno osservazioni *Biassioli, Lampugnani e Belloni.*

Carboni sostiene la necessità di una rivista propria dell'Associazione, che emancipi i magistrati dalle varie forme di sfruttamento editoriale.

Ciampelli aderisce alla tesi del preopinante; ma obietta che, stante le condizioni finanziarie in cui l'Associazione verrà a trovarsi ne' primi tempi, non si può oggi parlare di riviste. Propone che si pubblichi per ora un semplice bollettino; ed insiste perché l'articolo venga così modificato:

Art. 11. - *L'Associazione pubblica un proprio bollettino periodico colle norme da stabilirsi.*

L'assemblea a maggioranza prende atto di tali dichiarazioni ed approva l'articolo nella forma proposta da *Ciampelli*.

Art. 12. - *L'Associazione adempie ai fini, di previdenza e di mutua assistenza, mediante una cassa retta con proprio regolamento, e posta sotto il controllo del Consiglio centrale.*

Ranelletti sostiene che una cassa di previdenza non è possibile dato l'onere finanziario che verrebbe ad importare.

Anfosso obietta che una volta che è stato approvato tra i fini della Associazione quello economico, non può prescindersi dalla costituzione di una cassa di previdenza e di mutua assistenza. Dimostra, alla stregua degli studi fatti, che, in base alle contribuzioni fissate, una cassa è in grado di funzionare utilmente fra pochi mesi.

Ciampelli sostiene che lo scopo dovrebbe essere soltanto quello di sovvenzionare temporaneamente i soci e le loro famiglie in caso di disgrazia; non già quello di fare assegni vitalizi.

Pestalozza propone che la cassa debba avere semplicemente scopo di sussidio, richiamando in proposito l'articolo secondo dello statuto per la Sezione di Trento dell'Associazione dei magistrati austriaci, che è concepito in tal senso.

Banzi sostiene che il fine principale della cassa potrebbe essere per ora quello della mutua assistenza, salvo esplicitare la sua azione nel campo della previdenza, quando lo permetteranno le condizioni finanziarie della Associazione.

Carboni e *Ranelletti* si associano e propongono che l'articolo venga approvato nei termini seguenti:

Art. 12. - *L'Associazione si propone di soccorrere i soci e le loro famiglie con sussidi od assegni nei limiti della disponibilità dei fondi sociali.*

L'Assemblea approva a maggioranza l'articolo nel modo proposto da *Carboni* e *Ranelletti*.

Art. 13. - *Lo statuto non potrà modificarsi che su proposta dell'Assemblea di una Sezione e con deliberazione del Congresso.*

Un regolamento generale conterrà le disposizioni necessarie per la esecuzione dello statuto.

Ranelletti propone che le modifiche dello statuto siano deliberate a maggioranza di due terzi dei votanti.

L'Assemblea ad unanimità approva l'articolo proposto, con l'aggiunta in fine del primo comma: «presa a maggioranza dei due terzi dei votanti».

L'art. 14 è approvato ad unanimità.

Si passa alla lettura delle disposizioni transitorie.

Art. 15. - È costituita una Commissione esecutiva composta di venti membri, più gli aggregati, con le seguenti attribuzioni:

- a. compilare il regolamento generale per l'attuazione dello statuto;
- b. promuovere e curare la costituzione delle Sezioni;
- c. curare la costituzione della cassa di previdenza;
- d. funzionare da Consiglio centrale e da Comitato ordinatore del Congresso, fino al primo Congresso giudiziario che si terrà in Roma durante il periodo seriale del 1911.

La Commissione nomina nel suo seno l'ufficio di Presidenza e di Segreteria.

Carboni espone che il concetto informatore dell'articolo è quello di attribuire a questa Commissione le più ampie facoltà di una costituente.

Biasioli si associa.

Ranelletti propone delle modificazioni circa la data del Congresso.

L'articolo è approvato ad unanimità nel seguente tenore:

Art. 15. - È costituita una Commissione esecutiva composta di venti membri, con facoltà di aggregarsene altri e con le seguenti attribuzioni:

- a. compilare il regolamento per l'attuazione dello statuto;
- b. promuovere e curare la costituzione delle Sezioni;
- c. curare la costituzione della cassa di previdenza e mutua assistenza ove le disponibilità dei fondi sociali lo consentano;
- d. funzionare da Consiglio Centrale e da Comitato ordinatore del Congresso, esercitando i più ampi poteri per l'organizzazione dell'Associazione, fino alla convocazione della prima Assemblea generale, che dovrà avvenire in epoca da determinarsi.

Il Presidente invita l'Assemblea a procedere alla nomina della Commissione esecutiva.

Per acclamazione vengono nominati:

1. Anfosso Luigi; 2. Banzi Alberto; 3. Belloni Giuseppe; 4. Biasioli Luigi Cesare;
5. Borgarelli Alessandro; 6. Brigante Saverio; 7. Caggiano Giulio; 8. Casati Ettore;
9. Carboni Giacomo; 10. Diligenti Alessandro; 11. Eula Donato Costanzo; 12. Gioffredi Raffaele;
13. Gismondi Antonio; 14. Masci Giuseppe; 15. Pestalozza Filippo;
16. Ravasio Giuseppe; 17. Ricci Giulio; 18. Santilli Angelo; 19. Sibia Giulio Cesare;
20. Sola Giovanni.

Il Presidente dichiara sciolta l'adunanza; e bene augurando all'incremento dell'Associazione, fa voti perché vi abbiano a cooperare le migliori e più alte energie dell'Ordine giudiziario (*applausi generali*).

La seduta è tolta alle ore 19.

Letto, approvato e sottoscritto.

Il Presidente
Firmato: SOLA
Il Segretario
Firmato: SIRICA

Circolare 12 luglio 1909*

La circolare 12 luglio 1909 venne spedita a tutti distintamente i magistrati d'Italia.

Ci consta che, per disguidi postali, a molti non è pervenuta, e per questo la riproduciamo ora unitamente allo Statuto.

Chiarissimo Collega,

Il 13 giugno 1909 una schiera di magistrati si dava convegno a Milano da più parti d'Italia. Venivano con essi i voti di numerosi altri colleghi; e concordemente in quel convegno era deliberata la costituzione dell'Associazione Generale tra i Magistrati d'Italia.

Così si coronavano antiche aspirazioni, inizialmente sorte tra i giovani, ma suffragate subito dal generale consentimento: aspirazioni che in questi ultimi tempi si eran fatte più intense perché altrove ci si veniva precedendo con istituzioni consimili: in Francia con la modesta ma rigogliosa «Union amicale des juges de paix de France»; in Austria con la fattiva - anche nel campo dell'elaborazione del diritto privato - «Vereinigung der Oesterreichischen Richter». (Sodalizio dei giudici austriaci).

Con l'approvazione inoltre e l'attuazione della riforma ultima si leniva il disagio in cui la magistratura da tanto tempo versava e si liberava l'adito a nuovi e più alti problemi. Dinanzi all'unanime sollecitudine con cui le sorti dei magistrati erano intese, sorgeva per essi più imperioso il dovere di ben meritare, il bisogno di convergere le intensificate energie a mantenere al livello altissimo della sua missione la funzione del giudice.

Quindi l'idea dell'organizzazione, lanciata da pochi iniziatori, si diffondeva ed affermava rapidamente, trovando animi preparati a ben accoglierla ovunque.

Nello statuto che alleghiamo sono chiaramente definiti gli scopi della nascente Associazione. L'organizzazione è unione di forze: unione tanto più fattiva quanto più risultante di elementi omogenei. Onde la necessità di sviluppare il sentimento di colleganza. - L'associazione attende a questo fine esigendo da ogni socio un effettivo contributo di collaborazione; curando la riunione dei congressi; promuovendo convegni regionali; non mancando di porre la grande famiglia dei magistrati d'Italia in relazione con i colleghi di fuori.

L'Associazione vivrà su tali basi e veglierà anzitutto per la risoluzione dei problemi che tuttora gravano insoluti su gli ordinamenti della giustizia. La magistratura, guidata dal lume della pratica quotidiana, intende di apportarvi un più largo contributo di lavoro e di studio; intende di segnalare con voce alta e concorde le cause

per cui l'amministrazione della giustizia può talvolta risultare impari al compito suo.

* Il testo, pubblicato in *Bollettino AGMI* n. 1, 1909, è tratto da E.R. Papa, *Magistratura e politica*, op. cit., pp. 355-357.

Potrà talora avverarsi che le diverse categorie dei magistrati si trovino a dover pronunciarsi singolarmente su punti attinenti alle diverse funzioni rispettivamente esercitate. A tal uopo la Commissione Esecutiva - cui è demandato il compito gravoso di attuare in un regolamento generale i principi enunciati nello statuto - porrà speciale cura ad eliminare gli inconvenienti possibili per conflitti di tendenze fra le diverse categorie di magistrati; e a disciplinare la materia del voto per modo che sia escluso il pericolo che i deliberati di una categoria possano rimanere soverchiati dalla forza numerica di altre categorie.

Ma sarà l'eccezione. L'Associazione tende, come sua maggiore finalità, a cooperare per la tutela degli interessi morali dell'Ordine. Le persone dei singoli scompaiono; e solo la radiosa figura del magistrato deve apparire ed affermarsi quale vigile custode del patrimonio di civili virtù, su cui riposa la santità della giustizia, *cuius merito quis nos sacerdotes appellat*.

Tale la ragione sociale, intima, effettiva di un sodalizio di giudici. E se dovrà avvenire che talora si passi a riguardare i bisogni materiali dei consociati, ciò sarà come necessità ineluttabile di mezzo a fine.

L'Associazione inoltre si preoccupa di assicurare al giudice la maggiore tranquillità del presente; e promette il suo soccorso, nei limiti delle proprie forze, alle vedove ed agli orfani bisognosi, assolvendo così un compito di previdenza e di mutua assistenza. Ma ardue le difficoltà si delineano fin da ora a questo riguardo, e la Commissione esecutiva dovrà attendersi molto dalla cooperazione delle Sezioni.

Collega!

Noi ci rivolgiamo ai magistrati d'Italia non con proposito di fare accolti, ma per incontrarci con animi già pulsanti nella stessa fede per gli stessi ideali. Nessuno deve mancare all'appello: né perché il programma tracciato nello statuto non piaccia in qualche punto, né per sterile scetticismo sulla riuscita dell'Associazione, o perché nulla più taluno abbia a sperare per sé. Il programma ispirato alle più sincere idealità non consente giudizi soverchiamente analitici, né tampoco preoccupazioni di carattere egoistico. La nostra parola sarà universalmente bene accolta, ed al numero già cospicuo di adesioni privatamente pervenute - dalle quali i promotori trassero la forza per agire e per deliberare - si aggiungeranno tosto le adesioni di tutti i magistrati d'Italia.

La Commissione curerà anzitutto la costituzione delle Sezioni, ripartendo le adesioni pervenute e rimettendo alle Sezioni costituite la parte corrispondente delle tasse d'ingresso. Quindi subito s'inizierà il lavoro proficuo per cui ciascuno dovrà prendere il suo posto; e fare dell'Associazione non l'accolta di vuote adesioni, ma la somma di energie effettivamente operanti.

... Secol si rinnova;

Torna giustizia e primo tempo umano;

E progenie discende dal ciel nuova.

Facciamo che il vaticinio del Poeta sia per noi e in alto i cuori!

Milano, li 12 luglio 1909

Anfosso Luigi, Cons. di Corte d'App. di Milano; Bianchini Carlo, Sost. Procuratore Generale di Corte d'App. di Messina; Borgarelli Alessandro, Giudice aggiunto, Vignale; Casati Ettore, Giudice, Milano; Diligenti Alessandro, Giudice, Siena; Fazzari Luigi, Giudice aggiunto, Mel; Gristina Luciano, Giudice, Catania; Ramella Agostino, Cons. di Corte d'Appello, Modena; Saccone Antonio, Giudice, Venezia; Sibilia Giulio Cesare, Giudice, Lucca; Banzi Alberto, Giudice, Milano; Caggiano Giulio, Giudice, Como; Concas Giuseppe, Giudice, Sassari; Dolci Aurelio, Giudice, Bergamo; Galli Bindo, Giudice, Modena; Oliva Gioachino, Giudice aggiunto, Napoli; Ravasio Giuseppe, Giudice, Milano; Sancipriano Francesco Saverio, Giudice, Milano; Sola Giovanni, Sost. Proc. del Re, Milano; Belloni Giuseppe, Giudice, Bergamo; Biasoli Luigi Cesare, Sost. Proc. Generale di Corte d'Appello, Milano; Carboni Giacomo, Giudice, Milano; Di Franco Felice Barnaba, Giudice aggiunto, Sciacca; Fabi Alberto, Giudice aggiunto, Genova; Gioffredi Raffaele, Sost. Proc. del Re, Napoli; Pestalozza Filippo, Giudice aggiunto, Cantù; Ricci Giulio, Giudice, Ravenna; Santilli Angelo, Giudice, Montesarchio; Zamboni Arturo, Giudice, Milano.

Intervista del Ministro V.E Orlando al Corriere d'Italia, 23 agosto 1909*

L'organizzazione è amorfa

- Da quanto tempo serpeggia l'idea della organizzazione?

- Se recente è il rumore di pubblicità giornalistica destato dalla notizia di una associazione tra magistrati - forse a ciò non è estranea la stagione! - mi risponde il ministro - non recenti sono il principio e lo svolgimento di tale iniziativa. Se ne parla fin dalla primavera scorsa. Ed è naturale che io non abbia atteso questo momento di discussione pubblica per interessarmi di quella manifestazione e seguirne attentamente le fasi. Aggiungo anzi che tale periodo di gestazione è tutt'altro che chiuso e vi è tutt'ora un dissenso, che io credo essenziale e capace di determinare una diversa figura o un diverso tipo di associazione e di conferire ad essa elementi di serietà e di vitalità di una efficacia assai diversa. Un giudizio definitivo non può quindi per ora essere dato.

Il diritto di associazione dei Magistrati

Restano le necessità concrete e indeclinabili del servizio e della disciplina; e a questo per l'appunto accennerò subito per indicare le gravi e, forse, insuperabili difficoltà cui dà luogo l'associazione nell'ordine giudiziario; ma sono questioni da esaminare in concreto di fronte a reali e immediate situazioni di fatto. Le preoccupazioni che possono aversi, per gravi che sieno, non bastano a giustificare un divieto assoluto e pregiudiziale.

- Ella ha accennato a difficoltà per la nuova organizzazione. Vorrebbe accennarmele?

- È bene tuttavia premettere una considerazione che serve a prevenire una possibile obiezione a quanto sto per dire. Si potrebbe infatti osservare che le difficoltà cui può dar luogo una associazione di magistrati si presentino altresì a proposito di qualsivoglia associazione tra funzionari. E ciò è vero. Però il carattere speciale della funzione giudiziaria conferisce altresì un carattere speciale a quelle difficoltà. Nel modo stesso che alcune qualità, come per esempio, la grande serenità di pensiero e di attitudini, che sono certamente desiderabili in qualsivoglia pubblico ufficiale, costituiscono qualità essenziali per il magistrato, così una condizione di cose capace di turbare tale serenità o quanto meno di scuotere nel pubblico la fiducia in essa, può costituire per i magistrati un pericolo e un danno di gran lunga maggiori che per un altro ordine qualsiasi di funzionari. Ed ecco che io ho già accennato ad uno dei pericoli cui l'associazione dei magistrati può dar luogo.

* Il testo ripreso nel primo numero del *Bollettino AGMI* è tratto da E.R. Papa, *Magistratura e politica*, op. cit., pp. 361-363.

Le difficoltà dell'Associazione

Una delle funzioni essenziali del fenomeno associativo sta nella combattività delle associazioni stesse. È difficile disunire il concetto di associazione dal concetto di lotta; e queste lotte hanno nessi e ripercussioni che qualche volta possono anche trascendere il pensiero di chi vi partecipa. Sotto questo aspetto, ella già intende come sia indifferente la considerazione che una eventuale associazione fra magistrati si dichiari (e come potrebbe essere diversamente?!) apolitica. Lasciamo anche stare che tutte le associazioni fra funzionari cominciano col porre una tale affermazione, ma poi, nella loro effettiva attività difficilmente vi si mantengono fedeli. Ma ripeto, anche a prescindere da ciò, la discussione combattiva di idee, di tendenze, quando si svolge nel seno di funzionari, costituisce per sé stesso un atto che ha valore ed efficienza politica, nel largo senso di questa espressione. Ed io non debbo dilungarmi nel mettere in rilievo la gravità del pericolo cui si andrebbe incontro quando la assoluta sicurezza nella serenità e nella imparzialità dell'ordine giudiziario, considerato così nella sua collettività che nei suoi singoli componenti, potesse essere scossa.

I conflitti gerarchici fra i soci

Vi è poi una seconda considerazione che costituisce una seconda e grave difficoltà a cui una associazione di magistrati va incontro. La magistratura italiana ha una costituzione rigorosamente gerarchica. Lasciamo qui stare se ciò sia un bene o sia un male; certo, allo stato delle cose è una necessità. Dato l'ordinamento attuale della magistratura italiana si può dire che esso si fonda sopra una gerarchia che ne costituisce l'essenza.

Ora delle due l'una: o questa associazione non riprodurrà in sé tutti i vari gradi della magistratura e allora, come fu giustamente osservato in questi giorni, scarsa ne sarà l'autorità e temibili saranno i conflitti del contrapporsi di una magistratura minore verso quella maggiore che ha funzioni direttive; o invece questa fusione avviene, e allora la discussione da pari a pari (e un'associazione non si concepisce se non sulle basi di una perfetta eguaglianza fra i soci) una discussione - io dico - da pari a pari con quella vivacità che contraddistingue il nostro temperamento latino fra un uditore e un primo presidente di Cassazione, difficilmente si può credere che non danneggi la dignità e l'autorità di quest'ultimo.

- Debbo allora ritenere che le sue conclusioni sieno assolutamente pessimiste?

L'intervento repressivo del Ministro

- Ho già prevenuto questa sua domanda. Ho detto che si tratta di gravissime difficoltà; ma non posso però discutere a priori che una grande temperanza, un grande senso di disciplina, una impeccabile dignità, mantenuta ed osservata in ogni atto possano tale difficoltà vincere. Certo, se ciò avvenisse, io ne sarei ben lieto. Lo stesso tentativo, se anche fosse sterile, dovrebbe apparire generoso, se ispirato esclusivamente al sentimento nobilissimo di volere con ogni sforzo tenere alto il prestigio dell'ordine.

Io so, che non pochi dei non molti magistrati che hanno finora aderito vogliono perseguire quell'ideale. Ed essi stessi non tollererebbero tra loro tentativi sediziosi o, comunque riprovevoli.

Ripeto dunque che io non posso condannare a priori mentre pur serbo dubbi gravissimi sulla possibilità che l'iniziativa produca frutti utili e degni.

Io debbo riservare il mio intervento qualora atti determinati diano luogo ad infrazioni concrete dei doveri che sui magistrati incombono. Io non ho mai creduto che il far parte di una associazione crei nei funzionari diritti maggiori e minori doveri. Se non credo che sia perseguibile il fatto di formar parte di un'associazione, non credo ugualmente che il farne parte costituisca un diritto di asilo. Certo, alcuni fenomeni apparsi nella polemica che recentemente si è svolta possono determinare o determinano in me una impressione non lieta. Ma non sarebbe giusto desumere da tali manifestazioni singolari un giudizio generale.

Il senno dei magistrati

Ma, soprattutto, e per concludere, io affermo che noi, per ora, discutiamo meno di un fatto che di una intenzione, o più esattamente di alcune intenzioni che sono state manifestate. Dal punto di vista di un'azione positiva di governo, è difficile, e in ogni caso non è simpatico fare il processo alle intenzioni.

Quando ad esse seguiranno i fatti allora sarà possibile il giudizio ed, eventualmente, doverosa l'azione.

Io confido fermissimamente che non ne sarà il caso, ma certo il giorno in cui vedessi compromessi quel principio di disciplina, quella dignità di condotta, quel rispetto all'autorità che il magistrato deve professare non solo quanto tutti i cittadini, ma anzi, in maniera da essere luminoso esempio a tutti i cittadini, quel giorno io non mi arresterei dinanzi a nessuna decisione anche estrema.

Ma, ripeto, io non nutro tali timori. Anche in momenti ben più difficili dell'attuale, io sono stato animato da una grande fede nella magistratura italiana e questa fede serbo inalterata.

L'evento, come dissi in principio, è incerto; ma è per me certo che, in nessun caso, i magistrati italiani verranno meno al rispetto che essi debbono a sé medesimi.

Verbale dell'assemblea di scioglimento dell'Agmi*

“Alle Sezioni

L'Assemblea Generale del 21 dicembre (ndr: del 1925) ha dichiarato sciolta l'Associazione e le sue Sezioni. I Consigli Regionali provvederanno ad adottare in conseguenza i necessari provvedimenti; e i segretari delle sezioni ne riferiranno sollecitamente al liquidatore nominato dall'Assemblea, il consigliere Saverio Brigante.

Lasciando la carica, che consideriamo come titolo d'onore della nostra vita di magistrati e di cittadini, inviamo il nostro saluto e i nostri ringraziamenti fraterni ai colleghi delle sezioni che ci dettero l'incitamento della loro fede e del loro consiglio.

E questo doloroso commiato, a cui siamo venuti con la consapevole fermezza degli uomini che s'inclinano solo alla superiore volontà della legge, sia avvivato dalla fiducia che ciascuno di noi porterà nell'opera quotidiana la dignità e la rettitudine di propositi, di cui l'Associazione dei Magistrati per oltre tre lustri è stata maestra costante.

Il Comitato Esecutivo”

* Il testo, pubblicato sull'ultimo numero de *La magistratura* del 15 gennaio 1926, è stato messo a disposizione dal presidente Riccardo Chieppa.

Editoriale *L'idea che non muore*, in *La Magistratura*, 15 gennaio 1926*

L'Associazione dei Magistrati si è sciolta. Questo era il suo dovere dopo l'approvazione della legge sui sindacati alla Camera dei Deputati. Con questo numero *La Magistratura* sospende le sue pubblicazioni. È un passo che compiamo con tristezza profonda: non si spendono 15 anni in un'opera di sacrificio, senza che questa divenga, alla fine, parte integrante della nostra persona e della nostra vita e si leghi a noi, fibra a fibra, in piena solidarietà di fortuna; non si vive anni ed anni in intima consuetudine di pensiero e di opere con tanti amici e collaboratori, senza avvertire, al distacco improvviso, lo strappo doloroso dei tessuti giovani e vitali, non logorati dal tempo e refrattari per prova a qualsiasi bacillo di dissoluzione. Noi siamo dunque tristi, come, certo, tutti coloro che, non senza qualche sacrificio e qualche degna prova di coraggio, ci hanno seguiti nel faticoso cammino, perché noi tutti amammo l'Associazione nostra come si amano gli ideali in cui davvero si crede: per se stessa, per quello che essa rappresentava nel rinnovamento della giustizia italiana, al di sopra delle persone e dei loro interessi.

La nostra tristezza è grande: ma serena. Non rancori, non rimpianti, non il moroso di inquietitudine morale. È un placido tramonto primaverile che chiude una feconda giornata: l'operaio raccoglie con mano ancora vigorosa gli strumenti di lavoro, guarda tutt'intorno il suo campo, come ad accarezzare, nell'attimo del commiato, ogni fil d'erba germogliato dal suo sudore e, sulla via del ritorno, dimentica gli stenti e l'aspra fatica del giorno nella anticipata visione delle rigogliose messi che verranno. È questo il suo premio, questo il miracolo delle sue forze che ogni giorno si rinnovano, delle sue speranze che rinascono ad ogni colpo della delusione; della sua fede nella vittoria all'indomani stesso della sconfitta più disperante. Il lavoro è la sua croce e la sua gioia, la fede è la sua forza e tutto il suo premio. Quest'operaio è come il Giusto del Vangelo: sempre pronto al combattimento, come alla morte, eguale alle gioie ed al dolore, ai trionfi come alle sconfitte; perché, a rigore, sconfitte e trionfi non sono che l'apparenza, quando tutta la storia e tutto il progresso dell'umanità dimostrano che non una sola goccia di sudore cadde mai invano dalla fronte dell'uomo e che neppure una volta sola le opere della fede furono destinate alla sterilità ed alla morte.

L'una cosa che davvero uccide è la grettezza morale ed il disonore; è l'egoismo degli uomini che profana la santità delle idee e prostituisce la fede nel compromesso. Ma noi non conoscemmo queste ombre di umanità crepuscolare: la nostra fine ne è il documento indiscutibile. Forse, con un po' più di "comprensione" - come eufemisticamente suol dirsi - non ci sarebbe stato impossibile organizzarci una piccola vita senza gravi dilemmi e senza rischi: una piccola vita soffusa di tepide burette, al sicuro dalle intemperie e protetta dalla nobiltà di qualche satrapia. Forse si po-

* Il testo, pubblicato sull'ultimo numero de *La magistratura* del 15 gennaio 1926, è stato messo a disposizione dal presidente Riccardo Chiappa.

teva non morire, ad anche vivacchiare non inutilmente come agenzia di collocamento per gli affamati di nuovi posti o come sanatorio per gli affetti da “onorite” cronica. Ma, per divenire eremita, persino il diavolo aspettò ad invecchiare: ci si consentirà che, per divenire diavoli, sia egualmente necessaria una certa dose di decrepitezza morale, e cioè un certo progressivo allenamento a giocare con la propria anima come si fa con le vesciche di majale aggrinzite: il che non è affare di un giorno, di un mese o di un anno. L’Associazione era troppo giovane, vegeta ed assetata di vita, per trasformarsi in un’agenzia o in un sanatorio. La mezzafede non è il nostro forte; la “vita a comando” è troppo complessa per spiriti semplici come i nostri. Ecco perché abbiamo preferito morire.

Era la sola maniera per tramandare intatta l’eredità morale della nostra Associazione. Perché questa eredità c’è, è vistosissima e nessuno ha il potere di distruggerla. L’edificio edificato in quindici anni occupa nell’anima della giovane magistratura un posto infinitamente più largo ed importante di quello, per verità modestissimo, che la povertà dei nostri mezzi e l’avversità delle vicende consentirono di occupare esteriormente nella vita italiana. Questo edificio è racchiuso tutto in una parola: l’indipendenza della magistratura, come base d’indipendenza della giustizia. È di quelle parole semplici, che una volta penetrate nell’animo di un uomo o di un popolo, sono destinate a trasformarsi in una forza dominante ed incoercibile. Or noi non ci illudiamo di avere radicato nello spirito italiano l’esigenza di una giustizia indipendente; ma siamo sicuri che di questa esigenza vive ormai la giovane magistratura la quale fu sempre la forza vera del nostro sodalizio e tra noi educò una fierazza nuova nell’esercizio della funzione giudiziaria e diede, nonostante i tempi e gli ordinamenti, esempi indimenticabili di dirittura e di indipendenza.

È un’esigenza, che nessuno potrebbe sradicare, tanto essa è legata fibra a fibra con tutte le aspirazioni, i propositi e gli studi vigorosi, che rendono feconda e bella la giovinezza: è tutta una vita, tutta una conquista. Nessuno ha il potere di addormentare mai più anime, su cui sia caduto il raggio di una tal luce. È come il biblico frutto proibito: “qui en a touchè, en touchera”.

La nostra fine consacra questa grande eredità morale, nella quale è, per noi, tutta la consolazione e tutto il premio di quest’ora triste. L’Italia avrà giorni felici, come noi speriamo, o tristi: la giustizia italiana rifulgerà di nuova luce o decadrà nel politicantismo. Nessun può far prognostici. Ma una fede ferma ci sorregge in fondo all’animo: che tutto ciò che è saldamente edificato nel cuore degli uomini è inviolabile ed indistruttibile.

Regio decreto 16 dicembre 1926*

Vittorio Emanuele III
Re d'Italia

PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE

Ritenuto che il Consigliere della Corte di Cassazione, Saverio Brigante, il Sostituto Procuratore Generale di Corte di Appello Roberto Cirillo, i giudici Occhiuto Filippo Alfredo e Chieppa Vincenzo ed il Sostituto Procuratore del Re Macaluso Giovanni sono stati i principali e più attivi dirigenti dell'Associazione Generale tra i Magistrati Italiani;

Ritenuto che ad opera di essi l'Associazione assunse un indirizzo antistatale, sovvertitore della disciplina e della dignità dell'Ordine giudiziario, che fu propagandato a mezzo del periodico di classe "La Magistratura" dai medesimi redatto e pubblicato;

Ritenuto che tale indirizzo sostanzialmente venne mantenuto anche dopo l'avvento del Governo Nazionale, che essi avversarono criticandone astiosamente gli atti, nonché facendo insinuazioni ed affermazioni di pretese ingiustizie e persecuzioni personali tanto da incorrere in reiterate diffide ufficiali;

Ritenuto che solo per normale ossequio alla Legge sui sindacati essi deliberarono lo scioglimento dell'Associazione, la soppressione del periodico e la liquidazione della Cooperativa (a suo tempo creata per fornire stabile sede all'Associazione), ma in sostanza mantennero saldi i vincoli associativi mediante atti simulati continuando, tra l'altro: la pubblicazione del giornale sotto il nuovo titolo "La Giustizia Italiana" da essi ugualmente redatto, che si ostinò nell'avversione al Governo sino ad incorrere nel novembre scorso, dopo reiterate diffide, nella soppressione ordinata dall'autorità politica;

Ritenuto che per le manifestazioni compiute i magistrati suddetti non offrono garanzie di un fedele adempimento nei loro doveri di ufficio e si sono posti in condizioni di incompatibilità con le generali direttive politiche del Governo;

Viste le giustificazioni presentate dagli interessati;

Visto l'art. I° della legge 24 dicembre 1925 n. 2300;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta del Nostro Guardasigilli Ministro Segretario di Stato per la Giustizia e gli Affari di Culto;

Abbiamo decretato e decretiamo

Chieppa Vincenzo - giudice - ed altri

sono dispensati dal servizio, a decorrere dal 31 dicembre 1926, ai sensi dell'art. I° della Legge 24 dicembre 1925 n. 2300.

* Il testo è stato messo a disposizione dal presidente Riccardo Chieppa.

Il Nostro Guardasigilli Ministro anzidetto è incaricato dell'esecuzione del presente Decreto.

Dato in Roma addì 16 dicembre 1926

F.to Vittorio Emanuele
Controfirmato: Mussolini
“ : Rocco

La presenza delle donne nella magistratura italiana

di *Gabriella Luccioli*

L'ammissione delle donne all'esercizio delle funzioni giurisdizionali in Italia ha segnato il traguardo di un cammino lungo e pieno di ostacoli.

Come è noto, l'art. 7 della legge 17 luglio 1919 n. 1176 ammetteva le donne all'esercizio delle professioni e agli impieghi pubblici, ma le escludeva espressamente dall'esercizio della giurisdizione. L'art. 8 dell'ordinamento giudiziario del 1941 poneva quali requisiti per accedere alle funzioni giudiziarie «essere cittadino italiano, di razza ariana, di sesso maschile ed iscritto al P.N.F.».

Pochi anni dopo, il dibattito in seno all'Assemblea costituente circa l'accesso delle donne alla magistratura fu ampio e vivace e in numerosi interventi chiaramente rivelatore delle antiche paure che la figura della donna magistrato continuava a suscitare: da voci autorevoli si sostenne che «nella donna prevale il sentimento sul raziocinio, mentre nella funzione del giudice deve prevalere il raziocinio sul sentimento» (on. Cappi); che «soprattutto per i motivi addotti dalla scuola di Charcot riguardanti il complesso anatomico-fisiologico la donna non può giudicare» (on. Codacci); si ebbe inoltre cura di precisare che «non si intende affermare una inferiorità nella donna; però da studi specifici sulla funzione intellettuale in rapporto alle necessità fisiologiche dell'uomo e della donna risultano certe diversità, specialmente in determinati periodi della vita femminile» (on. Molè). Più articolate furono le dichiarazioni dell'onorevole Leone, il quale affermò: «Si ritiene che la partecipazione illimitata delle donne alla funzione giurisdizionale non sia per ora da ammettersi. Che la donna possa partecipare con profitto là dove può far sentire le qualità che le derivano dalla sua sensibilità e dalla sua femminilità, non può essere negato. Ma negli alti gradi della magistratura, dove bisogna arrivare alla rarefazione del tecnicismo, è da ritenere che solo gli uomini possono mantenere quell'equilibrio di preparazione che più corrisponde per tradizione a queste funzioni»; e che pertanto alle donne poteva essere consentito giudicare soltanto in quei procedimenti per i quali era maggiormente avvertita la necessità di una presenza femminile, in quanto richiedevano un giudizio il più possibile conforme alla coscienza popolare.

Si scelse infine di mantenere il silenzio sulla specifica questione della partecipazione delle donne alle funzioni giurisdizionali, stabilendo all'art. 51 che «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». Si

intendeva in tal modo consentire al legislatore ordinario di prevedere il genere maschile tra i requisiti per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, in deroga al principio dell'eguaglianza tra i sessi, e ciò ritardò fortemente l'ingresso delle donne in magistratura.

Solo con la legge 27 dicembre 1956 n. 1441 fu permesso alle donne di far parte nei collegi di Corte di Assise, con la precisazione che almeno tre giudici dovessero essere uomini. La legittimità costituzionale di tale disposizione fu riconosciuta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 56 del 1958, nella quale si affermò che ben poteva la legge «tener conto, nell'interesse dei pubblici servizi, delle differenti attitudini proprie degli appartenenti a ciascun sesso, purché non fosse infranto il canone fondamentale dell'eguaglianza giuridica».

Fu necessario aspettare quindici anni dall'entrata in vigore della Carta fondamentale perché il Parlamento - peraltro direttamente sollecitato dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 33 del 1960, che aveva dichiarato parzialmente illegittimo il richiamato art. 7 della legge n. 1176 del 1919, nella parte in cui escludeva le donne da tutti gli uffici pubblici che implicavano l'esercizio di diritti e di potestà politiche - approvasse una normativa specifica, la legge 9 febbraio 1963 n. 66, che consentì l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura.

Dall'entrata in vigore della Costituzione si erano svolti ben sedici concorsi per uditore giudiziario, con un totale di 3127 vincitori, dai quali le donne erano state indebitamente escluse.

Con decreto ministeriale del 3 maggio 1963 fu bandito il primo concorso aperto alla partecipazione delle donne: otto di loro risultarono vincitrici e con dm 5 aprile del 1965 entrarono nel ruolo della magistratura.

Da quel primo concorso l'accesso delle donne nell'ordine giudiziario ha registrato nel primo periodo dimensioni modeste, pari ad una media del 4-5 per cento per ogni concorso, per aumentare progressivamente intorno al 10-20 per cento dopo gli anni Settanta, al 30-40 per cento negli anni Ottanta e registrare un'impennata negli anni successivi, sino a superare ormai da tempo ampiamente la metà.

Attualmente le donne presenti in magistratura sono 3788, per una percentuale superiore al 40 per cento del totale, e ben presto costituiranno maggioranza, se continuerà il *trend* che vede le donne vincitrici di concorso in numero di gran lunga superiore a quello degli uomini. Come è evidente, tale fenomeno è reso possibile dal regime di assunzione per concorso pubblico, tale da escludere qualsiasi forma di discriminazione di genere; esso è inoltre alimentato dalla presenza sempre più marcata delle studentesse nelle facoltà di giurisprudenza, superiore a quello degli uomini.

Dal primo concorso ad oggi il profilo professionale delle donne magistrato è certamente cambiato. Alle prime generazioni fu inevitabile, almeno inizialmente, omologare totalmente il proprio ideale di giudice all'unico modello professionale di riferimento ed integrarsi in quel sistema declinato unicamente al maschile attraverso un processo di completa imitazione ed introiezione di tale modello, quale passaggio necessario per ottenere una piena legittimazione. Ma ben presto, una volta pagato per intero il prezzo della loro *ammissione*, superando la prova che si richiedeva loro di essere brave quanto gli uomini, efficienti quanto gli uomini, simili il più possibile agli uomini, e spesso vivendo in modo colpevolizzante i tempi della gravidanza e della maternità come tempi sottratti all'attività professionale, si pose alle donne magistrato il dilemma se continuare in un'assunzione totale del modello dato, di per sé immune da rischi e collaudata da anni di conquistate gratificazioni, o tentare il recupero di un'identità complessa, tracciando un approccio al lavoro, uno stile, un linguaggio, alcune regole comportamentali sulle quali costruire una figura professionale di magistrato al femminile. Attraverso percorsi individuali anche molto diversi, dopo una lunga sperimentazione del modello paritario, era diventato ben chiaro che la totale omologazione a quel modello consentiva di diventare dei buoni giudici, ma finiva con il soffocare, fino a renderla invisibile, l'autonoma significazione dell'essere donna giudice e la specificità del suo apporto alla giurisdizione. Ne era derivata una netta scissione tra pensiero e realtà, tra intelligenza ed esperienza, tra essere donne ed essere giudici, sino ad allora rimossa, più che superata.

Attraverso il confronto ed il dibattito questa esigenza personale divenne una consapevolezza collettiva ed una sollecitazione a restituire ad una dimensione anche femminile la pratica del giudicare, a dare voce e senso alla presenza delle tante donne che rendevano giustizia senza che il loro essere donne rivestisse in apparenza una particolare significazione. Tale consapevolezza ha costituito la tappa fondamentale di un percorso diretto a rendere autonoma e non più dipendente la presenza delle donne in magistratura.

Negli ultimi tempi l'attenzione per le tematiche sollevate dalle donne magistrato è certamente aumentata: se è vero che sino agli anni Novanta porre il tema delle pari opportunità in magistratura incontrava atteggiamenti di totale incomprensione da parte dei colleghi, attualmente la questione della differenza di genere è entrata nella cultura della giurisdizione, rendendo opinione diffusa che la valorizzazione della differenza di genere non è soltanto un'esigenza di giustizia, ma anche un fattore di funzionamento e una risorsa del sistema.

Ormai da tempo la questione della parità si declina nel senso delle pari opportunità, attraverso l'attività del Comitato Pari opportunità presso il

Csm, la cui costituzione ha segnato l'istituzionalizzazione di tale tematica, e più di recente dei Comitati Pari opportunità presso i vari distretti di Corte di Appello e presso la Corte di Cassazione.

Il Comitato Pari opportunità del Csm, organo istituito nel 1992 su sollecitazione dell'Associazione donne magistrato in attuazione della legge 10 aprile 1991 n. 125, è impegnato ad esaminare le multiformi difficoltà che le donne magistrato incontrano nel lavoro ed a formulare proposte sempre più calibrate dirette ad ovviare a dette difficoltà e ad attuare politiche volte ad eliminare le disparità di fatto, da un lato superando le condizioni di lavoro che provocano effetti diversi a seconda del sesso nei confronti di soggetti che pur svolgono le stesse funzioni, dall'altro lato favorendo, anche mediante nuove articolazioni dell'organizzazione del lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e responsabilità professionali. Sollecitato da tale organismo, il Csm ha adottato numerose delibere e circolari in materia di assegnazioni e tramutamenti di sede, organizzazione del lavoro, formazione.

Il legislatore si è peraltro dato carico di fornire una risposta istituzionale al problema della sostituzione dei magistrati assenti dal servizio per maternità, prevedendo con la legge 13 febbraio 2001 n. 48 un organico aggiuntivo di magistrati distrettuali, destinati a sostituire i magistrati assenti nell'ambito dei vari distretti di Corte di Appello.

E tuttavia l'evidenza statistica sta ad indicarci che le donne in posizione decisionale sono ancora una minoranza esigua: attualmente vi sono 10 presidenti di tribunale su 134, 8 procuratori della repubblica su 141, una sola donna è presidente di Corte di Appello, nessuna donna è Procuratore generale di Corte di Appello, un solo presidente di sezione presso la Corte di Cassazione è donna, nessun avvocato generale e due soli sostituti Procuratori generali su 54 presso la stessa Corte sono donne.

Poiché lo scarto è così forte da non trovare più giustificazione, come in passato poteva ritenersi, nella minore anzianità di servizio, e poiché non è possibile credere che il mero passare del tempo apporterà modifiche significative a tale *deficit*, è necessario innanzi tutto analizzare le cause di tale fenomeno e quindi porre mano a misure di riequilibrio della rappresentanza e all'elaborazione di progetti organizzativi complessivi diretti a garantire la concreta immissione delle donne in ruoli di responsabilità e di strumenti idonei a determinare un effettivo cambiamento nella mentalità e nella pratica.

In tal senso si muove lo strumento della riserva di quote per l'elezione negli organismi di rappresentanza, già sperimentato in altri Paesi e recepito dall'Anm con una modifica statutaria che assicura la presenza di donne magistrato nelle liste per una quota pari al 40 per cento.

Si tratta di uno strumento importante, ma ancora insufficiente ad assicurare l'effettiva partecipazione delle donne magistrato alle scelte associative,

come è confermato dalla perdurante scarsa presenza delle donne negli organismi di vertice dell'Associazione, forse dovuta anche alla resistenza di una parte delle stesse donne magistrato a revocare ogni delega per rappresentare direttamente le esigenze e le problematiche di genere, in modo da incidere sulle scelte di politica associativa.

È un percorso lungo e pieno di ostacoli, a causa di radicati pregiudizi che generano ed alimentano le spinte all'esclusione e all'autoesclusione, benché le donne magistrato abbiano dato eccellente prova nell'esercizio della giurisdizione per capacità tecniche, preparazione professionale ed equilibrio, doti di cui molti ebbero a dubitare al momento di scrivere la Carta fondamentale.

Non è infatti dubbio che l'insufficiente valorizzazione della professionalità femminile determini uno spreco di risorse ed un'inefficienza del servizio giustizia, del quale tutti, uomini e donne, dobbiamo farci carico, superando quella tendenza all'astrattezza ed all'ideologismo che non consente di percepire l'iniquità della sottorappresentanza politica delle donne e che costituisce ostacolo all'accettazione del principio che l'eguaglianza si realizza soltanto con la partecipazione effettiva di donne e di uomini nei processi decisionali.

Il codice etico dei magistrati italiani: un esempio per l'Europa

di Raffaele Sabato

a. L'adozione del codice etico: una vicenda normativo-istituzionale peculiare

1. I magistrati ordinari italiani, soli fra i magistrati dei Paesi europei di tradizione romano-germanica, adottavano il 7 maggio 1994 un codice etico¹. La redazione di tale codice si ricollega ad una vicenda normativo-istituzionale del tutto peculiare.

2. Con legge n. 421 del 1992 il Parlamento delegava il governo ad emettere un decreto legislativo che abilitasse la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il parere dei sindacati, ad adottare un codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, destinato ad essere pubblicato, consegnato al dipendente al momento dell'assunzione e recepito nei contratti collettivi.

Con decreto legislativo n. 546 del 1993², integrativo del decreto legislativo n. 29 del 1993, veniva introdotta una disposizione secondo la quale anche le associazioni di categoria delle magistrature e dell'Avvocatura dello Stato avrebbero dovuto adottare un "codice etico", da sottoporre all'adesione degli appartenenti alla magistratura interessata.

3. L'assoggettamento dei magistrati ad un siffatto obbligo di redazione di un codice etico suscitò subito perplessità di ordine costituzionale: la legge di delegazione del 1992, infatti, non prevedeva l'adozione di codici etici per i magistrati, per i quali anzi la legge ribadiva l'assoggettamento alla normativa vigente, prevista dai rispettivi ordinamenti. Il governo aveva dunque ecceduto rispetto alla delega; e la questione poteva formare oggetto di sindacato innanzi alla Corte costituzionale. Da altro punto di vista, poi, si poteva notare che, visto che la nostra Costituzione, all'art. 108, prevede una riserva di legge in tema di norme sull'ordinamento giudiziario, un codice etico simile a quello previsto per i dipendenti per la pubblica amministrazione non poteva

¹ Il testo del codice è riportato in calce. Esso può altresì leggersi in www.associazionemagistati.it.

² Per i "codici di comportamento" per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, v. poi l'art. 54 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (già art. 27 del decreto legislativo n. 80 del 1998, che sostituiva il decreto n. 29 del 1993).

assumere, per i magistrati, significato paragonabile a quello assunto dai codici per i pubblici impiegati.

4. Ma anche dal punto di vista sostanziale la disposizione del decreto legislativo suscitava dubbi: era del tutto peculiare l'imposizione, con un atto avente forza di legge, ad un'associazione privata quale è l'Associazione nazionale magistrati, di adottare una determinata deliberazione.

5. Nonostante i dubbi, l'Associazione nazionale magistrati decideva di adottare comunque il codice etico, che - elaborato in bozza da una commissione composta da Gioacchino Izzo, Gabriella Luccioli, Nello Rossi e Vladimiro Zagrebelsky - veniva dapprima discusso in assemblee locali, ed infine approvato nella versione definitiva dagli organi centrali dell'Associazione, come detto, nel maggio del 1994³.

6. Composito era il quadro di motivazioni alla base della scelta dei magistrati italiani di adottare un testo di principi deontologici, utilizzando l'occasione "offerta" da un quadro normativo che poneva tanti dubbi. Al riguardo, si deve richiamare che agli inizi degli anni Novanta la questione della moralità negli affari pubblici era esplosa in Italia con grande forza. In tale contesto la magistratura, che per obbligo costituzionale era preposta al controllo di legalità, e già veniva attaccata per la sua attività, in particolare per i rapporti con i *media*, riteneva di non potersi sottrarre all'onere di indicare, dinanzi all'opinione pubblica, le regole minime di comportamento nelle quali si riconosceva. La discussione sull'individuazione di tali regole - si riteneva - poteva essa stessa, da altro punto di vista, contribuire alla crescita della consapevolezza dei magistrati dei loro doveri nei confronti della collettività. Infine, l'elaborazione di un codice etico dei magistrati poteva costituire stimolo per l'adozione di regole deontologiche anche delle altre professioni legali, che all'epoca ne erano sfornite⁴.

³ Per un resoconto, v. N. Rossi, *L'elaborazione del codice etico dell'ANM*, in L. Aschettino, D. Bifulco, H. Epineuse, R. Sabato (a cura di), *Deontologia giudiziaria - Il codice etico alla prova dei primi dieci anni*, Napoli, Jovene, 2006, 206 ss.

⁴ Ad es. il Codice deontologico forense - con valenza disciplinare - fu approvato dal Consiglio nazionale forense nella seduta del 17 aprile 1997. Le magistrature speciali si dotavano di codici sulla falsariga di quello dei magistrati ordinari.

b. Il contenuto del codice etico

Il codice etico consta di 14 articoli che, come è stato notato, «ricomprendono la totalità dei comportamenti dei giudici e dei P.M., inclusi i capi degli uffici»⁵.

È stato altresì notato che la denominazione di codice è essa stessa non appropriata, trattandosi per lo più dell'espressione di principi, talvolta generali.

Oltre all'enunciazione, nel preambolo, della separatezza di piani su cui operano le norme deontologiche, prive di efficacia giuridica e che esprimono solo le regole etiche cui, secondo il "comune sentire" dei magistrati, deve ispirarsi il loro comportamento, il testo contiene alcuni principi e, poi, regole relative ai rapporti del magistrato con i cittadini e con gli utenti della giustizia, con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa, ai doveri di operosità e di aggiornamento professionale, di buon utilizzo delle risorse dell'amministrazione, di non utilizzazione delle informazioni d'ufficio a fini non istituzionali. Esso prosegue con la regolamentazione dell'adesione dei magistrati ad associazioni, dei doveri di indipendenza, imparzialità e correttezza; della condotta da tenersi nell'esercizio delle funzioni, sia quanto al giudice che quanto al pubblico ministero, che infine quanto ai capi degli uffici.

Per espressa previsione del codice stesso, è possibile un suo adeguamento nel tempo.

c. L'applicazione del codice etico

La formulazione di qualche osservazione in merito all'applicazione concreta (e quindi alla rilevanza) assunta dal codice etico predisposto dall'Anm impone di sottolineare, anzitutto, ulteriormente che il codice stesso dichiara espressamente di collocarsi «su un piano diverso rispetto alla regolamentazione giuridica degli illeciti disciplinari». In molti casi, l'inosservanza delle norme contenute nel codice non raggiungerà la soglia dell'illecito disciplinare; in altri casi, potrà costituire addirittura l'indice della violazione di norme penali.

⁵ Così D. Salas, *Le renouveau du débat sur l'éthique du juge*, in D. Salas, H. Epineuse (sous la direction de), *L'éthique du juge: une approche européenne et internationale*, Dalloz, 2003, 11; per la situazione in Francia, v. anche G. Canivet e J. Joly-Hurard, *La déontologie des magistrats*, Dalloz, 2004.

Il fatto che a volte si intersechino i piani etico, da un lato, e disciplinare o penale, dall'altro lato, a volte invece i due piani restino separati, non significa che il codice sia irrilevante⁶.

Si tratta, dunque, di uno strumento di autocontrollo, destinato ad operare in primo luogo all'interno della categoria, con esiti per loro natura non manifesti. Pur trattandosi di "norme effettive", esse esprimono nella sostanza come la categoria professionale intende gestire i comportamenti dei propri appartenenti.

Il codice stesso si assegnava, altresì, e storicamente ha avuto, una funzione di "benchmark", di strumento cioè di controllo da parte dei cittadini e degli altri operatori professionali, che - facendo riferimento al codice - hanno la possibilità di distinguere il giudice laborioso, corretto, preparato, imparziale e indipendente, vitalizzando la credibilità della magistratura, ovvero anche stimolando la presentazione di doglianze contro lo Stato o lo stesso giudice, anche solo ai fini della sua valutazione di professionalità, in caso di mancanze⁷.

Va poi riconosciuto che, nella vigenza dell'ordinamento giudiziario dell'epoca, il codice etico intendeva avere, ed ha avuto, una funzione "interpretativa" di norme giuridiche. Se costituiva illecito disciplinare - come era previsto dalla disciplina "elastica" dell'art. 18 della c.d. "legge sulle guarentigie" di cui r.d.l. n. 511 del 1946 - la violazione dei doveri o la condotta che renda il magistrato non meritevole della considerazione di cui deve godere o che leda il prestigio dell'ordine giudiziario, è evidente che le regole di deontologia, che esprimevano la nozione collettiva dei concetti di "prestigio", "considerazione", "doveri" del magistrato, potevano e dovevano essere utilizzate al fine di interpretare le regole disciplinari, anche se i livelli di deontologia e disciplina restano separati.

La funzione interpretativa del codice diveniva particolarmente evidente in altro ambito: laddove le peculiarità della materia imponevano una disciplina di "soft law", non infrequentemente il Csm emanava normativa secondaria mediante richiamo delle norme che i magistrati italiani si erano auto-

⁶ La possibilità di un inquadramento giuridico (ed anche filosofico-giuridico) delle norme deontologiche per i magistrati è ben esplorata da D. Bifulco, *Deontologia giudiziaria, disciplina ed interpretazione della legge: territori (limitrofi) da recintare con cura!*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2004, 617 ss.; per un richiamo, v. anche L. Aschettino e D. Bifulco, *Introduzione*, in L. Aschettino, D. Bifulco, H. Epineuse, R. Sabato (a cura di), *op. cit.*, p. 3.

⁷ Sia consentito, sul punto, rinviare a R. Sabato, *Le Code éthique italien entre déontologie et discipline*, in D. Salas e H. Epineuse (sous la direction de), *op. cit.*, p. 99.

nomamente date⁸. Particolarmente istruttive sono, ad es., le Risoluzioni del Csm del 1 dicembre 1994 e del 9 luglio 1998 in ordine ai rapporti dei magistrati con i *media*.

Il Csm, dal canto suo, nella convinzione che la sensibilità ai problemi di etica professionale dovesse e potesse svilupparsi attraverso la formazione iniziale e continua sui temi deontologici, dedicava alla formazione alla deontologia - parallelamente a quanto operato dalle altre istituzioni europee di formazione giudiziaria - numerosi incontri di studio destinati tanto ai magistrati in tirocinio che a quelli in carriera. A questo sforzo di “formazione alla deontologia” si affiancava, così, la visione di una “deontologia della formazione”, nel senso che il codice stesso favoriva una considerazione del Csm come propulsore delle necessarie attività di aggiornamento professionale e formazione dei magistrati, gestite in maniera indipendente, la partecipazione alle quali deve percepirsi come obbligo etico, anzi uno dei principali obblighi etici unitamente a quelli dell'imparzialità e correttezza.

Il codice etico adottato nel 1994 assumeva, poi, una vitalità - per così dire - “indesiderata” dai suoi autori nella stagione della riforma dell'ordinamento giudiziario, cristallizzatasi, com'è noto, in materia di procedimento disciplinare relativo ai magistrati, con il d.lgs. n. 109 del 2006, coordinato con le leggi n. 269 del 2006 e 111 del 2007. In estrema sintesi, il codice etico fungeva da base (talvolta, anche eccessivamente, testuale) per la redazione delle nuove norme disciplinari, ispirate, almeno teoricamente, dalla finalità di raggiungere una “tipicità” degli illeciti disciplinari dei magistrati. Così, molte delle disposizioni che dovevano stimolare verso comportamenti “eccellenti” venivano utilizzate impropriamente per porre alcuni obiettivi disciplinari, invece da regolarsi secondo un metro di “minimo” etico⁹.

Le problematiche, non del tutto eliminate dal legislatore, poste da tale commistione tra deontologia e disciplina, sono affidate in vista di una soluzione alla giurisprudenza della Sezione disciplinare del Csm e delle Sezioni unite della Corte di Cassazione.

⁸ Sul punto, si v. M. Del Tufo, G. Fiandaca, *Déclarations à la presse et devoir de réserve des magistrats à l'épreuve du principe d'impartialité* (nota a Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, 2 sez., 16 settembre 1999, Buscemi c. Italia), in *Rev. trim. dr. h.*, 2000, p. 549.

⁹ Per condivisibili critiche all'operato del legislatore, a partire dalla legge delega n. 150 del 2005, v. ad es. L. Chieffi, *Discrezionalità interpretativa e regole deontologiche*, e A. Patrono, *La riflessione dell'ANM sulla deontologia*, entrambi in L. Aschettino, D. Bifulco, H. Epineuse, R. Sabato (a cura di), *op. cit.*, rispettivamente, pp. 40 e 45. Per la necessità di tracciare confini rigorosi tra etica giudiziaria e disciplina v., anche per richiami teorici e comparatistici, E. Bruti Liberati, *Responsabilità, imparzialità, indipendenza dei giudici in Europa*, in *op. ult. cit.*, 137 ss.

Quanto alle ulteriori prospettive applicative, può qui proporsi l'istituzione da parte dell'Anm di un comitato di etica, preposto a diffondere tra i cittadini il contenuto del codice, a stimolare le riflessioni in materia ed a trattare in via consultiva e preventiva problematiche deontologiche.

d. Un esempio per l'Europa

Ma un resoconto sull'impatto del codice etico adottato dall'Anm nel 1994 sarebbe incompleto se non si sottolineasse l'impatto che esso ha avuto sulle magistrature europee, prive, all'epoca, di analoghi testi deontologici.

La diffusione del codice etico si deve essenzialmente alla circostanza che il Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje)¹⁰ dedicava il suo Parere n. 3, nel 2002, ai problemi della deontologia e della responsabilità dei giudici.

Il Parere si basava su un rapporto del magistrato francese Denis Salas¹¹, nominato specialista sul tema da parte del Consiglio d'Europa, assistito da Harold Épineuse.

Il rapporto approfondiva, con un'apposita ricognizione basata anche sulle risposte a questionari predisposti dal Ccje, le molte differenziazioni esistenti in Europa in materia di deontologia giudiziaria semplificando, si distingueva tra Paesi in cui l'attenzione alla deontologia giudiziaria era di tipo prevalentemente disciplinare, ove esistevano codici deontologici, adottati al fine di fornire la norma sostanziale da applicare ai giudici disciplinari, e Paesi in cui non esistevano codici, traendosi la norma disciplinare prevalentemente dalla giurisprudenza dell'organo preposto all'applicazione delle sanzioni disciplinari ai giudici.

¹⁰ Il Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje) veniva costituito nel 2000 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, con il seguente mandato: «Il Consiglio consultivo dei giudici europei è l'organo consultivo del Comitato dei ministri, con il compito di preparare dei pareri all'attenzione di questo sulle questioni di carattere generale concernenti l'indipendenza, l'imparzialità e la professionalità dei giudici». La peculiarità del Consiglio consultivo, strettamente collegata al suo mandato, è quella di essere costituito da delegati designati, tra i magistrati giudicanti in servizio, dagli organi nazionali responsabili per la tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità, nonché per la "gestione" dei magistrati giudicanti (funzioni cumulate nel nostro ed in altri ordinamenti dal Csm). Hanno statuto di osservatore le associazioni di magistrati a livello europeo. Per notizie sul Ccje, oltre che per il Parere n. 3 menzionato nel testo e per i suoi lavori preparatori, ivi compresi i questionari diramati agli Stati membri, v. www.coe.int/ccje. Sia anche consentito rinviare a R. Sabato, *L'evoluzione internazionale ed europea in tema di deontologia giudiziaria*, in L. Aschettino, D. Bifulco, H. Epineuse, R. Sabato (a cura di), *op. cit.*, 99-112.

¹¹ Del quale può leggersi altresì il saggio introduttivo *Le renouveau du débat sur l'éthique du juge*, in D. Salas e H. Epineuse (sous la direction de), *op. cit.*, 99.

Caso a parte era quello italiano, espressamente considerato, ove coesisteva - con una impostazione del secondo tipo - un codice etico, nato entro la nota vicenda giuridico-istituzionale assai peculiare, adottato dall'Associazione dei magistrati, che espressamente dichiarava che il codice si poneva su un piano diverso da quello giuridico-disciplinare.

Su questo retroterra, in sintesi, si inseriva il Parere n. 3 del Ccje che, deliberato dal Plenum del Ccje e poi oggetto di presa d'atto da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, affermava che:

- il rispetto da parte del giudice di principi deontologici rigorosi è una contropartita naturale dei poteri importanti di cui dispone il giudice nella società di oggi;
- anche se accavallamenti e interazioni sono incontestabili, le norme deontologiche e disciplinari devono rimanere distinte; le prime norme, quelle deontologiche, esprimono la capacità della professione di riflettere sulla sua funzione; sono delle "norme di autocontrollo" che implicano il riconoscimento che l'applicazione della legge non ha niente di meccanico e che necessita di un reale potere di apprezzamento, che però pone i giudici in un rapporto di responsabilità nei confronti di loro stessi e dei cittadini;
- i principi deontologici devono essere emanazione degli stessi giudici.

Il Consiglio consultivo dei giudici europei col proprio Parere incoraggiava, in questa prospettiva, la costituzione in seno al corpo giudiziale di "comitati di etica", cui sia riconosciuto un ruolo consultivo, ai quali i giudici potrebbero rivolgersi in caso di dubbio sulla compatibilità di un comportamento o di un'attività con la loro posizione di giudice. Questi organi potrebbero essere stabiliti, per esempio, sotto l'egida dell'associazione dei magistrati. Dovrebbero essere in ogni caso distinti e dovrebbero perseguire obiettivi diversi dagli organi incaricati di sanzionare le violazioni disciplinari.

In ciò che riguarda le norme etiche applicabili ai giudici, il Consiglio consultivo dei giudici europei forniva orientamenti che sono direttamente ispirati al Codice etico adottato dai magistrati italiani nel 1994, che veniva riconosciuto come il primo codice etico di una magistratura dell'Europa occidentale.

Il Parere n. 3 del Consiglio Consultivo, ed il codice etico italiano con esso, riceveva attenzione pubblica in molti Paesi europei.

In particolare, in Francia venivano organizzate iniziative di diffusione da parte dell'*École Nationale de la Magistrature (ENM)* e dell'*Institut des Hautes*

*Ètudes sur la Justice (IHEJ)*¹². Al codice etico italiano si sono richiamati, sempre in Francia, i lavori della “*Commission de réflexion sur l'éthique dans la magistrature*” (denominata “*Commission Cabannes*” dal nome del suo presidente, M. Jean Cabannes, Primo Avvocato generale onorario presso la Corte di Cassazione), istituita dal Ministero della giustizia nel maggio 2003.

In un'ottica di cooperazione italo-francese, l'*Institut* citato, unitamente all'Associazione Magistrati e all'Istituto Italiani di Studi Filosofici, partecipava quale co-organizzatore al Seminario celebrativo del decennale del codice etico dei magistrati italiani, tenutosi sotto gli auspici della Seconda Università degli Studi di Napoli in quella città in data 4-5 novembre 2005, sul tema “*Deontologia giudiziaria - Il codice etico alla prova dei primi dieci anni*”¹³.

¹² Si richiama, in particolare, il *Colloque* organizzato da ENM e IHEJ sul tema “*La déontologie des magistrats: une approche européenne et internationale*”, tenutosi a Parigi il 10 dicembre 2002, i cui atti sono riuniti in D. Salas, H. Epineuse (sous la direction de), *op. cit.*

¹³ Gli atti del seminario si rinvergono in L. Aschettino, D. Bifulco, H. Epineuse, R. Sabato (a cura di), *op. cit.*

CODICE ETICO

adottato dal Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati 7 maggio 1994

Premessa

Il seguente testo del “codice etico” è stato adottato dal Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati, a seguito di un'ampia consultazione degli associati, nel termine prescritto dall'art. 58 bis del decreto legislativo n. 29/93 (introdotto dal decreto legislativo n. 546/93).

L'Anm, pur ritenendo di dubbia costituzionalità tale norma sia sotto il profilo dell'eccesso di delega sia sotto quello della violazione della riserva assoluta di legge in materia di ordinamento giudiziario, ha ritenuto di darvi attuazione considerando comunque opportuna l'individuazione delle regole etiche cui, secondo il comune sentire dei magistrati, deve ispirarsi il loro comportamento.

Si tratta, peraltro, di indicazioni di principio prive di efficacia giuridica, che si collocano su un piano diverso rispetto alla regolamentazione giuridica degli illeciti disciplinari.

L'operata individuazione di norme di comportamento, ispirate all'attuazione dei valori morali fondamentali propri dell'ordinamento della categoria, è inevitabilmente condizionata dall'assetto normativo vigente e dalla ricognizione delle questioni di maggiore rilevanza attuale: per ogni eventuale modifica e aggiornamento delle norme così individuate sarà seguita la medesima procedura, che prevede la sottoposizione di un progetto alla discussione delle sezioni locali dell'Anm e la successiva approvazione da parte del Comitato direttivo centrale.

I. Le regole generali

Art. 1 – Valori e principi fondamentali

Nella vita sociale il magistrato si comporta con dignità, correttezza, sensibilità all'interesse pubblico.

Nello svolgimento delle sue funzioni ed in ogni comportamento professionale il magistrato si ispira a valori di disinteresse personale, di indipendenza e di imparzialità.

Art. 2 – Rapporti con i cittadini e con gli utenti della giustizia

Nei rapporti con i cittadini e con gli utenti della giustizia il magistrato tiene un comportamento disponibile e rispettoso della personalità e della dignità altrui e respinge ogni pressione, segnalazione o sollecitazione comunque diretta ad influire indebitamente sui tempi e sui modi di amministrazione della giustizia.

Nelle relazioni sociali ed istituzionali il magistrato non utilizza la sua qualifica al fine di trarne vantaggi personali.

Art. 3 – Doveri di operosità e di aggiornamento professionale

Il magistrato svolge le sue funzioni con diligenza ed operosità.

Conserva ed accresce il proprio patrimonio professionale impegnandosi nell'aggiornamento e approfondimento delle sue conoscenze nei settori in cui svolge la propria attività.

Art. 4 – Modalità di impiego delle risorse dell'amministrazione

Il magistrato cura che i mezzi, le dotazioni e le risorse d'ufficio siano impiegati secondo la loro destinazione istituzionale, evitando ogni forma di spreco o di cattiva utilizzazione, nel perseguimento di obiettivi di efficienza del servizio giudiziario.

Art. 5 – Informazioni di ufficio. Divieto di utilizzazione a fini non istituzionali

Il magistrato non utilizza indebitamente le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio e non fornisce o richiede informazioni confidenziali su processi in corso, né effettua segnalazioni dirette ad influire sullo svolgimento o sull'esito di essi.

Art. 6 – Rapporti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione di massa

Nei contatti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio.

Quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza su informazioni conosciute per ragioni del suo ufficio e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca, ovvero di tutelare l'onore e la reputazione dei cittadini, evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati.

Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa.

Art. 7 – Adesione ad associazioni

Il magistrato non aderisce ad associazioni che richiedono la prestazione di promesse di fedeltà o che non assicurano la piena trasparenza sulla partecipazione degli associati.

II. Indipendenza, imparzialità, correttezza

Art. 8 – L'indipendenza del magistrato

Il magistrato garantisce e difende l'indipendente esercizio delle proprie funzioni e mantiene una immagine di imparzialità e di indipendenza.

Evita qualsiasi coinvolgimento in centri di potere partitici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle sue funzioni o comunque appannarne l'immagine.

Non accetta incarichi né espleta attività che ostacolino il pieno e corretto svolgimento della propria funzione o che per la natura, la fonte e le modalità del conferimento, possano comunque condizionarne l'indipendenza.

Art. 9 – L'imparzialità del magistrato

Il magistrato rispetta la dignità di ogni persona, senza discriminazioni e pregiudizi di sesso, di cultura, di ideologia, di razza, di religione.

Nell'esercizio delle funzioni opera per rendere effettivo il valore dell'imparzialità impegnandosi a superare i pregiudizi culturali che possono incidere sulla comprensione e valutazione dei fatti e sull'interpretazione ed applicazione delle norme.

Assicura che nell'esercizio delle funzioni la sua immagine di imparzialità sia sempre pienamente garantita. A tal fine valuta con il massimo rigore la ricorrenza di situazioni di possibile astensione per gravi ragioni di opportunità.

Art. 10 – Obblighi di correttezza del magistrato

Il magistrato non si serve del suo ruolo per ottenere benefici o privilegi.

Il magistrato che aspiri a promozioni, a trasferimenti, ad assegnazioni di sede e ad incarichi di ogni natura non si adopera al fine di influire impropriamente sulla relativa decisione, né accetta che altri lo facciano in suo favore.

Il magistrato si astiene da ogni intervento che non corrisponda ad esigenze istituzionali sulle decisioni concernenti promozioni, trasferimenti, assegnazioni di sede e conferimento di incarichi.

Si comporta sempre con educazione e correttezza; mantiene rapporti formali, rispettosi della diversità del ruolo da ciascuno svolto; rispetta e riconosce il ruolo del personale amministrativo e di tutti i collaboratori.

III. La condotta nell'esercizio delle funzioni

Art. 11 – La condotta nel processo

Nell'esercizio delle sue funzioni, il magistrato, consapevole del servizio da rendere alla collettività, osserva gli orari delle udienze e delle altre attività di ufficio, evitando inutili disagi ai cittadini e ai difensori e fornendo loro ogni chiarimento eventualmente necessario.

Svolge il proprio ruolo con pieno rispetto di quello altrui ed agisce riconoscendo la pari dignità delle funzioni degli altri protagonisti del processo assicurando loro le condizioni per esplicitarle al meglio.

Cura di raggiungere, nell'osservanza delle leggi, esiti di giustizia per tutte le parti; agisce con il massimo scrupolo, soprattutto quando sia in questione la libertà e la reputazione delle persone.

Art. 12 – La condotta del giudice

Il giudice garantisce alle parti la possibilità di svolgere pienamente il proprio ruolo, anche prendendo in considerazione le loro esigenze pratiche.

Si comporta sempre con riserbo e garantisce la segretezza delle camere di consiglio, nonché l'ordinato e sereno svolgimento dei giudizi. Nell'esercizio delle sue funzioni ascolta le altrui opinioni, in modo da sottoporre a continua verifica le proprie convinzioni e da trarre dalla dialettica occasione di arricchimento professionale e personale. Nel redigere la motivazione dei provvedimenti collegiali espone fedelmente le ragioni della decisione, elaborate nella camera di consiglio ed esamina adeguatamente i fatti e gli argomenti prospettati dalle parti. Non sollecita né riceve notizie informali nei procedimenti da lui trattati. Nelle motivazioni dei suoi provvedimenti e nella conduzione dell'udienza evita di pronunciarsi su fatti o persone estranei all'oggetto della causa, di emettere giudizi o valutazioni sulla capacità professionale di altri magistrati o dei difensori, ovvero - quando non siano indispensabili ai fini della decisione - sui soggetti coinvolti nel processo.

Art. 13 – La condotta del pubblico ministero

Il pubblico ministero si comporta con imparzialità nello svolgimento del suo ruolo. Indirizza la sua indagine alla ricerca della verità acquisendo anche gli elementi di prova a favore dell'indagato e non tace al giudice l'esistenza di fatti a vantaggio dell'indagato o dell'imputato.

Evita di esprimere valutazioni sulle persone delle parti e dei testi, che non siano conferenti rispetto alla decisione del giudice e si astiene da critiche o apprezzamenti sulla professionalità del giudice e dei difensori.

Non chiede al giudice anticipazioni sulle sue decisioni, né gli comunica in via informale conoscenze sul processo in corso.

Art. 14 – I doveri del dirigenti

Il magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario cura l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'ufficio deve garantire. Assicura la migliore collaborazione con gli altri uffici pubblici nel rispetto delle specifiche competenze di ciascuna istituzione. Garantisce l'indipendenza dei magistrati e la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio assicurando trasparenza ed equanimità nella gestione dell'ufficio e respingendo ogni interferenza esterna.

Cura di essere a conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'ufficio, in modo da poterne assumere la responsabilità e spiegarne le ragioni. Esamina le lagnanze provenienti dai cittadini, dagli avvocati e dagli altri uffici giudiziari o amministrativi, vagliandone la fondatezza e assumendo i provvedimenti necessari ad evitare disservizi. Anche a tal fine deve essere disponibile in ufficio.

Vigila sul comportamento dei magistrati e del personale amministrativo intervenendo, nell'esercizio dei suoi poteri, per impedire comportamenti scorretti.

Redige con serenità, completezza e oggettività i pareri e le relazioni sui magistrati dell'ufficio, così lealmente collaborando con coloro cui è rimessa la vigilanza sui magistrati, con il Consiglio giudiziario e con il Csm.

Sollecita pareri sulle questioni dell'ufficio da parte di tutti i magistrati, del personale amministrativo e, se del caso, degli avvocati. Cura l'attuazione del principio del giudice naturale.

L'Associazione nazionale magistrati e l'Europa

di Raffaele Sabato

1. L'Associazione nazionale magistrati - nell'adempimento agli scopi di cui all'art. 2 del proprio statuto - ha seguito, fin dal loro sorgere, le iniziative che, a livello europeo e internazionale, hanno avuto ad oggetto l'ordinamento giudiziario (ed in particolare l'indipendenza della magistratura anche attraverso forme di governo autonomo, la tutela degli interessi dei magistrati ed il prestigio ed il rispetto della loro funzione, l'affinamento della professionalità e la formazione dei giudici e dei pubblici ministeri).

Una ricognizione, sia pure sintetica, di tale collaborazione non può che mettere in rilievo la centralità del ruolo dell'Anm nella maggior parte delle "sedi" - soprattutto europee - di cui trattasi.

2. Con il fine principale della salvaguardia dell'indipendenza dell'ordine giudiziario, condizione essenziale della funzione giurisdizionale e garanzia dei diritti umani e delle libertà, veniva fondata a Salisburgo nel 1953 l'Unione internazionale dei magistrati¹, quale associazione internazionale professionale senza fini politici, cui aderiscono non i singoli magistrati, ma le associazioni nazionali di magistrati.

L'Uim - che gode di statuto consultivo presso il Bit e l'Ecosoc delle Nazioni Unite nonché presso più organi del Consiglio d'Europa - comprende oggi 73 associazioni o gruppi rappresentativi nazionali di tutti i continenti.

L'Uim svolge i suoi lavori di studio attraverso quattro commissioni, che trattano rispettivamente di "organizzazione giudiziaria e statuto dei magistrati", "diritto e procedura civile", "diritto e procedura penale", "diritto pubblico e del lavoro". Sulla base di "rapporti" nazionali, i componenti delle commissioni approfondiscono i problemi di comune interesse concernenti la giustizia in tutti i Paesi, considerati su base comparativa e transnazionale².

L'Uim pubblica una rivista dal nome *Giustizia nel mondo*, disponibile anche *on line*.

¹ Per informazioni, v. www.iaj-uim.org.

² Nella riunione di Yerevan del settembre 2008 le Commissioni di studio hanno trattato i seguenti temi: "Rapporti tra il potere esecutivo e l'ordine giudiziario in una società democratica; il problema è: chi dovrebbe prevalere?" (I Commissione di studio); "Risarcimento per danno alla persona" (II Commissione di studio); "Reati sessuali: problemi attuali e soluzioni efficaci" (III Commissione di studio); "I diritti dei genitori nei rapporti tra datore di lavoro e lavoratore" (IV Commissione di studio).

Il ruolo riconosciuto dalle associazioni nazionali degli altri Paesi all'Anm italiana si rende visibile, anzitutto, nel fatto che l'Unione internazionale ha stabilito in Roma, presso il Palazzo di Giustizia di piazza Cavour, la sua sede, al cui funzionamento l'Anm italiana contribuisce in maniera significativa. Negli anni, i magistrati italiani hanno costantemente ricoperto nell'Uim importanti ruoli di *leadership*³.

3. Dopo aver operato quale raggruppamento regionale dell'Uim, nel 1991 si è data una propria specifica struttura l'Associazione europea dei magistrati (Aem), con lo scopo di meglio approfondire le problematiche tipiche della giustizia in Europa.

Nel riunire oggi 38 associazioni nazionali di magistrati europei, l'Aem è accreditata presso numerose istituzioni europee.

Gli orientamenti di fondo dell'Aem si muovono nel senso di favorire l'autogoverno della magistratura, la libertà dei magistrati da indebite influenze esterne, i criteri della capacità, dell'integrità e dell'esperienza quali guida per la nomina e le promozioni dei magistrati, l'adeguatezza del trattamento economico, tutti da ritenersi elementi inscindibili del principio di indipendenza del sistema giudiziario. È altresì obiettivo dell'Aem quello di migliorare la conoscenza del diritto europeo attraverso la cooperazione tra le magistrature nazionali.

L'Aem partecipa al "*Justice Forum*" organizzato dalla Commissione della Ue⁴.

Ha statuto di osservatore presso il Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje), il Consiglio Consultivo dei Pubblici Ministeri Europei (Ccpe) e la Commissione europea per l'efficienza della Giustizia (Cepej), tutti organi del Consiglio d'Europa⁵.

L'Associazione europea pubblica la *newsletter* elettronica *Euro-justitia*.

³ Per limitare la considerazione agli attuali rappresentanti italiani, può richiamarsi che attualmente è Segretario generale dell'Uim il dott. Antonio Mura, sostituto Procuratore generale presso la Corte suprema di Cassazione; sono segretari generali aggiunti il dott. Giacomo Oberto, giudice del Tribunale di Torino, il dott. Lucio Aschettino, giudice del Tribunale di Napoli, il dott. Galileo D'Agostino, magistrato italiano di collegamento in Spagna, il dott. Raffaele Gargiulo, giudice del Tribunale di Roma, e il dott. Marcello Marinari, Presidente del Tribunale di Montepulciano. Il dott. Oberto è altresì delegato per gli affari europei, nell'ambito del Segretariato generale dell'Aem (cfr. *infra* nel testo).

⁴ V. sull'argomento http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/justice_forum/index_en.htm, ove si rinviene un dossier tematico.

⁵ Per notizie circa il Ccje e il Ccpe, cfr. *infra* nel testo.

Anche nell'Aem, che ha anch'essa il segretariato generale in Roma, rivestono come detto, tradizionalmente, ruoli di vertice magistrati dell'Anm italiana.

4. Due gruppi dell'Anm italiana - segnatamente Magistratura democratica e il Movimento per la Giustizia/Articolo 3 - partecipano altresì all'altra Associazione di magistrati operante a livello europeo: Medel (*Magistrats européens pour la Démocratie et les Libertés*)⁶.

Tale associazione - che ricomprende 18 associazioni nazionali - è stata fondata nel 1985 su iniziativa di associazioni di magistrati di sei Stati europei⁷.

Anch'essa partecipa alle sedi europee sopra menzionate in riferimento all'Aem.

Sono obiettivi di Medel quelli della difesa dell'indipendenza del potere giudiziario, del rispetto in tutte le circostanze dei valori dello Stato di diritto democratico, della promozione della cultura giuridica democratica europea, della democratizzazione della magistratura, dell'effettività della fruizione da parte dei magistrati delle libertà di espressione, di riunione e di associazione, del rispetto dei diritti delle minoranze e delle diversità, ed in particolare dei diritti degli immigrati e dei poveri, in una prospettiva di emancipazione sociale dei più deboli.

Tra le realizzazioni per così dire "storiche" di Medel possono ricordarsi il convegno su "L'indipendenza della magistratura - obbligo, non privilegio" (Praga, 1993), all'esito del quale furono adottati "Gli elementi di uno Statuto europeo della magistratura" già elaborati in una riunione tenutasi a Palermo sempre nel 1993, ed il convegno su "Lo Statuto del pubblico ministero" (Napoli, 1996), nel cui ambito veniva approvata la "Dichiarazione sui principi del pubblico ministero". I principi contenuti in tali documenti, conformi alle impostazioni tradizionali dell'Associazione nazionale magistrati italiana, hanno aperto riflessioni che hanno poi trovato importanti espressioni in atti del Consiglio d'Europa.

5. La ricognizione relativa all'impegno su scala continentale dei magistrati dell'Associazione nazionale italiana non sarebbe completa se non si accen-

⁶ V. <http://www.medelnet.org>.

⁷ Anche in tale associazione, gli esponenti italiani hanno ricoperto ruoli di assoluto rilievo: il presidente è attualmente il dott. Vito Monetti, sostituto Procuratore generale presso la Corte suprema di Cassazione; *Past President* è il dott. Ignazio Juan Patrone, anch'egli sostituto Procuratore generale presso la Corte suprema di cassazione.

nasse alla collaborazione (realizzatasi soprattutto per il tramite delle predette associazioni operanti a livello europeo) con quella che può ritenersi - sino a che l'Unione europea, nei limiti istituzionali che ancora la connotano, non avvierà concrete riflessioni, attualmente ancora solo allo stato iniziale, in tema di ordinamento giudiziario⁸ - l'organizzazione internazionale ove maggiormente si sono elaborati *standard* in materia di giustizia, soprattutto a beneficio delle nuove democrazie dell'Europa centrale ed orientale. Si tratta del Consiglio d'Europa, inteso sia come organizzazione internazionale di Stati (oggi in numero di 47 con 800 milioni di cittadini!), sia *lato sensu* come "sistema" di tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito del sistema-giustizia di cui all'art. 6 Cedu, in primo luogo attraverso la giurisdizione della Corte di Strasburgo.

Ad obiettivi di salvaguardia dell'indipendenza e della professionalità giudiziaria, in piena coerenza con le impostazioni di principio dell'Associazione nazionale italiana, sono i tre strumenti che ancora oggi rappresentano i capisaldi dell'elaborazione normativa del Consiglio d'Europa:

- la Raccomandazione n. R (94) 12 sull'"*indipendenza, efficienza e ruolo dei giudici*" del 1994⁹;
- la "*Carta Europea sullo Statuto dei Giudici*" del 1998;
- la Raccomandazione n. Rec (2000) 19 sul "*ruolo del pubblico ministero nel sistema di giustizia penale*".

Detti testi muovono, anzitutto, dal riconoscimento del ruolo che l'associazionismo giudiziario riveste ai fini della riflessione sui modelli ordinamentali e sul funzionamento stesso della macchina della giustizia: può ricordarsi, in proposito, il Principio VI della Raccomandazione del 1994 che solennemente afferma: «I giudici dovranno essere liberi di formare associazioni che, da sole o in collegamento con un altro organismo, abbiano il

⁸ In tema di formazione giudiziaria, si v. tuttavia la importante "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 29 giugno 2006 sulla formazione giudiziaria nell'Unione europea", COM(2006) 356 def., non pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* ma reperibile con gli ordinari strumenti di ricerca nel sito eurlex.europa.eu. Il sostegno alla formazione giudiziaria, ambito di attività per il quale è più semplice per l'Ue superare gli stretti confini entro i quali i Trattati istitutivi relegano l'operatività in tema di giustizia, si è concretato, nel quadro di diversi programmi, anche nell'appoggio finanziario alla Rete europea di formazione giudiziaria (Refg), su cui può consultarsi il sito www.ejtn.net. L'Ue si è altresì raccordata con la Rete europea dei Consigli di giustizia (Encj), che - tra gli altri obiettivi - si interessa della promozione della professionalità giudiziaria per mezzo degli organi di autogoverno o equivalenti (vedasi www.encj.net).

⁹ In traduzione italiana, a cura dell'A., in *La Magistratura*, n. 3/4, luglio-dicembre 2003, p. 26 ss. e in www.csm.it/CCJE/pages/raccomandazione.html.

compito di salvaguardare la loro indipendenza e di proteggere i loro interessi».

Ciò che però più pare necessario sottolineare, senza indulgere ad autocelebrazioni e limitando l'osservazione ai soli dati obiettivi, è che il modello di ordinamento giudiziario proposto dall'associazionismo italiano, sulla base della nostra Costituzione repubblicana, in ampie parti ispira i principiecardine che il Consiglio d'Europa indica come preferibili anche a Paesi di diversa tradizione. Il riferimento va operato, in particolare, al ruolo del Consiglio superiore¹⁰ in tema di tutela dell'indipendenza, nomina e promozione dei magistrati; all'autonomia della formazione giudiziaria; all'estensione al pubblico ministero delle garanzie di indipendenza, anche nei Paesi in cui non vi è una siffatta tradizione; alla necessità dell'interscambio tra funzioni di giudice e pm, in ogni Paese in cui l'ordinamento lo consenta.

Il ruolo del Consiglio superiore in tema di nomina e promozione dei magistrati, quale è affermato nella Costituzione italiana, è senza incertezze indicato come modello, quanto ai magistrati giudicanti, dalla Raccomandazione n. R (94) 12¹¹ che, al principio I, n. 2, lett. c, afferma che: «L'autorità competente in materia di selezione e di carriera dei giudici dovrà essere indipendente dal governo e dall'amministrazione. Per garantire la sua indipendenza, dovranno essere previste disposizioni per assicurare, per esempio, che i suoi

¹⁰ Si veda, circa il ruolo degli organi di autogoverno della magistratura (anche) nella garanzia degli interessi degli utenti della giustizia, oltre che delle prerogative di indipendenza, il Parere n. 10 del Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje), significativamente intitolato proprio "Il Consiglio della Magistratura al servizio della società", adottato il 23 novembre 2007, in www.coe.int/ccje. La funzione di "modello" indicata nel testo per le scelte del Costituente italiano non esclude che in taluni settori anche l'attuale ordinamento giudiziario del nostro Paese non abbia ancora sviluppato appieno la funzione di tutela dell'indipendenza della magistratura coesistente con l'istituzione del Csm. Esempio può essere il riferimento all'eventuale ruolo che il Csm potrebbe assumere in tema di tutela dell'indipendenza della magistratura a mezzo dell'intervento nelle scelte di bilancio concernenti la giustizia. Al riguardo, va segnalato che con i suoi pareri n. 2 (2001) e n. 10 (2007), il Consiglio consultivo dei giudici europei ha sottolineato che, sebbene il finanziamento degli uffici giudiziari sia un elemento del bilancio presentato dai governi alle assemblee parlamentari, esso non deve essere dipendente dalle fluttuazioni politiche e deve essere assicurato nel rispetto più rigoroso dell'indipendenza dei giudici; occorre dunque che le decisioni in tema di bilancio della giustizia del Parlamento seguano una procedura che tenga conto del parere del potere giudiziario. A tal fine, il Consiglio consultivo ha indicato che una delle forme possibili di questo coinvolgimento attivo della magistratura nell'elaborazione del bilancio consisterebbe nell'affidare all'organo di autogoverno un ruolo di coordinamento nella preparazione delle istanze finanziarie dei tribunali, facendo di questo organo un interlocutore diretto del Parlamento per l'apprezzamento dei bisogni degli uffici.

¹¹ V. anche la Carta europea sullo statuto dei giudici. V. esplicitamente, per riferimenti al modello italiano, il parere n. 1 (2001), § 42 (i), del Consiglio consultivo europeo dei giudici.

componenti siano designati dall'ordine giudiziario e che l'autorità decida autonomamente sulle proprie norme di procedura»¹².

La stessa Raccomandazione dispone, al principio VI, n. 3, che gli Stati debbano costituire per legge «un organo speciale competente per l'applicazione delle sanzioni e delle misure disciplinari», con pieno rispetto delle garanzie di cui all'art. 6 Cedu e con possibilità di gravame innanzi ad un organo apicale della giurisdizione, per l'ipotesi che esse non siano deliberate direttamente da un organo giurisdizionale apicale¹³. L'autorità incaricata di nominare l'organo disciplinare «potrà e dovrà»¹⁴ essere il medesimo organo indipendente competente per il reclutamento, composto maggioritariamente da magistrati eletti democraticamente all'interno della categoria; per evitare il rischio di corporativismo, ciò non esclude che l'organo disciplinare potrà comprendere personalità esterne, non appartenenti ad organi legislativi o esecutivi, o alla pubblica amministrazione.

Secondo i principi del Consiglio d'Europa, poi, la formazione è per il magistrato un dovere, ma anche un diritto¹⁵. La formazione giudiziaria è infatti garanzia della competenza professionale, dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura. È altresì una condizione affinché la società accordi la sua fiducia alla giustizia. Essa presenta, dunque, un interesse pubblico, che implica la necessità di assicurare l'indipendenza dell'autorità incaricata di definire i programmi e le modalità di realizzazione dell'offerta formativa. Secondo il paragrafo 2.3 della Carta europea sullo statuto dei giudici, l'autorità incaricata della formazione deve essere, ancora una volta, organo indipendente dai poteri esecutivo e legislativo ed essere composta maggioritariamente da magistrati¹⁶.

¹² Il principio affermato dalla Raccomandazione è stato indicato come possibile regola generale anche per Paesi di diversa tradizione democratica, nel proprio parere n. 1 (2001), § 45, dal Consiglio consultivo europeo dei giudici.

¹³ Il principio del doppio grado di giurisdizione in materia disciplinare è affermato nel parere n. 3 (2002) del Consiglio consultivo europeo dei giudici.

¹⁴ V. in tal senso pareri n. 1 (2001), § 60, e n. 3 (2002), § 71 del Consiglio consultivo, cit., nonché la Carta europea sullo statuto dei giudici, § 5.1 ed il relativo memorandum esplicativo.

¹⁵ È sintomatico che il diritto alla formazione sia sancito nell'ambito del Principio III, dedicato alle «Condizioni di lavoro adeguate», della Raccomandazione n. R (94) 12, cit.

¹⁶ Le tematiche relative alla formazione di giudici e pubblici ministeri sono trattate nell'ambito di una Rete costituita tra i Paesi del Consiglio d'Europa (c.d. «Rete di Lisbona», su cui v. *infra* nel testo). La Rete di Lisbona ha sottolineato come anche la formazione dei pubblici ministeri debba essere sottoposta al controllo delle organizzazioni professionali di giudici e pubblici ministeri o di «organismi in cui i loro rappresentanti ricoprono un ruolo prevalente» (Conclusioni della riunione della Rete di Lisbona tenutasi a Strasburgo il 13-15 maggio 1996 sul tema «Formazione di giudici e pubblici ministeri

(segue)

Con la Raccomandazione n. Rec (2000) 19 sul “*ruolo del pubblico ministero nel sistema della giustizia penale*”, pur movendo dalla realistica constatazione che l’Europa è divisa, quanto ai rapporti tra le funzioni del pm e le altre funzioni dello Stato, tra sistemi nell’ambito dei quali il pubblico ministero gode della piena e formale indipendenza dal potere legislativo e dall’esecutivo e quelli in cui è alle dipendenze di uno di tali poteri dello Stato, benché godendo di possibilità di azione indipendente, il Consiglio d’Europa punta ad avvicinare il secondo modello al primo, non viceversa:

a) da un primo punto di vista, infatti, la Raccomandazione¹⁷ afferma che, nonostante l’eventuale posizione formale del pm alle dipendenze di altro potere nella struttura istituzionale, gli Stati debbano prendere misure idonee ad assicurarne l’indipendenza, almeno nella pratica, così che il pm sia capace di adempiere al suo dovere professionale senza ingiustificate interferenze (ed in particolare con l’esclusione di istruzioni governative a non esercitare l’azione penale) o esposizioni a responsabilità;

b) sulla base, poi, del riconoscimento della «natura complementare delle ... funzioni» di giudici e pubblici ministeri e del «fatto che sono richieste garanzie simili in termini di qualificazione, competenza professionale e status in relazione ad ambo le professioni», la Raccomandazione (art. 18) richiede che gli Stati consentano, a domanda dell’interessato, ogni qualvolta ciò sia possibile sul piano giuridico, che la stessa persona svolga successivamente le funzioni di pubblico ministero e quelle di giudice o viceversa.

Come è chiarito nel memorandum esplicativo alla Raccomandazione, dunque, se «la nozione netta di armonizzazione europea intorno ad un unico concetto» nel settore della pubblica accusa «è sembrata prematura», ciononostante l’estensione al pm del regime di garanzie della giurisdizione e la previsione dell’interscambio delle funzioni sono accolte con decisione dal Consiglio d’Europa.

In tal senso, è significativo che, pur a fronte della separazione di funzioni giudicanti e requirenti ammessa ancora in molti Paesi europei, il Consiglio d’Europa punti sulla formazione congiunta tra le due categorie di magistrati quale momento di avvio concreto di tale interscambio necessario di profes-

in materie relative ai loro obblighi professionali ed alla deontologia”). Il Parere n. 4 (2003) del Ccje ha riguardato la formazione dei giudici; anche in tale quadro il modello italiano è stato tenuto in altissima considerazione.

¹⁷ Per il richiamo dell’indipendenza della funzione del pm, si vedano anche “La formazione dei giudici e dei pubblici ministeri in Europa”, Conclusioni della prima riunione della Rete di Lisbona, Lisbona, 27-28 aprile 1995.

sionalità: la c.d. “Rete di Lisbona”¹⁸ ha, infatti, come suo obiettivo la cooperazione nel settore della formazione comune di giudici e pm.

Le elaborazioni del Consiglio d’Europa hanno toccato, poi, la problematica dei carichi di lavoro e dell’individuazione delle modalità per ridurre il sovraccarico degli uffici giudiziari.

La Raccomandazione n. R (86) 12 relativa alle “*misure che mirano a prevenire e ridurre il sovraccarico degli uffici giudiziari?*” fornisce utili indicazioni in tal senso.

Un aspetto essenziale è quello della creazione di un ufficio di assistenti che forniscano al giudice un aiuto nella decisione e nella redazione dei testi giudiziari, ampliando allo stesso tempo l’utilizzo dei mezzi informatici e documentali che dovrebbero in ogni caso essere disponibili¹⁹.

Infine, può menzionarsi l’interesse del Consiglio d’Europa per i temi della deontologia giudiziaria, sulla base della convinzione che, a fronte dei significativi poteri attribuiti nelle democrazie a giudici e pubblici ministeri, debba essere garantito alle categorie stesse un ambito di autocontrollo secondo elevati livelli comportamentali²⁰.

6. Al di là della fissazione di *standard* da offrirsi agli Stati membri, il merito dell’azione del Consiglio d’Europa - in piena consonanza con gli auspici dei magistrati associati - sta infine nell’aver riconosciuto il ruolo consultivo degli organi nazionali di autogoverno, e delle stesse associazioni di magistrati, nella fissazione di tali *standard*. In tal senso, l’obiettivo del rafforzamento del ruolo dei magistrati è ritenuto essenziale su un piano più generale, da parte del Consiglio d’Europa, allo sviluppo della democrazia ed all’attuazione piena dei diritti dell’uomo sulla base della Convenzione europea.

¹⁸ La denominazione ufficiale della “Rete” è infatti “Rete europea per lo scambio di informazioni fra persone ed enti responsabili per la formazione di giudici e pubblici ministeri”.

¹⁹ Sulla questione dell’ufficio del giudice e sui supporti informatici per le ricerche giurisprudenziali e la redazione delle decisioni, si vedano in particolare le elaborazioni del Ccje.

²⁰ In ordine al ruolo dell’associazionismo giudiziario nella formulazione e nell’applicazione delle regole deontologiche, v. il Parere n. 3 del Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje), relativo a “Principi e norme che regolano gli imperativi professionali applicabili ai giudici, con particolare riguardo alla deontologia, ai comportamenti incompatibili e all’imparzialità”, adottato il 19 novembre 2002, in www.coe.int/ccje. Detto parere è direttamente ispirato al codice etico adottato dall’Anm italiana nel 1994, che, pur se emanato sulla base di una vicenda normativa peculiare del nostro Paese, ha rappresentato comunque il primo codice etico di una magistratura dell’Europa occidentale. Per tali profili, sia consentito rinviare all’altro intervento dell’A. in questo volume, nonché a L. Aschettino, D. Bifulco, H. Epineuse, R. Sabato (a cura di), *Deontologia giudiziaria - Il codice etico alla prova dei primi dieci anni*, Napoli, Jovene, 2006, p. 107, volume che raccoglie gli atti di convegno tenutosi a Napoli, con il patrocinio di diverse istituzioni, per la celebrazione del decennale di detto codice etico.

In questo senso, già nel 2000, al fine di creare un'istanza consultiva sulle questioni concernenti l'indipendenza, l'imparzialità e la professionalità dei magistrati giudicanti secondo un apposito "Piano d'azione", il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa istituiva, a mezzo di un'apposita risoluzione, il Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje)²¹.

Analogo organismo, il Consiglio consultivo dei pubblici ministeri europei (Ccpe)²², veniva costituito nel 2005 per raggiungere simili finalità per quanto concerne i magistrati del pm.

Anche in tali organismi rivestivano cariche di vertice magistrati italiani²³.

La peculiarità del Ccje, strettamente collegata al suo mandato, è quella di essere costituito da delegati designati, tra i magistrati giudicanti in servizio, dagli organi nazionali responsabili per la tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità dei magistrati; esso vede come partecipanti ai lavori, in qualità di osservatori, le associazioni europee dei magistrati, oltre ad altri enti. Analogamente, i componenti del Ccpe sono designati tenuto conto della volontà degli organi di governo della categoria; anche presso il Ccpe siedono le associazioni europee di magistrati.

I pareri dei due Consigli consultivi - predisposti in base a rapporti di specialisti e fondati anche sulla ricognizione dello *status quo* riveniente da indagini presso gli Stati membri attraverso questionari - hanno toccato tematiche di grande rilevanza ai fini del dibattito circa gli ordinamenti giudiziari degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

In alcuni casi, i Pareri hanno altresì tenuto conto delle risultanze di Conferenze europee dei giudici (la terza delle quali, sul tema del ruolo dei Csm, si è tenuta a Roma nel 2007 in preparazione del Parere n. 10 del Ccje). Una Conferenza europea dei giudici e dei pubblici ministeri si terrà nell'estate 2009 a Bordeaux in preparazione di un importante parere congiunto del Ccje e del Ccpe sui rapporti tra magistratura giudicante e inquirente, tema anch'esso di precipuo interesse per l'Associazione nazionale magistrati italiana.

²¹ Su cui, anche per la consultazione dei Pareri emessi, v. www.coe.int/ccje.

²² Su cui, anche per la consultazione dei Pareri emessi, v. www.coe.int/ccpe.

²³ L'A. di questo scritto è Past President e componente del Bureau del Consiglio consultivo dei giudici europei (Ccje); il dott. Vito Monetti prima, il dott. Antonio Mura poi sono stati componenti del Gruppo di lavori del Consiglio consultivo dei pubblici ministeri europei (Ccpe).

PARTE II

RELAZIONI INTRODUTTIVE
DEI CONGRESSI NAZIONALI DELL'ANM
DAL 1982 AL 2008

XVII Congresso nazionale Mondovì, 24-27 giugno 1982

Magistrati e potere

Adolfo Beria di Argentine

Signor Presidente della Repubblica, è regola, specialmente in un'occasione solenne come questa, che il presidente pro tempore dell'Associazione nazionale magistrati non abbia o almeno non esprima emozioni.

Vorrei tenermi, e ci tornerò subito, a tale regola; ma credo di potermi concedere, rispetto ad essa, una trasgressione; di potermi concedere cioè di ricordare che in queste vallate per il Presidente Pertini e per me si intrecciano le strade della memoria personale e della memoria storica della Resistenza. Memorie segnate da amici e contrade intere che hanno pagato, per coloro che continuano a vivere ed operare, il prezzo della nostra comune libertà. E proprio perché conosciamo, nel profondo, quel prezzo credo che si possa e si debba avere l'emozione di dire che è il debito, che abbiamo rispetto ad esso contratto, a stare alla base della fedeltà che, qui, i magistrati italiani vogliono riaffermare ai valori della Resistenza e della Costituzione repubblicana che dalla Resistenza ha avuto origine. L'impegno civile con cui i magistrati italiani assolvono la loro funzione ed esercitano il loro potere viene in altre parole da lontano e dal profondo: da lontano perché si ricollega alla memoria storica della Repubblica; dal profondo perché tale memoria non è solo ritualistica ma vissuta all'interno della nostra cultura individuale ed associativa.

Mi è sembrato giusto cominciare così questa mia introduzione ai nostri lavori perché l'argomento che in questi giorni tratteremo insieme non può non essere orientato a valori più alti, quelli appunto che regolano da quarant'anni a questa parte lo sviluppo della vita collettiva e della democrazia in Italia.

L'argomento è il rapporto di noi magistrati con il potere. Il potere, questo oscuro e antico oggetto di paura e di desiderio, che ci attira e ci respinge quasi quotidianamente. Forse per questo, per l'intreccio costante di paure e di desideri, il potere vive nel cuore degli uomini e nella storia di ogni popolo da sempre; e da sempre si ricollega alla vita delle istituzioni, della loro vitalità e dei loro rapporti. E per questo è anche e forse specialmente un problema dei magistrati.

È problema dei magistrati perché comunque siamo degli uomini, esposti sempre, come tutti, alla paura e al desiderio di avere più potere e di eserci-

tarlo; è problema dei magistrati perché il nostro è, per quanto possa apparire strano, un mestiere solitario che ci lascia più scoperti (rispetto ad altre funzioni ed istituzioni pubbliche) agli intrecci interiori ed esteriori di desiderio e di paura del potere; è problema dei magistrati perché facciamo parte di uno dei grandi poteri storici di uno Stato moderno e sappiamo quindi di dover gestire un'istituzione potente, spesso la più immediatamente potente in questo periodo storico (non fosse altro che per il livello di discrezionalità nell'uso degli strumenti a nostra disposizione); è problema dei magistrati perché viviamo in una società di tanti poteri e di tante spinte al potere, in una società quindi di policentrismo quasi conflittuale dei rapporti di potere.

Vorrei approfondire, compiendo una sorta di viaggio a ritroso, queste quattro ragioni per le quali il potere è un problema dei magistrati e per le quali quindi abbiamo voluto affrontarlo in questo Congresso.

Un'analisi della situazione sociale e politica del Paese andrebbe ben oltre i limiti e le competenze di questa mia introduzione al Congresso. Tuttavia mi sembra giusto dire che viviamo tutti in un periodo in cui le tensioni sociali si accavallano in maniera spesso drammatica ed in cui il conflitto (sociale e politico) che da tali tensioni discende finisce per creare una troppo spinta esasperazione del policentrismo del potere. Una parte delle tensioni e dei conflitti trova canali di svolgimento e di soluzione alla luce del sole, nel corretto pluralismo (anche se spesso conflittuale) di una società complessa e di uno Stato molto articolato. Penso al conflitto sindacale, penso al conflitto fra Stato ed autonomie locali, penso alla dialettica politica, penso ai delicati rapporti fra poteri dello Stato. Ci possono essere delle frizioni anche forti, ma tutto avviene secondo regole del giuoco, più o meno scritte, che esaltano l'articolazione sociale senza chiamare in causa comportamenti devianti e quindi l'azione del giudice ed in particolare l'azione del giudice penale. Il potere infatti in questo caso, ed i rapporti conflittuali che ne discendono, è funzionale alla dialettica sociale e politica e quindi anche al carattere pluralistico della nostra democrazia.

Ma la nostra società è conflittuale in termini di potere non solo alla luce del sole ma anche in circuiti occulti e devianti che ci chiamano in causa in prima persona e spesso dolorosamente: - c'è una esasperazione del momento conflittuale a livello di una dialettica politica che ha sconfinato nella violenza e nel terrorismo. Non l'abbiamo capito subito, ma l'abbiamo progressivamente dovuto constatare sulla nostra pelle, che il fine perseguito dal terrorismo, al di là delle sue farneticazioni ideologiche, non era altro che la conquista del potere senza consenso; - c'è una esasperazione del momento conflittuale a livello dei poteri occulti che vengono esercitati in forme e modi diversi (dalla mafia alla camorra alle logge segrete) in cui non c'è più alcun contenuto che ne ispiri l'azione, c'è solo la forte e spesso brutale tensione al

potere, il più nudo e insensato possibile; - c'è una esasperazione conflittuale a livello di commistione tra affari e politica, con una criminalità economica che diventa sempre più occulta ed arrogante, quasi nell'antica convinzione che basti il denaro per acquisire ed incrementare il proprio potere e per distruggere o corrodere il potere degli altri, specie quello delle istituzioni.

A questa scorretta ricerca del potere senza consenso - nei confronti della quale il Presidente del Consiglio ha posto la questione morale nelle stesse dichiarazioni programmatiche dell'attuale Governo -, a questa esasperazione conflittuale della ricerca del potere, la magistratura italiana ha opposto in questi anni la sua convinta resistenza; non per difendere il proprio specifico potere, ma per difendere la regola aurea della democrazia moderna dove ogni potere che si imponga, senza consenso, ma con armi occulte e conflittuali, è potere da distruggere con la massima determinazione. Abbiamo pagato questa scelta, fatta del resto con piena coscienza, ad alto prezzo se pensiamo alle tante accuse e calunnie strumentali che ci sono state rivolte; se pensiamo ai tanti attacchi anche politici che ci sono stati mossi; se pensiamo ai tanti colleghi (fra questi ci sia consentito includere per primo Vittorio Bachelet, vicepresidente del Csm), che sono stati uccisi; se pensiamo a Simionetta, l'ultima innocente vittima, la figlia del nostro collega Lamberti; se pensiamo anche a coloro, primo fra tutti il presidente Moro, membri del Parlamento e dei partiti, che hanno sacrificato la loro vita per mantenere alto il principio che i poteri occulti non devono prevalere ed ai tanti giovani morti solo perché preposti, nell'Arma dei Carabinieri e nella Polizia, alla nostra sicurezza collettiva ed all'ordine pubblico. Se pensiamo ad Ambrosoli e Croce, esponenti della libera avvocatura, che si sono sacrificati per fedeltà all'istituzione giustizia; ed ancora ai giornalisti Casalegno e Tobagi, che hanno pagato pure con la vita il diritto di difendere con i loro scritti le istituzioni repubblicane contro l'eversione. Penso infine ai tanti cittadini, come l'ing. Taliercio, che hanno sopportato anche la tortura perché il nostro rimanesse un Paese civile.

Noi speriamo naturalmente che la lunga fase di forte tensione sociale possa finire nei prossimi mesi ed anni. Ma speriamo soprattutto che lo Stato e le forze politiche che lo guidano siano in grado di troncare in maniera sempre più determinata le sedi occulte di potere senza consenso. Il terrorismo, la camorra, la mafia, le logge segrete, la criminalità degli affari, le varie brigate rosse e brigate grasse (secondo la definizione di un noto giornalista) non possono aver diritto di vita nella nostra democrazia, meno ancora diritto di potere.

Non siamo certo, in quanto magistratura ed istituzione giudiziaria, prigionieri della tentazione di essere gli unici protagonisti della lotta al potere senza consenso. Sappiamo di essere un'istituzione che deve stare al proprio

posto, capace di rispettare la propria specificità, capace di rispettare gli altri poteri dello Stato. Ma sarebbe ipocrita da parte nostra negare di essere un'istituzione, forse, troppo potente. Confessare il proprio potere è anche riconoscere di dovere assolutamente metterlo in consonanza con il potere degli altri. E noi siamo potenti: *a)* perché il carattere sempre più policentrico dei poteri italiani ha fatto sì che diminuisse il loro peso relativo, cosa che non è avvenuta per noi che restiamo quindi una sede unitaria di esercizio di potere; *b)* perché le grosse novità e le grosse tensioni che si sono andate accumulando negli anni hanno creato nuovi spazi per l'attività giudiziaria, quando non hanno spinto l'autorità politica ad investirci, quasi in termini di lega, di compiti anche delicati in comparti importanti della vita sociale (dal mondo del lavoro a quello della famiglia, al regime delle locazioni ed ancora); *c)* perché nel far fronte a questo complesso intreccio di nuovi compiti, abbiamo maturato una progressiva colleganza e convergenza professionale con le giurisdizioni amministrative italiane (Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Tribunali amministrativi regionali, Giustizia militare e Avvocatura di Stato) con le quali come Associazione da tempo ormai collaboriamo; *d)* perché gli strumenti che abbiamo a disposizione (penso all'esercizio dell'azione penale, all'emissione di mandati di comparizione e di cattura, alla stessa comunicazione giudiziaria) hanno una così forte immediatezza ed impressività sociale da rendere in pratica assolutamente "dipendenti", per la loro libertà e per il loro patrimonio, i cittadini di ogni livello e ceto rispetto all'esercizio del nostro potere; *e)* perché infine abbiamo saputo difendere l'autonomia istituzionale della magistratura dall'influsso di altri poteri più o meno istituzionali e più o meno scoperti. E non c'è nulla in un Paese come il nostro che sia pari all'autonomia come fattore di aumento del potere.

Ma è proprio questo confessare il proprio potere che è alla base della nostra responsabilità nei confronti di esso e della nostra determinata volontà di esercitarlo nei limiti della nostra Carta costituzionale. Basterebbe scorrere le relazioni che saranno lette in questo Congresso per capire quanta e quale "premura" noi magistrati abbiamo nei confronti di un corretto rapporto fra il nostro e l'altrui potere. Quando - come faremo nei prossimi giorni - concentriamo la nostra attenzione sulla posizione istituzionale del pubblico ministero, sull'attività politica dei magistrati, sugli incarichi extragiudiziari, sulla nostra stessa responsabilità nei confronti dei cittadini sottoposti al nostro giudizio, sulla costituzione del Tribunale della libertà, quando parliamo di tutto ciò sappiamo bene che il rapporto fra la magistratura e gli altri poteri è problema centrale dell'attuale momento civile di questo Paese. Ed è un problema che, come scrive giustamente uno dei relatori, non può esaurirsi nella reciproca rivendicazione dell'autonomia di un potere nei confronti dell'altro: «il rapporto fra la magistratura e gli altri poteri dovrebbe superare le polemi-

che e l'antagonismo di questo periodo e dovrebbe prevalentemente svolgersi nell'attivazione di momenti di collaborazione reciproca e nell'individuazione di una politica giudiziaria capace di far superare all'amministrazione della giustizia la crisi che la travaglia ormai da troppo tempo».

Su questo punto, sull'esigenza di rilancio, cioè, di una politica per la giustizia, delle riforme dell'ordinamento, dello sviluppo delle strutture noi siamo coscienti e concordi (tutti, senza eccezioni) ormai da lungo tempo. Ed onestamente, se abbiamo ammesso che siamo un'istituzione potente, si deve riconoscere che l'istituzione giudiziaria e la magistratura associata non sono così potenti da ottenere che si metta finalmente mano ad una seria politica per la giustizia. Quel che potevamo fare, in termini di approfondimenti e proposte, l'abbiamo fatto; oggi tocca alla classe politica e di governo stringere i tempi dopo tante temporanee fiammate ed illusioni.

Ed è giusto dire, come è stato detto, che in proposito contiamo molto su «una costante azione di stimolo del Consiglio superiore, nelle sue componenti laica e togata, che l'autorità del Presidente della Repubblica ed il potere di esternazione del vicepresidente possono far giungere agli altri poteri». Contiamo inoltre anche molto sul Ministro Guardasigilli, a cui va dato atto del costante impegno in un settore dell'amministrazione a dir poco difficile e che troppi tendono a rendere d'interesse marginale nonostante la sua grande rilevanza sociale. Contiamo sull'impegno della libera avvocatura, la cui collaborazione l'Anm ha sempre cercato. Contiamo sulla libera stampa che tante battaglie ha combattuto per la denuncia all'opinione pubblica della crisi della giustizia e per sollecitare rimedi.

Dobbiamo però renderci conto che solo un impegno unitario dei giudici, necessariamente unitario anche dell'Associazione, sarà determinante.

Se non vi sarà in tempi brevi una serie armonica di interventi di riforma e di politica dell'amministrazione della giustizia, noi magistrati siamo condannati a veder accentuata la nostra solitudine istituzionale e professionale. Sappiamo bene che per natura l'amministrazione della giustizia nel nostro Paese è mestiere solitario, perché non vogliamo turbamenti alla nostra autonomia e discrezionalità; non vogliamo interferenze esterne nel nostro modo di interpretare la legge ed i fatti; non vogliamo che ci siano commistioni nella nostra unica "dipendenza", che è quella di capire ed applicare la legge. Ognuno di noi è un'isola, è stato detto con felice espressione, ed il sistema giudiziario è quindi più un arcipelago che una piramide. Ma proprio questa caratteristica non gerarchica del sistema impone che l'amministrazione della giustizia abbia tutte le risorse e le razionalizzazioni necessarie per renderla efficace; altrimenti essa rischia di non avere neppure quella efficienza povera ed illusoria che hanno i sistemi burocratici e verticalizzati. Sistemi che alcuni, non a caso, ci vorrebbero imporre come modello di riferimento - anche

per dividerci in magistratura alta e bassa - magari servendosi, con una non corretta lettura, di note sentenze della Corte costituzionale.

La recente assemblea generale della Corte di Cassazione, convocata con rara sensibilità dal Presidente Berri, per gravissime preoccupazioni in ordine alla funzionalità della Suprema Corte, ha dimostrato in maniera esemplare con le sue conclusioni la volontà unitaria della magistratura italiana.

Noi chiediamo quindi una politica della giustizia non per aumentare il potere di una istituzione di uomini che vogliono vivere il loro potere in orgogliosa separatezza, ma proprio per non restare separati, isolati, in solitudine. Sappiamo infatti tutti che la solitudine spesso porta al pericolo di cadere nel protagonismo, anche politico, nell'incompetenza fantasmatica, nella stessa non serenità nei confronti del proprio convincimento. L'ho detto all'inizio: la paura e il desiderio del potere si intrecciano sempre nel cuore degli uomini e se talvolta qualcuno fra noi (molto meno di quello che generalmente si crede) ha usato la collocazione istituzionale a fini di potere, siamo i primi a deprecarlo apertamente. Ma la propensione comune dei magistrati italiani non è stata certo mai in tale direzione; l'ideale professionale e civile cui ci ispiriamo non è certo quello di combinare insieme potere e protagonismo personale, potere e collateralismo politico, ma invece quello di integrare, ogni giorno ed in ogni atto, umanità e senso della istituzione. Siamo in questo, senza retorica e ritualismo, eredi dei nostri colleghi uccisi in questi anni, tutti non uomini di potere o di parte, ma uomini di umanità e di istituzioni insieme.

Ora se qualcosa ha significato lo sforzo di superare la solitudine e la inquietudine che i magistrati hanno subito dopo quelle morti, questo qualcosa è stata la volontà di segnalare, anche per l'eredità dei nostri colleghi, alle forze politiche, espressione della sovranità popolare davanti alle quali ci inchiniamo con rispetto, la necessità di un loro impegno a far crescere questa nostra democrazia sviluppando uno Stato orientato in avanti alla collaborazione anche dialettica di tutti i poteri ed alla partecipazione dei cittadini. La crescita di una società moderna si realizza nel far vivere con fermezza e senza debolezze le istituzioni democratiche contro ogni potere senza consenso e superare con coraggio la soglia quotidiana dell'inquietudine individuale e collettiva.

Signor Presidente della Repubblica, parleremo quindi in questo XVII nostro Congresso di potere, non con paura o con desiderio ma con impegno civile e senso delle istituzioni.

Chiediamo a Lei, Signor Presidente, di essere, come ha sempre fatto, vicino alla magistratura per difendere la nostra indipendenza contro i poteri palesi ed occulti, ma Lei chiediamo anche, con determinazione ma con molta umiltà, di essere, come Presidente del Consiglio superiore della magistratura,

il più intransigente giudice della fedeltà e imparzialità di questa nostra scelta istituzionale.

XVIII Congresso nazionale Viareggio, 20-23 giugno 1985

Potere giurisdizionale e garanzie dei cittadini

di Alessandro Criscuolo

Ringrazio il Signor Presidente della Repubblica per le elevate parole che ancora una volta ha voluto rivolgere all'ordine giudiziario. Il rammarico di non averlo oggi tra noi è temperato, se non sopito, dal ricordo della costante attenzione che il Presidente Pertini ha sempre posto ai problemi della giustizia, del modo esemplare con cui ha interpretato il suo ruolo di primo garante della Costituzione e quindi dei valori di autonomia e di indipendenza dell'ordine giudiziario posti dalla stessa Costituzione a garanzia dei diritti dei cittadini. Ho poi il gradito onore di porgere a tutti gli intervenuti il saluto, non rituale ma sentito e cordiale, della magistratura associata. Ringrazio gli Enti e le Associazioni che con il loro patrocinio hanno contribuito alla riuscita del Congresso, nonché tutti coloro che con la loro opera si sono allo stesso fine prodigati. Un particolare, caloroso ed affettuoso ringraziamento, devo al Comitato organizzatore nella persona del suo instancabile presidente, consigliere Angelo Antuofermo, procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lucca, e degli efficientissimi componenti, i consiglieri Stefano Campo, Franco Carletti, Domenico Cupido, Alessandro Gini e Fiorello Pacini, che hanno compiuto in un arco di tempo peraltro molto ristretto un lavoro davvero enorme.

Farò una brevissima introduzione sul tema congressuale, senza la pretesa - ovviamente - di usurpare il ruolo dei relatori, ma al solo scopo di fornire un modesto contributo ad un dibattito che mi auguro ampio, esauriente e soprattutto costruttivo.

Il travaglio della nostra società in rapida trasformazione si riflette profondamente nell'istituzione giudiziaria che, per il suo ruolo assolutamente centrale nella soluzione dei conflitti (ormai non più soltanto individuali) è la più esposta a ricevere o a subire le conseguenze delle tensioni, degli scontri, delle lacerazioni innescate da tali conflitti, che essa peraltro deve comporre con l'ausilio di strumenti, normativi ed operativi, non solo del tutto superati ma anche completamente inadeguati.

Oggi è più forte che mai la tentazione di trasferir tutto, o comunque troppo, sulla magistratura. Non è più soltanto questione di supplenza, cioè di stimolo o sollecitazione più o meno surrettizia ad occupare spazi che altri poteri avrebbero dovuto gestire. Quella c'è ancora in tutto il suo spessore, e

discuterne è divenuto persino irritante dopo le infinite analisi cui il concetto in tante sedi è stato sottoposto. Ma ad essa s'è aggiunto un ulteriore fenomeno, che in un certo senso ne costituisce la proiezione e sul quale bisogna attentamente riflettere: se si esamina la storia giudiziaria degli ultimi quindici anni, è agevole riscontrare nella legislazione una ben precisa linea di tendenza, che s'è tradotta nel progressivo allargamento della sfera di discrezionalità del potere giurisdizionale, cui è stato imposto di ampliare via via i propri spazi d'intervento, oppure è stato commesso di operare secondo parametri così lati e generici da lasciare nella sostanza all'interprete il ruolo di confermare nel concreto il precetto alla situazione di fatto portata all'esame del giudice.

Gli esempi non mancano, così nel settore civile, come in quello penale: solo per menzionarne alcuni si può spaziare dall'art. 28 dello statuto dei lavoratori alla normativa recata dal nuovo diritto di famiglia (dove però almeno le scelte di fondo sono state compiute dal legislatore con una certa chiarezza), dai poteri in materia di provvedimenti restrittivi e di libertà personale alle disposizioni della legge n. 304 del 1982 sui cosiddetti pentiti del terrorismo, della legge n. 516 del 1982 sui reati fiscali, della legge n. 646 del 1982 (e successive modifiche e integrazioni) sulla repressione della criminalità organizzata.

Sia ben chiaro: non s'intende qui censurare le scelte compiute dal Parlamento nell'esercizio del potere legislativo. Si vuole soltanto sollecitare la consapevolezza sulle conseguenze che a tali scelte sono correlate. Ampliare oltre certi limiti la sfera di discrezionalità conferita al magistrato significa inevitabilmente render labile ed approssimativo il concetto di soggezione alla legge fissato nell'art. 101, comma 2, della Costituzione. Tale precetto ha, a nostro avviso, una duplice funzione: di garanzia perché, nel prescrivere che i giudici sono soggetti soltanto alla legge, esclude ogni altra forma di mediazione o d'intervento e ribadisce quindi la loro indipendenza nell'esercizio della giurisdizione; di controllo, perché la soggezione alla legge si traduce per il giudice in un preciso obbligo di osservanza che gli impone di mantenersi nei limiti espressi nella legge stessa, verificati e controllati con i precetti costituzionali.

È chiaro che quanto più tali limiti sono evanescenti tanto più il fisiologico rapporto legge-giudice viene a soffrirne e viene a mancare al secondo il principale punto di riferimento nell'esercizio della giurisdizione.

A codesta carenza, ed al conseguente eccessivo allargamento della sfera di discrezionalità, è da ascrivere, a nostro sommo ma fermo avviso, parte non trascurabile dello stato di malessere che si registra purtroppo nell'amministrazione della giustizia, e segnatamente nell'esercizio della giurisdizione penale, col rischio di alterare natura ed essenza di questa.

Altra parte di quel malessere dipende, invece, dalle valenze politiche di cui i provvedimenti giudiziari di un certo rilievo vengono da osservatori esterni alla magistratura troppo spesso caricati, come se il loro metro di valutazione fosse da ricercare non nelle leggi o nei principi generali del nostro ordinamento giuridico, bensì in convenienze o convinzioni politiche più o meno contingenti (quando non di partito o addirittura di fazione), adottate ed elevate al rango di principi guida e di verità indiscutibili.

E poi c'è il lungo, ormai estenuante elenco di riforme mancate, di riforme fallite, di interventi organizzativi attesi e non realizzati, di mezzi e di strutture tante volte richiesti e non ottenuti, il dramma di dover affrontare nelle attuali condizioni gli immani problemi posti da fenomeni sempre più vasti e articolati di criminalità organizzata, l'amara consapevolezza che, nonostante gli sforzi profusi senza risparmio, l'istituzione giudiziaria non riesce a rispondere adeguatamente alla domanda di giustizia che viene dalla società, dalla gente, dai cittadini.

I cittadini, appunto: che attendono troppo a lungo la definizione delle cause civili (bisognerà pure prima o poi riportare l'attenzione su questo settore essenziale per misurare i livelli di civiltà di un Paese); che a volte non riescono a cogliere l'iter logico e significativo di certi interventi giudiziari; che giustamente s'interrogano sulla difficoltà, specialmente nella conduzione dei grandi processi con centinaia d'imputati, di coniugare le insopprimibili esigenze di difesa e di garanzia con le pur valide necessità di difesa sociale; che vedono ancora l'emergenza prevalere ed assorbire cospicue energie, mentre tante realtà processuali - magari non clamorose ma dietro le quali pur vi sono diritti lesi, torti non riparati, danni non risarciti - non riescono a trovare soluzione in tempi accettabili.

Avendo come principali interlocutori proprio i cittadini che sono i naturali destinatari del servizio giustizia, l'Associazione nazionale magistrati con questo suo XVIII Congresso ha voluto sollecitare un ampio e costruttivo dibattito sulla problematica di scottante attualità qui sopra per grandi linee accennata.

Sappiamo bene che la strada per migliorare l'attuale stato di cose è lunga, aspra e piena di ostacoli; ma siamo altrettanto convinti che - al di sopra di sterili recriminazioni e vuote polemiche - essa potrà essere percorsa fino in fondo se non mancherà il contributo di pensiero e di azione dovuto da coloro che, pur nel naturale e legittimo pluralismo ideologico così all'esterno come all'interno dell'ordine giudiziario, hanno a cuore la credibilità dell'istituzione giudiziaria, che è poi componente essenziale della credibilità dello Stato.

XIX Congresso nazionale Genova, 18-21 novembre 1987

Valori e garanzie della giurisdizione Responsabilità del magistrato Ruolo dell'Associazione nazionale magistrati

di Alessandro Criscuolo

Riprendere il filo del discorso sui problemi della giustizia in Italia diventa sempre più difficile. Non si tratta di difficoltà correlata al fatto che quei problemi sono ontologicamente complessi e richiedono quindi riflessione, studio, approfondimento insieme con concretezza e capacità operativa, in quella che dovrebbe essere una felice sintesi tra pensiero e azione. Ciò è vero ma non può demotivare chi avverte l'impegno morale e civile di adoprarsi per contribuire a dare a questo Paese un servizio giudiziario adeguato ai diritti, alle ragioni, alle speranze dei cittadini. La difficoltà di cui parlo è invece di segno diverso: si riferisce alla sensazione d'inutilità e di impotenza che a volte coglie chi da troppo tempo si misura nel quotidiano con i problemi della giustizia là dove essi si presentano nella forma più drammatica, cioè nelle aule delle preture, dei tribunali, delle corti ove si deve constatare che il correre del tempo non fa compiere molti passi avanti sulla strada delle soluzioni e si devono invece registrare iniziative del tutto incongrue rispetto alle dimensioni e allo spessore di quei problemi.

In tale contesto è forte la tentazione di presumere che non ci sia una volontà reale di migliorare il servizio giustizia nel nostro Paese, che non ci sia in chi esercita il potere politico un interesse serio ad intervenire in questo essenziale settore dell'ordinamento statale. Poi però ad una simile tentazione, per quanto essa possa sembrar giustificata dal pessimismo della ragione, e da un esame per l'appunto ragionato di tante vicende ed esperienze che hanno scandito la vita giudiziaria italiana in tempi recenti e meno recenti, subentra un'esigenza: quella di render comunque una testimonianza, di conservare desta un'attenzione, di tener vivo un impegno sulle grandi tematiche della giustizia, e della giurisdizione attraverso cui essa si esercita, soprattutto allo scopo di evitare che il ministero giudiziario - che, per usare parole care a Calamandrei, dovrebbe essere appunto impegno costante di vita per chi lo esercita - si trasformi invece in più o meno svogliato disbrigo di pratiche burocratiche. È in questo spirito che oggi ci presentiamo a congresso per trattare dei valori e delle garanzie della giurisdizione. Uno spirito co-

struttivo, dunque, che non intende alimentare polemiche sterili e fini a se stesse, che neppure però vuole tacere cose che vanno dette perché mai come in questo momento si avverte la necessità, ed anzi il dovere, di parlar chiaro; che è nutrito da un'ambizione, e da una speranza: l'ambizione è quella di contribuire ad una positiva riflessione su tematiche centrali per la vita civile e sociale del Paese, in una fase politica nella quale bisognerà per forza adottare decisioni operative se non si vuole assistere alla paralisi progressiva della giustizia; la speranza è che nelle competenti sedi politiche maturi la consapevolezza che senza un grande programma di riforme non sarà possibile uscire dalla crisi.

I valori della giurisdizione, almeno quelli ad essa essenziali, sono scritti in Costituzione o da essa si desumono: autonomia e indipendenza del magistrato, sua soggezione soltanto alla legge, inamovibilità (a garanzia dell'indipendenza), pari dignità delle funzioni, terzietà e quindi imparzialità del giudice. Sono valori chiari, espressione di un ordinamento democratico retto dal principio di legalità (senza il quale non può esserci stato di diritto). Corollario di tale principio è il controllo di legalità demandato al giudice che non potrebbe validamente esercitarlo se il suo ruolo non fosse ispirato e definito da quei valori. Eppure, ad onta della loro chiarezza, nonostante il fatto che ormai da quarant'anni essi vivano nel patrimonio spirituale della nostra Repubblica, bisogna dire che sono tuttora insidiati. Non è sicura in particolare l'indipendenza del giudice, presupposto fondamentale di tutti gli altri valori, presidio indispensabile delle libertà dei cittadini. Attenzione: parlare d'insidia per l'indipendenza del giudice non vuol dire ipotizzare necessariamente un disegno politico volto a vulnerarla. Certo, esistono, sono percepibili progetti o almeno tentazioni di neogovernabilità che, quasi auspicando una seconda repubblica, lasciano intravedere una sorta d'insofferenza per il controllo di legalità demandato alla magistratura, ponendone in forse ruolo e prerogative.

Ma, anche senza pensare ad un vero e proprio disegno politico, si rischia d'indebolire l'indipendenza della giurisdizione anche attraverso un metodo erroneo e distorto di affrontare i problemi della giustizia, quale per esempio si è esternato con la recente iniziativa referendaria sulla responsabilità civile del magistrato; un metodo che, partendo da affermazioni semplicistiche ed improprie, saltando a piè pari tutta la complessità di cui è stato caricato nel corso degli anni l'esercizio della giurisdizione, ha fatto perdere di vista i termini reali dei problemi, innescando un meccanismo le cui conseguenze sono oggi imprevedibili, ma che comunque rischia d'incidere addirittura sul ruolo di terzietà del giudice.

Le questioni della giustizia non si affrontano e non si risolvono a colpi di referendum. C'è una grave crisi della legge, o piuttosto della funzione legi-

slativa, di cui occorre farsi carico, perché è attraverso la soggezione del giudice alla legge che si evitano e si correggono le disfunzioni e le distorsioni che si lamentano e si registrano nell'attività giudiziaria. Bisogna evitare, o almeno ridurre, l'eccesso di delega al giudiziario che ha caratterizzato in misura sempre più massiccia la legislazione degli ultimi anni. Siamo consapevoli che in una società complessa e in rapida trasformazione come la nostra anche la magistratura deve fare la sua parte, di fronte alla complessità sociale con cui tutte le istituzioni devono confrontarsi. Ma una cosa è dare al giudice regole e direttive chiare, progressivamente adeguate alla luce dell'emergere di nuovi diritti e di nuove realtà, e chiedergli poi di disciplinare nel concreto i conflitti intersoggettivi utilizzando l'insostituibile strumento interpretativo in funzione promozionale nel quadro dei grandi principi costituzionali; ben altra cosa è lasciarlo con strumenti vecchi e inadeguati, magari concepiti in contesti storici e politici completamente diversi (come il cpp), allargare a dismisura gli spazi di discrezionalità (un esempio emblematico: la legge n. 304 del 1982 sui c.d. pentiti del terrorismo), rinviare all'infinito riforme pur tante volte definite indifferibili, e poi sull'uso di quegli strumenti, sull'impiego di quella discrezionalità non già muovere critiche sempre legittime ed anzi doverose, ma avviare una vera e propria campagna di delegittimazione culminata con un referendum tramite il quale si è cercato di far credere all'opinione pubblica che le disfunzioni della giustizia fossero almeno in misura consistente da ascrivere alla presunta irresponsabilità dei magistrati.

Ancora: da quanti anni si lamentano e si denunciano le gravissime carenze di struttura in cui l'amministrazione giudiziaria versa? Eppure l'art. 110 della Costituzione recita che, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della Giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. È stata mai attivata la responsabilità politica che questo chiaro precetto costituzionale indiscutibilmente sottende? Possiamo considerare senza significato il fatto che, mentre da anni la magistratura è al centro di una contestazione continua, mentre il Csm è stato anch'esso oggetto di un'iniziativa referendaria puntata sul suo sistema elettorale, nessuno finga di ricordare che un ruolo e una responsabilità preminente nella crisi della giustizia spettano anche al governo e quindi al potere politico? Oggi siamo al punto che per rendere giustizia nel settore civile - nel modo insoddisfacente in cui è possibile farlo - è necessario passare attraverso una serie di disapplicazioni di regole processuali perché, se queste dovessero trovare esatta applicazione, si giungerebbe *illico et immediate* alla paralisi completa. È un fenomeno macroscopico nel processo civile, presente in qualche misura anche nel processo penale, non certo di questi anni o di questi giorni. Qui non c'entrano le varie emergenze che si sono susseguite. Si tratta di un fenomeno risalente ai primi anni Cinquanta, non

ignoto (voglio credere) anche al più disattento dei legislatori, ma per il quale nell'arco di quasi quarant'anni non è stato fatto nulla non solo in termini di adeguamento normativo, ma soprattutto per le paurose carenze che affliggono gli uffici giudiziari e che sono - quelle sì - da terzo mondo.

Si potrebbe continuare ricordando le varie supplenze ed emergenze di cui è costellata la vita giudiziaria di questo Paese, le difficoltà enormi che s'incontrano nel concreto esercizio della giurisdizione, i problemi posti nel settore penale dalla grande criminalità organizzata, quelli posti nel settore civile dalla domanda di giustizia sempre più pressante e articolata. Ma non è mia intenzione usurpare le funzioni riservate ai relatori.

Mi limito a dire che il discorso sulla responsabilità civile del magistrato, introdotto nel modo improprio che s'è detto, non può essere isolato dal più ampio contesto in cui andava posto e che qui è stato solo in minima parte accennato. Oggi è precisa responsabilità del Parlamento approvare nei termini previsti una nuova disciplina della responsabilità civile del magistrato, contemperando le due esigenze tante volte segnalate, cioè la tutela dei diritti del cittadino ingiustamente leso e l'indipendenza della giurisdizione. Se ciò non dovesse avvenire, le conseguenze sull'andamento del servizio giustizia sarebbero di estrema gravità e questo nessuno ha il diritto d'ignorarlo. Ma se la vicenda referendaria dovesse ridursi a tanto, resterebbe sicuramente elusa l'unica lettura in positivo che di essa è possibile fare, ossia l'ansia di rinnovamento che da molte parti si è ritenuto di cogliere dietro il risultato della consultazione. Il vero problema sta tutto qui. Non bastano più interventi episodici, occasionali, frammentari. Occorre una politica della giustizia che si basi su un programma globale e che ponga mente, da un lato, alle riforme sul piano normativo, dall'altro agli interventi sul piano delle strutture e cioè del personale, delle dotazioni, dei mezzi. Occorrono adeguati stanziamenti (altro che i tagli previsti nella legge finanziaria) ma soprattutto occorre che tali stanziamenti siano adeguatamente impiegati. Occorrono insomma tante cose, che non possono esser fatte tutte subito, onde è indispensabile darsi carico delle priorità e delle gradualità: questo significa appunto politica della giustizia, quella politica che finora è mancata.

Ma c'è un altro aspetto che non può esser passato sotto silenzio e che riguarda la magistratura, anzi i magistrati, ciascuno in quanto portatore ed espressione di quel potere diffuso che è la giurisdizione. Quando si parla di garanzie della giurisdizione si intende dire (o almeno così intendo io) che il magistrato deve essere il primo garante dei diritti e delle libertà dei cittadini. Non giudice di lotta, dunque, non giudice di scopo, ma giudice e basta, la cui funzione non è quella di combattere contro questo o quel fenomeno, ma di render giustizia secondo le regole del processo e nel rispetto di tali regole. Abbiamo già segnalate le carenze del legislatore nel dare o nel rinnovare tali

regole. Abbiamo ora il dovere di dire che c'è una parte cui nessun legislatore - per quanto attento, preciso e dettagliato sia - potrà mai giungere ed è la coscienza del giudice. Essa deve alimentare in lui la continua consapevolezza della difficoltà della sua funzione, che persegue necessariamente ed istituzionalmente un fine di giustizia e di verità attraverso il processo. Le disfunzioni che si sono registrate nell'uso del potere di coercizione hanno indubbiamente destato allarme nell'opinione pubblica (al di là delle strumentazioni che ci sono state), le cadute di legalità devono costituire all'interno dell'ordine giudiziario motivo di attenta riflessione, riprendendo e sviluppando il discorso utilmente avviato al Congresso di Viareggio, senza alcuna tentazione corporativa ma con la consapevolezza che anche in tal modo si difende e si rafforza la credibilità dell'istituzione e quindi se ne difende l'indipendenza.

In un quadro così complesso e articolato, il ruolo dell'Anm è destinato ad assumere importanza sempre maggiore. Negli anni passati essa ha visto accresciuta la sua capacità propositiva esterna e potenziata la sua soggettività. Da qualcuno è stato detto che essa sarebbe diventata un vero e proprio soggetto politico. L'espressione è ambigua e va perciò precisata, a scanso di equivoci. Si deve escludere nel modo più fermo e tassativo che l'Associazione possa trasformarsi in una sorta di partito dei giudici, antagonista o collaterale o in qualsiasi modo inserita nel sistema dei partiti. Ma essa deve certamente rendersi portatrice e interprete delle tante esigenze che la complessità dell'esperienza giuridica e giudiziaria oggi sollecita, e per far ciò non può isolarsi ma deve saper mantenere un continuo colloquio con tutti i centri di riferimento istituzionali e sociali interessati alle problematiche della giustizia. In questo senso, e solo in questo, essa può esser definita soggetto politico, ovviamente e in via esclusiva sui temi della giustizia, in ordine ai quali occorre lavorare molto per far crescere la cultura istituzionale nel nostro Paese, come proprio la vicenda referendaria s'è incaricata di dimostrare, con le approssimazioni, le distorsioni, a volte i veri e propri errori di grammatica giuridica che l'hanno caratterizzata.

L'Associazione deve far capire alla gente che i valori e le garanzie della giurisdizione non sono categorie esoteriche riservate ad una cerchia ristretta di addetti ai lavori, ma sono prerogative di tutti i cittadini che come tali devono concepirle, conoscerle e difenderle. Deve chiedere con forza al Parlamento e al Governo di fare fino in fondo la loro parte, nell'ambito dell'assetto costituzionale previsto per l'ordine giudiziario e rifiutando forme più o meno surrettizie di burocratizzazione che per esempio certe letture dell'art. 28 Cost. sottendono, come se in Costituzione non fossero scritti anche gli art. 101 e segg. Deve spiegare quanto c'è di strumentale o di culturalmente arretrato nella polemica sulla cosiddetta politicizzazione, che tenta

di far passare per una sorta di correntismo partitico quello che è invece un pluralismo reale presente nell'ordine giudiziario e che è stato fattore fecondo di crescita ideale e professionale. Certo, anche le correnti dell'Anm registrano cadute, debolezze, disfunzioni. Ma la ricetta giusta è quella di curare codesti mali senza compromissione dei principi, non già quella di riportare la magistratura ad un blocco omogeneo funzionale agli interessi del potere dominante, come talune ventilate riforme del sistema elettorale per il rinnovo del Csm ad esempio lasciano intravedere.

Deve poi, l'Associazione, mantenere un contatto continuo ed efficace con tutti i colleghi, potenziando molto più di quanto è avvenuto finora la vita associativa nei singoli distretti e rafforzando la partecipazione. La magistratura, che da anni è nella tempesta, vive oggi un momento particolarmente travagliato della sua esperienza. Ma quando si ripenserà a questo periodo della nostra storia morale e civile con mente sgombra da pregiudizi, non potrà essere negato il contributo importante che essa ha saputo dare al consolidamento delle istituzioni democratiche; un contributo che ha purtroppo registrato la perdita di tanti nostri colleghi ed amici caduti nel perseguimento di un ideale di giustizia. È un grande patrimonio morale, che abbiamo il dovere di preservare, e dal quale in ogni momento possiamo attingere forza sufficiente per continuare nello studio, nell'impegno, nel lavoro non per esercitare un potere ma per rendere un servizio nell'interesse della comunità di cui siamo parte.

XX Congresso nazionale Perugia, 6-9 dicembre 1989

La giustizia per il cittadino: professionalità, indipendenza, responsabilità dei magistrati e Consiglio superiore della magistratura

di Raffaele Bertoni

1. Questo Congresso si svolge in un momento in cui la crisi della giustizia si è fatta ancora più grave di quanto non fosse allorché si tenne il nostro precedente Congresso all'indomani del referendum. C'era allora la speranza che il voto popolare potesse servire a mettere in moto un processo di riforme capace di creare le condizioni di una giustizia efficiente, libera e insieme responsabile, imparziale ed eguale per tutti. Questa speranza purtroppo sembra andata in fumo. In questi anni, infatti, i problemi della giustizia sono rimasti all'ordine del giorno, in tutto il loro spessore, ma in pratica non si è fatto niente per avviarli a soluzione e nemmeno si è approfittato dell'occasione di una magistratura disposta ad affrontare il confronto con il potere politico in termini nuovi rispetto al passato, senza il pregiudiziale rifiuto, laddove ci sono, delle proprie responsabilità e senza la suggestione di tentazioni o condizionamenti corporativi.

La magistratura ha preso atto che il risultato del referendum è stato anche espressione di un diffuso giudizio di sfiducia del popolo nei suoi giudici. E in realtà non si può certo dire che tutti indistintamente i magistrati sono buoni magistrati. Accanto alla grande maggioranza di giudici che fanno in silenzio il loro dovere, fino al limite del sacrificio personale, ci sono magistrati che non meritano eguale rispetto. Accanto ai tanti che lavorano, c'è il pigro e l'ignavo. Accanto a chi amministra giustizia con il rigore assoluto dell'imparzialità e dell'indipendenza, ci sono alcuni pronti a chiudere un occhio o tutti e due, e qualche volta a causa di sudditanze esterne più o meno occulte. Non sempre inoltre la preparazione professionale dei magistrati corrisponde all'esigenza che la domanda di giustizia dei cittadini abbia una risposta accettabile. E c'è pure chi manca dell'equilibrio necessario per un mestiere difficile, quasi impossibile com'è il nostro: così come c'è qualcuno che invece di cercare soltanto di fare bene il proprio lavoro, si preoccupa soprattutto di pubblicizzarlo.

Tutto questo però non significa che ci siano oggi in Italia due magistrature, una buona e una cattiva, una affidabile e l'altra no. Meriti e colpe, capacità e debolezze si intrecciano tra loro e riguardano o possono riguardare cia-

scuno di noi e ciascuno perciò deve essere ben cosciente che le sue personali insufficienze possono essere, e sono nei fatti, causa di discredito per la magistratura intera. Se non fosse così, nessuno avrebbe il diritto di spartire torti e ragioni, e meno che mai lo avrei io, che sono troppo abituato ad osservarmi e a guardare quanto povera sia la mia umanità, per poter disprezzare o colpevolizzare gli altri.

In effetti l'autocritica deve essere ed è il risultato di una riflessione collettiva ed unitaria: ed è appunto questa consapevolezza comune che abbiamo dei nostri limiti e delle nostre carenze che ci ha permesso in passato e deve permetterci ora, in questo Congresso, di individuare insieme una via di uscita capace di liberarci delle nostre insufficienze e di fare emergere nello stesso tempo, in tutte le sue articolazioni, la tavola dei valori che consideriamo propri della giurisdizione, così come noi la intendiamo. La magistratura, nel momento in cui non esita a riconoscere i propri errori e le proprie colpe, e in cui concordemente proclama di volersene affrancare, ha anche il diritto, io credo, di proporre o meglio di riproporre con forza sempre maggiore quelle che ad essa sembrano le soluzioni più adeguate della crisi attuale della giurisdizione. Non c'è in questo nessuna volontà di scontro con le altre istituzioni e più in generale col mondo della politica: c'è al contrario il desiderio sincero di continuare sulla strada del dialogo, perché sia possibile un confronto franco e senza riserve mentali sull'aspetto che la giustizia deve avere in Italia nei prossimi anni. Quello giudiziario è un sottosistema rispetto al più generale sistema politico ed indubbiamente spetta ai rappresentanti della sovranità popolare apprestare i mezzi ritenuti più idonei per risolvere, insieme a tutti i problemi che interessano il Paese, anche quelli della giustizia. E tuttavia io penso che in un Paese democratico come il nostro, caratterizzato da un radicale pluralismo sociale e istituzionale, i giudici siano naturalmente legittimati a interpretare e quindi a testimoniare, proprio perché li vivono in prima persona, nella loro esperienza quotidiana e diretta, gli interessi e le aspettative dei singoli e della collettività di fronte all'esercizio della giurisdizione. Muovendo da questa esperienza, la magistratura nel suo complesso rimane attestata su quel progetto per la giustizia che le è sempre apparso il più conforme ai precetti costituzionali e insieme il più idoneo a dare soddisfazione a quegli interessi e a quelle aspettative. È un progetto peraltro che trova ampi consensi al di fuori della magistratura e allora si può ben pretendere che di esso si discuta con chiarezza perché si accerti fino a che punto alle dichiarazioni di intenti corrisponda la volontà di trasformare le parole in fatti. I magistrati stanno dimostrando di avere definitivamente abbandonato logiche manichee, sanno benissimo di non essere i depositari di tutte le virtù e sanno pure che i vizi e gli errori non sono soltanto degli altri: ma appunto perché è disponibile al confronto più spietato sui propri atteg-

giamenti, la magistratura non fa nient'altro che il suo dovere, quando denuncia le colpe e le inadempienze del potere politico, quando sollecita gli interventi necessari per una giustizia migliore, quando richiama gli organi istituzionali all'adempimento degli obblighi che ad essi impongono la Costituzione e le leggi, finché non siano modificate.

2. Due anni fa, nel precedente Congresso di Genova, dissi che più o meno sotterraneamente sembrava farsi strada, in alternativa a quello che c'è, proprio il progetto di una magistratura in qualche misura subalterna al potere politico: questa subalternità sarebbe ovviamente strutturata in forme diverse dal passato, ma comunque tali da consentire alle direttive del potere di governo di arrivare ai giudici, così da fare della giurisdizione un luogo di mediazione e di impedire quindi di funzionare come un'efficace barriera contro scelte arbitrarie e prevedibili disparità di trattamento. Il ministro Vassalli rispose che se vi fossero stati segni consistenti di un simile progetto, bisognava sforzarsi di cancellarlo sul nascere e che lui comunque continuava a vedere nella giustizia una garanzia ineliminabile di legalità e di eguaglianza. Sono proprio questi i caratteri essenziali in cui si riassume il progetto nel quale la magistratura si riconosce, il progetto appunto di una giustizia capace di controbilanciare gli altri poteri, mediante la funzione di controllo della legalità: di una giustizia che, a questo fine, più e meglio di quanto non avvenga oggi, sia messa in grado di esprimersi in tutta la sua latitudine, e con tutta la forza necessaria, per essere effettivamente eguale nei confronti di tutti.

Nessuno, conoscendo l'uomo, può dubitare della lealtà del ministro Vassalli: ma in questi ultimi tempi è divenuto esplicito e dichiarato l'intento di alcune forze politiche di limitare o comprimere le autonomie istituzionali. Oggi, nel nostro Paese, la democrazia si regge sul consenso popolare ed anche su un sistema di controlli reciproci tra poteri autonomi ed è indubbio che la posizione assicurata alla magistratura è una delle espressioni più significative di questo assetto istituzionale: ma è pure evidente che l'autonomia dell'ordine giudiziario è il luogo di minore resistenza per chi spinge verso riforme istituzionali che facciano del potere di governo la sede di decisione a cui tutte le altre dovrebbero essere coerenti. Ed infatti si fanno sempre più frequenti i messaggi, le dichiarazioni, i discorsi che esplicitano la tendenziale volontà di omologare la giurisdizione al blocco di potere dominante, in modo che cominci di qui la fine del pluralismo istituzionale, con il pericolo ulteriore che ne rimanga travolto anche quel pluralismo sociale che da sempre è una delle caratteristiche peculiari della nostra democrazia.

Per cancellare sul nascere questo tentativo, come dice il Ministro, non bastano purtroppo la buona volontà e le parole di Vassalli. Per farlo davvero, non v'è altra via che quella di salvaguardare ed anzi di esaltare la giurisdi-

zione come momento di controllo della legalità, dando attuazione a tutte quelle provvidenze e a tutte quelle riforme che appaiono indispensabili perché la giustizia possa funzionare con efficacia, in forme e con contenuti accettabili per i cittadini, senza distorsioni o condizionamenti e nel pieno rispetto del principio di eguaglianza di tutti di fronte alla legge.

Su questa via, a parere di tutta la magistratura, esistono oggi quattro passaggi obbligati: *a)* il potenziamento e la verifica delle capacità professionali dei giudici; *b)* la difesa o meglio lo sviluppo dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura; *c)* una disciplina severa e coerente della responsabilità dei magistrati; *d)* infine l'efficienza della giustizia. Purtroppo su tutti questi punti, le risposte del potere politico sono carenti, equivoche e contraddittorie.

3. Si è fatta più evidente, negli ultimi anni, l'esigenza che diventi sempre maggiore la capacità professionale dei giudici, e non solo sul versante dell'informazione e della cultura giuridica. Tutti pensano, o almeno dicono, che è anzitutto necessario, in conformità delle proposte da tempo avanzate dall'Associazione e dal Csm, un sistema di reclutamento dei magistrati capace di assicurare un accertamento approfondito della preparazione, dell'equilibrio e in genere delle doti complessive dei candidati. Occorre d'altra parte che siano apprestate norme e mezzi che consentano un potenziamento ed una verifica costante della professionalità dei magistrati, non solo all'inizio ma anche nel corso della loro attività, in modo che ciascuno possa dare in ogni momento al suo mestiere di giudice la forma e i contenuti più adeguati alle esigenze, tanto diverse da quelle del passato, che la società esprime.

In questa direzione sono stati elaborati nel corso degli anni molti progetti, ma nessuno ha avuto fortuna. Da oltre un anno, la Commissione Giustizia della Camera ha approvato un disegno di legge che sostituisce alle attuali promozioni automatiche controlli periodici della laboriosità e delle attività dei singoli e che inoltre subordina il conferimento dei diversi uffici e delle diverse funzioni, in cui si articola la funzione giudiziaria, all'accertamento rigoroso della capacità professionale degli aspiranti. Purtroppo però quel progetto è fermo al palo di partenza, quando invece sarebbe indispensabile accelerarne l'approvazione e magari arricchirlo con la previsione di criteri di controllo più rigidi e con l'esclusione di ogni forma di carriera, anche soltanto economica, per i magistrati che non superino le prescritte valutazioni. Al contrario, stando alle voci che escono da via Arenula, sembra addirittura profilarsi la possibilità di un reclutamento straordinario dei magistrati, realizzato mediante procedure diverse da quelle, già palesemente insufficienti, dell'attuale sistema di concorso. Sarebbe un colpo mortale e definitivo alla credibilità della giustizia. Francamente mi stupisce che il ministro Vassalli e

il Presidente Andreotti non smentiscano una volta per tutte le voci che circolano, e ugualmente mi meraviglia che un'ipotesi del genere non susciti, insieme alla nostra, l'indignazione di tutti, essendo evidente che l'eliminazione delle prove scritte di concorso farebbe cadere quella barriera dell'anonimato, che costituisce oggi l'unica, effettiva garanzia di imparzialità contro il fiume di raccomandazioni, di privilegi, di discriminazioni e di possibili, pericolose lottizzazioni, che altrimenti scorrerebbe inarrestabile.

4. Non ci può essere vera giustizia, se non sia assicurato l'indipendente esercizio della giurisdizione. È convinzione comune perciò che il giudice deve essere soggetto soltanto alla legge, e non solo perché lo prescrive la Costituzione, ma perché l'osservanza della legge è l'unico strumento che consente al giudice di sfuggire ad altre soggezioni, di affrancarsi da antiche e nuove servitù, di liberarsi dalle sue stesse passioni. Anche qui però le parole sono diverse dai fatti, perché non si provvede a trovare i meccanismi necessari per spezzare i cordoni impropri che possono legare, e qualche volta effettivamente legano, i giudici a centri di potere, perché al contrario si attuano o si propongono riforme capaci di limitare l'indipendenza dei magistrati. Così è anzitutto per quanto riguarda le proposte di revisione della struttura del Csm. L'attuale composizione del Consiglio assicura la sua autonomia rispetto a schieramenti politici precostituiti e perciò è proprio attraverso questa autonomia e dunque in virtù del peso determinante che vi esercitano i componenti magistrati che il Consiglio può garantire, ovviamente nell'interesse dei cittadini, l'indipendenza esterna dell'ordine giudiziario. Di conseguenza, ogni riforma che tendesse ad aumentare i componenti di estrazione politica rispetto a quelli eletti dai magistrati consegnerebbe il Consiglio nelle mani dei partiti, lo trasformerebbe davvero in un vertice politico della magistratura. E forse non dico troppo se dico che, in un Paese in cui perfino la sanità viene amministrata secondo logiche di partito, è ancora interesse di tutti che almeno la giustizia rimanga libera, nei limiti in cui oggi lo è, dai vincoli letali della partitocrazia. E non si pecca forse di ipocrisia se si fa credere che le disfunzioni del Consiglio dipendono dall'attuale legge elettorale dei componenti magistrati? Questo della modifica della legge elettorale è certamente un problema che l'Associazione è pronta ad affrontare con la massima disponibilità: ma deve essere chiaro che non sono riforme di questo tipo che possono garantire il corretto funzionamento del Csm. A questo scopo sarebbero necessari interventi di tutt'altro segno, diretti ad evitare che il Consiglio sia costretto a muoversi e a decidere senza potersi giovare di precise indicazioni legislative sia per ciò che riguarda i limiti dei suoi poteri sia per quanto attiene ai contenuti dei vari provvedimenti che deve prendere rispetto ai singoli magistrati. Sul punto però non si fa nulla e nemmeno si riesce

ad approvare la legge sui Consigli giudiziari, che, col potenziamento delle funzioni di questi organi, aiuterebbe il Csm ad esercitare in termini più adeguati ed efficaci i poteri di propria competenza.

Su un altro versante, è fuori discussione che la gente non tollera il giudice politicizzato, che sia o possa anche soltanto apparire guidato da una preconcetta parzialità per i vincoli che lo leghino a organizzazioni politiche o per la situazione in cui si trovi di poter subire condizionamenti o pressioni. Per evitare inconvenienti del genere, il disegno di legge che vieta l'iscrizione dei magistrati ai partiti è un primo passo avanti, di per sé apprezzabile; ma molte altre cose, sulla stessa via, si dovrebbero fare e non si fanno: in primo luogo quella di trovare i mezzi per troncare ogni forma di rapporto dei giudici con la politica militante, e ciò con riguardo non solo ai partiti di opposizione, ma anche a quelli di governo e poi per vietare ai magistrati tutti quegli incarichi giudiziari, a cominciare dagli arbitrati, che possano appannarne l'imparzialità.

Non si può infine fare a meno di aggiungere che la giusta esigenza di favorire la mobilità dei magistrati sul territorio e tra i diversi uffici non può essere soddisfatta con provvedimenti che incidano sul principio di inamovibilità, trasformando i giudici in birilli, in venditori ambulanti di giustizia.

5. Collegato al tema dell'indipendenza è quello della responsabilità. Da tempo l'Associazione chiede una nuova normativa sulla responsabilità disciplinare, ma il disegno di legge in materia è fermo a Montecitorio da più di un anno. Eppure, se davvero si vuole, come si dice, punire severamente i magistrati che sbagliano, evitare zone franche e insieme tutelare l'onore di chi sia ingiustamente denigrato, occorre dar vita ad un preciso codice deontologico, così come appunto fa la legge all'esame del Parlamento, mediante la tassativa previsione di specifiche fattispecie di illecito disciplinare. Attualmente, l'estrema genericità delle norme vigenti si presta ad applicazioni distorte, in quanto le maglie larghe della legge consentono salvataggi ingiustificati o inammissibili persecuzioni oppure determinano l'impossibilità di dimostrare la responsabilità dell'incolpato. L'elenco degli illeciti eliminerebbe questo inconveniente e d'altra parte la previsione dell'obbligatorietà dell'azione disciplinare per il Procuratore generale impedirebbe ingiuste discriminazioni. Tutti coloro che si rendessero colpevoli degli illeciti previsti, non potrebbero sfuggire alla punizione. Sarebbero puniti, tra gli altri, i magistrati che parlano dei processi che fanno: e quando sbagliano, dovrebbero essere puniti anche i magistrati che contano e che talora contano proprio perché strumentalizzano la loro funzione e i loro alti seggi, per guadagnarsi facili popolarità o, peggio, per fini meno confessabili. In più, con un repertorio di norme scritte a disposizione, la Sezione disciplinare del Csm non potrebbe

essere accusata, come tante volte avviene oggi, di decidere i casi portati a sua conoscenza, secondo logiche politiche e non giuridiche; sicché non si comprende perché non si fa la riforma, se non si vuole pensare che, col sistema vigente, si cerca di mantenere i giudici nel limbo dell'incertezza, per riservarsi altresì l'arma della denigrazione contro la Sezione disciplinare ed il Csm.

6. Sulla questione dell'efficienza, l'Associazione ha avanzato in questi anni e specialmente negli ultimi tempi precise richieste di interventi diretti a incidere sulle strutture dell'apparato giudiziario. Non c'è stato nessuno tra coloro a cui queste richieste sono state rivolte che non le abbia riconosciute ragionevoli e meritevoli di trovare immediata attuazione. Eppure di tutto ciò che si è promesso si è fatto ben poco; e oggi si è arrivati al punto, come tutti possono constatare con i loro occhi, che non ha quasi più senso parlare di giustizia. I giudici, con tutta la buona volontà che li anima, non possono tenere dietro ai loro impegni con la dovuta rapidità, poiché sono costretti a lavorare in condizioni praticamente impossibili: e la crisi è diventata così profonda che coinvolge l'apparato giudiziario non solo ai livelli più alti, ma anche, con danni gravissimi per tutti i cittadini, ai livelli minimi delle comuni controversie, delle più semplici vertenze, in una parola nell'amministrazione della giustizia quotidiana.

Il ministro Vassalli che, per Costituzione, è responsabile dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, dice ormai esplicitamente che non è in grado, pur avendone l'intenzione, di portare avanti in tempi brevi una politica di risanamento, e ciò a causa degli ostacoli di ogni genere che incontra sulla sua strada. Qui però nessuno intende fare processi alle persone e tanto meno al ministro Vassalli. Si vuol dire soltanto che chi ha il dovere di provvedere deve trovare il modo per farlo. Se gli ostacoli sono di origine parlamentare, basterebbe impegnare politicamente la maggioranza sui problemi della giustizia, così come si è fatto e si continua a fare per tante altre questioni, spesso di minore importanza. Se quegli ostacoli invece trovano causa nelle insufficienze della burocrazia ministeriale, oggi formata in gran parte da magistrati, nulla impedisce a Vassalli di munirsi, all'interno del Ministero, di un gruppo di esperti di organizzazione che pensino ed attuino celermente un programma di iniziative idonee ad assicurare, entro limiti accettabili, il funzionamento dell'apparato giudiziario.

Quello che è certo è che così non si può continuare, perché non è vero, diversamente da quanto sembra sostenere Vassalli, che le cose più o meno sono sempre andate allo stesso modo e che non si profila dunque una situazione più pericolosa di quella del passato. Al contrario, poiché il degrado si va accentuando di giorno in giorno, la crisi prima o poi può diventare irre-

versibile; ed inoltre, poiché è certo che il successo del nuovo processo penale è tutto affidato alla celerità con cui vengono raccolte le prove, è anche chiaro che le carenze strutturali possono oggi produrre effetti molto più gravi, addirittura devastanti, rispetto a quelli che hanno prodotto finora.

In realtà, se le cause dell'attuale assoluta inefficienza non vengono subito rimosse, o almeno contenute, il nuovo codice rischia di diventare un cavallo di Troia nella cittadella della giustizia, un dono affascinante può trasformarsi in un'insidia mortale; e viene ancora fatto di domandarsi: chi sono gli Achei? chi è stato il callido Odisseo? Forse lo immaginiamo, ma non ci interessa saperlo. Ci interessa invece che ai facili trionfalismi di ieri non si sostituiscano frettolosi disconoscimenti di paternità. In questo momento, nessuno, a cominciare dal Ministro, può chiamarsi fuori. Come la magistratura è impegnata fino allo spasimo nel tentativo di far decollare il nuovo processo e di ridare slancio alla giustizia, così occorre che le forze politiche ed in primo luogo quelle di governo facciano tutto il loro dovere per dare avvio a quella svolta che è ormai divenuta indifferibile.

Tutti sappiamo bene che l'efficienza di per sé non è un fine e che la celerità non è tutto: ma è un fatto che la perdurante inefficienza del sistema può bastare da sola, al di là delle cattive intenzioni, a raggiungere il risultato di una sterilizzazione incruenta dei giudici, a farne burocrati inoffensivi: sicché è legittima la denuncia che anche questo è un modo come un altro per comprimere in qualche misura la funzione di controllo della legalità che è propria della giurisdizione.

7. Il discorso che ho fatto mi sembra che dimostri come i problemi della giustizia siano divenuti la trama di una vera e propria commedia degli equivoci. Accanto a chi dice più o meno esplicitamente che quella giudiziaria non può più essere una funzione del tutto indipendente ed eccentrica rispetto al potere di governo, ci sono invece altri a cui appare utile mantenere fermo l'attuale assetto istituzionale della giurisdizione. Tra costoro, però, appare evidente da quanto ho detto, c'è chi dice una cosa e ne pensa un'altra, chi non fa quello che promette o chi addirittura fa il contrario di ciò che dice.

È venuta l'ora che questa commedia finisca, che su di essa cali il sipario, che gli equivoci si sciolgano, anche a costo che a chiuderla non sia un lieto fine. Le forze politiche e sociali che sono dalla parte di una giustizia come noi la intendiamo, debbono dirlo con chiarezza e debbono assumersi l'obbligo di attuare nei fatti le soluzioni conseguenti. Nel Paese ci sono ancora molte emergenze, da quelle della droga a quelle dell'Adriatico e dell'Aids; ma anche quella della giustizia è divenuta un'emergenza non meno preoccupante delle altre, perché il suo dissesto provoca danni incalcolabili alle per-

sone e ai beni di tutti e mette in crisi i valori primari della stessa convivenza civile e delle istituzioni democratiche; sicché ogni sforzo dovrebbe essere fatto per impedire che la giustizia muoia anch'essa per questa specie di Aids che l'ha colpita.

Perciò, chi è consapevole di questa verità (e dovrebbero essere tutti) ha l'obbligo civile, ma prima ancora morale, di farsi carico dell'emergenza giustizia, affinché vengano adottati al più presto tutti quei provvedimenti, amministrativi e legislativi, che favoriscano l'uscita dalla crisi.

Il significato di questo Congresso, a me pare, sta proprio qui, nella volontà di scandagliare le possibilità che ancora restano alla giustizia. La magistratura ha cercato e cerca di liberarsi dalle sue colpe e dai suoi errori ed è pronta a fare tutt'intera la sua parte. Le forze politiche e sociali debbono ora rispondere con la stessa sincerità alla domanda che ho posto e che sta alla base del Congresso e debbono farlo, senza creare speranze inutili ma con impegni che possano essere mantenuti e che non vadano delusi come sempre. Intanto, è utile, sempre per evitare equivoci, elencare i punti di fondo su cui oggi la magistratura è attestata, credo unitariamente. I giudici debbono essere apolitici e imparziali e debbono dunque esercitare la loro funzione senza appiattirsi su logiche di partito, di opposizione o di governo: debbono essere silenziosi e guidati da un pluralismo ideale e culturale che non si esprima in conflittualità interne, perché la giustizia si nutre di silenzio e del rispetto della legge; vogliono essere scelti ed utilizzati, soprattutto per le loro capacità professionali; vogliono restare indipendenti ed insieme responsabili, e quindi pretendono che continui a governarli il Csm e i Consigli giudiziari, così come oggi sono composti; chiedono infine di poter lavorare, senza interventismi arroganti, ma senza abdicare al loro ruolo, in condizioni capaci di assicurare l'esercizio di una giustizia efficiente, eguale per gli umili ed i potenti, perché l'eguaglianza è il cuore stesso della giustizia.

Una magistratura, così concepita e strutturata, è di per sé scomoda per il potere politico, non diversamente da quanto lo è la stampa, così come dimostrano vicende recenti. Per di più, contrariamente a ciò che spesso si vuol far credere, quelli dei giornalisti e dei giudici sono poteri deboli, esposti alla volontà e alle insidie del potere politico ed economico. Ma in un Paese come il nostro in cui tutte le forze politiche sono una minoranza, più o meno cospicua, non conviene forse a nessuno mettere in discussione i valori del pluralismo che caratterizzano oggi la democrazia italiana.

In momenti difficili, i piccoli giudici della Repubblica hanno reso grandi servizi al Paese e potranno farlo ancora, se sapranno riguadagnarsi la fiducia dei cittadini, correggendo tanti loro atteggiamenti, e se gli altri vorranno aiutarli. E deve essere chiaro inoltre che possono essere certo molti gli inconvenienti che derivano ai cittadini dall'indipendente esercizio della giurisdi-

zione; ma che essi in ogni caso sono di gran lunga più tollerabili degli intollerabili danni che provocherebbe a tutti, politici compresi, l'esercizio di una giustizia di parte.

In questo momento però il problema principale rimane quello di dare un minimo di funzionalità ad una giustizia che muore. Ogni uomo si porta da sempre nel cuore il sentimento profondo della giustizia e nessun Paese può rinunciare alla giustizia umana, nell'attesa di quella divina.

Al termine del mio discorso, sono ben consapevole che, in una situazione come quella che abbiamo di fronte, le parole possono ridursi a una sequela di suoni ripetitivi e senza significato: non sono nemmeno pietre, perché possono scorrere, come acqua, sulle cattive coscienze. Forse occorrono gesti, gesti collettivi o anche soltanto personali, non dettati dalla rassegnazione o dalla rabbia, ma imposti dalla ragione e insieme dai sentimenti di chi ha creduto e continua a credere negli ideali della giustizia.

XXI Congresso nazionale* Vasto, 7-9 giugno 1991

Mozione conclusiva

1. A fronte della crisi della giustizia si confrontano oggi nel Paese due linee di tendenza: l'una finalizzata alla completa attuazione del disegno costituzionale, l'altra diretta alla riduzione dei poteri di controllo.

Espressione di questa seconda tendenza sono le ricorrenti prospettazioni di una revisione del principio di obbligatorietà dell'azione penale e di limitazione dell'indipendenza del pubblico ministero.

In questo contesto l'Anm riafferma che la piena attuazione dei principi di eguaglianza di tutti i cittadini e di legalità nell'azione dei pubblici poteri esige la completa realizzazione del progetto costituzionale ed in particolare il mantenimento dell'indipendenza della magistratura e dell'imparzialità dell'esercizio dell'azione penale.

È vero che oggi la giustizia non risponde ai bisogni e alle aspettative dei cittadini. Ma ciò è dovuto non certo ai principi costituzionali, bensì all'ineadeguatezza degli interventi normativi strutturali e gestionali e alla sproporzione tra gli innumerevoli compiti di cui viene gravata la giurisdizione e le risorse che vengono destinate alla giustizia.

È su questo terreno che l'Anm intende fare la sua parte, indicando soluzioni e proposte ai problemi della giustizia penale e civile e dell'ordinamento del giudice, anche al fine di recuperare funzionalità al sistema e valorizzare la professionalità dei magistrati.

2. Nella società italiana è forte l'allarme per la crescita della criminalità organizzata e per fenomeni di corruzione della vita politica e amministrativa. Occorre saper dare una risposta realistica efficace. L'Anm afferma che per sviluppare con incisività l'azione istituzionale di contrasto dei poteri criminali, bisogna ridurre drasticamente l'area della repressione penale per concentrare tutte le risorse disponibili nel perseguire i crimini mafiosi e gli altri fatti realmente gravi che ledono interessi fondamentali dei singoli cittadini e della collettività. Oggi non è così. La società, l'economia sono gravate da

* Gli atti di questo Congresso non sono stati pubblicati; riportiamo pertanto la mozione conclusiva.

una enorme massa di disposizioni penali che sopravvivono nonostante la loro inutilità, inadeguatezza ed inefficacia. Si celebrano migliaia di processi per reati di minima rilevanza inevitabilmente destinati a cadere in prescrizione; e si sottraggono forze alla repressione dei crimini più gravi. È possibile ed è necessario invertire la rotta, sostituendo con più agili ed incisive sanzioni amministrative e civili moltissime delle sanzioni penali oggi previste per una serie di irregolarità e per forme marginali di devianza.

E ciò diversamente da quanto recentemente verificatosi, in contrasto con gli impegni più volte assunti dal governo, in tema di depenalizzazione dei reati tributari minori.

Ridotta, attraverso una drastica depenalizzazione, l'area del diritto penale potrà e dovrà essere promossa ed esercitata nei confronti di fatti criminosi senza che nessuno - potere politico o vertici della magistratura - possa arrogarsi il potere di scegliere i reati e i cittadini da perseguire. È questo in gioco quando si parla di obbligatorietà dell'azione penale e di indipendenza del pm.

Occorre che sia il legislatore ad assumersi la responsabilità di proporzionare l'ampiezza dell'intervento della repressione penale ai mezzi messi a disposizione della giustizia.

Infine non va dimenticato che il principio di obbligatorietà dell'azione penale esprime comunque una tensione verso un obiettivo irrinunciabile di eguaglianza e legalità. Se si dovesse cancellare un principio tutte le volte che esso non trova integrale attuazione nella realtà si dovrebbe anche cancellare il principio di eguaglianza, solo perché esso è tutt'altro che pienamente realizzato.

Questi valori possono essere garantiti solo da un pm magistrato, inserito nell'ordine giudiziario.

Le esigenze di una idonea qualificazione e specializzazione del pm vanno soddisfatte in termini di formazione professionale, mentre va fermamente respinta ogni ipotesi di separazione della carriera del pm da quella dei magistrati giudicanti.

3. Nel settore civile è innanzitutto necessario che sia approvato in tempi brevi il disegno di legge sul giudice di pace. Giudici di pace operanti sul territorio in numero adeguato sono condizione fondamentale anche per il successo della riforma del processo civile. Non è neppure pensabile che si ripeta per il riformato processo civile la negativa esperienza del processo penale, entrato in vigore senza supporti adeguati. L'Anm denuncia la gravissima inerzia del governo che non ha sinora utilizzato la *vacatio legis* per approntare le strutture personali e materiali necessarie, cui pure è subordinata la concreta attuazione della riforma.

Nel rivendicare un intervento serio e tempestivo del governo su questo tema, l'Anm sottolinea però che un reale e profondo rinnovamento del processo dipende anche dai giudici e dagli avvocati, dalla loro capacità e volontà di far vivere effettivamente i principi di oralità e concentrazione. Anche per questa via, anche con questa fatica, si legittima la giustizia agli occhi dei cittadini.

Infine va ricordato che pure la giurisdizione civile ha bisogno di misure deflattive e non può essere considerata l'unica sede nella quale definire tutta la conflittualità giuridica espressa dalla società. Vanno perciò realizzate nuove forme di composizione dei conflitti a contenuto patrimoniale con l'introduzione di organismi conciliativi, aventi compiti di mediazione, di selezione e di filtro della litigiosità civile.

4. Sui problemi dell'ordinamento occorre:

- una seria riforma del reclutamento dei magistrati, che deve rimanere caratterizzata da un'unica forma di concorso di accesso con prove rigorose, scritte ed anonime, ma deve essere reso più celere, aggiornato nelle materie complessivamente adeguato agli attuali bisogni della giustizia, dovendo restare esclusa ogni forma di reclutamento straordinario;
- l'attuazione dell'art. 106 della Costituzione sulla nomina di avvocati e professori universitari nella Corte di Cassazione;
- la riforma ed il potenziamento dei Consigli giudiziari;
- la previsione di un sistema di formazione professionale permanente ed obbligatoria, gestito dal Csm;
- la costruzione di un serio sistema di rilevazione periodica della professionalità;
- l'adozione di una politica complessiva di gestione del personale che valorizzi significativamente la professionalità;
- la riaffermazione del valore attuale del principio costituzionale dell'inamovibilità che non è privilegio soggettivo dei magistrati, ma garanzia per tutti i cittadini;
- l'introduzione di una predeterminata e razionale mobilità professionale che consenta di ottenere i vantaggi della specializzazione e di evitare situazioni di deterioro immobilismo, di sclerosi professionale o incrostazioni di potere: obiettivi, questi, realizzabili attraverso la previsione della temporaneità delle funzioni direttive, della reversibilità delle funzioni, di adeguati meccanismi di mobilità e disincentivazione di troppo lunghe permanenze nella stessa posizione professionale;
- la abolizione degli arbitrati e degli incarichi extragiudiziari che offuscano l'immagine di imparzialità del giudice.

Netto dissenso va espresso nei confronti delle proposte di ulteriore concentrazione dell'esercizio dell'azione penale: la gerarchizzazione in capo ai procuratori del capoluogo di distretto, ai Procuratori generali o ad un superprocuratore centrale, costituirebbe intralcio e non stimolo all'esercizio dell'azione penale, agevolerebbe pressioni e tentativi di condizionamento palese ed occulto, determinerebbe un assommarsi di potere tale da porre le premesse per la successiva sottoposizione del pm al potere politico.

Vanno viste con favore invece tutte quelle iniziative tese a realizzare un continuo ed effettivo coordinamento delle indagini e delle informazioni tra gli uffici di procura, nella linea tracciata dalle recenti modifiche della normativa processuale e senza ricorrere a forme di eterogestione in sede amministrativa di compiti propri dell'autorità giudiziaria.

5. Con queste proposte l'Anm testimonia unitariamente l'impegno a contribuire ad un piano di riforme per la giustizia che si iscrive nella cornice dei principi costituzionali sull'assetto della magistratura.

Di questo impianto costituzionale è cardine il Consiglio superiore della magistratura, garante dell'indipendenza dei magistrati e dell'autonomia dell'ordine giudiziario.

La vita e l'attività del Consiglio sono beni fondamentali non solo per i magistrati, ma anche per tutti i cittadini.

Tutti i magistrati italiani si impegnano oggi a difendere attivamente questi beni.

6. Alla realizzazione e ad un arricchimento dei contenuti esposti si deve concorrere con la formazione di una Giunta unitaria, in un prossimo Comitato direttivo centrale, da convocare a breve, per una verifica delle modalità di coinvolgimento anche dei Movimenti Riuniti, dichiaratisi disponibili a dare il loro contributo.

Vasto, 9 giugno 1991

*Raffaele Bertoni, Mario Cicala, Edmondo Bruti Liberati,
Stefano Racheli, Ettore Ferrara, Luigi Montoro, Nello Rossi,
Mario Almerighi, Giocchino Izzo, Giuseppe Cariti, Livio Pepino.*

XXII Congresso nazionale Milano-Como, 10-13 giugno 1993

Giurisdizione e politica tra presente e futuro delle istituzioni

di Mario Cicala

Questo XXII Congresso nazionale dell'Anm si apre in un momento storico in cui l'opinione pubblica avverte una indefettibile e primaria esigenza di ritorno alla legalità.

Un ritorno alla legalità che dia rinnovato fondamento etico alla vita sociale, che ristabilisca la sovranità politica del popolo italiano, che restituisca vitalità ed efficienza al sistema economico, che ci dia la capacità di essere parte attiva nell'Europa unita.

Molti cittadini sono in prima linea per realizzare questo ritorno alla legalità e per contrastare questo stesso ritorno alla legalità organizzazioni e poteri occulti non esitano a ricorrere ad assassinii ed attentati.

Mediante questo Congresso i magistrati intendono manifestare in piena trasparenza le concezioni ideali che costituiscono il fondamento della attività professionale, perché vogliono sottoporre a verifica tali concezioni in un dialogo fecondo e aperto a tutta la società civile; intendono domandarsi quale assetto normativo del potere giudiziario sia più adeguato per attuare queste concezioni ideali.

A fondamento di esse pongono un principio: la magistratura è strumento della sovranità popolare che si esprime attraverso la legge.

Le leggi che puniscono l'abuso del denaro pubblico, che combattono la criminalità organizzata, che impongono trasparenza nel finanziamento ai partiti, scaturiscono dalle convinzioni dei cittadini, così come espresse dal dibattito politico ed attuate dal Parlamento attraverso le leggi. Ed il sempre maggior numero di procedimenti penali, la loro sempre maggiore incisività sono frutto della collaborazione con la giustizia di cittadini, di operatori economici che si ribellano contro l'oppressione del malaffare, frutto della abnegazione, con cui altri cittadini, appartenenti alle forze di polizia, si impegnano nella lotta alla criminalità.

Quando applica le leggi, e le rende effettive ed operanti, la magistratura attua la sovranità politica del popolo italiano. Pertanto non vi è contrapposizione fra politica e giurisdizione; non può esserci perché la corruzione non è un fisiologico modo di essere della politica. La corruzione è soltanto la svendita della politica per fini personali: dove vi è corruzione, dove vi è col-

lusione con i poteri criminali non vi è autentica azione politica e neppure sovranità popolare.

Non vi è autentica democrazia quando sotto le sue forme si nascondono rapporti di potere reale basati sul decadimento del costume civico e morale, su intrecci tra criminalità e uomini appartenenti alle istituzioni.

Per queste ragioni le inchieste giudiziarie in corso non costituiscono una sovrapposizione del giudiziario sulla politica, ma piuttosto uno degli strumenti attraverso cui il popolo prende coscienza della crisi della politica, del suo venir meno; viene quindi messo in grado di riappropriarsi della sovranità che gli compete, operando le scelte che consentano di “uscire - come si suol dire - da tangentopoli”.

Occorre che il Paese si scrolli l'ipoteca morale e l'enorme costo economico della corruzione; ha detto il Governatore della Banca d'Italia: «Forme di corruzione diffusa nei rapporti fra imprese e sfera pubblica hanno gonfiato la spesa, leso il buon funzionamento del mercato, ostacolato la selezione dei fornitori e dei prodotti migliori. L'entità di questa tassazione impropria, che da ultimo ricade sui cittadini, la conseguente distorsione nell'allocazione delle risorse, si stanno rivelando di una gravità che sgomenta».

Solo un Paese che abbia contenuto e ridotto l'oppressione della criminalità può affrontare adeguatamente le proprie esigenze sociali, politiche, economiche; e quindi “uscire da tangentopoli” attraverso il rinnovamento complessivo delle strutture politiche e sociali. In questo quadro, e solo in un risanato contesto, avrà senso porsi il problema di quella “soluzione giudiziaria a tangentopoli” che costituisce un frammento, un profilo di un problema ben più vasto.

La magistratura, cui non compete interloquire sulle scelte politiche del Paese, avverte invece il dovere di prender parte al dibattito relativo agli strumenti giuridici con cui si vogliono concludere i processi penali in corso; perché simile dibattito coinvolge direttamente la funzione giudiziaria ed il suo operare.

Perciò pone in guardia contro improvvidi “colpi di spugna” attuati mediante legge; contro l'adozione di misure di favore che comunque accordino inammissibili privilegi a specifiche categorie di imputati; contro soluzioni che possano in qualsiasi modo avallare la troppo diffusa opinione secondo cui una condotta spregiudicata e disonesta arreca alla fin fine pochi inconvenienti e comunque maggiori vantaggi di una condotta specchiata ed onesta.

Così come sente il dovere di ricordare i “colpi di spugna” attuati attraverso rifiuti di autorizzazione a procedere che si sovrappongono all'attività giudiziaria, la limitano e la condizionano.

Addirittura si profilano rifiuti di autorizzazione a procedere che entrano nel merito dell'accusa, ovvero "prosciogliono" l'indagato, ad esempio, affermando che un ente, che pur amministra denaro della collettività, non è un ente pubblico ma privato, il cui patrimonio può essere distrutto senza incorrere nel peculato.

Si profilano atti di rigetto dell'autorizzazione a procedere in cui si chiede l'apertura di un procedimento disciplinare contro il giudice. In questo, come in altre prese di posizione di esponenti politici, volti alla disperata ricerca di una qualche colpa dei magistrati, di una critica da rivolgere alla magistratura, aleggia un grave errore di prospettiva. Perché aleggia la convinzione secondo cui la corruzione sia tema di privato dibattito fra due corporazioni: i giudici e i politici. E quindi sia sufficiente reperire errori o colpe, veri o presunte, dei giudici per pareggiare e chiudere la partita. In quest'ottica si colloca la tesi secondo cui ove l'autorizzazione a procedere sia richiesta dopo la scadenza del termine di 30 giorni posto dall'art. 344 del codice di procedura penale il reato è prescritto; il mancato rispetto di un termine da parte del magistrato verrebbe a compensare ed annullare il mancato rispetto della legge penale da parte dell'indagato.

Noi rifiutiamo con forza questa impostazione, che pure giungerebbe a soddisfare le nostre esigenze più miopi e corporative: le colpe dei magistrati appariranno sempre, in un confronto con quelle dei politici, poco rilevanti. E questa ovvia constatazione ci potrebbe consentire una sbrigativa autoassoluzione.

Ma la magistratura non è chiamata a contrapporsi né a raffrontarsi con la classe politica; è chiamata a misurarsi con le esigenze di un Paese che vuole liberarsi dal peso della corruzione e dai suoi costi, che vuole e può raggiungere efficienza nella legalità. Vi sono tentativi di fuorviare o impedire questa trasformazione; ma vi sono persone, per fortuna in ogni settore dello schieramento politico, che vogliono contribuire alla nascita di un'Italia meno corrotta, ove le leggi siano rispettate, dunque più giusta. È sul raffronto con queste esigenze, con questi soggetti, che si misura la "questione morale" della magistratura.

Infatti, per rispetto alla sovranità popolare di cui siamo strumento, affermiamo che ogni indizio, ogni sospetto su di un magistrato deve essere esplorato ed esaminato fino in fondo nelle sedi competenti, per restituire al cittadino la piena fiducia in ciascuno dei suoi giudici, e per colpire e rimuovere errori, colpe, cadute di professionalità; indizi labili, sospetti inverosimili possono essere accantonati senza risposta quando riguardino un privato cittadino, non quando riguardino i giudici della Repubblica.

Del pari, la battaglia dell'Anm per l'abolizione di gran parte degli incarichi extragiudiziari ancor oggi previsti per legge, sarebbe angusta e masochi-

stica, se non assumesse significato e spessore quale risposta di adesione all'interesse collettivo di rescindere i legami che possono coinvolgere controllori e controllati. Di tale istanza sono portatrici l'Anm, insieme alle associazioni dei magistrati militari, della Corte dei Conti, del Tar e degli Avvocati dello Stato; concordi nell'affermare che l'Italia di "mani pulite" non può tollerare giudici collegati in rapporti, talvolta di rilievo economico, con coloro che si sono sottoposti al loro controllo.

Il dibattito circa la concezione ideale e la disciplina normativa della magistratura, e sul dover essere dell'Associazione nazionale magistrati, assume autentico significato se rapportato alle esigenze dell'Italia d'oggi. È facile rispondere a chi ci domanda «perché solo ora le inchieste di mani pulite?». Rispondere ricordando ed elencando le numerose inchieste del passato soffocate sia mediante il rifiuto di autorizzazioni a procedere, sia con l'elezione al Parlamento dei principali imputati, sia con amnistie mirate "*ad personam*", sia con attacchi ai magistrati che avevano aperto inchieste su potenti, più o meno noti. È troppo facile, ma non esauriente.

È più proficuo domandarsi quale ordinamento giudiziario può sorreggere lo spirito di indipendenza, e favorire la spinta ideale dei magistrati: a questa istanza, l'Associazione nazionale magistrati ha risposto chiedendo leggi ispirate ai principi della pari dignità delle funzioni, della responsabilità individuale, al rifiuto di gerarchie e di carrierismi.

I "porti delle nebbie" del passato sono stati nutriti e favoriti dal collateralismo, dal carrierismo, da protezioni politiche che hanno paralizzato i meccanismi della responsabilità; sono stati alimentati dall'arbitrario esercizio di poteri gerarchici, al di fuori della trasparenza.

La fine di ogni forma di carriera nasce dalla pari dignità, dal pari rilievo sociale di ciascuna funzione giudiziaria. Trae fondamento dalla convinzione che la giustizia non è un bene scindibile o suddivisibile in settori: alcuni più importanti ed altri meno. Una società, pur più tutelata dalla violenza della mafia, dalla corruzione e dagli inquinamenti degli affari, non è più giusta se non viene, nel contempo, garantito ai cittadini tutto quello che hanno diritto ad ottenere attraverso la giurisdizione civile, amministrativa, tributaria.

In coerenza ad una concezione del magistrato, come soggetto che avverte ed esercita una diretta responsabilità nella gestione della giustizia, l'Anm deve sviluppare e valorizzare quei momenti, come questo Congresso nazionale, in cui ogni singolo è chiamato ad esprimere in prima persona, senza deleghe o rappresentanze, le idealità cui l'Associazione deve ispirarsi.

Nel rispetto di queste idealità abbiamo il dovere di respingere il consiglio codardo che ci giunge da taluni: «attenti magistrati! oggi vi sorreggono il favore popolare e l'indignazione contro la corruzione emersa da tante inchieste, ma domani quando l'opinione pubblica sarà dimentica o distratta da

qualche altro evento, pagherete caro, pagherete tutto; sarete posti alle dipendenze di un potere politico rinnovato e più forte».

Sono convinto che questa velata minaccia risulterà vana, perché la storia di questi anni ha reso ancor più evidente ai cittadini italiani che solo una magistratura indipendente ed autonoma, che comprende in sé il pubblico ministero, può garantire quel rispetto della legge indispensabile per la crescita civile e lo sviluppo economico.

Ma dovremmo respingere questo monito, questa obliqua minaccia quando anche fossimo convinti che essa rispondesse al vero.

Indipendenza, autonomia, autogoverno hanno un significato ed un valore solo fin quando la magistratura saprà trarre dalla propria coscienza civile la forza di affermare sempre e comunque lo spicchio di verità che affiorava sempre dai processi. Queste parole diverrebbero una contraffazione, un inganno, se attribuite ad una magistratura acquiescente nei confronti del potere. Meglio una magistratura asservita per legge che una magistratura servile nello spirito, cieca di fronte a crimini e sopraffazioni che oggi minano il nostro Paese.

Consci della portata, ma anche dei limiti che la Costituzione pone alla funzione giudiziaria, i magistrati continueranno a svolgere il loro compito di garanti della legalità, nel pieno rispetto delle scelte politiche operate dalla legge.

Coloro che operano nel mondo della giustizia, uomini delle forze di polizia, avvocati, funzionari, magistrati, ciascuno nel rispetto del proprio ruolo, sono tutti chiamati a contribuire, per la parte che loro compete, al progresso civile della società.

Consapevole della gravità dei problemi che il Paese ha di fronte, ma anche della motivazione civile, del desiderio di pulizia che anima i cittadini, della domanda di giustizia che essi esprimono, la magistratura adempirà con spirito di servizio alle funzioni che le sono affidate.

XXIII Congresso nazionale Taormina, 25-28 gennaio 1996

Governo della giustizia e autogoverno dei giudici

di Antonio Germano Abbate

Dopo decenni l'Associazione nazionale magistrati organizza di nuovo un suo Congresso in Sicilia, in una terra che non è, non può essere, solo mafia, ma dove ancora esiste - ne siamo certi - rispetto della legge, voglia di Stato e di convivenza civile.

E il nostro vuole essere anche un atto di omaggio alla memoria di tanti servitori dello Stato, di tanti indimenticabili colleghi uccisi dalla bestiale, cieca violenza di un'organizzazione criminale pronta a tutto.

Lo sappiamo bene: perché la mafia non vinca la sua guerra non bastano solo interventi repressivi, per quanto incisivi, ma serve ben altro, servono ben altre iniziative, più complesse ed articolate. E occorre anche sperare nei giovani, nella società civile, nella cultura, nella reazione di coloro ai quali, appunto, i nostri colleghi si rivolgevano e ai quali intendevano comunicare la loro passione per la giustizia, e la ricerca della verità, il loro bisogno di vivere in libertà.

Anche per tutti loro, persone dotate di carisma, di idee, di coraggio, abbiamo l'obbligo di dare impulso ad un progetto per costruire una società a misura d'uomo, più onesta e più giusta, tracciando le linee essenziali per realizzare quel sogno di libertà, di pulizia, di democrazia vera per cui non intendiamo rassegnarci a subire il potere della mafia.

E noi siamo qui a testimoniare che non abbiamo dimenticato nulla e, in nome dello Stato, di cui siamo parte essenziale, intendiamo continuare ad esercitare un controllo di legalità capace di restituire serenità e sicurezza ad una collettività martoriata.

1. Questo Congresso si apre in una stagione delicata della vita della nostra Repubblica, scossa da una serie di eventi sorprendenti che si sono succeduti a ritmo incalzante, imprimendo un'accelerazione impensabile alla storia e alla politica di un Paese abituato per decenni a trastullarsi in mediazioni e compromessi, a rinviare le scelte e a coprire responsabilità, mettendo a nudo le pecche di un sistema fondato su una concezione del potere senza valori e senza speranze.

Le vicende giudiziarie degli ultimi tempi, che hanno avuto il merito di rompere uno schema di diffusa illegalità in cui proliferavano pratiche di corruzione e spartizione, connivenze con organizzazioni criminali, insufficienze

degli apparati statuali e speculazioni di comitati affaristici, hanno determinato il tracollo di un metodo di governo, hanno tolto di mezzo un'intera classe politica, hanno coinvolto pesantemente una buona parte del mondo imprenditoriale. Con le conseguenze drammatiche che sono sotto gli occhi di tutti, se è vero, com'è vero, che ancora non si riesce ad imboccare una via d'uscita soddisfacente, a trovare il bandolo della matassa per riprendere un discorso istituzionale serio, coerente e ristabilire un nuovo rapporto di fiducia tra gli italiani e le leggi, tra la coscienza dei cittadini e lo Stato.

Eppure, questo è un Paese che ha un disperato bisogno di normalità: c'è nella gente ansia di pulizia e di riguardo per interessi generali, voglia di istituzioni che funzionino, di strutture amministrative in grado di assolvere efficacemente e correttamente i propri compiti, di servizi idonei a soddisfare le esigenze della collettività, di governi che governino rafforzando i meccanismi di controllo, privilegiando le ragioni della legge e la salvaguardia di basilari principi di equità, di solidarietà e di convivenza civile.

Al contrario, v'è la sensazione scoraggiante che oggi in Italia cresca l'improvvisazione e la confusione e che, invece di una trasparente strategia complessiva di ristabilimento di un nuovo ordine istituzionale capace di esaltare finalmente i valori più autentici di una democrazia matura, si allarghi una palude dove si discetta di tutte le soluzioni e le riforme possibili senza potere, nella sostanza, decidere nulla.

Così, in attesa che la politica torni ad occupare il posto che le compete, riscoprendo il futuro, i progetti, i problemi reali del Paese, i problemi degli uomini e delle donne, si deve, purtroppo, assistere alla giostra di formule, di espedienti verbali, di proclami urlati e dimenticati nel giro di ventiquattr'ore, di proposizioni fumose che non servono comunque a consentire un confronto costruttivo e non giovano ad aprire nuovi, rassicuranti orizzonti.

2. E principalmente non è stato un periodo sereno per la giustizia, costretta a far fronte a mille problemi con le solite scarsissime risorse a disposizione e, per di più, in un clima reso incandescente da una sequela di polemiche, di accuse, di insinuazioni tendenti, sostanzialmente, a screditare l'immagine di singoli giudici o di interi uffici giudiziari - specie di quelli investiti di indagini complesse - e a creare le condizioni per avallare presso l'opinione pubblica il convincimento della necessità di un cambiamento radicale in negativo dell'assetto ordinamentale della magistratura.

Sulla questione giustizia la conflittualità è salita a livelli di guardia preoccupanti e si è aperto "un contenzioso" oggettivamente pericoloso per l'autonomia e l'indipendenza dell'ordine giudiziario. Indiscutibilmente c'è stata - e c'è - una sovraesposizione della magistratura, diventata suo malgrado, "la valvola di sfogo di gravi tensioni sociali", di un risentimento profondo nei

confronti di una politica incapace di elaborare spendibili programmi per il futuro e di definire regole etiche per la gestione del potere e, dunque, per altro verso, disposta a delegare, di fatto, ai meccanismi repressivi penali il compito di moralizzare la vita pubblica.

Ma gli eventi di questi ultimi mesi, con lo scontro durissimo tra opposti schieramenti sulla posizione del Ministro di Grazia e giustizia; l'ulteriore inasprimento dei rapporti tra mondo politico e mondo giudiziario; i toni accesi e le reazioni che hanno accompagnato una serie di indagini dei giudici sui politici, dei giudici su altri giudici, del Ministro sui giudici; i laceranti contrasti tra alcuni uffici del pubblico ministero; le frequenti contrapposizioni tra magistratura e avvocatura, nonostante la ripresa di un dialogo tra gli organismi rappresentativi di categoria; talune linee di tendenza che hanno dato spazio e autorevolezza a singoli protagonismi, ma hanno affievolito la voce di associazioni tradizionalmente deputate a filtrare e ad esprimere le tesi dialettiche del terzo potere, hanno contribuito ad evidenziare ancora di più la gravità della situazione e ad accentuare quel diffuso senso di malessere che da tempo si avverte all'interno della realtà giudiziaria.

Tuttavia tutti, ormai, sono consapevoli che non si può impunemente proseguire in questa *bagarre* senza fine, che rischia di lasciare in eredità ferite laceranti e un desiderio di rivincita che non giova a nessuno. Ed allora bisogna pur uscire dal caos, da uno stato di incertezza prolungato, e cominciare a guardare al domani in modo responsabile, tenendo presente che per ristabilire un circuito virtuoso capace di recuperare credibilità e consensi, dopo tante cocenti delusioni, non serve parlare sempre e soltanto di complotti, di arbitrarie invasioni di campo, di proposte restrittive e di colpi di spugna su un passato poco edificante, ma occorre operare con tenacia nel quotidiano per superare le difficoltà e le frammentazioni e per individuare quelle soluzioni più rispondenti agli interessi generali e alle aspettative della collettività.

Vogliamo qui subito dirlo con estrema chiarezza. Nessuno è immune da colpe e la magistratura è pronta, per suo conto, ad una serena riflessione autocritica per gli errori, gli eccessi, le cadute deontologiche che possono avere contraddistinto una fase.

Ma questo non significa mettere in discussione - e lo ha ricordato il Presidente del Consiglio, Lamberto Dini, nel suo intervento alla Camera il 15 novembre 1995 - «il ruolo positivo che la magistratura ha esercitato per spezzare una spirale di corruzione e malgoverno che stava determinando silenziosamente, con la progressiva corrosione dei suoi principi, il collasso del regime democratico».

Né deve dimenticarsi - sono sempre affermazioni del Presidente Dini - «che grande rispetto e gratitudine deve il popolo italiano alla sua magistratura, oggi impegnata, insieme alle forze di polizia, nell'azione di contrasto di

un crimine organizzato a livelli internazionali, dotato di imponenti mezzi finanziari e armi, con complicità estese».

L'obiettivo allora è quello di ricreare le condizioni di una piena e fattiva collaborazione tra mondo politico e magistratura.

La stragrande maggioranza dei giudici, in particolare quella che in silenzio, in umiltà, si occupa di giustizia "normale", di una giustizia che non ha le attenzioni spasmodiche dei media, le interviste a ripetizione, le conferenze stampa e i titoli di prima pagina, si rende ben conto dei rischi che si stanno correndo, sul piano delle responsabilità individuali e su quello di una complessiva perdita di legittimazione, e quindi dell'esigenza di ancorare con maggiore forza i comportamenti e l'esercizio della giurisdizione alla legge e ai principi della Costituzione.

Una democrazia vive di contrappesi e garanzie e oggi v'è, in primo luogo, la necessità di riequilibrare i rapporti tra potere giudiziario e potere politico, così da salvaguardare le prerogative e la piena autonomia di entrambi e allontanare, insieme, gli spettri di "un governo dei giudici", di "una democrazia giudiziaria" e di una magistratura ricondotta all'antica impotenza.

Tutti dobbiamo riscoprire con umiltà la distinzione dei ruoli, cominciando, se si è politici, a occuparsi di politica, evitando di almanaccare su ipotetici colpi di teatro giudiziari o su possibili utilizzazioni da questa o quella parte. E, se si è giudici, a seguire la regola aurea che impone di lasciar parlare il proprio lavoro, i propri atti, e soltanto quelli, non facendosi incantare dalle sirene della politica e dalle relative strumentalizzazioni.

L'equilibrio dei poteri e lo scrupoloso rispetto delle competenze in uno Stato moderno non possono sopportare ulteriori valorizzazioni dell'intervento giudiziario, per cui, ora più che mai, è indispensabile superare i dissensi e i contrasti pretestuosi, ispirandosi, da una parte, a saldi riferimenti istituzionali e, dall'altra, ad una logica di self-restraint che impedisca supplenze improprie, sconfinamenti o interferenze in grado di produrre confusione e di alimentare una conflittualità insopportabile, solo preoccupandosi di ristabilire il valore della legge e la certezza del diritto.

3. Ma questo primo risultato, di per sé rilevante, non può far venir meno l'attenzione sugli altri aspetti di una crisi che richiederebbe appropriate misure per soddisfare istanze di garanzia, di efficienza, di rapidità processuale per la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini.

In realtà, anche qui, come del resto in tante altre circostanze, bisogna denunciare che i problemi concreti della giustizia, nonostante la loro gravità, continuano a rimanere irrisolti, mentre si vanno accentuando crepe pericolose, e spinte centrifughe che rendono ogni giorno più difficile l'esercizio di una funzione delicata, quella giurisdizionale, che deve essere intesa come

fondamentale servizio sociale, come momento di controllo efficace di legalità, a garanzia delle condizioni di esistenza e sviluppo di un assetto sociale sempre più rispondente al modello costituzionale.

Certo è che le carenze e i disagi che ostacolano il lavoro quotidiano dei giudici hanno origini lontane, a cominciare dalla inadeguatezza di una legislazione farraginosa e incoerente - molto spesso introdotta impropriamente con lo strumento della decretazione d'urgenza - idonea, però, a creare occasioni di ambiguità e di inaffidabilità, con una conseguente diminuzione del tasso di credibilità dell'istituzione giustizia.

E non è superfluo ripetere che i mali della giustizia non possono essere curati con terapie insufficienti e scoordinate, seguendo la politica del pendolarismo e della improvvisazione, senza che vengano adottati, sulla base di un progetto ben definito, provvedimenti organici e razionali in grado di porre un'istituzione così importante in condizione di produrre risultati tangibili, sia fornendole il personale, i mezzi e le strutture necessarie, sia conformando le procedure, le norme sostanziali e le regole dell'ordinamento alle mutate esigenze della società.

Se si vuol seriamente parlare di "ritorno al processo", di "ritorno alla giurisdizione", occorre allora operare con la massima determinazione, avendo un quadro chiaro di riferimento, perché si dia attuazione ad una serie di riforme incisive e venga assicurato il normale buon funzionamento dell'apparato giudiziario, in ogni sua articolazione e in ogni sede.

In tale prospettiva assume una rilevanza centrale la questione efficienza, che va affrontata senza atteggiamenti corporativi o egoistici rilanciando e intensificando la collaborazione con gli avvocati e con gli altri operatori della giustizia, nel costante confronto con la società civile.

In effetti, dopo tanti anni di separatezza, dopo tanti scontri gridati che hanno acuito le tensioni, è necessario che tra magistratura e avvocatura si apra una fase nuova, lasciando spazio al dialogo e al confronto pacato, nella consapevolezza che l'apporto di entrambe è parimenti essenziale nell'esercizio di una attività, quale è quella giudiziaria, che, per sua natura, è fondata sulla dialettica e sul contraddittorio.

Pur nella diversità dei ruoli e delle responsabilità, magistrati e avvocati hanno il diritto ed il dovere di interloquire nel dibattito sui temi che concernono il sistema giustizia, ma, proprio per valorizzare la specificità del loro contributo, dovranno renderlo - per usare ancora le affermazioni del Presidente del Consiglio - «con la massima possibile sobrietà e in forme appropriate, evitando protagonismi ed interferenze con le singole vicende giudiziarie ed utilizzando con grande prudenza e senso di responsabilità lo strumento del diritto di sciopero, anche in ragione della particolarissima natura e configu-

razione del servizio giustizia e dei soggetti che questo servizio sono chiamati ad assicurare».

Ma ora, di fronte ad una crisi di così vaste proporzioni, occorre imboccare una strada nuova e pensare soltanto ad interessi generali, mettendo da parte vecchie e sterili posizioni di retroguardia che non servono di sicuro a migliorare la qualità della giurisdizione.

4. Alle già croniche disfunzioni causate dal dissesto di una organizzazione giudiziaria arcaica, si aggiungono, in primo luogo, i sintomi di completa paralisi del settore civile, che provocano, oltretutto, un comprensibile senso di delusione e di frustrazione tra gli addetti ai lavori e meritano una particolare, più puntuale, considerazione dopo decenni di disattenzione e una progressiva riduzione delle risorse e di interventi di ripristino di un minimo di funzionalità.

Anche i recenti dati indicati nelle relazioni dei vari Procuratori generali nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario evidenziano un netto squilibrio tra la domanda di giustizia e la risposta delle istituzioni, registrandosi ormai ovunque un saldo passivo tra i procedimenti sopravvenuti e quelli esauriti, mentre l'arretrato delle cause è in costante aumento.

È chiaro che l'abnorme lunghezza dei processi, che rappresenta un vero e proprio diniego di giustizia, comporta un forte costo sociale in termini di sfiducia dei cittadini, oltre che il rischio dell'affermarsi di strumenti illegali per la realizzazione dei propri diritti.

Certo, un elemento di speranza è costituito dal fatto che hanno cominciato ad operare i giudici di pace, seppure stretti tra le solite insufficienze strutturali, i problemi connessi alla prima fase di sperimentazione, le riserve, le gelosie e le resistenze altrui.

La magistratura associata intende esprimere ancora una volta un incondizionato apprezzamento per l'entrata in vigore di una normativa che costituisce, comunque, al di là di qualsiasi remora, un essenziale momento di semplificazione e di razionalizzazione in un marasma generale.

Ma, nonostante l'affannosa rincorsa dei decreti di proroga e di risistemazione delle parziali riforme del rito, prima di giungere in limine alla conversione legislativa, il processo civile nel suo insieme sembra ancora avvolto nella morsa di una perenne e caotica emergenza, in un'avvilente incapacità di smaltire in tempi decenti persino le controversie più semplici. E tale situazione è destinata a perpetuarsi se non si mette mano ad un'autentica "rivoluzione" che dia corso, innanzitutto, ad una immediata revisione delle circoscrizioni giudiziarie, accantonata ogni volta a causa di resistenze, campanilismi e tutela di interessi peculiari; abbandoni la politica deleteria di trasferire da un giudice ad un altro il deficit di funzionalità della giustizia, come è ac-

caduto, da ultimo, con l'aumento della competenza del pretore senza alcun serio monitoraggio e senza tener conto delle conseguenze negative che potranno derivare dalla devoluzione allo stesso della quasi totalità delle controversie in materia di pubblico impiego; operi la scelta definitiva per l'introduzione del giudice unico di primo grado; arricchisca il quadro delle opportunità offerte agli utenti del servizio per la tutela dei propri diritti, con la previsione e il rafforzamento di forme precontenziose di risoluzione dei conflitti; riduca drasticamente i tempi della decisione e renda più snella ed efficiente la fase esecutiva.

Il cammino da compiere, come si vede, è però ancora lungo, fermo restando che anche per il processo civile si impone un radicale rinnovamento delle prassi, e l'utilizzazione più conveniente dei mezzi e del personale disponibile.

5. Altrettanto complessi sono i problemi nel campo della giustizia penale.

È sin troppo facile affermare che il nuovo codice di procedura ha finito per tradire le aspettative che in molti avevano coltivato nel 1988 per una serie di ragioni che sono state ormai ben individuate e che inducono a sostenere con decisione l'esigenza non di provvedimenti-tampone in grado di correggere singoli istituti o specifiche disposizioni, ma di una revisione complessiva del suo tessuto originario per ripristinarne e salvarne lo spirito più genuino di armonizzazione tra efficienza e garanzie.

Tutto questo richiede, in primo luogo, una onesta riflessione sulle esperienze maturate, sugli errori verificatisi e la consapevolezza che non deve trattarsi solo di un impegno di delicata ingegneria normativa, ma anche, e soprattutto, di opportune, e non sempre indolori, rimeditazioni operative e culturali. Perché non v'è dubbio che proprio l'esercizio della giurisdizione in questo settore, in particolare la gestione della custodia cautelare in modo da giustificare persino l'allarme della più alta carica dello Stato, ha determinato uno stato di continua fibrillazione istituzionale e di accesa conflittualità.

Il controllo di legalità esteso ad ampio raggio e in tutte le direzioni, che ha coinvolto e delegittimato schiere di potenti e meno potenti, che ha sostanzialmente cambiato le regole del giuoco, costringendo i protagonisti di vicende immorali ad apparire "nudi" dinanzi al Paese, non poteva non scatenare, con il passare del tempo e con la condizione di incertezza esistente a livello politico, quelle reazioni violente e fuori misura a cui si è fatto cenno in precedenza.

L'euforia del potere del penale, insieme ad alcune tendenze giustizialiste e a comportamenti di protagonismo, mai abbastanza deprecati, hanno concorso ad appannare l'immagine stessa di un processo nato con ben altre prospettive, creando uno squilibrio comunque significativo tra magistratura

requirente e giudicante e facendo risaltare la valenza dominante del ruolo del pubblico ministero, tanto da indurre molti a denunciare una sorta di gigantismo non fisiologico di quest'ultimo, una ridotta autonomia decisionale del giudice e una compressione del ruolo della difesa a fronte delle facoltà riconosciute all'accusa.

È allora inutile chiudere gli occhi dinanzi a ciò che sta accadendo o limitarsi alle repliche e alle proteste vibrante che ormai nessuno più ascolta, quando, invece, bisogna muoversi in modo deciso per recuperare il terreno perduto e arginare il pericolo di un *feedback* prevedibile, con scelte normative e ordinamentali restrittive da parte di quei poteri politici, economici e amministrativi che appaiono oggi ancora in disarmo e preoccupati solo di uscire fuori dalla bufera.

Il pensiero corre subito allo spettro, che viene ciclicamente agitato, della separazione delle carriere.

Orbene, vogliamo riaffermare con chiarezza, richiamando in proposito recenti pronunciamenti della Corte costituzionale, l'intangibilità della indipendenza del pubblico ministero e della sua appartenenza all'ordine giudiziario, a garanzia dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, della obbligatorietà dell'azione penale e della funzione di difesa della legalità cui i pubblici ministeri adempiono.

Un diverso assetto ordinamentale, per di più, oltre al rischio di pericolose involuzioni per l'autonomia del pubblico ministero, comporterebbe effetti negativi sul piano della sua cultura, distaccandola da quella giurisdizionale e fatalmente appiattendola su quella di polizia.

Naturalmente per gli organi requirenti si debbono pretendere requisiti di peculiare specializzazione e professionalità, specie per i dirigenti degli uffici e un efficace coordinamento delle indagini, superando quelle difficoltà strutturali che derivano, peraltro, anche da una personalizzazione estrema dei poteri propri dell'ufficio in capo a ciascun magistrato.

Sicché, se è impensabile un ritorno a qualsiasi forma di gerarchizzazione, estranea al concetto di giurisdizione, non è, però, nemmeno ammissibile un fenomeno di deresponsabilizzazione dei dirigenti degli uffici che può accentuare occasioni di appiattimento burocratico e di disimpegno.

Occorre, in sostanza, insistere perché si metta mano a riforme coerenti per accelerare la celebrazione dei processi deflazionando e razionalizzando un sistema nel quale sono fin qui intervenute troppe modifiche non sempre ben coordinate. A partire dalla rivisitazione del ruolo e della posizione dei giudici per le indagini preliminari: la troppo stretta correlazione con l'attività degli inquirenti, dovuta anche alla sperequazione della loro consistenza numerica rispetto all'apparato degli uffici del pm, ha spesso impedito all'orga-

no del gip di svolgere appieno le sue funzioni di controllo sulle indagini e di garanzia della libertà personale e della formazione anticipata della prova.

La finalità da perseguire è quella di rivitalizzare, di esaltare i compiti del giudice terzo e di riscoprire la centralità del dibattimento secondo la filosofia autentica del codice, con il rafforzamento del contraddittorio in tutte le fasi del procedimento e l'effettività della difesa d'ufficio, proprio per evitare che abbiano a ripetersi quelle discrasie, quegli inconvenienti registrati in passato e per ribadire che compito fondamentale del processo non è il riconoscimento della vittoria della parte più attiva e diligente, bensì la ricerca della verità.

Questi ed altri interventi legislativi - dalla riforma del procedimento pretorile e del giudizio abbreviato sollecitata più volte dalla Corte costituzionale, a quella in materia di competenza per i procedimenti riguardanti i magistrati, tenuto conto degli effetti perversi provocati da recenti vicende che costituiscono pagine davvero poco patinate della nostra storia giudiziaria - possono determinare una inversione di rotta e dare avvio ad un indispensabile "ritorno alla giurisdizione".

Bisogna, insomma, cominciare daccapo, ricostruendo una cultura della legalità che non conosca né individui, né parti politiche e sociali da privilegiare o da perseguire; che prenda in considerazione fattispecie di reato concrete e non probabili tipi di autore, restituendo, finalmente, i teoremi alla geometria. E di questa cultura non potranno non essere creatori e interpreti anche legislatore e giudici, fuori di ogni sciatta improvvisazione l'uno e di ogni inquietante, irritante, forma di interventismo o di presenzialismo gli altri.

Solo così si potrà riconquistare fiducia nell'istituzione del processo ed eliminare ogni surrogato di esso, dall'informazione di garanzia intesa come equivalenza della condanna, alla carcerazione cautelare come momento unico e definitivo di punizione, ai processi paralleli sulla stampa tra rivelazioni, pseudo *scoop*, vere fantasie.

Solo così sarà possibile esaltare quei valori tipici della giurisdizione come il riserbo, il rifiuto di metodi e prassi che non siano connessi alle stesse regole processuali, la correttezza dell'acquisizione e della valutazione della prova, la scrupolosa ricostruzione del fatto, l'imparzialità dell'accusa, l'equilibrio del giudice, la rigorosa applicazione della legge, le garanzie della difesa, l'effettività della sanzione.

6. Ma ritorno al processo e ritorno alla giurisdizione vuol dire anche affrontare decisamente gli aspetti etici e deontologici della magistratura, dato che, per essere rigorosi con gli altri, bisogna essere rigorosi con se stessi.

I magistrati constatano ogni giorno che credibilità e fiducia si conquistano dimostrando sul campo serietà e professionalità.

Ma queste richiedono un grande rigore nelle opzioni individuali, una più consapevole cultura del proprio ruolo istituzionale, una adeguata responsabilizzazione rispetto alla resa di giustizia nel suo complesso, con la messa al bando di atteggiamenti che contrastano con quei requisiti di onestà, di misura, di terzietà e di umiltà che si pretendono da chi con le sue decisioni incide sulla libertà e sui diritti dei cittadini.

In proposito siamo chiamati a compiere una serena riflessione autocritica, disposti a metterci in discussione per taluni episodi di scarsa attenzione alle esigenze di difesa della collettività, per comportamenti di disimpegno, di appiattimento burocratico, di collateralismo, per esuberanti manifestazioni di "supplenza", per incapacità e insufficienze nella direzione degli uffici, per le inerzie e gli errori registrati in un passato non sempre esemplare.

A maggior ragione, dinanzi al fenomeno di magistrati coinvolti in inchieste giudiziarie, anche particolarmente gravi, nonché alla presenza di pesanti compromissioni o di appannamento della posizione di indipendenza, abbiamo il dovere di affermare con forza che non esistono più zone franche o coperture per nessuno e ogni condotta che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario imporrà, anzi, uno scrupoloso accertamento ed un deciso intervento da parte degli organi titolari del potere disciplinare.

7. Se, dunque, questo è il quadro della giustizia italiana, non si può non convenire che la responsabilità di definire le linee politiche generali per il funzionamento del servizio, e di darvi in concreto attuazione, appartiene a diversi soggetti istituzionali, per cui è impropria la ricorrente polemica che fa carico soltanto alla magistratura o al Csm delle disfunzioni complessive del servizio stesso.

Intanto, è ben chiaro che, per garantire che l'attività giudiziaria sia sempre esercitata in piena coerenza con i principi costituzionali posti a presidio dei diritti e delle libertà individuali, spettano al Parlamento e al Governo quelle scelte normative e amministrative che siano utili ad accrescere la capacità e potenzialità del sistema giustizia e, insieme, pongano precisi argini contro ogni possibile abuso o deviazione.

Si è detto che la storia del Paese è costellata di tante inadempienze al riguardo.

Ma se nemmeno l'alto monito rivolto dal Presidente della Repubblica e dai Presidenti delle Camere con il comunicato del 13 novembre 1996 a porre all'ordine del giorno del Governo e del Parlamento la questione giustizia «per rispondere, con l'adozione di appropriate misure, a necessità essenziali» riuscirà a trovare ascolto tra le forze politiche, allora significa veramente che

in questo Paese non si vuole che il controllo di legalità funzioni in maniera efficace e che la macchina giudiziaria deve, anzi, procedere stancamente senza alcuna accelerazione e senza creare disturbo ai “manovratori” del momento.

Principalmente, va sottolineato che l'articolo 110 della Costituzione attribuisce al Ministro di Grazia e giustizia «ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura... l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia».

E la Corte costituzionale, superando interpretazioni riduttive della norma, ha finito con il riconoscere al Ministro un ruolo concorrente o interferente con quello del Csm di notevole consistenza, essendo egli «l'organo tecnicamente qualificato e politicamente idoneo a presiedere alle relazioni tra il Governo e l'amministrazione della giustizia», rimanendo «l'unico organo politicamente responsabile davanti al Parlamento».

La giurisprudenza della Corte ha ormai sancito la necessità di «un rapporto di collaborazione» tra Ministro e Csm, anche in tema di cosiddetto “concerto” per il conferimento di incarichi direttivi, precisando che le competenze ministeriali comprendono «sia l'organizzazione degli uffici giudiziari nella loro efficienza numerica, con l'assegnazione dei magistrati in base alle piante organiche, sia il funzionamento dei medesimi in relazione all'attività e al comportamento dei magistrati che vi sono addetti».

Ha preso vigore negli ultimi tempi quella tesi del policentrismo funzionale incentrata sul riaggiustamento dei rapporti e degli equilibri «per risistemare gli assetti delle competenze nel governo della magistratura e per correggere certe prassi del Csm», posto che tre sono i poli di governo specifico, il primo derivante dal potere diffuso, da correlarsi ai compiti dei dirigenti degli uffici, il secondo, di maggiore ampiezza, che fa capo al Consiglio superiore, e l'altro, minore, ma niente affatto marginale, del Ministro.

Ma, indipendentemente da qualsiasi nuova teorizzazione, è comunque pacifico che proprio la mancanza di una struttura all'altezza del compito impegnativo affidatole e in grado di fornire risposte soddisfacenti alle istanze di rinnovamento provenienti da più parti ha lasciato deteriorare la situazione sino a livelli di guardia.

Nessun razionale progetto complessivo è stato mai varato per assicurare un'efficiente organizzazione degli uffici e il buon funzionamento dei servizi: i provvedimenti assunti hanno avuto spesso il connotato dell'improvvisazione e dell'occasionalità, privilegiando sovente soltanto chi è riuscito a far sentire forte la propria voce e, magari, a scapito di altre realtà pur aventi maggior diritto a mezzi e strumenti per un minimo di operatività.

Né sul piano normativo e ordinamentale si sono registrati interventi capaci di far “volare alto” un'istituzione così importante nella vita del Paese.

Nonostante che siano state insediate, sciolte e rinominate tante commissioni di studio, composte da docenti ed esperti di vari settori, sino ad oggi non è venuto alla luce un solo provvedimento articolato di revisione dell'assetto ordinamentale della magistratura, risalente nel suo impianto al passato regime, e ancora non si vede all'orizzonte la prospettiva di una diversa regolamentazione del reclutamento, della selezione e della formazione permanente dei magistrati, a cominciare dall'istituzione di una vera e propria "scuola della magistratura", richiesta dal Csm e le cui linee portanti sono state in parte trasfuse tempo addietro in una convenzione stipulata dallo stesso Consiglio con il Ministro di Grazia e giustizia.

Ed è superfluo star qui a ricordare come sia indispensabile che si approvi tempestivamente una legge più puntuale e coerente sulla responsabilità disciplinare dei magistrati in grado di individuare specifiche figure di illeciti idonee a superare l'attuale vaga ed equivoca formulazione dell'articolo 18 del Regio decreto del 31 maggio 1946 sulle guarentigie della magistratura.

Da ultimo, è il caso di soffermarsi sull'intreccio di attribuzioni consiliari e ministeriali in ordine all'amministrazione degli apparati giudiziari, per rimarcare l'urgenza di misure che attivino un miglior coordinamento tra gestione dei servizi e del personale ausiliario e gestione del personale-magistrati e concorrano a risolvere le difficoltà pratiche relative ai trasferimenti disposti da un organo ed attuati dall'altro senza una puntuale contestualità, con tutte le conseguenze negative che sono facilmente immaginabili.

Ma la peculiare collocazione del Ministro di Grazia e giustizia deve far riflettere sulla entità e sui contenuti degli interventi per impedire che siano toccate autonomia ed indipendenza della magistratura e per garantire risultati adeguati nell'adempimento dei doveri indicati dall'articolo 110 della Costituzione.

È da tempo che si va sostenendo che è necessaria una sollecita riforma del ministero che tenga conto della sua fisionomia e delle sue competenze: proprio perché "ministero di servizi e di funzioni", esso ha bisogno di contributi, di aperture più moderne e di una ordinata ristrutturazione capace di accrescere incisività ed efficienza, con l'innesto di energie professionali qualificate ed un intelligente ridimensionamento della presenza dei magistrati, limitandola a quegli uffici la cui attività sia connessa in modo intrinseco con le necessità tipicamente giudiziarie, nonché con un ampio decentramento soprattutto per quanto attiene al reperimento e alla gestione delle risorse e all'impiego del personale ausiliario all'interno delle singole aree distrettuali.

In questo contesto, nella consapevolezza della delicata funzione dello strumento di controllo ispettivo, è altrettanto ineludibile una definizione rigorosa dei poteri del Ministro di Grazia e giustizia e dei relativi confini per evitare, coerentemente ai principi enunciati nella Carta costituzionale, anche

e solo il sospetto di inammissibili condizionamenti della giurisdizione e della libertà di determinazione dei giudici.

È ben vero che, a seguito di iniziative clamorose assunte negli ultimi mesi dal Ministro nei confronti dei magistrati della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, il Csm, con circolari e deliberazioni di massima, ha fissato alcuni orientamenti, ponendo, in particolare, attenzione ai limiti propri del sindacato di inchiesta in rapporto al segreto investigativo e ai profili delle garanzie difensive dell'inquisito.

E tuttavia oggi si impone una revisione seria e costruttiva delle norme concernenti le ispezioni, le inchieste e quella figura "polimorfa e ambigua" che è l'ispezione mirata, oltre che dello stesso Ispettorato, con una definizione chiara dei compiti, poteri e collocazione degli ispettori conforme al dettato costituzionale e capace di assicurare imparzialità nell'accertamento della verità.

Bisogna ristabilire subito un clima di tranquillità e di trasparenza, anche per porre riparo alla rottura del circuito fiduciario che ha indotto il Csm dapprima a non utilizzare i magistrati dell'Ispettorato di cui, pure, dovrebbe avvalersi, ai sensi dell'articolo 8 della sua legge istitutiva, e poi a farsi promotore della creazione di un diverso ufficio ispettivo, direttamente incardinato presso il Consiglio.

Indipendentemente da ogni altra valutazione, questa proposta è certamente l'ulteriore spia di una situazione di malessere istituzionale che non può non essere superata, anche per restituire la dovuta legittimazione ai numerosi magistrati dell'Ispettorato dotati di sicura professionalità.

8. Un rilancio del ruolo della giustizia come ruolo di regolazione dei comportamenti e dei conflitti dei vari soggetti sociali presuppone allora che si ristabilisca la "normalità" nel mondo giudiziario - che non significa certo "normalizzazione" - e si cominci a pensare, ad elaborare un nuovo progetto riformatore di lungo respiro.

Per il raggiungimento di tali finalità, intese a coniugare indipendenza e responsabilità, occorre, oggi più che mai, che il governo dei giudici sia sottratto alle competenze del potere esecutivo ed affidato, da un lato, a quel complesso circuito interno che fa capo ad ogni magistrato - e principalmente ai capi degli uffici - sia dei compiti che le leggi sostanziali e processuali conferiscono loro, sia del compito di contribuire ad una corretta gestione del personale e dei mezzi, e, dall'altro lato, ai Consigli giudiziari e ad un consenso di rilevanza costituzionale come il Csm.

Quanto ai dirigenti degli uffici, occorre ribadire con chiarezza che il conferimento dell'incarico - di durata temporanea secondo le attese dell'Associazione nazionale magistrati - comporta non soltanto una serie di pretesi

onori, ma soprattutto una ben precisa assunzione di responsabilità in ordine all'organizzazione dei servizi e al buon funzionamento degli uffici, oltre, logicamente, all'esercizio coraggioso dei poteri di vigilanza ad essi attribuiti a vario titolo, con le conseguenze che ne derivano sul piano del rispetto delle regole e di un effettivo recupero di legalità.

Il Consiglio superiore, a sua volta, come organo di garanzia, deve continuare ad essere punto di raccordo e di equilibrio istituzionale, custode dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura, oltre che della deontologia professionale, della trasparenza e dell'imparzialità di ciascun giudice, facendosi interprete di problemi ed esigenze dell'ordine giudiziario ed esercitando quel ruolo peculiare di difesa dell'integrità di un potere diffuso mediante interventi razionali, motivati ed incisivi.

In sostanza, il sistema dell'autogoverno deve essere garante non soltanto dell'indipendenza dei magistrati, ma anche della loro assoluta correttezza e l'impegno prioritario di tutti, in primo luogo dei dirigenti dei singoli uffici, che non sempre hanno dimostrato di essere all'altezza della situazione per impreparazione o superficialità, e del Consiglio superiore deve essere volto a dare risposte sollecite e nitide alle attese della pubblica opinione e a diradare le nubi sulla questione morale che investe anche la magistratura, assumendo con severità e rapidità tutte le iniziative occorrenti per ripristinare credibilità e fiducia in ogni palazzo giudiziario.

Se è essenziale che permanga l'attuale composizione mista del Consiglio presieduto dal Capo dello Stato con rappresentatività pluralistica delle diverse componenti culturali del Paese e della magistratura, è però evidente che bisogna operare in modo da smentire nella pratica quotidiana quelle critiche, spesso semplicistiche o strumentali, di un uso disinvolto e improvvido del potere di nomina dei dirigenti degli uffici, di valutazioni condizionate da logiche di schieramento e di appartenenza, di comportamenti non equanimi in nome di considerazioni che nulla hanno a che vedere con la buona amministrazione.

Non v'è dubbio che alla crescita complessiva delle istituzioni può dare un apporto significativo un Consiglio che sappia porsi, senza forzature e per l'attenzione assoluta all'interesse superiore dello Stato, come punto di riferimento fecondo per un recupero di sereno e civile dispiegarsi della stessa vita democratica.

La libertà e l'uguaglianza di tutti i cittadini dipendono anche da una giurisdizione realmente indipendente ed autonoma e, dunque, dalla capacità del Csm di assicurare il pieno e indipendente esercizio della funzione da parte di ciascun magistrato, ben sapendo che proprio la consapevolezza del rigore con cui si intende assolvere questo ruolo di garanzia può costituire un saldo

ancoraggio per esigere da ogni giudice il rispetto più fermo della legge e dei basilari principi di onestà e laboriosità.

9. Un'ultima riflessione riguarda la posizione dell'Associazione nazionale magistrati.

Sappiamo bene che l'Associazione ha un compito particolarmente arduo nell'esercitare validamente la funzione consona alle sue tradizioni e alle ragioni della sua esistenza, anche per cause esterne imputabili all'attuale situazione del Paese.

È vero che il superamento del forte conflitto ideologico sui compiti della magistratura e i risultati positivi ottenuti nella creazione di un corpo di norme che ha concorso alla crescita di una reale autonomia hanno oggettivamente favorito un sentire comune sui temi fondamentali della giurisdizione e dell'esser giudice.

Tuttavia, proprio in questo momento peculiare della storia della giustizia italiana, va rivitalizzata, in ogni sede e ad ogni livello, quella spinta unitaria che sola può consentire all'Associazione di essere interlocutrice ascoltata, con la convinta volontà di proseguire con buona lena sulla strada imboccata e disegnare insieme, pur rispettando le differenti posizioni ideali e riaffermata la pari dignità delle singole componenti, un futuro migliore per la magistratura e per il Paese.

È, in sostanza, necessario che l'Associazione, quale sede privilegiata del confronto sui temi di politica giudiziaria, ritorni, unita, ai suoi compiti di promozione della professionalità, del senso del ruolo istituzionale, dell'autorità della terzietà e del prestigio, diventando un organismo dotato di una effettiva soggettività politica esclusiva, presente nella quotidianità di ogni ufficio giudiziario e capace di sviluppare una strategia graduale, la più razionale possibile, che la reinserisca nel circuito culturale e la riqualifichi come forza di pressione tendente a realizzare quel salto di qualità del servizio-giustizia funzionale ai principi della Costituzione.

Le nostre volontà comuni, le nostre comuni opzioni di fedeltà istituzionale, i nostri comuni riferimenti etici non possono essere assolutamente traditi.

E, del resto, in una fase in cui la magistratura pretende di rivendicare un ruolo stabile e affidabile a garanzia dei valori della giustizia e della democrazia, non possiamo consentirci di disperdere un patrimonio di credibilità conquistato a prezzo di tanti sacrifici.

XXIV Congresso nazionale Roma, 29 gennaio-1 febbraio 1998

Giustizia e riforme costituzionali

di Elena Paciotti

Signor Presidente, autorità, colleghi, rivolgo innanzi tutto un deferente saluto al Presidente della Repubblica, che ci onora con la sua presenza e verso il quale nutriamo sentimenti di gratitudine per molteplici ragioni.

Ringrazio il Sindaco di Roma e il Presidente della Corte costituzionale per le loro parole.

Ringrazio per la loro presenza il Presidente della Camera dei deputati, i Vicepresidenti del Senato, il Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro della Giustizia, il Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura e tutti gli autorevoli ospiti che hanno accettato il nostro invito.

Ringrazio in modo particolare i professori Carlassare, Paladin e Sorrentino, che ascolteremo fra poco.

Dicevo che l'Associazione nazionale magistrati è grata al Presidente della Repubblica per molte ragioni: fra l'altro, per la sua costante affermazione del dovere di rispettare l'indipendenza dei magistrati e, insieme, del dovere dei magistrati di operare con correttezza, nel rigoroso rispetto dei diritti dei cittadini.

La garanzia dell'eguaglianza dei diritti dei cittadini è l'unico fondamento della nostra indipendenza. Ed è il primo valore a cui si ispira la nostra associazione, che è sorta all'inizio del secolo per opera di un gruppo di pretori, "magistrati in sott'ordine" di provincia, che rivendicavano la dignità della loro funzione di rendere giustizia nelle controversie "minori", nelle quotidiane vicende dei cittadini comuni. Sciolta nel 1925, l'Associazione nazionale magistrati si è ricostituita all'indomani della Liberazione e da allora è cresciuta di pari passo con il lungo processo di attuazione dei principi e dei valori della Costituzione repubblicana, di cui celebriamo quest'anno il cinquantenario dell'entrata in vigore.

Oggi, legittimamente, viene rimessa in discussione l'organizzazione statutaria disegnata dalla Costituzione: noi riteniamo doveroso interloquire in questa discussione portando il contributo di un'esperienza molteplice, annosa, diffusa, filtrata attraverso elaborazioni non contingenti. Può darsi che vi sia un atteggiamento un po' conservatore nella nostra visione: sarebbe naturale in chi per mestiere deve assicurare il rispetto delle norme vigenti e, in primo luogo, delle norme costituzionali; tuttavia non credo ci si possa tac-

ciare di misoneismo, perché anzi, da tempo, auspichiamo e sosteniamo radicali riforme della giustizia, di cui vi è urgente bisogno, anche quando risultano un po' scomode per non pochi dei nostri associati.

Aspiriamo a fornire un contributo che si fondi unicamente su valori, fatti, e ragioni, senza inutili polemiche.

Poco più di un mese fa ho ascoltato con emozione un pubblico intervento del Presidente Scalfaro, che ricordava la sua partecipazione all'Assemblea costituente: «l'ascolto dei grandi politici, di chi tornava da sofferenze dall'estero, dalle carceri, di chi era sopravvissuto alla guerra di Liberazione»; ricordava «l'immane patrimonio di sofferenza che legò, intimamente, uomini di provenienza lontana accomunati nel 'no' al potere senza limiti né controlli, senza la legittimazione del voto libero dei cittadini, accomunati nella volontà di rinascita, ad ogni costo, nella libertà». La gran parte di noi ha avuto la fortuna di non subire quelle immani sofferenze: questa buona sorte ci ripaga a sufficienza del fatto che le odierne discussioni sulle riforme costituzionali non hanno il respiro e l'elevatezza di quelle dei nostri Padri costituenti. Sono inutili, polemicamente paragoni. La sovranità popolare si esprime concretamente con il libero voto nelle concrete situazioni storiche: oggi appartiene pienamente al nostro attuale Parlamento.

Cercheremo di evitare anche, da parte nostra, di indulgere al gusto dei giuristi per la precisione formale dei concetti: le parole della Costituzione devono essere intese da tutti; evocano le concezioni e i sentimenti di un'epoca e non sempre obbediscono ad una logica formale. Basta pensare all'articolo forse a noi più caro fra i primi articoli della Costituzione: l'art. 3, sull'uguaglianza. «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali»: un singolare elenco di concetti, che mette sullo stesso piano differenze originarie, come quella di sesso, e diversità contingenti, come quella di opinioni politiche, o addirittura indefinibili, come quella di "razza"; che mescola differenze da tutelare, come quelle di lingua e di religione, a diversità da superare - e ve ne è l'impegno nel capoverso dello stesso art. 3 - come quella delle condizioni sociali. Ma le ragioni storiche che hanno motivato quella norma permangono tutte: persino quelle evocate dall'orribile termine "razza", in questa nostra epoca di risorgenti razzismi. Non faremo dunque questioni di formule verbali, se non là dove sono in gioco valori di fondo.

Pochi mesi fa un autorevole parlamentare della maggioranza, alle nostre richieste di spiegarci quali fossero le ragioni che motivavano talune proposte di riforma in tema di giustizia, che non riusciamo a condividere, rispose, davanti a una platea piuttosto sconcertata di giovani magistrati, che il tema della giustizia era stato inserito fra quelli oggetto di riforma costituzionale per-

ché altrimenti le altre necessarie riforme non si sarebbero potute avviare, e che le proposte finali costituivano un accettabile compromesso o un male minore rispetto alle ben più preoccupanti proposte che erano state prospettate all'inizio della discussione. Non ho ragione di dubitare di quelle parole. Ma so che debbo ignorarle: quali che siano le motivazioni occasionali che hanno avviato un percorso istituzionale ormai formalizzato in sede parlamentare, l'unica via che noi possiamo ragionevolmente percorrere, nel rispetto della sovranità popolare, è quella di argomentare nel merito delle proposte. Senza dietrologie, senza giuridicismi, senza polemiche.

Anche se mi permetto qui di citare, condividendola, la recente osservazione di un autorevole ex Ministro della Giustizia, l'on. Martinazzoli, che ha dichiarato di vedere «un capitolo sulla giustizia il cui presupposto è la cronaca giudiziaria». Non credo che questa sia dietrologia: è una constatazione che viene dalla lettura delle norme e dalle argomentazioni degli stessi proponenti.

Consentitemi un'ultima espressione di gratitudine. Nei confronti dell'allora giovane deputato dell'Assemblea costituente, l'on. Scalfaro, al quale si deve (non tutti lo ricordano) la proposta, accolta dall'Assemblea, di comporre il Consiglio superiore della magistratura per 2/3 di magistrati eletti dai magistrati e per 1/3 di avvocati e professori di diritto di nomina parlamentare. Fu una felice intuizione, che combinava l'esigenza di sottrarre alla dipendenza dall'esecutivo il governo del personale della magistratura (assicurandone così l'autonomia proclamata dal vigente art. 104) con l'esigenza di creare un raccordo con la sede della sovranità popolare attraverso la mediazione della cultura giuridica, per evitare rischi di eccessiva separazione.

Ebbene: quale ragione di ordine costituzionale giustifica oggi l'alterazione di quel rapporto con la correzione delle proporzioni, rispettivamente, a 3/5 e 2/5? Quali dati, fatti, esperienze, valori, suggeriscono di introdurre "un po' più" di componenti di nomina parlamentare? Al di là dell'inequivoco messaggio in direzione di una riduzione dell'autonomia della magistratura (che è strumento per l'indipendenza dei magistrati), questa apparentemente modesta alterazione dei rapporti fra "togati" e "laici" nel Consiglio superiore rischia di avere effetti assai più rilevanti di quel che può sembrare a prima vista, collocata nel contesto delle riforme costituzionali proposte. Infatti per la nomina dei componenti "laici" del Csm, a differenza di quanto avviene per la nomina degli altri organi di garanzia, non è prevista alcuna maggioranza qualificata: sicché è possibile che, in un sistema maggioritario, sia la maggioranza parlamentare e di governo a determinare quelle nomine. Se poi si considera che anche il Presidente della Repubblica, che presiederà il Csm, in quanto eletto direttamente dai cittadini, sarà espressione della maggioranza, mentre i componenti eletti dai magistrati, per loro natura, non

rappresentano indirizzi uniformi, è evidente il rischio che (come accade per i gruppi di controllo nelle società per azioni!) siano quei 2/5 espressione degli indirizzi politici di maggioranza a determinare le scelte dell'organo di governo del personale della magistratura. È opportuno, è conveniente, anche in prospettiva, contraddire in modo così rilevante la pur proclamata autonomia dell'ordine giudiziario?

Complessivamente, le proposte di riforma costituzionale incidono negativamente su quella felice innovazione introdotta dalla Costituzione del 1948 - e poi variamente imitata da altre, più recenti, democrazie - che va sotto il nome di "autogoverno" della magistratura, secondo un'espressione usata dal Mortara nel 1885 e ripresa da Calamandrei nel 1921. Questa innovazione, che si è tradotta nell'istituzione del Consiglio superiore della magistratura, avrebbe richiesto - come gli stessi Costituenti prevedero con la VII disposizione transitoria - la ricostruzione in positivo di un ordinamento giudiziario che attuasse il nuovo modello. Ma, come è noto, questo necessario intervento è mancato e si sono introdotti solo alcuni parziali correttivi: a ciò si devono le insufficienze attuali, non a quel Consiglio superiore, che non sembra affatto utile ridimensionare, così come oggi si propone.

Si propone infatti di smembrare il Csm in due sezioni, una per i giudici e una per i magistrati del pubblico ministero, con il rischio di differenziare gli indirizzi e i criteri di valutazione. Proprio mentre si affermano le esigenze di una formazione comune fra tutti gli operatori del diritto, si esclude ogni prospettiva di una comune formazione permanente dei magistrati. Questa avrebbe richiesto la previsione di una scuola della magistratura, che solo l'Italia non possiede, fra i Paesi di democrazia avanzata: al contrario, si prevede un "aggiornamento professionale" separatamente gestito dalle due diverse sezioni del Consiglio, vanificando fra l'altro le meritorie iniziative sin qui faticosamente adottate dall'attuale Csm per supplire, in mancanza di una scuola, alle esigenze di formazione dei magistrati. La riduzione delle competenze delle sezioni riunite del Consiglio, al quale viene sottratta fra l'altro la funzione disciplinare e per il quale non viene prevista alcuna funzione ispettiva, che sarebbe sommamente utile per assicurare una più incisiva valutazione della professionalità e della condotta dei magistrati, indebolisce il rilievo dell'organo di governo autonomo nel sistema istituzionale e riduce l'efficacia delle sue funzioni di controllo e di garanzia. Non sembra, questo, un risultato auspicabile.

Com'è ormai noto, al centro delle nostre considerazioni critiche sono gli effetti della divisione del Consiglio sull'assetto del pubblico ministero e le ulteriori norme di dettaglio che ne modificano lo *status*: ve ne è stata eco anche nelle parole dei Procuratori generali alle inaugurazioni dell'anno giudi-

ziario, a dimostrazione di una preoccupazione davvero diffusa in tutta la magistratura.

A differenza che negli altri Paesi, presso di noi l'esercizio dell'azione penale non obbedisce a criteri di opportunità, non costituisce uno dei molteplici strumenti della politica criminale. Se così fosse, è evidente che il pubblico ministero dovrebbe avere uno statuto diverso da quello del giudice indipendente, e si dovrebbero immaginare per lui forme di responsabilità politica. Vi è chi parla addirittura, a questo proposito, di elettività del pubblico ministero ovvero di organizzazione gerarchica con sottoposizione dei vertici al controllo parlamentare. È una strada radicalmente alternativa alla nostra tradizione costituzionale repubblicana, che probabilmente creerebbe problemi di compatibilità con i principi affermati nella stessa prima parte della Costituzione. Difficilmente, come insegna la nostra storia, un assetto del genere consentirebbe nel nostro Paese di accertare reati commessi da persone che si ritengono immuni grazie al potere politico od economico di cui dispongono o dal quale riescono a pretendere protezione. Difficilmente un simile assetto sarebbe accettato dal Paese.

Ma una volta che anche nelle attuali proposte di riforma costituzionale si ribadisce l'obbligatorietà dell'azione penale e l'indipendenza del pubblico ministero, la quale viene riconosciuta per le medesime ragioni, di garanzia dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, che giustificano l'indipendenza dei giudici, la creazione di corpi separati di magistrati, a seconda che svolgano la funzione di pubblico ministero o altra delle molteplici funzioni svolte dai magistrati di carriera, presenta gravi controindicazioni. Che le attuali proposte di riforma costituzionale comportino di fatto la costituzione di un corpo separato di magistrati del pm è facilmente ricavabile dai drastici steccati che vengono introdotti nel passaggio dall'una all'altra funzione con norme singolarmente dettagliate. Basti pensare che è previsto un apposito concorso per il passaggio di funzioni, mentre non è prevista un'analogha forma di selezione per la nomina di avvocati alle medesime funzioni; ovvero che è previsto un divieto di passaggio di funzioni nell'ambito dello stesso distretto assoluto ed eterno, mentre, per esempio, il divieto di assunzione di funzioni giudiziarie nella regione in cui il magistrato ha partecipato ad una competizione elettorale ha la ragionevole durata di cinque anni. Insomma, nulla pare più sospetto agli occhi della Commissione bicamerale che l'aver svolto funzioni di pubblico ministero per chi voglia fare il giudice penale, ovvero l'aver svolto funzioni di giudice per chi voglia fare il pubblico ministero; e pensare che il Presidente degli Stati Uniti, per dimostrare la sua imparzialità nella scelta dei giudici federali, citava a suo merito il fatto che il 40 per cento dei nominati aveva svolto funzioni d'accusa (presso di noi una percentuale assai inferiore dei giudicanti ha avuto un'esperienza di pubblico

ministero). Limitazioni temporali e parziali incompatibilità possono apparire opportune, ma divieti così drastici comportano una tendenziale separazione di fatto delle carriere, che viene poi ulteriormente potenziata dalla divisione del Consiglio superiore in sezioni separate per i giudici e i magistrati del pubblico ministero. Questa divisione determina una separata autogestione dei due corpi, che sarà particolarmente incisiva (direi: autoreferenziale) proprio per i magistrati del pubblico ministero, per la limitatezza numerica degli addetti, la forte specializzazione delle funzioni, la rilevanza anche esterna degli uffici che operano dove la criminalità e l'illegalità sono più pericolose e clamorose.

Siamo persuasi che una simile soluzione non giovi in alcun modo alle garanzie dei cittadini, che pure si vogliono potenziate nelle proposte di riforma, con l'introduzione di quei canoni del "giusto processo" e della "parità delle armi" che accosterebbero il nostro sistema alla tradizione anglosassone, fondata peraltro su una diversa concezione della "verità" processuale.

Se lo statuto dei magistrati del pubblico ministero continua ad essere quello di magistrati di carriera nominati per concorso, solo disposizioni di natura processuale possono assicurare maggiori garanzie. Ne è riprova il fatto che non la collocazione ordinamentale del pm ma le modificazioni al nuovo codice di procedura penale introdotte nel 1992 a seguito della drammatica emergenza delle stragi di mafia hanno alterato l'equilibrio dei poteri fra accusa e difesa nel processo: di ciò ci si è doluto da più parti e si sono invocate e ottenute modifiche. Mi permetto di ricordare che fra i pochi che allora sollevarono obiezioni sull'alterazione del principio del contraddittorio, che così si determinava, vi era chi vi parla.

La forza, la vivacità della dialettica processuale non ha nulla a che vedere con la "colleganza" fra i sostenitori di opposte tesi. La colleganza e le frequentazioni personali fra gli avvocati non impediscono forti e anche aspre dialettiche davanti ai giudici; l'abitudine degli avvocati penalisti alla difesa degli imputati non impedisce loro agguerrite difese delle parti civili e le conseguenti richieste di condanna. La colleganza fra magistrati non impedisce appassionate contrapposizioni di tesi nelle camere di consiglio, né drastiche censure di procedimenti nelle sedi delle impugnazioni. Se poi ci si duole di interpretazioni delle norme o di valutazioni delle prove da parte dei giudici ritenute poco garantiste, anche questo nulla ha a che vedere con questioni di colleganza, ma semmai con riflessi culturali di un clima più generale, che vanno combattuti con le armi della ragione e della cultura. Per questo debbono essere egualmente deplorate sia campagne contro i giudici sia reazioni di piazza contro taluni imputati. Le indignazioni popolari, per quanto comprensibili, sono l'esatto contrario dell'attività di giustizia. Da esse dobbiamo prendere visibile distanza. Colui che è condotto al cospetto del giudice, an-

che se ritenuto il più pericoloso dei criminali, è un cittadino soggetto alla terribile potestà del giudizio, è un essere umano nelle mani dello Stato: la civiltà di questo si misura sul rispetto con cui tratta chi è soggetto al suo potere. Ripeto un concetto che mi è caro: cultura della giurisdizione è confronto sui fatti e sull'interpretazione delle leggi al di fuori di ogni dogmatismo, secondo un atteggiamento intellettuale aperto alle ragioni della ragione e chiuso alle ragioni della forza, della suggestione, della convenienza di parte o della ragion di Stato. Vi è e vi deve essere uno spazio neutrale nel quale ciascuno, quando sono in gioco diritti e libertà delle persone, può far valere le proprie ragioni secondo regole eguali per tutti, senza che forza, ricchezza, potere o pregiudizi influiscano nel confronto. Questo spazio è il processo e per questo la libertà degli avvocati e l'indipendenza dei magistrati sono valori connessi e imprescindibili.

È allora conveniente e opportuno che colui che sostiene l'accusa sia partecipe di questa cultura. Che abbia sperimentato la difficoltà del giudicare, che non si fossilizzi in un ruolo sempre eguale a se stesso, che a lungo andare può fargli perdere di vista altre esigenze, può indurre una sorta di deformazione professionale, che lo abitui a guardare da una sola parte. C'è anzi il rischio che ciò stia già accadendo.

Per questo l'Associazione nazionale magistrati ha formulato una proposta innovativa e coraggiosa: quella della temporaneità delle funzioni del pubblico ministero. È questa una soluzione propria di ogni sistema che voglia, per ragioni di garanzia, porre limiti all'esercizio di un potere ritenuto incisivo: in ogni settore vi sono esempi di limiti temporali all'esercizio di incarichi pubblici. È una strada già suggerita da tempo, sinora senza successo, per gli incarichi direttivi negli uffici giudiziari e già opportunamente seguita nelle regole organizzative dettate dal Consiglio superiore della magistratura per la composizione degli uffici. Singolarmente, e forse contraddittoriamente, vi è cenno del recepimento di questa esigenza nell'art. 125, comma 3 delle proposte di riforma costituzionale. Dicevo che è una proposta coraggiosa, perché queste buone regole sono teoricamente condivise quando vengono proposte, ma al momento di attuarle trovano inevitabili resistenze fra gli interessati, perché creano ad essi non pochi incomodi ed anche qualche rischio di disfunzioni e temporanee difficoltà. Ma noi sappiamo di dover accettare i costi delle regole e non assecondiamo simili resistenze. Nessuna regola è d'altronde priva di costi: occorre attenuarli con misure razionali e non improvvisate, ma poi è necessario sopportarli, se si conviene che le regole sono giuste e rispondono ad interessi più generali. Simili riflessioni abbiamo di recente cercato di sottoporre anche al Parlamento e confidiamo che vengano prese in considerazione per ciò che sono: argomenti, ragioni, valuta-

zioni fondate sull'esperienza, che aspirano a contribuire a un assetto equilibrato, che riesca ad assicurare il rispetto di molteplici valori di eguale rilievo.

Non ignoriamo affatto le difficoltà e gli inconvenienti presenti, non neghiamo gli errori: qualsiasi attività umana ne è soggetta, e l'attività di giustizia, appesantita da una normativa farraginoso, da un sistema organizzativo che dire inadeguato è poco, ne soffre non meno e forse più di altri settori pubblici. Riteniamo perciò che, salvate le linee di fondo di un quadro costituzionale che, per quanto concerne la magistratura ordinaria, ha assolto il suo compito di garantire l'indipendenza dei magistrati, molto si possa e si debba fare per guarire le disfunzioni e le pecche della giustizia. È, fra l'altro, possibile e necessario assicurare un più adeguato controllo professionale dei magistrati, attraverso periodiche e incisive verifiche, già proposte in un disegno di legge all'esame del Parlamento. Si sdrammatizzerebbe così anche l'esigenza di più efficaci controlli e sanzioni disciplinari, che pure già sono in questo settore più numerosi ed incisivi che in qualsiasi altro settore pubblico o professionale, ma che vanno precisati e resi meno casuali: anche su questo tema vi sono proposte di legge all'esame del Parlamento. Le innovazioni costituzionali proposte in questa materia sollevano viceversa perplessità, che sono già state segnalate. L'obbligatorietà dell'azione disciplinare presenta inconvenienti di eccessi e difetti probabilmente superiori agli esili vantaggi, e l'attribuzione dell'iniziativa disciplinare ad un Procuratore nominato a termine dal Parlamento, con poteri ispettivi che sono riconosciuti anche al Ministro ma negati al Consiglio superiore, desta preoccupazioni. Egli non risponde al Parlamento come il Ministro della Giustizia, né è inserito nell'ordine giudiziario governato dal Consiglio superiore come il Procuratore generale della Cassazione; nessuna ipotesi di rimozione o sostituzione viene prevista: ad un Procuratore mal scelto o che per umane vicende divenga inidoneo all'incarico basterebbero pochi mesi per sconvolgere il già precario funzionamento della giustizia.

È possibile e necessario affrontare una incisiva riforma della giustizia. Nella nostra audizione davanti alla Commissione bicamerale abbiamo cercato di chiarire come sia realizzabile una radicale riduzione e riqualificazione dell'area dell'intervento penale, che renda non utopistica la concezione del diritto penale come *estrema ratio* della difesa sociale, che inveri l'idea di un diritto penale minimo, per limitare i costi, in termini di civiltà e di rispetto delle persone, che sono insiti nelle inevitabili sofferenze prodotte dalla repressione penale. Dislocando in altre forme di intervento un più efficace, più sistematico e meno drammatico controllo di legalità, si offre più ampia tutela ai diritti dei cittadini e si creano le condizioni per eliminare quella distorta "discrezionalità di fatto" che deriva dall'impossibilità materiale di perseguire tempestivamente tutti i reati, e per restituire efficienza al sistema ed effettivi-

tà alle pene. Una volta assicurata un'adeguata proporzione tra risorse destinate all'attività giudiziaria e compiti ad essa assegnati, il nostro sistema offre già gli strumenti per risolvere ragionevolmente i problemi residui. Sul piano organizzativo già ora potrebbe essere esteso per legge agli uffici del pubblico ministero il metodo, già in vigore negli uffici giudicanti, di programmazione dell'organizzazione dell'ufficio, controllata dai Consigli giudiziari ed approvata dal Consiglio superiore. In questa sede l'intervento, già ora previsto, del Ministro della Giustizia gli permetterebbe di dare indicazioni e formulare richieste. D'altronde, un'adeguata organizzazione del ministero, capace di attuare con metodi informatici un efficace monitoraggio sul territorio nazionale, sarebbe in grado di rendere effettivo il suo potere di intervento presso il Consiglio superiore in sede di approvazione dei programmi organizzativi degli uffici, ma anche di riferire periodicamente al Parlamento ai fini degli interventi che spettano alla sede legislativa. Annuali relazioni dei procuratori della Repubblica e dei procuratori generali e la stessa relazione annuale del Consiglio superiore potrebbero contenere specifici resoconti sull'attuazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, che sarebbe così pubblicamente controllabile.

Più in generale, per tutto il sistema giustizia, non solo per il settore penale, è pensabile un complesso e articolato sistema di tutele di cui la giurisdizione ordinaria amministrata dai magistrati togati sia soltanto una parte. Altre forme di tutela, che per loro natura non esigano la complessità, i costi, le garanzie formali di indipendenza del magistrato togato, siano assicurate da altre sedi di composizione dei conflitti e di tutela dei diritti. In questa prospettiva acquisirebbe un più rilevante ruolo sociale la stessa avvocatura.

Ma non è questa la sede per illustrare specifiche proposte. Mi limito ad osservare che ovunque nel mondo occidentale si afferma la tendenza a un ampliamento della richiesta di riconoscimento e di effettività dei diritti e cresce il rilievo degli apparati e delle attività giurisdizionali. Se, per affrontare questi complessi problemi, il legislatore vorrà porre mano a un piano razionale di riforme che consentano (e impongano!) ai magistrati di rendere giustizia ai cittadini in tempi ragionevoli, l'Associazione nazionale magistrati offrirà ogni possibile contributo di studio e di esperienza, senza resistenze corporative.

È vero che i magistrati italiani hanno saputo affrontare con sacrificio ma anche con successo le ricorrenti emergenze del terrorismo, della mafia, della corruzione, perché l'indipendenza garantita dall'assetto costituzionale vigente ha fatto sì che la capacità e il coraggio di quanti si sono meritoriamente impegnati non subisse soverchi intralci o condizionamenti. Non siamo però riusciti ad assolvere il compito di rendere complessivamente ai cittadini un servizio adeguato nella nostra attività quotidiana, perché per far ciò non ba-

stano momenti di straordinario impegno, ma occorrono leggi e strutture adeguate e la coordinata volontà di tutti. Di più, abbiamo subito l'onta di vedere il cancro della corruzione corrodere anche settori della giurisdizione, e ci interroghiamo anche sulle nostre colpe.

Per assolvere i nostri compiti quotidiani e combattere le deviazioni non servono, se non in minima parte, riforme costituzionali: degli aspetti positivi di queste abbiamo peraltro dato atto nel documento inviato ai parlamentari. Servono invece riforme di legislazione ordinaria e di organizzazione quali quelle che il Governo ha proposto e ha allo studio e il Parlamento sta esaminando e ha in parte approvato. Credo ci si debba dare atto che abbiamo sostenuto gli indirizzi di riforma, contribuendo con osservazioni specifiche, senza opporre resistenze pregiudiziali e tanto meno atteggiamenti ostruzionistici. Occorre fare di più, da parte di tutti, e rimediare quanto prima a troppo prolungate inerzie.

Ci permettiamo tuttavia di chiedere che l'urgenza dei rimedi non induca il legislatore costituzionale ad adottare soluzioni che alterino impropriamente un quadro e un assetto istituzionale al quale si deve quel che di positivo si è fatto, ma al quale non può imputarsi quel che di negativo permane. Di questo siamo in molti, e non ultimi i magistrati, a portare le responsabilità: non carichiamole sulle spalle dei nostri Padri costituenti.

**XXV Congresso nazionale
Roma, 30 marzo - 2 aprile 2000**

**Effettività dei diritti ed efficacia delle decisioni
nell'ordinamento costituzionale italiano
di fronte alla sfida europea**

di Mario Cicala

I congressi dell'Associazione nazionale magistrati hanno assunto nel corso dei decenni (il primo congresso fu del 1911) un punto di riferimento costante: la ricerca degli strumenti più adeguati per realizzare lo stato di diritto, in attuazione della nostra Costituzione repubblicana e del Trattato istitutivo della Comunità europea, che, al suo art. 6, qualifica appunto la comunità stessa e gli stati membri: "stati di diritto".

Lo stato di diritto è qualcosa di più di un mero stato non assoluto non dittatoriale; è uno stato che persegue e, per quanto umanamente possibile, raggiunge la certezza del diritto, contemperandola in un quadro armonico di valori. Ove il potere legislativo elabora norme generali ed astratte, soggette ad un'evoluzione graduale e coerente; e gli organi amministrativi e giudiziari applicano le leggi secondo criteri e modalità uniformi. Di guisa che il diritto è più forte del singolo che abbia interesse a violarlo. Ed il corpo sociale, a sua volta, riceve dalla legge, dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa indicazioni comprensibili e coerenti.

Lo stato di diritto non si limita ad essere un dettato scolpito nelle leggi, ma diventa costume di vita, prassi costante, modo di essere della società; esso vive nella realtà concreta e pertanto non è mai compiutamente e definitivamente attuato, ma deve essere creato giorno per giorno dalle donne e dagli uomini che vi appartengono; incalzati dal "senso dello Stato", cioè da un impulso che induce a scavalcare egoismi e particolarismi in una visione di alta idealità, che accomuna, quasi in una religiosità laica, credenti e non credenti.

Ed inoltre la giurisprudenza nello stato di diritto non esaurisce il suo ruolo nella risoluzione di singoli conflitti volta per volta, ma diviene anche e soprattutto strumento di prevenzione dei conflitti stessi, e guida per il cittadino che desidera vivere serenamente, svolgendo in sicurezza la propria libera attività economica nell'ambito di quella grande elaborazione umana che chiamiamo "mercato". Perciò l'efficacia delle decisioni giudiziarie è uno degli elementi costitutivi dello Stato di diritto. E tale efficacia poggia su un primo fondamentale presupposto: la ragionevole durata dei processi, dive-

nuta esplicito precetto costituzionale con la legge costituzionale n. 2 del 1999, che ribadisce un obbligo già derivante allo Stato italiano dall'art. 6 della Convenzione di Roma per la salvaguardia dei diritti dell'uomo.

Del resto, l'efficacia delle sentenze e la ragionevole durata dei processi rappresentano fattori essenziali perché un sistema giuridico soddisfi il requisito della "positività", sia cioè in grado di regolare concretamente i rapporti che si costituiscono al suo interno.

La sovranità dello Stato viene offuscata se vengono meno le strutture operative che garantiscono il rispetto delle leggi, ed in particolare se entra in crisi il "servizio giustizia"; vale a dire se l'opera dei giudici perde incisività e significato; se le sentenze non sono più provvedimenti attraverso i quali le situazioni concrete sono tempestivamente ricondotte sotto l'imperio della legge, ma costituiscono invece il mero burocratico punto terminale di una pratica, privo di incidenza sulla realtà.

Il decorso del tempo può vanificare lo stesso oggetto del giudizio, come è particolarmente evidente nelle controversie relative ai minori e nelle cause che incidono su rapporti commerciali e d'impresa. Lo stesso decorso del tempo cancella, attraverso la prescrizione, la ragion d'essere della decisione punitiva.

E le sentenze che prendono atto dell'avvenuta estinzione del reato per prescrizione sanciscono una sostanziale "non vigenza" della legge, tanto più grave quando coinvolga sistematicamente un'intera fascia di illeciti; così come accade, per ricorrere ad un banale esempio, ma altri più suggestivi potrebbero essere purtroppo formulati, per quasi tutte le pronunce della Corte di cassazione che si occupano di disposizioni penali relative alla sicurezza delle costruzioni in zona sismica.

Non solo, l'eccessiva durata del processo mina la certezza del diritto, e concorre a porre in forse la stessa prevedibilità delle decisioni. Se la pronuncia definitiva si avrà dopo molti anni, saranno mutati i punti di riferimento legislativi, la sensibilità sociale, i modi di atteggiarsi della giurisprudenza. Spesso lo Stato stesso approfitta dei lunghi tempi processuali per cambiare a proprio vantaggio, in corso d'opera, le regole del gioco.

Il ritardo è altresì fonte di ulteriori ritardi: la parte che teme la conclusione del processo viene incoraggiata a rifiutare le soluzioni transattive e pattizie che anticiperebbero, sia pur con qualche "sconto" o "riduzione" un esito negativo che, invece, sfruttando i tempi lunghi del processo può esser procrastinato *sine die*. Né appare irragionevole la speranza che un mutamento delle leggi, o un nuovo indirizzo della giurisprudenza, conducano ad una decisione finale ben diversa rispetto a quella che - all'inizio - era prevedibile.

L'inefficienza assume ulteriore gravità nel momento in cui lo Stato italiano diviene parte di una nazione europea in un mondo economico sempre

più “globalizzato”. Quindi il cattivo funzionamento di un sistema giudiziario sollecita gli operatori economici a optare, ove possibile, per altro sistema giudiziario più efficiente; e per converso induce coloro che intendono violare la legge a concentrare la propria attività nei luoghi ove minore è il rischio di una condanna penale.

Signor Presidente della Repubblica, Ella ci ha di recente ricordato che «il principio dell’efficienza e della convenienza economica» deve essere applicato anche alla “gestione dello Stato”, e la magistratura è parte dello Stato. L’efficienza della giustizia è pertanto fattore positivo della società e dell’economia; mentre operatori economici ed autorità internazionali continuamente ci ammoniscono circa l’alto costo dell’illegalità, certamente soprattutto quando assume la veste dell’organizzazione criminale mafiosa, o della corruzione nell’utilizzo delle risorse pubbliche, ma anche quando assume la forma, sicuramente meno clamorosa e meno ripugnante, ma pur sempre nociva, del diffuso inadempimento agli obblighi contrattuali.

Appunto in questa delicata e difficile situazione è intervenuta la revisione dell’art. 111 della Costituzione, che rappresenta una sfida alla riforma del sistema.

Se le dichiarazioni rese al pubblico ministero nell’immediatezza del fatto, da testi e parti lese, perdono valenza probatoria, ed a fulcro della decisione viene assunto il contraddittorio dibattimentale, occorre che questo contraddittorio avvenga sollecitamente ed in condizioni tali da assicurare la genuinità della prova. È necessario ribadire e rafforzare nella legge e nel costume il dovere, di tutti coloro che hanno conoscenza dei fatti, di collaborare con l’opera della giustizia; garantendo loro nel contempo dignità e sicurezza; sappiamo invece come il cittadino che renda testimonianza nel processo sia esposto a difficoltà, disagi, molestie; ed in alcuni casi a minacce e pericoli che lo Stato non riesce sempre a fronteggiare.

Non compete a me - è banale ribadirlo - individuare risposte in queste parole introduttive, ma non di meno costituisce mio compito esplicitare alcune considerazioni ed indicare un metodo.

Per noi magistrati, il metodo è conseguenza della natura del processo, di uno strumento che muove, che come dice la parola stessa “procede” verso un risultato di verità e di giustizia, attraverso il concorso di un insieme di soggetti, ciascuno dei quali apporta un contributo conforme alla sua collocazione ed alla sua natura; uno strumento che per svolgere il servizio sociale cui è chiamato deve essere avvertito come “giusto” dall’insieme della collettività.

Come tutte le istituzioni, anche la magistratura per operare ha bisogno di una fiducia diffusa e pacata, senza tifoserie o entusiasmi e pronta alla riflessione critica. Perciò ci sono estranei gli scontri frontali e strepitosi, violenti

quanto effimeri, destinati ad animare per qualche giorno, forse solo per ore, una sorta di teatrino multimediativo, che vive di grandi vampate destinate a scorrere senza alcun frutto, solo ingenerando delegittimazione della politica e della giustizia.

La giustizia è terreno di scelte difficili e talvolta dolorose, di equilibrato temperamento di un insieme di valori in una attività pratica e concreta. Il dogmatico attaccamento ad uno solo di questi valori genera squilibrio e perciò ingiustizia; mentre la scarsa considerazione verso la necessità di efficienza determina il ritrarsi dello Stato dalla vita sociale e perciò il dilagare dell'illegalità e dell'ingiustizia.

Il disastroso attuale stato della giustizia dimostra che affermare un principio senza provvedere al suo inserimento nella realtà operativa equivale a negarlo. Basti ricordare la crisi che investe l'esecuzione delle pene, che oggi non garantisce né la sicurezza dei cittadini né la rieducazione dei condannati. Ciò a causa di molteplici fattori che negativamente interagiscono fra di loro: l'insufficienza delle strutture carcerarie, le difficoltà materiali inerenti al controllo dei detenuti ammessi ai benefici e la barocca complessità delle procedure.

Attendiamo, con doveroso rispetto - pur se preoccupati per l'incalzare di una crisi a rischio di irreversibilità - che il Parlamento compia le scelte politiche e legislative di sua esclusiva competenza, necessarie al fine di costruire un sistema processuale organico ed efficace. Siamo convinti che questa elaborazione legislativa sui problemi della giustizia può trarre giovamento da un dibattito ampio e sereno nel Paese, in cui i magistrati offrano un contributo di competenza tecnica, di sincerità e pacatezza nel pieno rispetto dei poteri e del ruolo del Parlamento e del Governo.

La gravità del momento esige un dibattito franco e serrato, senza ipocrisie o reciproci compiacimenti, ma in uno spirito costruttivo nella convinzione che, come Ella Presidente ha scritto, «un efficiente sistema giudiziario coincide con un interesse capitale della nazione 'tutta' in quanto è proprio nella capacità di rendere giustizia che si misura primariamente il grado di civiltà di ogni moderno stato democratico».

In questo quadro dobbiamo dire con franchezza che non apprezziamo la proposta di reclutamento "parallelo" di magistrati all'interno dell'avvocatura, inserita nel corpo di un disegno di legge di cui pur condividiamo taluni spunti positivi, in quanto tale reclutamento non aprirebbe la magistratura alle esperienze professionali dell'avvocatura, ma offrirebbe soltanto una scorciatoia agevolata ad alcuni giovani che, non avendo superato il concorso per uditore giudiziario, abbiano invece conseguito l'idoneità ad avvocato. E stupisce che taluni avvocati non si rendano conto che trasformare l'avvocatura

in un gradino di accesso agevolato alla magistratura è svilire anche la professione forense.

Con pari franchezza sento di dover dire che siamo critici nei confronti dei tre referendum sulla giustizia sui quali i cittadini saranno chiamati a votare il 21 maggio.

Infatti, la configurazione ed il contenuto normativo dei quesiti referendari appaiono, sotto più profili, addirittura controproducenti rispetto agli obiettivi che i promotori dicono di voler perseguire. Cosicché il referendum sugli incarichi extragiudiziari rende ai magistrati ordinari più agevole l'accesso a tali incarichi, in quanto fa venir meno il rigoroso controllo che il Consiglio superiore esercita quando è chiamato a concedere - o negare - la preventiva autorizzazione agli incarichi stessi. Mentre il referendum sulla cosiddetta "separazione delle carriere", che - come puntualmente ha sottolineato la Corte costituzionale nella sentenza che ha dato il via libera al referendum - sulla separazione delle carriere non è, ostacola il passaggio di un sostituto pubblico ministero alle funzioni di giudice, anche in una sede lontana e per esercitare funzioni civili. Mentre favorisce paradossalmente la promozione del medesimo sostituto presidente del Tribunale presso cui opera.

La mobilitazione di 40 milioni di elettori per decidere su alcuni dettagli dell'ordinamento giudiziario, producendo risultati incerti e discutibili, ben lontani da quelli cui darebbero luogo disegni di legge specifici e puntuali già in corso di approvazione avanti al Parlamento, corre il rischio di determinare uno sviamento dell'attenzione rispetto ai problemi nodali della giustizia; vi è il pericolo che i promotori dei referendum tentino - come già affiora dalle "schede politiche" di presentazione dei referendum stessi - di attribuire alla campagna referendaria un improprio significato di polemica e scontro con il corpo giudiziario; e che questo distorto messaggio sia recepito per vero dagli strumenti di comunicazione di massa.

Sono tuttavia ottimisticamente certo che tali turbative verranno superate senza eccessivi traumi, seguendo la linea di saggezza tracciata dal Parlamento europeo che ha respinto la proposta di collocare la cosiddetta "separazione delle carriere" di pubblici ministeri e giudici al centro della problematica sulla giustizia ed ha invece sottolineato il ruolo essenziale che assume l'indipendenza della magistratura nel garantire l'imparzialità del giudizio.

Confido che gli operatori del diritto, gli avvocati, i magistrati e la cultura giuridica sapranno rispondere alle esigenze del Paese volgendo la loro attenzione ai problemi concreti ed alla loro soluzione.

Nell'ambito di questa riflessione l'Associazione nazionale magistrati ha proprio di recente ritenuto utile accelerare un dibattito volto all'individuazione di un reticolo di misure concrete, non necessariamente tutte compor-

tanti modifiche legislative, ciascuna delle quali finalizzata a sciogliere un nodo, eliminare una strettoia, per recare un qualche beneficio al funzionamento complessivo del servizio.

Oggi, da un'osservazione allargata, emerge che ove la buona gestione del personale si coniuga con prassi "virtuose" degli operatori, con l'utilizzo di potenzialità informatiche e con strutture materiali adeguate alcuni uffici risultano funzionare meglio di altri, ponendo a miglior frutto l'impegno dei magistrati che vi operano. Occorre, come ha sottolineato il Presidente della Camera traendo le conclusioni dal dibattito della Conferenza sulla ragionevole durata dei processi del 16 febbraio, muovere dalle esperienze positive per razionalizzare il sistema nel suo insieme. Questa analisi operativa consentirà di meglio indirizzare le risorse disponibili, di porre in luce forme ottimali di gestione degli uffici, di meglio delineare una professionalità dei magistrati, in particolare dei dirigenti, adeguata alle esigenze dell'ora presente, dando maggiore concretezza e specificità al contenuto stesso del termine "professionalità". L'obiettivo è realizzare tutto quanto è possibile sfruttando il sistema normativo vigente; così individuandone con puntualità le incongruenze per procedere a riforme assistite da un generale consenso.

Non sono, non siamo, così illusi da credere che questa razionalizzazione dell'esistente, che ha fatto importanti passi avanti con alcune riforme della giustizia civile, e con taluni profili della nuova legislazione sugli uffici giudiziari unici di prima istanza, riforma utile e positiva ma in larga parte ancora incompiuta, abbia in sé la capacità di sciogliere il nodo giustizia.

Occorrono certamente ancora altre scelte incisive e coraggiose sulle quali non è - almeno nel presente - ipotizzabile un consenso generalizzato. Penso, nel settore civile, a strumenti che penalizzino il litigante temerario, intendendo per tale anche colui che formuli domande fortemente superiori al suo effettivo diritto, o resista contro una domanda che risulti fondata. Penso, in campo penale, ad una potatura dei mezzi di impugnazione per una semplificazione del giudizio; all'introduzione anche in Italia di principi di lealtà processuale analoghi a quelli noti nel sistema accusatorio anglosassone...

Enunciare da questa tribuna, oggi, una di queste proposte sarebbe fin troppo facile e ovviamente stimolante, ma aprirebbe lo spazio a polemiche e talvolta ad ulteriori campi di contrapposizione con settori della politica e dell'avvocatura.

Tuttavia, ritengo fermamente che a questi nodi centrali sia indispensabile giungere. Ma sono, siamo, anche convinti che intanto solamente la leale collaborazione su nodi meno complessi possa effondere un clima più sereno che consenta e faciliti a sua volta l'affrontare questioni comunemente qualificate come "di fondo". Ed è a questa prospettiva di operosa azione comune che l'Associazione nazionale magistrati affida le sue speranze.

Avvertiamo con preoccupazione, oso dire con angoscia, la profonda crisi che investe il nostro sistema penale nei suoi profili di diritto sostanziale e nei suoi momenti processuali, tanto di accertamento dei fatti, quanto in quelli di esecuzione della pena. Il processo penale sempre più appare una foresta intricata ove l'innocente stenta ad imboccare la via d'uscita, mentre pericolosi criminali trovano scappatoie, od anfratti ove occultarsi.

Non compete a noi sciogliere questi nodi, ma ci compete l'operare perché un meccanismo di cui scorgiamo le profonde difficoltà funzioni tuttavia secondo le sue migliori potenzialità. E nell'ambito della nostra tensione operativa ci appare doveroso, in collaborazione 'con l'avvocatura e con il personale amministrativo, il compito di esplorare e se possibile utilizzare al meglio le immense potenzialità dei nuovi strumenti informatici.

Un moderno processo civile e penale che garantisca appieno i diritti delle parti esige un continuo flusso di dati, di notizie, di comunicazioni; come non ipotizzare che questa informazione possa percorrere le vie rapide della posta elettronica rese sicure dal meccanismo della "firma digitale"², anziché il lungo cammino delle fotocopie e delle consegne a mano? Per altro verso: non potrebbero gli strumenti informatici ridurre i casi in cui il giudice emette la condanna senza conoscere i precedenti, e talvolta addirittura l'identità sicura dell'imputato? Intendo formulare un esempio tratto dal civile: già in alcuni uffici il ricorso ad Internet ha moltiplicato la resa delle vendite forzose con sicuro beneficio per debitore e creditori.

Questi sono esempi, ma sono convinto che un'attenta riflessione condurrebbe ad una nuova e diversa impostazione di tutto il processo, penale e civile, con un tangibile risultato di razionalità ed efficienza. E simile riflessione, gioverebbe ad individuare ulteriori profili della professionalità dei magistrati.

Avvertiamo, in sintesi, tutti i doveri della speranza e della costruttività.

A questo nostro Congresso abbiamo invitato i familiari dell'avvocato Giorgio Ambrosoli (è presente la sig.ra Anna Lori Ambrosoli) e dei ventiquattro magistrati che negli anni trascorsi hanno sacrificato la loro vita al servizio della giustizia. Molti di loro ci confortano oggi e nei prossimi giorni con la loro presenza.

Questo invito, pur doveroso atto di ricordo ed omaggio, è altresì atto di scelta e di speranza. Di scelta netta e chiara: la terzietà della magistratura, dei giudici e dei pubblici ministeri significa imparzialità nei confronti dei singoli

² Questa tematica è in avanzata fase di elaborazione ad opera del Ministero.

soggetti che entrano nel processo, non indifferenza di fronte alle scelte di valori che nella legge sono cristallizzate. Il più acuto problema della giustizia nel nostro Paese è l'illegalità, comune, mafiosa e corruttiva; realtà che deve essere riconosciuta senza con ciò escludere che le inchieste attraverso cui questa illegalità è affiorata prestino talvolta il fianco a critiche o riserve. Alcuni però vogliono curare la febbre concentrando l'attenzione sulla qualità dei termometri, ovvero curare l'illegalità esclusivamente riducendo la capacità della giurisdizione di evidenziarla. Noi riteniamo invece necessario un controllo di legalità rapido, efficace, compiuto nel rigoroso rispetto delle garanzie, un controllo che, come suggerito dalla Anm già nel 1992, ricorra soprattutto ad efficaci strumenti amministrativi, contabili e disciplinari. Che investa per prima la magistratura stessa, perché l'efficacia dei controlli esige in primo luogo credibilità e trasparenza dei controllori. Per i magistrati il rispetto della deontologia è un essenziale profilo della capacità professionale.

Talvolta lo stato della giustizia ed alcuni penosi episodi ci ispirano tristezza e sconforto. Il ricordo dei caduti è invece fonte di stimolo e di speranza. Infatti coloro che hanno affrontato il rischio della vita non hanno compiuto un gesto di disperazione e fatalismo, non hanno ripiegato su una gestione burocratica della loro professione e se non avessero cercato di dar corpo ad una speranza sarebbero ancora vivi. Essi hanno rischiato testimoniando la fiducia nella giustizia, espressione di uno Stato di diritto.

Noi, incalzati dal ricordo del loro esempio, cercheremo di non vanificarlo, di contribuire nel nostro impegno quotidiano all'obiettivo di un'Italia civile e degna dell'Europa.

Con questo impegno, apro dunque i lavori del XXV Congresso dell'Associazione nazionale magistrati.

XXVI Congresso nazionale Salerno, 28 febbraio - 3 marzo 2002

Tempi e qualità della giustizia

di Giuseppe Gennaro

Signor Presidente, autorità, signore e signori, colleghi, prima di svolgere la relazione introduttiva dei lavori del XXVI Congresso dell'Associazione nazionale magistrati, permettetemi di rivolgere al Capo dello Stato Carlo Azeglio Ciampi, anche a nome di voi tutti, il mio deferente saluto, unitamente al mio più caldo ringraziamento per avere voluto farci dono della sua presenza.

Ringrazio ancora il presidente della Camera dei deputati Casini, il presidente della Corte costituzionale Ruperto, il vicepresidente del Senato Caldeoli, il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura Verde, il Primo presidente della Corte suprema di cassazione Marvulli, il Procuratore generale della Corte di cassazione Favara e tutte le autorità qui convenute.

Nei luoghi affollati della memoria affiora il ricordo dei colleghi che ci hanno recentemente lasciato. Ad essi va il nostro commosso saluto. Consentitemi tuttavia di ricordare con particolare affetto Adolfo Beria di Argentine, Carlo Maria Verardi e Salvatore Buffoni. La testimonianza del loro impegno professionale, della loro passione civile rischiarà il nostro cammino e rende più lieve il peso delle difficoltà che il presente ci riserva.

Accomuno in questo commosso ricordo Vittorio Sgroi, recentemente scomparso, giurista e uomo di grandi virtù.

Ho ringraziato il Capo dello Stato non soltanto per essere oggi qui con noi, ma altresì per avere voluto ricordare, anche in recenti occasioni, che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura «costituiscono valori intangibili, consacrati come tali nella nostra Carta costituzionale che vuole i giudici soggetti soltanto alla legge» ed ancora che «la giustizia è il valore fondante di ogni società».

L'art. 111 della Costituzione novellato ha sancito, com'è noto, il diritto al giusto processo, vale a dire il diritto a un processo regolato dalla legge, che si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice terzo e imparziale, entro un tempo ragionevole.

Il tema del XXVI Congresso dell'Anm - "tempi e qualità della giustizia" - si iscrive interamente in questa riforma.

L'introduzione nel nostro ordinamento dei principi del giusto processo, avvenuta - come si ricorderà - con voto pressoché unanime del Parlamento,

è stata inizialmente accompagnata da una lettura in qualche modo riduttiva della portata innovativa della riforma costituzionale.

Si osservava, infatti, come già fin dalla metà degli anni Novanta la Corte costituzionale avesse iniziato ad enucleare, con riferimento al processo penale, i fondamenti essenziali del c.d. “processo giusto”, secondo una formula definitoria mutuata dai sistemi di “*common law*”, cosicché un’attenta opera di esegesi consentiva di rinvenire nella giurisprudenza costituzionale una buona parte dei principi assunti a contenuto dell’art. 111 novellato.

Sotto altro profilo, l’attenzione degli operatori del diritto, magistrati e avvocati innanzitutto, si era concentrata quasi interamente sulle novità riguardanti il processo penale, in particolare sulla portata innovativa del canone che ha sancito l’introduzione nel processo penale del principio del contraddittorio nella formazione della prova. E la ragione di tanto interesse era abbastanza comprensibile.

La legge costituzionale n. 2 del 1999 aveva concluso, infatti, una tormentata stagione di pronunce della Corte costituzionale e di interventi legislativi concernenti la portata dell’art. 513 cpp e di alcune norme circostanti. Una stagione iniziata con le sentenze n. 254 del giugno 1992, proseguita con l’emanazione della legge 7 agosto 1997 n. 267 e finalmente culminata nella sentenza n. 361 del 1998, che aveva nuovamente dichiarato la parziale illegittimità costituzionale non soltanto dell’art. 513, ma anche degli artt. 210 e 238 cpp.

Le cronache del tempo riferiscono che il disegno di legge successivamente divenuto legge costituzionale era stato presentato a distanza di appena due giorni dalla pubblicazione della motivazione della sentenza n. 361, avvenuta il 2 novembre 1998.

E forse non sono molto lontani dal vero quanti affermano che una delle ragioni della riforma in discorso sia stata proprio quella di impedire alla Corte costituzionale l’utilizzazione del principio giurisprudenziale di «non dispersione dei mezzi di prova» che la Corte medesima aveva enucleato con un’interpretazione ritenuta fortemente additiva. Si rimproverava, in buona sostanza, al “giudice delle leggi” di voler porre nel nulla la volontà del Parlamento tesa a ripristinare i caratteri fondamentali dell’originario impianto codicistico. E non c’era convegno, dibattito, tavola, rotonda o quadrata che fosse, da cui non partissero all’indirizzo della Corte critiche che, per i toni e i contenuti espressi, ritenevamo e tuttora riteniamo del tutto inaccettabili.

C’è voluto qualche tempo perché fosse compreso appieno che era tutta la giurisdizione a dover essere rivisitata alla stregua del principio del «giusto processo regolato dalla legge».

E così, lentamente ma inesorabilmente, è venuta in evidenza l’importanza del principio che sancisce il diritto alla ragionevole durata del processo;

un principio che esprime - com'è stato recentemente osservato - «l'esigenza di individuare un equilibrio nel quale siano contemperate armoniosamente, per un verso, l'istanza di una giustizia amministrata senza ritardi e, per l'altro verso, l'istanza di una giustizia non frettolosa e sommaria».

Oggi, come tutti sappiamo, i processi hanno durata tutt'altro che ragionevole. E quel che è più grave è la constatazione che il sistema italiano non è assolutamente in grado di assicurare il rispetto del limite massimo complessivo - che è di sei anni - fissato dalla Corte europea perché la durata del processo possa ritenersi ragionevole.

Da qui le condanne inflitte al nostro Paese per violazione dell'art. 6 par. 1 della Convenzione sui diritti dell'uomo, condanne tanto numerose da autorizzare la Corte di Strasburgo a ravvisare nei tempi lunghi della giustizia italiana una «pratica incompatibile con la convenzione» e ad ipotizzare per il nostro Paese la sanzione della sospensione del diritto di voto.

L'introduzione di un rimedio interno, che drenasse le istanze riparatorie dei cittadini italiani che, sempre più numerosi, adivano la Corte di Strasburgo, era dunque operazione in larga misura necessitata, ma è altrettanto sicuro che si è perduta una preziosa occasione per intervenire con misure strutturali capaci di incidere efficacemente sui tempi dei processi.

La legge 24 marzo 2001, n. 89, ormai nota come «legge Pinto», che riconosce il diritto all'equa riparazione del danno, patrimoniale e non, per mancato rispetto della durata ragionevole del processo, ha spostato all'interno del nostro ordinamento i termini di un problema che tuttavia rimane sostanzialmente insoluto e rischia addirittura di produrre un'ulteriore proliferazione delle controversie e dunque un ulteriore allungamento della durata dei processi.

L'Anm durante l'esame del disegno di legge alla Camera dei deputati aveva avanzato richiesta di audizione. La risposta era stata che il Parlamento non avrebbe fatto in tempo ad approvare quel disegno di legge perché la legislatura volgeva ormai al termine.

Le cose, come si sa, sono andate diversamente. Il Parlamento, dopo un frenetico andirivieni Camera-Senato, ha, infatti, varato la legge qualche minuto prima dello scioglimento delle Camere.

Se fossimo stati sentiti, avremmo detto che ai magistrati non piaceva affatto - e ancora oggi continua a non piacere - la previsione dell'art. 3, in forza della quale il decreto che accoglie la domanda di equa riparazione va comunicato al Procuratore generale della Corte dei Conti per l'eventuale promovimento del procedimento per responsabilità contabile, nonché ai titolari dell'azione disciplinare nei confronti dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento.

Grazie a questi automatismi, frutto di scelte prive di serio fondamento giuridico e latamente punitive per la magistratura, la responsabilità dello Stato, per il mancato apprestamento delle risorse necessarie ad assicurare l'attuazione del fondamentale diritto del cittadino al "processo dovuto", si è tramutata in una responsabilità personale e diretta (seppur eventuale) del singolo magistrato, ciò che concreta, sul piano dei principi, una distorsione francamente inaccettabile. L'art. 111 Cost., infatti, dispone che «la legge assicura la ragionevole durata del processo», non assicura invece il risarcimento per l'irragionevole durata e tanto meno individua come responsabile il singolo magistrato.

Occorre rimediare con un urgente intervento di ortopedia correttiva, anche al fine di impedire che, da qui a qualche anno, possa gravare su giudici e pubblici ministeri un fardello di procedimenti disciplinari e contabili del quale non sarà agevole liberarsi in tempi ragionevoli, dal momento che l'azione di responsabilità dà luogo a un procedimento che impone di verificare le cause della durata irragionevole e non può comunque prescindere dall'accertamento del presupposto soggettivo del dolo o della colpa grave. Un fardello che, indipendentemente dall'esito finale dei singoli procedimenti, finirà inevitabilmente per determinare ripercussioni negative anche sulle legittime aspettative di carriera dei magistrati nei confronti dei quali le azioni di responsabilità, contabile e disciplinare, risultino essere state attivate.

Un ordinamento moderno è tale non soltanto per i principi giuridici in esso proclamati, ma anche per la quantità e qualità delle risorse che lo supportano.

La definizione del processo in tempi ragionevoli impone innanzitutto un congruo incremento degli stanziamenti per far fronte all'accresciuto fabbisogno di risorse materiali e umane e richiede inoltre un insieme di interventi in grado di modificare l'organizzazione degli uffici giudiziari, a partire dalla costituzione dell'ufficio del giudice - vale a dire di un ufficio di diretto ausilio alla sua attività.

In assenza di adeguati interventi strutturali, è arduo immaginare che si possa ottenere un'apprezzabile riduzione dei tempi dei processi attraverso la pur auspicabile instaurazione di prassi virtuose.

È vero che la novella costituzionale dell'art. 111 impone al giudice di scegliere, tra le possibili opzioni che attengono alla direzione del processo, la soluzione maggiormente conforme al principio della ragionevole durata. Occorre però dire con grande franchezza che questa prospettiva non autorizza alcun ottimismo, poiché non appare di per sé sola idonea a rimuovere le distorsioni del sistema.

Ed è questa la ragione per cui ai magistrati non sono piaciute - al di là del loro pregio intrinseco - le due risoluzioni del Csm con le quali i dirigenti de-

gli uffici giudiziari ed i singoli magistrati sono stati invitati ad adottare le misure necessarie a ridurre la durata dei processi. In alcuni distretti è accaduto, infatti, che i capi di Corte - ricevuta la risoluzione consiliare - hanno "girato" l'invito ai presidenti dei Tribunali, i quali, a loro volta, hanno chiamato in causa i presidenti di sezione e questi ultimi non hanno saputo o potuto fare di meglio che affidare ai giudici delle sezioni la responsabilità di tradurre in comportamenti concreti le raccomandazioni del Csm.

Si dice ormai da gran tempo che la giustizia civile è il grande malato, ma i dottori che si alternano al suo capezzale non sono d'accordo sulla terapia.

Oggi una seria riflessione sulle riforme necessarie per garantire la ragionevole durata dei processi civili impone di considerare che la proliferazione dei centri di produzione del diritto e le dinamiche sociali sempre più complesse hanno innescato un processo di "giuridificazione" di interessi un tempo estranei alla sfera del diritto, con conseguente sovraccarico dell'apparato giudiziario chiamato ad assicurarne la tutela. Questo processo di "giuridificazione" ha reso "giustiziabili", come si dice oggi con un brutto ma efficace neologismo, nuovi interessi e ha determinato la crisi del sistema per l'evidente sproporzione tra ciò che si chiede al giudice e ciò che dal giudice si ottiene.

La crisi del sistema civile è, dunque, essenzialmente crisi di efficienza.

In tale prospettiva, è necessario prevedere, innanzitutto, l'adozione di strumenti che consentano, da un lato, una migliore utilizzazione delle risorse disponibili e, dall'altro, l'introduzione di meccanismi in grado di rendere il processo civile più rapido e snello.

Per quanto concerne la razionalizzazione delle risorse disponibili, occorre por mano senza ulteriore indugio a quella che è stata, a ragione, ritenuta "la madre di tutte le riforme", vale a dire la riforma delle circoscrizioni giudiziarie, procedendo agli accorpamenti degli uffici con dotazione organica inferiore a quella minima necessaria per il loro corretto funzionamento e sopprimendo gli uffici giudiziari inutili. È altresì necessario, in tale contesto, avviare una ricognizione puntuale degli uffici cui destinare le nuove risorse derivanti dall'ampliamento dell'organico della magistratura previsto dalla legge n. 48/2001, così da consentire che la distribuzione dei nuovi posti avvenga sulla base di reali esigenze di funzionalità.

Ma la previsione costituzionale di una giustizia efficiente, resa in tempi ragionevoli, esige anche un processo più agile e veloce e interventi normativi in grado di offrire strumenti alternativi alla giurisdizione, vale a dire strumenti di mediazione e di conciliazione che abbiano caratteristiche tali da garantire innanzitutto l'imparzialità e la professionalità dei soggetti preposti, quindi la fruizione di strutture adeguate ed infine la garanzia dell'accesso per i ceti non abbienti.

Occorre inoltre avviare una riflessione intorno al modello di magistrato onorario delineato dalla Costituzione e al ruolo che la magistratura onoraria sarà chiamata a svolgere nel prossimo futuro.

Al riguardo, sono in larga misura da condividere le istanze dell'avvocatura di ridefinizione del ruolo della magistratura onoraria, dei principi che ne disciplinano il reclutamento e la formazione professionale e del sistema di governo. È necessario che magistratura e avvocatura individuino i contenuti essenziali di un percorso riformatore in grado di offrire soluzioni largamente condivise.

Sul piano della disciplina del processo civile, sono stati messi in cantiere numerosi interventi, il più significativo dei quali è quello della c.d. "privatizzazione".

Ridotta nei suoi termini essenziali, essa consiste nell'affidare il processo alle parti e ai loro difensori, mentre il giudice interverrebbe soltanto per risolvere questioni procedurali controverse, ovvero per decidere la controversia nel merito. Si otterrebbe l'effetto di restituire il giudice al compito suo proprio, che è quello di decidere e di accelerare per tal modo i tempi della decisione.

Ora, l'Anm ritiene che la c.d. "privatizzazione" del processo civile sia rimedio di per sé non decisivo.

Indipendentemente dai dubbi di costituzionalità che l'attuale formulazione dell'art. 111 Cost. riverbera sulla previsione di affidare alle parti private la gestione di una porzione consistente del processo, merita qui di essere rimarcato l'ondivago procedere del legislatore che, dopo avere introdotto la regola in forza della quale la prova si forma in dibattimento e che il processo si svolge avanti a un giudice terzo ed imparziale, propone poi di costruire un processo civile ispirato ad una regola opposta, dalla quale si ricava che la presenza del giudice nella fase della formazione della prova costituisce, per dirla con una felice espressione del prof. Verde, «un inutile e costoso ingombro».

Inoltre la progettata riforma finirebbe per trasferire i maggiori costi del processo sulle parti private, così ulteriormente pregiudicando le prospettive di accesso dei soggetti meno abbienti.

La "modernità" della riforma proposta sta, in ultima analisi, nel ritorno al modello processuale del codice del 1865, che affidava alle parti il potere di scandire i tempi del processo, un modello che venne abbandonato proprio a causa dei costi e delle lentezze che determinava.

D'altra parte è noto che anche negli ordinamenti stranieri fondati sul sistema "*adversary*", il potere delle parti di scandire i tempi e i modi del processo ha prodotto una straordinaria dilatazione dei tempi di definizione e costi processuali elevatissimi, tanto da rendere necessaria l'adozione di strumenti

idonei ad attribuire al giudice nuovi e più incisivi poteri di direzione del processo, come dimostra la riforma introdotta in Inghilterra nel 1999 con il *Civil Procedure Rules* e negli Stati Uniti con l'introduzione del *case management*.

In ogni caso ritiene l'Anm che la c.d. "privatizzazione" del processo civile non possa tradursi in un'attenuazione dei poteri di impulso, di controllo e di decisione del giudice, al quale deve continuare ad essere intestato il potere di ammissione e valutazione della prova.

E a proposito di privatizzazione occorre chiedersi se veramente si vuole privatizzare una parte della giustizia del lavoro e un importante settore del diritto minorile per un'asserita mancanza di sensibilità di questi giudici, di questa magistratura a recepire le aspettative di giustizia che il mondo del lavoro e della famiglia quotidianamente prospettano, se davvero privatizzando si otterrà un risultato migliore di quello che oggi la giustizia statuale riesce ad offrire pur tra tante difficoltà. Noi dubitiamo, fortissimamente dubitiamo che ciò sia vero.

Anche il processo penale è ben lontano dal garantire il rispetto del principio di ragionevole durata, a causa di un insieme di interventi normativi che hanno interessato singoli istituti e parti limitate del procedimento (basti pensare alla c.d. legge Carotti e alla legge sulle indagini difensive) che hanno modificato l'intima coerenza dell'originario modello processuale.

Oggi quel modello processuale non c'è più. Coesistono, infatti, accanto ad istituti propri dell'originario impianto accusatorio, istituti e garanzie che rispondono ad un modello processuale di tipo inquisitorio. Il risultato è la creazione di un modello ibrido, perciò irriconoscibile, caratterizzato da farraginosità e lentezze esasperanti che si riverberano sui tempi necessari per l'accertamento della verità, che è e deve restare la funzione tipica del processo penale.

Ha giustamente osservato il Procuratore generale Favara che processo giusto è quello che riesce ad evitare la condanna dell'innocente, ma riesce ad evitare anche un altro errore: l'assoluzione del colpevole. Così come, per continuare nella citazione, è giusto il processo che conduca in tempi brevi ad un accertamento veridico del fatto ed ingiusto, perché inefficiente, il processo che perviene ad una sentenza giusta, ma a distanza di tempo intollerabile.

L'Anm rivendica a sé il merito di avere svolto in questi anni, con continuità e rigore, un'intensa attività di interlocuzione con le forze politiche, per sollecitare l'adozione di scelte normative che consentissero la piena attuazione dei principi del giusto processo.

Durante la lunga e complicata fase di gestazione della legge n. 63/2001, l'Anm ha in più occasioni sottolineato la necessità che il dibattito non fosse il «duogo del silenzio», bensì il «duogo della parola» ed ha evidenziato

come l'effettività del principio del contraddittorio nella formazione della prova imponesse una marcata riduzione dell'area del diritto al silenzio. Nei numerosi documenti approvati in quei mesi, è stata evidenziata la necessità di prevedere espressamente che coloro i quali nel corso delle indagini preliminari avevano reso dichiarazioni accusatorie *inter alios*, provocando, talora, l'incriminazione di decine e decine di soggetti per fatti di criminalità organizzata di stampo mafioso, non potevano nel dibattimento avvalersi della facoltà di non rispondere e che, una volta operata la scelta di accusare altri soggetti, avevano l'obbligo di dire la verità, nell'interesse precipuo della giustizia.

Si trattava di principi che completavano in modo coerente e consequenziale la costituzionalizzazione della regola che prevede l'assoluta inutilizzabilità delle dichiarazioni rese nelle indagini preliminari da chi successivamente si sottrae al contraddittorio con l'imputato e il suo difensore.

L'Anm ha espresso apprezzamento per il tentativo del legislatore di garantire la genuinità del contributo probatorio del "testimone assistito", ma al contempo ha manifestato perplessità per i prevedibili effetti negativi che sarebbero scaturiti dall'applicazione di questa disciplina ai procedimenti per reati di criminalità organizzata, a motivo del fatto che vengono rimesse in gioco anche le dichiarazioni assunte con le garanzie del "contraddittorio anticipato" (in quanto la rinnovazione dell'esame è subordinata alla sola condizione che le parti ne ravvisino la necessità, sulla base di "specifiche esigenze" non meglio precisate). Ed è del tutto evidente come questo meccanismo sia di per sé idoneo a determinare un'ulteriore dilatazione dei tempi della decisione, in contrasto con il principio, ora costituzionalizzato, della ragionevole durata del processo.

Abbiamo svolto considerazioni non certo peregrine sulla norma dell'art. 500 cpp che prevede la reintroduzione di una regola probatoria di esclusione della prova, in forza della quale le dichiarazioni utilizzate per le contestazioni servono per il controllo di credibilità della testimonianza orale, ma non possono valere come prova dei fatti in esse affermati. È una questione cruciale che torna oggi di grande attualità per l'atteso responso della Corte costituzionale e sulla quale sembra qui doveroso astenersi da ogni ulteriore commento.

Su questi temi l'Anm si è confrontata - per la verità senza molta fortuna - con tutte le forze politiche presenti in Parlamento, ma esprimere perplessità o sollevare dubbi argomentati su talune questioni non può voler dire essere contrari a tutto né può voler dire essere contrari a questa o a quella parte politica.

E proprio perché mossa da intenti costruttivi, l'Anm ha evidenziato che la legge sui collaboratori di giustizia conteneva talune disposizioni parti-

colarmente restrittive, tali da rendere prevedibile il prosciugamento del fenomeno (ciò che puntualmente è accaduto) e, con riferimento alla legge sulle investigazioni difensive, ha rassegnato in più occasioni al Ministro della Giustizia del tempo, on. Fassino, le perplessità scaturenti dalla natura e dall'ampiezza dei poteri di indagine riconosciuti al difensore anche prima dell'iscrizione di una notizia di reato (le c.d. "investigazioni preventive") e persino i dubbi di costituzionalità della disposizione contenuta nell'art. 391 cpp che consente al difensore dell'indagato di richiedere l'incidente probatorio anche fuori dalle ipotesi previste dall'art. 392 e nega invece la stessa facoltà al pubblico ministero.

La nostra apertura al confronto è, altresì, testimoniata dai rapporti intesuti con l'avvocatura, in tutte le sue articolazioni associative e rappresentative.

Sono stati organizzati, su temi di grande rilievo, numerosi incontri ed assunte importanti iniziative congiunte, altre sono state programmate per i prossimi mesi, mentre continuiamo a coltivare la speranza di giungere alla formulazione di un nuovo catalogo di regole deontologiche applicabile al difensore e al pubblico ministero, scaturente dal contributo dell'avvocatura e della magistratura.

Questo non significa che magistrati e avvocati abbiano superato ogni ragione di contrasto.

Sul versante del processo penale, rimane insanabile la diversità di vedute sul tema della separazione delle carriere, che l'avvocatura penale continua a ritenere obiettivo irrinunciabile di una rivendicazione che mirerebbe ad assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali del giusto processo e trarrebbe, dunque, nuovo alimento dalla disposizione dell'art. 111 Cost. novellato.

Si tratta - com'è ormai noto - di una riforma invisa alla quasi totalità della magistratura, ma, quel che più conta, fondata su argomentazioni neppure condivise dalla dottrina processual-penalistica che guarda al principio della "parità delle armi" come ad una questione che non dipende dalle soluzioni ordinamentali riguardanti la carriera dei magistrati, bensì come ad una questione che dipende dalla natura e dalla dislocazione dei poteri attribuiti a ciascuna delle parti all'interno del processo.

La separazione delle carriere non arrecherebbe alcun contributo all'efficienza del sistema giudiziario, neppure sotto il profilo della ragionevole durata. E, per converso, il pericolo dell'appiattimento del giudice sulle posizioni del pm (altro *leit-motiv* che si richiama per giustificare la separazione delle carriere) è stato sempre assunto come una verità che però, dati alla mano, rimane invece ancora tutta da dimostrare.

Noi riteniamo, e non da oggi, che l'esercizio della funzione giudicante concorra ad una più completa formazione professionale e che la possibilità del passaggio dall'una all'altra funzione dia al pm la possibilità di partecipare ad una comune cultura della giurisdizione che impedisce che egli si trasformi in una sorta di superpoliziotto, in un accusatore per mestiere, cui debbano rimanere estranee la ricerca della verità come fine ultimo del processo e la cultura della prova. Per questo siamo favorevoli ad un intervento riformatore che realizzi una più accentuata distinzione della funzione giudicante da quella requirente, conservando l'unitarietà della magistratura, l'unicità del concorso, la formazione iniziale comune, ed una disciplina che consenta il passaggio da una funzione all'altra senza creare steccati di fatto insormontabili.

Anche nel processo penale, dunque, così come nel processo civile, il tema di fondo è come conciliare garanzie ed efficienza, assicurando effettività al principio costituzionalizzato della ragionevole durata del processo.

Occorre prendere atto che nel processo penale vi sono oggi regole che non accrescono in alcun modo la sfera dei diritti di difesa dell'imputato e si traducono, in definitiva, in un dannoso appesantimento del processo, trasformato in una gara ad ostacoli in cui la vittoria arride al più bravo, anche a scapito della verità.

È necessario un serio intervento di potatura che, per usare un'espressione di Franco Cordero, recida i «mille garantismi» che oggi appesantiscono il processo penale e ne alterano i tempi di definizione.

D'altra parte, è sufficiente un esame della giurisprudenza della Corte europea sul tema del giusto processo per comprendere quale sia il contenuto minimo delle garanzie che rendono "giusto" il processo e come i giudici di Strasburgo siano spesso portati a privilegiare il valore della speditezza del processo, rispetto a quello delle garanzie. Se ci si colloca in quest'ottica si comprende appieno il paradosso italiano: siamo il Paese che ha subito più condanne per l'eccessiva durata dei processi, ma siamo anche il Paese che offre il più esteso sistema di garanzie, in più occasioni definito dalla stessa Corte di Strasburgo come "sovrrabbondante".

Forse è il caso di ricordare che la Corte europea ritiene compatibile con i principi del giusto processo dettati dall'art. 6 della Convenzione sui diritti fondamentali dell'uomo il processo nel quale la condanna dell'imputato sia fondata sulla testimonianza "anonima", cioè protetta, dell'unico teste d'accusa, qualora essa sia stata resa avanti ad un giudice terzo e imparziale, il quale conosca l'identità del teste protetto, e sempre che all'imputato sia garantita almeno un'occasione "adeguata e sufficiente" per contestare le dichiarazioni accusatorie del teste protetto.

A quanti oggi appaiono affetti da un inspiegabile strabismo culturale che pretende la speditezza dei processi conservando, financo nel processo avanti al giudice di pace, tutti i meccanismi farraginosi e le regole che governano l'attuale processo penale, è appena il caso di ricordare che la Corte di Strasburgo ritiene giusto il processo anche quando siano previsti due soli gradi di giudizio, uno di merito e uno di legittimità, e ritiene parimenti giusto il processo che sia espressione di un sistema nel quale - pure in presenza di un solo grado di giudizio per il merito - la sentenza sia immediatamente esecutiva.

Al tema dell'efficienza e della "qualità" della giustizia appare correlato il dibattito sulla professionalità del magistrato. È questo uno dei versanti nei quali troppo spesso siamo chiamati a fare autocritica. Ed in effetti occorre riconoscere che dopo l'eliminazione della carriera - intesa come passaggio ad un grado superiore di giurisdizione dei magistrati risultati più bravi al termine di un'apposita selezione professionale - e dopo l'eliminazione del numero chiuso per il passaggio alle funzioni superiori, la verifica della professionalità consiste non già nel positivo accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, bensì nell'assenza di elementi negativi gravemente ostativi.

La strada da imboccare per correggere le insufficienze degli attuali modelli di valutazione non crediamo possa essere quella indicata nella recente bozza di riforma dell'ordinamento giudiziario predisposta dall'on. Gargani, vale a dire la reintroduzione del numero chiuso, nel senso che «de promozioni dei magistrati non possono eccedere il numero delle vacanze» e «il trattamento economico viene collegato alla valutazione ai fini della promozione».

Noi restiamo fedeli ad una figura di magistrato "senza speranza ma senza timori" che continua a trovare nella garanzia della propria indipendenza e nel trattamento economico dignitoso l'incentivo a operare con dedizione e professionalità. E dal momento che il discorso cade acconcio, va qui ribadito che la misura della retribuzione finisce per essere essa stessa misura dell'indipendenza del magistrato, sicché la pressante richiesta della magistratura associata di eliminare le attuali, manifeste inadeguatezze dello *status* giuridico-economico si risolve in una richiesta di tutela della propria autonomia e indipendenza.

Dunque, a meno di non volere anche qui prospettare la necessità di una modifica del precetto di cui all'art. 107 Cost., bisogna convenire sull'impossibilità di tornare ad articolare la carriera del magistrato per "gradi", così che l'unica via percorribile rimane quella dell'abolizione della carriera dal punto di vista economico. Una volta assicurata per tal modo l'indipendenza del giudice, occorre prevedere un rigoroso sistema di valutazioni che renda

possibile il conferimento delle funzioni ai magistrati in possesso dei più elevati requisiti professionali e attitudinali.

Se ci siamo a lungo soffermati su queste tematiche, lo abbiamo fatto essenzialmente per due ragioni: la prima, per dimostrare che su ogni questione specifica l'Anm ha saputo offrire un apprezzabile contributo di riflessione e approfondimento; la seconda, per rimarcare che il tema dell'efficienza della giustizia, che racchiude in sé gran parte delle questioni appena trattate, costituisce il versante sul quale l'Anm ritiene necessario proseguire un confronto sereno e costruttivo con quanti intendono promuovere un reale miglioramento del servizio-giustizia per assicurare effettività ai diritti fondamentali dei cittadini riconosciuti dalla nostra Carta fondamentale.

Su questo versante, tuttavia, l'Anm non registra oggi iniziative legislative coerenti, né atteggiamenti improntati ad una reale volontà di dialogo, che significa innanzitutto rispetto per le opinioni altrui, ancorché divergenti dalle proprie.

Prima di spiegare le ragioni di questa affermazione, è opportuno fare una breve premessa.

Abbiamo ricevuto in questi ultimi mesi, in varie occasioni, l'invito ad "abbassare i toni", con evidente riferimento a quello che è stato definito - a nostro avviso in maniera impropria - uno scontro istituzionale tra politica e magistratura. Definizione impropria, perché nelle vicende di questi ultimi mesi la magistratura non ha mai scelto di scontrarsi con chichessia, né ha mai assunto il ruolo dell'aggressore. La verità, la nostra verità, è che la magistratura è stata aggredita. Almeno questo occorre dirlo con grande franchezza.

Va qui ricordato che il Capo dello Stato Carlo Azeglio Ciampi, già nel discorso tenuto a Palazzo dei Marescialli il 26 maggio 1999, all'indomani della sua elezione, aveva affermato che l'ordine giudiziario era «mortificato dagli attacchi denigratori e delegittimanti troppo spesso rivolti alla magistratura...».

Quello delle aggressioni alla magistratura, dunque, costituisce purtroppo un fenomeno non nuovo, che si è però grandemente accentuato in questi ultimi tempi e del quale non ci stancheremo di denunciare la gravità, perché questo - anche questo - è il compito della nostra associazione.

E se talora sono giunte dalla magistratura associata risposte giudicate sopra le righe, ciò è dipeso unicamente dalla necessità di respingere accuse di inusitata gravità, quale quella di avere fatto un uso politico della giustizia, provocato una guerra civile, un colpo di stato.

Né ad attenuare la gravità di queste accuse fortemente delegittimanti poteva bastare l'affermazione che esse in realtà erano indirizzate ad una parte

soltanto della magistratura, o addirittura ad alcuni magistrati soltanto, appartenenti ad uffici ben individuati.

Si è trattato, in definitiva, di attacchi al principio di indipendenza e autonomia della magistratura ancor più gravi perché provenienti da soggetti investiti di responsabilità istituzionali, ciò che non può non destare grande preoccupazione in quanti credono, e vogliono ancora continuare a credere, nei principi dello stato di diritto.

Certo, oggi le condizioni di praticabilità del campo, per usare un'espressione cara agli amanti del calcio, sembrano migliorate. È scesa in campo la dottrina (non tutta, per la verità...) e l'avvocatura (anche qui una parte soltanto...) con preoccupate argomentazioni tese a dimostrare l'inconsistenza giuridica di certe accuse, ad invocare il rispetto del principio della separazione dei poteri e rivendicare alla magistratura il fondamentale - e niente affatto rivoluzionario - compito di interpretare le leggi che essa è chiamata ad applicare. E poiché le invasioni di campo sono continuate e taluni mostravano di non avvedersene, si è levato alto il monito del Capo dello Stato per ribadire che «appartiene unicamente alla magistratura la funzione giurisdizionale, che si esercita interpretando e applicando le leggi».

Ed è forse il caso di ricordare che nel turbinio delle accuse cadute addosso a taluni giudici - ai quali credo si debba esprimere gratitudine per la compostezza e il riserbo fin qui mantenuti - c'era persino quella di volere disapplicare le sentenze della Corte di cassazione e financo della Corte costituzionale. Non c'era nulla di vero, ma le accuse erano proseguite, fintanto che è giunta opportuna la riaffermazione del principio secondo cui anche le sentenze della Corte costituzionale, al pari delle leggi, entrano a far parte dell'ordinamento giuridico vigente e, al pari delle leggi, sono soggette ad interpretazione. E a dirlo è stato nientemeno che il Presidente della Corte costituzionale, il quale ha spiegato che nel conflitto tra poteri dello Stato, che vedeva contrapposte la Camera dei deputati e l'autorità giudiziaria, «veniva in evidenza», cito testualmente, «il delicato bilanciamento dei valori, di pari rango costituzionale, dell'interesse alla speditezza del procedimento giudiziario e dell'interesse dell'Assemblea parlamentare allo svolgimento delle sue attività» e che la Corte, con la nota sentenza n. 225/2001, ha riconosciuto, e qui la citazione è ancora testuale, «il pari valore dell'interesse del Parlamento, ma non la sua absolutezza, come era nelle richieste della ricorrente, escludendo nel contempo - sono ancora le parole del Presidente della Corte - la configurabilità di possibili regole derogatorie del diritto comune».

L'Anm in questi frangenti ha tentato di fare la parte che le competeva, con coerenza e senza fare sconti a nessuno. Può darsi che le iniziative messe in campo siano servite allo scopo. Personalmente credo di sì, ma non faccio

fatica a ritenere che altri possano pensarla diversamente. Del resto il congresso è la sede ideale per dibattere su questi temi.

Credo però di non poter condividere l'opinione di quanti sostengono che le iniziative assunte abbiano finito per assegnare all'Anm un ruolo di opposizione politica che non le compete.

E non condivido questa opinione, non già perché ritenga giusto che l'Anm sia considerata o percepita come oppositore politico di questo o quel Governo, quanto perché è la politica del Governo che deve orientare le nostre valutazioni. E se sui temi dell'organizzazione della giustizia o dell'esercizio della giurisdizione essa non ci sembra condivisibile, abbiamo il dovere di dirlo per non venir meno alla ragione stessa del nostro esistere, e di dirlo con chiarezza. Del resto mai una volta siamo intervenuti su questioni estranee ai temi della giustizia.

Se poi, per non apparire forza di opposizione, occorre prendere le distanze da certi magistrati ritenuti "politicizzati" e sconfessare pubblicamente il loro operato, come pure ci viene richiesto, pena la perdita di credibilità dell'associazionismo giudiziario, ci permettiamo di rispondere che la magistratura associata ha in sé la capacità di interrogarsi sul proprio passato non meno che sul proprio presente, sui propri meriti come sui propri errori e persino di riesaminare criticamente gli orientamenti culturali che hanno animato il confronto interno in un periodo storicamente datato, senza per questo dover impartire scomuniche, richiedere abiure o avviare sommari processi di epurazione che rispondono a concezioni culturali che non ci appartengono.

Quanto alla richiesta di abbassare i toni per favorire il dialogo, occorre essere altrettanto espliciti.

Ritenere che quanto è accaduto in questi ultimi tempi sia riconducibile ad una mera questione di *bon-ton* istituzionale è, a nostro avviso, riduttivo e fuorviante.

Occorre prendere atto che oggi si offre alla nostra osservazione un panorama politico-istituzionale inedito, nel quale è possibile individuare la trama del definitivo passaggio da un sistema di democrazia proporzionalistica a un sistema di democrazia maggioritaria, in cui la coalizione che conquista la maggioranza rivendica a sé, legittimamente, il compito - e la correlativa responsabilità - di governare e la minoranza assume il compito di controllare l'operato della maggioranza.

Ciò che non appare, invece, compiutamente definito è il sistema di regole che disciplina i "diritti" della maggioranza di governo e quelli spettanti alla minoranza e consente di orientare l'azione di governo quando essa investe principi e valori fondanti dell'intera comunità nazionale.

Non si tratta evidentemente di prefigurare veti di alcun genere al legittimo e doveroso esplicarsi della potestà di governo, né di immaginare meccanismi in grado di condizionare i contenuti del processo riformatore, quanto piuttosto di verificare se sulle questioni di interesse generale sia configurabile per la maggioranza di governo una sorta di dovere, politicamente vincolante, di coltivare il metodo del dialogo e del confronto e di tradurre, poi, in scelte politiche coerenti le acquisizioni da quel metodo scaturenti.

Il discorso riguarda assai da vicino la giustizia, in quanto i principi che sanciscono la tutela giurisdizionale dei diritti, l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, l'obbligatorietà dell'azione penale, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura esprimono valori fondanti della nostra comunità nazionale e come tali sono proclamati dalla nostra Carta costituzionale.

Non spetta a noi fornire risposte ai quesiti sollevati.

Quel che è certo è che sui temi della giustizia il metodo del confronto non è stato correttamente attivato. Per lo meno non con l'Anm.

Lo dimostra quanto è accaduto a proposito del disegno di legge governativo concernente la riforma del sistema elettorale per l'elezione dei componenti togati del Csm.

Il disegno di legge in questione è stato sensibilmente modificato nei suoi contenuti essenziali per effetto di numerosi emendamenti, alcuni dei quali dichiarati "irrinunciabili", che hanno introdotto rilevantissime e impreviste novità riguardanti la costituzione e il funzionamento dell'organo di autogoverno, sicché in definitiva il testo licenziato dal Senato risulta sostanzialmente diverso da quello inizialmente sottoposto al Csm per il parere e sul quale per mesi l'Anm si è inutilmente confrontata.

Ed è significativo il fatto che la votazione in Commissione Giustizia ha avuto inizio qualche ora dopo la conclusione dell'audizione dell'Anm, quasi a sottolineare che si trattava di un mero atto di cortesia, privo di qualsivoglia incidenza sui temi in discussione.

Se dalle questioni di metodo si passa a quelle di contenuto, non è difficile rintracciare le fila di un disegno di burocratizzazione e di compressione del ruolo dell'organo di governo autonomo della magistratura, realizzato anche attraverso la riduzione del numero complessivo dei suoi componenti da trenta a ventuno.

È sinceramente difficile, infatti, credere a quanti affermano che la prevista riduzione dei componenti determinerà addirittura un recupero della capacità operativa e dell'efficienza di quest'organo e non invece, come noi riteniamo, un grave deficit di funzionalità.

La riduzione del numero dei componenti non potrebbe giustificarsi neppure ipotizzando un eventuale, futuro decentramento di funzioni, mediante l'attribuzione di più ampi compiti ai Consigli giudiziari. Un tale intervento,

infatti, incontrerebbe pur sempre il limite dell'art. 105 Cost. che riserva tutti i provvedimenti in materia di *status* dei magistrati al Consiglio superiore della magistratura.

Ma c'è un altro aspetto della riforma che merita in questa sede di essere affrontato con grande franchezza e riguarda l'abolizione delle liste, espressamente voluta per combattere le correnti dell'Anm.

A leggere gli atti del recente dibattito parlamentare sulla riforma del Csm, sembrerebbe che l'associazionismo giudiziario sia né più né meno che un demone, che mina la credibilità dell'autogoverno della magistratura italiana. Ma questo giudizio presupporrebbe che si possa dimostrare che, in una società autenticamente liberale, il pluralismo delle «formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo» (perché questo sono le correnti) sia incompatibile con la democrazia.

Ed in realtà, quando si legge che il «pluralismo culturale» spetta solo alle assemblee elettive proviamo grande imbarazzo e ci permettiamo di ricordare che la regola aurea di ogni democrazia è non solo il contemperamento dei poteri, ma anche l'articolazione della democrazia.

Nel merito, è opportuno ricordare che, in questi anni, i gruppi associativi non hanno solo organizzato il consenso (che peraltro è compito, fino a prova contraria, più che legittimo), ma hanno innanzitutto contribuito a dare risposta al quesito cruciale - e per nulla affatto solo italiano - di come le grandi trasformazioni delle società contemporanee modifichino il ruolo della magistratura, di come si possa governare razionalmente la discrezionalità del giudice. Nel convincimento che - come dicono i costituzionalisti anglosassoni - il massimo fulgore del diritto si manifesta quando esso impone restrizioni simultanee alla discrezionalità legislativa, amministrativa e giudiziaria.

Forse non tutti sanno che noi magistrati in questi anni ci siamo divisi ed uniti su problemi corposi e reali come il ruolo dell'interpretazione, il rapporto fra leggi e indirizzo costituzionale, la pari dignità delle funzioni, la deontologia del quotidiano, pervenendo a momenti di sintesi che rappresentano ormai patrimonio comune di tutti i magistrati.

È per questo che riteniamo che il pluralismo associativo sia a tutt'oggi una ricchezza e una risorsa e non il "male" della magistratura italiana.

E ci chiediamo, quindi, dove porti una riforma che non servirà certo a cancellare le correnti, ma ne renderà meno chiari e decifrabili i progetti e le proposte, deprimendo, al tempo stesso, quello che è il canone di ogni rappresentanza e cioè la sua diffusività, anche territoriale.

Prima di chiudere, due temi ancora meritano la nostra attenzione: l'individuazione di criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale e la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

Di recente è stata prospettata la possibilità di introdurre nel nostro ordinamento un meccanismo che, muovendo dalle priorità di intervento segnalate dai procuratori della Repubblica e dai Procuratori generali presso le singole Corti d'appello, consenta al Ministro della Giustizia, d'intesa con il Ministro dell'Interno e del Tesoro, di individuare i criteri di priorità nell'esercizio dell'azione penale da sottoporre all'approvazione del Parlamento e ai quali i magistrati degli uffici requirenti dovrebbero poi attenersi. Uso il condizionale - dovrebbero attenersi - perché ancora non è chiaro, forse neppure agli stessi proponenti, se si tratti di criteri vincolanti oppure no. Ed è questione di non poco momento, dalla quale dipende non solo la concreta prospettiva di sanzionare le eventuali violazioni, ma soprattutto la praticabilità della stessa iniziativa, vale a dire la misura della sua compatibilità con l'irrinunciabile precetto costituzionale dell'art. 112 Cost. che costituisce uno dei pilastri portanti dell'impianto costituzionale della "democrazia di eguali".

Peraltro deve escludersi che la modifica del principio di obbligatorietà dell'azione penale costituisca una sorta di *conditio sine qua non* per la piena esecuzione degli accordi assunti in sede europea con il trattato di cooperazione internazionale sul c.d. "mandato di arresto obbligatorio", vuoi perché nessun organismo comunitario ha mai richiesto al nostro Paese di modificare il principio di obbligatorietà dell'azione penale, vuoi perché l'asserita necessità di uniformare il nostro ordinamento a quello degli altri Paesi non è in concreto attuabile, in quanto non esiste un modello di ordinamento giudiziario unico per tutti i Paesi dell'Unione europea.

Se si vogliono correggere le disfunzioni che impediscono la piena esplicazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, la strada da percorrere, a nostro avviso, è quella della riduzione dell'area del penalmente rilevante e della conseguente realizzazione del diritto penale minimo, dell'introduzione di nuovi strumenti deflativi e del potenziamento di quelli esistenti, nonché della c.d. riserva di codice, per impedire l'espansione incontrollata del diritto penale speciale.

Per quanto concerne infine la delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, è da condividere la previsione della temporaneità degli incarichi direttivi, della tipizzazione degli illeciti disciplinari e della ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie, costituenti da sempre istanze della magistratura associata che trovano finalmente accoglimento.

Vivissima preoccupazione destano invece le disposizioni concernenti l'istituzione della Scuola della magistratura e la riforma dei Consigli giudiziari.

La Scuola verrebbe istituita, organizzata e gestita presso il Ministero della Giustizia e sarebbe retta da un comitato direttivo i cui membri verrebbero nominati congiuntamente dal Ministero della Giustizia e dal Consiglio supe-

riore della magistratura. Servirebbe per la formazione e il tirocinio degli uditori giudiziari e per l'organizzazione dei corsi di aggiornamento permanente.

La Scuola, al termine dei corsi di aggiornamento, rilascerebbe una «valutazione sull'attività svolta dai partecipanti» e la valutazione positiva dovrebbe costituire, cito testualmente, «elemento di valutazione per la progressione in carriera dei magistrati, nonché per i tramutamenti, per i conferimenti di incarichi direttivi e semidirettivi». È appena il caso di notare come il Csm venga del tutto esautorato, perfino da compiti di collaborazione nella programmazione e gestione dell'attività didattica.

Una scuola così congegnata non può incontrare il nostro favore. L'Anm da tempo sostiene che la carriera del magistrato deve soggiacere a serie verifiche di professionalità, ma ritiene altresì che la formazione professionale è attività che si svolge in stretta connessione con il valore dell'indipendenza della magistratura, cosicché ad essa deve considerarsi preposto, in una corretta visione costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura.

La Scuola immaginata dalla delega introduce un surrettizio quanto inammissibile controllo politico della carriera dei magistrati, dall'uditorato al pensionamento, attribuendo al Ministro compiti che la Costituzione non gli assegna.

È una mia considerazione personale, non avendo ancora l'Anm espresso sul punto una valutazione collegiale. E tuttavia credo di non essere molto lontano dal vero.

Sui Consigli giudiziari avremo tempo di ritornare, ma occorre preliminarmente sapere se anche questa riforma rientri tra quelle che si intendono varare a Costituzione invariata e a quale imperscrutabile finalità possa rispondere la configurazione di un organo periferico dell'autogoverno composto da tre magistrati elettivi e quattro componenti laici, due dei quali eletti dai Consigli regionali. A noi questa composizione non piace, e anche in questo caso le ragioni sono abbastanza intuibili.

Su tutte le questioni il confronto è opportuno ed anzi, per noi, addirittura necessario. Ma occorre, prima di ogni cosa, ristabilire attorno alla magistratura tutta un rinnovato clima di fiducia e di rispetto.

Per parte nostra, Signor Presidente, faremo di tutto per essere sempre degni del compito che la Costituzione ci assegna e meritevoli della fiducia Sua e del popolo italiano.

XXVII Congresso nazionale Venezia, 5 - 8 febbraio 2004

Giustizia più efficiente e indipendenza della magistratura a garanzia dei cittadini

di Edmondo Bruti Liberati

Sommario: 1. L'associazionismo dei magistrati italiani - 2. Dal XXVI al XXVII Congresso dell'Anm: efficienza del servizio ed indipendenza della magistratura - 3. Il problema della giustizia italiana: la durata eccessiva dei processi - 4. L'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.) - 5. Il processo penale - 6. Il processo civile - 7. Ordinamento giudiziario: alcune situazioni di tensione - 8. La proposta governativa di riforma dell'ordinamento giudiziario - 9. La costruzione dello spazio giuridico e giudiziario europeo - 10. L'impegno per la qualità del servizio giustizia

1. L'associazionismo dei magistrati italiani

Signor Presidente, autorità, avvocati, studiosi del diritto, operatori della giustizia tutti, signore e signori, colleghe e colleghi, quale presidente dell'Associazione dei magistrati italiani svolgo la relazione introduttiva del XXVII Congresso nazionale.

Un particolare deferente ringraziamento al Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, che per la terza volta, dopo Roma 2000 e Salerno 2002, onora con la Sua presenza la nostra biennale occasione congressuale.

Saluto i presidenti dell'Unione internazionale dei magistrati e delle associazioni europee Aem e Medel.

Un reverente ricordo per due grandi che ci hanno di recente lasciato: Norberto Bobbio, maestro del diritto e dei diritti, ed Alessandro Galante Garrone, magistrato, storico e giurista. Nel 1959 Galante Garrone nel suo *Profilo della Costituzione* ammoniva tutti che «La Costituzione è un programma comune e minimo, la trincea di tutti i combattenti della libertà che deve essere difesa contro ogni insidioso attacco, e diserzione, e disaffezione, e noncuranza». Soggetti alla legge e soltanto alla legge, i magistrati italiani trovano il saldo punto di riferimento ideale nelle norme della Costituzione, che come ha affermato il Presidente Ciampi è «viva e valida» e di cui bisogna rispettare «l'anima e lo spirito».

Torniamo oggi a tenere la nostra assise nazionale qui a Venezia ad oltre mezzo secolo dal VI Congresso del 1952.

Il Maggior Consiglio della Repubblica di Venezia in un decreto del 1402 afferma con orgoglio: «la principale causa della conservazione di questa città è la sollecitudine dei nostri progenitori che vollero *quilibet cuiusvis gradus et conditionis existat subiaceat justitiae et juri*»¹.

È il principio che vediamo scritto nelle nostre aule di giustizia “La legge è uguale per tutti”, che nella tradizione del costituzionalismo americano si esprime nel concetto di “rule of law” e nella formula “government of law, and not of men”², e che nella nostra Costituzione è proclamato nell’art. 3. Per anni l’attenzione si è diretta sulla parte più innovativa di questo articolo, quel secondo comma che introduce il concetto di uguaglianza sostanziale, proposto dal relatore della prima sottocommissione Lelio Basso, che ricordiamo oggi nel centenario della nascita. A partire dal secondo comma dell’art. 3 in cui Costantino Mortati, redattore del testo finale, vedeva uno degli elementi principali di novità della nostra rispetto alle altre costituzioni contemporanee, Norberto Bobbio propose la nozione di «funzione promozionale del diritto»³.

Era difficile immaginare che sarebbe stato messo in discussione il principio della uguaglianza formale del primo comma dell’art. 3 «Tutti i cittadini... sono eguali davanti alla legge... senza distinzioni di condizioni personali e sociali»⁴. Il principio secondo il quale «*quilibet cuiusvis gradus et conditionis existat subiaceat justitiae et juri*», di cui il primo comma dell’art. 3

¹ Citato in William J. Bouswma, *Venezia e la difesa della libertà repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 64.

² Costituzione del Massachusset 1779, Corte Suprema degli Stati Uniti Marbury v. Madison 1803.

³ L. Basso, *Il principe senza scettro*, Milano, 1958; C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. Lav.*, 1954, I, p. 153; N. Bobbio, *La funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, pp. 1312 ss.

⁴ Oggi ci si deve talora confrontare con una nozione distorta del concetto di sovranità popolare, che un illustre studioso, Gaetano Silvestri, ha ricostruito in questi termini: «La volontà sovrana del popolo è per sua natura irresistibile e si identifica con la volontà della maggioranza parlamentare. Ogni resistenza è vista con sospetto, quasi si trattasse di deliberato sabotaggio alla volontà popolare. I giudici non devono amministrare giustizia in nome del popolo in conformità alla legge, ma in nome della maggioranza politica del momento, se necessario anche in difformità alla legge», G. Silvestri, *Sovranità popolare e magistratura*, Relazione al Convegno di studio “Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana. La sovranità popolare”, Padova, 19-21 giugno 2003, p. 16 del dattiloscritto.

della Costituzione è traduzione italiana pressoché testuale, ci sembra più che mai la stella polare di riferimento per tutti i magistrati.

Il Congresso del 1952 a Venezia ebbe come tema centrale l'attuazione del Csm. È un tema che oggi puntualmente si ripropone seppure in termini nuovi, difesa del ruolo che la Costituzione attribuisce al Consiglio superiore della magistratura, “pietra angolare” dell'ordinamento giudiziario (secondo la definizione della Corte costituzionale nella sentenza n. 4/1986). Il Consiglio superiore della magistratura viene da taluno presentato quasi come un fastidioso intruso, incautamente “inventato” dalla Costituzione del 1948 ed ancor più incautamente lasciato sviluppare. Insomma si tratterebbe di una delle espressioni dell'anomalia del caso italiano di cui occorrerebbe sbarazzarsi, in attesa di una auspicata modifica costituzionale, mettendo mano sin d'ora a livello di legislazione ordinaria ad un'opera di puntigliosa erosione delle attribuzioni. In realtà l'idea di un organo del tipo del Csm ha significativi precedenti già a partire dalla fine del secolo scorso in Francia e in Italia. Il Csm italiano della Costituzione del 1948 rappresenta, come è stato da tempo sottolineato, il punto nodale di un nuovo ed originale modello di organizzazione giudiziaria, che ha influenzato sensibilmente i sistemi costituzionali di molti Paesi europei che nell'ultimo mezzo secolo hanno riconquistato la democrazia⁵.

Se il modello italiano di Csm ha influenzato direttamente le costituzioni democratiche della Spagna e del Portogallo, occorre sottolineare che l'idea di un organo di governo autonomo del giudiziario è stata significativamente proposta dal Consiglio d'Europa come organismo per assicurare l'indipendenza ed imparzialità, presupposti del giusto processo secondo l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo⁶.

⁵ Si veda, tra i tanti interventi di questo autore sul punto, A. Pizzorusso, *Art. 108*, in *Artt. 108-110. La magistratura. Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro Italiano, 1992, pp. 12 ss. *Sulla origine ed evoluzione del Csm in Italia*, vedi E. Bruti Liberati e L. Pepino, *Autogoverno o controllo della magistratura? Il modello italiano di Consiglio superiore*, Milano, Feltrinelli, 1998, pp. 13 ss. ed i riferimenti ivi citati.

⁶ Cfr. “Carta europea sullo Statuto dei giudici” (DAJ/DOC (98) 23) approvata a Strasburgo il 10 luglio 1998 che riportiamo nei testi ufficiali francese ed inglese. «1.3. Pour toute décision affectant la sélection, le recrutement, la nomination, le déroulement de la carrière ou la cessation des fonctions d'un juge ou d'une juge, le statut prévoit l'intervention d'une instance indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif au sein de laquelle siègent au moins pour moitié des juges élus par leurs pairs suivant des modalités garantissant la représentation la plus large de ceux-ci.» «1.3. In respect of every decision affecting the selection, recruitment, appointment, career progress or termination of office of a judge, the statute envisages the intervention of an authority in-

(segue)

A livello di Unione europea è in corso di istituzione una “Rete europea dei Consigli della giustizia” quale strumento di collegamento tra Consigli superiori e istituzioni equivalenti, mentre è già operativa, dall’ottobre 2000, la “Rete europea di formazione giudiziaria”, in cui un ruolo significativo ha svolto il nostro Csm, al cui delegato è stato attribuito il ruolo di segretario generale.

Altro che “anomalia italiana” di cui occorrerebbe liberarsi. Piuttosto un modello istituzionale di cui essere orgogliosi e da preservare gelosamente perché in Italia Csm ed indipendenza della magistratura sono inscindibilmente connessi, come ebbe a ricordare un grande magistrato come Andrea Torrente: «Riferire sui precedenti storici del Consiglio superiore della magistratura equivale a scrivere la storia del progressivo affermarsi, non solo nella coscienza collettiva, ma anche nel nostro ordinamento positivo, del principio dell’indipendenza dei giudici dal potere esecutivo»⁷.

Indipendenza dei giudici e Csm sono da sempre al centro dell’attenzione dell’associazionismo dei magistrati che in Italia ha una forte e radicata tradizione. Proprio quest’anno ricorre il centenario della prima iniziativa pubblica collettiva di magistrati. Nell’aprile del 1904 116 magistrati in servizio in Puglia sottoscrissero un documento, divenuto noto come il “Proclama di Trani”, diretto al Capo del Governo ed al Ministro della Giustizia con il quale si sollecitava la riforma dell’ordinamento giudiziario. Il 13 giugno 1909 si costituì a Milano l’Agmi, Associazione generale tra i magistrati italiani, che tenne a Roma il suo primo congresso nel 1911.

A seguito del rifiuto dei dirigenti dell’Agmi di trasformare l’Associazione in sindacato fascista, l’assemblea generale tenuta il 21 dicembre 1925 deliberò lo scioglimento dell’Agmi. L’ultimo numero de *La magistratura*, datato 15 gennaio 1926, pubblicò un editoriale non firmato dal titolo “L’idea che non muore”, che si concludeva con queste parole: «Forse con un po’ più di comprensione - come eufemisticamente suol dirsi - non ci sarebbe stato impossibile organizzarsi una piccola vita senza gravi dilemmi e senza rischi, una piccola vita soffusa di tepide aurette,

dependent of the executive and legislative powers within which at least one half of those who sit are judges elected by their peers following methods guaranteeing the widest representation of the judiciary.»

⁷ A. Torrente, *Consiglio superiore della magistratura*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIII, 1961, p. 327.

al sicuro dalle intemperie e protetta dalla nobiltà di qualche satrapia... La mezzafede non è il nostro forte: la 'vita a comodo' è troppo semplice per spiriti semplici come i nostri. Ecco perché abbiamo preferito morire»⁸.

È forse in questo gesto di sfida la ragione della durezza mostrata dal regime, che con r.d. 16 dicembre 1926 destituì dalla magistratura i più noti dirigenti dell'associazione a cominciare dal segretario generale Vincenzo Chieppa, verosimilmente autore dell'articolo citato. Alla caduta del fascismo e con il ripristino della democrazia nell'aprile del 1945 si ricostituì l'Associazione nazionale magistrati italiani (e Vincenzo Chieppa, riassunto in magistratura, ne fu uno dei dirigenti).

Oggi all'Anm è iscritto circa il 95 per cento dei magistrati in servizio. Non si tratta solo di formale iscrizione, ma anche di partecipazione attiva alla vita associativa, come è indicato dalle ultime elezioni per il rinnovo del Comitato direttivo centrale del maggio 2003 che hanno visto, con 7373 votanti, una partecipazione altissima, senza paragoni in alcuna associazione professionale.

Il ruolo delle libere associazioni di giudici è stato riconosciuto dal Consiglio d'Europa nella "Carta europea sullo Statuto dei giudici" approvata a Strasburgo il 10 luglio 1998 e di fatto associazioni di magistrati operano in tutti i 45 Paesi aderenti⁹.

Ne è testimonianza la partecipazione a questo nostro Congresso dei rappresentanti delle due associazioni europee Aem e Medel, oltre che della Uim. La peculiarità italiana consiste nel fatto che, mentre in molti Paesi operano diverse associazioni di magistrati, della Anm fanno parte

⁸ Su tutta questa vicenda cfr. F. Venturini, *Un "sindacato" di giudici da Giolitti a Mussolini. L'Associazione Generale fra i Magistrati Italiani 1909-1926*, Bologna, Il Mulino, 1987.

⁹ Carta europea sullo Statuto dei giudici, DAJ/DOC (98) 23: «1.7. Les organisations professionnelles constituées par les juges et auxquelles ils peuvent tous librement adhérer contribuent notamment à la défense des droits qui sont conférés à ceux-ci par leur statut, en particulier auprès des autorités et instances qui interviennent dans les décisions les concernant. 1.8. Les juges sont associés par leurs représentants et leurs organisations professionnelles aux décisions relatives à l'administration des juridictions, à la détermination de leurs moyens et à l'affectation de ceux-ci sur le plan national et sur le plan local. Ils sont consultés, dans les mêmes conditions, sur les projets de modification de leur statut et sur la définition des conditions de leur rémunération et de leur protection sociale». «1.7. Professional organizations set up by judges, and to which all judges may freely adhere, contribute notably to the defence of those rights which are conferred on them by their statute, in particular in relation to authorities and bodies which are involved in decisions regarding them. 1.8. Judges are associated through their representatives and their professional organizations in decisions relating to the administration of the courts and as to the determination of their means, and their allocation at a national and local level. They are consulted in the same manner over plans to modify their statute, and over the determination of the terms of their remuneration and of their social welfare».

tutte le correnti di magistrati che operano nel nostro Paese. Anche su questo punto l'osservazione della realtà europea fa giustizia dell'osservazione, ripetuta anche da autorevoli saggisti, ma cionondimeno infondata, che il pluralismo associativo sia un'anomalia italiana e la causa di tutti i mali, primo fra essi la cosiddetta politicizzazione della magistratura. All'opposto il Consiglio d'Europa, concentrando l'attenzione sui Paesi di più recente democrazia, ove la regola era quella dell'unica associazione "ufficiale" di magistrati, insiste e lo vediamo nella Carta sopra ricordata, sulle libere associazioni.

L'esistenza nella realtà italiana di diverse correnti, con i mutamenti che si sono succeduti nel tempo, e la dialettica tra di esse costituiscono un segno della vitalità dell'associazionismo giudiziario italiano; il fare riferimento tutte le correnti all'Anm conferisce ad essa una rappresentatività forte. Piaccia o non piaccia, e non sembri iattanza sottolinearlo, **l'Anm**, quale libera associazione con la sua dirigenza democraticamente espressa, **è la magistratura italiana**. E la Giunta esecutiva centrale composta da Piero Martello, vicepresidente, Carlo Fucci, segretario generale, Antonietta Fiorillo, vicesegretario generale, Tommaso Buonanno, Mario Fresa, Sergio Gallo, Ezia Maccora, Mario Suriano, Achille Toro, rappresenta tutte le correnti ed è stata votata all'unanimità.

E a questo congresso, che ha visto un'affluenza senza precedenti, sarà presente, nel corso delle varie giornate, quasi il 10 per cento dei magistrati italiani.

L'Anm deve la sua rappresentatività al fatto di comprendere tutte le posizioni presenti nella magistratura italiana; deve la sua autorevolezza al fatto di esprimere la sintesi del ricco dibattito che si alimenta dal suo pluralismo interno. Da un punto di vista generale l'associazionismo dei magistrati in quanto tale si caratterizza da sempre per una tensione tra i due poli opposti, quello del ripiegamento su chiusure corporative e quello dell'apertura della corporazione alla società e al dibattito nella società sui problemi della giustizia. Proprio il pluralismo interno è l'antidoto contro il prevalere della chiusura corporativa. Per questo abbiamo reagito con fermezza di fronte alla reiterazione di iniziative che hanno preteso mettere in discussione la legittima e trasparente adesione dei magistrati alle correnti e alla stessa Anm e la partecipazione dei magistrati e dei gruppi

associativi al dibattito sui temi della giustizia¹⁰. La partecipazione dell'Anm al dibattito sui temi della giustizia, che si nutre del confronto che abbiamo sempre perseguito con l'avvocatura, gli studiosi del diritto e tutti gli operatori, si concreta in ricognizione della situazione organizzativa, in valutazioni sui problemi interpretativi ed applicativi della legislazione in vigore, in proposte di riforma, in analisi delle iniziative legislative in corso. È questo, nel rigoroso rispetto delle prerogative del Parlamento e del Governo, il contributo della magistratura associata all'elaborazione di un servizio giustizia più efficiente e di un sistema sempre più adeguato di tutela dei diritti. Nella relazione svolta due anni addietro al XXVI Congresso di Salerno il presidente Gennaro ricordava, ad esempio, «l'intensa attività di interlocuzione con le forze politiche per sollecitare l'adozione di scelte normative che consentissero la piena attuazione del principio del giusto processo». Siamo andati avanti nella stessa linea della proposta e del confronto, su tutte le questioni che si sono da allora prospettate.

¹⁰ Documento approvato all'unanimità dal Comitato direttivo centrale dell'Anm il 13 luglio 2002: «L'Anm guarda con vivissima preoccupazione alla reiterazione di iniziative (proposte di legge e istanze processuali adottate od annunziate) che appaiono mettere in discussione la legittima e trasparente adesione dei magistrati alle correnti e alla stessa Anm e la partecipazione dei magistrati e dei gruppi associativi al dibattito sui temi della giustizia. L'associazionismo giudiziario in Italia ha una forte e radicata tradizione che risale agli inizi del secolo scorso. Nell'ultimo mezzo secolo esso si è articolato con la formazione di "correnti" all'interno dell'unica Associazione nazionale magistrati, che da tale situazione trae indiscutibile rappresentatività e particolare autorevolezza per il fatto di esprimere il risultato del dibattito pluralistico, ricco ed articolato, dei gruppi associativi. L'associazionismo giudiziario costituisce ad un tempo: l'esercizio da parte dei magistrati delle libertà costituzionali di pensiero e associazione; lo strumento per la crescita della consapevolezza nei magistrati della specificità della funzione e della essenzialità dell'indipendenza per il suo esercizio; il contributo dei magistrati al dibattito sul ruolo della magistratura nella società e nelle istituzioni. In tutti questi anni, la molteplicità delle esperienze associative non si è mai posta in contrasto con l'imparzialità, l'apparenza di imparzialità e la terzietà rispetto alle parti del processo, che sono sempre state considerate valori irrinunciabili di riferimento per tutti i magistrati italiani, per l'attuazione del principio cardine di ogni sistema di giustizia, la eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge (art. 3 Cost.). In virtù della condivisione del comune patrimonio associativo, se ci chiedono chi sono gli iscritti a Magistratura democratica, rispondiamo che tutti i magistrati dell'Anm sono iscritti a Magistratura democratica, se ci chiedono chi sono gli iscritti al Movimento per la giustizia, rispondiamo che tutti i magistrati dell'Anm sono iscritti al Movimento per la giustizia, se ci chiedono chi sono gli iscritti a Unità per la Costituzione, rispondiamo che tutti i magistrati dell'Anm sono iscritti a Unità per la Costituzione, se ci chiedono chi sono gli iscritti a Magistratura indipendente, rispondiamo che tutti i magistrati dell'Anm sono iscritti a Magistratura indipendente.»

2. Dal XXVI al XXVII Congresso dell'Anm: efficienza del servizio e indipendenza della magistratura

Ripercorrere, come è doveroso in questa relazione introduttiva, l'attività dell'Anm nei due anni che ci separano dal XXVI Congresso nazionale, tenuto a Salerno dal 28 febbraio al 2 marzo 2002, ci rimanda puntualmente alle due prospettive evocate nel titolo di questo congresso, efficienza del servizio giustizia e indipendenza della magistratura, che hanno costituito il riferimento del nostro impegno. Sono stati due anni straordinariamente intensi di iniziative, seminari, convegni, dibattiti a livello locale e a livello nazionale nei quali abbiamo portato le nostre proposte e le nostre osservazioni al confronto con gli operatori del diritto, avvocati e studiosi del diritto, con le forze politiche e con gli esponenti istituzionali. Credo che le Giunte esecutive centrali che si sono succedute in questo biennio, quella che ho l'onore di presiedere, così come le precedenti presiedute da Giuseppe Gennaro ed Antonio Patrono, possano andare orgogliose per la quantità e la qualità del lavoro svolto in una linea di sostanziale continuità¹¹.

¹¹ Non potendo per ragioni di spazio enumerare tutte le iniziative delle sezioni locali, diamo conto delle iniziative organizzate a livello nazionale.

Seminario "Indipendenza della magistratura e riforme per la giustizia", Roma 24 maggio 2002

Convegno "Quale futuro per la giustizia minorile?", Roma 14 giugno 2002

Seminario "La ragionevole durata del processo penale: Riforme utili e praticabili o paralisi?", Roma 19 settembre 2002

Seminari "I magistrati e la sfida della professionalità". Seminari preparatori Genova, Cagliari, Bari, Catania, Ancona, 22 febbraio 2003, 1 marzo 2003, 7 marzo 2003, 8 marzo 2003, 15 marzo 2003. Seminario conclusivo Roma 20 marzo 2003. Atti pubblicati nel volume *I magistrati e la sfida della professionalità*, Milano, Ipsoa, 2003

Convegno Anm Comune di Spoleto, "L'amministrazione della giustizia tra potere e servizio", Spoleto 1-2 marzo 2003

Convegno Anm Ucpi "Avvocati e magistrati nell'attuazione del giusto processo", Roma 5 aprile 2003

Conferenza Anm Aiga "Crisi della giustizia e tutela dei diritti: il ruolo della magistratura onoraria. Riforme ordinarie e processuali", Napoli 16-17 giugno 2003

Conferenza Anm Oua "Qualità della giustizia", Lecce 30 maggio-1 giugno 2003

Convegno "Viaggio nei giudizi di separazione e divorzio. Come attuare un processo", Roma 3 giugno 2003

Seminario Anm Ucpi "La trasformazione del ruolo dei magistrati di sorveglianza. Da garanti della legalità dell'esecuzione della pena a responsabili di esecuzione della sanzione", Napoli 18 giugno 2003

Tavola rotonda "Quale riforma per l'ordinamento giudiziario. Le proposte dell'Anm", Roma 20 novembre 2003

Giornata per la Giustizia, "Giustizia più efficiente e indipendenza dei magistrati a garanzia dei cittadini", Roma 22 novembre 2003

(segue)

Ma occorre anche dire che il quadro in cui ci siamo mossi in questi due anni è un quadro di delusione, di sconforto, di preoccupazione e, per certi aspetti, di allarme.

Le leggi approvate in materia di giustizia, talora dichiaratamente ispirate da ragioni contingenti, non hanno inciso se non in senso negativo sulla qualità e sulla funzionalità del servizio giustizia. Lo stato dell'organizzazione giudiziaria, che la Costituzione attribuisce alla responsabilità del Ministro della Giustizia, non ha visto miglioramenti significativi, anzi segna arretramenti in settori importanti: soprattutto è mancato un piano organico di intervento. Torneremo specificamente su questi punti.

Ma l'aspetto più vistoso e maggiormente riflesso sull'arena della pubblica opinione ha toccato il rapporto politica/giustizia. Una puntualizzazione preliminare è doverosa.

Sono stati due anni non di tensioni o di scontro tra politica e magistratura, come vorrebbe far intendere una *vulgata* non fondata sui fatti. Sono stati invece due anni di reiterati gravissimi attacchi all'indipendente esercizio della funzione giudiziaria, attacchi che sono venuti, si deve precisare, non genericamente da parte della politica ma da parte di alcuni esponenti politici ed istituzionali. Un attacco, senza precedenti nella storia della Repubblica, che per di più è stato improvvidamente proiettato anche sulla scena europea nel corso dell'ultimo semestre dello scorso anno.

Non sono gli insulti, anche di recente reiterati con grande clamore mediatico, che ci toccano: gli insulti debbono essere un problema per chi ne è autore, non per chi ne è vittima.

I singoli magistrati, la magistratura, l'Associazione nazionale magistrati ed il presidente *pro tempore* che la rappresenta, non hanno mai, mai accettato di scendere sul terreno dello scontro.

I magistrati, giudici e pubblici ministeri, hanno silenziosamente svolto il loro compito, hanno avuto l'ardire, questo sì, di applicare la legge, di portare avanti e concludere i processi.

Alcuni magistrati, che abbiamo l'onore di avere oggi qui con noi, sono stati chiamati per nome e additati al pubblico disprezzo, tanti e tanti altri magistrati noti e meno noti, amministrando giustizia spesso in situazioni di grande difficoltà, si misurano ogni giorno con gli effetti perversi di questa campagna di delegittimazione.

Convegno "Processo e organizzazione: 'assemblea' aperta sui problemi della giustizia civile", Roma 12-13 dicembre 2003.

Sicuro di interpretare un comune sentire voglio qui esprimere a tutti loro, insieme alla solidarietà più forte, la gratitudine per quanto hanno fatto e continuano a fare, il sostegno per andare avanti.

L'Anm, dicevo, non ha mai accettato di scendere sul terreno dello scontro, ma ha puntualmente e pervicacemente richiamato i principi fondamentali della divisione dei poteri.

L'attacco diretto ai magistrati e alle decisioni da loro emesse è un attacco alla giurisdizione e dunque al sistema di tutela dei diritti dei cittadini. Operare deliberatamente per minare la fiducia dei cittadini nei loro magistrati mette in crisi uno dei fondamenti della convivenza civile. Tutto ciò è avvenuto e continua ad avvenire; noi non cessiamo di auspicare, di sperare, nell'interesse generale, che si verifichi un mutamento.

Non è questa la sede per un'analisi sul tema del rapporto politica e giustizia.

È opportuno comunque rammentare alcuni principi fondamentali sulla indipendenza della magistratura, che è garanzia per i diritti dei cittadini e per la stessa democraticità di un sistema, assicurando che l'esercizio del potere sia anch'esso soggetto alla legge.

Alexander Hamilton, uno dei padri fondatori del costituzionalismo americano, nel *Federalista n. 78*, con parole del tutto attuali indica il ruolo del potere giudiziario: «In regime monarchico, esso rappresenta un'ottima barriera contro il dispotismo del principe, in regime repubblicano rappresenta una barriera, altrettanto efficace, contro i soprusi e le prepotenze degli organi rappresentativi. ... È incontestabile che il potere giudiziario è, senza paragone alcuno, il più debole dei tre poteri dello Stato *least dangerous branch*; che esso non potrà mai attaccare con qualche successo uno degli altri due; che è invece necessario prendere ogni possibile precauzione affinché esso sia messo in grado di difendersi contro i loro possibili attacchi»¹².

¹² A. Hamilton, *Il Federalista n. 78*, in Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, traduzione italiana a cura di M. D'Addio e G. Negri, Bologna, Il Mulino, 1997, pp. 622- 623. Il ruolo del potere giudiziario, nella tradizione americana, è visto come la prima di quelle "precauzioni ausiliarie" invocate in un altro passaggio del *Federalista*: «Se gli uomini fossero angeli, non sarebbe necessario un governo. Se i governanti fossero angeli, non sarebbe necessario alcun controllo né interno né esterno sul governo. Ma in un quadro in cui uomini governano uomini sorge un grande problema: in primo luogo lo Stato deve controllare i governati, ma in secondo luogo occorre obbligare il governo a porre in essere forme di controllo di se stesso. La dipendenza dal popolo del governo è senza dubbio il primo tipo di controllo, ma l'esperienza ha insegnato al genere umano che sono necessarie alcune precauzioni ausiliarie» (Hamilton e Madison, *Federalista n.*

(segue)

Qualche decennio dopo Alexis de Toqueville così descriveva il funzionamento del sistema costituzionale americano: «Non so se ci sia bisogno di aggiungere, tanto la cosa è naturale, che, in un paese libero come l'America, ogni cittadino ha il diritto di accusare i funzionari pubblici dinanzi ai giudici ordinari e che i giudici hanno, a loro volta, il diritto di condannarli. Non è concedere un privilegio particolare ai tribunali, il permettere loro di punire gli agenti del potere esecutivo quando violano la legge. Sarebbe togliere loro un diritto naturale il proibirglielo. Non mi è mai sembrato che gli Americani, rendendo tutti i funzionari responsabili davanti ai tribunali, abbiano indebolito la forza del governo. Mi è sembrato, al contrario, che, così facendo, abbiano aumentato il rispetto dovuto ai governanti, i quali si industriano assai più per andare esenti da critiche»¹³.

Vengono costantemente riproposte polemiche sulle indagini di Mani pulite, indagini e processi che hanno interessato numerose sedi giudiziarie italiane e coinvolto centinaia di imputati. Vi sono stati, certo, eccessi, errori, protagonismi, vi sono state dolorose e tragiche vicende personali. Ma la storia di Mani pulite non è la storia di eccessi e di errori, è, al contrario, la storia del doveroso intervento repressivo penale di fronte ad un vero e proprio sistema di corruzione, ad una devastazione della legalità, quando tutti i controlli preventivi amministrativi, la concorrenza delle imprese sul mercato ed i rimedi interni al sistema politico erano rimasti inoperanti e settori degli stessi apparati di verifica e repressione erano stati inquinati. Il corretto controllo dei giudici sulle iniziative dei pubblici ministeri ha portato anche a numerosi proscioglimenti e assoluzioni (ed ancor più ha operato la prescrizione). Ma occorre smentire la leggenda tanto diffusa, quanto falsa, secondo la quale le indagini sulla corruzione si sarebbero concluse per lo più nel nulla. I dati dimostrano che vi sono state centinaia di condanne passate in giudicato ed in centinaia di casi vi è stata espiazione di pena. Se in molte vicende, e per la gran parte dei condannati più noti, la condanna non ha comportato il carcere è perché, sag-

51, *ibid.*, p. 458). È ancora interessante ricordare che negli Usa, il cui sistema prevede un pm soggetto all'esecutivo, con l'istituzione dello special prosecutor si è tentato di risolvere l'esigenza di avere un pm assistito da particolari garanzie di indipendenza quando si tratti di indagare sul Presidente o sui membri dell'esecutivo; la monografia fondamentale sull'argomento, K.J. Harriger, *Independent justice. The federal special prosecutor in American politics*, University Press of Kansas, 1992, si apre significativamente proprio con la citazione del Federalista n. 51.

¹³ A. de Toqueville, *La democrazia in America*, trad. it., in *Scritti politici di Alexis de Toqueville*, a cura di Nicola Matteucci, vol. II, *La democrazia in America*, Torino, Utet, 1968, p. 128.

giamente, ha operato il “diritto mite” delle misure alternative alla detenzione. Nella vicina Francia dove i meccanismi di misure alternative e di sospensione della pena hanno un ambito di operatività più ristretta, imprenditori di rilievo ed uomini politici, tra cui tre ex ministri, hanno scontato una parte della loro pena in carcere.

In Italia la cosiddetta Tangentopoli ha presentato caratteristiche di accentuata pervasività, ma la corruzione politica sul finire degli anni Ottanta si è presentata in numerosi Paesi democratici non come marginale od occasionale, ma sempre più spesso come un “sistema” di corruzione. Uno degli studiosi che ha maggiormente approfondito l’argomento, Yves Mény, autore già nel 1992 del saggio *La corruption de la République*, in più occasioni ha insistito sul concetto che «la corruzione non può essere considerata come un fenomeno secondario, una malattia benigna ed inevitabile che bisogna certo combattere, ma sapendo che è impossibile sradicarla... Distruttrice dello Stato, anche nella sua versione dittatoriale o autoritaria, la corruzione è mortale per i regimi democratici che non sappiano reagire in tempo»¹⁴.

Nello stesso senso si è espresso il Parlamento europeo nella Risoluzione per una politica anticorruzione dell’Unione europea del 6 ottobre 1998 affermando che «la corruzione nel settore pubblico mette in pericolo il funzionamento del sistema democratico e la fiducia dei cittadini nei confronti dello stato democratico di diritto»¹⁵.

Applicando la legge di fronte alla corruzione, a tutti i tipi di corruzione ed al più grave di essi, la corruzione di giudici, la magistratura non ha fatto altro che adempiere al suo dovere. Se lo ha potuto fare anche nei confronti di qualsiasi imputato è grazie allo statuto di indipendenza garantito dalla Costituzione.

¹⁴ Y. Mény, *Corruption, politique et démocratie*, in *Confluences*, n. 15, 1995, p. 12; vedi anche D. Della Porta e Y. Mény, *Democrazia e corruzione*, in *Corruzione e democrazia. Sette paesi a confronto*, a cura di Della Porta e Mény, Napoli, Liguori, 1995, pp. 2 ss; e più in generale Y. Mény, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992; nonché per un interessante parallelo Y. Mény, *Leçons françaises du cas italien*, in *Le Monde* 30 settembre 1994. Per un quadro generale sull’azione della magistratura italiana nei confronti della corruzione cfr. D. Della Porta e A. Vannucci, *Un paese anormale. Come la classe politica ha perso l’occasione di Mani pulite*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

¹⁵ Dal canto suo la Commissione europea il 2 giugno 2003 ha adottato una comunicazione diretta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale su una politica globale contro la corruzione, ricordando che «la lotta contro la corruzione e la prevenzione di questo fenomeno sono citati nel Trattato dell’Unione come un elemento importante nella creazione dello spazio europeo di libertà, di sicurezza e di giustizia».

Ai magistrati è stata mossa l'accusa più grave e più delegittimante, quella di parzialità. Questa accusa nel 1996 fu rigettata dall'Alta Corte di Giustizia londinese. Lord Simon Brown, nella motivazione della decisione del 23 ottobre 1996 con la quale la High Court of Justice respingeva il ricorso della difesa contro la trasmissione di atti di una commissione rogatoria, ha scritto: «Non accetto in nessun modo che il desiderio della magistratura italiana di smascherare e punire la corruzione nella vita pubblica e politica ed il conflitto che ciò ha creato tra i giudici ed i politici di quel paese, operi in modo tale da trasformare i reati in questione in reati politici. È un uso scorretto del linguaggio definire l'iniziativa dei magistrati come improntata a 'fini politici' o le loro azioni nei confronti dell'imputato come persecuzione politica. Al contrario, tutto ciò che ho letto su questo caso suggerisce piuttosto che la magistratura sta dimostrando al tempo stesso una giusta indipendenza politica dall'esecutivo ed equanimità nel trattare in modo eguale i politici di tutti i partiti»¹⁶. Ma questo non ha impedito che l'accusa fosse reiterata nel corso dei due processi milanesi per corruzione giudiziaria. Dopo che diverse istanze di ricasazione erano state rigettate, quando le Sezioni unite della Cassazione, massimo organo giudiziario del nostro sistema, hanno rigettato l'istanza di rimessione avanzata sulla base della legge Cirami, è stata rilanciata con grande enfasi il 30 gennaio 2003 su tutte le reti televisive la gravissima accusa di una giustizia amministrata "in nome e per conto di una classe politica"¹⁷. Questa accusa, riproposta il 2 luglio 2003 al Parlamento

¹⁶ Riportiamo il testo originale: «I do not accept for one moment that the Italian magistracy's desire to expose and punish corruption in public and political life, and the conflict that that has created between the judges and the politicians there, operate to transform the present offences into political ones. It is a misuse of language to describe the magistrates' campaign as being for "political ends", or their approach to Mr. Berlusconi as one of political persecution. On the contrary, all that I have read in this case suggests that the magistracy are demonstrating both their proper independence from the executive and an even-handedness in dealing with the politicians of all political parties» (CO/1540/96 in the High Court of Justice, Queen's Bench Division, divisional Court, before the Rt. Hon. Simon Brown, L.J. and the Hon. Gage, J., in *Regina v Fininvest s.p.a.*).

¹⁷ Sulla legge Cirami richiamiamo il comunicato stampa del 9 agosto 2002 dell'Esperto giuridico delle Nazioni Unite:

«Il Relatore speciale sull'indipendenza di magistrati ed avvocati della Commissione delle Nazioni Unite sui diritti dell'uomo, Dato' Param Kumaraswamy, ha espresso preoccupazione in ordine alle modifiche procedurali proposte per il sistema giudiziario in Italia.

In una lettera del 2 agosto al Ministro degli Esteri, il Relatore Speciale ha scritto di essere stato informato circa i progetti di modifica del Codice di procedura penale, per consentire il trasferimento dei processi ad una corte diversa in base al "legittimo sospetto" che il dibattimento possa

(segue)

europeo a Strasburgo, mette in discussione il valore fondamentale della imparzialità della magistratura, mina la fiducia dei cittadini nella giustizia, viola il principio della separazione dei poteri. Per questo ha suscitato sconcerto e preoccupazione vivissima in Europa, ove è patrimonio acquisito che l'indipendenza della magistratura è uno strumento essenziale per la garanzia dei diritti dei cittadini.

In quanto magistrati italiani abbiamo trovato conforto nel comunicato del Presidente della Repubblica italiana che ancora una volta, il 4 settembre 2003, ha espresso la sua «ferma convinzione che i cittadini italiani guardano alla Magistratura con piena fiducia, come all'istituzione, che, pur tra non poche difficoltà, si adopera con impegno e con dedizione - in piena autonomia ed indipendenza, secondo il dettato costituzionale - ad amministrare la giustizia per la tutela dei loro diritti ed il rispetto della legalità».

Ed abbiamo particolarmente apprezzato la nota con la quale nella occasione il Consiglio nazionale forense ha sottolineato che «ogni offesa alla funzione giurisdizionale, da qualunque parte provenga, è una offesa anche alla funzione difensiva ed alla avvocatura italiana»¹⁸.

essere compromesso da serie circostanze di carattere locale. Questa modifica si applicherebbe a tutti i processi, inclusi quelli già radicati davanti ad una corte, e potrebbe essere richiesta anche qualora una precedente richiesta di trasferimento del processo sia stata rigettata.

Il Relatore speciale ha espresso il timore che queste modifiche possano aumentare i già lunghi ritardi che connotano il sistema della giustizia italiana e possano essere utilizzate dagli imputati per prolungare ulteriormente i tempi del processo. Questo, ha sottolineato, potrebbe contribuire alla disaffezione del pubblico verso il sistema giudiziario.

Il relatore speciale ha richiamato l'attenzione del Governo alle osservazioni e raccomandazioni contenute nel rapporto preliminare della sua missione in Italia del marzo 2002 (v. doc. n. E/CN.4/2002/72/Add. 3).

Il Relatore speciale ha aggiunto di temere che, in caso di approvazione della legge e di sua applicazione retroattiva, gli eminenti uomini politici imputati davanti alle corti di Milano potrebbero trarne vantaggio e ulteriormente ritardare il "due process" in questi procedimenti».

A questo proposito il Relatore speciale ha richiamato la seguente raccomandazione preliminare contenuta nel suo rapporto iniziale:

«30. Gli eminenti uomini politici processati a Milano dovrebbero rispettare i principi del giusto processo e non dovrebbero essere visti come coloro che vogliono rallentarli. Sebbene essi, come tutti gli altri cittadini abbiano titolo per avvalersi di tutti i diritti della difesa, poiché sono in una situazione di potere, il ritardo nei processi che li riguardano verrebbero percepiti con sospetto e potrebbero essere di detrimento all'integrità del sistema giudiziario».

¹⁸ Vogliamo ricordare anche le parole pronunciate dal Presidente del Parlamento europeo Pat Cox, il 4 settembre 2003: «L'Unione europea ed il suo nuovo trattato costituzionale si basano su di un'Europa fondata su uno stato di diritto e certamente i tribunali, i magistrati, i poliziotti, tutte queste istituzioni, sono parte fondamentale e necessaria per la realizzazione dello stato di diritto.

(segue)

3. Il problema della giustizia italiana: la durata eccessiva dei processi

Molteplici sono le manifestazioni della crisi della giustizia, ma «il problema centrale della nostra giustizia è e rimane quello della durata eccessiva dei processi», come ha ribadito il Presidente Ciampi nel discorso del 18 dicembre 2002. Il principio della ragionevole durata dei processi, che l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo pone significativamente come prima delle caratteristiche del processo equo e che dal 1999 è iscritto nell'art. 111 della nostra Costituzione, rimane largamente inattuato.

Siamo di fronte ad una lesione grave dei diritti dei cittadini e a una mancata risposta ad un'esigenza fondamentale della società, con pesanti ricadute negative sulla libertà, sui beni, sull'onore dei singoli, ma anche sul sistema economico e di impresa e sulla stessa tenuta della civile convivenza. Insomma è un problema centrale per la qualità della nostra democrazia. Noi magistrati non intendiamo né arrenderci né rassegnarci di fronte ad una situazione che viviamo noi per primi, con l'umiliazione di non poter rendere ai cittadini il servizio giustizia cui avrebbero diritto. Non è un fenomeno naturale ineluttabile ed imperscrutabile, non è un problema irresolubile. Se i tempi della giustizia civile rimangono troppo lunghi, i dati dimostrano che opportune riforme legislative accompagnate dall'impegno dei magistrati e di tutti gli operatori di giustizia hanno consentito di invertire la tendenza ed ormai da qualche anno si sta recuperando l'arretrato e non se ne crea di nuovo poiché i procedimenti esauriti superano le sopravvenienze.

Analisi sono state fatte e rimedi proposti. Si tratta di intervenire su tre livelli:

- "organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia" che l'art. 110 della Costituzione rimette alla responsabilità del Ministro della Giustizia,
- processo penale e civile,
- ordinamento giudiziario.

In questi due anni nulla o quasi è stato fatto; quel poco che è stato fatto e quello che viene proposto va in direzione opposta a quella che sarebbe necessaria. È una valutazione seccamente negativa, che argomentiamo. L'Anm non assume, e mai lo ha fatto, un ruolo di contrapposizio-

Quindi in questo senso si devono rispettare le istituzioni fondamentali per la realizzazione dello stato di diritto».

ne politica rispetto al Governo o al Ministro della Giustizia, semplicemente sta ai fatti. Siamo coscienti che non tutti i magistrati sono pienamente all'altezza del loro difficile compito, chiediamo di sanzionare le patologie, invitiamo tutti i colleghi ad impegnarsi sempre di più in qualità e quantità di decisioni di giustizia. Chiediamo al Csm di continuare ad esercitare, con incisivo impegno, tutte le sue prerogative per contribuire al miglioramento della qualità del servizio, attraverso gli strumenti della formazione e della verifica della professionalità dei magistrati.

Ma abbiamo il dovere di dire senza attenuazioni che, nonostante l'impegno e l'abnegazione quotidiani della stragrande maggioranza dei magistrati italiani, nella attuale situazione non è possibile rendere un servizio giustizia di qualità in tempi accettabili.

Sul tema dei rimedi di fronte alla lentezza della giustizia l'Anm ha offerto un contributo di analisi e proposta. Abbiamo tenuto un rapporto costante con il personale amministrativo e le sue rappresentanze sindacali. Abbiamo costantemente perseguito, nonostante momenti ricorrenti di divisione sui contenuti ed anche di difficoltà nel dialogo, la collaborazione con l'avvocatura e le sue organizzazioni, nella consapevolezza che senza una comune assunzione di responsabilità di tutti gli operatori della giustizia sarebbe ben difficile fare passi avanti.

4. L'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.)

L'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia è attribuito dalla Costituzione (art. 110 Cost.) alla responsabilità del Ministro della Giustizia.

Sappiamo bene che i mali del servizio della giustizia sono antichi e nessuno è mai stato così demagogo da pensare che un ministro, quale che sia, possa risolvere tutto. Ma il fatto è che in questi ultimi due anni non solo non vi sono stati significativi passi in avanti, ma sotto diversi profili abbiamo verificato sostanziosi passi indietro. Sappiamo anche della questione dei limiti alla spesa pubblica, ma è compito del ministro razionalizzare la spesa ed utilizzare in modo ottimale le risorse disponibili.

Non possiamo accettare la logica del "funzionamento minimale" degli uffici giudiziari, che ispira la circolare ministeriale n. 1916/ed/1201 del 5 marzo 2002 ove si sollecitavano i capi delle Corti di appello ad «esercitare un più rigoroso controllo sulle spese effettuate dagli uffici dipendenti, invitandoli a limitarsi a quelle strettamente necessarie per il funzionamento minimale degli stessi». È parso più volte che il Ministro abbia preferito

negare l'esistenza dei problemi o cercare semplicemente di riversarne la responsabilità sulla magistratura.

In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario l'Anm ha diffuso un *Libro bianco* sulle disfunzioni nel servizio giustizia. Il testo costituisce una sintesi redatta sulla base delle relazioni che ci sono pervenute dalle sezioni e sottosezioni dell'Anm; siamo grati ai colleghi per i loro preziosi contributi. Non si tratta di un documento completo ed esaustivo, ma della tappa iniziale di una rilevazione che vogliamo condurre in modo approfondito nel corso di questo anno 2004, per mettere in evidenza in modo concreto e puntuale, sede per sede, i nodi del disservizio. Alcuni dati vogliamo qui richiamare. Nemmeno la più fervida fantasia avrebbe potuto immaginare la circolare del 5 dicembre 2003 a firma del Primo presidente, con la quale si organizza una colletta nella Corte Suprema di cassazione per l'acquisto delle riviste giuridiche¹⁹.

Lo scorso anno sono venute a mancare le risorse minime indispensabili per il servizio, dalle fotocopie alla verbalizzazione, e vi è il forte rischio che la situazione si ripeta nel 2004. Mancheranno fondi per la gestione e l'innovazione nel settore informatico; la sperimentazione del processo telematico difficilmente potrà decollare. Le carenze nel perso-

¹⁹ Corte Suprema di Cassazione. Prima Presidenza

Prot. n. 1357/03/SG Roma 5 dicembre 2003

Oggetto: Riduzione dei fondi per la Biblioteca della Corte

Al Signor Primo Presidente Aggiunto

Ai Signori Presidenti titolari delle sezioni civili e penali

Al Signor Direttore dell'ufficio del massimario e del ruolo

e p.c. Al Signor Procuratore Generale presso la Corte Suprema di Cassazione

SEDE

Ricordo che nelle sedute del Gruppo Consultivo presso la Prima Presidenza, tenutesi nei giorni 16 e 20 ottobre 2003, fu fatto presente che i fondi destinati alla Biblioteca dei magistrati della Corte non erano sufficienti neppure a garantire il rinnovo degli abbonamenti alle principali riviste giuridiche.

Il gruppo rilevò che appariva opportuna e necessaria la prosecuzione degli abbonamenti, richiedendo - se del caso e quale estrema ratio - un contributo volontario ai Magistrati della Corte. Chiunque volesse aderire a tale iniziativa potrà farlo dando un contributo individuale del tutto volontario presso il Segretariato Generale della Presidenza.

Prego voler comunicare la presente a tutti i magistrati delle rispettive sezioni od uffici.

Il Primo Presidente (Nicola Marvulli)

Se in Cassazione mancano i fondi per il rinnovo degli abbonamenti alle fondamentali riviste giuridiche, in compenso qualche mese addietro il Ministro della Giustizia ha fatto trasmettere per corriere espresso ai magistrati di diverse sedi giudiziarie esemplari di una recentissima rivista, non tra le primarie, che si è distinta, nei successivi numeri, per un atteggiamento di costante attacco alla magistratura.

nale amministrativo hanno raggiunto l'11 per cento su scala nazionale ed il personale in servizio è distribuito in modo irrazionale, tanto che in alcuni uffici di primo grado di grandi sedi del Nord si raggiunge il 30 per cento delle vacanze. Solo ora, con due anni di ritardo, il Ministro avvia le procedure per la riqualificazione interna del personale amministrativo.

La legge 13 febbraio 2001, n. 48 ha imposto l'espletamento di tre bandi speciali (per complessivi 1000 posti) per l'accesso in magistratura entro il 27 marzo 2003; soltanto un concorso fino ad oggi è stato bandito. Per due anni e mezzo il Ministro non ha bandito i due residui concorsi di accesso in magistratura. I magistrati in Italia dovrebbero essere 10109, ne mancano 1058, più di 1 su 10. La legge Finanziaria per il 2003 ha prorogato tale termine di un anno, al 27 marzo 2004. Ora il Ministro ha finalmente annunciato che bandirà i due concorsi residui: sono andati persi oltre due anni e mezzo, tempo che non potrà essere recuperato.

Una incisiva revisione delle circoscrizioni è necessaria, ma il Ministro ha lasciato cadere il tema dalla delega sull'ordinamento giudiziario. L'elaborazione di un sistema di rilevazione della produttività degli uffici, sulla base del progetto elaborato dal gruppo misto Csm-Ministero, segna ancora il passo.

5. Il processo penale

Sono in molti tra studiosi del diritto penale, avvocati, magistrati ed esponenti politici, a ritenere necessaria una pausa dopo i ripetuti interventi settoriali sul processo penale della scorsa legislatura. È necessario infatti valutare l'impatto pratico delle modifiche attuate, verificarne la coerenza e i punti di tensione. La giurisprudenza deve consolidarsi, la dottrina deve contribuire alla razionalizzazione del sistema. In questa situazione sembra necessario accantonare ogni ulteriore intervento settoriale, aprire un momento di riflessione e di analisi in vista di un intervento di risistemazione organica del sistema processuale penale. L'idea guida dovrebbe essere quella di assicurare l'effettività del processo (e la immediatezza e concentrazione del dibattimento), in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo. Il contraddittorio come metodo per la formazione della prova è intangibile, ma deve essere reso effettivo. Occorre sopprimere appesantimenti superflui e porre al centro le garanzie sostanziali, eliminando inutili garanzie meramente formali.

Ma vi sono riforme che non toccano i punti nodali del sistema processuale, immediatamente praticabili e che porterebbero a risultati signi-

ficativi di recupero di efficienza e celerità del processo. Occorre riformare in radice il sistema delle notificazioni, che oggi non assicura conoscenza effettiva ed insieme è frequente causa di nullità per ragioni del tutto formali. Il sistema delle incompatibilità deve essere riesaminato, circoscrivendone l'incidenza al nucleo essenziale. Il sistema delle nullità deve essere rivisto. Occorre abolire avvisi e comunicazioni ripetitivi, sovrabbondanti e superflui. È necessario intervenire sulla prescrizione, poiché l'attuale regime, come ha rilevato il Pg Favara nella relazione inaugurale di quest'anno, «crea un circolo vizioso: la prospettiva della prescrizione invoglia a tattiche dilatorie». La prescrizione in corso di procedimento deve tornare ad essere evento del tutto eccezionale, rimodulando il sistema della interruzione e sospensione e ripensando l'incidenza delle attenuanti generiche sul computo dei termini.

L'avvocatura, l'Unione delle Camere penali, non possono eludere questo punto essenziale. È indubbio che il difensore ha il dovere professionale di indicare al suo cliente la prospettiva della prescrizione, ma il legislatore deve intervenire per rompere il "circolo vizioso", affinché vi sia non difesa dal processo, ma difesa nel processo.

Opportunamente il Pg Favara ha inoltre sottolineato l'esigenza di disporre di «meccanismi di selezione, di natura normativa o organizzativa» e di esercitare «un più rigoroso controllo sulla ammissibilità dei ricorsi». Infatti è evidente che senza sistemi di selezione, che esistono per tutte le altre Corti supreme, è impossibile restituire alla Corte di cassazione il suo ruolo di nomofilachia. Limitati interventi legislativi, uniti ad opportune misure organizzative, possono dare risultati significativi, senza incidere in alcun modo sulle garanzie. Il Presidente della Repubblica nel discorso del 18 dicembre 2002, dopo aver ancora una volta ribadito che «il problema centrale della nostra giustizia, è e rimane quello della durata eccessiva dei processi», aveva aggiunto: «Qualche segnale positivo riscontrato lo scorso anno pare essersi consolidato nel 2002. Per fare un solo esempio, mi riferisco al lavoro proficuo della settima sezione penale della Corte di cassazione, che contribuisce a riportare la giurisdizione della Suprema Magistratura Ordinaria nell'ambito del solo giudizio di legittimità, attraverso la delibazione della ammissibilità dei ricorsi». Ma ora con il disegno di legge di recente approvato alla Camera si rischia di fare un sostanziale passo indietro.

L'Anm si è misurata su questo terreno delle proposte minime urgenti per il processo penale nel Seminario "La ragionevole durata del processo penale: Riforme utili e praticabili o paralisi?" tenuto a Roma il 19 settembre 2002²⁰.

Un proficuo confronto con l'avvocatura è stato attuato nel successivo convegno organizzato congiuntamente da Anm e Unione delle Camere penali "Avvocati e magistrati nell'attuazione del giusto processo", tenuto a Roma il 5 aprile 2003.

Nel corso di questa legislatura nessun intervento è stato attuato nella prospettiva sopra indicata dello snellimento della procedura, mentre è ancora troppo presto per valutare gli effetti del c.d. patteggiamento allargato. Purtroppo dobbiamo constatare che le principali modifiche legislative che hanno inciso sul processo penale (legge sulle rogatorie e legge sul legittimo sospetto), a parte ogni valutazione sul merito, sono andate nella direzione opposta rispetto a quella della celerità dei giudizi. Per fortuna sembra abbandonato il ddl Pittelli, che oltre ad un ampliamento dei casi di astensione e ricusazione, prospettava meccanismi di sospensione con il rischio concreto di una paralisi del processo.

Una vicenda che merita di essere ricordata è quella della legge sulle rogatorie 5 ottobre 2001 n. 367. Solo il 26 marzo 2003 la Svizzera ha definitivamente ratificato l'accordo di assistenza con l'Italia dando atto espressamente, con un comunicato stampa del tutto inusitato nella prassi diplomatica, che ciò avveniva dopo che le decisioni delle autorità giudiziarie italiane avevano chiarito i dubbi interpretativi sulla legge delle rogatorie.

Le decisioni dei tribunali italiani, che erano state oggetto di critiche e attacchi del tutto ingiustificati, dopo essere state confermate dalla Corte di cassazione e dalla Corte costituzionale, hanno reso finalmente possibi-

²⁰ Relazioni ed interventi: avv. prof. Franco Coppi, avv. Carlo Gilli, prof. Paolo Ferrua, dott. Massimo Cusatti, Fabio Roia, Domenico Carcano, Giuseppe Cascini, Antonio Patrono, Carlo Fucci, Marcello Maddalena, Edmondo Bruti Liberati. Il seminario si è concluso con la simulazione di un caso pratico di un processo per fatti di criminalità comune in cui si suppone che operino i meccanismi di sospensione previsti dai ddl Pittelli e Cirami (nel testo approvato al Senato e trasmesso alla Camera nella prima lettura). Il testo è di Guglielmo Leo e Giuliano Turone. Marco Paolini è stato la voce narrante. Alla preparazione del caso hanno altresì collaborato Marcello Maddalena, Carlo Fucci, Domenico Carcano, Edmondo Bruti Liberati. Gli atti del seminario sono pubblicati in *La magistratura*, n. 3-4/2002.

le l'entrata in vigore di una convenzione che semplifica e accelera la cooperazione giudiziaria tra Italia e Svizzera²¹.

6. La giustizia civile

Una giustizia civile efficace e funzionale costituisce lo strumento indispensabile per la tutela dei cittadini, in un momento storico connotato dalla nascita di nuovi diritti e dallo sviluppo, anche normativo, di tecniche risarcitorie delle più varie posizioni personali. L'effettività della giurisdizione civile è da tempo al centro di riflessioni e di proposte che la magistratura associata ha elaborato attraverso un confronto con le organizzazioni dell'avvocatura e dei dirigenti amministrativi e con il contributo di studiosi dell'organizzazione (da ultimo nel convegno "Processo e organizzazione", tenutosi a Roma nel dicembre 2003).

All'esito di questo confronto alcuni punti possono dirsi condivisi da tutti gli operatori.

L'obiettivo della funzionalità del processo deve passare attraverso un sostanziale mutamento di prospettiva della politica giudiziaria che assicuri:

²¹ Riportiamo integralmente il Comunicato stampa ufficiale del Governo svizzero: «La Svizzera ratifica l'accordo di assistenza giudiziaria con l'Italia. La giurisprudenza italiana ha fatto chiarezza. Berna 26.3.2003. Il Consiglio Federale ratifica l'accordo bilaterale di assistenza giudiziaria con l'Italia. Svariate decisioni delle più alte autorità giudiziarie hanno fugato i dubbi che sussistevano in merito all'interpretazione e all'applicazione da parte italiana dell'accordo aggiuntivo e della relativa legge di applicazione. L'accordo aggiuntivo alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria semplifica ed accelera la procedura di assistenza giudiziaria tra i due Stati consentendo quindi una più efficace lotta contro la criminalità internazionale. L'accordo bilaterale del 10 settembre 1998 è stato approvato nella primavera del 1999 dall'Assemblea Federale e nell'autunno 2001 dal Parlamento italiano. Tuttavia la legislazione di applicazione italiana conteneva nuove prescrizioni formali, i cui effetti sulla procedura di assistenza giudiziaria non erano chiari. Il Consiglio federale ha pertanto deciso di attendere dapprima la interpretazione della legislazione di applicazione da parte dei tribunali italiani e di decidere soltanto in seguito in merito alla ratifica dell'accordo. L'anno scorso diverse decisioni della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione italiane hanno stabilito, tra l'altro, che la trasmissione ufficiale di atti rogatoriali da parte dello Stato richiesto è sufficiente a garantire l'autenticità di detti documenti. L'esigenza di certificare ogni singolo atto contrasta con il principio internazionale, secondo cui gli Stati devono concedersi assistenza giudiziaria nella misura più ampia possibile. La giurisprudenza unitaria dei tribunali italiani ha fugato i dubbi della Svizzera. L'accordo snellerà, come auspicato, la procedura di assistenza giudiziaria. Il Consiglio Federale ha incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) di procedere alla ratifica dell'accordo di assistenza giudiziaria e di comunicare all'Italia la conclusione in Svizzera della procedura necessaria all'entrata in vigore dell'accordo». Questo testo è ora pubblicato anche in M. Pisani, *Italia-Svizzera. Cooperazione in materia penale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 132.

- un'adeguata distribuzione delle risorse economiche;
- una risposta al problema della revisione della geografia giudiziaria;
- l'attuazione della legge sull'aumento di organico della magistratura e l'adeguamento dell'organico del personale amministrativo alle esigenze di un servizio moderno ed efficiente;
- una struttura di supporto funzionale ai vari momenti del processo e del giudizio;
- la completa informatizzazione degli uffici giudiziari e l'attuazione del processo telematico;
- un sistema statistico affidabile ed accessibile in tempo reale.

È necessario un forte impegno dei magistrati per la riorganizzazione del lavoro del giudice e per la diffusione di prassi processuali volte alla “ragionevole durata” del processo. Al riguardo l'Anm ha proposto che:

- i magistrati incaricati di funzioni direttive e semidirettive discutano, all'interno degli uffici, specifici ed idonei programmi con l'individuazione di obiettivi d'ufficio e di sezione, finalizzati a dare una risposta di giustizia ai cittadini in tempi ragionevoli in riferimento alla tipologia delle controversie (anche avvalendosi dello strumento previsto dall'art. 47 *quater* ord. giud. per permettere la condivisione ed il controllo sulla realizzazione degli obiettivi programmati), formulando le conseguenti proposte tabellari;
- siano discusse con la classe forense e con il personale amministrativo, pur entro i limiti oggettivi posti dalle concrete realtà operative delle diverse sedi giudiziarie, tutte le prassi processuali ed organizzative atte ad evitare ogni inutile disagio ad utenti ed avvocati;
- l'esigenza di uniformità di tempi e di prassi di gestione dei processi civili trovi adeguata espressione in termini di autogoverno e di formazione dei dirigenti.

Sulla prima prospettiva, la politica degli interventi per la giustizia, l'Anm, così come le organizzazioni rappresentative dell'avvocatura, chiama in causa la precisa responsabilità del Governo e del Ministro della Giustizia. La risposta è su alcuni punti del tutto inadeguata, sugli altri inesistente.

La magistratura in ogni caso e nonostante tutto rimane impegnata per la riorganizzazione del lavoro del giudice e per la diffusione di prassi processuali volte alla “ragionevole durata” del processo. Il gruppo dell'Anm per la giustizia civile riferirà nel corso di questo Congresso delle iniziative in corso, in collaborazione con l'avvocatura.

Accanto a questi punti inderogabili perché il processo civile trovi una dimensione organizzativa accettabile nel contesto sociale attuale, sono

necessari interventi di razionalizzazione della disciplina processuale vigente, sui quali da tempo Anm e gran parte della dottrina processualcivile concordano:

- semplificazione delle forme e possibilità di notificazioni e comunicazioni a mezzo fax e posta elettronica;
- modifiche alla competenza del giudice di pace, in particolare sotto il profilo della competenza per materia;
- semplificazione del regime della procura alle liti e della disciplina relativa alla competenza ed alla giurisdizione;
- modifica della disciplina relativa agli interessi legali, alle spese processuali e della responsabilità aggravata - anche al fine di colpire le dilazioni ingiustificate e l'abuso del processo - e introduzione di tecniche di coercizione indiretta per l'esecuzione delle sentenze di condanna;
- introduzione di meccanismi semplificati di decisione della causa e di redazione della sentenza, con generalizzazione delle modalità previste dall'art. 281 *sexies* cpc;
- allentamento del rapporto di strumentalità necessaria tra provvedimenti cautelari e giudizio di merito;
 - generalizzazione del principio della appellabilità delle sentenze con esclusione o forte riduzione di impugnazione diretta alla Corte di cassazione, e modifica dell'art. 360, n. 5 cpc;
- previsione di un procedimento non cautelare a cognizione sommaria per la tutela di situazioni tipiche a contenuto non patrimoniale, o non prevalentemente patrimoniale;
- innovazioni tese a razionalizzare e rendere più spedito il processo esecutivo, che richiede da tempo radicali interventi correttivi;
- revisione della disciplina dei procedimenti camerali i cui problemi di "costituzionalizzazione" restano tuttora irrisolti.

Alcune di tali misure si trovano accolte nel Testo unificato approvato il 16 luglio 2003 dalla Commissione Giustizia della Camera, sul quale l'Anm, pur formulando proposte di modifiche e di miglioramenti, ha manifestato sostanziale consenso. Con riferimento a questo percorso di "razionalizzazione" della disciplina processuale vigente, va sottolineato che la riforma di cui alla legge n. 353/1990 e le altre che si sono susseguite nell'ultimo decennio del secolo scorso - anche con il potenziamento della magistratura onoraria e l'istituzione dei giudici di pace e dei goa, nonché con l'istituzione del giudice unico di primo grado - hanno determinato un incoraggiante cambio di rotta con una tendenziale diminuzione in tutti i distretti delle pendenze civili, come desumibile dai dati statistici del Ministero della Giustizia. Le ultime relazioni inaugurali dell'anno

giudiziario, pronunciate dal Procuratore generale della Repubblica presso la Corte di cassazione, hanno evidenziato una tendenza moderatamente favorevole negli uffici di merito di primo grado, cui però non corrisponde analoga diminuzione delle pendenze in grado di appello e, soprattutto, presso la Corte di cassazione, ove il numero di ricorsi pervenuti nell'anno è di gran lunga superiore a quello dei processi definiti.

Rilevante è tuttora l'impatto della legge n. 89/2001 (c.d. "legge Pinto") sul lavoro delle Corti di appello e della Corte di cassazione ed il progressivo aumento dei ricorsi si spiega anche in considerazione della maggiore vicinanza al cittadino del giudice nazionale ora competente, rispetto alla Corte europea dei diritti dell'uomo, che in passato decideva questo tipo di controversie.

I dati dimostrano che quando il legislatore interviene con riforme adeguate, l'impegno della magistratura, insieme con gli altri operatori del diritto, avvocati, giudici onorari e personale amministrativo, consente di invertire la tendenza. Gli ulteriori interventi previsti nel ddl approvato alla Camera il 16 luglio 2003 consentirebbero di proseguire in questa direzione.

Ma appena a tre mesi di distanza, il 24 ottobre 2003, il Consiglio dei Ministri ha approvato il c.d. "progetto Vaccarella" che (nella linea del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5 sulla "Definizione dei procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia") si ispira invece ad una logica del tutto diversa: non solo contrasta con il disegno di legge già all'esame del Parlamento, ma rischia di aggravare fortemente la situazione attuale della giustizia civile.

Si tratterebbe di un radicale cambiamento di rotta che l'Anm, proprio sulla scorta della verifica "operativa" dell'attuale sistema, ritiene non porterebbe alcuna utilità in termini di funzionalità ed efficienza, ma comporterebbe, all'opposto, ulteriori disfunzioni in termini di "ragionevolezza" dei tempi complessivi di risposta giudiziaria alle controversie civili.

La reintroduzione di una trattazione scritta, destinata a svolgersi senza limiti predefiniti esclusivamente tra le parti, appare in contrasto con il sistema costituzionale dove è previsto che l'intero procedimento (e non la sola fase decisoria di esso) si svolga davanti al giudice terzo e nel contraddittorio tra le parti. Né la ragionevole durata del processo può essere assicurata da una disciplina ove è previsto che il giudice di regola intervenga per la prima volta solo al termine della trattazione scritta, in ipotesi anche lunga e complessa, con possibile vanificazione dell'attività nel frattempo compiuta ove siano riscontrati vizi o irregolarità attinenti al rap-

porto processuale. La “privatizzazione” del processo, senza le garanzie assicurate dall’intervento del giudice, acutizza inevitabilmente la disparità delle parti, con vantaggio di quelle economicamente più forti e con inevitabili ricadute sulla giusta definizione della controversia. Essa, inoltre, finisce per rendere più difficilmente gestibile la stessa attività professionale degli avvocati, per il moltiplicarsi di termini di decadenza, della diversa scadenza dei termini in presenza di più parti processuali e, in genere, per l’inutile aggravio organizzativo richiesto dal nuovo modello di processo prefigurato. E tutto questo accade proprio mentre in altri ordinamenti, i quali avevano adottato sistemi che escludevano il giudice dalla trattazione del processo, si sta introducendo l’intervento diretto ed attivo del giudice fin dalla fase introduttiva del giudizio. Quello che viene indicato come un salto in avanti nel futuro, sarebbe in realtà un ritorno a quel processo del 1865, che era stato abbandonato a causa della sua inadeguatezza fin dall’inizio del Novecento.

Riforme legislative migliorative sono necessarie, sono possibili, vi è già un’avanzata elaborazione a livello parlamentare (e l’Anm ha dato e darà il suo contributo di proposta). Si evitino riforme che sono di segno negativo, non per la magistratura, ma per la tutela dei diritti dei cittadini.

7. Ordinamento giudiziario: alcune situazioni di tensione

L’organizzazione della giustizia, quale disciplinata nel sistema di ordinamento giudiziario e posta in essere dagli attori istituzionali, ha un’influenza rilevante sull’efficienza del servizio, sulla qualità del servizio giustizia e sull’indipendente esercizio della giurisdizione. Daremo conto ora di alcune questioni specifiche che si sono poste negli ultimi due anni, per dedicare il paragrafo successivo alla problematica della riforma dell’ordinamento giudiziario.

La Costituzione attribuisce al Ministro della Giustizia l’azione disciplinare nei confronti dei magistrati e le attività di ispezione e di inchiesta a tutela della correttezza dell’esercizio della giurisdizione. Queste iniziative debbono essere esercitate con assoluta imparzialità, al riparo da ogni possibile strumentalizzazione politica e nel rispetto più rigoroso dell’indipendenza della magistratura. Il potere ispettivo incontra il limite invalicabile del rispetto dell’indipendente esercizio dell’attività giudiziaria.

L’Anm ha più volte dovuto rilevare che il Ministro della Giustizia è intervenuto sulla stampa pubblicizzando ispezioni e indagini disciplinari, senza neppure attendere la conclusione degli accertamenti preliminari.

Nel corso dell'anno 2003 hanno destato gravissima preoccupazione le ispezioni e le inchieste sul Tribunale di Sorveglianza di Roma e sulla Procura della Repubblica di Milano²².

Un ulteriore momento di tensione si è proposto quando nel luglio 2003 il Ministro della Giustizia è intervenuto, salvo infine mutare opinione, bloccando l'esecuzione di alcune rogatorie con gli Stati Uniti.

L'aspetto che più preoccupa è il rischio di politicizzazione di funzioni ministeriali che, per la loro natura, debbono essere tenute rigorosamente al riparo da ogni possibile strumentalizzazione politica²³.

Le leggi finanziarie per il 2003 e per il 2004 sono state la sede, del tutto impropria, nella quale senza alcun dibattito e senza alcun approfondimento e confronto sono state introdotte significative modifiche dell'ordinamento giudiziario.

Nella Finanziaria per il 2003, si è stabilito che i magistrati italiani vadano in pensione a 75 anni, un record europeo che, come si può comprendere, non contribuisce certo all'efficienza e al dinamismo della gestione degli uffici giudiziari. Nel frattempo, per di più, il Ministro della Giustizia aveva congelato due bandi di concorso per l'assunzione di nuovi magistrati.

Anche nella Finanziaria del 2004 non sono mancati interventi estemporanei su tematiche di ordinamento giudiziario.

Una prima norma, il comma 57 dell'art. 3, ha stabilito il diritto del pubblico dipendente (quindi anche del magistrato) a prolungare il proprio rapporto di lavoro, oltre i limiti di età previsti dalla legge, per un tempo pari alla sospensione dal servizio derivante da un procedimento penale cui sia seguita sentenza definitiva di proscioglimento. Eguale drit-

²² L'Anm segnalava nel comunicato emesso l'11 giugno 2003: «Provvedimenti del Tribunale di Sorveglianza di Roma, emessi in applicazione della legislazione vigente sui collaboratori di giustizia, sono stati oggetto di inchiesta che, per le modalità con cui è stata presentata all'opinione pubblica, è apparsa oggettivamente un sindacato sul merito della decisione giurisdizionale, più che un doveroso controllo sulla regolarità della attività giudiziaria. L'ispezione e la successiva inchiesta del Ministro presso la Procura della Repubblica di Milano sono state disposte, attuate e divulgate sulla stampa con tempi, modalità ed oggetto tali da costituire una interferenza sui dibattimenti in corso dinanzi al Tribunale di Milano e un attacco al sereno svolgimento delle funzioni dei giudici e dei pubblici ministeri impegnati in procedimenti. In tal modo l'iniziativa ministeriale e la sua gestione hanno contribuito alla campagna di delegittimazione in atto contro la magistratura».

²³ Con riferimento a funzioni simili dell'Attorney General e del Solicitor Generale degli Stati Uniti si è parlato di quasi judicial role, trattandosi appunto di funzioni esercitate sul delicato confine tra giudiziario ed esecutivo. Cfr. Cornell W. Clayton, *Introduction*, p. 3, in Cornell W. Clayton (ed.), *Governmental lawyers*, Kansas University Press, 1995.

to spetta nel caso in cui il dipendente abbia chiesto e sia stato collocato anticipatamente a riposo a seguito del procedimento penale, con l'ulteriore conseguenza che in questo caso dovrà essere riassunto, con diritto alla ricostruzione della carriera, anche sotto il profilo economico. È una norma che riconosce un vero e proprio diritto, senza alcun margine discrezionale dell'amministrazione (e quindi del Csm per i magistrati), con la conseguenza che in ipotesi si potranno avere casi di riassunzione in servizio anche in età avanzata e per tempi lunghissimi oltre il limite di età oggi previsto, di 75 anni. Le conseguenze, per quanto riguarda la magistratura, potrebbero essere gravissime. Vi è un indirizzo, ormai da anni consolidato, in base al quale non si inizia ovvero si chiude il procedimento disciplinare (o quello di trasferimento *ex art. 2* legge sulle guarentigie) quando l'obbiettivo di salvaguardia della giurisdizione è raggiunto, poiché il magistrato ha chiesto anticipatamente il collegamento a riposo. Si assiste spesso, da parte anche di esponenti istituzionali, ad una presentazione scorretta delle statistiche sull'intervento del Csm a livello disciplinare e di procedure *ex art. 2* della legge sulle guarentigie, a giustificare l'infondata accusa di lassismo. La realtà è opposta, tanto che proprio la conoscenza dell'indirizzo rigoroso del Csm induce diversi magistrati, raggiunti da procedimento disciplinare o da iniziative *ex art. 2*, a chiedere immediatamente il collocamento a riposo. È inoltre pacifico che anche dopo l'assoluzione nel processo penale con le formule più ampie, possono rimanere accertati fatti, vicende e contesti di gravità tale da comportare a livello disciplinare le sanzioni più severe (ivi compresa la sanzione massima, la rimozione, come la giurisprudenza della sezione disciplinare del Csm dimostra). Ebbene potrà verificarsi la riammissione in servizio, essendo ormai precluso il procedimento disciplinare, di magistrati nei confronti dei quali, pur se assolti in sede penale, sono stati accertati, e con la forza del giudicato, elementi gravi a livello di violazione deontologica.

Una seconda norma, sempre nella Finanziaria per il 2004, ha riconosciuto ai magistrati che esercitano le funzioni di legittimità presso la Corte di cassazione, la Procura generale, ed a quelli del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e della relativa Procura, purché residenti fuori dal distretto di Roma, l'indennità di trasferta per venti giorni al mese, escluso il periodo feriale. La formulazione della norma è del tutto atecnica e pone gravi problemi applicativi. Il principio, ci si occupa qui solo ovviamente della magistratura ordinaria, è condivisibile, mirando a favorire l'accesso alla Corte di cassazione di magistrati che provengano da tutte le realtà territoriali d'Italia. Il 28 gennaio 2004, ancora una volta in una sede del tutto impropria, la legge di conversione di un decreto legge riguar-

dante il Tribunale superiore delle Acque pubbliche, il Ministro della Giustizia ha presentato, e personalmente sostenuto intervenendo alla Camera, un emendamento volto a trasformare l'indennità di trasferta in un'indennità speciale di funzione per tutti i magistrati di Cassazione. La Camera, a larghissima maggioranza, ha bocciato l'emendamento. Di ciò non possiamo che compiacerci, dato che avevamo preso immediatamente una netta posizione contraria²⁴.

Occorre anche rammentare che il Ministro della Giustizia ha dimostrato assoluta chiusura sul problema del trattamento retributivo per l'accesso in magistratura (per non parlare della questione generale della perequazione del trattamento della magistratura ordinaria con le altre magistrature). Sull'abolizione dell'intollerabile discriminazione relativa alle donne magistrato in maternità abbiamo preso atto con compiacimento dell'impegno preciso manifestato dal Ministro per le Pari Opportunità on. Stefania Prestigiacomo. Attendiamo che il Ministro della Giustizia si attivi e che il Governo traduca celermente in pratica questo impegno. Per quanto riguarda ancora il trattamento economico, nel luglio 2003 si è conclusa positivamente, grazie al puntuale intervento ed impegno personale del sottosegretario on. Letta, di cui è doveroso dare atto, la vicenda dell'adeguamento triennale.

La questione degli incarichi extragiudiziari dei magistrati è stata di recente riproposta all'attenzione da un convegno, che, al di là della volontà della prestigiosa associazione di avvocati che l'aveva promosso, ha costituito l'occasione per disinformazione e strumentalizzazioni. Sono stati diffusi e anche pubblicati da alcuni organi di stampa dati inesatti e fuorvianti, tanto che il Vicepresidente del Csm ha ritenuto di dover intervenire con una secca precisazione²⁵. Per anni la questione degli incarichi giu-

²⁴ Comunicato del 28 febbraio 2004: «L'Anm esprime la più viva protesta poiché il Ministro, senza alcuna previa consultazione con i rappresentanti della magistratura, rompe il principio dell'unità retributiva, senza considerare inoltre che esistono in magistratura molte funzioni di non minore responsabilità di quella di Cassazione. Per di più nulla finora è stato fatto per rimuovere la inaccettabile discriminazione retributiva che oggi tocca le donne magistrato in congedo di maternità; nulla ha fatto per adeguare il trattamento retributivo di chi entra in magistratura rispetto anche ad altre categorie di pubblici funzionari chiamate a svolgere ruoli di non maggiore responsabilità».

²⁵ Si veda l'intervento del Vicepresidente del Csm Rognoni in *Corriere della sera* del 12 dicembre 2003: «Rimane l'amarezza. Capita talora che un professore universitario che a suo tempo ha riflettuto e scritto su un determinato argomento, continui a riproporre la sua tesi, anche se nel frattempo il quadro normativo e fattuale è radicalmente mutato; nessuno si stupisce più di tanto,

(segue)

diziari, o meglio di alcuni di essi come gli arbitrati, è stata giustamente oggetto di attenzione e critiche severe. Dopo oscillazioni del legislatore, e timidezza negli atteggiamenti del Csm, ormai diversi anni addietro, grazie alla ferma posizione assunta dall'Anm e dal Csm, i magistrati ordinari non possono più svolgere arbitrati. Gli incarichi oggi autorizzati dal Csm riguardano pressoché esclusivamente attività scientifica e didattica, che lungi dall'incidere sull'andamento dell'attività giurisdizionale (anche per limiti di tempo imposti), costituiscono invece un arricchimento professionale del magistrato. Per di più la maggioranza di questi incarichi riguarda attività didattica nelle Scuole post-universitarie di preparazione alle professioni legali, ove la presenza di magistrati, oltre che di avvocati, è prevista dalla legge. Vi sono altri incarichi previsti da disposizione di legge, che potrebbero essere opportunamente soppressi, pur se riguardano casi limitati. L'Anm è impegnata nel sostenere il Csm, nella sua azione di vigilanza su quegli incarichi che possano determinare pregiudizio per la funzionalità del servizio o per l'indipendenza del magistrato.

Un approfondimento, che in questa sede non è possibile, meriterebbe la tematica, distinta, ma connessa della collocazione fuori ruolo dei magistrati e della loro presenza al Ministero della Giustizia e negli altri ministeri. Basti qui dire che la presenza di magistrati italiani nelle istituzioni europee ed internazionali è ovviamente necessaria e utile ed andrebbe semmai incentivata; anzi al riguardo occorrerebbe smettere di usare il concetto di incarico extragiudiziario, poiché si tratta di incarichi che, nell'interesse generale, l'ordinamento affida a magistrati. Per quanto riguarda gli incarichi ministeriali si tratta di trovare un punto di equilibrio che tenga saldo come principio la salvaguardia della posizione di indipendenza del magistrato, anche se temporaneamente non esercita funzioni giudiziarie.

Non si può omettere di richiamare la vicenda emblematica dell'ordinamento minorile: il 5 novembre 2003 la Camera ha bocciato il ddl n. 2517 proposto dal Ministro della Giustizia. L'Anm si era sin dall'inizio unita all'Associazione italiana dei magistrati per i minorenni e per la famiglia nella radicale critica a quel progetto; non si trattava di contrarietà alla riforma, ma ad una cattiva riforma. Ora come è stato giustamente osservato in un comunicato della Aimmf «sgombrato il campo da un pro-

quando ciò rimane confinato nell'ambiente accademico, ma lo sconcerto è vivo quando alla posizione accademica si intreccia quella a livello istituzionale».

getto di riforma privo di ogni ragionevolezza, inattuabile e non esente da vari profili di almeno dubbia costituzionalità, che avrebbe di fatto privato i minori del loro giudice, è ora possibile aprire un dibattito su una vera riforma della giustizia per i minori e la famiglia. Occorrerà, in particolare, affrontare adeguatamente, senza improvvisazioni ed estemporaneità, il problema della razionalizzazione delle competenze oggi dannosamente disperse, e garantire nel processo minorile le posizioni di tutte le parti coinvolte, valorizzando il grande patrimonio di cultura e di esperienze accumulato in quasi settant'anni dai tribunali per i minorenni e salvaguardando lo specifico della giurisdizione della persona». Riforme sono necessarie, ma buone riforme.

8. La proposta governativa di riforma dell'ordinamento giudiziario

La proposta di riforma dell'ordinamento giudiziario disegno di legge 1296S, avanzata il 29 marzo 2002 dal Ministro della Giustizia, oggetto il 7 marzo 2003 del c.d. maxiemendamento dello stesso Ministro (in realtà una riscrittura radicale e fortemente peggiorativa del testo originario) e di alcuni rilevanti emendamenti del relatore sen. Luigi Bobbio nella fase finale della discussione in Commissione, è stata approvata dal Senato il 21 gennaio scorso.

L'Anm ha espresso il più vivo allarme per il merito e l'articolazione del disegno di legge, per il metodo che ha segnato l'iter legislativo, apparso influenzato in taluni momenti da vicende contingenti, per lo spirito di rivincita che ha sembrato animare alcune posizioni. Il collega Antonio Patrono, nella fase finale della discussione in Commissione, non ha esitato ad affermare che «questa riforma serve per saldare i conti con i magistrati»²⁶.

L'Associazione nazionale magistrati valuta in modo nettamente negativo una riforma che prospetta un sistema che non è idoneo ad assicurare una migliore funzionalità ed efficienza del servizio giustizia, né una magistratura professionalmente più qualificata. Al contrario, con il sistema dei concorsi, si pone in essere una organizzazione giudiziaria assurda ed ingestibile, incapace di rispondere in tempi ragionevoli alla domanda di giustizia della collettività. L'indipendenza della magistratura, giudici e

²⁶ Intervista a *La Stampa*, 25 settembre 2003. Il Vicepresidente del Csm ebbe a segnalare il rischio di una legislazione che potesse apparire "rancorosa".

pubblici ministeri, che è garanzia primaria per i cittadini e presupposto irrinunciabile affinché tutti siano uguali di fronte alla legge, viene, sotto diversi aspetti, limitata in contrasto con lo spirito e la lettera della Costituzione. Sono attaccati i principi costituzionali fondamentali:

- art. 101 comma 2 «I giudici sono soggetti soltanto alla legge»
- art. 105 «Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei confronti dei magistrati»
- art. 107 comma 3 «I magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni».

L'ordinamento giudiziario non è una legge qualunque, poiché disciplina non una struttura burocratica o una categoria professionale, ma uno dei poteri dello Stato ed incide dunque in modo concreto sulla tutela dei diritti. Ecco perché la questione dell'ordinamento giudiziario non può essere vista come questione dei magistrati, ma è questione dei cittadini. Come magistrati e come magistratura associata, come cittadini che offrono il contributo di un'esperienza professionale specifica, abbiamo non il diritto, ma il dovere civile di esprimere la nostra opinione. Non possiamo aver alcuna remora ad esprimere critiche e censure anche nette, purché siano argomentate ed aperte al confronto dialettico.

È ben noto che la VII disposizione transitoria e finale della Costituzione imponeva la riforma in tempi brevi dell'ordinamento giudiziario del 1941. Il legislatore repubblicano non ha finora adempiuto, ma occorre pur sottolineare che a seguito delle modifiche di grandissimo rilievo introdotte nel corso degli anni alla luce dei principi costituzionali, con il contributo della dottrina giuridica ed anche dell'Anm, dell'ordinamento giudiziario Grandi del 1942 oggi non rimane più nulla. Bastino pochi cenni: sottratta sin dal 1946 al Ministro la "direzione" sul pubblico ministero; trasferite al Consiglio superiore della magistratura tutte le competenze sullo *status* dei magistrati; attuata, attraverso la modifica della carriera e l'abbattimento della gerarchia, l'indipendenza interna dei magistrati in attuazione del principio secondo cui «i magistrati si distinguono tra loro soltanto per la diversità di funzioni» (art. 107 co. 3 Cost.).

Rimane l'esigenza di una risistemazione organica delle riforme intervenute negli scorsi decenni e la necessità di affrontare in modo più adeguato i problemi nel frattempo insorti: un nuovo sistema di valutazione della professionalità dei magistrati, l'organizzazione di una struttura per la formazione iniziale e l'aggiornamento professionale dei magistrati (la Scuola della magistratura), un nuovo ruolo per i dirigenti degli uffici, la

riorganizzazione del sistema disciplinare, regole più puntuali per il passaggio tra le funzioni di giudice e di pubblico ministero, una disciplina organica per la magistratura onoraria, per citare solo, senza pretesa di completezza, alcune delle questioni principali.

Non sono mancate in questi anni, oltre a studi e proposte della magistratura, dell'avvocatura e degli studiosi, anche elaborazioni a livello di trattazione parlamentare, nonché proposte organiche come quella della Commissione Mirabelli del 1985 e quella avanzata nella Relazione annuale del 1991 del Consiglio superiore della magistratura. Con riferimento al ddl 1296S vi sono stati due ampi ed articolati pareri del Csm e numerosi interventi di giuristi.

L'Anm si è adoperata in una costante attività di riflessione e di proposta, in spirito di dialogo. Non è vero che l'Anm si sia limitata alla critica. In seminari, convegni, dibattiti siamo stati presenti ad illustrare e motivare le nostre ragioni²⁷.

Sulla questione, centrale, della valutazione della professionalità dei magistrati, l'Anm ha avanzato una proposta organica, elaborata all'esito di un confronto con l'avvocatura e la cultura giuridica, presentata in un convegno pubblico il 20 marzo 2003, pubblicata in volume (*I magistrati e la sfida della professionalità*, Milano, Ipsoa, 2003) e trasmessa al Governo e alle forze politiche²⁸.

²⁷ Alla riforma dell'ordinamento giudiziario abbiamo dedicato l'intero numero 1-2/2002 della nostra rivista *La magistratura*, con ampia documentazione ed articoli di A. Spataro, S. Erban, F. Roia, A. Patrono, G. Tamburino, A. Nappi, M. Sciacca, G. Oberto, nonché il n. 3-4/2003 con articoli di S. Gallo, C. Citterio, A. Ardituro, M. Fresa, G. Rana, A. Giorgetti, L. Delli Priscoli, M. Basilio, oltre al "Documento del gruppo di lavoro dell'Anm sull'ordinamento giudiziario" coordinato da M. Millo e composto da M. Cassano, D. Carcano, T. Morell.

²⁸ Riportiamo il documento conclusivo: "I magistrati e la sfida della professionalità".

Il sistema di valutazione della professionalità dei magistrati deve essere finalizzato all'obiettivo del servizio giustizia reso alla società. I magistrati debbono assumere l'impegno per un costante aggiornamento e miglioramento della loro professionalità; debbono sentirsi responsabili non solo del loro compito specifico ma anche del funzionamento complessivo dell'ufficio in cui operano.

La proposta dell'Anm

I cittadini hanno diritto ad un magistrato imparziale ed indipendente, adeguatamente formato e professionalmente attrezzato.

A tale fine è necessario:

- individuare criteri di valutazione idonei a fornire un quadro reale delle attitudini, delle capacità e dell'impegno del magistrato (con indicatori affidabili sulla qualità e quantità del lavoro giudiziario);
- rendere più approfondita e rigorosa la valutazione della idoneità nel passaggio da una funzione ad un'altra (e non solo tra giudicante e requirente e viceversa);

(segue)

Forte è il rammarico che la nostra proposta, che pure ha incontrato non pochi e non scontati apprezzamenti, non sia stata nemmeno presa in considerazione.

E tuttavia l'Anm ha continuato e continuerà comunque a cogliere ogni possibile occasione di confronto che ci è stata offerta dal Ministro, dalla Commissione Giustizia del Senato, dai responsabili giustizia dei partiti politici, dai capigruppo del Senato.

-
- organizzare, sotto la responsabilità del Csm, un sistema costante di aggiornamento professionale e corsi obbligatori in occasione della riconversione ad altra funzione; i magistrati svolgono diversi "mestieri" sempre più specializzati e raramente può esservi un magistrato veramente adatto e preparato in tutti i campi della possibile attività professionale; contemperare la esigenza della specializzazione con la molteplicità delle esperienze (non solo tra giudice e pm, ma anche all'interno delle diverse funzioni del giudice);
 - introdurre momenti di verifica della professionalità ravvicinati (ogni 4/5 anni) ed estesi lungo tutto l'arco dell'attività, per stimolare i magistrati a mantenere uno standard elevato di professionalità e nel contempo alimentare un curriculum più reale ed aderente all'effettivo profilo professionale, acquisendo dati ed informazioni che consentiranno un più adeguato giudizio in occasione di specifiche valutazioni;
 - migliorare ed ampliare le fonti e modalità di conoscenza sulla professionalità dei magistrati; a tal fine può essere utile, senza modificare la composizione dei Consigli giudiziari, prevedere tra gli atti che gli organi di autogoverno devono valutare, un contributo conoscitivo (su fatti specifici ed obbiettivi) proveniente da organi istituzionali dell'avvocatura, quali i Consigli degli Ordini degli avvocati, apprestando una disciplina di contraddittorio e garanzia per il magistrato interessato;
 - prevedere una valutazione delle capacità organizzative e della attitudine agli incarichi direttivi, come elemento costante della valutazione periodica, da riprendere ed approfondire in occasione della valutazione specifica richiesta per il conferimento di un incarico direttivo, nella prospettiva ormai acquisita della temporaneità delle funzioni direttive;
 - abolire l'attuale sistema delle qualifiche, che non ha più corrispondenza nella realtà, ma mantenere un sistema che sganci la progressione economica da quella delle funzioni; solo in questo modo si può stimolare la permanenza di magistrati esperti e specializzati nelle funzioni di primo grado; i cittadini hanno diritto ad un magistrato che, fin dall'inizio del procedimento, sia in grado di affrontare la domanda di giustizia, qualunque sia il settore coinvolto, civile o penale, cautelare o di merito, senza dover attendere un giudice di secondo grado o magari di legittimità eventualmente migliore. Per questa ragione, nell'interesse del servizio giustizia, deve essere respinto ogni sistema che incentivi in modo generale ed indifferenziato una corsa verso le funzioni di appello e di legittimità;
 - prevedere rimedi ed interventi appropriati in caso di riscontrata inadeguatezza professionale del magistrato, con ripercussioni anche sulla progressione economica in caso di valutazioni negative;
 - mantenere il sistema delle valutazioni all'interno del circuito posto dalla Costituzione a salvaguardia della indipendenza della magistratura: Csm e Consigli giudiziari, senza distorsioni e procedure che portino sostanzialmente e surrettiziamente tali valutazioni all'esterno di questi organismi.

L'indipendenza esterna ed interna dei magistrati, la salvaguardia della organizzazione della funzione giudiziaria come "potere diffuso" e non gerarchizzato è garanzia essenziale per la tutela dei diritti dei cittadini e per la stessa efficienza del servizio giustizia. *Roma 20 marzo 2003.*

Non potendo qui presentare in modo analitico le posizioni dell'Anm, che saranno d'altronde oggetto del dibattito di questo Congresso, ci limitiamo ad enumerare le questioni di maggior contrasto.

La riproposizione di un'anacronistica carriera, scandita da una serie di concorsi, in nessun modo migliora la professionalità, mentre contrasta con il principio costituzionale di pari dignità di tutte le funzioni e porta ad una magistratura gerarchizzata e a magistrati più esposti alle possibili interferenze del potere.

Le attribuzioni delle istituzioni del governo autonomo, Consiglio superiore e Consigli giudiziari, vengono svuotate e svilite. In luogo di introdurre un giusto sistema di incompatibilità nel passaggio tra pm e giudice, attraverso il doppio concorso iniziale e i vincoli rigidissimi successivi si attua di fatto una vera e propria separazione delle carriere; essa tende a rompere la comune cultura della giurisdizione, che è garanzia per i cittadini, e unitamente alla gerarchizzazione interna, pone le due premesse necessarie per un possibile futuro controllo politico del pm. Si ripristina, in una sede del tutto impropria, un illimitato potere di avocazione dei Procuratori generali, che il nuovo codice di procedura penale aveva abbandonato sulla base della precedente esperienza del tutto negativa.

La nuova Scuola della magistratura è strutturata in modo del tutto inefficiente ed inadeguato e nella composizione del comitato direttivo contrasta con le attribuzioni che la Costituzione riserva al Csm. L'offerta formativa configurata per la nuova Scuola (non più di un corso all'anno) costituisce un arretramento secco rispetto a quella già oggi assicurata dai Corsi di formazione del Csm; la previsione di tre sedi interregionali costituisce un drastico accentramento rispetto alla situazione attuale che assegna un ruolo sempre crescente alle sessioni brevi di formazione decentrata presso le Corti di appello.

Le nuove ipotesi disciplinari sanzionano l'attività interpretativa che è l'essenza del lavoro del magistrato e limitano le libertà costituzionali del magistrato-cittadino.

Il Ministro della Giustizia ha presentato la sua come "una riforma epocale" rispetto all'ordinamento "fascista". Si tratta invece di mero ritorno al passato: sulla gerarchizzazione della magistratura giudicante e referente si ripropone esattamente la filosofia dell'Ordinamento Grandi del 1942 e se non bastasse, con la reintroduzione del potere illimitato di avocazione da parte dei Procuratori generali, si ritorna al codice di procedura penale Rocco del 1930.

Il ripristino della carriera attraverso il meccanismo dei concorsi incontra non solo la critica, secondo taluno "corporativa" dell'Anm, ma anche

quella del secondo magistrato d'Italia (oltre che, lo rammentiamo, del Csm, della sezione Anm Cassazione e del gruppo consultivo della Cassazione). Il Procuratore generale Favara nella relazione inaugurale tenuta il 12 febbraio 2004 ha infatti osservato che «Eventuali strutture gerarchiche di stampo burocratico non sarebbero coerenti con i principi costituzionali ed è assai dubbio che risultino adeguate allo scopo perseguito»²⁹.

Le critiche al sistema di carriera fondato sui concorsi per titoli percorrono da un secolo a questa parte il dibattito sull'ordinamento giudiziario. Nel 1903 l'on. Camillo Cavagnari salutava la presentazione alla Camera del progetto Zanardelli di ordinamento giudiziario, che riduceva il peso della carriera con queste parole: «Un sistema assoluto di promozioni per merito, quale taluno vagheggia, nuoce alla indipendenza del magistrato perché eccita in esso l'aspirazione a rapide ascensioni, lo studio a farsi largo con ogni mezzo a scapito dei propri colleghi, il tormento, la febbre di un'ambizione che mai non posa e ripugna all'alta e serena dignità dell'ufficio»³⁰. Pochi anni dopo l'on. Bonicelli, intervenendo alla Camera l'11 giugno 1907, censurava aspramente il sistema delle sentenze-titolo: «certe sesquipedali sentenze, infarcite di citazioni, veri trattati di diritto..., pegasi alati che portano in volo i fortunati autori ai più eccelsi culmini della carriera. Io vi domando se quel magistrato non avrebbe servito assai meglio l'interesse delle parti e della giustizia, qualora invece di far attendere un mese quella dottissima sentenza, avesse reso quindici giorni prima una sentenza meno dotta, ma egualmente giusta, e avesse impiegato altri quindici giorni a decidere, con eguale giustizia e sobrietà di motivazione, un'altra causa»³¹.

Le riforme che tra il 1963 ed il 1970 hanno radicalmente modificato il sistema di carriera, abolendo, tra l'altro, il sistema dei concorsi, furono

²⁹ F. Favara, «Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2003», Roma 12 gennaio 2004 p. 111. Il ripristino della carriera attraverso il meccanismo dei concorsi incontra non solo la critica, secondo taluno «corporativa» dell'Anm, ma anche quella del secondo magistrato d'Italia (oltre che, lo rammentiamo, del Csm, della sezione Anm Cassazione e del gruppo consultivo della Cassazione): «Eventuali strutture gerarchiche di stampo burocratico non sarebbero coerenti con i principi costituzionali ed è assai dubbio che risultino adeguate allo scopo perseguito».

³⁰ In *Monitore dei tribunali*, 1903, fasc. IX, p. 164, citato in E.R. Papa, *Magistratura e politica. Origini dell'associazionismo democratico nella magistratura italiana (1861-1913)*, Padova, Marsilio, 1973, p. 36.

³¹ Riprodotto in E.R. Papa, *op. cit.*, p. 36.

fortemente sostenute dall'Anm, ma trovarono anche il sostegno convinto dei settori più avvertiti della cultura giuridica.

Di grande interesse è rileggere oggi il volume *Magistrati o funzionari*, che raccoglie gli atti del Convegno tenutosi a Firenze nel 1961 per iniziativa di Giuseppe Maranini. In quella occasione lo stesso Maranini aveva svolto una polemica relazione dal titolo 'Carriera dei giudici, casta giudiziaria e potere politico' ove osservava: «Non credo... che nelle magistrature 'superiori' occorranno maggiori valori morali e tecnici che nelle magistrature 'inferiori'. È una opinione che potrei difendere con un lungo discorso. Mi limito a riferirmi alla mia esperienza professionale... E nella mia forse eccessiva presunzione, sono convinto che saprei essere un mediocre consigliere di cassazione; ma non avrei mai il coraggio di fare il pretore, perché so che non avrei la necessaria preparazione»³².

Nella casta formata dall'alta magistratura e nel sistema di carriera da essa controllata Giuseppe Pera individuava «i pilastri di un ben delineato congegno formatore di conformismo; un congegno, in sostanza, che nel contempo ferisce il principio di indipendenza interna e di quella esterna del terzo potere»³³.

In una incisiva rievocazione del clima di quegli anni è stato scritto «...influiva su tale sintonia il fatto che ogni magistrato in qualche modo dipendesse dal potere esecutivo quanto a carriera; i selettori erano alti magistrati col piede nella sfera ministeriale; tale struttura a piramide orientava il codice genetico; l'«imprinting» escludeva scelte, gesti, gusti ripugnanti alla *bienséance* filogovernativa; ed essendo una sciagura l'essere discriminati, come in ogni carriera burocratica, regnava l'impulso mimetico»³⁴.

³² *Magistrati o funzionari?*, a cura di Giuseppe Maranini, Milano, Edizioni Comunità, 1962, pp. 59-60.

³³ *Ivi*, p. 103. Giuseppe Pera, che poi lascerà la magistratura per la cattedra universitaria, è all'epoca pretore a San Miniato e svolge nel convegno fiorentino la relazione sul tema "«indipendenza 'interna' dei giudici»: la critica tagliente nei confronti del modello di organizzazione gerarchica e di carriera vigenti è tanto più significativa perché l'A. prende le distanze dalle posizioni che egli definisce estremiste e, muovendosi in una prospettiva meritocratica, si dichiara contrario ad un sistema di avanzamento per semplice anzianità.

³⁴ Franco Cordero, *I poteri del magistrato*, in *L'indice penale*, n. 1, 1986, p. 31. Più di recente con riferimento a quella situazione della magistratura Gustavo Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, p. 206, parla di «un corpo di pubblici dipendenti il cui carattere maggiormente apprezzato era l'apatia sociale e l'abitudine di nascondere le proprie decisioni dietro un burocratico 'ita lex'».

L'evoluzione della società italiana, le forti innovazioni legislative degli anni Sessanta-Settanta, l'esigenza di contrasto della criminalità organizzata, e, di lì a poco, del terrorismo, portarono in prima linea (e non solo in senso metaforico) i magistrati di primo grado: pretori, sostituti, giudici istruttori, giudici di tribunale e poi giudici minorili, magistrati di sorveglianza, pretori del lavoro. Il modello in cui ai più giovani ed inesperti spettavano le decisioni immediatamente incisive sulle libertà, sui beni dei singoli e sulla società nel suo complesso e ai più anziani ed esperti gli interventi correttivi in appello e cassazione non era più adeguato.

Occorreva assicurare una certa stabilità nelle funzioni di primo grado e la maturazione di specializzazioni insieme con il sorgere del lavoro di équipe: insomma occorreva evitare la corsa alle funzioni di appello e di cassazione. Nel sistema gerarchico basato su una rigida selezione dei candidati meritevoli di accedere ai gradi più alti della giurisdizione attraverso esami e concorsi, non vi sarebbe stato spazio e riconoscimento per l'impegno professionale di tanti magistrati che hanno potuto dedicarsi con passione al loro lavoro, senza preoccuparsi di "far carriera", conseguendo importanti risultati in settori vitali per la collettività quali la difesa delle istituzioni dal terrorismo, dalla criminalità organizzata, dai diffusi fenomeni di corruzione, la tutela dell'ambiente e la sicurezza sul lavoro. Un esempio emblematico è quello di Guido Galli, alla cui memoria voglio rendere omaggio; giudice istruttore incaricato delle inchieste sul terrorismo fu ucciso dai terroristi di Prima Linea all'Università di Milano dove teneva per incarico un corso di criminologia; egli aveva l'anzianità e tutti i titoli per superare qualunque esame per appello o cassazione. Scelse, affrontando consapevolmente il rischio, di essere giudice di primo grado.

Sarebbe antistorico tornare indietro.

È motivo di apprezzamento (e di speranza per il futuro) che l'Unione delle Camere penali in un comunicato diffuso il 26 gennaio 2004, dopo aver richiamato la posizione in favore di una radicale separazione delle carriere (tema che fino ad ora sembrava essere la preoccupazione pressoché esclusiva in materia di ordinamento giudiziario), abbia affrontato in modo fortemente critico anche altri nodi del disegno di legge governativo:

«1) L'intervento sull'organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero appare ispirato ad una logica restauratrice ed autoritaria: si introduce una rigida gerarchizzazione, attribuendo al solo Procuratore della Repubblica ogni potere decisionale, il che sarebbe, come è facile prevedere, fonte di

gravi inefficienze e forti contrasti interni, per di più attribuendo ai Procuratori generali un illimitato potere di avocazione.

2) L'introduzione di un illecito disciplinare nel caso di "adozione di atti e provvedimenti il cui contenuto palesemente sia contro la lettera e la volontà della legge" comporta il rischio di rimettere all'organo disciplinare un'attività che non solo è compito dell'interprete, ma deve essere assolta in totale libertà e senza condizionamento alcuno.

3) La limitazione, anch'essa rilevante sotto il profilo disciplinare, della libertà di espressione e di associazione dei magistrati per i quali non solo si prevede il divieto di iscrizione ai partiti politici, già ipotizzato dalla Costituzione, bensì quello di adesione o partecipazione sotto qualsiasi forma a movimenti ed anche il divieto di tenere "ogni comportamento tale da compromettere l'indipendenza, la terzietà e l'imparzialità anche sotto il profilo dell'apparenza", costituisce una preoccupante limitazione dei primari diritti costituzionali, soprattutto in ragione della indeterminatezza dei criteri di valutazione da parte degli organi competenti a dir poco esposta all'arbitrio»³⁵.

Vogliamo trarre un auspicio positivo da questa ultima presa di posizione per augurarci che questa importante organizzazione dell'avvocatura, con la quale per l'Anm il confronto è essenziale, recuperi accenti più equilibrati sul tema della posizione ordinamentale del pm, magari rileggendo quanto sosteneva il prof. avv. Gaetano Pecorella nella relazione dal titolo "Crisi del processo penale e separazione delle funzioni", tenuta al V Congresso dell'Unione (Abano, 22-25 settembre 1994), all'esito del quale egli venne nominato presidente³⁶.

³⁵ Vedi il testo completo del documento sul sito dell'Unione delle Camere penali italiane www.camerepenali.it.

³⁶ G. Pecorella, "Crisi del processo penale e separazione delle funzioni", relazione al V Congresso dell'Unione (Abano, 22-25 settembre 1994): «Il titolo vuole chiarire qual è il nostro convincimento: non di separazione delle carriere deve parlarsi, bensì, più correttamente, di separazione delle funzioni (...). Un tale concetto è assai più articolato di quello tradizionale secondo cui dovrebbe parlarsi di separazione di carriere. Poco interessa che vi siano distinzioni burocratiche, quasi che si volesse differenziare tra impiegati dello Stato che appartengono a ruoli diversi. Con la separazione delle funzioni si vuole rimarcare che giudici e pubblici ministeri conservano eguale dignità ed appartengono ad eguale titolo all'ordine giudiziario: sennonché, a chi eserciti le funzioni dell'accusa - a cui sono connesse quelle dell'indagine - non deve essere attribuita alcuna funzione propria di chi deve giudicare, e viceversa. (...) Resta però l'esigenza che giudice e pubblico ministero abbiano una cultura comune appartenendo tutti allo stesso ordine giudiziario: perciò, la divisione delle carriere dovrebbe costituire un bivio, prima del quale sarà opportuno che tutti i magistrati, per un periodo sufficientemente lungo, si formino assieme, con le stesse esperienze e con l'applicazione alle diverse funzioni. Può prefigurarsi così che tutti i magistrati siano sì distinti

(segue)

Sugli emendamenti presentati nella fase finale della discussione in commissione dal sen. Bobbio l'Anm aveva immediatamente espresso una valutazione nettamente critica rilevandone il contrasto con i principi fondamentali della Costituzione perché interferiscono sul contenuto di atti giurisdizionali e limitano la libertà di espressione del pensiero. Nulla vi è da aggiungere a quanto puntualmente argomentato nell'appello promosso da illustri docenti il 7 dicembre 2003 se non per osservare che le modifiche apportate durante la discussione in aula non mutano per nulla la valutazione³⁷.

solo per le funzioni, ma che, proprio in relazione alle funzioni, abbiano specifiche cognizioni tecniche. Unitario sarà il concorso di ammissione e unitario sarà il tirocinio: esaurito questo si avrà la scelta di una carriera piuttosto che di un'altra, senza che, successivamente, sia consentito di piano il passaggio dall'una all'altra. Si è detto di piano, perché uno sbarramento assoluto si porrebbe in contrasto tanto con le legittime aspirazioni di chi intenda mutare il proprio ruolo, che con la più razionale utilizzazione delle risorse umane. La soluzione potrebbe essere un concorso riservato per chi voglia passare dall'una all'altra carriera, dopo una permanenza nelle funzioni per un congruo periodo di tempo e sempre che il nuovo incarico sia conferito per altra sede giudiziaria.

³⁷ Appello dei professori del 7 dicembre 2003 in www.ordinamentogiudiziario.it.

«I sottoscritti professori universitari di diritto esprimono radicale dissenso, nel metodo e nei contenuti, rispetto al disegno di legge-delega per la riforma dell'ordinamento giudiziario. Nel metodo va deplorato che una riforma di tale rilievo non sia stata preceduta e accompagnata da un sistematico confronto con operatori e studiosi del diritto nella ricerca, senza dubbio difficile ma del tutto ragionevole, di soluzioni ampiamente condivise. Si è, invece, proceduto nella logica di una 'rivincita' del potere politico sulla giurisdizione, nell'indifferenza verso le attese di giustizia del cittadino.

Nei suoi contenuti il disegno di legge si ispira ad un modello burocratico e piramidale di magistratura con una progressione in carriera appiattita sui gradi di impugnatione e costellata da farganismi meccanismi concorsuali; dunque, inidonea a garantire le doti di equilibrio, di saggezza e di professionalità che si richiedono al giudice sin dal processo di primo grado dove, più che altrove, si assumono decisioni destinate ad influire pesantemente sulla libertà personale, sui diritti e sui beni dell'individuo. In particolare, per quanto riguarda il pubblico ministero, appare poco compatibile coi principi costituzionali l'organizzazione fortemente gerarchica delle procure con la restaurazione ai vertici di poteri, pressoché illimitati, di sostituzione e di avocazione: inevitabile, in un simile contesto, la possibilità di pesanti influenze dell'esecutivo sia per quanto riguarda l'esercizio dell'azione penale sia per quanto concerne la conduzione delle indagini, con sostanziale vanificazione dell'obbligatorietà dell'azione penale e con ricadute sulla stessa uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Una serie di emendamenti ha, poi, ulteriormente peggiorato il testo del progetto, sino a colpire l'essenza stessa della funzione giurisdizionale, l'interpretazione della legge nel caso concreto. Diventa, infatti, illecito disciplinare "l'attività di interpretazione di norme di diritto che palesemente e inequivocabilmente sia contro la lettera e la volontà della legge o abbia contenuto creativo" (art. 7, lettera c), n. 7 del ddl, nella versione approvata il 25 settembre scorso dalla commissione giustizia del Senato in sede referente). La disposizione non riguarda il caso di provvedimenti 'abnormi' che non trovino alcun fondamento nella legge; ipotesi già autonomamente prevista come illecito disciplinare dal medesimo progetto (art. 7, lettera c), n. 3) e, d'altronde, già oggi considerata tale dalla giurisprudenza della sezione disciplinare del Csm. Qui ad essere sanzionata è

(segue)

La tematica dell'interpretazione, al di fuori dell'ipotesi, già di per sé delicata da circoscrivere, del provvedimento abnorme, deve essere esclusa radicalmente dal sistema disciplinare. Qui si tocca l'essenza del giudicare che consiste nell'individuare la regola di diritto, applicarla al caso concreto, ed emettere la decisione all'esito del procedimento interpretativo e dell'esame delle prospettazioni delle parti³⁸.

l'attività stessa di interpretazione della legge, nell'ambito di un progetto 'punitivo' che prende le mosse dalla mozione approvata dal Senato il 5 dicembre 2001 allorché i magistrati del tribunale di Milano furono accusati di «disapplicare una legge dello Stato», a causa dell'indirizzo seguito sul terreno delle rogatorie (e poi confermato dalla Cassazione).

È avvilente dovere, oggi, ricordare che sulla correttezza delle interpretazioni svolte dal giudice si discute, non in via disciplinare, ma nella sede fisiologica delle impugnazioni, e secondo criteri di razionalità sicuramente non ridicibili alla 'lettera' e alla 'volontà' della legge; né tanto meno a ciò che traspare dal polemico richiamo al 'contenuto creativo della decisione'. Sono formule che si potrebbero definire semplicemente insensate ed anacronistiche nella parte in cui sottintendono, contro ogni ragionevolezza, il carattere puramente 'dichiarativo' del complesso meccanismo conoscitivo che è l'interpretazione della legge in funzione applicativa; ma capaci, nel quadro dell'azione disciplinare promossa dal ministro, di convertirsi in potenti strumenti di rottura dei valori su cui regge la giurisdizione in uno Stato di diritto. Dove il giudice è costretto, per non rischiare il procedimento disciplinare, a uniformare le sue interpretazioni a quelle 'gradite' al potere politico non può esservi né giustizia della decisione né, prima ancora, efficace esercizio della funzione difensiva, le cui radici affondano nel libero confronto delle opposte tesi e, dunque, nel pluralismo interpretativo.

Auspichiamo pertanto che la comunità dei giuristi e degli operatori del diritto si unisca nella difesa dei valori fondamentali della giurisdizione.»

³⁸ Quasi vent'anni addietro Mauro Cappelletti ha dedicato uno studio comparativo (*Giudici legislatori?*, Milano, Giuffrè, 1984) alla «vera e propria esplosione del ruolo della giurisprudenza come fattore di adattamento del diritto alle profonde trasformazioni della nostra realtà sociale». Dal canto suo il giurista inglese Lord Reid aveva ironizzato sul mito della funzione meramente dichiarativa della giurisprudenza: «C'era un tempo nel quale si riteneva del tutto sconveniente evocare un giudice creatore di diritto: egli si limita a dichiararlo. Quelli che amano le favole sembra abbiano pensato che in una qualche caverna di Aladino è celata la common law in tutto il suo splendore e che il giudice al momento della nomina riceva la conoscenza della parola magica 'Apriti Sesamo'. Le decisioni sbagliate si verificano quando il giudice confonde la password e apre la porta sbagliata. Ma noi non crediamo più in queste favole» (Lord Reid, *The Judge as Law maker*, in *Journal of the society of public Teachers of law*, vol. 12, 1972, p. 22, citato in Rozemberg, *The Search for Justice*, London, 1995, p. 56). Dobbiamo pensare che da noi qualcuno crede ancora in queste favole? Ciò che ha destato ancor più vivo allarme è la esemplificazione delle interpretazioni disciplinarmente sanzionabili fatta in dichiarazioni alla stampa dallo stesso relatore sen. Bobbio, richiamando le interpretazioni della legge sulle rogatorie adottate in alcune ordinanze dei tribunali. Immaginiamo cosa sarebbe successo se il Ministro della Giustizia avesse esercitato l'azione disciplinare in corso di giudizio.

9. La costruzione dello spazio giuridico e giudiziario europeo

Con il Trattato di Amsterdam l'Unione europea si è proposta come "spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Alla costruzione dello spazio giuridico e giudiziario europeo (di cui il Consiglio europeo di Tampere del 1999 ebbe a fissare le tappe) è dedicata in questo congresso una sessione. Essa sarà introdotta da relatori illustri che, da diverse posizioni istituzionali, sono al centro di questo processo. Ci occuperemo prevalentemente della cooperazione giudiziaria penale, che è il settore più delicato, poiché la giustizia penale rimane confinata nell'ambito del terzo pilastro (cooperazione intergovernativa) e sono tuttora operanti reticenze ed ostacoli derivanti dalle più rigide posizioni di salvaguardia della sovranità nazionale nell'esercizio della giurisdizione penale.

La necessità di strumenti normativi nuovi e prassi applicative per rendere più efficace e rapida la cooperazione giudiziaria in materia penale è emersa evidente negli ultimi decenni del secolo scorso. Diversi fattori hanno influito in tal senso:

- la ricaduta sul fenomeno criminale del processo di globalizzazione;
- l'esigenza di tutelare la correttezza della competizione economica nel mercato internazionale;
- le nuove forme assunte dal terrorismo;
- l'accresciuta sensibilità per la repressione dei reati finanziari e della corruzione politica. Nelle indagini in questi settori la cooperazione giudiziaria penale sui flussi finanziari in diversi Paesi è essenziale;
- la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea.

Gli strumenti tradizionali della commissione rogatoria e dell'extradizione vengono ripensati. Nello stesso tempo si diffondono nuovi strumenti più informali, ma non per questo meno efficaci: azioni comuni sui magistrati di collegamento e sulla Rete giudiziaria europea, nonché gruppi di lavoro e conferenze periodiche sulla corruzione, riciclaggio, ordinamento giudiziario, meccanismi di mutua valutazione (che operano a livello non solo di Ue, ma anche di Consiglio d'Europa e Ocse). Nell'Ue è entrata in funzione la struttura Eurojust ed è stato adottato il mandato d'arresto europeo, ormai operativo per diversi Paesi.

L'obiettivo fissato con nettezza al Consiglio di Tampere è quello del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie sul fondamento della fiducia reciproca nei rispettivi ordinamenti (Conclusione n. 33).

I mezzi sono: contatto diretto tra giudici, snellimento delle modalità di trasmissione, rapidità delle procedure, accettazione reciproca delle specificità dei diversi sistemi processuali. Unica ed essenziale salvaguar-

dia: non la equivalenza delle forme procedurali, ma il rispetto delle garanzie fondamentali.

Il principio di “mutua fiducia”, che è il fondamento di ogni possibile evoluzione della cooperazione giudiziaria, è enunciato con efficace sintesi nella Premessa della Convenzione sull’assistenza giudiziaria in materia penale dell’Ue firmata il 29 maggio 2000 a Bruxelles (non entrata in vigore) ove gli Stati contraenti esprimono «la loro fiducia nella struttura e nel funzionamento dei rispettivi ordinamenti giuridici e nella capacità di tutti gli Stati membri di garantire un equo processo».

Si tratta dunque di un’acquisizione pacifica tanto da essere richiamata con formula ancora più sintetica al punto 10 della premessa della Decisione quadro sul mandato di arresto europeo: «Il meccanismo del mandato di arresto europeo si basa su un elevato livello di fiducia tra gli Stati membri».

La prospettiva dell’armonizzazione o comunque dell’avvicinamento dei sistemi penali dei Paesi dell’Ue comincia da qualche tempo ad essere oggetto di studi approfonditi e proposte meditate.

La situazione europea ci mostra oggi grandi differenze sotto i tre diversi aspetti delle misure adottate contro la criminalità (diritto penale sostanziale), del sistema del processo e garanzie della difesa (diritto penale processuale) e della organizzazione giudiziaria. La strada dell’armonizzazione sembra essere sempre più difficile passando dal primo al terzo aspetto.

Nella nostra pur piccola Europa, come sappiamo, vi è una grande diversità nei sistemi giuridici e una ancor più grande differenza nelle organizzazioni giudiziarie. Una studiosa fortemente impegnata nella prospettiva europeista, Mireille Delmas-Marty, ha sottolineato che «la diversità delle tradizioni giuridiche può trasformarsi da ostacolo in arricchimento»³⁹, aggiungendo che «la proclamazione di principi europei, arricchiti da tutta una giurisprudenza, creativa ed evolutiva, da parte della Commissione e della Corte europea dei diritti dell’uomo, mostra bensì dei possibili avvicinamenti, sotto l’apparente diversità delle forme»⁴⁰.

Ella ha osservato inoltre che «le riforme adottate o in corso in diversi Paesi, insieme alla evoluzione delle giurisprudenze, indicano un supera-

³⁹ È il filo che percorre tutta la riflessione in M. Delmas-Marty, *Pour un droit commun*, Paris, Seuil, 1994.

⁴⁰ M. Delmas-Marty, in *Procedure penali d’Europa*, a cura di M. Delmas-Marty, ed. italiana a cura di M. Chiavario, Padova, Cedam, 1998, p. 2.

mento della vecchia disputa quasi teologica tra procedura accusatoria e procedura inquisitoria»⁴¹.

Alla prospettiva dell'avvicinamento rimane però, allo stato attuale dei Trattati, del tutto estranea la materia dell'organizzazione giudiziaria. La sola eccezione è costituita dal sistema di protezione degli interessi finanziari dell'Unione, che è peraltro materia ormai comunitarizzata: in questo ambito è maturata la proposta di un pubblico ministero europeo.

La proposta di un pubblico ministero europeo era stata avanzata già nel 1996 con il "Corpus Juris sulle disposizioni penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea" elaborato da un gruppo di esperti diretti da Mireille Delmas-Marty⁴².

⁴¹ *Ibid.*, p. 575. Nello stesso lavoro, pp. 614-61, John Spencer, dell'Università di Cambridge, sottolinea i segni di avvicinamento tra i sistemi accusatori ed inquisitori proprio sul terreno più difficile delle regole probatorie: «Malgrado certe differenze evidenti e talora profonde, ciascuno dei due gruppi ha già fatto proprie, in parte, idee dell'altro, più razionali e più civili». È d'altronde significativo lo stesso titolo della *Revue internationale de droit pénal: Inquisitoire-accusatoire. Un écroulement des dogmes en procédure pénale?* vol. 68, N. 1-2, 1997.

⁴² Vedi per il testo italiano, Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea, Milano, Giuffrè, 1997. Gli ulteriori sviluppi di questi studi sono stati pubblicati in quattro volumi, M. Delmas-Marty, J.A.E. Vervaele, La mise en oeuvre du Corpus Juris dans les Etats membres, Anvers, Intersentia, 2000- 2001. Il 11.12.2001 la Commissione europea ha lanciato un'ampia consultazione con il Libro verde sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea. Le frodi comunitarie costituiscono un grave problema per il bilancio comunitario e per il contribuente europeo. Accanto a frodi di carattere limitato non mancano frodi transnazionali di notevole peso che spesso presuppongono legami con la criminalità organizzata e che comunque comportano la commissione di gravi reati come la corruzione di funzionari e falsi documentali. L'art. 280 del Trattato CE e l'art. 1 del Regolamento CE 1073/1999 del Parlamento e del Consiglio del 25 maggio 1999 (GUCE L136 del 31.5.1999) relativo alle inchieste dell'Olaf, Ufficio europeo antifrodi, dispongono che gli Stati membri e la Commissione europea organizzino una cooperazione stretta e regolare tra le autorità competenti al fine di coordinare la loro azione per proteggere gli interessi finanziari delle Comunità contro ogni attività illegale. Con la Decisione del 28 aprile 1999 (GUCE L136 del 31.5.1999) la Commissione ha appunto affidato questa missione a Olaf, che è succeduto alla precedente Unità di coordinamento della lotta antifrode (Uclaf). Lo scopo della innovazione è quello di «rafforzare la lotta contro la frode, la corruzione e ogni altra attività illegale pregiudizievole agli interessi finanziari delle Comunità» (Premessa n. 7 del Regolamento 1073/99). In questo clima, che vede un intervento molto incisivo del Parlamento europeo ed in particolare della competente Commissione per il controllo del Bilancio (COCOBU), presieduta dalla on. Theato, è stato adottato il regolamento 1073/99 istitutivo dell'Olaf (di qui in avanti Ufficio). Olaf è dotato di «piena indipendenza nell'esercizio della funzione di inchiesta». Il direttore dell'Ufficio, nominato dalla Commissione di concerto con il Parlamento e con il Consiglio «non sollecita, né accetta istruzioni da alcun governo, istituzione, organo od organismo nell'adempimento dei doveri relativi all'avvio e allo svolgimento delle indagini esterne ed interne» (art. 12.3 Reg). L'esigenza di assicurare la capacità di Olaf di indagare sulle istituzioni comunitarie ed in particolare anche sull'esecutivo comunitario conduce a questa particolare sottolineatura del-

(segue)

Da segnalare in particolare sulla posizione istituzionale di questo pm l'art. 18.2: «Il pubblico ministero europeo è indipendente sia nei confronti delle autorità nazionali sia nei confronti degli organi comunitari». Questa caratteristica di indipendenza del pm, che, come noto, è estranea alla tradizione giuridica di molti Paesi, sembra farsi avanti da più parti. Da segnalare in particolare l'art. 42 della Convenzione di Roma del 17 luglio 1998 sul Tribunale penale internazionale: «Il pubblico ministero non sollecita né accetta istruzioni da alcuna fonte esterna», che d'altronde è stato ripreso quasi testualmente dall'art. 16.2 dello Statuto sul Tribunale penale de L'Aja per i crimini nell'ex-Yugoslavia annesso alla risoluzioni 827 del Consiglio di sicurezza dell'Onu del 25 maggio 1993.

Il rapporto diretto tra giudici diviene con sempre maggiore evidenza uno degli assi portanti nella cooperazione giudiziaria. L'idea rilanciata con forza dal c.d. Appello di Ginevra del 1 ottobre 1996 era già trasfusa nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen: le domande e le risposte in materia di assistenza giudiziaria possono essere oggetto di corrispondenza diretta tra le autorità giudiziarie (art. 53 Convenzione)⁴³.

la indipendenza dell'ufficio e del suo direttore. Si noti che la formula utilizzata all'art. 12.3 riprende quasi testualmente le formule utilizzate per garantire l'indipendenza del Procuratore presso il Tribunale internazionale per l'ex-Yugoslavia. Il Comitato di sorveglianza su Olaf, «è composto da cinque personalità esterne indipendenti, in possesso nei rispettivi paesi dei requisiti necessari per l'esercizio di alte funzioni in rapporto al settore di attività dell'ufficio» ed ha per funzione quella di «controllare regolarmente l'esercizio della funzione di indagine dell'Olaf e di garantirne l'indipendenza» (art. 11 Reg). Tra i contenuti di questa vigilanza è in primo piano il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nelle attività di indagine dell'Olaf. Come emerge da quanto sopra delineato la nuova struttura Olaf, pur essendo in senso stretto competente solo a livello di inchieste amministrative, tende ad avvicinarsi, in particolare per le inchieste interne, al ruolo di polizia giudiziaria. Lo sbocco non infrequente delle indagini amministrative nella trasmissione degli atti alle autorità giudiziarie penali nazionali, la costituzione della cellula di magistrati, la assistenza prestata su richiesta delle autorità giudiziarie penali nazionali (in particolare nei casi di frodi che coinvolgono diversi stati membri) tendono appunto ad avvicinare Olaf ad una struttura (anche) di polizia giudiziaria. È stato posto dunque il problema dell'esigenza di un'autorità giudiziaria di controllo sulla attività di polizia, ruolo che nei sistemi giudiziari europei è di norma attribuito al pubblico ministero.

⁴³ Si tratta di una significativa innovazione rispetto all'art. 15 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria (firmata a Strasburgo il 20.4.1959 ed entrata in vigore per l'Italia il 12.6.1962, d'ora innanzi cita come Convenzione CEAG 1959), che prevedeva la trasmissione diretta solo in caso di urgenza. Con Schengen la trasmissione diretta è la via ordinaria di trasmissione, ma occorre dire che già nella prassi applicativa della Convenzione del 1959 la urgenza era intesa in modo molto ampio. La Convenzione dell'Unione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 2000 all'art. 6.1 dispone: «Le richieste di assistenza giudiziaria... sono effettuate direttamente tra le autorità giudiziarie territorialmente competenti ai fini della loro presentazione ed esecuzione e sono rinviate tramite gli stessi canali se non diversamente disposto nel presente articolo».

Il ruolo dei Ministeri della Giustizia (Autorità centrale nel linguaggio delle convenzioni) si sposta sempre più sul versante del coordinamento e del supporto operativo alle autorità giudiziarie direttamente investite.

Nella stessa linea si pone la Decisione sul mandato di arresto europeo: «Il ruolo delle autorità centrali nell'esecuzione del mandato d'arresto europeo deve essere limitato all'assistenza pratica e amministrativa» Punto 9) del Preambolo. Le norme che disciplinano le varie fasi della procedura fanno riferimento esclusivamente alla "autorità giudiziaria dell'esecuzione".

Come è noto il nostro Paese non ha ancora dato attuazione alla decisione quadro sul mandato di arresto europeo; ciò che preoccupa non è solo il ritardo ma soprattutto la filosofia che sembra ispirare il ddl attualmente in discussione alla Camera, oltre che la posizione di alcuni settori dell'avvocatura. Vi è stata all'inizio in Italia una drammatizzazione, accompagnata da fraintendimenti gravi, del nuovo istituto. In realtà il Mae non è altro che un superamento della procedura di estradizione con un meccanismo di consegna, che peraltro assicura non minori, ma maggiori garanzie con la giudiziarietà della procedura (e la correlativa esclusione di ogni intervento discrezionale dell'esecutivo) e l'espressa previsione di una maggiore tutela dei diritti del ricercato.

Le proposte ora in discussione porterebbero al paradossale risultato da un lato di rafforzare, piuttosto che limitare, l'intervento dell'esecutivo e dall'altro di richiedere, nei rapporti tra Paesi dell'Unione europea, cautele e garanzie maggiori di quante non ne siano previste con il novero molto più ampio dei Paesi (con tradizioni e prassi molto più distanti tra loro) aderenti alla Convenzione europea di estradizione. Sembra che il principio ispiratore sia non quello della "fiducia reciproca", ma quello della sfiducia reciproca. Sembra si dimentichi tutto quello che ispira la costruzione dello spazio europeo di giustizia; si dimentichi che il limite è quello del rispetto dei principi fondamentali dei rispettivi ordinamenti, ma deve trattarsi appunto dei principi "fondamentali"; sembra si ignori che tutte queste reticenze e timori non vi sono state nei Paesi che hanno già dato attuazione al Mae, tra i quali, per fare un solo esempio, ve ne è uno, il Regno Unito, non certo disattento alle garanzie nel processo penale e alla salvaguardia delle prerogative della sovranità nazionale.

Un ulteriore motivo di preoccupazione viene suscitato dal ddl governativo di attuazione di Eurojust, organismo che ha già ora, ed ancor più avrà in futuro, accanto a funzioni amministrative anche funzioni indiscutibilmente giudiziarie.

Questo organismo centrale, significativamente dotato di personalità giuridica, dà vita alla prima istituzione europea sul versante del pubblico ministero. Un pubblico ministero che non è dotato di poteri di azione penale, ma che ha pur sempre il compito di migliorare l'assistenza giudiziaria attraverso un coordinamento delle indagini, secondo un modello che ricalca a grandi linee quello della nostra Direzione nazionale antimafia.

La procedura di nomina del membro nazionale italiano di Eurojust, così come dei suoi assistenti, non può pertanto prescindere dalle attribuzioni che la Costituzione all'art. 105 riserva al Csm, né si può prevedere un anomalo e larghissimo potere del Ministro di dare direttive al rappresentante italiano in relazione ad attività che hanno certamente influenza sul concreto esercizio dell'azione penale.

10. L'impegno per la qualità del servizio giustizia

Concludo tornando al titolo di questo nostro Congresso: "Giustizia più efficiente e indipendenza della magistratura a garanzia dei cittadini". Le relazioni dei segretari dei gruppi associativi questo pomeriggio e gli interventi dei congressisti nei prossimi giorni saranno l'espressione del dibattito nella magistratura.

Alcuni punti sono patrimonio comune di tutti i magistrati.

Soggetti alla legge e soltanto alla legge, abbiamo nella Costituzione il saldo punto di riferimento, a partire da quel principio scolpito nell'art. 3 che vuole tutti eguali di fronte alla legge.

Difendiamo con fermezza l'indipendenza della magistratura, che è garanzia essenziale, non per i magistrati, ma per la tutela dei diritti dei cittadini. Per questo difendiamo il ruolo del Csm, e ricordiamo quanto il Presidente della Repubblica ebbe a dire: «Sarò garante del ruolo e delle prerogative del Consiglio superiore della magistratura. Sono convinto che l'attività di ogni magistrato può essere svolta con serenità, nella fiducia dei cittadini e a presidio della loro libertà, solo quando egli sa di poter contare sulla determinazione di chi deve difendere la sua indipendenza, con la consapevolezza che tale difesa non ha finalità corporative, in quanto volta soltanto ad assicurare una reale garanzia di giustizia». (Discorso al Csm, 1 agosto 2002).

Siamo aperti ed attenti a recepire ogni critica, che riguardi il modo con cui operiamo o il contenuto delle decisioni.

Chiediamo rispetto per il difficile compito che l'ordinamento e la società ci affidano. Il cardinale Carlo Maria Martini concludeva un dialogo

con il professor Gustavo Zagrebelsky sulla domanda di giustizia con queste parole: «Proprio perché 'su tre cose si regge il mondo: la giustizia, la verità e la pace', sarà anche possibile a ciascuno di noi compiere qualche passo verso questi ideali, troppo alti per essere raggiunti qui sulla terra, ma troppo necessari per poterne fare a meno del tutto in questo mondo».

Ringraziamo il Presidente della Repubblica per la costante attenzione e la convinta difesa dei principi costituzionali sul ruolo della magistratura che ci ha confortato in momenti difficili.

Assicuriamo al Csm ogni sostegno affinché continui ad esercitare, con incisivo impegno, tutte le sue prerogative per contribuire al miglioramento della qualità del servizio, assicurato responsabilmente da tutti i magistrati.

Siamo impegnati a promuovere e sostenere tutte le riforme che possano migliorare la qualità del servizio giustizia. Non siamo certo noi magistrati a voler conservare una situazione nella quale, nonostante ogni sforzo dei singoli, non è possibile rispondere in modo adeguato alla richiesta di giustizia.

Accogliamo l'invito del Pg Favara a promuovere tra di noi una «cultura della responsabilità per quanto riguarda l'andamento ed i risultati del servizio giudiziario» e ne è testimonianza la tavola rotonda sulla efficienza della giustizia che concluderà questo Congresso.

Riteniamo nostro dovere, prima che nostro diritto, portare il contributo della esperienza professionale e dell'elaborazione associativa in ordine alle riforme. Se ci troviamo ad esprimere posizioni critiche, anche nettamente critiche, lo facciamo nel più rigoroso rispetto per le prerogative del Governo e del Parlamento e in spirito costruttivo. Abbiamo costantemente seguito il metodo del dialogo e del confronto: chiediamo che le nostre osservazioni siano prese in considerazione e non pregiudizialmente rigettate come corporative.

La partecipazione dell'Anm al dibattito sui temi della giustizia, che si nutre del confronto che abbiamo sempre perseguito con l'avvocatura, gli studiosi del diritto e tutti gli operatori, si concreta in ricognizione della situazione organizzativa, in valutazioni sui problemi interpretativi ed applicativi della legislazione in vigore, in proposte di riforma, in analisi delle iniziative legislative in corso. È questo il contributo della magistratura associata per la qualità del servizio giustizia e per un sistema sempre più adeguato di tutela dei diritti dei cittadini.

XXVIII Congresso nazionale Roma, 24-26 febbraio 2006

Efficienza della giustizia e difesa della Costituzione: magistrati e non “burocrati” per la tutela dei diritti

di **Ciro Riviezzo**

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 po-

tere, 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

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.

autonomia, costituzionalmente garantito, della magistratura². Peraltro, l'esperienza ci insegna che anche le autorità, quando assumono decisioni sgraziate, sono soggette 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 c.d. 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.

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.

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 opera-

(segue)

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

tori 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 fattispecie incriminative 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 ri-

(segue)

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.

schia 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.

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.

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 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. E 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 bocchia-

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.

to dalla Carta fondamentale¹⁴. La conseguenza 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'incostituzionalità 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

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 compiti 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.

più infamante per un magistrato - di faziosità e di parzialità, anche nell'esercizio delle funzioni giudiziarie, mai accompagnata da indicazioni specifiche e dimostrate, 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

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.

misura informatizzati. I problemi del personale amministrativo sono trascurati, non vi è una politica di incentivi ad utilizzare le tecnologie più 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

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.

professionalmente qualificato, rapido ed efficiente. È questa una 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 ri-

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.

guardato i principali settori della giustizia e che 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'amarazza 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

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.

ormai si sovrappongono tra loro creando problemi interpretativi che rallentano ulteriormente il corso dei processi.

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.

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.

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 impediscono 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

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.

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, 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 dedicata 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 una 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 co-

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.

me specifico incarico per il quale è necessario avere apposite attitudini, piuttosto che come premio alla carriera²⁶.

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.

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

XXIX Congresso nazionale Roma, 6-8 giugno 2008

Un progetto per la giustizia

di Luca Palamara

Sommario: 1. Indirizzo di saluto - 2. L'associazionismo oggi - 2.1. L'unità associativa - 2.2. Il pluralismo associativo - 2.3. La sfida della modernità sul versante interno - 2.4. La sfida della modernità sul versante esterno - 3. La durata eccessiva dei processi - 4. Il processo penale - 5. Il processo civile - 6. L'organizzazione giudiziaria - 7. Il giudice nella tutela multilivello dei diritti - 8. I giovani magistrati - 9. Un progetto per la giustizia

1. Indirizzo di saluto

Signore, signori, autorità, avvocati, studiosi del diritto, operatori della giustizia tutti, colleghe e colleghi, quale presidente dell'Associazione nazionale magistrati svolgo la relazione introduttiva del XXIX Congresso nazionale.

Un particolare, deferente ringraziamento al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che, per la prima volta, onora con la Sua presenza la nostra biennale occasione congressuale.

2. L'associazionismo oggi

L'occasione congressuale costituisce il momento per ripercorrere l'attività dell'Associazione nei due anni che ci hanno separato dall'ultimo Congresso, che si è tenuto a Roma nel febbraio del 2006.

Nello scorso anno, dopo un lungo e a tratti difficile confronto, il Parlamento ha definitivamente approvato la riforma dell'ordinamento giudiziario. L'Associazione nazionale magistrati ha espresso critiche, anche serrate, su alcuni punti della riforma ed apprezzamento su altri. Oggi la magistratura è impegnata nella fase di attuazione e di sperimentazione della riforma. Riteniamo che una valutazione in ordine alla eventuale necessità o opportunità di interventi di correzione o modifica potrà essere fatta solo all'esito di una verifica sul campo del funzionamento del nuovo sistema.

La priorità oggi, l'Associazione lo ripete da tempo, è intervenire sulla durata dei processi.

Il sistema giudiziario italiano versa in una gravissima crisi di efficienza e di funzionalità, che si sta trasformando in crisi di credibilità della giustizia. I rimedi a tale situazione non debbono essere rinvenuti in nuovi interventi sull'assetto della magistratura, sui quali negli ultimi tempi si è quasi esclusivamente concentrata la politica, ma in uno sforzo volto a migliorare il funzionamento della giurisdizione.

Ma l'occasione del Congresso deve costituire, anche, il momento per fare un punto sullo stato dell'associazionismo oggi.

L'Associazione nazionale magistrati si configura come una compagine sociale cui aderisce la quasi totalità dei magistrati (per la precisione 8522 iscritti su un totale di 9116), compagine che rappresenta, di fatto, tutta la magistratura professionale.

Caratteristica dell'associazionismo è quello di strutturarsi nella forma di un'associazione unitaria, l'Anm, fondata sulla coesistenza, al suo interno, di una pluralità di associazioni.

Unità e pluralità sono i due risvolti della medaglia con i quali dobbiamo confrontarci.

2.1. L'unità associativa

L'unità dell'Associazione è frutto della condivisione, da parte dei magistrati italiani, dei valori dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura, che sono consacrati nella Carta costituzionale di cui stiamo celebrando il 60° anniversario.

E ci riconosciamo nel monito con il quale il Capo dello Stato, in occasione del recente incontro con i neo-nominati uditori giudiziari, ha richiamato la soggezione dei magistrati soltanto alla legge, annoverando, altresì, tra i valori fondamentali ed irrinunciabili, quelli che nella Costituzione abbracciano tutta la prima parte e, nel suo nucleo essenziale, anche il Titolo IV della seconda¹.

¹ Queste le parole pronunciate dal Capo dello Stato all'incontro con gli uditori giudiziari: «Voi sarete soggetti soltanto alla legge e, quindi, innanzitutto alla legge fondamentale della Repubblica, a quella Costituzione di cui stiamo celebrando il 60° anniversario. Non traggano in inganno i dibattiti del passato e l'impegno che legittimamente si rinnova per obiettivi di riforma della Carta costituzionale. Da nessuna forza politica sono stati finora messi in discussione i principi e gli indirizzi fondamentali, che non si esauriscono nei soli primi 12 articoli della Carta, ma ne abbracciano tutta la prima parte e nel suo nucleo essenziale anche il Titolo IV, d'altronde di recente già significativamente riformato nell'articolo 111.

(segue)

Ed oggi siamo qui per ribadire, con fermezza, il nostro impegno a difesa di questi principi costituzionali, tra i quali, in particolare:

- quelli relativi all'unità dell'ordine giudiziario (pur nella distinzione di funzioni tra giudici e pubblici ministeri);
- quelli relativi al mantenimento della composizione e delle competenze del Consiglio superiore della magistratura, anche con riferimento alla giurisdizione disciplinare; nel nostro ordinamento, il sistema di governo della magistratura ed indipendenza dei giudici sono inscindibilmente connessi, in quanto il Csm rappresenta la garanzia di sottrazione dell'ordine giudiziario all'influenza del potere esecutivo.

Valori condivisi e sui quali si fonda ancora oggi la ragione di stare insieme, in un'associazione unitaria, anche nei momenti in cui la dialettica interna e le diversità di vedute su temi specifici determinano il formarsi di giunte non unitarie, come quella che ho l'onore di presiedere, la quale, anche dal punto di vista generazionale, trova la sua genesi nella Giunta costituita dai soli componenti del gruppo associativo di Unità per la Costituzione il 24 novembre 2007, data dalla quale è poi iniziata la ricerca di un percorso unitario che ha trovato il suo momento di sintesi nel documento approvato dal Comitato direttivo centrale il 29 marzo 2008 dai gruppi associativi di Unità per la Costituzione, Magistratura democratica e Movimento per la Giustizia, con la sola astensione dei colleghi di Magistratura indipendente.

2.2. Il pluralismo associativo

Il pluralismo associativo, che rivendichiamo come valore, è frutto, invece, della necessità di garantire la più ampia espressione dei diversi modi di intendere e praticare il mestiere del magistrato, come espressione di una ricchezza culturale².

Alla salvaguardia di questi valori fondamentali e irrinunciabili è preposto il Consiglio superiore della magistratura, chiamato a tutelare i magistrati da qualsiasi forma di delegittimazione, ma anche a richiamarli a non discostarsi dal loro codice etico.

Per parte mia sarò sempre garante dei valori a presidio dei quali l'autogoverno della magistratura è stato pensato nella Costituzione».

² Sul punto, quanto mai attuale risulta essere il documento approvato all'unanimità dal Comitato direttivo centrale dell'Anm il 13 luglio 2002:

«L'Anm guarda con vivissima preoccupazione alla reiterazione di iniziative (proposte di legge e istanze adottate od annunziate) che appaiono mettere in discussione la legittima e trasparente adesione dei magistrati alle correnti e alla stessa Anm e la partecipazione dei magistrati e dei gruppi associativi al dibattito sui temi della giustizia. L'associazionismo giudiziario in Italia ha una forte e radicata tradizione che risale agli inizi del secolo scorso. Nell'ultimo mezzo secolo, esso si è articolato con la formazione di "correnti" all'interno dell'unica Associazione nazionale magistrati, che

(segue)

Sin dalle sue origini, l'Associazione nazionale magistrati si è caratterizzata come una libera associazione tra magistrati.

Nel corso degli anni, invece, l'Associazione nazionale magistrati ha subito trasformazioni nella effettiva fisionomia organizzativa e, soprattutto, nelle funzioni svolte e nelle modalità con cui essa ha, di volta in volta, rappresentato interessi professionali e valori ideali dei magistrati.

In particolare, l'«Associazione generale tra i magistrati italiani» è nata, agli inizi del Novecento, come un sindacato di giudici, espressione degli interessi e della volontà di rinnovamento della giovane magistratura dei bassi gradi³ e si è sciolta nel 1925 per non degradare a cellula obbediente dello Stato fascista, divenendo poi il bersaglio di una selettiva, chirurgica epurazione dei suoi dirigenti.

Essa è rinata, ancora in veste eminentemente sindacale, nel rinnovato clima di libertà del dopoguerra, come organismo rappresentativo di una parte della magistratura.

Ed è, infine, progressivamente divenuta rappresentanza della generalità dei magistrati, pur essendo parallelamente investita - a partire dalla metà degli anni Sessanta - da un originale processo di interna differenziazione ed articolazione in diversi gruppi associativi.

All'esito di questi mutamenti, l'Associazione si è venuta configurando come una compagine cui aderisce la stragrande maggioranza dei magistrati del Paese, che accoglie al suo interno realtà associative differenti, vere e proprie «associazioni nell'Associazione», che, presentando proprie liste elet-

da tale situazione trae indiscutibile rappresentatività e particolare autorevolezza per il fatto di esprimere il risultato del dibattito pluralistico, ricco ed articolato, dei gruppi associativi. L'associazionismo giudiziario costituisce ad un tempo: l'esercizio da parte dei magistrati delle libertà costituzionali di pensiero e associazione; lo strumento per la crescita della consapevolezza nei magistrati della specificità della funzione e della essenzialità dell'indipendenza per il suo esercizio; il contributo dei magistrati al dibattito sul ruolo della magistratura nella società e nelle istituzioni. In tutti questi anni, la molteplicità delle esperienze associative non si è mai posta in contrasto con l'imparzialità, l'apparenza di imparzialità e la terzietà rispetto alle parti del processo, che sono sempre state considerate valori irrinunciabili di riferimento, per l'attuazione del principio cardine di ogni sistema di giustizia: la eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge (art. 3 Cost.). In virtù della condivisione del comune patrimonio associativo, se ci chiedono chi sono gli iscritti a Magistratura democratica, rispondiamo che tutti i magistrati dell'Anm sono iscritti a Magistratura democratica; se ci chiedono chi sono gli iscritti al Movimento per la Giustizia, rispondiamo che tutti i magistrati dell'Anm sono iscritti al Movimento per la Giustizia; se ci chiedono chi sono gli iscritti ad Unità per la Costituzione, rispondiamo che tutti i magistrati dell'Anm sono iscritti ad Unità per la Costituzione; se ci chiedono chi sono gli iscritti a Magistratura indipendente, rispondiamo che tutti i magistrati dell'Anm sono iscritti a Magistratura indipendente».

³ Cfr. Fernando Venturini, *Un sindacato di giudici da Giolitti a Mussolini*, Bologna, Il Mulino, 1987.

torali, concorrono alla formazione dei suoi organismi dirigenti, ne animano il dibattito interno e ne definiscono la linea d'azione esterna attraverso un gioco di maggioranze e minoranze o scelte di governo unitario.

Oggi all'Associazione, come sopradetto, continuano ad aderire la quasi totalità dei magistrati, che, tramite essa, rompono il tradizionale isolamento che caratterizza il nostro lavoro.

Tuttavia, non possiamo non rilevare come nell'ultimo biennio abbiamo registrato momenti di tensione all'interno della nostra Associazione, che si sono manifestati sia in occasione di pubblici incontri (tra tutti richiamo l'assemblea straordinaria del 26 novembre del 2006 ed il Congresso dei giovani magistrati che si è tenuto a Palermo nel giugno 2007), sia attraverso i dibattiti che quotidianamente si svolgono tramite la nuova forma di comunicazione dei magistrati, costituita dalle *mailing list* e più di recente dai *blog*.

Ebbene, non possiamo ignorare questi segnali, che vengono, in particolare, dai magistrati più giovani; abbiamo, anzi, l'obbligo di cogliere la ricchezza di proposta, stimolo e passione che ad essi è sovente collegata, rifuggendo da ogni atteggiamento di chiusura o di arroccamento da parte di chi ha avuto ed ha ruoli rappresentativi: non vi è chi ha titolo, più di altri, a indicare la via per risollevarle le sorti dell'associazionismo e solo l'umiltà di tutti noi, l'umiltà che dovrebbe contraddistinguere ogni buon magistrato, potrà aiutarci ad abbandonare gli egoismi e a comprendere le ragioni degli altri.

Per queste ragioni, l'Associazione è chiamata ad affrontare, per la tutela del prestigio e del rispetto della funzione giudiziaria, una nuova sfida sia sul versante interno che sul versante esterno: la sfida della modernità e del rinnovamento che oggi deve fondarsi sul pragmatismo e sulla responsabilità.

2.3. La sfida della modernità sul versante interno

Sul versante interno, se vogliamo continuare ad essere un'associazione ed evitare che la frustrazione allontani i colleghi dalla vita della Anm, abbiamo tutti il dovere di guardare avanti e di pensare ad un modo nuovo di fare associazione.

I richiamati concetti di pragmatismo e responsabilità devono stimolare un agire associativo che sia in grado di:

- interpretare le problematiche connesse all'operare quotidiano dei singoli magistrati, soprattutto nelle zone più disagiate del Paese: non possiamo sottrarci al compito di affrontare la problematica dell'individuazione dei carichi di lavoro dei magistrati, anche in considerazione del continuo aumento della domanda di giustizia che fa del magistrato, ogni giorno di più, l'anello debole cui si rivolgono le insoddisfazioni della collettività. Nell'affrontare il tema del processo, dobbiamo, in poche parole, considerare anche la condizione

lavorativa dei magistrati, le carenze strutturali, la mancanza di sufficienti supporti amministrativi, la condizione degli uffici giudiziari del Sud, la questione della mobilità. L'Associazione dovrà promuovere ogni azione volta a garantire la dignità della funzione, il cui esercizio non può essere privato di un sostegno organizzativo reale e tangibile, così come stabilito dall'art. 110 della Costituzione;

- garantire la cultura della giurisdizione, in quanto è su questo terreno che saremo chiamati ad offrire lo sforzo massimo. Per fare il magistrato ci vuole impegno per la ricostruzione dei fatti e per l'applicazione a questi della regola di diritto. E, tuttavia, il risultato di questa ricerca lo si misura nelle aule giudiziarie, nei provvedimenti giurisdizionali che vengono adottati, nei processi e con le sentenze definitive. Fuori dalle regole del processo, dai suoi vincoli, è illusorio che la magistratura possa svolgere realmente ed efficacemente il ruolo che le appartiene: garantire il rispetto della legge violata accertando i fatti. Abbiamo bisogno di magistrati attrezzati professionalmente, ai quali deve essere garantita la libertà di interpretare le leggi a garanzia dei cittadini e che svolgono il loro ruolo con i mezzi che il processo mette a disposizione: fuori da questa cultura, che è cultura della sobrietà, della discrezione, della serietà, la magistratura verrebbe meno non solo al suo ruolo istituzionale, ma tradirebbe anche le aspettative dei cittadini, attivando soltanto meccanismi illusori, inutili o di mera facciata, anzi alimentando una visione strumentale dell'esercizio del potere giudiziario, in grado solo di innescare fenomeni mediatici, ma non di realizzare concreti risultati;

- garantire la cultura dell'organizzazione. L'organizzazione degli uffici, infatti, è un profilo essenziale e prioritario per la giustizia civile e penale. Al di là delle modifiche processuali, appare, pertanto, indispensabile realizzare, sul piano organizzativo, sinergie tra giudici e strutture, in una prospettiva che vada al di là dell'ufficio del giudice, ma realizzi un ufficio per il "giusto processo" e che veda, più in generale, la diffusione delle c.d. prassi virtuose; inoltre, sul versante dell'organizzazione, la magistratura associata ritiene non più differibile un complessivo intervento anche sulla geografia giudiziaria;

- riavvicinare la magistratura al tessuto sociale, attraverso incontri con il mondo della scuola e della cultura;

- creare un utile e proficuo momento dialettico con gli altri operatori del mondo della giustizia tra cui il personale amministrativo e l'avvocatura; dobbiamo ritenerci coinquilini di un palazzo che rischia di crollare, per cui è indispensabile adottare iniziative comuni per la ristrutturazione dello stesso e chiamare tutti all'assunzione di responsabilità;

- contrastare attivamente ogni forma di deriva individualistica e ribadire con vigore l'importanza della dialettica e del confronto tra i magistrati; deve essere chiaro che l'Associazione nazionale magistrati è la "casa" di tutti i magi-

strati, il luogo nel quale gli stessi dibattono e si confrontano nel rispetto della diversità delle idee e non un luogo nel quale si realizza un carrierismo giudiziario o extragiudiziario;

- evitare una difesa corporativa ed aprioristica in quanto autonomia ed indipendenza hanno come corollario l'assunzione di responsabilità delle decisioni. Siamo consapevoli che per la credibilità della magistratura agli occhi dei cittadini è essenziale la salvaguardia dei valori di imparzialità, lealtà, probità, correttezza, diligenza ed operosità che devono connotare l'operato dei magistrati; e siamo, altresì, consapevoli che, in ipotesi di violazione di tali doveri, vi sia bisogno di interventi puntuali ed attenti del giudice disciplinare.

Ma, cari colleghi, non possiamo e non vogliamo ignorare le accuse che vengono fatte al ruolo delle correnti con riferimento all'occupazione di ogni spazio dell'autogoverno e della vita associativa.

Come detto, non vogliamo sottrarci a queste critiche e, perciò, ribadiamo con forza che le correnti devono essere solamente espressione dei diversi modi di intendere il mestiere del magistrato.

Tutto questo è necessario per evitare, da un lato, che l'opinione pubblica continui a pensare alle nostre dinamiche interne come a quelle tipiche di un corpo politico; dall'altro lato, che si accresca la disaffezione di quei giovani magistrati che, spaventati dal rischio dell'"etichettatura politica", vedono la vita nei gruppi associativi e la contrapposizione che essa può determinare come incompatibili con l'indipendenza dell'esercizio della giurisdizione.

Ma la crisi delle correnti ha bisogno dei magistrati, della loro vigile, attenta, informata partecipazione, nonché della cultura della giurisdizione nel governo interno.

Solo la presa di coscienza diffusa dei magistrati circa l'impellente necessità di impegnarsi in associazione, secondo un modello di partecipazione in cui la legittimazione alla rappresentanza provenga dai colleghi e dagli uffici giudiziari, potrà offrire al sistema nuovo entusiasmo, unità di intenti e democrazia.

Ma vogliamo, anche, rifuggire dai luoghi comuni, rintuzzando gli attacchi strumentali e ricordare che oggi il Csm, alla luce delle recenti modifiche introdotte dalla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, sta in maniera consapevole assumendosi la responsabilità di dare attuazione agli aspetti più innovativi e condivisi del nuovo assetto dello statuto del magistrato: guardiamo, con molta attenzione, al nuovo compito, in relazione alla nomina e temporaneità degli incarichi direttivi, con l'abbandono definitivo della anzianità come criterio autonomo ed al sistema delle valutazioni di professionalità, con l'introduzione di controlli ampi, periodici e ravvicinati del merito e delle attitudini dei magistrati.

Questo nuovo compito cui è chiamato il Csm, che in prima battuta è chiamato a valorizzare il merito dei candidati, è conforme al bisogno di efficienza del sistema ed inevitabilmente aprirà la strada per ridurre le logiche di appartenenza che in passato possono aver connotato alcune scelte del Consiglio.

Ci batteremo affinché tutto questo non rimanga sul piano delle mere affermazioni, ma costituisca la base di un rinnovato impegno associativo improntato sul pragmatismo e sulla responsabilità!

La garanzia di professionalità costituisce obiettivo costante di ogni magistrato, cui è richiesto un continuo aggiornamento a tutela della responsabilità connessa al proprio ruolo di tutela dei diritti di tutti i cittadini.

E l'Associazione continuerà, sempre, a battersi anche per la tutela dei diritti dei cittadini, anche dei più deboli.

Al riguardo, il mio pensiero non può non andare all'agghiacciante sequela di morti sui luoghi di lavoro, la cui drammaticità deve impegnarci tutti, come operatori del diritto, per la nostra parte, a ribadire che la tutela del lavoro è un fondamento della Repubblica, condizione essenziale della cittadinanza sociale e presupposto della dignità della persona, che non deve rimanere una previsione astratta, ma deve imporre incisivi interventi affinché la sicurezza personale dei lavoratori si trasformi in garanzia effettiva e concreta nella vita di ogni giorno, tornando ad occupare un posto centrale nelle preoccupazioni e nelle strategie politiche, imprenditoriali e sindacali a livello nazionale ed europeo.

La magistratura deve, quindi, proseguire e rafforzare l'impegno nella formazione specifica dei magistrati in materia di prevenzione, contestualmente istituendo canali di priorità nella trattazione dei processi legati a questi fenomeni.

2.4. La sfida della modernità sul versante esterno

Sul versante esterno, pragmatismo e responsabilità devono essere intesi nel senso che l'Associazione vuole essere parte attiva del cambiamento, individuare gli aspetti problematici e suggerire le proposte.

Nel prossimo futuro, l'impegno dell'Anm dovrà essere diretto a perseguire obiettivi ritenuti indispensabili per conferire incisività ed efficacia al processo: combattere le cause della lentezza è un problema politico e sociale prioritario ed è anche la condizione perché l'Italia possa essere parte dell'Europa, con il rispetto e la dignità che anche come Paese fondatore le competono.

Purtroppo, negli ultimi anni, si sono registrati attacchi, spesso strumentali, nei confronti di iniziative giudiziarie, a volte addirittura nei confronti della

persona del giudice, finalizzati ad accreditare l'idea che le scelte dei magistrati italiani fossero scelte "di parte", contro qualcuno o a favore di qualcun altro. Le critiche ai provvedimenti giudiziari sono connotato ineludibile e irrinunciabile di un sistema giudiziario diffuso e caratterizzato da autonomia e indipendenza. Ma la denigrazione del giudice e l'attribuzione alle iniziative della magistratura di finalità estranee a quelle di giustizia finiscono per minare complessivamente la credibilità della funzione giudiziaria e l'accettabilità sociale delle sue decisioni.

È esattamente questo che negli ultimi anni ha reso particolarmente difficili i rapporti istituzionali tra politica e magistratura, finendo per minare anche il rapporto di fiducia fra quest'ultima ed i cittadini.

Attribuire un'etichetta politica a questa o quella iniziativa giudiziaria per trascinare la giurisdizione su un terreno non suo, quello dei conflitti politici e sociali, ne delegittima l'azione sull'unico terreno su cui, invece, la legittimazione dell'azione giudiziaria si certifica e si misura, quello dell'imparziale applicazione delle regole.

Noi crediamo nel potere diffuso dei magistrati, noi ci battiamo e ci batteremo per avere magistrati liberi, per difendere e dare piena attuazione all'art. 101 della Costituzione, che vuole i magistrati soggetti soltanto alla legge, nel senso che essi devono godere di un'assoluta autonomia di giudizio, senza che il loro convincimento possa essere determinato o influenzato da altro se non dalla loro coscienza e dalla loro preparazione professionale. Noi ci battiamo e ci batteremo, altresì, per difendere e dare piena attuazione all'art. 107 della Costituzione, che stabilisce che i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Come magistrati, non possiamo non riconoscerci nel discorso, sui rapporti tra politica e giustizia, fatto il 14 febbraio 2008 dal Presidente della Repubblica di fronte al Consiglio superiore della magistratura e, quindi, nel principio di leale collaborazione tra tutte le istituzioni e del rispetto reciproco, che significa reciproca legittimazione⁴.

Rifuggiamo da un malinteso contrasto tra poteri dello Stato, che, invece, mai come in questo momento devono avere ben chiari i limiti del proprio

⁴ Di seguito riporto il seguente passaggio del Presidente della Repubblica: «Chi svolge attività politica non solo ha il diritto di difendersi e di esigere garanzie quando sia chiamato personalmente in causa, ma non può rinunciare alla sua libertà di giudizio nei confronti di indirizzi e provvedimenti giudiziari. Ha però il dovere di non abbandonarsi a forme di contestazione sommaria e generalizzata dell'operato della magistratura; e deve liberarsi dalla tendenza a considerare la politica in quanto tale o la politica di una parte bersaglio di un complotto da parte della magistratura».

ruolo, nel rispetto dei valori costituzionali, per coniugare l'esigenza di fronteggiare la criminalità, in tutte le sue forme (dalla criminalità di strada che crea insicurezza nei cittadini, alla criminalità organizzata, sempre più agguerrita e invasiva, alla criminalità economica), con l'esigenza primaria di preservare le garanzie fondamentali dello stato di diritto, garanzie che sono innanzitutto dei cittadini, anche di fronte ai poteri dello Stato.

Vogliamo confidare che la nuova legislatura possa essere un'occasione per avviare un processo riformatore che restituisca efficacia, funzionalità e credibilità alla giustizia nel nostro Paese.

L'Associazione nazionale magistrati intende fornire il proprio contributo all'elaborazione di un *progetto per la giustizia*, che accolga il meglio della elaborazione giuridica degli ultimi anni ed abbia come obiettivo un'efficace tutela dei diritti dei cittadini, attuata, secondo la promessa costituzionale, in tempi ragionevoli.

3. La durata eccessiva dei processi

Ho già accennato al tema della lentezza dei processi. Purtroppo, anche in questo Congresso, non possiamo non rilevare come il problema centrale della nostra giustizia rimanga ancora quello della durata eccessiva dei giudizi.

I cittadini devono sapere quanta angoscia questo stato di cose produce nella gran parte di noi, che siamo ben consapevoli delle ricadute negative sulla crescita del Paese e sul benessere dei cittadini.

Ma il principio della ragionevole durata dei processi - che l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo pone significativamente come prima caratteristica del processo equo e che dal 1999 è iscritto nell'art. 111 della Costituzione - non ha trovato un adeguato intervento legislativo ed organizzativo.

Nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2007, il Primo Presidente della Corte di cassazione ci ha ricordato che proseguono le condanne dell'Italia al risarcimento dei danni per la ritardata conclusione dei processi e che il problema non può dirsi risolto dall'introduzione della c.d. "legge Pinto" (n. 89 del 2001).

Condividiamo tali preoccupazioni: basti pensare che la lentezza processuale è oggi anche una causa diretta di spese a carico dello Stato con un *trend* inesorabilmente crescente.

Il contenzioso in materia è costato negli ultimi cinque anni circa 41,5 milioni di euro, di cui 17,9 nel solo 2006.

Ed è paradossale, come sempre sottolineato in quella relazione, che i giudici civili siano sempre di più impegnati a stabilire se un privato debba

ottenere un indennizzo per la eccessiva durata dei processi, rallentando in questo modo la definizione degli altri.

L'indipendenza e l'autonomia non sono privilegi della magistratura, ma hanno un senso se funzionali all'obiettivo strategico dell'efficacia e dell'efficienza del servizio giustizia, richiesto ultimativamente dal Comitato dei Ministri dell'Unione europea nel febbraio del 2007, sulla scia delle conclusioni del rapporto Robles del dicembre 2005.

Bisogna ripeterlo, il sistema giudiziario italiano versa in una gravissima crisi di efficienza e di funzionalità, che si sta trasformando in crisi di credibilità della giustizia ed i rimedi non stanno in nuovi interventi sull'assetto della magistratura, sui quali negli ultimi tempi si è concentrata la politica, ma in uno sforzo volto a migliorare il funzionamento della giurisdizione.

Una sfida positiva sull'efficienza, sull'altare della quale tuttavia - è questa la preoccupazione dei magistrati - non deve essere sacrificata l'autonomia, nonché la dignità e la cultura della giurisdizione.

Non nascondiamo che i magistrati possono fare molto di più e vogliamo ribadire, in questa sede, che il modello di magistrato cui tendere è quello di un magistrato preparato e qualificato, ma anche laborioso e in grado di legittimarsi innanzitutto con il suo lavoro e la sua professionalità.

Non vogliamo sottrarci ai controlli: la temporaneità degli incarichi direttivi ed il sistema delle valutazioni di professionalità, che hanno visto l'abbandono definitivo dell'anzianità come criterio autonomo ed una ricerca del merito e delle attitudini, sono conformi al bisogno di efficienza del sistema.

Ma è chiaro che, in questa condizione strutturale, i magistrati sono preoccupati che l'inefficienza del sistema trovi in loro le vittime sacrificali: non sarà sfuggito ai più che nel gergo giornalistico è stata di recente coniata la figura del giudice fannullone, a cui oggi si vorrebbero addossare le colpe del sistema.

Nel perpetuarsi della stagione delle riforme a costo zero, la ricerca dell'efficienza rischia di portare il sistema ad una rincorsa dei numeri, senza adeguata considerazione della peculiarità della funzione giurisdizionale e della drammatica carenza delle strutture e delle risorse.

È in gioco la dignità della funzione; dignità intesa non come valore auto-referenziale e narcisistico dei magistrati, ma come contrassegno della giurisdizione, il cui esercizio non può essere privato di un sostegno organizzativo reale e tangibile, come da troppi anni ormai avviene.

La dignità della funzione si garantisce - io credo che su questo tutti sono d'accordo - non solo chiedendo ai magistrati di essere più produttivi e preparati, ma anche mettendoli in condizione di lavorare.

Sul tema dei rimedi di fronte alla lentezza dei processi l'Anm non si fa trovare impreparata. Proposte e suggerimenti sono stati elaborati negli anni anche mediante un dialogo costante con il personale amministrativo e le sue rappresentanze sindacali, con l'avvocatura e le sue organizzazioni.

Al riguardo, nell'incontro istituzionale del 28 maggio 2008, abbiamo rappresentato al ministro Alfano la necessità di adottare in tempi rapidi alcune iniziative concrete per restituire funzionalità al sistema, sia per quel che riguarda il settore penale e quello civile, sia per quel che riguarda l'"organizzazione", ferma restando, ovviamente, la necessità di costruire un quadro complessivo e armonico di riforme.

Le nostre richieste sono state meglio dettagliate in apposite schede, che ora sono al vaglio del Ministro.

Sempre in tale occasione, con riferimento al pacchetto sicurezza, abbiamo espresso al Ministro condivisione per gli interventi in tema di circolazione stradale e di accelerazione del processo penale, ma abbiamo espresso le nostre perplessità con riferimento alla proposta di introdurre un delitto di ingresso illegale nel territorio dello Stato, con pena sino a quattro anni di reclusione e arresto obbligatorio in caso di flagranza.

Sul punto, al di là delle valutazioni politico-criminali, abbiamo sottolineato le gravissime disfunzioni per il sistema giudiziario e per il sistema carcerario che deriverebbero da tale previsione. In particolare, nei piccoli uffici dell'Italia meridionale, maggiormente esposti al fenomeno degli ingressi illegali, sarebbe praticamente impossibile celebrare ogni giorno centinaia di udienze di convalida dell'arresto e processi per direttissima. Tutto ciò, senza alcun reale beneficio in termini di effettività delle espulsioni e riduzione del fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Perplessità, inoltre, abbiamo espresso con riferimento all'aggravante comune legata alla condizione di irregolarità dello straniero sul territorio nazionale, che, ove non diversamente calibrata, potrebbe determinare un aumento della pena esclusivamente in ragione della condizione soggettiva del colpevole anche nei casi in cui non si ravvisi alcuna incidenza sul disvalore del fatto, determinando in tal modo un'eventuale incompatibilità con il principio di eguaglianza.

Perplessità abbiamo, infine, espresso con riferimento al decreto-legge varato dal Governo in materia di rifiuti in Campania.

In particolare, ci domandiamo se la previsione di un accentramento di competenza per tutta la Regione sulla Procura di Napoli e di un giudice collegiale per le misure cautelari solo per la Regione Campania e per un tempo limitato possa determinare la costituzione di un giudice straordinario non consentito dal nostro ordinamento.

Siamo consapevoli che la gravità della situazione campana richieda uno sforzo congiunto e consapevole di tutte le istituzioni del territorio e che sia necessario ed urgente intervenire, anche con strumenti eccezionali, che siano però organici al sistema e rispettosi dei principi di legalità.

Ai colleghi napoletani voglio esprimere, in questa sede, il nostro sostegno e la nostra stima per la difficile battaglia che quotidianamente svolgono contro l'illegalità in una situazione di perenne disagio.

4. Il processo penale

Con riferimento al settore penale, le proposte dell'Anm su istituti di natura sostanziale e processuale sono rivolte ai problemi più urgenti della giustizia penale, facendo i conti con le risorse attualmente disponibili.

Le proposte prendono spunti da indicazioni di riforma ampiamente condivise sia nell'ambito della magistratura sia nel ceto forense ed intendono offrire ai cittadini "decisioni nel merito" in tempi ragionevoli, secondo le esplicite indicazioni dell'art. 111 della Carta costituzionale, senza rinunciare alle garanzie.

Pertanto, ragionando in termini di priorità, riteniamo, sul terreno del diritto e del processo penale, quanto mai necessario:

- ripensare complessivamente il sistema della sanzione penale in modo da prevedere una diversa tipologia degli interventi sanzionatori e garantire efficacia e certezza della pena; l'introduzione immediata della "irrilevanza penale del fatto" potrebbe intanto porre rimedio alla ipertrofia del diritto penale;
- restituire centralità al processo di primo grado, luogo nel quale si forma la prova nel contraddittorio, e razionalizzare il sistema delle impugnazioni;
- adottare disposizioni per la razionalizzazione e l'accelerazione del processo (tra cui, in particolare, il sistema delle notifiche, il processo agli irreperibili, il processo contumaciale);
- rivisitare la disciplina della prescrizione, prevedendo regimi differenziati per le varie fasi processuali.

5. Il processo civile

L'Associazione nazionale magistrati ha ripetutamente espresso il proprio parere favorevole per riforme del processo civile, le quali, senza modificare radicalmente l'impianto attuale, siano volte a superare difetti e lacune con gli indispensabili correttivi.

Abbiamo assistito, tuttavia, negli ultimi anni, a interventi che non hanno perseguito una coerente impostazione sul piano sistematico, né sono apparsi caratterizzati da una visione generale dei problemi della giustizia.

Una imponente e disordinata produzione legislativa si è sovrapposta in modo irrazionale, causando incertezze ed instabilità della disciplina processuale ed una ancor più grave precarietà sul piano organizzativo, nonché determinando tra gli operatori una diffusa insoddisfazione, a causa dei continui interventi normativi, i quali, anziché incidere sulle cause dell'emergenza, hanno contribuito a perpetuarla ed a renderla più grave. Un'emergenza su cui pesa, quale fattore non secondario, la stessa inefficienza della pubblica amministrazione. Non si considera abbastanza, ad esempio, che per gestire migliaia e migliaia di controversie in materia di "legge Pinto", le Corti d'Appello e la Corte di cassazione sono oggi costrette ad un ruolo burocratico di mera applicazione di tariffe, esplicando una funzione cui potrebbero assolvere semplici strutture amministrative.

Pertanto, sul piano degli interventi processuali, appare, quindi, urgente un'opera di riordino nella prospettiva dell'unificazione, razionalizzazione, semplificazione e speditezza del processo e precisamente:

- rivitalizzare il processo del lavoro e semplificare/ridurre gli altri riti processuali;
- rimodulare il rito ordinario a seconda della complessità/semplificata della controversia;
- revisionare il sistema delle impugnazioni e, in particolare, del processo di appello;
- adottare strumenti volti a contrastare l'uso dilatorio e gli abusi del processo;
- incentivare sedi conciliative e strumenti di composizione/mediazione dei conflitti.

6. L'organizzazione

L'organizzazione degli uffici è un profilo essenziale e prioritario per la giustizia civile e penale. Al di là delle modifiche processuali, appare, pertanto, indispensabile realizzare sul piano organizzativo sinergie tra giudici e strutture, in una prospettiva che vada al di là dell'ufficio del giudice, ma realizzi un ufficio per il "giusto processo".

Inoltre, sul versante dell'organizzazione, la magistratura associata ritiene non più differibile un complessivo intervento anche sulla geografia giudiziaria. Sul punto, appaiono particolarmente rilevanti le conclusioni raggiunte, alla fine del 2007, dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica (Ctfp), laddove è stato affermato che le inefficienze del sistema-giustizia determinano gravi costi sociali - in termini di mancato servizio alla collettività - ed economici rispetto alla necessità di certezza giuridica dello stesso sistema economico nel suo complesso.

Pertanto, anche sotto gli indicati profili, appare necessario:

- razionalizzare le piante organiche e la geografia giudiziaria; ridurre gli uffici del giudice di pace; accorpate i piccoli Tribunali, secondo le linee di un progetto già elaborato dall'Associazione;
- riorganizzare il processo, unitamente alla riqualificazione del personale amministrativo; sviluppare l'applicazione degli strumenti informatici in tutte le fasi processuali, a cominciare dall'introduzione della posta elettronica certificata; solo in questo contesto sarà possibile l'adozione di misure organizzative idonee a garantire che ogni magistrato possa gestire, nell'ambito della sua responsabilità, un carico sostenibile di lavoro;
- riorganizzare il servizio volto al recupero di pene pecuniarie e spese da destinare al funzionamento del servizio giustizia, con significativo beneficio per il bilancio dello Stato;
- riordinare la magistratura onoraria in modo conforme all'assetto costituzionale, nel quale prevedere anche una limitata redistribuzione delle competenze dal giudice professionale al giudice di pace.

Ci auguriamo ed auspichiamo che, su tutti i temi dell'organizzazione, si riveli utile e proficuo il confronto con l'avvocatura, il cui ingresso nei Consigli giudiziari - insieme ai rappresentanti dell'università - salutiamo con piacere e fiducia nel rispetto del loro indispensabile apporto all'affermazione dei diritti.

7. Il giudice nella tutela multilivello dei diritti

L'art. 11 della Costituzione stabilisce, tra l'altro, che l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni»: questa disposizione, come più volte ribadito dalla nostra Corte costituzionale, ha permesso di riconoscere alle norme comunitarie efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento.

Il nostro sistema giuridico non è quello interno, ma quello interno “*più* quello comunitario” o meglio quello interno in quanto compatibile con quello comunitario; il che impone a tutte le istituzioni nazionali, al legislatore ma anche ai giudici, di adottare, nell'ambito delle proprie competenze, i provvedimenti necessari all'attuazione dell'obbligo di collaborazione sancito dall'art. 10 del Trattato dell'Unione europea per il perseguimento dei risultati giuridici voluti dal diritto sovranazionale.

Come osservato dal giudice delle leggi nell'ordinanza del 15 aprile 2008 n. 03 che, per la prima volta, ha rimesso una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia - e che ha così evidenziato la straordinarietà dello strumento previsto dall'art. 234 del Trattato, come mezzo di integrazione indi-

spensabile nei rapporti fra ordinamento interno ed ordinamento comunitario - con la sottoscrizione dei Trattati di Roma, l'Italia è entrata a far parte di un sistema giuridico di nuovo genere, autonomo ma integrato con quello interno. Di questa realtà non può che prendersi atto nell'attività politica, così come in quella legislativa.

E di questa realtà sono fortemente consapevoli i giudici che hanno realizzato che il dialogo tra le Corti assume un ruolo determinante nel perseguimento di un processo costituzionale di integrazione fra gli Stati membri.

Da un lato, quindi, c'è l'obbligo per il legislatore di adeguare normativamente l'ordinamento interno a quello comunitario, per le ipotesi in cui le norme sovranazionali non siano dotate di efficacia diretta e richiedano, quindi, l'intervento legislativo; dall'altro lato, c'è l'obbligo del giudice diretto ad interpretare (il più possibile) le disposizioni nazionali in conformità con le finalità perseguite in sede comunitaria.

D'altro canto, anche le disposizioni sui diritti fondamentali contenute nella Cedu fanno parte dei principi generali di cui la Corte di Giustizia garantisce l'osservanza: è certo che, al di là di ogni *querelle* sulla diversa forza dell'ordinamento comunitario e di quello convenzionale - rispetto al quale il Trattato di Lisbona ha previsto l'adesione dell'Ue - i giudici nazionali sono chiamati a confrontarsi con una legislazione europea spesso sovraordinata, che sono tenuti ad interpretare ed applicare.

La ricostruzione di un sistema giudiziario moderno per il nostro Paese passa attraverso l'adeguamento agli standard europei, che rappresentano un punto di riferimento imprescindibile per coniugare la lotta alla criminalità con la tutela dei diritti fondamentali.

Tuttavia, il nostro Paese si trova in grande ritardo nella definizione e, talora, nella stessa predisposizione delle procedure di ratifica ed attuazione di numerosi strumenti normativi europei ed internazionali in materia penale.

Si tratta di una situazione che, da un lato, rischia di comprometterne la credibilità e l'immagine nell'ambito dei più importanti consessi internazionali ed europei (Onu, Consiglio d'Europa, Ue), dall'altro appare pericolosa per la stessa "effettività" della collaborazione - soprattutto investigativa - che le nostre autorità giudiziarie sono chiamate ad offrire nella gestione dei sempre più frequenti rapporti con le omologhe autorità di altri Paesi - europei ed extraeuropei - al fine di contrastare le emergenti forme di manifestazione di una criminalità organizzata ormai di dimensione "transnazionale", se non, addirittura, "globale" (terrorismo internazionale, riciclaggio, criminalità economico-finanziaria, tratta degli esseri umani, ecc.).

Nonostante gli sforzi di recente intrapresi con il varo della Legge comunitaria 2007 (l. 25 febbraio 2008 n. 34) - i cui artt. 28-32 contengono una dettagliata delega al Governo per l'attuazione di alcune rilevanti Decisioni

quadro adottate dal Consiglio dell'Unione europea in materia di corruzione nel settore privato, reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie, confisca di beni e proventi di reato, blocco dei beni e sequestro probatorio (delega da esercitare entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore della legge) - il catalogo degli strumenti normativi internazionali ed europei già sottoscritti dal nostro Governo, ma ancora da recepire o da ratificare con leggi interne di "adeguamento" del sistema, appare, purtroppo, assai ampio.

È opportuno, dunque, segnalarne alcuni, qui di seguito, tra i più rilevanti, per contenuto e finalità:

- Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Ue, che semplifica e rende più efficaci le formalità e le procedure inerenti alle richieste di assistenza giudiziaria, introducendo forme e tecniche specifiche di collaborazione "rafforzata" con le autorità giudiziarie degli altri Paesi europei (ad esempio, audizioni mediante videoconferenza e teleconferenza, squadre investigative comuni, intercettazioni di telecomunicazioni, operazioni di infiltrazione e consegne sorvegliate, ecc.). Il nostro Stato è tra i pochi, nell'ambito dell'Ue, a non averla ancora ratificata, nonostante la Convenzione sia entrata in vigore dal 23 agosto 2005;

- Protocollo del 16 ottobre 2001 alla Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000, volto ad agevolare le richieste di informazioni sui conti correnti bancari e sulle operazioni bancarie, introducendo ulteriori e specifiche misure ai fini della lotta contro la criminalità organizzata, il riciclaggio del denaro e la criminalità finanziaria (la cui ratifica sarebbe dovuta avvenire contestualmente alla Convenzione del 29 maggio 2000 e, comunque, in tempi estremamente rapidi, già entro la fine del 2002, secondo l'auspicio formulato dai Ministri della Giustizia nelle conclusioni adottate all'esito del Consiglio congiunto Gai-Ecofin di Lussemburgo del 16 ottobre 2001);

- Il Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, firmato a Strasburgo l'8 novembre 2001, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2004, *dall'Italia neanche sottoscritto*, che riprende nel più vasto ambito territoriale del Consiglio d'Europa le importanti innovazioni introdotte dalla su citata Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 nel più ristretto ambito dell'Ue;

- Decisione quadro 2006/783/Gai del Consiglio dell'Unione europea, del 6 ottobre 2006, relativa all'applicazione del reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca dei proventi di reato, che mira a realizzare un efficace ed uniforme contrasto sul territorio europeo della formazione dei profitti economici della criminalità organizzata (il cui termine di attuazione negli ordinamenti degli Stati membri è fissato allo scadere della data ultimativa del 24 novembre 2008, dovendosi tener conto, peraltro, a tale riguardo,

dell'indispensabile esigenza di coordinamento di tale strumento con la connessa Decisione quadro sulla confisca di beni del 24 febbraio 2005, oggetto di un'articolata delega al Governo, secondo la su citata legge comunitaria 2007);

- Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 13 giugno 2002, relativa alle squadre investigative comuni 2002/465/Gai, che mira ad introdurre nei vari ordinamenti interni uno strumento di collaborazione giuridicamente vincolante, da applicare nelle indagini congiunte in materia di criminalità organizzata e, soprattutto, in materia di traffico di stupefacenti, terrorismo e tratta degli esseri umani (il termine per conformarsi alle relative disposizioni normative è ormai scaduto il 2 gennaio 2003). A tale riguardo, un ddl di iniziativa governativa (S 1271) è stato presentato al Senato della Repubblica durante la passata legislatura, il 26 gennaio 2007, al fine di garantire il rispetto degli obblighi assunti dal nostro Paese nei numerosi accordi e convenzioni internazionali che, oltre alla Decisione quadro sopra citata, prevedono tale istituto;

- Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, controllo, sequestro e confisca dei proventi del reato e sul finanziamento del terrorismo internazionale, adottata dai Paesi membri del Consiglio d'Europa a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1° maggio 2008, che aggiorna ed estende gli obiettivi già fissati nella precedente Convenzione dell'8 novembre 1990, allargando al finanziamento del terrorismo l'applicazione dell'ampio ed articolato dispositivo di contrasto previsto per il riciclaggio, in tema di assistenza giudiziaria, monitoraggio delle transazioni bancarie e potenziamento delle tecniche investigative speciali e delle misure cautelari reali;

- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1° giugno 2007. Sia lo strumento convenzionale in oggetto che quello citato nel punto che precede non sono stati ancora ratificati dal nostro Paese, anche se per quest'ultima Convenzione, durante la XV legislatura, è stato presentato dal Governo un ddl di ratifica contenente norme di adeguamento interno (S. n. 1799);

- Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro il traffico di esseri umani, firmata a Varsavia il 16 maggio 2005 ed entrata in vigore il 1° febbraio 2008, ma dall'Italia non ancora ratificata, nonostante abbia introdotto strumenti importanti di prevenzione e contrasto del fenomeno in tutte le sue forme, a livello nazionale e internazionale, siano esse legate o meno alla criminalità organizzata. Il principale valore aggiunto dello strumento è l'adozione di una prospettiva fondata sui diritti dell'uomo, con una speciale attenzione rivolta alle esigenze di protezione delle vittime;

- Convenzione penale sulla corruzione, adottata dai Paesi membri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 27 gennaio 1999 ed entrata in vigore il 1° luglio 2002. *L'Italia è tra i pochissimi Paesi membri a non averla ancora ratificata*. La Convenzione incide sulle varie manifestazioni del fenomeno corruttivo, anche nel settore privato, introducendo mirati obblighi di penalizzazione anche delle condotte connesse (traffico d'influenza, riciclaggio dei proventi dei reati di corruzione, violazioni in materia contabile, ecc.) e rafforzando i relativi strumenti di cooperazione giudiziaria. Nel corso della passata legislatura, è stato presentato alla Camera dei deputati un ddl di ratifica ed esecuzione di iniziativa governativa (C. n. 3286);

- Convenzione Onu contro la corruzione (c.d. Convenzione di Merida), aperta alla firma il 9 dicembre 2003 ed entrata internazionalmente in vigore il 14 dicembre 2005. La Convenzione delinea un quadro "globale" di disciplina del fenomeno corruttivo, in tutte le sue forme, puntando a realizzare i seguenti obiettivi: 1) promuovere e rafforzare le misure di prevenzione e contrasto della corruzione, coinvolgendo anche le strutture della società civile e le organizzazioni non governative; 2) promuovere ed agevolare la cooperazione internazionale e l'assistenza tecnica; 3) promuovere l'integrità e la gestione adeguata delle procedure amministrative e dei beni pubblici. Estremamente importante la previsione di misure di *asset recovery*, ossia di recupero dei beni che rappresentano il provento o lo strumento dei reati di corruzione. Lo strumento non è stato ancora ratificato dal nostro Paese, anche se durante la XV legislatura, il 13 giugno 2007, è stato presentato alla Camera dei deputati un ddl di ratifica ed esecuzione di iniziativa governativa (C. n. 2783).

A tale riguardo, potrebbe rivelarsi opportuna l'istituzione di una specifica Commissione ministeriale, al fine di velocizzare e coordinare i lavori per la predisposizione e la messa a punto delle norme di ratifica e adeguamento dei numerosi strumenti convenzionali ora citati, nonché di quelli in corso di negoziazione ai quali il nostro Paese riterrà di aderire.

Per quanto attiene all'adeguamento del nostro sistema alle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo, un obiettivo di centrale importanza è costituito dalla predisposizione di uno strumento che consenta la riapertura dei processi nei quali siano state riscontrate dalla Corte gravi violazioni dei diritti protetti dalla Convenzione di Roma.

La mancanza di un tale strumento è evidenziata con chiarezza da alcune note vicende giudiziarie, che, negli anni passati, sono divenute un simbolo del grave ritardo del nostro ordinamento nel conformarsi agli obblighi riparatori conseguenti alla constatazione di una violazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Questa valenza emblematica si è manifestata con forza, anzitutto, sul piano internazionale: con varie risoluzioni *ad interim*, infatti, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha sollecitato lo Stato italiano all'adozione di misure, tanto individuali che generali, in grado di garantire la riapertura del processo.

A livello nazionale, non hanno però avuto esito positivo le numerose iniziative di riforma legislativa avviate in tale direzione.

Nella recentissima sentenza n. 129 del 30 aprile 2008, la Corte costituzionale ha rivolto al legislatore «un pressante invito ad adottare i provvedimenti ritenuti più idonei, per consentire all'ordinamento di adeguarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo che abbiano riscontrato, nei processi penali, violazioni ai principi sanciti dall'art. 6 della Cedu».

8. I giovani magistrati

Fare questo mestiere, in certe zone del Paese, è molto difficile, in alcune regioni è anche molto rischioso: le tanto discusse sedi disagiate esistono veramente, sul territorio, non solo nelle leggi e nelle circolari, sono lì, in quelle regioni dominate dalla criminalità, dove i magistrati sono sovraesposti e spesso sono chiamati a operare in ambienti difficili.

Nell'attuale momento storico che vive la magistratura, non si può non riconoscere una nuova centralità al significato dell'essere giovani magistrati, che spesso vengono destinati proprio in queste sedi, in realtà territoriali nuove e lontane da casa.

E l'azione associativa deve sapere realmente rappresentare le problematiche concrete dei giovani colleghi nel quotidiano svolgimento delle funzioni e, quindi, deve essere attenta alle assegnazioni non trasparenti, ai dirigenti autoritari, alle prassi, alle organizzazioni inefficienti degli uffici che conducono a lungaggini processuali, alle regole che determinano i trasferimenti, nonché alla questione retributiva.

Sul punto, mi pare doveroso rilevare che, a fronte delle nuove disposizioni dell'ordinamento in materia di accesso alla carriera, di controlli più incisivi e ravvicinati di valutazione, di maggiori oneri di responsabilità, di innumerevoli incombenze di aggiornamento, nessuna adesione vi è stata delle ripetute istanze dell'Anm per pervenire ad una rimodulazione della carriera economica dei magistrati, anche per attenuare le eccessive ed inaccettabili differenze retributive che oggi si riscontrano nelle carriere dei magistrati ordinari più giovani rispetto ai colleghi di anzianità omogenea delle altre magistrature.

I giovani magistrati che sono stati chiamati in prima nomina a svolgere le funzioni di giudici e pm hanno saputo, spesso, fornire un prezioso contributo agli uffici ai quali sono stati destinati.

Ma oggi, anche in questa sede, non possiamo fare a meno di segnalare che il recente art. 2, co. 4 della l. 30 luglio 2007, n. 111 ha introdotto il divieto assoluto di destinare i magistrati, al termine del tirocinio, a funzioni requirenti o giudicanti monocratiche penali.

Tale previsione rischia di condurre in tempi brevissimi ad una situazione drammatica: in molti uffici meridionali della Procura della Repubblica, che da sempre si reggono su un organico composto in massima parte, se non esclusivamente, proprio da magistrati di prima nomina, si andrà rapidamente incontro alla totale assenza di magistrati, alla paralisi, ad uffici fantasma che non solo non saranno in grado di fronteggiare la criminalità organizzata, ma neanche di assolvere agli elementari compiti che ogni cittadino si attende da un ufficio di Procura in un Paese civile: non avremo la possibilità di processare il violentatore, il rapinatore, il pedofilo, non avremo la possibilità di assicurare un presidio minimo di giustizia in tante fette del territorio dello Stato. Tutto ciò dimenticando che in quelle stesse sedi vi sono magistrati che sono stati assegnati in veste di uditori e sulle cui spalle rimarrebbe il peso di uffici sguarniti. Certo ciò introduce il difficile tema della mobilità dei magistrati e della revisione delle circoscrizioni!

9. Un progetto per la giustizia

Concludo richiamando gli impegni sui quali si fonda la Giunta che ho l'onore di presiedere, contenuti nel documento approvato il 23 aprile 2008: la difesa intransigente dei principi costituzionali posti a garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza dei magistrati giudicanti e del pubblico ministero. In particolare, l'unità dell'ordine giudiziario, pur nella distinzione delle funzioni e il mantenimento in capo al Consiglio superiore della magistratura delle competenze assegnate dalla Costituzione, tra cui quella in materia di giurisdizione disciplinare.

La contrarietà dell'Associazione a nuovi interventi in materia di ordinamento giudiziario, da valutare solo all'esito della fase di attuazione e sperimentazione della riforma in corso.

L'impegno per l'attuazione delle riforme necessarie a restituire efficacia e funzionalità al sistema giudiziario.

Un "Progetto per la giustizia" è il titolo che abbiamo scelto di dare al nostro Congresso.

Le relazioni dei segretari dei gruppi associativi che seguiranno e gli interventi dei congressisti dei prossimi giorni saranno l'espressione del dibattito nella magistratura.

Per la realizzazione di questo progetto, l'Associazione nazionale magistrati è pronta a fornire tutto il contributo di esperienza e di elaborazione culturale che scaturisce dal quotidiano esercizio della giurisdizione per avviare finalmente una vera riforma della giustizia che i cittadini esigono più di una ulteriore riforma della magistratura.

La sfida della modernità che intendiamo affrontare non può farci dimenticare il nostro passato e soprattutto non può farci dimenticare i nostri valori morali, che, unitamente ai valori costituzionali, costituiscono il patrimonio della nostra Associazione.

Oggi, come espressione di un rinnovamento generazionale, mi sono trovato io a dover svolgere questa relazione; ed il mio pensiero in questi giorni è spesso andato ad un mio coetaneo, il quale, una mattina di circa diciotto anni orsono, mentre si recava con la propria automobile a svolgere il mestiere di magistrato, in una terra difficile, veniva barbaramente ucciso dalla mafia. A Rosario Livatino e a tutti i colleghi caduti per causa di servizio nell'espletamento delle loro funzioni, tra cui permettetemi di ricordare mio padre Rocco, in questo momento voglio rivolgere il mio pensiero, come espressione di magistrati che hanno dedicato la loro vita alle istituzioni democratiche, combattendo l'illegalità a difesa dei diritti e che per tutti noi devono rimanere un modello indelebile.

I presidenti e i segretari generali dell'Anm dal 1946 al 2009

Anno	Presidente	Segretario generale
1946	Emanuele Piga	
1947	Gaetano Miraulo	Luigi Pepe
1948	Ernesto Battaglini	
1949	Ernesto Battaglini	Vincenzo Chieppa
1952	Ernesto Battaglini	
1954	Ernesto Battaglini	Pietro Pascalino
1956	Vincenzo Chieppa	Pietro Pascalino
1958	Vincenzo Chieppa	Corrado Gentile
1960	Vincenzo Chieppa	Paolo Glinni
1962	Ugo Guarnera	Luigi Silocchi
1964	Mario Berruti	Luigi Silocchi
1966	Nicola Serra	Salvatore Giallombardo
1967	Nicola Serra	Salvatore Giallombardo
1968	Mario Barone	Angelo Quiligotti
1969	Mario Barone	Luigi De Marco
1969	Pasquale Principe	Guido Cucco
1970	Pasquale Principe	Guido Cucco
1970	Nicola Serra	Angelo Quiligotti
1972	Nicola Serra	Armando Olivares
1973	Nicola Serra	Armando Olivares
1974	Corrado Ruggiero	Armando Olivares
1975	Corrado Ruggiero	Armando Olivares
1976	Corrado Ruggiero	Armando Olivares
1977	Salvatore Buffoni	Vittorio Mele
1980	Adolfo Beria di Argentine	Umberto Marconi
1980	Adolfo Beria di Argentine	Salvatore Senese
1982	Adolfo Beria di Argentine	Elena Paciotti

1982	Giuseppe La Monaca	Adolfo Beria di Argentine
1983	Enrico Ferri	Francesco Marzachi
1984	Alessandro Criscuolo	Enrico Ferri
1986	Adolfo Beria di Argentine	Enrico Ferri
1987	Alessandro Criscuolo	Guido Vidiri
1988	Raffaele Bertoni	Edmondo Bruti Liberati
1991	Giacomo Caliendo	Mario Cicala
1992	Mario Cicala	Franco Ippolito
1994	Elena Paciotti	Marcello Maddalena
1995	Antonio Germano Abbate	Edmondo Bruti Liberati
1996	Elena Paciotti	Wladimiro De Nunzio
1998	Mario Almerighi	Paolo Giordano
1998	Francesco Castellano	Paolo Giordano
1999	Antonio Martone	Mario Cicala
1999	Mario Cicala	Claudio Castelli
2000	Giuseppe Gennaro	Francesco Lo Voi
2000	Antonio Patrono	Lucio Aschettino
2002	Edmondo Bruti Liberati	Carlo Fucci
2003	Edmondo Bruti Liberati	Carlo Fucci
2005	Ciro Riviezzo	Antonio Patrono
2006	Giuseppe Gennaro	Nello Rossi
2007	Simone Luerti	Luca Palamara
2008	Luca Palamara	Giuseppe Cascini