

Riunione del Comitato Direttivo Centrale dell'Anm

06-07 novembre 2021

Relazione introduttiva del Segretario Generale Salvatore Casciaro

1. Il 15 ottobre si è tenuto a Roma il convegno Le Ragioni del Diritto organizzato dall'ANM. Giuristi insigni e accademici riuniti per discutere delle iniziative referendarie e, al contempo, evento di presentazione della nuova veste editoriale della Rivista online "La Magistratura", la quale iniziò le sue pubblicazioni nel settembre 1909.

L'idea che non muore era il titolo di uno storico editoriale pubblicato sulla Rivista il 15 gennaio 1926, presumibilmente ascrivibile alla penna di Vincenzo Chieppa all'epoca segretario generale dell'ANM. Una professione di amore per l'Associazione, definita in quel toccante articolo "vegeta e assetata di vita", parte integrante "della nostra persona, legata a noi fibra a fibra", costretta a morire per l'approvazione della legge sui sindacati del regime fascista, lasciando intatta "l'eredità morale racchiusa in una sola parola: l'indipendenza della magistratura, come base d'indipendenza della giustizia".

A noi, oggi, il compito di rinvigorire quell'idea anche attraverso il lavoro della Rivista, consapevoli dell'importanza che riveste nella valorizzazione del ruolo dell'ANM che, lungi da coltivare corporativismo autoreferenziale, è chiamata (e sono le parole del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nella lettera inviata in occasione della presentazione dell'iniziativa editoriale del Commentario della Magistratura) a promuovere e sostenere il dialogo autentico della Magistratura ordinaria con le istituzioni e con la società.

2. Il 26 ottobre scorso una delegazione della Giunta esecutiva centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, composta dalla Vicepresidente Alessandra Maddalena, dalle componenti Emilia Di Palma e Cecilia Bernardo e da me, ha incontrato la Ministra Marta Cartabia per discutere degli aspetti problematici dell'attuale sistema elettorale del CSM e dei possibili correttivi.

Nel dare atto della varietà di opinioni delle componenti associative, tra le quali vi è chi propugna come solo rimedio idoneo il ricorso al sorteggio, si è evidenziato che nella decisione 19/20 settembre 2020 dell'assemblea generale, definita supremo organo deliberante dell'Associazione all'art. 13 dello Statuto, l'ANM ha espresso "...netta contrarietà a qualsiasi utilizzo del sistema del sorteggio", orientando la sua preferenza per un sistema elettorale che "contenga elementi di proporzionalità", garantisca la rappresentanza di genere e la scelta tra una ampia pluralità di candidati, di sicura autorevolezza e caratura etica, evitandone "la concentrazione in pochi grandi centri". Quale che fosse la partecipazione dei soci a quella assise, il deliberato resta vincolante per il Comitato direttivo che è tenuto (art. 30 lett. c) dello Statuto) a uniformarsi alle decisioni dell'Assemblea generale.

3. Forte di tale convincimento, la delegazione dell'ANM ha espresso apprezzamento per una ripartizione in macro-collegi elettorali plurinominali che supererebbe la distorsione del collegio unico nazionale senza cadere nelle derive localistiche dei micro-collegi a base distrettuale del ddl Bonafede (AC 2681, recante "Deleghe al Governo per riforma dell'ordinamento giudiziario"). Tale opzione, per la componente proporzionale insita al collegio plurinomiale, sarebbe infatti in sintonia con il deliberato assembleare indicato. Si è aggiunto che il sistema del ballottaggio (o doppio turno di votazione), tratteggiato nel ddl Bonafede, potrebbe divenire terreno fertile per alleanze elettorali ed esalterebbe il peso dei gruppi associativi correndo così il rischio di vanificare i pur commendevoli propositi sottesi all'intervento riformatore.

4. Siamo consapevoli, ed è convincimento espresso anche dalla Ministra Cartabia, che nessuna riforma del sistema elettorale del CSM può risolvere il problema del correntismo il cui superamento impone di proseguire nel cammino di rigenerazione culturale intrapreso e di individuare nuove regole per la selezione dei dirigenti degli uffici giudiziari. Ma è essenziale, in vista delle elezioni consiliari del luglio 2022, completare la cornice delle riforme con questo fondamentale tassello per restituire autorevolezza all'Organo di autogoverno ed eliminare le storture del passato: ricorderete che, nella consiliatura 2018-2022, erano stati proposti al corpo elettorale, nel collegio nazionale requirente, quattro candidati per altrettanti seggi da assegnare.

5. A riguardo, non essendo state ancora enunciate le direttrici della riforma del sistema elettorale, dovremo misurarci con i testi noti costituiti dal ddl Bonafede (AC 2681), all'esame della Camera dei deputati, e dalla relazione della Commissione Luciani. Quest'ultima, nell'escludere l'utilizzazione dello strumento del sorteggio e del rinnovo parziale (o modulare), per lo meno a Costituzione invariata, ha orientato la sua scelta, in un contesto di aumento a 20 del numero dei componenti togati in Consiglio, per il voto singolo trasferibile (VST), essenzialmente di tipo proporzionale, già proposto alla fine del 1996 dalla commissione Balboni.

6. La Commissione ANM sul "Sistema elettorale CSM", all'esito di studio approfondito, ha mosso a larga maggioranza motivate censure al VST ed ha osservato che il meccanismo del trasferimento delle preferenze in eccesso dei candidati eletti consentirebbe di eliminare il "voto disperso", integrante oggi il principale assillo dei gruppi associativi, e di consolidarne il potere attraverso alleanze elettorali che si gioverebbero del sistema delle preferenze multiple. E' un profilo su cui siamo chiamati a confrontarci. Certo, si potrà obiettare che quella commissione di studio non rispecchia la composizione del Comitato direttivo e non esprime perciò il punto di vista dell'ANM, ma resta la necessità di misurarci con le riflessioni contenute in quella relazione che ha insinuato dubbi sulla capacità del VST di valorizzare realmente il potere di scelta dell'elettore e di assicurare rappresentanza in consiglio a tutte le sensibilità culturali dell'associazionismo giudiziario.

7. Se la riforma ordinamentale e del sistema elettorale sono in via di elaborazione, possiamo più compiutamente confrontarci con quella del processo civile, di cui sono noti gli emendamenti approvati al Senato il 21 settembre scorso ed a breve all'esame della Camera dei deputati (AC 3289). Si interviene per l'ennesima volta sul rito, utilizzando un sistema di decadenze e preclusioni con una scansione di memorie che precedono l'udienza di comparizione delle parti e che ricorda il vecchio processo societario, il quale non ebbe a dare buona prova di sé. Ci si concentra sulla fase introduttiva del giudizio, i cui termini a comparire saranno oltremodo dilatati, e non sul vero problema per la celerità dei giudizi costituito, come rettamente evidenzia la relazione della Commissione Luiso, dal momento decisionale.

8. Nell'immediato, le modifiche sul rito producono, con le difficoltà interpretative legate alla disciplina transitoria, inevitabili rallentamenti, sicché, ove non essenziali e di sicuro impatto sul processo, sarebbe preferibile soffermarsi a ponderarle.

Se alcune di esse meritano di essere guardate con favore, altre potrebbero invece rallentare l'iter dei processi.

9. La previsione dell'ordinanza provvisoria di accoglimento o di rigetto potrebbe rivelarsi, in astratto, una felice innovazione; se non fosse che, anziché mutuare lo schema dell'art. 423 c.p.c. (che consente nel rito del lavoro la revoca del provvedimento anticipatorio solo con la statuizione finale), si viene a predisporre una modalità di impugnazione mediante reclamo ex art. 669-terdecies c.p.c. che appesantirà il processo e darà adito a problemi organizzativi per via delle situazioni di incompatibilità indotte dall'eventuale accoglimento dell'impugnazione: si rischia di mettere in difficoltà soprattutto i piccoli uffici giudiziari e di determinare una dispersione di risorse con più magistrati impegnati nello studio degli stessi fascicoli.

10. Lo schema del procedimento ordinario, come ridisegnato dagli emendamenti governativi, con preclusioni anche istruttorie volte ad assicurare l'immediata definizione del thema decidendum e probandum, si presenta come un inutile duplicato del procedimento semplificato di cognizione il quale ricalca, a sua volta, il vecchio procedimento sommario di cognizione.

11. Viene reintrodotta la figura del consigliere istruttore in appello, con un intervento in netta controtendenza rispetto ai principi di concentrazione, semplificazione delle forme processuali e collegialità piena. Com'è noto, la dicotomia giudice istruttore-collegio è stata in passato ritenuta fonte di gravi ed ingiustificati ritardi, come già scrivevano Modestino Acone e Nicolò Lipari nel 1990, relazionando alla Commissione giustizia del Senato, donde la rinnovata preoccupazione, sollevata da autorevoli dirigenti di uffici giudiziari, che la riproposizione di un tale modello possa inutilmente sovraccaricare l'iter processuale in molte corti d'appello già oberate.

12. Quanto al rinvio pregiudiziale in Cassazione, e in disparte ogni considerazione in termini di possibile aggravio di quell'ufficio giudiziario, si prevede (e la soluzione è stata sottoposta a critiche anche nella delibera CSM del 15.9.2021) la sospensione necessaria

dell'intero giudizio dinanzi al giudice a quo e non della singola questione o domanda interessata dal quesito di diritto rivolto in funzione nomofilattica al primo presidente della Corte di cassazione.

13. Osservazioni, queste, che riflettono (a ben vedere) il vasto dibattito sviluppatosi tra gli operatori, tutti concordi nel ritenere che la ricetta per accelerare i tempi dei processi civili non sia tanto racchiusa nelle novelle del rito, ma forse, e più pragmaticamente, nel potenziamento delle risorse, rendendole adeguate al bisogno del pubblico servizio, coprendo in special modo gli organici dei magistrati e del personale amministrativo fino a renderli idonei a fronteggiare l'ingente mole del contenzioso. Senza tali imprescindibili interventi difficile sarà centrare gli obiettivi richiesti per l'accesso ai fondi del Next Generation EU.

14. Vero è che la legge n. 147 del 21 ottobre 2021, che ha convertito il decreto legge n.118 in tema di misure urgenti per la crisi di impresa e il risanamento aziendale, ha autorizzato ora l'indizione di un concorso per il reclutamento di ben cinquecento magistrati (l'ultimo bando di concorso risaliva infatti al DM 29 ottobre 2019).

Se va vista con grande favore tale iniziativa, deve al contempo sottolinearsi che si tratta di un intervento slegato dalle tempistiche del Recovery, posto che i vincitori del concorso da bandire, destinati a colmare in parte le rilevanti scoperture, saranno immessi in servizio non prima del 2025. E ciò mentre gli obiettivi di drastica riduzione dei tempi dei processi civili dovranno imperiosamente essere raggiunti, con le risorse ora disponibili, già entro la fine del 2024.

15. Ben s'intende allora come le attese in ordine all'accelerazione dei tempi di definizione (c.d. disposition time) si concentrino tutte sull'Ufficio del processo e sull'impiego a tempo determinato di 16.500 giovani laureati che andranno a comporre lo staff del giudice, ma che sono privi di esperienza professionale e il cui proficuo utilizzo presupporrà una formazione sul campo. Non sarebbe realistico pensare, a queste condizioni, che rivitalizzando la struttura dell'Ufficio del processo si possa conseguire l'obiettivo storico della riduzione del 40% dei tempi dei processi civili.

16. Tale sforzo organizzativo (apprezzabile, certo) andrebbe per lo meno affiancato con un serio progetto di revisione delle piante organiche e delle circoscrizioni giudiziarie, e

ciò per ripensare globalmente in termini di maggiore funzionalità ed equità alla dislocazione delle risorse umane e materiali del settore giustizia.

17. Consentitemi prima di concludere di congratularmi per lo splendido lavoro della Commissione Educazione e Legalità dell'ANM che martedì scorso ha presentato alla Ministra Cartabia i tanti progetti in cantiere, tra cui quello, ambizioso e visionario, della Scuola della Legalità.

Un plauso va anche al nostro efficientissimo Ufficio sindacale, la cui ultima fatica è il bel documento intitolato Vademecum retributivo e previdenziale del magistrato ordinario in tirocinio.

Grazie e buon lavoro!