



Riflessioni per una candidatura

(elezioni suppletive del CSM indette per il 6 e 7 ottobre 2019)

Abstract

1. *La magistratura è al servizio di ogni cittadino, al quale interessa potere avere fiducia nella magistratura, in una magistratura in carne e ossa che sia specchio fedele della magistratura disegnata nelle norme della Costituzione.*
2. *L'affermazione del diritto e il contrasto all'arbitrio reclamano solidità, trasparenza e indipendenza in chi esercita funzioni giudicanti e requirenti. Autonomia, indipendenza, imparzialità non costituiscono concetti astratti, ma principi che, conquistati a fatica in un non breve percorso storico, contrassegnato da sacrifici individuali e dall'impegno di gruppi associati, non devono darsi per scontati né diventare alibi per derive corporative.*
3. *Sarebbe irrealistico immaginare l'eliminazione dei gruppi associati, che andarono a costituirsi a partire dagli anni '50; la loro traccia è ormai impressa nella storia della magistratura. I gruppi continuano nel presente e continueranno nel futuro a farsi interpreti delle diverse sensibilità accolte nelle coscienze e nelle culture diverse di ciascun magistrato sino all'ipotesi estrema, rispettabile (seppure personalmente non condivisa) della loro soppressione; posizione quest'ultima, che, in quanto riconducibile a una pluralità di soggetti, si rende progetto comune e, inevitabilmente, diventa generativa di un gruppo, quand'anche lo si declini come "proposta controcorrente".*
4. *Benché attualmente attraversati tutti da forti criticità interne politiche e valoriali, di cui è auspicabile un rapido recupero, gruppi e schieramenti di diversa impostazione sono, comunque, fattori imprescindibili, all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura (organo di rappresentanza del potere giudiziario nei rapporti con gli altri poteri dello Stato e di sicuro rilievo costituzionale, le cui funzioni coinvolgono sofisticate questioni d'ordine tecnico e politico), garantendo unità e respiro democratico. Ciò che assume importanza nell'organo di autogoverno non è la formazione di maggioranze forti e stabili, ma, al contrario, il confronto tra posizioni diverse e la rappresentanza di formazioni associate con radicamento diffuso e non strettamente localistico. E' la forza dei gruppi associati il necessario presidio contro arbitri e prevaricazioni, risultato di accordi individuali e trasversali che si formano di nascosto, talvolta all'interno dei gruppi stessi in tradimento dei loro stessi iscritti come già accaduto, accade e accadrà: tutti i magistrati hanno il dovere di vigilare e di trarne conclusioni coerenti, anche chi ha la responsabilità di un gruppo associato ha il compito di prevenirne la formazione, prestando attenzione, ad esempio, a repentini cambi di bandiera dettati da interessi personali e non da ragioni di dissenso ideale. Vi è, d'altra parte, l'esigenza di scongiurare straripamenti e condizionamenti sulla volontà consiliare derivante da un eccessivo peso dell'appartenenza a un gruppo associato. Come già segnalato in una risoluzione del CSM del 7 settembre 2016, sarebbe auspicabile una riforma volta a "favorire un rapporto meno rigido tra componente associativa ed eletto, da un lato e, dall'altro, ad aumentare il ventaglio di scelte dell'elettore", avviando una riflessione sul meccanismo del c.d. voto singolo trasferibile, secondo il quale "in collegi plurinominali si presentano liste (con alternanze di genere) e l'elettore può indicare in ordine decrescente di preferenza i vari candidati, dando così rilievo sia al progetto di giurisdizione preferito sia a candidati di altre liste premiati per qualità personali. Netto deve essere il rifiuto a soluzioni irrazionali e demagogiche come il metodo di elezione "per sorteggio", foriero non solo di risultati incostituzionali, ma anche di effetti disnomici (ossia di contrari agli obbiettivi perseguiti) e umilianti per l'organo di rilievo costituzionale.*
5. *Componenti decisive a garantire prontezza ed efficacia della risposta giudiziaria sono costituite, per un verso, dalla disponibilità di risorse personali e strutturali costantemente disattese dai diversi ministeri succedutisi nel tempo e, per altro verso, da un'organizzazione che sia funzionale a porre ogni singolo magistrato nelle condizioni di operare al meglio. Nell'organizzazione conta il metodo piuttosto che la visione personalistica, spesso configgente con la dimensione collettiva dell'ufficio. Di tale dimensione collettiva la "pari dignità delle funzioni" e la "leale collaborazione" sono elementi che, in inevitabile simbiosi, potrebbero dare vita a una virtuosa cooperazione, invece, nella realtà, contrastata dalla tendenza ad atteggiamenti divisivi e conflittuali, generativi di una permanente battaglia tra funzioni: il giudice e il pubblico ministero, il direttivo e il non direttivo, il componente togato del consiglio superiore della magistratura e tutti gli altri magistrati elettori attivi.*
6. *Dalle riforme del 2006 le funzioni direttive hanno finito con il cronicizzarsi in posizioni pressoché definitive con una infinita rincorsa da parte degli interessati, impegnati in una continua ricerca di un posto direttivo*

sempre più importante da ricoprire. Ne è conseguita la distanza tra tali funzioni e le funzioni giudiziarie ordinarie con sacrificio notevole del nucleo fondamentale dell'attività del magistrato, ossia quella propriamente giurisdizionale o requirente. E' possibile, però, tracciare alcuni elementi oggettivi irrinunciabili:

- l'importanza del fattore organizzativo;
- la necessità d'impedire una contrapposizione ontologica tra funzioni direttive e funzioni non direttive;
- la continuità di gestione.

E' anche possibile ritenere che più facilmente tali elementi oggettivi siano garantiti attraverso l'autorevolezza e l'esperienza di chi ricopre l'incarico direttivo.

Sulla selezione degli aspiranti all'incarico direttivo la magistratura ha elaborato con il Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria (delibera del CSM 28 luglio 2015) complessi parametri che dovranno essere mantenuti, salvi possibili miglioramenti. Lo stesso disegno di legge delega recentemente elaborato dal ministero Bonafede fa riferimento nell'art. 24 alla necessità di stabilire indicatori generici e specifici, attingendo a quelli già stabiliti nel testo unico citato. Quest'ultimo, perciò, costituisce una base regolamentare difficilmente rinunciabile. Parrebbero, però, meritevoli di approfondimento, per un verso, il tema della legittimazione all'accesso alle funzioni direttive sulla base di una anzianità di servizio più elevata nelle specifiche funzioni giudiziarie d'interesse e, per altro verso, il tema della durata minima dell'incarico da ricoprire, che, salva la mancata conferma alla scadenza del primo quadriennio, dovrebbe prorogarsi obbligatoriamente di almeno altri due anni per l'ottenimento della legittimazione a tramutamenti ulteriori. Un limite di sei anni, perciò, potrebbe costituire la durata minima dell'incarico direttivo, anche quale segnale di un impegno a lungo termine idoneo a garantire una continuità nell'impostazione organizzativa, evitando gli stress di politiche spesso inutilmente innovative. Un recuperato controllo in sede di autogoverno dei documenti organizzativi con la reintroduzione di un effettivo contraddittorio con i componenti degli uffici, la cui voce tornerebbe ad avere un suo peso specifico, potrebbe considerarsi risultato soddisfacente nel rapporto paritario tra funzioni direttive e funzioni non direttive. Occorrerebbe, quindi, valutare se, alla scadenza di tale termine, l'interessato debba cessare ogni incarico di natura direttiva e, dunque, rientrare nelle ordinarie funzioni di giudice o di pubblico ministero ovvero consentirlo come sua scelta personale in alternativa alla possibilità di accedere esclusivamente a funzioni semidirettive di II grado. Non si può dire in che misura un orientamento in tale direzione possa servire a rallentare la corsa frenetica verso gli incarichi direttivi, ma varrebbe la pena considerare qualche aggiustamento tecnico a quanto approfonditamente sviluppato nel t.u. sulla dirigenza cit. Nella prospettiva suggerita andrebbe valutata con favore la scelta contenuta nel disegno di legge delega Bonafede di rivedere in alto le fasce d'anzianità per la legittimazione agli incarichi direttivi.

Si tratta solo di spunti di riflessione che si intende porgere per un più approfondito confronto.

E', però, auspicabile che non si proceda con la tecnica dei forti scossoni e con continui ribaltamenti di impostazione in una disciplina, come quella dell'ordinamento giudiziario, che ha piuttosto bisogno di stabilità e di progressivi gradualisti miglioramenti.

7. La scelta d'individuare nel procuratore il titolare esclusivo dell'azione penale, l'obiettivo di raccordare l'obbligatorietà dell'azione penale alla ragionevole durata del processo, l'obiettivo di garantire il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e del giusto processo hanno costituito delle risposte (quanto meno come linee programmatiche) a situazioni critiche che meritavano di essere rimesse in ordine, benché ambigualmente strumentalizzate nell'obiettivo, in qualche caso interessato, di "normalizzare" l'operato della magistratura. Il documento organizzativo è diventato allora il progetto attraverso il quale il procuratore dovrebbe dimostrare la possibilità del raggiungimento di quegli obiettivi. Non si tratta di un approdo privo d'interesse; lo stesso si completa dal procedimento di sua formazione come descritto nell'art. 8 della Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura approvata con delibera del 16 novembre 2017 e succ. modifiche al 18 giugno 2018. E' nel procedimento di formazione del progetto che, almeno sul piano normativo, si recupera la funzione partecipata di tutti i componenti dell'ufficio e una più puntuale connotazione del ruolo dell'Aggiunto (almeno negli uffici in cui tale figura sia contemplata) nella costruzione e nel conseguimento degli obiettivi di organizzazione. Il perfezionamento di tale percorso richiederebbe il ritorno alle verifiche da parte degli organi di autogoverno. Merita, perciò, apprezzamento l'indicazione contenuta nell'art. 24 del recente disegno di legge delega al Governo sul recupero delle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura sia nella statuizione dei principi generali per la formazione del progetto organizzativo del Procuratore della Repubblica sia nell'estensione, per la sua approvazione, della procedura di cui all'art. 7 bis del rd 30 gennaio 1941, n. 12 (ossia la norma che disciplina la procedura di formazione e approvazione delle tabelle degli uffici giudicanti). Un eventuale ritorno alla procedura tabellare dovrebbe, peraltro, raccordarsi con l'art. 6 del d.lvo 106/2016, eventualmente da conservare come impulso per un continuativo confronto presso la Procura Generale della

Corte di Cassazione tra gli uffici territoriali distribuiti sul territorio nazionale in ordine a problemi d'interesse generale e comune.

8. *L'obbiettivo del recente disegno di legge delega del ministro Bonafede, che pure contiene qualche spunto d'interesse tratto, peraltro, dall'esperienza maturata nella prassi giudiziaria, si presenta assai ambizioso: "...efficienza del processo civile e del processo penale, per la riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario e della disciplina su eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati nonché sulla costituzione e funzionamento del consiglio superiore della magistratura e sulla flessibilità dell'organico di magistratura". Sembrerebbero i propositi di un legislatore che aspiri a rimettere definitivamente ordine nel funzionamento della giustizia in una visione radicalmente riformatrice della disciplina esistente, sennonché, a onta dell'intenzione di un intervento ad ampio raggio, neppure un cenno al tema di un più razionale disegno delle circoscrizioni giudiziarie, nessuna preoccupazione d'intervenire sulla necessità di realizzare gli ambiti di competenza connessi alla riforma sulla crisi dell'impresa*
9. *Non esistono ricette miracolose né è utile la ricerca di un facile consenso; è piuttosto doveroso indicare un metodo di lavoro e assumere l'impegno all'analisi dei problemi, tra i quali un pericolo incombente: una rischiosa deriva populistica che, con i suoi contenuti illiberali, pronti a mettere in discussione gli stessi pilastri del modello di Stato, sembra stia prendendo piede anche all'interno della magistratura, in cui, oggi più che mai, s'avverte, come pressante, il bisogno di un rinnovato confronto all'interno dei gruppi associativi, aperto e lontano da tentazioni corporative, per persuadere, con intenti di saggia ricostruzione, le folle tumultuose e dai volti torvi a fare un passo indietro, a rassicurarle che alla società, alla struttura di uno Stato liberale non serve una magistratura prostrata e umiliata, quanto una magistratura autorevole e preparata; ma di questo ciascun magistrato ne deve essere intimamente convinto fino a sentirne fisicamente il peso della responsabilità sulle proprie spalle.
Egoismi, ignavia e indifferenza ci renderebbero complici di un'evitabile esplosione.*

Sommario: 1. *La notizia e i suoi sviluppi*; 2. *Le preoccupazioni del cittadino*; 3. *La magistratura divisa*; 4. *Il consenso*; 5. *Tra pudore e autocritica*; 6. *Dai comportamenti ai principi*; 7. *Effettiva adesione del comportamento ai principi*; 8. *La battaglia delle funzioni*; 8.1. *Il giudice e il pubblico ministero*; 8.2. *Il fallimento del modello gerarchico nelle procure*; 8.2.1. *La funzione servente dell'organizzazione*; 8.2.2. *La leale collaborazione*; 8.2.3. *Segue: l'opportunità del legame tra merito e legittimità*; 8.2.4. *Il recupero del modello tabellare*; 8.2.5. *Il rapporto disarmonico tra magistrato direttivo/magistrato non direttivo*; 8.3. *Un ulteriore fronte di conflitto: la componente togata del Consiglio Superiore della Magistratura*; 8.3.1. *Il sorteggio*; 8.3.2. *La compressione del diritto dei consiglieri del CSM uscenti per l'assunzione di incarichi direttivi*; 9. *Un accenno al disegno di legge delega del ministro Bonafede*; 9.1. *Segue. Un'occasione mancata*; 9.2. *Segue. L'analisi psicologica*; 10. *Conclusioni*.

1. *La notizia e i suoi sviluppi.* Accade che, di fronte a un certo tipo di vicende profondamente riprovevoli o almeno come tali percepite nella collettività, vi sia una fisiologica tendenza a reagire, sulla base, però, di impulsi emotivi, cavalcando l'irrazionalità di un atteggiamento rabbioso. Quando i giornali pubblicano le conversazioni telefoniche intercorse tra politici e magistrati, i lettori ne traggono l'impressione di una magistratura, voluta dalla Costituzione autonoma e indipendente, esposta al rischio di intrusioni, con alterazione significativa del proprio funzionamento e della propria credibilità. L'emozione è destinata a crescere a ogni granello di notizie che i *mass media* centellinano, gettandoli come un pugno di semi sul terreno fertile del disfattismo e dei luoghi comuni. Le piante che germogliano sono terribilmente velenose e chi ne mangia le foglie rischia pensieri mostruosi. I piani si confondono e il pensiero si avviluppa in considerazioni intricate, che, nate da un fatto, ne richiamano altri e altri ancora, non tutti sempre pertinenti. Chi ha a cuore le sorti delle nostre istituzioni ha il dovere morale di distinguere, di mettere in chiaro, di analizzare le vicende con onestà e limpidezza intellettuale, imprescindibile premessa a ogni iniziativa di cambiamento.

Se un gruppo di persone, appartenenti a differenti categorie professionali (magistrati, avvocati, politici e faccendieri) dovessero decidere di accordarsi tra loro per condizionare le nomine dei dirigenti di questo o di quell'ufficio, agirebbero ciascuno individualmente, portandosi sulle proprie spalle le responsabilità delle loro scelte.

Se tra i magistrati coinvolti in tale genere di accordi ve ne fossero alcuni i quali risultassero non soltanto componenti dell'organo preposto alla decisione delle nomine, ma anche iscritti a qualche gruppo associativo, il loro agire apparirebbe comunque da quest'ultimo indipendente, almeno fino a quando non si dimostrasse che, nella vicenda data, gli stessi agivano come emissari dei rispettivi gruppi associativi.

Delimitato in tale riquadro il fatto riprovevole, qualsiasi intervento riformatore che si direzionasse sul più ampio fenomeno dell'associazionismo giudiziario fino alla sua eliminazione, non impedirebbe un futuro riprovevole fatto analogo.

Ma ancor prima dell'iniziativa di un solerte riformatore, il cittadino dovrebbe porsi una semplice domanda: la magistratura ha indagato il fatto riprovevole?

E se quel cittadino potesse comprendere che è stata proprio la magistratura a occuparsi del fatto riprovevole per accertarne le responsabilità, potrebbe essere tranquillizzato dall'esistenza di un'autorità indipendente nel pieno delle sue capacità di agire con assoluta autonomia, tanto da volgere le sue attenzioni nei confronti di chi ne è stesso componente.

2. *Le preoccupazioni del cittadino.* Evidentemente, però, nella realtà percepita, le sensazioni di preoccupazione rimangono invariate, proprio perché le condotte rimproverate sono addebitabili comunque a magistrati, che, come tali, sia quando agiscano nell'esercizio delle loro funzioni sia quando agiscano al di fuori delle loro funzioni o addirittura contro le loro funzioni, appartengono sempre alla magistratura e su di questa riverberano gli effetti del loro personale agire.

Non sarà sufficiente, almeno in prima battuta, mostrare al cittadino che non soltanto quelle condotte vengono indagate dalla magistratura in sede penale e che la stessa magistratura è intervenuta, attraverso suoi specifici organi, sul versante disciplinare e di valutazione deontologica, ma sarà necessario fare comprendere al cittadino che tutta la magistratura si sente umiliata da quel genere di avvenimenti, profondamente offesa e turbata, al punto tale da sentire il bisogno di prostrarsi innanzi alla collettività, con una specie di scuse (seppure per fatti ad altri individualmente addebitabili) necessarie a ricomporre il *senso delle istituzioni* gravemente profanato.

Né potrà essere rassicurato il cittadino dalla constatazione che solo la magistratura ha operato contro gli autori del fatto disdicevole, mentre gli altri complici o conniventi (politici, imprenditori,

avvocati) non sono stati sottoposti a giudizi analoghi da probiviri delle proprie categorie di appartenenza.

Al cittadino, infatti, importa la solidità, la trasparenza, l'autonomia e l'indipendenza di chi esercita funzioni giudicanti e requirenti; al cittadino interessa potere avere fiducia nella magistratura, in una magistratura in carne e ossa che sia specchio fedele della magistratura disegnata nelle norme della Costituzione.

A questa semplice e specifica esigenza la magistratura e la politica (ciascuna per la loro parte) devono approntare una risposta, che, consequenziale ad analisi, individuati cause e problemi, si riveli adeguato rimedio.

3. *La magistratura divisa.* Come può apparire limpida e serena una magistratura divisa al suo interno in gruppi che operano gli uni contro gli altri? Come può l'organo apicale della magistratura garantire adeguatamente il governo equanime nelle valutazioni delle professionalità, nell'assegnazione di incarichi speciali, nelle nomine a uffici dirigenziali, se al suo interno operano gruppi, per loro stessa natura, con vocazione politica e, perciò, propensi ad accordi piuttosto che a valutazioni ispirate a criteri di tipo giurisdizionale nell'assunzione delle decisioni? Non sarebbe preferibile che si riuscisse a formare un organo di autogoverno composto da soggetti che decidano in piena libertà di coscienza senza sentire il peso o il condizionamento dell'appartenenza a questo o a quel gruppo?

Tale genere d'interrogativi, in effetti, non da oggi si pongono all'interno e all'esterno della magistratura; nonostante diversi studi sull'associazionismo giudiziario, non si è mai pervenuti a un risultato conoscitivo soddisfacente. Il più delle volte nella magistratura hanno finito con il prevalere conclusioni autoreferenziali accompagnate da proclamazioni generiche di principi fondamentali, difficilmente suscettibili di essere posti in discussione: l'indipendenza, l'autonomia della magistratura, la circolazione delle idee e di progetti portati avanti da gruppi contrapposti, dal cui confronto dialettico nascono le soluzioni migliori. All'opposto i detrattori dell'idea associativa, soprattutto all'esterno della magistratura, hanno fornito conclusioni distruttive e preconette.

Si è così per anni impedita la formazione di un'autentica lettura critica e autocritica di quanto attorno alle formazioni associative è potuto accadere, sulle stesse ragioni delle loro nascita ed esistenza, sulle loro evoluzioni.

Poche battute sul tema, per certo, non sono un'analisi.

Almeno nelle principali formazioni che andarono a costituirsi a partire dagli anni '50 il loro nucleo genetico fu comune e tutto giuridico¹.

La Costituzione italiana (compromesso di pensieri politici assai diversi tra loro -per semplificare, liberale, comunista, cattolico-) aveva posto a dura prova il sistema giuridico preesistente fondato da un'esaasperata tutela della proprietà privata e dell'impresa.

Le chiare affermazioni delle libertà in varie forme declinate, i diritti e doveri inviolabili di solidarietà, l'obbligo di rimozione di ogni ostacolo che, limitando libertà ed eguaglianza, impediva il pieno sviluppo della persona umana, avevano portato una parte della magistratura a farsene carico, ritenendo di farne applicazione nell'opera dell'interpretazione della legge, così da adeguarla progressivamente a quei principi fondanti un nuovo equilibrio giuridico, del quale il giudice sarebbe stato principale protagonista.

A tale posizione si contrapponeva l'opinione di coloro secondo i quali non spettava al giudice calare la Costituzione nella vita reale delle vicende giudiziarie; si sarebbe dovuto invece lasciare il

¹ V., sul punto, le considerazioni espresse da Andrea Proto Pisani, in *L'ineludibile "problema" del conferimento degli incarichi semidirettivi e direttivi della magistratura: la necessità di un serio dibattito*, in *F. it.*, 2019, p. V, col. 304 e ss.

legislatore libero nella individuazione dei modi e dei tempi di attuazione della Costituzione, soppesando i valori in gioco, talvolta suscettibili di contrapposizione: libertà dell'impresa, libertà, sicurezza, dignità umana.

Secondo altri, il giudice, di fronte a una legge in contrasto con i principi della Costituzione, avrebbe avuto solo il potere-dovere di sollevare questione d'illegittimità costituzionale.

Ovviamente ognuna di queste posizioni si articola in ragionamenti ben più articolati e di estremo interesse si sono rivelati i fenomeni giurisprudenziali derivati.

La loro esistenza, però, costituisce la rappresentazione plastica delle ragioni per le quali, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione italiana del 1948, nella magistratura andarono a formarsi una pluralità di gruppi associativi, che, poi, inevitabilmente cercarono le loro affermazioni, con alterne fortune, all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura.

L'evoluzione della legislazione in senso tendenzialmente coerente con la Costituzione ha in una certa misura stemperato il fuoco nel quale le diverse formazioni associative erano state forgiate; ma non sono mancati, anche in epoca recente fino all'attualità, momenti di grande frizione in ragione di possibili diverse letture di norme giuridiche varate da legislatori con nette scelte di campo ideologico, talvolta non troppo in sintonia con i principi costituzionali.

Nell'ultimo ventennio molto spazio nel confronto all'interno della magistratura è stato dedicato alla posizione del magistrato nell'ordinamento, a quale modello ideale il magistrato debba ispirare la propria condotta, a quale sia il ruolo del pubblico ministero, a quale rete valoriale debba conformarsi il dirigente dell'Ufficio; è sempre rimasto, poi, come argomento mai sopito, il rapporto tra il giudice e la legge, acceso campo di dispute tra magistratura e politica, la prima portatrice del compito a essa connaturale dell'interpretazione, mai compresa (per insipienza o per volontaria posizione di rifiuto) dalla seconda.

E anche su tali temi si sono formate opinioni diverse, veicolate attraverso confronti all'interno di ogni gruppo associativo.

Non credo che tutto questo possa farsi scomparire. Se la loro traccia è ormai impressa nella storia della magistratura, i gruppi inevitabilmente continuano nel presente e continueranno nel futuro a farsi interpreti delle diverse sensibilità accolte nelle coscienze e nelle culture diverse di ogni magistrato fino all'ipotesi estrema, rispettabile (seppure personalmente non condivisa) della loro definitiva eliminazione. Posizione quest'ultima, che, in quanto riconducibile a una pluralità di soggetti, si rende progetto comune e inevitabilmente diventa generativa di un gruppo, benché lo stesso si declini e si intitoli "*Proposta controcorrente*".

4. *Il consenso.* E' fisiologico che ogni gruppo associativo ricerchi il proprio consenso.

Questo dovrebbe formarsi su idee e progetti, ad esempio in ordine alla configurazione degli uffici giudiziari e alle loro architetture organizzative, all'elaborazione di analisi e di proposte normative in materia di ordinamento giudiziario nonché in generale su tutto quanto interferisca con il funzionamento della giustizia.

In che misura la preoccupazione di perdere consenso ha potuto determinare decisioni non ispirate a una serena valutazione, ma a una *logica di appartenenza*?

Un tale genere di logica, peraltro, rischia di riguardare non soltanto la nomina a incarichi direttivi e semidirettivi, ma potrebbe apparire pervasiva per la sua attitudine a invadere quasi tutti i campi caratteristici dell'autogoverno (le valutazioni di professionalità, lo svolgimento di incarichi extragiudiziari, i trasferimenti ad altra sede o altre funzioni, il collocamento fuori del ruolo organico, il giudizio disciplinare).

La logica dell'appartenenza, poi, non sembrerebbe entrare in azione sempre e comunque, ma solo nelle ipotesi di *conflitto* o quanto meno di *concorrenza* tra aspiranti *segnalati* e aspiranti *silenziosi e discreti*.

In questo ambito si è assistito all'adozione di scelte opinabili che hanno visto il prevalere di questo o quel candidato a scapito di altri, parimenti o maggiormente meritevoli. Costoro, quando non hanno trovato rimedio nella giustizia amministrativa, hanno finito con il prestare acquiescenza alle decisioni assunte, pur percependole come ingiuste.

E' indubbio che ogni qual volta tali fenomeni si sono verificati, le alte funzioni di autogoverno siano state inevitabilmente mortificate.

Occorre, peraltro, osservare che l'incapacità di scegliere il candidato migliore non sempre è il frutto di deterioro correntismo, ossia dell'associazionismo in versione corporativa; numerosi possono essere gli esempi dimostrativi di scelte di campo precise assunte sulla base del diverso modo di interpretare i valori in giuoco, come, ad esempio, il rigido rispetto delle regole rispetto al quale i risultati giudiziari riferibili ai candidati possono avere assunto una portata recessiva. Emblematica, in tal senso, la mancata attribuzione al giudice Falcone della funzione di dirigente dell'ufficio istruzione a Palermo in ragione della sua minore anzianità di servizio rispetto all'altro candidato, pur ritenuto meritevole sul piano professionale. In quell'occasione gli esponenti dei diversi gruppi associativi, rispondendo ciascuno alle loro coscienze (o, almeno, così formalmente apparendo) espressero valutazioni variegata e trasversali. La storia immediatamente successiva rivelò drammaticamente l'erroneità della scelta approvata a maggioranza, peraltro risicata, pur non potendosi sostenere che la stessa fosse giuridicamente scorretta.

E se nel caso appena rammentato il mancato raggiungimento del risultato ottimale non sembra potersi ricondurre soltanto a logiche di appartenenza, in un più lontano passato, in cui l'associazionismo giudiziario era tutt'altro che fenomeno radicato e stabilizzato, non sono mancate ancor più preoccupanti intromissioni esterne nelle nomine dei dirigenti dei principali uffici giudiziari italiani, ai quali era stato ritenuto necessario, in accordi sotterranei, fossero designati personaggi sintonici al potere politico di turno e da questo facilmente controllabili.

E a tale tipo di meccanismo operativo va ricondotta pure la vicenda da ultimo verificatasi, emersa nell'ambito del procedimento penale in corso presso la Procura della Repubblica di Perugia, almeno in quanto, ancora una volta, non sono i gruppi associativi a perseguire determinati obiettivi, ma individui ad agire dall'esterno ricercando appoggi in componenti dell'organo di autogoverno, i quali, a loro volta, operano indipendentemente dalle loro specifiche appartenenze a questo o a quel gruppo associativo.

5. *Tra pudore e autocritica.* L'esperienza storica vissuta meriterebbe di essere criticamente metabolizzata, rifiutando, per un verso, soluzioni autocelebrative tendenti a dimostrare l'esonazione di ogni responsabilità della magistratura nel suo complesso e, per altro verso, soluzioni semplicistiche o, peggio, demagogiche.

In ogni genere di decisione c'è sempre una componente di tipo valutativo (e, dunque, in senso lato, politico), che si articola attraverso una serie di passaggi tecnici più o meno complessi.

Quel che si deve e si può pretendere è l'aderenza della decisione all'osservanza delle regole.

E' una prima basilare considerazione per evitare non la fisiologica discrezionalità della scelta, ma la sua palese arbitrarietà.

La discrezionalità della scelta, soprattutto se rivolta a incarichi direttivi, comporta pure una sorta di responsabilità politica seria, perché la designazione di un dirigente piuttosto che un altro può determinare l'andamento e i risultati dell'ufficio giudiziario interessato.

Nel corso del tempo lo stesso autogoverno ha elaborato parametri e criteri, forse non di facile gestione e perfettibili, ma di certo meritevoli di essere conservati.

Basterebbe, intanto, farne scrupolosa osservanza.

Probabilmente sin da subito qualche piccolo accorgimento potrebbe essere sufficiente a impedire il formarsi di accordi tra gruppi associativi e/o soggetti interessati per la spartizione delle aree

geografiche, con distribuzione degli incarichi con convergenze su determinati nominativi ed esclusione di altri, magari dai profili professionali più importanti; si potrebbe, infatti:

- vietare l'accumulo di domande, premessa per formulare gli accordi su un pacchetto di nomine destinate a uffici diversi e, dunque, imporre una rigida osservanza del criterio cronologico nell'evasione degli incarichi da assegnare²;
- vietare che il candidato formuli domande per una pluralità di incarichi, così vanificando la possibilità di agevolare soluzioni per così dire *transattive*.

La magistratura, nelle persone di tutti i suoi componenti, dovrebbe, però, chiedere a se stessa come mai sia stato possibile e continui a essere possibile il formarsi di maggioranze che si esprimono nella palese violazione della legge ordinamentale, in palese inosservanza dei parametri che lo stesso organo di autogoverno si è posto per regolamentare la selezione dei candidati.

Qualora si riuscisse a sciogliere un simile nodo gordiano il più sarebbe stato positivamente compiuto, perché finalmente si sarebbe riusciti a separare la componente corporativa dall'adesione a un gruppo associativo.

Al contrario, la pervicace tendenza a volere sostenere un candidato formulando interpretazioni forzate delle norme primarie e secondarie tradisce in pieno lo spirito di servizio demandato al componente togato del csm, il quale si mostra poco rispettoso dello stesso principio d'indipendenza, che dovrebbe, invece, costituire il faro del proprio operato³.

Un tale genere di comportamento è privo di sanzione giuridica, benché se ne possa valutare una sua portata disciplinare, quanto meno nei casi in cui la violazione di legge si mostri grave o reiterata.

In un modello ideale di funzione dell'autogoverno, il comportamento scorretto del componente del csm, il quale abbia apoditticamente sostenuto un candidato, favorendolo a scapito di altri candidati maggiormente titolati, meriterebbe una stigmatizzazione di natura politica con suo conseguente discredito personale. Ed è proprio in tale ambito che i gruppi associativi dovrebbero sforzarsi di

² In tal senso condivisibile l'indicazione di cui all'art. 24 del disegno di legge delega Bonafede di "prevedere ...che i... procedimenti (per la deliberazione dei posti direttivi e semidirettivi, ndr) siano avviati e istruiti secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti, salvo deroghe motivate da giustificati ritardi nell'istruttoria dei consigli giudiziari, fatta eccezione per i procedimenti relativi alla copertura dei posti di primo presidente della Corte di Cassazione e di procuratore generale presso la Corte di Cassazione...".

³ Se, ad esempio, si debba scegliere tra due aspiranti all'ufficio direttivo di procuratore della Repubblica presso un Tribunale dei Minorenni, dei quali l'uno vanta esperienze direttive nel medesimo settore "minorenni" con funzioni giurisdizionali e l'altro esperienze direttive sempre nel medesimo settore "minorenni", ma con funzioni requirenti, a parità degli indicatori generici, una convergente lettura degli artt. 14 e 19 del t.u. sulla dirigenza non dovrebbe lasciare spazio a dubbi interpretativi.

Secondo l'art. 14 (rubricato "Elementi specifici di valutazione dell'attitudine direttiva per tipologia d'ufficio"): "In relazione ai parametri di cui all'art. 12, comma 12, D.Lgs. 160/2006, in aggiunta agli elementi di valutazione dell'attitudine direttiva indicati negli articoli da 7 a 13 sono individuati, quali ulteriori specifici elementi di valutazione, quelli di cui agli artt. da 14 a 23, distinti per tipologie d'ufficio". Secondo l'articolo 19 (rubricato "Indicatori specifici per gli Uffici direttivi giudicanti e requirenti specializzati"): "1. Costituiscono specifici indicatori di attitudine direttiva per il conferimento degli incarichi direttivi giudicanti e requirenti negli uffici specializzati nei settori dei Minorenni e della Sorveglianza: a) la professionalità ed esperienza specifica acquisite nel relativo settore, desunte concretamente dalla qualità dell'attività giudiziaria svolta e dalla durata dell'esperienza di almeno quattro anni negli ultimi quindici; b) le pregresse o attuali esperienze direttive nel medesimo settore di specializzazione, valutate in base agli elementi di cui all'articolo 7, tenendo conto anche della loro durata quale requisito di validazione, le esperienze di collaborazione nella gestione degli uffici di cui all'art. 9...".

Nell'esempio sopra formulato, perciò, ovviamente a parità di valutazione sugli indicatori generici e in assenza di altri elementi sfavorevoli, la combinata lettura delle norme sopra riportate dovrebbe tranquillamente indurre ad assegnare il posto al candidato il quale vanta una professionalità ed esperienza specifica acquisite nel relativo settore dei Minorenni per la tipologia d'ufficio requirente e, dunque, al candidato che vanta esperienze direttive con funzioni requirenti nel settore dei Minorenni.

operare al meglio con un riconoscimento dell'operazione scorretta compiuta da un proprio rappresentante.

Sarebbe, peraltro, ingenuo pretendere simili soluzioni. Residua l'auspicio che i magistrati riescano a operare i distinguo doverosi, a individuare la scorrettezza, a trarre, quindi, le conseguenti conclusioni sulla raggiunta maturità idonea all'autogoverno da parte del singolo e del gruppo associativo, il quale non abbia dimostrato la forza politica e deontologica di rimarcare il disvalore. Ancora una volta, però, il senso della realtà, che si pone su un terreno diverso da quello delle regole, porterà a quegli accomodamenti da ciascuno preferiti; se qualcuno sarà portato all'indignazione, altri potranno intravedere in quel comportamento scorretto una possibile soluzione alle proprie carriere e una condotta non corretta diverrà occasione di proselitismo.

Si rischia così di formare l'adesione a un gruppo associativo piuttosto che a un altro non sulla base di progetti in senso ampio sulla giustizia, ma esclusivamente sul tasso di successo che un determinato gruppo assicura ai propri adepti.

Oggi più che mai l'associazionismo deve serenamente interrogarsi su tale aspetto, con equilibrio e assoluta onestà intellettuale.

Si tratta di un passaggio fondamentale per la crescita della magistratura nei suoi singoli componenti e nei vari gruppi associativi esistenti al suo interno.

Sarebbe un bel segnale per il Consiglio della Magistratura se promuovesse sul tema l'istituzione di una *Commissione d'inchiesta* per una scrupolosa ricognizione storica delle tipologie di deviazioni dai doveri istituzionali riconducibili ai gruppi associativi.

L'ottenimento di un risultato di chiarezza potrebbe essere d'orientamento per la stessa sopravvivenza di alcune formazioni associative, seppure non possa escludersi che nella base della magistratura prenda il sopravvento il proprio interesse individuale e il proprio maggior comodo a guidare le scelte di ciascuno. La fine dell'autogoverno ne sarebbe irrimediabilmente segnata; è già accaduto nella storia che maggioranze esprimano scelte scellerate.

6. *Dai comportamenti ai principi.* Dovremmo, però, almeno chiederci perché una simile evenienza, pur non creduta, sia possibile ipotizzare. La riflessione andrebbe spostata sui principi nei quali viviamo e che quotidianamente costituiscono la fonte primaria del nostro sostentamento giuridico. L'impressione è, però, che la certezza dei principi abbia prodotto una sensazione di sazietà tale da consentire a ognuno, ad alcuni o a molti di noi di sentirsi nelle condizioni di poterne fare a meno nel proprio quotidiano operare, ogni qual volta l'adesione ai principi dovesse rivelarsi scomoda per se stessi.

Ogni principio (come l'indipendenza e l'autonomia, ad esempio) ha quasi sempre due versanti; talvolta si fa luce solo sul versante dei propri diritti, rimanendo nell'ombra l'opposto versante dei doveri, con un atteggiamento che tradisce la memoria storica sulle *ragioni* e sul *come* quei principi siano andati formandosi fino a diventare materia acquisita.

La storia dell'evoluzione delle istituzioni e con esse della magistratura è nata da *comportamenti virtuosi* di singoli e di gruppi.

Sarebbe troppo lungo ripercorrerne le tappe.

Eppure, limitando il ricordo ai rapporti tra la magistratura e i diversi regimi succedutisi da epoca liberale in poi, non si può non rammentare il proclama di Trani del 1904 che portò in pochi anni, nel giugno del 1909, alla *nascita dell'AGMI* (Associazione Generale Magistrati Italiani) della quale il Guardasigilli V.E. Orlando, rilevò, dal suo punto di vista, i pericoli: la rottura con la *magistratura maggiore* - Cassazione, gradi superiori e dirigenti -, un'inevitabile apertura alla politica, la messa in crisi dei principi gerarchici.

Carica di significati etici d'impegno civile é la delibera con la quale l'assemblea generale dell'AGMI il 21 dicembre del 1925 decretò il suo auto scioglimento pur di non trasformarsi in

Sindacato fascista : “...non ci sarebbe stato impossibile organizzarsi una piccola vita soffusa di tepide aurette, al sicuro dalle intemperie e protette dalla nobiltà di qualche satrapia...La mezza fede non è il nostro forte: la vita a comodo è troppo semplice per spiriti semplici come i nostri: Ecco perché abbiamo preferito morire”. E se non la morte una severa epurazione fu ineludibile conseguenza.

Occorre attendere la fine della II guerra mondiale per vedere la rinascita dell’associazione nazionale magistrati (21 ottobre 1945).

Sulle ceneri della dittatura si edifica la Costituzione con l’affermazione dei principi sulla giustizia e i giudici, il governo della magistratura (artt. 101 e ss.), non senza formulazioni talvolta ambigue e destinate a essere interpretate; così, ad esempio:

- se i giudici sono soggetti alla legge, la magistratura costituisce un “ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”;
- se i magistrati si distinguono soltanto per diversità di funzioni, il Consiglio superiore è competente a deliberarne le promozioni.

Lo statuto costituzionale sulla magistratura è destinato a un continuo travaglio nel tentativo di trasformarlo in regole organizzative coerenti e tra queste l’istituzione del Consiglio superiore della magistratura, compiuta con la legge 24 marzo 1958, n. 195, che, tuttavia, non riesce a superare i contrasti interni alla magistratura per la presenza di spinte ancora orientate in senso autoritario e gerarchico, fortemente stigmatizzate nel Congresso di Napoli del 1957 della ANM, in cui si insiste per l’abolizione della carriera e del predominio della Cassazione (si alterneranno diversi sistemi elettorali fino all’attuale entrato in vigore con una legge del 2002, per certo meritevole di un profondo ripensamento).

Nel 1963 vengono aboliti i concorsi per titoli e nel congresso di Alghero dello stesso anno i gruppi presenti all’interno dell’ANM (Terzo Potere e Magistratura Indipendente) concordano sulla necessità che la magistratura si apra alla nuova realtà economica e sociale del Paese in rapida trasformazione ed evoluzione.

Il 7 luglio 1964 nasce Magistratura Democratica e con essa va affermandosi sempre di più un impegno per l’abolizione della carriera, per il superamento di chiusure corporative, per l’attuazione della Costituzione e il superamento delle formulazioni del formalismo giuridico.

Si arriva così, nel settembre del 1965, al Congresso ANM di Gardone: unanimemente Magistratura Democratica, Magistratura Indipendente e Terzo Potere approvano la mozione finale in cui si chiariscono i punti essenziali nel rapporto tra giudice e Costituzione nell’applicazione della legge e viene bandito il retaggio della separatezza del corpo giudiziario dalla società.

Si tratta di un documento fondamentale che segna un punto di non ritorno e la cui forza discende dalla sua condivisione unanime tra i diversi gruppi costitutivi dell’ANM dell’epoca: “...spetta ...al giudice, in posizione di imparzialità e di 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 rispetto al fatto concreto e 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” .

Segue un lungo periodo storico caratterizzato da scissioni e nuove formazioni aggregative⁴.

⁴ Nel 1970 Terzo Potere si scinderà in “Terzo Potere”, “Impegno Costituzionale” e “Magistratura Democratica”; nel 1979 si scioglierà l’UMI; nel 1980 Terzo Potere e Impegno Costituzionale confluiranno in Unità per la Costituzione; nel 1988 da settori scissionisti di Unità per la Costituzione e Magistratura Indipendente nascerà “Il movimento per la Giustizia”, che successivamente darà vita al Movimento per la giustizia; e, poi, ancora Magistratura democratica e il Movimento per la giustizia si ricomporranno in Area, mentre gli scissionisti di Magistratura Indipendente daranno vita ad Autonomia e Indipendenza.

Aggregazioni e disaggregazioni inevitabilmente prodotte da fermenti ideali e da una fisiologica tendenza all'affermazione delle proprie idee e, in particolare, della propria visione dell'organizzazione della giustizia, dei suoi parametri, delle scelte gestionali degli Uffici giudiziari. La suddivisione in gruppi ha, però, prodotto un deteriore effetto corporativo e la tendenza a una sorta di logiche spartitorie, soprattutto, nelle nomine dei soggetti preposti a dare le linee di organizzazione e di funzionamento dei singoli Uffici (ossia i dirigenti -direttivi e semidirettivi-, di primo grado, di secondo grado e apicali).

Rispetto a tutto questo non sarebbe corretta una soluzione che si orientasse verso l'eliminazione dei diversi raggruppamenti di magistrati che si ritrovano a condividere idee, progetti, aspirazioni sul terreno comune nel quale esercitano le loro funzioni; anche qualora si abrogassero, sarebbe inevitabile il loro spontaneo formarsi con tutte le conseguenze che l'esistenza di plurime formazioni comporta.

E', peraltro, indubbio che tale coacervo di gruppi, con le persone al loro interno attive, i magistrati a tali gruppi iscritti, i magistrati i quali pur non essendo ad alcun gruppo iscritti, ne sono simpatizzanti ovvero in posizione del tutto individuale, si muova nell'ambito di un edificio normativo costituzionale, primario, sub primario e secondario ispirato a principi ordinamentali e deontologici, che, affermati attraverso l'impiego di parole scritte sulla carta, rischiano, quando non introitati da ogni singolo destinatario, di rimanere simulacri vuoti, orpelli letterari.

E se così fosse, sarebbe un grande tradimento per la disaffezione verso tutti coloro, che, all'opposto, ne hanno potuto ottenere l'affermazione con i propri comportamenti associativi e sacrifici individuali.

Il lascito di costoro allora apparirebbe come ritenuto inutile o peggio rifiutato, ingenerando, però, un'incoerenza tale da creare l'*ambiguità tragica* di agire in nome del principio realizzando il suo contrario.

7. *Effettiva adesione del comportamento ai principi.* Il principio sancito nell'art. 101 della Costituzione, secondo il quale "*i giudici sono soggetti soltanto alla legge... e la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere*", ha una ricaduta non soltanto sulla separatezza delle funzioni legislative da quelle giudiziarie, ma investe, in prima battuta ogni singolo magistrato sia nell'esercizio delle sue funzioni sia nel contesto delle sue aspirazioni di carriera, di incarichi e di movimento.

E sul piano individuale il principio diventa dovere (la cui inosservanza, in alcuni ambiti ordinamentali -penale e disciplinare- è fatto oggetto di sanzione)

L'*indipendenza*, in effetti, è destinata concettualmente a essere perduta ogni qual volta l'interessato ricerchi il contatto personale nell'obbiettivo di ottenere per sé la nomina o altro risultato desiderato: atteggiamento disdicevole in quanto tale non solo quando si accosti il collega di corrente, ma anche e soprattutto, in maniera irredimibile, quando si avvicini la componente politica. In un gesto si perde *dignità* e, soprattutto, *indipendenza*, perché quel che viene richiesto e ottenuto ha quasi sempre un prezzo che prima o poi dovrà essere saldato.

Cominciamo dall'interpretare a livello personale il valore dell'indipendenza: l'autogoverno è la somma delle autodiscipline soggettive.

Anche l'altro principio posto nell'art. 107, III co., Costituzione, secondo il quale "*i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni*" merita qualche considerazione.

Vi è una pari dignità di funzioni, perché tutte si inscrivono in senso ampio nell'esercizio della giurisdizione, che si esprime sin dal primo grado in relazione alle vicende di tipo bagatellare fino alla verifica nomofilattica della Corte di Cassazione; è l'esercizio della giurisdizione il nucleo indefettibile che consente alla magistratura nel suo complesso di operare ed è quel nucleo che parifica in *dignità* tutte le differenti funzioni (direttive, semidirettive e operative), da quello stesso nucleo originate.

Ma quando si cala nelle sfere individuali, il principio produce il corollario secondo il quale ciascun magistrato deve essere degno della funzione che ricopre. Un diffuso livello di dignità a ricoprire le funzioni giudiziarie è la base per costruire uffici giudiziari all'altezza di fornire alla collettività un servizio delicato e fondamentale come quello di giustizia.

Sarebbe sufficiente soffermarsi sui principi di *indipendenza e pari dignità delle funzioni* per verificare con quali modalità possano trasformarsi in *comportamenti*.

Probabilmente un esercizio (*rectius*, un' "esercitazione") di partenza potrebbe essere rappresentato dalla presa di coscienza da parte di ciascun magistrato di essere (solo) un tramite per l'applicazione della legge, non peraltro esclusivo.

Il magistrato è un segmento soggettivo di una platea più ampia i cui protagonisti sono molteplici e tra questi soprattutto le parti e i loro difensori.

Il magistrato si colloca rispetto all'esito processuale in una posizione strumentale e servente, che già potrebbe consentire di delinearne i profili di comportamento sul piano dell'effettivo esercizio giurisdizionale e di organizzazione dell'Ufficio. E tali profili di comportamento coinvolgono tutti i magistrati a qualsiasi livello operino e a prescindere dalla circostanza che rivestano incarichi direttivi e semidirettivi ovvero non li ricoprano.

Ciascun magistrato, in quanto soggetto operante in un percorso che si svolge per fasi e gradi, non potrebbe mai legittimare l'assunzione del convincimento personale e, dunque, l'atteggiamento, di colui che intenda mostrarsi come il portatore di una verità assoluta. Proprio per questo è richiesto al magistrato un approccio umile ed equilibrato verso le vicende che tratta e le persone con le quali, nell'esercizio delle sue funzioni, interloquisce.

8. *La battaglia delle funzioni*. Si assiste invece alla deviazione culturale di una magistratura caratterizzata da divisioni categoriali, con eccessi di opposizione dell'una contro l'altra e con perdita grave della visione d'insieme del modo attraverso il quale si tende a costruire un risultato di giustizia.

Se è vero che "*la storia si ripete sempre due volte, la prima volta come tragedia e la seconda volta come farsa*", all'antica diatriba (avviatasi sin dal proclama di Trani e proseguita sino all'istituzione del csm e all'abolizione della progressione della carriera per esame) tra *la magistratura maggiore*-consiglieri di cassazione e direttivi- e *la magistratura minore* -tutti gli altri-, dalle caratteristiche tragiche, per diverse ragioni (tra le quali, non ultime la connivenza della c.d. magistratura maggiore con il potere politico costituito) si vanno manifestando, in una dimensione farsesca, diverse contrapposizioni tra tipologie funzionali e, tra queste: il giudice e il pubblico ministero, il direttivo e il non direttivo, il componente togato del consiglio superiore della magistratura e tutti gli altri magistrati elettori attivi.

8.1. *Il giudice e il pubblico ministero*. Forse varrebbe la pena di soffermarsi su tali dialettiche e, soprattutto, sul senso della rappresentazione di figure tipologiche tra loro incompatibili, come nel rapporto tra il giudice e il pubblico ministero, che l'avvocatura vorrebbe separati formalmente, benché nei comportamenti lo siano di fatto già diventati.

Il progressivo allontanamento del pubblico ministero dalla cultura della giurisdizione è tanto più grave quanto più si rivela non coerente allo statuto che a tale figura pongono Costituzione e codice di rito.

Benché siano trascorsi ormai trenta anni dall'entrata in vigore del codice del 1989, ancora non si è trovata adeguata soluzione a interrogativi fondamentali, che nella realtà quotidiana degli Uffici giudiziari, continuano a essere accantonati in attesa di una qualche definitiva soluzione, che, probabilmente a portata di mano nelle affermazioni normative, pare lontana dalle scelte effettuate nella pratica e, tra queste, principalmente quella imparziale funzione di filtro tra il fatto e il giudice

che soltanto un pubblico ministero dotato del sapere sulla prova e sulla giurisdizione può efficacemente assicurare, massimizzando l'impiego e la direzione della polizia giudiziaria⁵.

Su tali aspetti occorrerà approfondire criticamente le prassi come, ad esempio, quelle che sono andate formandosi in materia di misure cautelari e sul controllo delle tempistiche di definizione dei procedimenti. E occorrerebbe seriamente valutare se l'accesso alle funzioni di pubblico ministero non debba davvero essere preceduto da un'esperienza nella giurisdizione in senso stretto.

8.2. *Il fallimento del modello gerarchico nelle procure.* Nonostante che l'esperienza di storia giudiziaria avesse già dimostrato come si fosse rivelato gravemente negativo, il modello gerarchico e carrieristico viene reintrodotta nella seconda metà degli anni 2000 con vari camuffamenti.

In attesa di più illuminate (e al momento solo auspiccate) riforme legislative, non rimane, però, che fare i conti con la normativa attualmente vigente e, dunque, principalmente con il d.lvo 106/2006 e con il testo unico sulla dirigenza.

Negli stessi si potranno individuare diversi elementi di una configurazione dei dirigenti sulla falsa riga degli amministratori di un'azienda con l'attribuzione di compiti che indubbiamente ne conferiscono ampi poteri con connotazioni fortemente gerarchiche.

Un primo tema di riflessione potrebbe essere costituito dalla compatibilità di tale sistema con il principio costituzionale della *pari dignità delle funzioni*, che, in quanto tale, non sembrerebbe tollerare l'interposizione tra le diverse funzioni di gradini tali da differenziarne i livelli.

Occorre, d'altra parte, considerare che strutture complesse, come gli uffici giudiziari, abbiano necessariamente bisogno di criteri di organizzazione e di metodi di lavoro, il più possibile condivisi e uniformi, cosicché ogni magistrato diventi (e ne assuma la consapevolezza) una parte di un ben più articolato meccanismo.

In tale prospettiva, si avverte la necessità di *figure professionali* (non importa come definirle - direttivi, semidirettivi o semplicemente *magistrati preposti all'organizzazione*-), alle quali attribuire specificamente la funzione di gestione dell'ufficio nelle sue dinamiche strettamente giudiziarie e nelle sue esigenze logistiche.

8.2.1. *La funzione servente dell'organizzazione.* Quanto alle dinamiche strumentali viene in mente l'obiettivo della costruzione di involucri organizzativi (o di neutri contenitori) che pongano i singoli magistrati nelle condizioni di svolgere al meglio le proprie funzioni giudiziarie.

Compito precipuo del magistrato addetto a compiti di organizzazione è dunque quello di comprendere le condizioni di lavoro dell'Ufficio nel suo complesso e dei singoli in modo da massimizzarne le risorse umane e ottimizzare i risultati complessivi.

L'approfondimento del tema non è possibile in poche battute e richiederebbe analisi ben più serie e lo studio attento di quanto già lo stesso autogoverno della magistratura è andato elaborando nel tempo.

Di certo vi sono peculiarità tra i diversi ambiti di lavoro e la pratica organizzativa esige l'instaurazione di un progetto comune tra gli uffici giudiziari chiamati a una continua interlocuzione istituzionale.

Viene, al riguardo, in evidente risalto, ad esempio, il rapporto tra procure e uffici giurisdizionali di primo grado, le cui caratteristiche organizzative devono porsi in una relazione di reciproca armonia nella convergenza della realizzazione di neutrali obiettivi comuni: la rapida trattazione dei processi, l'uniforme interpretazione del diritto, una chiara previsione dei criteri di priorità, una condivisa utilizzazione della magistratura onoraria⁶.

⁵ Del tutto irrisolti i nodi messi in evidenza sin dal 2009; v., al riguardo, Gli atti del Convegno di Magistratura Democratica "1989-2009, il pubblico ministero 20 anni dopo: avvocato dell'accusa o difensore della legalità", Firenze, 13-14 novembre 2009.

⁶ A Firenze, pur con molte difficoltà, è stato avviato, ad esempio, un interessante progetto organizzativo che, nato dall'esigenza di organizzare le diverse attività del pubblico ministero e in particolare l'impegno dei pm negli uffici

8.2.2. *La leale collaborazione.* Si tratta, evidentemente, di esigenze e di risultati auspicabili, che esigono una stretta adesione da parte di tutti i protagonisti coinvolti a un principio di *leale collaborazione*, principio che investe non solo ogni magistrato nel rapporto con i colleghi del proprio ufficio, ma anche di ogni ufficio nelle relazioni con gli altri uffici.

Solo la sinergia tra tutti tali elementi, individuali e collettivi, può produrre risultati di una qualche utilità per l'utenza della giustizia, che dovrebbe costituire la principale motivazione di ogni scelta strategica.

Una particolare applicazione del principio di *leale collaborazione* la si può individuare anche tra il magistrato preposto all'organizzazione e la platea dei magistrati componenti dell'Ufficio.

Al primo spetterà di tirare le fila componendo in un ragionamento le esigenze rappresentate dai magistrati presenti nell'Ufficio e inerenti all'ambito di settori più specifici o più generali. Un ragionamento organizzativo sarà possibile solo attraverso un confronto svolto sulla base di una predisposizione empatica nei diversi interlocutori, da ciascuno esigendosi l'acquisizione di un senso delle proprie funzioni e di un imprescindibile *spirito di servizio* che dovrebbe connotare permanentemente il mestiere del buon magistrato.

Ed è, perciò, in tale contesto, anche in ragione delle considerazioni svolte, l'importanza di riflettere sull'effettiva portata dell'organizzazione, sull'opportunità di ripulirla dalla retorica della cultura della dirigenza intesa nei termini semplicistici di acquisizione di una posizione di potere o di supremazia, poco compatibile con l'impianto valoriale e di principi costituzionali.

E' in tale ambito che appare necessario ragionare, a legislazione invariata, sul tipo di rapporto tra dirigenti e magistrati soprattutto negli uffici di procura e sull'importanza di fare prevalere il metodo sui personalismi.

E' in tale ambito che è ineludibile trasformare, per tutti i magistrati (dai più giovani ai più vecchi), la prescrizione deontologica in autentici ed effettivi conformi comportamenti. Tutto si insegna e tutto si apprende: è un terreno che vale la pena di approfondire e, come ha dimostrato un recente corso di formazione decentrata a Firenze sul tema delle prassi deontologiche, molto si può fare.

8.2.3. *Segue: l'opportunità del legame tra merito e legittimità.* Una particolare forma di leale collaborazione può ravvisarsi pure su temi di carattere strettamente giuridico. Occorrerebbe cioè riflettere sul rapporto tra *merito* e *legittimità*.

La Corte di Cassazione non è più in una posizione gerarchica nei confronti delle giurisdizioni di merito e la stessa giurisprudenza che la Corte esprime è sempre più aderente (al contrario di quanto avvenuto in passato in cui erano state assunte posizioni formalistiche se non reazionarie) all'evoluzione della società e cerca di colmare con l'interpretazione quelle lacune il cui formarsi è fisiologico nei rapidi cambiamenti del mondo circostante non suscettibile di certezze predittive.

Il dialogo tra merito e legittimità dovrebbe svolgersi su un canale di reciproca conoscenza, ma anche di più serena adesione da parte della giurisprudenza del merito (con suoi riverberi anche nelle scelte da parte dei titolari dell'esercizio dell'azione penale e nelle soluzioni organizzative) alla giurisprudenza di legittimità, ogni qual volta questa abbia espresso principi di diritto, suscettibili di

giurisdizionali di primo grado, si è sviluppato attraverso un accordo formalizzato tra Procura, Tribunale e Avvocatura, istituendo una commissione permanente che periodicamente si incontra non solo per monitorare l'effettiva possibilità di assicurare la partecipazione del pubblico ministero delle indagini innanzi al giudice, ma anche per risolvere eventuali disfunzioni o criticità di tipo amministrativo, organizzativo o giuridico.

Io stesso, infatti, ho redatto sia il documento organizzativo, intitolato "*Progetto per l'agenda del pubblico ministero nel rapporto con gli uffici giurisdizionali di primo grado*" sia la bozza del relativo *Accordo attuativo*, che coinvolgeva Tribunale e Avvocatura, perfezionandolo, attraverso l'impegno fattivo dei Presidenti di Sezione e degli esponenti dell'Avvocatura, con la stesura del documento finale che, successivamente, Presidente del Tribunale e Procuratore della Repubblica hanno ratificato. Si tratta di una sperimentazione appena avviata e il cui percorso non si presenta né agevole né di breve durata. L'idea che ne è alla base e che peraltro valorizza fattivamente il principio di collaborazione tra uffici giudiziari potrebbe essere ulteriormente sviluppata anche con l'ausilio di una adeguata informatizzazione, facendone un modello esportabile in ogni ufficio.

fornire validi criteri orientativi e salva la possibilità di loro messa in discussione sulla base, però, di approfondimenti idonei a introdurre elementi di effettiva novità e tali da arricchire le basi per una riconsiderazione in sede di analisi nomofilattica di principi già affermati.

Al riguardo, per esempio, la legge (d.lvo 106/2006, art. 6) attribuisce un ruolo specifico al Procuratore Generale (*magistrato addetto all'organizzazione dell'Ufficio requirente di II grado*) nella prospettiva, tra l'altro, di garantire l'uniforme applicazione del diritto. Si tratta di una norma che, seppure negli ultimi anni ha costituito oggetto di un particolare impegno anche da parte del Procuratore Generale della Cassazione, non sempre ha trovato un adeguato impegno autenticamente adesivo e, dunque, sbocchi efficacemente funzionali alla condivisione delle migliori prassi applicabili alle diverse questioni affrontate⁷.

Tale possibilità, tuttavia, costituisce una plastica dimostrazione di come il sistema, che pure contempla momenti di concentrazione di potere nelle mani del dirigente dell'ufficio di Procura, nello stesso tempo consenta ampi spazi di confronto istituzionale per la verifica sull'attendibilità dei modelli organizzativi adottati con possibilità di loro miglioramento.

Si tratta di occasioni che occorrerebbe valorizzare rifiutando atteggiamenti, talvolta presuntuosi o pigri.

8.2.4. *Il recupero del modello tabellare.* Proprio l'esempio da ultimo accennato aiuta a comprendere come l'organizzazione delle procure, dal 2006 in poi, si sia rivelato caratterizzato da un certo ibridismo, in ragione di una commistione di indicatori gerarchici e verifiche rimesse agli organi di autogoverno, senza però conferire a questi ultimi alcun tipo di potere di veto, ma solo di formulare rilievi non vincolanti.

E' il risultato di una riforma per così dire (e fortunatamente) realizzata a metà. Nella sua formulazione originaria era stata pensata, infatti, con obbiettivi più ambiziosi volti a operare la separazione dei pubblici ministeri dai giudici, ponendo i primi nell'ambito di un sistema piramidale al cui vertice il procuratore generale della Corte di Cassazione avrebbe potuto esercitare un controllo gerarchico, attraverso i procuratori generali distrettuali, i quali a loro volta, sulla base delle indicazioni del primo, avrebbero esercitato il loro controllo sui procuratori territoriali.

L'anno 2006 segna, dunque, l'inizio di una diversa filosofia della gestione degli uffici di procura; i procuratori, i quali per primi dovettero aggiornare le tabelle già redatte per il biennio 2006/2007, nel compilare il documento organizzativo imposto dall'art. 1, comma 1, del d.lvo 106/2006, non esitarono a manifestare un'esigenza di delimitazione dei nuovi compiti dalla legge attribuiti al procuratore⁸.

⁷ La norma citata, peraltro, può ritenersi come un aborto del progetto, avviato con le riforme del Governo Berlusconi, di ricondurre al Procuratore Generale della Corte di Cassazione il controllo sulle organizzazioni delle Procure territoriali, ben potendo, peraltro, utilizzare la leva in un certo senso intimidatoria del potere disciplinare. Così non è stato e la norma, che obbliga l'approdo presso la Procura generale della Corte di Cassazione dei progetti organizzativi, oggetto di rilievi da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, sarebbe apparsa priva di senso, non attribuendo al Procuratore Generale della Cassazione alcuno specifico potere/dovere ulteriore, se non una mera presa d'atto. Occorre peraltro rammentare che all'art. 6 cit., grazie all'impegno di magistrati appartenenti a diverse estrazioni culturali di tipo associativo, si è cercato pian piano di dare il proficuo significato per una spinta propulsiva all'individuazione, attraverso anche lo studio dei progetti organizzativi oggetto di parziali rilievi da parte del Consiglio Superiore della magistratura, di temi d'interesse comune che potessero già essere stati risolti da prassi virtuose adottate in singoli uffici. Ne è derivata l'idea di farne annualmente una selezione e, dunque, un'analisi sistematica attraverso l'acquisizione dei dati richiesti, per il tramite dei procuratori generali distrettuali, alle diverse procure territoriali, sollecitando un confronto centralizzato tra queste e ottenendo il non trascurabile risultato di veicolare conoscenze su soluzioni già adottate e, comunque, di attivare un dibattito aperto su argomenti diversamente destinati al silenzio e a una loro trattazione differenziata tra i diversi uffici.

⁸ In tali documenti, come ad esempio nel documento intitolato "*Criteri di organizzazione dell'ufficio e di assegnazione dei procedimenti di cui all'art. 1, co. 6, d.lvo 106/2006*", redatto il 28 giugno 2006 dal Procuratore della Repubblica di Firenze dell'epoca, si potranno rintracciare affermazioni del seguente tenore:

Il modulo di tipo militare preteso dal legislatore stentava a prendere il sopravvento; le sue incompatibilità con i parametri costituzionali ne avrebbero impedito un successivo sviluppo, le leggi successive e le fonti secondarie hanno faticato a darne un senso effettivo.

Dell'originaria idea gerarchica, però, sono rimasti alcuni importanti capisaldi, come, ad esempio, la centralità del Procuratore della Repubblica, riportando a tale figura la titolarità esclusiva dell'esercizio dell'azione penale, benché ripartita attraverso assegnazioni tra i vari sostituti, il controllo sulla domanda cautelare, esercitata attraverso l'obbligatorio assenso, le deleghe per specifiche attività e/o servizi.

Il punto d'arrivo, con un'efficace sintesi di una molteplicità di fonti succedutesi nel tempo⁹, è rappresentato dalla *Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura* (delibera del 16 novembre 2017, con succ. mod. al 18 giugno 2018).

Alle spalle di tale ultima fonte normativa c'è un pesante passato segnato da codici e leggi di varia ispirazione con la successione al codice del 1930 (ispirato a criteri inquisitori) del codice del 1989 (ispirato a criteri accusatori), strumenti di un percorso giudiziario complicato in cui indagini e

1. *“L’art. 1, co. 1, del dpr 20 febbraio 2006, n. 106 stabilisce che il procuratore della Repubblica è titolare esclusivo delle funzioni attribuite dal codice di procedura penale. Si deve intendere la norma nel senso che l’esercizio delle funzioni giudiziarie viene effettuato mediante designazione – o delega che dir si voglia secondo l’attuale definizione- dei magistrati dell’Ufficio in base ai criteri automatici previsti dalle tabelle in vigore...”*;

2. Secondo l'articolo 1, comma 2 del dpr 20 febbraio 2006, n. 106 <<il procuratore assicura il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale>>, “viene con tale disposizione a gravare sul titolare dell’Ufficio la responsabilità di assicurare una pluralità di doveri funzionali:

- la correttezza dell’esercizio delle funzioni – che significa rispetto delle norme processuali;
- la puntualità nell’esercizio dell’azione penale;
- l’uniformità di tale esercizio.

In proposito si osserva:

a. *Sul primo punto è impensabile che il capo dell’ufficio possa controllare la gestione dei singoli procedimenti affidati ai magistrati...La disposizione va intesa nel senso che ove, su segnalazione o di iniziativa, rilevi qualche irregolarità di comportamento processuale, inviti il collega a fornire le opportune delucidazioni in esito alle quali adotterà i provvedimenti opportuni...*;

b. *In ordine al secondo punto osserva che la disposizione va letta in stretto coordinamento con quanto stabilito dal d.lvo 23 febbraio 2006, n. 109, il quale, per effetto del combinato disposto della lettera q) e la lettera dd) dell’art. 2 di tale decreto, configura come illecito disciplinare del capo dell’ufficio la omissione di fatti che possono costituire illecito disciplinare. Tra i quali assume rilievo, per l’aspetto che qui interessa, la disposizione della lett. q), che definisce come grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti quello che eccede il triplo dei termini previsti per il compimento dell’atto ;*

c. *Per quanto attiene all’uniformità nell’esercizio dell’azione penale, reputa lo scrivente che il primo luogo, in una lettura adeguatrice della norma ai principi costituzionali, non sia ammissibile che vengano emessi provvedimenti diretti a condizionare i poteri di autonoma determinazione del singolo magistrato, con disposizioni che impongano in via generale sia di elevare l’accusa sia di disporre l’archiviazione, in situazioni predeterminate, poiché simile facoltà implicherebbe la sussistenza di un potere gerarchico del capo dell’ufficio che è affatto incompatibile con l’indipendenza di ciascun magistrato dell’ordine giudiziario ”*

⁹ Tra le quali, norme della Costituzione e del codice di rito a parte, le seguenti: D.lvo 106/2006; Risoluzione CSM 12 luglio 2007 (“Disposizioni in materia di organizzazione degli Uffici del Pubblico Ministero a seguito dell’entrata in vigore del D.lvo 20 febbraio 2006, n. 106”); Risoluzione CSM del 21 luglio 2009 (“Organizzazione degli Uffici del Pubblico ministero”); Circolare n. P. 24930 del 19 novembre 2010, succ. mod. il 19 ottobre 2016 (“Nuova circolare in tema di organizzazione delle Direzioni Distrettuali Antimafia”); Delibera 14 dicembre 2011 (“Periodo di permanenza massima ex art. 19 d.lvo 160/2006 dei magistrati requirenti nel medesimo gruppo di lavoro”); Risoluzione del 9 luglio 2014 (“Criteri di priorità nella trattazione degli affari penali”); Risoluzione del 16 maggio 2016 (“Linee guida in materia di criteri di priorità e gestione dei flussi degli affari – rapporti tra uffici requirenti e uffici giudicanti”); Risoluzione del 16 marzo 2016 (“Organizzazione degli Uffici di Procura competenti per i delitti commessi in materia o con finalità di terrorismo. Rapporti con la Procura Nazionale antiterrorismo. Coordinamento investigativo”); Risposta al quesito del 20 aprile 2016 in materia di “Limiti e modalità di esercizio delle competenze del Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d’Appello ai sensi dell’art. 6 d.lvo 106/2006”.

processo sono state importanti leve per la comprensione di accadimenti storici e fenomeni sociali, talvolta rivelatori di gravi difficoltà istituzionali, con inevitabile produzione di conflitti tra magistratura e politica.

Né si possono tacere gli errori della prima nella gestione giudiziaria e l'ambiguità della seconda nella progettualità di una giustizia moderna, il più delle volte abbandonata agli accomodamenti compiuti in autonomia dalla stessa magistratura in mancanza di risorse adeguate.

Il tutto è proceduto tra luce e buio, ma, seppure con contrasti e diverse visioni ordinamentali, sono pure stati posti alcuni punti fermi, imposti dall'esperienza pregressa in cui l'azione penale appariva esercitata in forme spesso incoerenti con un disinvolto ricorso alla domanda cautelare, effetti riconducibili a governi degli uffici di procura spesso lasciati in balia di componenti i quali agivano in difformità l'uno dall'altro e con tempistiche vessatorie nei confronti di chi era sottoposto a indagini e a giudizio.

Non possiamo affermare che tali profili problematici siano cessati; è certo, però, che la scelta d'individuare nel procuratore il titolare esclusivo dell'azione penale, l'obiettivo di raccordare l'obbligatorietà dell'azione penale alla ragionevole durata del processo, l'obiettivo di garantire il corretto, puntuale e uniforme esercizio dell'azione penale e del giusto processo hanno costituito delle risposte (quanto meno come linee programmatiche) a situazioni critiche che meritavano di essere rimesse in ordine, benché ambiguamente strumentalizzate nell'obiettivo, in qualche caso interessato, di "normalizzare" l'operato della magistratura.

Il documento organizzativo è diventato allora il progetto attraverso il quale il procuratore dovrebbe dimostrare la possibilità del raggiungimento di quegli obiettivi.

Non si tratta di un approdo privo d'interesse; lo stesso si completa dal procedimento di sua formazione come descritto nell'art. 8 della Circolare sulla organizzazione degli Uffici di Procura approvata con delibera del 16 novembre 2017 e succ. modifiche al 18 giugno 2018.

E' nel procedimento di formazione del progetto che, almeno sul piano normativo, si recupera la funzione partecipata di tutti i componenti dell'ufficio e una più puntuale connotazione del ruolo dell'Aggiunto (almeno negli uffici in cui tale figura sia contemplata) nella costruzione e nel conseguimento degli obiettivi di organizzazione.

Il perfezionamento di tale percorso richiederebbe il ritorno alle verifiche da parte degli organi di autogoverno.

Merita, perciò, apprezzamento l'indicazione contenuta nell'art. 24 del recente disegno di legge delega al Governo sul recupero delle funzioni del Consiglio Superiore della Magistratura sia nella statuizione dei principi generali per la formazione del progetto organizzativo del Procuratore della Repubblica sia nell'estensione, per la sua approvazione, della procedura di cui all'art. 7 *bis* del rd 30 gennaio 1941, n. 12 (ossia la norma che disciplina la procedura di formazione e approvazione delle tabelle degli uffici giudicanti). Un eventuale ritorno alla procedura tabellare dovrebbe, peraltro, raccordarsi con l'art. 6 del d.lvo 106/2016 sopra richiamato (v., *supra*, par. 8.2.3.), eventualmente da conservare come impulso per un continuativo confronto presso la Procura Generale della Corte di Cassazione tra gli uffici territoriali distribuiti sul territorio nazionale in ordine a problemi d'interesse generale e comune.

8.2.5. Il rapporto disarmonico tra magistrato direttivo/magistrato non direttivo. Individuati i poteri e i doveri del procuratore e dell'aggiunto, individuate le regole di formazione e approvazione del documento organizzativo, rimane da chiarire un fondamentale aspetto: in relazione a una platea di magistrati professionisti, ciascuno portatore di una cultura giuridica che lo pone nelle condizioni di esercitare le funzioni giudiziarie nei casi più complessi, quale valore aggiuntivo può apportare il procuratore, al quale si conferisce l'esclusiva titolarità dell'azione penale?

Nel passaggio dalla sfera normativa alla realtà degli uffici giudiziari (salve ovviamente importanti eccezioni) si registra una conflittualità tra *dirigenti* e *magistrati non dirigenti*, destinata a contrastare il principio di leale collaborazione, pure innumerevoli volte menzionato nelle fonti regolatrici.

La conflittualità spesso è tale da divenire quasi di tipo antropologico.

Tale dimensione, in effetti, non avrebbe alcuna ragion d'essere, qualora s'interpretassero correttamente le modalità attraverso le quali si disegna l'organizzazione dell'ufficio, che dovrebbe nascere da discussioni e confronti svolti empaticamente tra tutti i magistrati, culminando nel lavoro di sintesi del procuratore.

E' in tale dialettica che assume pregnanza la dignità delle funzioni che si svolgono su di un piano di assoluta parità.

Probabilmente il conflitto origina da lontano, ossia dalla percezione che colui il quale assume le funzioni di dirigente provenga da scelte per così dire *carrieristiche*, molto spesso solo formalmente rivestite, ma prive di un'effettiva sostanza ed effettive conoscenze. Il sistema delineato dal legislatore con la previsione di una lunga durata del primo incarico e altrettanta durata per il periodo di conferma radicalizza la posizione di dirigente, rendendola pressoché definitiva.

Si crea, per tal modo, un binario parallelo tra chi, a partire da un certo momento della sua vita professionale (che può anche essere abbastanza precoce), esercita le funzioni di dirigente e coloro che svolgono funzioni giudiziarie ordinarie.

E' assente una specifica formazione dirigenziale, la stessa costruendosi sul campo sulla base di approssimazioni successive, che, però, si reiterano fino al termine dell'esperienza professionale.

Le funzioni dirigenziali diventano uno *status* ambito, in ragione del quale alcuni orientano le proprie scelte professionali sin dai primi passi mossi in magistratura. E attorno alle funzioni direttive si creano retoriche forse troppo sproporzionate alla loro sostanza e che mettono a serio rischio una loro distaccata valutazione da parte dell'organo di autogoverno fino agli effetti estremi riscontrati nella vicenda patologica descritta all'inizio di tali considerazioni.

E', d'altra parte, evidente che la mancanza di un soggetto al quale attribuire compiti organizzativi rischierebbe d'essere esiziale per la dinamica dell'ufficio giudiziario; se è eccessivo il rancore manifestato verso chi assume funzioni direttive, altrettanto poco commendevole si rileva la posizione proterva che quest'ultimo dovesse manifestare nei confronti dei colleghi, con mortificazione della dignità delle funzioni dagli stessi svolte.

Fino alla riforma del 2006, il dirigente degli uffici giudiziari si identificava in un collega con una certa anzianità, quasi prossima al raggiungimento della pensione, accettato nella sua autorevolezza proveniente dal lungo percorso compiuto in magistratura, ma non necessariamente dotato di specifiche idoneità all'organizzazione dell'ufficio; questa, peraltro, avveniva in forme semplificate attraverso la formazione di tabelle descrittive delle risorse e dei criteri di distribuzione degli affari; nulla o poco di più.

Erano assai minori le occasioni di conflitto, anche perché ogni magistrato era, per statuto normativo, lasciato in balia di se stesso e, dunque, più autonomo nelle scelte giudiziarie.

Tutto cambia, come s'è detto, dopo il 2006.

Le funzioni direttive hanno finito con il cronicizzarsi in posizioni pressoché definitive con una infinita rincorsa da parte degli interessati, impegnati in una continua ricerca di un posto direttivo sempre più importante da ricoprire.

Ne è conseguita la distanza tra tali funzioni e le funzioni giudiziarie ordinarie con sacrificio notevole del nucleo fondamentale dell'attività del magistrato, ossia quella propriamente giurisdizionale o requirente.

E' possibile, però, tracciare alcuni elementi oggettivi irrinunciabili:

- l'importanza del fattore organizzativo;
- la necessità d'impedire una contrapposizione ontologica tra funzioni direttive e funzioni non direttive;
- la continuità di gestione.

E' anche possibile ritenere che più facilmente tali elementi oggettivi siano garantiti attraverso l'autorevolezza e l'esperienza di chi ricopre l'incarico direttivo.

Sulla selezione degli aspiranti all'incarico direttivo la magistratura ha elaborato con il Testo Unico sulla dirigenza giudiziaria (delibera del CSM 28 luglio 2015) complessi parametri che dovranno essere mantenuti, salvi possibili miglioramenti.

Lo stesso disegno di legge delega recentemente elaborato dal ministero Bonafede fa riferimento nell'art. 24 alla necessità di stabilire indicatori generici e specifici, attingendo a quelli già stabiliti nel testo unico citato.

Quest'ultimo, perciò, costituisce una base regolamentare difficilmente rinunciabile.

Parrebbero, però, meritevoli di approfondimento, per un verso, il tema della legittimazione all'accesso alle funzioni direttive sulla base di una anzianità di servizio più elevata nelle specifiche funzioni giudiziarie d'interesse e, per altro verso, il tema della durata minima dell'incarico da ricoprire, che, salva la mancata conferma alla scadenza del primo quadriennio, dovrebbe prorogarsi obbligatoriamente di almeno altri due anni per l'ottenimento della legittimazione a tramutamenti ulteriori.

Il limite di sei anni, perciò, dovrebbe costituire la durata minima dell'incarico direttivo, anche quale segnale di un impegno a lungo termine idoneo a garantire una continuità nell'impostazione organizzativa, evitando gli *stress* di politiche spesso inutilmente innovative. Un recuperato controllo in sede di autogoverno dei documenti organizzativi con la reintroduzione di un effettivo contraddittorio con i componenti degli uffici, la cui voce tornerebbe ad avere un suo peso specifico, potrebbe considerarsi risultato soddisfacente nel rapporto paritario tra funzioni direttive e funzioni non direttive.

Occorrerebbe, quindi, valutare se, alla scadenza di tale termine, l'interessato debba cessare ogni incarico di natura direttiva e, dunque, rientrare nelle ordinarie funzioni di giudice o di pubblico ministero ovvero consentirgli come sua scelta personale in alternativa alla possibilità di accedere esclusivamente a funzioni semidirettive di II grado.

Non si può dire in che misura un orientamento in tale direzione possa servire a rallentare la corsa frenetica verso gli incarichi direttivi, ma varrebbe la pena considerare qualche aggiustamento tecnico a quanto approfonditamente sviluppato nel t.u. sulla dirigenza cit.

Nella prospettiva suggerita andrebbe valutata con favore la scelta contenuta nel disegno di legge delega Bonafede di rivedere in alto le fasce d'anzianità per la legittimazione agli incarichi direttivi.

Si tratta solo di spunti di riflessione che si intende porgere per un più approfondito confronto.

E', però, auspicabile che non si proceda con la tecnica dei forti scossoni e con continui ribaltamenti di impostazione in una disciplina, come quella dell'ordinamento giudiziario, che ha piuttosto bisogno di stabilità e di progressivi graduali miglioramenti.

8.3. *Un ulteriore fronte di conflitto: la componente togata del Consiglio Superiore della Magistratura.* In una ormai lontana decisione della Corte Costituzionale (sentenza 3 giugno 1983), si affermava che il Consiglio Superiore della Magistratura “...comunque si voglia qualificarlo in sede dogmatica” costituisce “..organo di sicuro rilievo costituzionale...Ciò che più conta, dal nesso fra il primo ed il secondo comma dell'art. 104 Cost. è dato desumere -come la Corte ha osservato nella sentenza n. 44 del 1968 (per poi riaffermarlo nella sentenza n. 12 del 1971)- << che l'istituzione del Consiglio superiore della magistratura ha corrisposto all'intento di rendere effettiva, fornendola di apposita garanzia costituzionale, l'autonomia della magistratura, così da collocarla nella posizione di ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere>>. E la Corte ha ulteriormente precisato – nella sentenza n. 142 del 1973 – che <<strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa è istituzionalmente rivolta a rafforzare, sono le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Costituzione>> ...”.

Al Consiglio superiore non sono, d'altra parte, demandate soltanto funzioni di amministrazione della giurisdizione, ma gli sono anche attribuite funzioni di carattere giurisdizionale e normativo.

Riconducibili alle prime sono i poteri disciplinari; riconducibili alle seconde sono i poteri inerenti alla redazione del regolamento interno del Consiglio e del regolamento sul tirocinio, alla redazione della disciplina della propria attività e quella degli organi giudiziari, con la creazione, dunque, di importanti fonti normative secondarie.

Il Consiglio viene richiesto di esprimere il proprio parere in relazione ai progetti di legge concernenti i problemi della giustizia.

Le funzioni di rappresentanza del potere giudiziario nei rapporti con gli altri poteri comprendono una serie di facoltà coinvolgenti sofisticate questioni d'ordine tecnico e politico, come ad esempio:

- formulare proposte al ministro su qualunque materia attinente all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia;
- esprimere pareri sui disegni di legge concernenti l'ordinamento giudiziario e l'amministrazione della giustizia in genere;
- presentare al Parlamento (tramite il ministro) relazioni sullo stato della giustizia.

Il Consiglio può inoltre pronunciarsi con ordine del giorno o altre manifestazioni d'opinione su qualunque vicenda che interessi il funzionamento della giustizia.

Il Consiglio, in quanto potere dello Stato, è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

L'art. 104 della Costituzione stabilisce che i componenti elettivi del Consiglio siano eletti per 2/3 da tutti i magistrati ordinari appartenenti alle varie categorie e per 1/3 dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio della professione. Secondo l'art. 22 della legge n. 195/1958, l'elezione dei componenti laici avviene a scrutinio segreto e con la maggioranza dei 3/5 dell'assemblea. La previsione di una maggioranza così qualificata impone alle forze politiche il raggiungimento di accordi preventivi sui nominativi e normalmente maggioranza e opposizione, sulla base di accordi informali, si determinano nell'assegnare un numero maggiore di componenti alle forze di maggioranza e un numero minore a quelle dell'opposizione.

La normativa sull'elezione dei componenti togati, avviata con la legge 195/1958 è stata oggetto di modifiche dovute a una successione di leggi: legge 17 dicembre 1967, n. 1198; legge 22 dicembre 1975, n. 695, legge 12 aprile 1990, n. 74 e legge 28 marzo 2002, n. 44.

L'attuale disciplina prevede che i componenti eletti dai magistrati siano sedici, ripartiti in tre collegi unici nazionali, ossia uno per i due magistrati di legittimità, uno per i quattro del pubblico ministero e uno per i dieci giudicanti.

Ma la più significativa innovazione introdotta dall'ultima delle legge sopra citate ha riguardato il sistema elettorale dei togati con il superamento del sistema proporzionale per liste concorrenti e l'adozione di un sistema maggioritario con candidature individuali.

Già nella legge del 2002 l'obiettivo dichiarato era quello di eliminare il peso delle correnti associative nelle elezioni dei componenti del csm e, perciò, si è scelto di ritornare al sistema maggioritario come nella legge del 1958, poi modificato con la legge del 1967.

Il meccanismo previsto dalla legge del 2002, nel quadro di un persistente radicamento del sistema delle correnti ha prodotto il paradossale risultato di indurre i gruppi associativi, a fronte del collegio unico nazionale, a presentare candidature bloccate, al fine di evitare risultati casuali e distorti, precedute, da parte di alcuni gruppi, da consultazioni primarie per la scelta dei candidati.

8.3.1. *Il sorteggio.* Con l'art. 38 del disegno di legge delega del ministro Bonafede si propone la modifica dell'art. 23 della legge 24 marzo 1958, n. 195.

In estrema sintesi, si stabilisce che il procedimento elettorale si svolga in due fasi: la prima diretta a individuare mediante sorteggio i magistrati candidabili al Consiglio superiore della magistratura e la seconda volta a eleggere, sulla base della formazione delle candidature di tutti o di alcuni dei sorteggiati, i magistrati destinati a far parte del Consiglio superiore della magistratura.

La disciplina poi si articola in disposizioni di dettaglio in tema di elettorato attivo e passivo, di convocazione delle elezioni con le relative tempistiche.

L'idea del sorteggio non è nuova; ma essa è stata accantonata per la sua evidente incostituzionalità. Con la formula "*gli altri componenti sono eletti tra gli appartenenti alle varie categorie*" di magistrati, l'art. 104 della Costituzione pone un chiaro principio di elettività per l'elettorato passivo; ogni appartenente a una delle categorie può dunque essere eleggibile con la conseguenza che neppure una preselezione per sorteggio potrebbe impedire il diritto dei non sorteggiati a proporre la propria candidatura. Il principio dell'elettività dei componenti del csm è costitutivo di una scelta su base fiduciaria che consente all'elettore, attraverso l'espressione del voto, di riconoscere idoneità, capacità e valenza istituzionale al candidato, scelta all'evidenza incompatibile con l'individuazione meramente casuale di quest'ultimo.

Il sorteggio, proposto in aperta avversione all'associazionismo giudiziario, si fonda poi sulla tesi secondo la quale la pari capacità riconoscibile a tutti i magistrati comporta la idoneità di tutti costoro a svolgere l'attività consiliare, quand'anche la selezione avvenga sulla base del caso.

Si tratta di affermazioni abbastanza semplicistiche che trascurano quella molteplicità di requisiti (competenze organizzative e di coordinamento con il corpo giudiziario, idoneità della programmazione degli interventi sull'ordinamento giudiziario e delle verifiche sulle risorse, attitudine propositiva e di valutazione costi/benefici, sensibilità nel rapporto con altre istituzioni) non necessariamente omologabili a quelli tipici del magistrato e la cui individuazione sarebbe, comunque, impossibile se rimessa a un mero sorteggio.

Nessuna considerazione sembra essere stata rivolta nel disegno di legge delega a una risoluzione dello stesso consiglio superiore della magistratura approvata con delibera consiliare del 7 settembre 2016 e trasmessa al ministro della giustizia all'epoca in carica.

In tale risoluzione, nel valutare la relazione della Commissione ministeriale per le modifiche alla Costituzione e al funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura, nel condividere l'esclusione del sorteggio come meccanismo di selezione, si apprezzava l'indicazione di una serie di alternative che tentavano di favorire anche candidature dal basso (ossia di candidature proposte sul piano individuale).

Il meccanismo automatico del sorteggio svincola il governo autonomo della magistratura che invece richiede una componente togata munita di piena rappresentatività secondo la formulazione da parte dei candidati di una prospettiva progettuale tale da giustificare la loro elettività.

Le formazioni intermedie di natura associativa, del resto, costituiscono uno dei momenti più significativi delle potenzialità di espressione democratica.

Su un piano diverso si colloca l'esigenza di scongiurare straripamenti e condizionamenti sulla volontà consiliare derivante da un eccessivo peso dell'appartenenza a gruppi associativi.

Nella delibera citata, pertanto, si auspicava una riforma volta "*favorire un rapporto meno rigido tra componente associativa ed eletto, da un lato, e, dall'altro, ad aumentare il ventaglio di scelte dell'elettore*". Al riguardo, si sollecitava una riflessione sul meccanismo c.d. del *voto singolo trasferibile*, secondo il quale "*in collegi plurinominali si presentano liste (con alternanza di genere) e l'elettore può indicare in ordine decrescente di preferenza i vari candidati, dando così rilievo sia al progetto di giurisdizione preferito, sia a candidati di altre liste premiati per qualità personali*"¹⁰.

Al momento attuale di elaborazione normativa, però, prevale un malcelato senso d'irrazionalità, peraltro sostenuto all'interno stesso della magistratura dal gruppo "*Proposta controcorrente*", che nel cavalcare la ripulsa a ogni forma di associazionismo, rinuncia (o non vede) che dietro la casualità dell'eleggibile si annida, quasi per scherzo, l'effetto disnomico di un risultato contrario a quello perseguito: sarà, infatti, probabile, per ragioni matematiche, che una parte consistente di sorteggiati siano magistrati iscritti ai gruppi associativi e saranno proprio costoro a trovare un valido appoggio per essere eletti, con l'inconveniente, però, di risultati rimessi non alla selezione consapevole dell'elettore ma alla pura sorte e che certo non impediranno il ripetersi di fatti analoghi

¹⁰ V., sul tema, M. Cicala, *Rappresentanza, istituzioni e sistemi elettorali*, in *F. it.*, n. 2, 2019, col. 122

a quelli evocati nelle cronache di questi mesi (ossia l'ipotesi che vi siano stati tentativi di condizionare dall'esterno alcuni componenti del csm per favorire, in ragione di interessi personali, un candidato aspirante all'incarico di procuratore della Repubblica di Roma).

8.3.2. *La compressione del diritto dei consiglieri del CSM uscenti per l'assunzione di incarichi direttivi.* La Giunta Esecutiva Centrale dell'ANM nella valutazione sintetica sul testo del disegno di legge sulla riforma della giustizia, recentemente redatto dal ministro Bonafede, ha espresso un positivo riconoscimento al *“ripristino della norma, inopinatamente soppressa a suo tempo, che prevede il decorso di un congruo periodo prima che i consiglieri del CSM uscenti possano assumere incarichi direttivi, semidirettivi o fuori ruolo”*.

Si tratta di un'ulteriore espressione della *“funzionemachia”*, che sembra serpeggiare nella magistratura.

Occorrerebbe esplicitare le ragioni per le quali il consigliere uscente debba essere collocato in una sorta di camera iperbarica, prima di potere recuperare una sua legittimazione alla formulazione di domande per l'ottenimento di determinati incarichi al pari di tutti gli altri.

Si ritiene che il consigliere uscente possa vantare una posizione di maggiore evidenza che lo porti a essere valutato più favorevolmente rispetto a candidati, che non hanno mai avuto la fortuna di svolgere le funzioni di consigliere del csm?

Si ritiene, ancor peggio, che il consigliere uscente possa rivendicare un credito verso il proprio gruppo associativo, che, dunque, più facilmente ne sosterrà, a prescindere dal merito effettivo, le proprie aspirazioni?

Sono fermamente convinto che tali retro pensieri siano davvero malefici e contraddicano un autentico senso delle istituzioni.

E' assolutamente corretto ritenere che il consigliere uscente non debba essere solo per questo avvantaggiato rispetto agli altri candidati; ma è altrettanto ragionevole ritenere che lo stesso non debba essere penalizzato per avere svolto funzioni in organo di rango costituzionale.

La compressione della sua legittimazione a concorrere pariteticamente con gli altri aspiranti a determinati incarichi vorrebbe significare una svalutazione del servizio prestato all'interno del Consiglio superiore, per l'effetto svilendo pure il significato e la credibilità di tale istituzione nel suo complesso.

Non credo che di tanto si abbia bisogno per l'equanime distribuzione di incarichi, che piuttosto reclama una più semplice osservanza delle regole già chiaramente e ampiamente codificate.

Quando qualsiasi magistrato valichi le soglie del portone del palazzo dei Marescialli dovrà entrarvi con il bagaglio di deontologia acquisita nell'esercizio della sua professione che si iscrive in un'istituzione di fondamentale importanza per l'equilibrio tra gli organi dello Stato.

E' anche in quella sede che si gioca l'immagine della magistratura di fronte alla componente politica che osserva e giudica e sarà sempre disposta a colpire ogni qual volta non percepirà quella speciale adesione del magistrato al senso autentico del proprio mestiere con le conseguenti norme comportamentali necessarie.

Qualora il componente del csm uscente non si sia rivelato all'altezza del compito non se ne potrà non tenere in conto nella sua valutazione quale aspirante a un qualche incarico.

9. *Un accenno al disegno di legge delega del ministro Bonafede.* L'obiettivo del recente disegno di legge delega del ministro Bonafede si presenta assai ambizioso: *“..efficienza del processo civile e del processo penale, per la riforma complessiva dell'ordinamento giudiziario e della disciplina su eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati nonché sulla costituzione e funzionamento del consiglio superiore della magistratura e sulla flessibilità dell'organico di magistratura”*.

Sembrebbero i propositi di un legislatore che aspiri a rimettere definitivamente ordine nel funzionamento della giustizia in una visione radicalmente riformatrice della disciplina esistente.

In poche righe è impossibile formulare una valutazione minimamente decente, tanti e variegati essendo i temi oggetto della proposta normativa.

Già un primo giudizio è stato formulato dalla Giunta Esecutiva Centrale dell'Associazione Nazionale Magistrati, che ha ritenuto di esprimere apprezzamento, condivisibile, su alcune soluzioni contenute nel disegno di legge delega, quali, ad esempio:

- il ritorno al libero accesso al concorso dopo la laurea magistrale;
- la valutazione dei magistrati dell'ufficio espressa in occasione della conferma del direttivo;
- l'estensione del termine di legittimazione quadriennale per i trasferimenti da parte di titolari di incarichi dirigenziali nella magistratura;
- l'innalzamento della legittimazione correlata alla valutazione di professionalità per proporre domande per direttivi e semidirettivi (su tale punto, v. *supra*, par. 8.2.5., pg. 17);
- la valorizzazione dell'esperienza professionale maturata nella giurisdizione;
- la riduzione del termine di legittimazione per i trasferimenti dei magistrati di prima nomina.

Ognuna di tali indicazioni, poi, suggerisce la possibilità di miglioramenti ulteriori, in ragione di auspicabili corollari che ne potrebbero derivare; così, per esempio, la riduzione del termine di legittimazione per i trasferimenti dei magistrati di prima nomina potrebbe essere seguita da una prescrizione di indirizzare, per i magistrati ai quali siano stati assegnati in prima nomina funzioni di pubblico ministero, la loro prima domanda di trasferimento obbligatoriamente verso funzioni giurisdizionali. Tale soluzione eviterebbe la scopertura nell'organico di alcune procure, ma consentirebbe di coltivare, nel prosieguo, una più adeguata formazione professionale nella giurisdizione, quale premessa culturale per un migliore servizio nelle funzioni requirenti, alle quali l'interessato volesse, successivamente, ritornare.

Della soluzione in merito al ritorno del controllo in sede di autogoverno del documento organizzativo del procuratore della Repubblica si è già espresso un personale apprezzamento (v., *supra*, par. 8.2.4., pg. 15).

Vi sono poi una serie di argomenti che pur positivamente valutabili, meriterebbero un maggiore approfondimento tecnico-giuridico e sistematico.

In tal senso, occorre considerare i propositi circa la semplificazione delle attività di notificazione (art. 14), un ampliamento dei presupposti di formulazione delle richieste di archiviazione (15, I co., lett. a), l'ampliamento d'accesso al rito abbreviato e dell'accesso ai riti speciali del giudizio immediato e della richiesta di applicazione della pena (art. 16), le prescrizioni in merito al calendario delle udienze dibattimentali e all'obbligo del deposito delle relazioni di consulenza tecnica delle parti in tempistiche precedenti all'esame dei consulenti.

Il disegno di legge poi articola una serie di argomenti, codificando prassi già avviate dalla stessa magistratura come l'introduzione dell'udienza filtro (c.d. di "*smistamento*") nei processi monocratici oppure valorizza positivamente il concetto dei criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti (art. 15, lett. i). Tali ultimi temi, peraltro, meriterebbero, per un verso, di essere più approfonditamente sviluppati, potendosi al riguardo considerare anche la sperimentazione in corso presso la procura e il tribunale di Firenze in merito alla c.d. "*agenda del pubblico ministero nel rapporto con gli uffici giurisdizionali di primo grado*" e del conseguente *accordo attuativo* (v., *supra*, nota 6 pg. 12) e, per altro verso, dovendosi chiarire se il rischio posto a carico della magistratura per una depenalizzazione di fatto conseguente all'adozione dei criteri di priorità non possa essere più efficacemente scongiurato da una visione più razionale del sistema punitivo nel suo complesso, con differenziazione dei diversi ambiti (civili, amministrativi, penali) di calibrata configurazione.

Altri temi ancora paiono introdotti alla spicciolata, forse ispirati da contingenze segnalate da operatori che hanno rivelato alla rinfusa qualche criticità; è l'impressione tratta dall'indicazione di rendere procedibile a querela il reato di cui all'art. 590 *bis*, I co., c.p. o la revisione dei parametri di ragguaglio tra pena detentiva e pena pecuniaria, probabilmente utile per incentivare l'utilizzo di riti alternativi.

Parrebbe essere mancato il tempo (come spesso accade alla politica) di compiere passi più meditati e di visione d'insieme, ampliando, ad esempio, l'ambito applicativo della giustizia riparativa di cui all'art. 162 *ter* c.p. Nel tentativo di incoraggiare soluzioni deflattive di un carico penale al collasso (in tal senso significativi i dati riportati a pg. 15 della relazione illustrativa del capo II del disegno di legge¹¹) parrebbero distonici gli interventi per l'ottenimento di abbreviazione dei termini d'indagine attraverso strumenti coattivi come la creazione di specifici illeciti disciplinari, peraltro peggiorativi di illeciti sul ritardo già codificati con adeguati parametri di misurazione del comportamento rilevante e già solo per questo introduttivi di norme discutibili sul piano del principio di ragionevolezza e, dunque, suscettibili di verifiche sulla loro compatibilità con l'art. 3 della Costituzione.

Le indagini potrebbero pure esaurirsi in poco tempo, salvi i progressivi fronti di approfondimento in ragione dell'eventuale succedersi d'iscrizioni legittime dei reati, qualora numeri dei procedimenti e risorse (anche di magistrati, di personale amministrativo e di personale di polizia giudiziaria) fossero proporzionati, circostanza che parrebbe negata dallo stesso documento ministeriale. Si tratta, però, di un tema troppo risalente, in ordine al quale, pur dandosi atto all'attuale ministro di averlo almeno intuito, sarebbero richieste scelte più radicali da parte di una politica più stabile e serena.

9.1. *Segue. Un'occasione mancata.* Il titolo del disegno di legge come sopra riportato sembrava preannunciare un intervento ad ampio raggio, però neppure un cenno al tema di un più razionale disegno delle circoscrizioni giudiziarie, nessuna preoccupazione d'intervenire sulla necessità di realizzare gli ambiti di competenza connessi alla riforma sulla crisi dell'impresa.

Sarebbe, infatti, urgente riflettere approfonditamente sui principi in materia organizzativa e distributiva delle competenze come già fissati nell'originaria legge delega n. 155/2015 alla lettera n) del comma 1, art. 2, ignorato dal d.lvo 12 gennaio 2019, n. 14 (c.d. *Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza*).

In tale norma si pongono tre indicazioni di fondamentale importanza:

- la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale;
- l'adeguamento degli organici degli uffici giudiziari la cui competenza risulta ampliata;
- l'articolazione della competenza su tre distinti piani d'ordine territoriale:
 - attribuzione ai tribunali sedi delle sezioni specializzate in materia di imprese (e, dunque, ai *tribunali di sede distrettuale*) la competenza sulle procedure concorsuali e sulle cause che da esse derivano, relative alle imprese in amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevanti dimensioni;
 - mantenimento dei criteri vigenti di attribuzione della competenza per le procedure di crisi o insolvenza del consumatore, del professionista e del piccolo imprenditore (ossia mantenendo sostanzialmente una *competenza su base circondariale* per tali tipi di procedure);
 - attribuzione delle procedure concorsuali definibili standard (ossia delle procedure inerenti all'impresa) a *tribunali per così dire infracircondariali*, da individuarsi sulla base di ben

¹¹ “...nel 2017 sono stati 56.642 i procedimenti iscritti nella cancelleria centrale penale della Corte di Cassazione e 56.670 i procedimenti esauriti; nel corso del primo semestre del 2018 sono stati definiti dalla Corte di Cassazione 33.314 procedimenti, a fronte di 27.340 sopravvenuti; le pendenze a fine 2018 erano 24.609 (dato provvisorio elaborato dalla Dg-Stat del Ministero della Giustizia). Ancor più drammatico (per numeri di procedimenti e tempi di durata media, specie in rapporto alla legge Pinto) è il dato delle Corti d'appello, ove nel 2017 si è registrato un numero complessivo nazionale di 275.596 procedimenti pendenti, dei quali 110.450 (il 41,1%) di durata ultra-biennale: valore in crescita rispetto all'anno precedente (268.389 unità) e di poco inferiore al numero delle pendenze nell'anno successive (271.247, secondo il dato provvisorio elaborato dalla Dg-Stat del Ministero della Giustizia). Quanto ai tribunali, il dato delle pendenze è in crescita, in articolare per ciò che concerne il giudizio monocratico: 1.171.314 le pendenze complessive a fine 2018 (delle quali 587.685 innanzi al tribunale in composizione monocratica, 545.019 innanzi al Gip/Gup, 28.190 innanzi al tribunale in composizione collegiale e 420 alla corte d'assise), a fronte di 1.165.339 dell'anno precedente” (Così, Relazione Illustrativa del disegno di legge delega Bonafede, pg. 15).

specifici indicatori (numero dei giudici previsti nella pianta organica di ciascun tribunale, da valutarsi in relazione ai limiti dimensionali previsti ai fini della costituzione di una sezione specializzata, numero delle procedure concorsuali sopravvenute e definite nel corso degli ultimi cinque anni, numero delle procedure concorsuali, il rapporto tra numero di procedure concorsuali sopravvenute e definite posto in relazione al dato medio nazionale, la durata delle procedure concorsuali nel corso degli ultimi cinque anni, il numero delle imprese iscritte nel registro delle imprese, la popolazione residente nel territorio compreso nel circondario del tribunale, il rapporto tra numero delle imprese iscritte e la popolazione residente).

Tali indicazioni che la legge delega rivolge ai tribunali non possono non essere estese agli uffici di procura, il cui ambito d'azione deve essere messo in relazione alle competenze attribuite ai primi.

Il problema, però, che pure coinvolge seri aspetti di ordinamento giudiziario, è stato del tutto trascurato e, forse, proprio dimenticato.

9.2. *Segue. L'analisi psicologica.* Si è voluto rivolgere l'attenzione, invece, su temi di maggiore impatto mediatico: il sorteggio, del quale già s'è detto (v., *supra*, par. 8.3.1.) e un inedita sottoposizione del magistrato, in sede di valutazione di professionalità, a un'analisi di tipo psicologico.

Nella lettera d) del comma 1 dell'art. 26 del disegno di legge delega, infatti, si sollecita il legislatore delegato a *“prevedere che il Consiglio superiore della magistratura, nella valutazione di professionalità, laddove emergano situazioni concrete ed oggettive che inducano a dubitare del requisito dell'equilibrio, possa disporre approfondimenti istruttori, anche avvalendosi del contributo di psicologi esperti di comprovata professionalità, assicurando in ogni caso adeguate garanzie all'interessato”*.

L'esperienza maturata in altri settori, come quelli militari e di polizia o delle compagnie aeree, nei quali risultano attivate analoghe analisi in sede di accesso ai relativi corpi o enti privati operanti in settori di rischio, non hanno certo impedito l'assunzione di condotte socialmente pericolose, di commissioni di reato, di atti di violenza da parte di coloro che quei *test* avevano certificato assolutamente idonei al servizio.

Ma (al di là della disfunzionalità dello strumento rispetto all'obiettivo di scongiurare il rischio di consegnare la giustizia nelle mani di un magistrato il quale abbia dato manifestazione di assenza di equilibrio), occorre rilevare la non congruenza dell'accertamento psicologico rispetto al suo presupposto: l'emersione di situazioni concrete e oggettive che inducano a dubitare del requisito dell'equilibrio.

Si tratta cioè di un parametro oggetto di una chiara codificazione nelle regole dedicate alle valutazioni di professionalità; l'esistenza di situazioni concrete e oggettive tali da ingenerare il dubbio sull'equilibrio non richiede certo un approfondimento di tipo psicologico, ben potendo autonomamente rilevare nell'ambito di un giudizio rimesso agli organi dell'autogoverno.

Il passaggio ulteriore di un approfondimento diagnostico parrebbe, per un verso, alleggerire la responsabilità di chi deve compiere la scelta valutativa e, per altro verso, avviare un pericoloso controllo sulla personalità, rimessa a un soggetto, il quale, pur qualificato, non lo è certo nella materia specifica oggetto di esame: la capacità professionale del singolo e per la quale se, per certo, è d'interesse l'aspetto comportamentale, di per sé suscettibile di immediata comprensione da parte degli organi di autogoverno (a partire dai rapporti informativi, dai pareri del consiglio giudiziario al giudizio del consiglio superiore della magistratura), la preparazione giuridica e le scelte operative compiute dal singolo non sono appannaggio di conoscenza dell'esperto psicologo.

Lo strumento, perciò, è assai pericoloso essendo suscettibile di improvvise strumentalizzazioni, come ad esempio, quelle che vogliano spostare l'accento dell'equilibrio sull'eventuale dubbio di *mancanza di moderazione*.

Si fa spesso riferimento alla figura del “*magistrato moderato*”; in alcuni documenti di un gruppo associativo si è insistito su tale qualità soggettiva quale propria prerogativa; “*noi siamo magistrati moderati*”, “*noi ci appelliamo a tutti i magistrati moderati*”.

Ma cosa deve intendersi per “*magistrati moderati*”?

In cosa consiste la “*moderazione*”?

Moderazione è certo una caratteristica del comportamento; può essere anche un tratto del ragionamento. Ma ogni ragionamento in quanto tale è moderato; non esiste ragionamento (posto a fondamento dell’esercizio dell’azione penale, di una richiesta di archiviazione, di una sentenza) che possa non ritenersi moderato, proprio perché è la stessa moderazione argomentativa a costituirne la modalità costruttiva imprescindibile.

Non vi potrebbe essere ragionamento con l’utilizzo di espressioni aggressive, assertive, tautologiche.

Non potrebbe essere ritenuto “moderato” neppure un ragionamento caratterizzato da manifestazioni acriticamente adesive a facili letture di comodo verso un potere costituito e verso il quale non si voglia assumere la responsabilità di arrecare fastidio con ben più difficili esercizi d’interpretazione ragionata (e, dunque, giuridicamente moderata) delle norme.

In tale prospettiva la stessa interpretazione non desiderata potrebbe apparire non moderata e quindi oggettivamente segnale di mancanza di equilibrio tale da dovere ricorrere al parere di uno psicologo per attestarlo, per espungere dalla magistratura il giudice *controcorrente*?

Occorre, piuttosto, riflettere sul fatto che non è l’interpretazione ragionata delle norme a scomporre l’equilibrio delle istituzioni, che, al contrario, proprio da quella interna dialettica trovano alimento per la loro stessa esistenza e miglioramento.

Sono, talvolta, i comportamenti disdicevoli dei singoli a inquinare pesantemente la funzionalità e la serenità del corpo giudiziario; è quel comportamento a rivelarsi privo di moderazione.

Lo è anche il comportamento eccessivamente personalistico, che, rifuggendo ogni approccio pacato allo studio del problema e antepoendo costantemente un *io narciso*, crei le premesse per mettere a repentaglio l’*umiltà della funzione* e con essa lo *spirito di servizio* che le è connaturale.

E se questo trascenda in condotte di prevaricazione, di rifiuto alla collaborazione, di ostilità verso colleghi e parti, gli organi di autogoverno saranno per certo in grado di formulare i propri giudizi.

Davvero non c’è bisogno di apparati estranei all’autogoverno impegnati in operazioni volte ad approfondire la personalità del giudice.

Ogni istituzione e ogni professione sono liberamente interpretate dalle persone sulle cui gambe intraprendono il loro cammino.

Anche l’andamento delle incombenze rimesse genericamente alla magistratura risente della capacità di ciascun magistrato a farvi fronte.

Pur essendo la magistratura la proiezione della società in cui si iscrive e dell’epoca alla quale appartiene, a ciascun magistrato è assegnato un compito supplementare che lo rende particolarmente responsabile: egli non agisce in nome proprio; egli, in ogni atto che compone e in ogni condotta che assume, spende il nome del corpo giudiziario al quale appartiene.

L’improvvido atto del singolo non limita l’estensione della macchia nel cerchio individuale, ma dilaga fino a comprendere la magistratura tutta in nome della quale (o a causa della quale) quell’improvvido atto individuale si è espresso.

L’atto che diventa *immoderato* dovrebbe alimentare un *sensu di vergogna*, in primo luogo individuale, che, tuttavia, sembra scomparso, perché forse non appartiene più alla nostra fase storica.

Ma se il singolo non sa sentire il senso della vergogna (il che lo si dovrà comprendere, pur non giustificandolo, in una società sempre più liquida e deontologicamente anomica), il corpo giudiziario, al quale l’ignominia è traslata ne diventa il capro espiatorio.

E, perciò, oggi è più che mai importante porre dei solidi argini e recuperare in ciascun componente della magistratura quella solidità deontologica, che consenta a ciascuno di distinguere, di sapere cogliere le differenze tra autenticità, nobiltà del mestiere del magistrato e le derive carrieristiche,

l'esercizio del potere, le collusioni con questo, la mortificazione della propria indipendenza, ma anche gli eccessi prevaricatori verso colleghi, parti, collaboratori.

Di tutto questo si può e si deve tener conto ogni qual volta il magistrato deve essere valutato per una progressione professionale, per un incarico direttivo, per un incarico fuori ruolo; ma tale controllo non può che essere rimesso esclusivamente ai protagonisti dell'autogoverno.

10. *Conclusioni.* Ogni fase storica, esaminata dal punto di vista dell'esperienza giudiziaria, ha una sua *cifra prioritaria*.

Nel presente vi è una tendenza a vivere esclusivamente sul piano retorico i principi, dei quali si stenta a fare autentica operativa applicazione.

Potremmo parlare anche di *ambiguità*, come tema concettuale, che qualcuno indica come elemento caratteristico della cultura occidentale, con le sue trame scivolose per la conquista di potere e rendite di posizione, con la capacità di creare una falsa empatia, con l'attitudine ad asservire la propria specifica funzione a obiettivi a questa estranei e con essa incompatibili, con le tendenze a governare restando dietro le quinte, per il divertimento di tirare i fili di burattini che si prestano al gioco perché un giorno saranno promossi a categorie superiori ormai legittimate a tirare altri fili.

E', perciò, imprescindibile un impegno corale per il recupero dell'immagine della magistratura, la sua serietà, la possibilità che ogni cittadino possa riporvi con serenità la propria fiducia e con tranquillità consegnarsi nelle sue mani.

Sarebbe estremamente grave pensare di distruggere i gruppi associativi, benché sia necessario ripulirli da ogni scoria di corporativismo, chiarirne fino in fondo i metodi di funzionamento interno e le logiche che li ispirano.

E' pure ormai inevitabile che i gruppi sappiano dare voce ai tanti magistrati miti e scrupolosi, immeritatamente travolti da vicende deteriori, che, pur a loro estranee con tutte le loro propaggini collaterali altrettanto disgustose, passando al di sopra delle loro teste innocenti, li rende, tuttavia, facile bersaglio di accuse denigratorie per la sola loro appartenenza a una magistratura percepita come pesantemente compromessa.

In tali situazioni non può non sorprendere la levata di scudi pressoché generalizzata contro l'autorità indipendente per antonomasia, la magistratura, con derive che pericolosamente minacciano l'equilibrio tra le istituzioni, il rapporto tra queste e la società civile.

L'ipotesi che il malaffare abbia contaminato il palazzo di giustizia induce pensieri, più che di riforma, di distruzione. Nessuno ha mai immaginato di fronte ai tanti episodi di corruzione e a tanti più gravi delitti commessi da parte di chi ricopriva incarichi istituzionali di smantellare o mortificare le rispettive istituzioni d'appartenenza. Non si è mai vagamente ipotizzato di introdurre un metodo elettorale per sorteggio dei membri del Parlamento, di formare per sorteggio un Governo, di nominare per sorteggio i giudici della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato. Eppure in ciascuna di tali istituzioni, in ciascuno di tali organi dello Stato, parlamentari, ministri, giudici costituzionali e del Consiglio di Stato si sono talvolta resi autori di delitti che hanno, occasionalmente, compromesso il funzionamento e l'immagine degli organi dei quali partecipavano.

Le proposte di riforma (e talune posizioni assunte anche all'interno della magistratura) si presentano, oggi, con contenuti minacciosi e stanno di fronte alla giustizia come un caterpillar pronto a colpire il palazzo dei Marescialli, quale simulacro della magistratura, spalleggiato da folle tumultuose che mostrano volti torvi e rabbiosi, desiderosi di ridurre in polvere edifici, la cui costruzione è stata difficile e dispendiosa attraverso percorsi storici lunghi e drammatici.

E' probabilmente un effetto delle derive populistiche che, con i loro contenuti illiberali, pronti a rimettere in discussione gli stessi pilastri del modello di Stato, sono andate affermandosi nei paesi occidentali nella seconda parte del Ventesimo secolo.

Preoccupa che un tale genere di visione politica stia prendendo piede anche all'interno della magistratura.

Ed è visione che merita di essere contrastata, perché con un semplice gesto rischia di scompaginare e disperdere “*i tasselli istituzionali che compongono il quadro di riferimento delle democrazie liberali*”, invece difficili da comporre e da mettere a sistema¹².

Forse, oggi più che mai, c'è bisogno di un rinnovato confronto all'interno dei gruppi associativi, ma aperto e lontano da tentazioni corporative, per persuadere, con intenti di saggia ricostruzione, quelle folle tumultuose e dai volti torvi a fare un passo indietro, a rassicurarle che alla società, alla struttura di uno Stato liberale non serve una magistratura prostrata e umiliata, quanto una magistratura autorevole e preparata; ma di questo ciascun magistrato ne deve essere intimamente convinto fino a sentirne fisicamente il peso della responsabilità sulle proprie spalle. Egoismi, ignavia e indifferenza ci renderebbero complici di un'evitabile esplosione.

Firenze, 26 luglio 2019

Gabriele Mazzotta
procuratore aggiunto
Procura della Repubblica di Firenze

¹² V., sull'argomento, M. Clarich, *Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, fascicolo 1/2018.