

La sfida del rinnovamento. Autoriforma, questione morale, organizzazione

*Presidente
dell'Associazione
Nazionale Magistrati

Luca Palamara*

1. I temi del Congresso: autoriforma, questione morale, organizzazione

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente della Camera dei Deputati, signor Ministro della Giustizia, signor Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, signor Sindaco di Roma;

Signori Presidenti e Rappresentanti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, della Corte Costituzionale, del Governo, della Regione Lazio, della Provincia di Roma, del Consiglio Superiore della Magistratura, della Corte di Cassazione, Autorità, Colleghi Magistrati,

Signore, signori, autorità, avvocati, studiosi del diritto, operatori della giustizia tutti, colleghe e colleghi, quale presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati svolgo la relazione introduttiva del XXX Congresso nazionale.

Un particolare deferente ringraziamento al Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che, ancora una volta, ci onora con la Sua presenza.

Questo Congresso si rivolge al legislatore e alla politica per sollecitare interventi urgenti sulle reali problematiche del mondo della giustizia e a tutti i magistrati per coinvolgerli in un percorso

di cambiamento fondato sull'elaborazione di una nuova idea di autogoverno e di associazione.

Oggi abbiamo un preciso intento: voltare pagina, lasciando alle spalle ciò che in questi anni non ha funzionato nella macchina giudiziaria, nei rapporti tra politica e magistratura, ma anche al nostro interno, dando centralità ai temi dell'autoriforma, della questione morale e dell'organizzazione.

Il malfunzionamento della macchina giudiziaria

Dobbiamo tutti avere la consapevolezza che la nostra funzione è rivolta al cittadino per il quale, alla sofferenza per un diritto negato o atteso, si aggiunge l'ulteriore disagio dovuto ai ritardi di un sistema del cui malfunzionamento abbiamo piena coscienza e che deve costituire per il legislatore un presupposto imprescindibile per una seria riforma della giustizia.

La crisi politica degli ultimi mesi sembra, però, aver bloccato qualsiasi ipotesi di riforma e la giustizia originariamente indicata come una priorità è improvvisamente scomparsa dall'agenda parlamentare. Ma i problemi restano. Lentezza dei processi, drammatica penuria di risorse umane e materiali, vetusta organizzazione e mancata informatizzazione sono le piaghe con le

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati



Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

quali siamo chiamati quotidianamente a convivere nei nostri uffici, a fronte del continuo aumento della domanda di giustizia che contribuisce a fare del magistrato l'anello debole della catena, sul quale finiscono per concentrarsi inevitabilmente le insoddisfazioni della collettività.

Dobbiamo riconoscere anche i nostri errori, quegli errori che tolgono il respiro a ciascuno di noi; ma non possiamo accettare che alcuni ci considerino gli unici responsabili di un sistema in crisi e ancora peggio essere descritti, in maniera del tutto falsa e infamante, come una corporazione di fannulloni superpagati impegnata a proteggere gli interessi di una casta accusata delle peggiori nefandezze. Lo dobbiamo ai colleghi che hanno pagato con la vita la passione per la giustizia e a quanti lavorano con impegno e in silenzio.

L'ANM vuole cogliere, pertanto, l'occasione congressuale per rilanciare le sue proposte e fornire il suo apporto per un servizio efficace ed efficiente, con la convinzione che i problemi della giustizia non troveranno soluzione prospettando un'ennesima riforma sui giudici.

I rapporti tra politica e magistratura

In questi anni si è parlato impropriamente di una contrap-

posizione tra politica e magistratura. Al contrario, l'ANM si riconosce nei principi di leale collaborazione e di reciproco rispetto tra le istituzioni e il terreno di scontro nel quale in molti hanno cercato di trascinarla non le appartiene. Il nostro non è un ruolo di "avversari".

Resto sempre convinto che il rapporto tra la magistratura e gli altri poteri debba accantonare sterili polemiche e strumentali antagonismi, per individuare validi strumenti di politica giudiziaria che, invece, purtroppo, a tutt'oggi, latitano, come continua a mancare un'organica e razionale riforma della giustizia. Abbiamo assistito, infatti, a una serie di interventi episodici e contingenti dettati dall'esigenza di risolvere situazioni legate a singole vicende processuali e sempre mirati a limitare l'autonomia e l'indipendenza della magistratura.

Ciò è avvenuto in occasione delle annunciate riforme costituzionali in materia di separazione delle carriere, di obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale e di CSM, nonché in occasione dei non meno insidiosi progetti di legge ordinaria in materia di intercettazioni, processo breve e polizia giudiziaria svincolata dal pm.

Ricordare, al riguardo, che il potere legislativo spetta al Parlamento e che i magistrati hanno il dovere di applicare la legge è

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

cosa ovvia e banale, che ognuno di noi è disposto a sottoscrivere. Tutt'altro che ovvio e banale è, invece, il corollario secondo cui i magistrati dovrebbero tacere nel corso dell'iter di approvazione di una legge. Si tratta, a ben vedere, di un'idea miope e autoreferenziale della politica e dell'attività legislativa, come se fosse possibile governare e regolare fenomeni della vita di un Paese senza tenere conto del punto di vista di coloro che operano nei relativi settori. Una concezione che per fortuna non appartiene alla cultura del Parlamento italiano che non a caso ha sempre richiesto di ascoltare l'opinione tecnica della magistratura e degli altri operatori del diritto in merito ai disegni di legge sulla giustizia.

Non ci siamo, quindi, sostituiti al Parlamento, ma abbiamo segnalato, con la dovuta fermezza e facendo sentire forte la nostra voce, le ricadute che le norme avrebbero avuto sul sistema evitando in questo modo l'approvazione di provvedimenti che avrebbero messo in ginocchio la giustizia.

Questa nostra azione, che ha sofferto in vari momenti di solitudine, ha, comunque, sortito l'effetto di far crescere progressivamente il fronte di quanti, nel mondo politico e nella società in genere, si sono poi convinti del fondamento giuridico e dell'one-

stà intellettuale delle nostre ragioni.

Io credo che a ciò abbia contribuito anche il metodo che abbiamo scelto: costanza nei contenuti, ma anche disponibilità al confronto e all'ascolto, dialogo, razionalità, nessuna faziosità, rifiuto di ogni atteggiamento pregiudiziale o ideologico. Questo ha dato forza e credibilità all'Associazione e ai valori di autonomia e di indipendenza, di giustizia e di eguaglianza che l'ANM ha posto al centro del suo operato.

La volontà di limitare l'azione della magistratura si è manifestata anche quando sono state avanzate obiezioni sul ruolo e sull'attività del giudice nell'interpretazione delle norme.

Taluni esponenti del mondo politico della maggioranza di Governo hanno avallato, infatti, un'"interpretazione burocratica" dell'art. 101, co. 2, della Costituzione con l'intenzione di ridurre il giudice a mera "bocca della legge". Interpretazione, questa, che, come dimostrato da autorevoli studiosi, non è possibile sostenere nei sistemi giuridici odierni dove la soggezione del giudice alla legge, per vincolo costituzionale, non è più sempre prefissata negli schemi puntuali di precetti tutti dichiarati in quanto il giudice deve spesso "ricercare" la legge, "ricostruirla" secondo i principi della

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM



Costituzione per poi applicarla al caso concreto.

Tutto questo accade perché è cambiato il diritto: nei tempi, nelle fonti, nelle frontiere e non perché i giudici abbiano deciso di rompere le corsie dell'ordinamento con un'assurda pretesa di "libera giurisprudenza".

Il bagaglio culturale e professionale di ogni magistrato italiano impone un rapporto diretto con la Costituzione e, quindi, l'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, contrariamente a chi auspica un modello di giudice omogeneo alle maggioranze contingenti, interprete della volontà di quest'ultima, disancorato dalla Costituzione.

Ma questi sono stati anche anni in cui abbiamo dovuto registrare un pesante clima di aggressione nei confronti della magistratura quando, in particolare, indagini e processi che hanno "toccato il potere" sono stati strumentalizzati a fini politici.

In queste circostanze abbiamo assistito a un costume politico di alcuni rappresentanti dell'attuale maggioranza di Governo che hanno reso pratica quotidiana l'insulto e il dileggio nei confronti di un'indefettibile istituzione dello Stato. Un'assurda campagna di denigrazione tesa a minare la credibilità della magistratura davanti agli occhi dei

cittadini, facendo leva, con un gioco evidentemente facile, sulla generale delusione per le mancate risposte alla legittima ansia di giustizia.

Abbiamo reagito con dignità e risolutezza, senza timore, soprattutto quando si è messo in discussione, non il merito dei provvedimenti, ma l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici. Ci conforta che più volte il Capo dello Stato abbia sottolineato come la rigorosa osservanza delle leggi, il più severo controllo di legalità, rappresentino un imperativo assoluto per la salute della Repubblica, richiamando tutti ad avere il massimo rispetto per la magistratura che è investita di questo compito essenziale.

L'autoriforma della magistratura

Il clima politico di questi anni, l'idea della cittadella assediata, ha reso impopolare al nostro interno il tema dell'auto-correzione. Oggi bisogna avere il coraggio di affrontarlo. Difendere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura passa, infatti, anche attraverso il coraggio di cambiare interrogandoci su quello che non ha funzionato nell'esercizio del potere diffuso, nel sistema dell'autogoverno e dell'associazionismo giudiziario.

Questa riflessione è necessaria per evitare che l'esercizio del



potere giudiziario possa rappresentarsi all'esterno come arbitrario, sganciato da regole, incomprendibile ai più. La credibilità della funzione giudiziaria e la sua legittimazione democratica si fondano esclusivamente sull'applicazione di regole secondo criteri di ragione. L'autonomia e l'indipendenza di un corpo di magistrati professionali trova, infatti, la sua sola giustificazione nella riferibilità delle decisioni giudiziarie a una regola interpretata e applicata sulla base di criteri razionali. Criteri che possono essere opinabili, ma che devono sempre apparire comprensibili.

È per tale motivo che in questo XXX Congresso vogliamo richiamare un modello di magistrato nel quale riconoscerci: moderno, responsabile, professionalmente attrezzato, che non frequenta o partecipa a squallide consorterie e la cui credibilità non possa essere, dunque, in alcun modo attaccabile.

Dividerò ora il mio intervento in due parti, evidenziando prima le proposte dell'ANM per una vera riforma della giustizia per poi soffermarmi sui temi dell'autoriforma, della questione morale e dell'organizzazione.

2. Le proposte dell'ANM per una vera riforma della giustizia

2.1. Giustizia al collasso e necessità di interventi urgenti

La giustizia in Italia è al collasso. Il cattivo funzionamento del servizio giustizia e, quindi, il mancato rispetto della ragionevole durata del processo assumono carattere oggettivamente prioritario e necessitano di interventi urgenti. L'efficace funzionamento del sistema giudiziario, in cui si incontrano la domanda di giustizia dei cittadini e l'offerta assicurata dalle istituzioni giudiziarie, rappresenta, infatti, una delle condizioni indispensabili per promuovere e garantire il buon funzionamento complessivo di un sistema economico e sociale. Siamo abituati ormai a sentire all'inizio di ogni anno giudiziario, all'esito delle relazioni inaugurali del Primo Presidente della Cassazione e dei Presidenti delle Corti d'Appello, le gravi conseguenze che la situazione di disservizio determina sulla cittadinanza italiana. Parlo di un problema oggettivo, in quanto non può essere un motivo di vanto e di orgoglio per il nostro Paese il fatto che il rapporto Doing Business 2011, della Banca Mondiale, che annualmente indica i Paesi in cui è vantaggioso investire e che è stato pubblicato



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

qualche giorno fa, ancora collochi l'Italia all'80° posto (su 183), non più dopo Angola, Gabon, le molte Guinee, São Tome, come quando eravamo al 156° posto, e tuttora meglio di Liberia, Sri Lanka e Trinidad. La scalata a metà classifica non deve certo consolare (Zambia, Mongolia, Ghana, Ruanda continuano a precederci). È, dunque, ben vero che “un investitore di qualsiasi nazionalità, tra le spinte all'investimento in un Paese europeo, soppesi anche tempi e costi di recupero di un credito” per valutare la convenienza a investire in Italia - come evidenzia l'ultima relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2009 -, ma nella sua decisione peseranno soprattutto i tempi sicuramente lunghi delle autorizzazioni, gli appalti opachi, i ritardi nei pagamenti della Pubblica Amministrazione.

E cosa ancor più preoccupante, l'Italia figura tra le *bad practices* quanto a durata delle procedure: 1210 giorni necessari per recuperare un credito!

Inoltre, una stima di Confartigianato calcola che i ritardi costano alle imprese 2,3 miliardi di euro: una “tassa occulta” di circa 371 euro per azienda che ricade su imprenditori, fornitori, clienti, consumatori.

La durata dei processi non è omogenea sul territorio naziona-

le. Secondo dati recenti forniti dal Ministero della Giustizia, la durata media dei processi civili è di tre anni in Tribunale, oltre tre anni in appello e stessa durata in Cassazione. Tre anni e mezzo, invece, per chiudere un processo penale in dibattimento dal Tribunale alla Cassazione.

Giustizia ritardata equivale a giustizia denegata, ma è anche un costo per lo Stato. Vengono, infatti, destinati circa 250 milioni di euro per le richieste di indennizzo per violazione del termine di ragionevole durata del processo. Una procedura che fin dal 2001 è regolata con legge dello Stato, la c.d. legge Pinto. Sul punto deve registrarsi una crescita media annua del 40% che ha portato il contenzioso dai circa 5mila ricorsi del 2003 agli oltre 34mila del 2009 con il paradosso di determinare la c.d. “Pinto sulla Pinto” che sta ingolfando le Corti d'Appello.

Non dobbiamo e non possiamo rassegnarci a questo stato di cose. È, pertanto, inevitabile e fisiologico che politica e magistratura debbano dialogare e confrontarsi sul tema del funzionamento del processo, in relazione al quale l'ANM vuole porsi come interlocutore ineludibile di qualsiasi governo e offrire un contributo per intervenire sulle reali problematiche della giustizia.

L'aspetto critico è costituito



dalla crescente giacenza di processi sia nel civile (5,5 milioni di procedimenti pendenti) sia nel penale (1,5 milioni di procedimenti pendenti)¹.

Molteplici sono le cause che hanno determinato e che, tuttora, purtroppo determinano questa situazione: dall'eccessiva litigiosità a procedure farraginose, a inutili formalismi, all'enorme debito di procedimenti sia nel penale sia nel civile, a una cattiva dislocazione e organizzazione degli uffici, all'enorme numero di avvocati in Italia senza ovviamente trascurare le nostre responsabilità.

L'eccessiva litigiosità è confermata dalle ricerche CEPEJ del 2008 e del 2010 da cui risulta che l'Italia ha il maggior numero di controversie per abitante. In particolare², si evince che i magistrati italiani devono dare risposta a un contenzioso civile che è il terzo in Europa ed è quasi il doppio rispetto agli altri grandi Paesi UE.

Tuttavia, è doveroso evidenziare che la laboriosità dei giudici italiani è tra le prime in Europa. Siamo al terzo posto per la capacità di definizione degli affari civili, dove la produttività *pro-capite* dei giudici italiani è circa il doppio di quella degli altri grandi Paesi e ai primissimi posti anche nel settore penale, sia pure tra sistemi europei diversi e

difficilmente comparabili.

Le numerose e gravi patologie che affliggono la giustizia in Italia impongono di fissare delle priorità e di trovare soluzioni e rimedi correttivi il più possibile condivisi.

Le proposte dell'ANM:

- taglio dei Tribunali, delle cause e delle spese inutili;
- informatizzazione di tutti gli uffici giudiziari;
- predisposizione di adeguate risorse umane e materiali.

2.1.1. Il taglio dei Tribunali, delle cause e delle spese inutili

Parlando di Tribunali inutili, il riferimento è alla necessità di organizzare diversamente gli uffici sul territorio rivedendo le circoscrizioni giudiziarie. È una questione antica, ma oggi non più rinviabile per dare al Paese degli uffici moderni. Agli inizi degli anni Novanta, a seguito di una felice intuizione di Giovanni Falcone, le competenze per reati di mafia, prima attribuite indistintamente a tutte le Procure di Italia, vennero ristrette tra ventisei uffici con la creazione delle direzioni distrettuali antimafia. Si ebbe il coraggio di cambiare.

Oggi la stessa operazione deve essere fatta per la dislocazione degli uffici sia della giudicante che della requirente sul territorio.



Il XXX Congresso dell'ANM

In realtà, su questo tema ci siamo confrontati a più riprese con la politica, senza, però, giungere ad alcun risultato per il fronteggiarsi di interessi contrapposti.

Abbiamo cercato di individuare criteri il più possibile oggettivi, per procedere all'accorpamento dei Tribunali limitrofi, come meglio illustrati nei pannelli che abbiamo voluto affiggere in questo Congresso.

Riteniamo indispensabile una riallocazione delle (insufficienti) risorse disponibili fra i 165 uffici giudiziari esistenti, alla luce degli squilibri nella ripartizione dei carichi di lavoro complessivi tra gli uffici metropolitani, gli uffici medio-grandi e gli uffici piccoli e piccolissimi.

Un maggiore recupero di efficienza sarebbe sicuramente possibile, ad avviso dell'ANM, introducendo una razionale revisione della geografia giudiziaria, che comporti in ogni caso l'accorpamento degli uffici di minori dimensioni secondo parametri commisurati a una c.d. "dimensione ottimale", da determinare sulla base dei dati disponibili nonché dell'esperienza maturata dai migliori consulenti, per il settore giudiziario, di "organizzazione applicata".

Parlando di cause inutili, il riferimento nel settore penale è alla c.d. "ipertrofia del diritto penale" e del suo contrapporsi al

così agognato "diritto penale minimo". Chiediamo al legislatore di procedere a una ragionevole depenalizzazione. Ma è mai possibile impegnare tre gradi di giudizio per una guida senza patente? In un Paese normale non sarebbe molto più logico definire la vicenda con il pagamento di una pena pecuniaria di fronte a un'autorità amministrativa? Chiediamo ancora di non dover celebrare più processi che portano a sentenze di condanna che resteranno solo sulla carta come, ad esempio, quelle nei confronti dei contumaci e degli irreperibili. E ancora, una seria riforma di carattere generale del sistema delle impugnazioni, sia nel penale sia, ovviamente, nel civile. In quest'ultimo settore, come in quello del lavoro, è necessario semplificare i riti e ridurre i tempi del contenzioso, soprattutto quello seriale, che deve annoverarsi tra le principali cause dell'eccessivo numero di procedure previdenziali e che si riverbera negativamente sui complessivi tempi di definizione di tutte le controversie lavoristiche.

A tal proposito, nel nostro Congresso presenteremo un caso: quello dell'INPS mettendo in risalto gli aspetti problematici delle cause in cui è parte.

Parlando di spese inutili, un recente studio³ ha sottolineato come delle spese dei 29 distretti



di Corte d'Appello, con prevalenza in quelli del Sud, il 34% sia inutile. Da quest'analisi emerge, altresì, l'esigenza di razionalizzare le uscite spendendo meno o meglio.

2.1.2. La predisposizione di adeguate risorse materiali e umane

Il tema delle risorse è un presupposto imprescindibile per iniziare un discorso coerente e logico sul funzionamento dei processi e, più in generale, della giustizia.

Per ciò che concerne le risorse materiali, le spese per la giustizia incidono dello 0,04% sul bilancio dello Stato e nel 2010 sono state pari ad euro 328.332.480 a fronte di un bilancio di 792.792.465.118 e abbiamo dovuto confrontarci con i tagli orizzontali contenuti nelle leggi finanziarie che non hanno attribuito valenza strategica al servizio giustizia.

Peraltro, i costi del sistema giudiziario, anche a legislazione invariata, potrebbero essere parzialmente coperti dalle entrate, che attualmente, invece, sono quasi del tutto inesistenti.

Si consideri, infatti, che tra spese processuali liquidate e sanzioni pecuniarie inflitte le "entrate potenziali" dell'amministrazione giudiziaria si aggirano intorno a 1 miliardo di euro per

anno, mentre le percentuali di recupero sono particolarmente basse (si calcola tra il 3 e il 5%).

Le cause di tale situazione sono diverse. In primo luogo, la destinazione delle somme al Ministero dell'Economia e non al Ministero della Giustizia non ha mai stimolato investimenti e progetti organizzativi nel settore. Il sistema di liquidazione delle spese "a piè di lista" è particolarmente complesso e determina ritardi nella quantificazione. La distribuzione delle competenze tra l'ufficio esecuzione della Procura della Repubblica e l'ufficio del campione penale presso il Tribunale impedisce la corretta quantificazione delle pene pecuniarie e ne ostacola le procedure di recupero.

La giustizia, poi, non deve essere considerata un costo per lo Stato, ma una risorsa. Basti pensare alle "entrate" potenziali (ma, in questo caso, anche ai potenziali risparmi di costi inutili) rappresentate dai beni confiscati e dai beni in giudiziale sequestro. Sul Fondo Unico della Giustizia al 31 dicembre 2009 risultavano confluiti oltre 1.592 milioni di euro. L'ultimo dato disponibile (al 17 maggio 2010), quindi quasi a metà dell'esercizio corrente, riferiva di risorse affluite al Fondo pari a 2.049,3 milioni di euro. I dati del Ministero dell'Interno indicano che nel 2009 sono stati



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM



confiscati beni, che vanno ad aggiungersi alla disponibilità liquida del FUG, il cui valore stimato è di 1.402 milioni di euro e ne sono stati sequestrati per 3.947 milioni.

Una gestione complessiva di queste risorse e una loro destinazione (almeno parziale) alla giustizia permetterebbe di trovare i finanziamenti per la modernizzazione del sistema.

Sul punto il decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 2010, n. 50, ha introdotto una serie di importanti innovazioni nella materia dell'amministrazione e della destinazione dei beni sequestrati e confiscati, che assume un ruolo strategico per realizzare il fine ultimo perseguito dalla normativa sulle misure patrimoniali antimafia, le quali - come è stato evidenziato ripetutamente dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità - mirano "a sottrarre definitivamente i beni di provenienza illecita al circuito economico di origine per inserirli in altro esente da condizionamenti criminali".

Nella relazione al disegno di legge di conversione del decreto legge 4 febbraio 2010, n. 4, si sottolinea che con la riforma si persegue l'intento di soddisfare la "prioritaria esigenza di rendere rapido ed effettivo l'utilizzo dei patrimoni per finalità istitu-

zionali e sociali".

Alla base della riforma vi è, dunque, un giudizio negativo sul sistema previgente, ritenuto assolutamente inidoneo a fronteggiare l'emergenza gestionale da cui deriva una grave "asimmetria" tra l'imponente sforzo investigativo e gli strumenti normativi e organizzativi attualmente a disposizione.

La nuova Agenzia, istituita dal dl 4 febbraio 2010, n. 4, convertito nella legge 31 marzo 2010, n. 50, concentra in sé una serie di competenze di primaria importanza, prima conferite all'autorità giudiziaria e ai prefetti, in un settore che riveste particolare rilevanza nel contrasto alle basi economiche della criminalità organizzata. Un risultato sicuramente positivo della riforma è la razionalizzazione della disciplina della destinazione dei beni confiscati, che viene inserita in una dimensione nazionale per valorizzarne pienamente le potenzialità. Tuttavia, la nuova disciplina dell'amministrazione dei beni rischia di creare un diaframma tra l'autorità giudiziaria e il soggetto effettivamente incaricato della gestione, con ripercussioni negative sul piano dell'efficienza e delle garanzie. Un'ulteriore significativa innovazione è rappresentata dal perfezionamento della tutela dei terzi titolari di diritti reali nel

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

procedimento di prevenzione.

Il tema delle risorse materiali investe evidentemente anche le strutture spesso fatiscenti nelle quali siamo costretti a svolgere la nostra attività. Un esempio per tutti: Marano di Napoli, zona ad altissima densità camorristica dove il palazzo di giustizia è ospitato provvisoriamente negli uffici tecnici del Comune. A Marano i processi civili durano anni e le pendenze sfiorano i 12mila provvedimenti. E la situazione è ancora più allarmante nelle Procure di frontiera, in quegli uffici giudiziari che combattono quotidianamente contro mafia e 'ndrangheta, senza mezzi e senza uomini. A Palmi, Barcellona Pozzo Di Gotto ed Enna la giustizia rischia di fermarsi e a farne le spese è la società civile. Le Procure del Sud soffrono per le strutture inadeguate, per i computer inesistenti, per il personale insufficiente e, soprattutto, per la mancanza di magistrati.

Quanto alle risorse umane, deve evidenziarsi come oggi all'interno della magistratura ci sia una scopertura pari al 12,48% (9591 posti in organico di cui vacanti 1197; nello specifico 7163 sono giudicanti di cui vacanti 849 con una percentuale di scopertura pari all'11,85%; 2428 requirenti di cui vacanti 348 con una scopertura pari al 14,33%).

Al problema della scopertura degli organici si collega quello del collocamento fuori ruolo.

Il limite dei magistrati collocabili fuori ruolo è stato fissato in un massimo di duecento unità. È necessario, però, restringere questi incarichi solo a quelli irrinunciabili e circoscriverli nel tempo. Non è opportuno disperdere preziose energie in attività non tipiche del magistrato laddove cioè la professionalità e la cultura del magistrato addetto a funzioni non giurisdizionali non sia di effettivo e indispensabile ausilio tecnico all'organo nazionale o internazionale presso cui è collocato. La limitazione nel tempo del collocamento fuori ruolo deve, altresì, essere funzionale ad ampliare la platea dei magistrati che potranno godere di esperienze diversificate e ad arginare il problematico e criticabile fenomeno delle carriere parallele.

Particolarmente complessa la situazione della magistratura onoraria, divisa in distinte categorie disciplinate da normative diverse. Da una parte, i giudici onorari di Tribunale e i viceprocuratori onorari, la cui vicezione deve essere riordinata in modo conforme all'assetto costituzionale; dall'altro, i giudici di pace con l'ormai annoso problema della ridefinizione delle piante organiche che impedisce la

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

nomina di nuovi magistrati e la sostituzione di coloro che non svolgono più quel ruolo.

Grave è, altresì, la carenza di organico del personale amministrativo. Secondo dati di fonte ministeriale la percentuale di scopertura media è del 13% per il personale amministrativo e del 27% per i dirigenti. In realtà, dal 1995 ad oggi c'è stata una progressiva riduzione della pianta organica di ben oltre 13.000 unità del personale amministrativo del comparto giustizia la cui professionalità è stata mortificata nel corso degli anni (precisamente le piante organiche sono state ridotte da 53.000 unità alle attuali 40.000).

Numero, mansioni, professionalità, compensi del personale sono centrali per l'efficienza del servizio e per il nostro lavoro quotidiano. E proprio perché sono problemi che ci riguardano abbiamo ritenuto di stipulare il 5 maggio del 2009 un Patto per la giustizia che unisce tutte le componenti del mondo del diritto: magistrature, avvocatura, sindacati del personale amministrativo, Confindustria. Un progetto espressione della volontà comune di creare una rete di comunicazione per lo scambio di idee e proposte.

La criticità della situazione è ancor di più sottolineata dalla stipula avvenuta il 29 luglio del

2010 del Contratto collettivo nazionale integrativo del personale del Ministero della Giustizia.

Si tratta di un contratto fondamentale per tutto il nostro personale e che avrà seri riverberi sulla nostra attività quotidiana. Un esempio pratico è costituito dall'esclusione dell'impiego del personale Unep nelle mansioni di ufficiale giudiziario di udienza che determinerà ulteriori notevoli disservizi presso le cancellerie, il cui organico, già carente e destinato a diminuire progressivamente sino al 2014, dovrà necessariamente essere destinato a tale servizio. Inutile ribadire come siano condivisibili le osservazioni di chi rimarca come in un processo penale incentrato sulla formazione della prova in dibattimento la presenza dell'ufficiale giudiziario in udienza rappresenti ausilio irrinunciabile per lo svolgimento del processo, essendogli demandati non solo il compito di chiamata delle parti, ma altresì quelli di curare che non sia turbato l'ordine dell'udienza, di impedire qualunque comunicazione fra i testimoni esaminati e quelli da esaminare e tra questi ultimi e gli estranei e, ancora, di vigilare perché i testimoni non assistano al dibattimento prima di essere esaminati; funzioni tutte essenziali per la corretta assunzione della prova.



2.1.3. L'informatizzazione di tutti gli uffici giudiziari

Tanto nel settore civile, quanto in quello penale urge informatizzare tutti gli uffici giudiziari.

Nel primo, lo snodo organizzativo essenziale resta l'attuazione e lo sviluppo del processo civile telematico, nella triplice direzione della comunicazione tra i soggetti del processo, della conduzione dell'udienza "informatizzata" e della dotazione a giudici e cancellerie di strumenti di analisi dei ruoli per la più consapevole ed efficace gestione del contenzioso.

È necessario estendere le c.d. prassi virtuose già operanti in molti Tribunali italiani immediatamente perché i tempi dell'innovazione tecnologica sono tali che i programmi divengono presto obsoleti. In questi anni sono invecchiati programmi e progetti prima ancora di essere stati messi in opera.

Nel penale, sarebbe sufficiente prevedere che tutti i difensori debbano dotarsi di indirizzi di posta elettronica certificata presso cui eseguire la notifica degli atti giudiziari, il che sicuramente favorirebbe un maggiore snellimento delle procedure mantenendo ferme le garanzie ed eliminando gli inutili formalismi.

Sugli argomenti qui trattati la magistratura associata continuerà sempre a dare il proprio

contributo di riflessione e di proposta, che parte dall'esperienza quotidiana e dalla conoscenza sul campo dei problemi.

3. Le riforme legislative

3.1. Gli interventi sul penale

Nel settore penale l'attenzione dell'attuale maggioranza di Governo si è soffermata inizialmente sulla legge c.d. blocca processi del 2008 che fu uno dei primi provvedimenti sui quali l'ANM espresse notevoli e veementi riserve critiche per l'impatto disastroso su un elevato numero di processi pendenti. Una riforma che si sarebbe tradotta in un'ipotesi di denegata giustizia istituzionalizzata. Poi, improvvisamente, è entrato nel dibattito politico la tematica delle intercettazioni, in relazione alla quale indubbiamente si può ragionare sotto il profilo della pubblicazione degli atti e, quindi, della tutela della *privacy*, ma non nei termini di un depotenziamento *tout court* dello strumento investigativo che inciderebbe negativamente sull'efficacia dell'azione delle forze dell'ordine e della magistratura e sulla sicurezza dei cittadini. È emerso successivamente il disegno di legge sul processo penale, il ddl 1440, sui rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria, per terminare con il cosiddetto processo breve. Questi interventi non



hanno, però, alcun punto di tangenza con l'obiettivo di raggiungere una durata del processo ragionevole.

Con riferimento al processo breve, abbiamo, in particolare, sottolineato come non basta reclamare per legge la brevità del processo, se non lo si modifica dall'interno, e insistito sulla necessità di celebrare i processi anziché cancellarli.

Più in generale, si è trattato di provvedimenti sui quali l'ANM ha ritenuto di non concedere aperture, ben consapevole dei guasti irrimediabili che avrebbero potuto comportare nel processo penale.

Si è discusso, inoltre, di immunità, lodo Alfano e legittimo impedimento: questioni che, a mio avviso, riguardano i rapporti tra politica e cittadini piuttosto che quelli tra politica e magistratura. Prima fra tutte, l'immunità (non solo parlamentare) e il suo ripristino. È la politica, infatti, che deve scegliere se recuperare un istituto che, nel 1993, si era, invece, deciso di abrogare e modificare, forse perché la stessa politica si era pentita di aver negato l'autorizzazione a procedere nei confronti di alcuni deputati imputati in processi eccellenti, non potendo far altro come magistrati che richiamarci al principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge.

Tuttavia, il dibattito su questi temi ha avuto ironicamente il pregio di distogliere l'attenzione dalla stringente necessità di interventi strutturali tesi a realizzare un processo uguale per tutti e in tempi ragionevoli. Questi ultimi si sostanziano nell'introduzione di elementi di accelerazione e di razionalizzazione dei vigenti istituti processuali, volti a eliminare gli inutili formalismi senza sacrificare le garanzie difensive e assicurando nel contempo l'obiettivo della certezza della pena.

Le altre emergenze da affrontare sono poi la corruzione, la criminalità organizzata e le carceri.

La corruzione

Purtroppo in Italia il fenomeno della corruzione è ancora largamente diffuso nonostante gli sforzi messi in atto dalla magistratura inquirente e giudicante. I rapporti internazionali rilevano come la corruzione in Italia, radicata tanto nella pubblica amministrazione, quanto nel settore privato, sia favorita da alcuni aspetti specifici del nostro sistema amministrativo, come la non trasparenza e l'inefficienza di cui soffrono i meccanismi di assunzione e promozione.

Nel 2009 le tangenti nel nostro Paese hanno inciso sulle tasche degli italiani per circa 60

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

miliardi di euro. Si tratta di una piaga diffusa e che purtroppo è fotografata dal rapporto sulla corruzione nel mondo pubblicato da Transparency International (il CPI 2010) nel quale l'Italia rispetto ai 178 Paesi esaminati figura al sessantasettesimo posto. Prima di noi tutti i Paesi UE, G8, G20, con la sola eccezione di Romania (69), Bulgaria (73) e Grecia (78). Prima di noi, la Malesia (56), la Turchia (56), la Tunisia (59), Croazia e Macedonia (62), Ghana e Samoa (62) e il Rwanda (66).

Il dato è preoccupante perché se è vero che si tratta di un indice di natura soggettiva, relativo alla corruzione percepita in quanto non esistono ancora indici oggettivi per la misura della corruzione in un Paese, nella comunità internazionale il CPI, nonostante numerose contestazioni, continua a essere il biglietto da visita di un Paese in materia di corruzione.

È essenziale riportare la corruzione tra le priorità dell'agenda delle riforme per il nostro Paese.

Lo abbiamo ribadito in sede di audizione sul ddl sulla corruzione n. 2156 con il quale la maggioranza parlamentare si propone di contrastare con maggiore efficacia le varie forme di illegalità nelle pubbliche amministrazioni.

Le misure contenute nel ddl operano in più direzioni: Vanno dalle modifiche di parti del diritto amministrativo a nuove regole in materia di organizzazione interna; dai nuovi criteri di selezione, formazione e rotazione dei dipendenti dell'amministrazione pubblica a interventi sul piano strettamente penal-sostanziale.

Nel corso dell'audizione abbiamo espresso condivisione per il tipo di approccio multi disciplinare soprattutto in un'ottica di prevenzione di forme di illegalità diffusa. Per il resto, abbiamo manifestato le nostre perplessità sulle novità proposte sul versante del controllo penale.

Le indicazioni ricavabili dalla Convenzione di Strasburgo del 1999 in tema di trasparenza nella pubblica amministrazione e di lotta alla corruzione, ancora non ratificata dall'Italia, avrebbero richiesto, infatti, un intervento ben più deciso sul piano della revisione del sistema dei reati contro la pubblica amministrazione, con particolare rilievo all'introduzione della fattispecie del traffico di influenze e delle misure processuali collegate.

La criminalità organizzata

Le organizzazioni criminali in Italia sono estremamente pericolose. 'Ndrangheta e camorra, tanto per fare un esempio, sono impegnate nel commercio della

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

droga (circa 600 tonnellate di cocaina all'anno) con profitti impressionanti: inchieste hanno dimostrato come un chilo di cocaina acquistato a 2.400 euro al chilo venga poi rivenduto a sessanta euro al grammo con un guadagno a chilo di circa 60.000 euro.

E analoghi discorsi sulla drammaticità del fenomeno si potrebbero fare con riferimento alla mafia e alla sacra corona unita.

È doveroso ricordare che dietro le più importanti operazioni antimafia che negli ultimi giorni hanno condotto a fondamentali risultati, di cui alcuni esponenti politici sembrano prendersi i meriti in via esclusiva, vi è il lavoro e il sudore di tanti magistrati e appartenenti alle forze dell'ordine impegnati a lavorare e operare in realtà e contesti estremamente difficili.

Recenti episodi verificatisi presso gli uffici giudiziari della Calabria hanno evidenziato come la criminalità organizzata stia diventando sempre più forte e aggressiva e i magistrati siano ormai oggetto di quotidiani attacchi e intimidazioni.

A questi magistrati, agli appartenenti alle forze dell'ordine voglio esprimere la mia personale, e quella di tutta la Giunta, più sentita solidarietà.

Nonostante, però, l'impegno

profuso da tutti i magistrati impegnati sul territorio e, in particolare da una dirigenza rinnovata e motivata, la cronica carenza di mezzi e di risorse umane (forze di polizia e personale amministrativo) rischia di rendere vano ogni sforzo.

La lotta alle mafie non può esaurirsi, infatti, limitandosi ad applaudire in occasione degli arresti o del sequestro dei beni. La lotta alle mafie ha bisogno di interventi mirati sul piano legislativo. Ecco perché a proposito del ddl sulle intercettazioni abbiamo più volte richiamato l'attenzione sui gravissimi rischi che si sarebbero corsi nella lotta alla mafia laddove si fossero ridotti i casi di ricorso allo strumento investigativo delle intercettazioni.

Occorre, altresì, un serio sforzo per colpire il punto nevralgico delle organizzazioni criminali rappresentato dalla loro forza economica. Al riguardo, sarebbe molto preoccupante introdurre disposizioni che contemplino la possibilità di reimmettere all'asta i beni confiscati in quanto alto sarebbe il rischio di riacquisto da parte delle stesse organizzazioni criminali.

Il carcere

La drammaticità della situazione è evidente. Oggi la popolazione carceraria è costituita da

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

circa 69.000 detenuti, un terzo dei quali tossicodipendenti e più di un terzo stranieri. Mai, nella storia della Repubblica, ce ne sono stati tanti. La capienza dei 206 istituti italiani è di circa 44.000 posti letto. A ciò si aggiungono le pesanti carenze di organico degli agenti di polizia penitenziaria.

La soluzione al continuo aumento del sovraffollamento non può essere solo la costruzione di nuovi stabilimenti in quanto il carcere deve essere la *extrema ratio*.

È necessario introdurre pene alternative, non limitare l'affidamento in prova che pure ha dato buoni risultati, mitigare le restrizioni previste per i recidivi al godimento dei benefici penitenziari.

Il carcere non può essere la risposta a ogni situazione di devianza marginale e la politica non può mostrarsi indifferente alle ragioni del disagio sociale e alle cause dei fenomeni collettivi complessi, quali ad esempio l'immigrazione e le tossicodipendenze, che hanno aumentato esponenzialmente in questi ultimi anni il tasso di carcerizzazione.

Oggi prendiamo atto dell'approvazione in via definitiva, avvenuta il 17 novembre del 2010, del ddl 2313, c.d. "svuota carceri", che - si calcola - dovrebbe porre circa 9.000 detenuti in

detenzione domiciliare. Questo provvedimento sembra aprire la strada al criterio secondo il quale le pene brevi o il breve residuo finale possono essere espiati fuori del carcere nel senso auspicato dall'ANM di favorire il superamento della concezione pancarceraria della pena. Restano, tuttavia, dubbi e perplessità, anzitutto per la schizofrenia legislativa, evidenziata dalla contraddizione di un legislatore che, da un lato, criminalizza fatti di dubbia offensività (v. reato di immigrazione clandestina) e, dall'altro, sopraffatto dall'emergenza, si preoccupa di svuotare le carceri. In un secondo momento, occorrerà valutare i riflessi che i conseguenti adempimenti burocratico-amministrativi determineranno sulla già disagiata macchina della giustizia.

3.2. Gli interventi sul civile

L'Associazione Nazionale Magistrati ha sempre ribadito che il processo civile rappresenta per il cittadino lo strumento fondamentale di tutela dei diritti lesi nell'agire quotidiano e per il Paese un nodo nevralgico ai fini dello sviluppo economico e degli investimenti, anche da parte di operatori stranieri, troppo spesso scoraggiati dalle difficoltà di tempestiva risoluzione dei conflitti e di rapida esecuzione delle decisioni. Si dimentica spesso la

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

sua importanza forse per il minor clamore che le controversie civili suscitano nell'opinione pubblica e sui mezzi di informazione.

L'Associazione Nazionale Magistrati ha sempre manifestato la convinzione che le condizioni di grave emergenza in cui versa la giustizia civile, sia in relazione all'eccessiva durata delle procedure che al progressivo e rilevante aumento delle controversie pendenti, esigono l'improcrastinabile adozione di interventi che incidano sul sistema processuale. Interventi da coordinarsi, tuttavia, con riforme dell'organizzazione e della richiamata geografia giudiziaria, nonché con l'effettiva operatività del processo civile telematico. Solo uffici giudiziari razionalmente distribuiti sul territorio, dimensionati nell'organico, dotati di tecnologie informatiche corrispondenti alle necessità di un processo moderno e con una magistratura onoraria professionalmente adeguata, sono funzionali al corretto funzionamento della giustizia civile.

In questo contesto, il Senato ha definitivamente approvato il 26 maggio scorso il disegno di legge 1441-bis/C, presentato dal Governo nell'estate 2008 all'interno della manovra finanziaria per il 2009, poi stralciato e più volte modificato nel corso dell'iter parlamentare (approvato dalla

Camera il 2 ottobre 2008, è stato modificato dal Senato - atto 1082/S - il 4 marzo 2009 e ancora dalla Camera il 29 aprile scorso). Le «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile», ora contenute nella legge n. 69 del 2009, comprendono una vasta congerie di disposizioni nonché le modifiche al codice di procedura civile. Rispetto all'originaria formulazione, alcuni emendamenti hanno raccolto varie indicazioni provenienti sia dalla magistratura associata che dall'avvocatura e il testo approvato rappresenta un primo segnale positivo per restituire funzionalità al processo civile. E tuttavia, in assenza di più ampi e incisivi interventi, pur richiesti per rendere efficiente il servizio giustizia nell'interesse dei cittadini, e a causa dell'operata riduzione di risorse destinate al settore giustizia, la riforma rischia di non rispondere realmente alle aspettative della collettività.

Molti interventi appaiono di indubbia valenza positiva:

1) la definitiva soppressione del rito societario (introdotta dal decreto legislativo 17 gennaio 2003 n. 5) sollecitata con convinzione da tutti gli operatori del settore, per la sua conclamata inefficienza; e l'abrogazione (prevista fin dall'originario dise-

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

gno di legge) dell'articolo 3 della legge 102/2006, che disciplinava l'applicazione del rito del lavoro alle controversie in tema di sinistri stradali;

2) l'unificazione della disciplina relativa all'eccezione e al rilievo d'ufficio dell'incompetenza, nonché di litispendenza, continenza e connessione;

3) le modifiche agli articoli 83 e 182 del Cpc, che razionalizzano l'attività del difensore e rafforzano il contraddittorio. In particolare, è stato integrato l'articolo 83 del Cpc sulla procura alle liti inerente l'utilizzazione della posta elettronica certificata, per la trasmissione ai fini della costituzione;

4) l'adeguamento della pena pecuniaria in caso di inammissibilità dell'istanza di ricsuazione, del compenso al custode, della sanzione per il rifiuto ingiustificato del terzo all'ordine di ispezione;

5) le disposizioni volte a contrastare l'uso dilatorio e l'abuso del processo e, in particolare: la previsione che, ove accolga la domanda in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa, il giudice condanni la parte che l'abbia rifiutata senza giustificato motivo al pagamento delle spese del processo, salva la possibilità di disporre la compensazione solo se «concorrono altre gravi ed eccezionali ragioni,

esplicitamente indicate nella motivazione», e con la precisazione – introdotta nel corso dell'approvazione su indicazione dall'ANM – che la condanna riguarda unicamente le spese maturate dopo la formulazione della proposta;

6) la disciplina sulla responsabilità aggravata, con la previsione che il giudice, quando pronuncia sulle spese ai sensi dell'articolo 91 del Cpc, possa altresì condannare, anche d'ufficio, la parte soccombente al pagamento, in favore della controparte, di una somma equitativamente determinata. La disposizione è stata riformulata come suggerito dalla magistratura associata, senza più l'indicazione di una misura minima e massima;

7) l'introduzione di mezzi di coercizione indiretta per l'attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare, stabilendo che il giudice fissi nel provvedimento di condanna, su richiesta di parte e salvo che ciò sia manifestamente iniquo, l'importo dovuto dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Le disposizioni relative all'attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare, con la novella dell'articolo 614-bis del Cpc, vengono modificate in corso d'opera, con la specifi-

Il XXX Congresso dell'ANM



cazione che «il provvedimento di condanna costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza» (mentre è stato opportunamente eliminato il riferimento alle «condizioni personali delle parti»);

8) la riduzione dei termini in tema di prosecuzione del giudizio ex articolo 297 del Cpc, estinzione del processo (che potrà essere dichiarata anche d'ufficio), riassunzione della causa e impugnazione ai sensi dell'articolo 327, comma 1, del codice di procedura civile;

9) l'introduzione del «principio di non contestazione» e, pertanto, la modifica in corso d'opera dell'articolo 115 del Cpc, secondo il quale ora possono essere posti a fondamento della decisione anche i fatti «non specificamente contestati» dalla parte costituita;

10) l'introduzione della motivazione semplificata delle decisioni, con la riformulazione, nel corso dell'approvazione del disegno di legge, dell'articolo 118 delle disposizioni di attuazione al Cpc, in base al quale la motivazione della sentenza deve consistere nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, «anche con riferimento a precedenti conformi»;

11) la modifica dell'articolo

120 del Cpc in tema di pubblicità della sentenza;

12) l'estensione dell'avvertimento previsto dall'articolo 163, comma 3, n. 7, del Cpc alle decadenze disciplinate dall'articolo 38;

13) la modifica degli articoli 191 e 195 del Cpc in tema di consulenza tecnica d'ufficio, con la finalità di renderne più celere lo svolgimento. Significativa è la nuova formulazione di tali disposizioni, con l'introduzione di una più compiuta disciplina della fase del contraddittorio precedente al deposito della relazione del Ctu. Sul punto, il dibattito parlamentare ha recepito le indicazioni formulate anche in sede associativa, attraverso l'anticipazione della fase delle osservazioni dei consulenti tecnici di parte, all'interno delle operazioni peritali;

14) la nuova formulazione dell'articolo 345, comma 3, del Cpc, con la previsione che la preclusione relativa ai nuovi mezzi di prova concerne anche la produzione di nuovi documenti;

15) la riformulazione nel corso dell'esame parlamentare dei commi 3 e 4 dell'articolo 624 del Cpc, che avevano suscitato vivaci critiche da parte della magistratura associata.

È stata così prevista una diversa disciplina in caso di sospensione del processo per

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

opposizione all'esecuzione;

16) l'introduzione di un procedimento sommario di cognizione per le cause giudicate dal Tribunale in composizione monocratica; ma occorrerà attendere le prime applicazioni per poterne valutare l'efficacia;

17) l'introduzione del cosiddetto calendario del processo - già valorizzato nei protocolli di numerosi osservatori della giustizia civile - in base al quale il giudice è tenuto all'indicazione di tutte le udienze per gli incompetenti istruttori. La previsione, tuttavia, in assenza di idonee misure strutturali e organizzative, rischia in concreto la disapplicazione;

18) la delega al Governo di uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e conciliazione, in ambito civile e commerciale che poi si è concretizzata nell'emanazione del d.lvo 4 marzo 2010 n.28.

Inoltre, un nuovo numero - il 3-bis - aggiunto dal Senato al comma 3 dell'articolo 7 del Cpc, estende la competenza per materia del giudice di pace alle cause in tema di interessi o accessori da ritardato pagamento di prestazioni previdenziali o assistenziali, che appartenevano alla cognizione del Tribunale in funzione di giudice del lavoro. A questo riguardo, e con particolare riferimento al complessivo aumento

della competenza per valore del giudice di pace, previsto dal disegno di legge, la magistratura associata ha ripetutamente segnalato l'assenza da parte del legislatore di un'ideale valutazione dei riflessi di tali modifiche sui relativi uffici e del complessivo riassetto della magistratura onoraria, con il potenziamento degli strumenti di formazione, l'adozione di serie valutazioni di professionalità e di criteri di gestione organizzativa degli uffici. Perplessità suscita, inoltre, la reintroduzione automatica e generalizzata della concessione delle memorie previste dall'articolo 183, comma 6, del Cpc (avvenuta nel passaggio del testo al Senato), in quanto la soppressione della possibilità di qualsiasi valutazione da parte del giudice impedisce una migliore efficacia dello strumento processuale. Deve essere segnalata, poi, la mancata modifica dell'articolo 257-bis del Cpc che ha introdotto la testimonianza scritta (sia pure prevedendosi che il giudice possa disporla «su accordo delle parti» e non più semplicemente «sentite le parti») nonostante l'Associazione Nazionale Magistrati abbia evidenziato che la norma appare in contrasto con l'articolo 111, secondo comma, della Costituzione, che prevede lo svolgimento del processo innanzi a un giudice terzo e

Il XXX Congresso dell'ANM



imparziale: si rischia invece di impedire un effettivo contraddittorio tra le parti, con il pericolo di completa inattendibilità e mancanza di veridicità o, quanto meno, di scarsa intelligibilità delle risposte. L'introduzione di un filtro di ammissibilità per i ricorsi in Cassazione risponde indubbiamente all'esigenza, ampiamente condivisa, di ridurre il gravoso carico di lavoro della Suprema Corte – attraverso un rigoroso meccanismo di selezione dei ricorsi – al fine di valorizzare la funzione nomofilattica. Rispetto al testo approvato in prima lettura dal Senato, che prevedeva l'indicazione delle ragioni di ammissibilità del ricorso in Cassazione, il nuovo articolo 360-bis del Cpc enuncia, invece, i casi di inammissibilità dello stesso e stabilisce l'assegnazione dei ricorsi da parte del Primo Presidente a un'apposita sezione chiamata a valutarne l'eventuale inammissibilità, composta di regola da magistrati appartenenti a tutte le sezioni della Corte di Cassazione. Lo stesso articolo disciplina lo specifico procedimento.

Nonostante le modifiche illustrate, che hanno comunque il merito di avere finalmente, anche se non del tutto compiutamente, disciplinato il procedimento, resta discutibile l'esclusiva valorizzazione del precedente giuri-

sprudenziale di legittimità, ai fini del giudizio di inammissibilità; mentre le ulteriori ipotesi restano eccessivamente generiche.

3.2.1. Le proposte dell'ANM per lo smaltimento dell'arretrato

L'Associazione considera improcrastinabile l'adozione di interventi in relazione all'eccessiva durata delle procedure e al progressivo e rilevante aumento delle controversie pendenti.

Tali interventi debbono involgere in primo luogo l'organizzazione e la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, da dimensionare nell'organico dei magistrati e del personale amministrativo in modo da consentire autonomia e capacità di funzionamento, con dotazione di strutture informatiche e banche dati idonee ad accelerare lo svolgimento delle attività processuali e nell'obiettivo di una migliore qualità delle decisioni.

La recente proposta governativa, opportunamente ritirata, di introduzione della figura del c.d. ausiliario, oltre a porsi in contrasto, per il modo in cui era stata formulata, con i principi costituzionali posti a presidio dei caratteri costitutivi della giurisdizione e dei diritti di difesa nel processo, non avrebbe consentito in alcun modo di pervenire a una effettiva e reale deflazione del

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

contenzioso. In particolare, la previsione che il giudice potesse delegare ad “ausiliari” esterni la definizione delle controversie mediante la formulazione di una proposta di sentenza da rivolgere direttamente alle parti, non solo appare inidonea a scongiurare il rischio che i tempi del processo, anziché ridursi, subiscano ulteriori allungamenti, ma avrebbe finito sostanzialmente per sottrarre al magistrato la potestà decisoria.

Per contro, l’istituzione di un ufficio del giudice, quale stabile struttura di supporto al magistrato, cui resta affidato il compito istituzionale della decisione della causa, rappresenterebbe uno strumento strategico al fine della riduzione degli arretrati e della funzionalità del sistema giudiziario.

Per il corretto funzionamento della giustizia civile è, invero, indispensabile un ufficio del giudice che trasformi le articolazioni interne degli uffici giudiziari in unità operative dotate di adeguate tecnologie informatiche, di banche dati in costante aggiornamento, di personale amministrativo opportunamente riqualficato, di giudici onorari in funzione di collaborazione con il magistrato per la gestione delle singole fasi processuali al fine di evitare l’accumulo dei ruoli, di assistenti e “stagisti” che possano

svolgere ricerche, coadiuvare il giudice nello studio dei fascicoli e nella tenuta dell’agenda e predisporre bozze di motivazioni dei provvedimenti. Tale intervento, da tempo reclamato sia dall’ANM sia dall’avvocatura, permetterebbe di ottimizzare le risorse e organizzare in maniera più moderna e razionale gli uffici giudiziari, in quanto consentirebbe di pervenire alla drastica riduzione dei tempi processuali, al recupero fisiologico e duraturo della funzionalità del processo e alla formulazione di programmi razionali di esaurimento degli arretrati.

A tale risultato potrebbe concorrere anche l’introduzione, quanto meno per le cause più risalenti, di forme decisorie che anticipassero in modo schematico i motivi di fatto e di diritto della decisione, salvo illustrazione dei motivi già indicati, ove almeno una delle parti ne faccia richiesta entro un limite temporale normativamente fissato.

Interventi come quelli illustrati non importerebbero oneri maggiori, ma al contrario un netto risparmio di spesa rispetto a quella già sostenuta dallo Stato per effetto della sola legge Pinto.

Infine occorre intraprendere decisamente e senza più indugi la strada della semplificazione e della drastica riduzione dei riti processuali.

Il XXX Congresso dell'ANM



Sul punto è necessario che gli istituti della mediazione e della conciliazione, così come disciplinati dal d.lvo 4 marzo 2010 n.28, che ha dato attuazione alla delega contenuta nell'art. 54 della legge n. 69 del 2009, siano realizzati non come alternative al processo e come mezzi di "liquidazione" dei conflitti, ma come tramite per il loro superamento.

È necessario che tutti gli indicati interventi vengano adottati tempestivamente per consentire il reale funzionamento della giustizia civile.

3.3. Gli interventi sul processo del lavoro

Per il funzionamento del processo del lavoro a più riprese abbiamo richiesto interventi legislativi che permettano di rafforzare e razionalizzare l'apparato giudiziario, ottenere la dotazione di idonee risorse di personale amministrativo e informatiche e un'efficace revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

L'esperienza mostra che il rito del lavoro funziona, e anche bene, nelle aree del Paese ove gli organici dei magistrati sono proporzionati alla mole delle controversie in trattazione e le strutture di supporto adeguate, mentre la risposta è deludente laddove la quantità del contenzioso, spesso anche seriale, è esorbitante ed il giudice non è efficacemente coa-

diuvato. Particolarmente gravoso è l'eccessivo numero di cause previdenziali, che affligge soprattutto gli uffici del Meridione e si riverbera negativamente sui complessivi tempi di definizione di tutte le controversie di lavoro.

Vi è dunque la concreta esigenza di riforme che assicurino l'obiettivo di rendere ragionevole ovunque la durata del processo. Sono auspicabili, in tale direzione, interventi mirati sulla disciplina del rito speciale, che consentano la definizione accelerata delle controversie socialmente più sensibili ed offrano canali di definizione più appropriati alle esigenze specifiche del nutrito contenzioso delle invalidità in senso lato.

Senza escludere le misure di favore per un più ampio accesso alla composizione delle liti in via bonaria o anche arbitrale, sempreché, quest'ultima, liberamente accettata e saldamente ancorata al diritto.

Qualunque riforma dev'essere naturalmente coerente e compatibile con le trasformazioni del mercato del lavoro, ma va evitato che la semplificazione delle procedure e la deflazione del contenzioso finiscano per sacrificare le istanze di tutela dei lavoratori.

Guardiamo, dunque, con una certa apprensione a misure, come quelle di recente approvate, che,

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

malgrado la finalità condivisibile di alleggerire il carico del giudice ordinario, rischiano di abbassare sensibilmente il livello delle tutele che solo la normativa inderogabile, di legge e di contratto collettivo, può assicurare al lavoratore, le cui condizioni di debolezza contrattuale, tanto più in questi tempi di dilagante precarietà, sono sotto gli occhi di tutti.

Il c.d. Collegato lavoro, infatti, mentre elimina l'obbligatorietà del filtro precontenzioso del tentativo di conciliazione, prevede che le parti del contratto individuale di lavoro, datore e prestatore di lavoro, possano pattuire apposite clausole compromissorie, non appena concluso il periodo di prova (o comunque decorsi trenta giorni dalla stipula del contratto medesimo), per devolvere ad arbitri le controversie eventualmente insorgenti tra loro.

In tal modo si apre la strada ad un arbitrato di equità, in tutto e per tutto alternativo al rimedio giurisdizionale, che con tutta evidenza non offre al lavoratore le medesime garanzie della sentenza pronunciata secondo diritto, esponendolo alle variabili ed imprevedibili declinazioni soggettive della "giustizia del caso singolo".

Solo grazie al messaggio presidenziale di rinvio alle Camere del testo già approvato dal Parlamento che sono state eliminate le

distorsioni più vistose di questo meccanismo, escludendo dal suo ambito di operatività le cause di licenziamento (e sulla cessazione del rapporto di lavoro in genere), vincolando l'equità al rispetto dei principi regolatori della materia e riducendo il potere d'intervento del Ministro del lavoro al riguardo in mancanza di un accordo sindacale.

Ma rimane il dubbio se questa sostanziale rinuncia alla giustizia ordinaria in favore di quella arbitraria possa dirsi liberamente voluta dal lavoratore nella fase iniziale del rapporto, soprattutto negli ambiti estranei alla tutela c.d. reale contro i licenziamenti.

Resta, inoltre, serie perplessità la generalizzazione di drastici termini decadenziali imposta ai lavoratori precari per poter agire in giudizio, perché ignora la comprensibile riluttanza di costoro a reagire prontamente contro gli abusi nella speranza di un nuovo contratto.

Si avverte, infine, una preoccupante insofferenza nei confronti del ruolo interpretativo del giudice del lavoro, ingenerosamente rappresentato in perenne "invasione di campo" laddove, tante per essere chiari, lo stretto sindacato sui presupposti di legittimità delle clausole generale e dei limiti di esercizio dei poteri del datore di lavoro e la valorizzazione delle fattispecie

Il XXX Congresso dell'ANM



esemplificative di giusta causa e giustificato motivo di licenziamento da parte dell'autonomia sindacale sono patrimonio ormai acquisito della giurisprudenza formatasi in materia.

Purtroppo, quindi, anche nell'attuata riforma si colgono segnali di indebolimento delle garanzie e di sfiducia verso l'opera dell'autorità giudiziaria che non riflettono la volontà dichiarata di apportare modifiche realmente rispondenti all'interesse dei cittadini.

3.4. Gli annunciati interventi sulle riforme costituzionali della magistratura

In questi anni sono stati a più riprese riproposti i temi della separazione delle carriere, della rivisitazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale e della modifica del Consiglio Superiore della Magistratura.

Sono queste le riforme che renderanno il processo più funzionale ed efficiente? Sono queste le riforme che faranno durare di meno i processi?

La nostra risposta è assolutamente negativa perché queste paventate riforme adombrano in realtà una diversa finalità rispetto al tema del funzionamento del processo e cioè quella di ridisegnare i rapporti tra politica e magistratura alterando le attuali

divisioni tra poteri dello Stato così come delineate dal Costituyente nel 1948.

Al riguardo, la nostra posizione è molto chiara: difendiamo questi valori perché gli stessi garantiscono, nell'interesse di tutti i cittadini, un magistrato autonomo e indipendente in quanto scevro da condizionamenti politici.

Ma le enunciazioni in questione meritano alcune brevi osservazioni, riservando un ulteriore approfondimento soltanto quando il Governo farà conoscere nel dettaglio tali proposte.

Non si tratta di avere un atteggiamento conservatore sulle modifiche costituzionali, ma di voler preservare un sistema di pesi e contrappesi che in molti altri Paesi viene preso a modello.

Sulla separazione delle carriere si deve sottolineare come già ora nel nuovo ordinamento giudiziario esiste una netta distinzione delle funzioni tra pm e giudice (oggi, ad esempio, se un pubblico ministero di Roma volesse fare il giudice penale dovrebbe andare a farlo fuori dal distretto della Corte d'appello di Roma e, quindi, come posto più vicino, dovrebbe trasferirsi da Roma a L'Aquila). Ma il vero problema è quello di domandarsi da chi poi dipenderà il pubblico ministero se dovesse essere separato dal giudice. Si è parlato in

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

proposito di un doppio CSM che inevitabilmente prospetta un ritorno al passato assoggettando il pm all'esecutivo. Tutto questo rischia di incidere seriamente sull'indipendenza del pubblico ministero e sulla sua capacità di investigare liberamente senza interferenze esterne.

L'obbligatorietà dell'azione penale costituisce piena attuazione del principio di uguaglianza tra i cittadini. Anziché eliminare un principio di carattere costituzionale, posto a garanzia di tutti, sarebbe più opportuno procedere verso una ragionata depenalizzazione dei reati meno gravi.

Sul CSM, va evidenziato come nel nostro ordinamento, sistema di governo della magistratura e indipendenza dei giudici siano inscindibilmente connessi, in quanto l'attuale configurazione del CSM ha una tripla funzione di garanzia.

Innanzitutto, rappresenta la garanzia di sottrazione dell'ordine giudiziario all'influenza del potere esecutivo. Rafforza, poi, l'indipendenza di ogni giudice (unico o collegiale) con la presenza istituzionale, invisibile ma giuridicamente concreta, dell'intero "ordine" della magistratura. Infine, difende la magistratura contro se stessa, chiamando i giudici a responsabilità per arbitri e negligenze.

Oggi, queste garanzie sono

sempre attuali e necessarie, ma si avverte che il livello di esse debba essere innalzato in quanto indebolire indipendenza e funzioni del Consiglio rischierebbe di creare ulteriore incertezza.

Bisogna, invece, riflettere su come migliorare il funzionamento del CSM attraverso un'analisi seria di quello che non funziona in questi anni e che inevitabilmente ci riconduce alla tematica dell'autoriforma della magistratura.

Sul punto uno snodo fondamentale è rappresentato dalle modalità di selezione dei rappresentanti al CSM.

Il sistema introdotto nel 2002 per l'elezione dei componenti togati del CSM si è rivelato, nella sua pratica applicazione, uno strumento che ha fortemente limitato il diritto degli elettori di scegliere le persone più idonee a rappresentarli.

L'abolizione del voto per liste e l'introduzione di un voto singolo per categorie in un collegio unico nazionale ha, infatti, determinato la presentazione di un numero di candidati quasi corrispondente a quello dei posti disponibili.

Per la gran parte degli eletti la scelta è stata, quindi, di fatto sottratta agli elettori e anticipata a una fase antecedente al voto e, cioè, quella della selezione dei candidati all'interno dei singoli gruppi associati.

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM



Ora, per quanto democratici e partecipati possano essere i meccanismi di scelta all'interno di ciascun gruppo, è evidente che dagli stessi rimangono estranei tutti i magistrati che non intendono legittimamente partecipare all'attività dei gruppi e che, tuttavia, godono, in base al dettato costituzionale, del diritto di eleggere i rappresentanti al CSM.

È innegabile che in questo modo si sia determinato un meccanismo nel quale chi aspira a essere eletto al CSM ha bisogno, oggi, prima ancora che del consenso degli elettori, di essere forte all'interno del proprio gruppo.

Le proposte di modifica della legge elettorale del CSM, avanzate nel mondo politico anche all'interno della magistratura, che prevedono l'introduzione di forme di sorteggio o di pre sorteggio per la selezione dei rappresentanti del CSM, non appaiono condivisibili in quanto si pongono in contrasto con l'art. 104 comma 4 della Costituzione.

La Gec dell'ANM nel luglio del 2009 aveva, invece, avanzato una proposta di consultazione aperta a tutti i magistrati per recuperare un'autentica partecipazione al sistema dell'autogoverno (c.d. primarie). Questa proposta, che non ha trovato condivisione unanime all'interno della magistratura, potrebbe

essere rilanciata chiedendo alla politica di ripristinare la legge proporzionale.

4. La magistratura tra autoriforma, organizzazione e questione morale

Le considerazioni sopra svolte sul ruolo e sull'attività del Consiglio Superiore della Magistratura costituiscono lo spunto per rivolgere lo sguardo al nostro interno.

All'inizio della trattazione ho sottolineato come questo Congresso voglia lasciarsi alle spalle quello che non ha funzionato anche all'interno della magistratura e come il clima politico di questi anni, l'idea della cittadella assediata, abbia reso impopolare al nostro interno il tema dell'autocorrezione.

Difendere l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, occorre ribadirlo, passa anche attraverso il coraggio di cambiare interrogandoci sulle disfunzioni nell'esercizio del potere diffuso, nel sistema dell'autogoverno e dell'associazionismo giudiziario.

Questa riflessione è necessaria per evitare che l'esercizio del potere giudiziario possa rappresentarsi all'esterno come arbitrario, sganciato da regole, incomprendibile ai più.

Tutto questo ha un corollario: la volontà di richiamarci a un



modello di magistrato moderno, responsabile, professionalmente attrezzato, che non frequenta o partecipa a squallide consorterie e, la cui credibilità non possa essere, dunque, in alcun modo attaccabile.

4.1. L'autoriforma

Il tema dell'autoriforma della magistratura coinvolge a sua volta un triplice aspetto: a) la scelta della dirigenza; b) le valutazioni di professionalità; c) il funzionamento del sistema disciplinare.

a) La scelta della dirigenza

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

Oggi sia per gli incarichi direttivi sia per la progressione in carriera occorre privilegiare le attitudini, il merito e la professionalità, il che ha determinato un radicale mutamento culturale al nostro interno. È questa la vera sfida che dobbiamo affrontare. Con riferimento in particolare agli incarichi direttivi, va riconosciuto al CSM di aver avviato un

percorso in tal senso.

Auspichiamo con forza che si prosegua con sempre maggiore convinzione in questa difficile direzione. L'unica seria risposta alle, seppur anacronistiche e minoritarie, resistenze al metodo di selezione dei dirigenti degli uffici basato sul merito è, tuttavia, costituita dalla trasparenza e oggettività nell'applicazione dei parametri di valutazione. Bisogna continuare a passare dalle parole ai fatti introducendo prassi nuove e avendo il coraggio di cambiare perché è un campo, questo, sul quale si gioca la credibilità della magistratura. Vanno valorizzate le capacità organizzative e, se meritevole, nominando anche chi è più giovane. La nomina alla dirigenza di un ufficio non può essere un premio alla carriera, ma deve rispondere a un effettivo bisogno di efficienza del sistema.

L'obiettivo di prediligere le attitudini e il merito, individuando parametri inoppugnabili - e, dunque, attraverso un corretto circuito di informazioni - è conforme alle esigenze di efficienza del sistema e a quelle di trasparenza che oggi vengono richieste al CSM.

b) Le valutazioni di professionalità

Vogliamo essere gelosi custodi del potere diffuso tra i magi-



strati così come delineato dall'art. 107 della Costituzione in virtù del quale i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni. Ma potere diffuso non può significare che l'autonomia e indipendenza di cui gode ogni singolo magistrato nell'esercizio delle sue funzioni possano essere svincolate dall'assunzione di responsabilità. Al contrario è necessario un valido sistema di controlli, non solo sui provvedimenti, ma anche sulla professionalità del magistrato. Controlli che, lasciando impregiudicati quelli interni al processo, devono essere seri ed efficaci e per essere tali devono essere corredati da un circuito di informazioni reale nelle sedi periferiche e dall'ausilio di un fondamentale ruolo svolto dai Consigli giudiziari.

Solo vincendo la sfida della professionalità potremo avere magistrati adeguati, anche nello svolgimento di delicate indagini, soprattutto quelle che "toccano il potere" e che sono spesso all'origine di un malinteso contrasto tra magistratura e politica. È questa la ragione per la quale siamo intervenuti nella nota vicenda Salerno- Catanzaro. È stata un'interferenza e ne siamo consapevoli, ma nasceva dalla necessità di affermare un modello culturale nel quale riconoscersi. Potere diffuso non può equi-

valere a scorciatoia sul piano della legalità o idea di arbitrio, di insindacabilità o di deresponsabilizzazione nell'attività del magistrato. Le regole devono essere rispettate sempre ed è soltanto il processo il luogo nel quale deve avvenire la ricostruzione dei fatti applicando a essi la regola di diritto.

c) Il sistema disciplinare

I numeri indubbiamente smentiscono l'idea di un sistema disciplinare inadeguato. È sufficiente procedere a una comparazione del nostro sistema disciplinare con quello di altri ordini e categorie (si pensi agli avvocati, ai prefetti, ai giornalisti, ai medici) per constatare che in realtà circa il 10% dei magistrati è stato sottoposto a procedimento disciplinare e circa il 3% ha subito l'irrogazione di una sanzione da parte della competente sezione disciplinare del CSM.

Tuttavia, è proprio in questo ambito che bisogna ricordare la chiara scelta di fondo dell'ANM di non ispirarsi alla logica di protezione dell'associato e di non configurare la magistratura come una corporazione che si autoassolve al suo interno soprattutto se entrano in gioco la questione morale e, più in generale, le cadute deontologiche.

Questo principio lo abbiamo espresso in occasione della



richiamata vicenda che ha coinvolto gli uffici di Salerno e Catanzaro laddove, nel condividere la richiesta di rigore nei confronti di ogni caduta di professionalità, abbiamo sollecitato più volte e a gran voce almeno analogo rigore nei confronti di quelle situazioni di opacità, di collusione e di connivenza che erano all'origine di quelle vicende e che pure emergevano in tutta la loro evidenza. In particolare, abbiamo segnalato come fossero mancate, in questi anni, iniziative forti sul tema della questione morale nonostante i numerosi segnali di allarme provenienti da varie zone del Paese. Abbiamo chiesto altrettanta attenzione in relazione ai temi dell'organizzazione degli uffici e della responsabilità dei dirigenti.

Con riferimento al funzionamento del sistema disciplinare, abbiamo sottolineato, inoltre, come, soprattutto dopo la riforma del 2007 che ha, tra l'altro, tipizzato illeciti di scarsa gravità, lo stesso stia dimostrando la sua inidoneità a garantire nel contempo la credibilità dell'ordine giudiziario e l'indipendenza dei magistrati.

Bisogna, infatti, prestare molta attenzione per evitare che si affermi l'idea di un sistema disciplinare che si muova prevalentemente alla ricerca di capri espiatori piuttosto che all'individuazione di

rimedi alle disfunzioni del sistema, consegnandoci un modello di magistrato burocrate, pavido, attento ai numeri e agli aspetti formali del proprio lavoro invece che all'esigenza di rendere giustizia. In questa direzione sembrano orientarsi quelle iniziative disciplinari, che come noto fanno capo innanzitutto al Ministro della Giustizia, che sanzionano violazioni di carattere formale, soprattutto in materia di termini per il deposito delle sentenze, valutandole in maniera isolata e del tutto avulsa dal contesto organizzativo e lavorativo dell'ufficio.

Sugli argomenti qui esposti, direttivi, valutazioni di professionalità e funzionamento del sistema disciplinare, l'Associazione Nazionale Magistrati, questa Associazione Nazionale Magistrati, rivendica orgogliosamente un ruolo di sensibilizzazione culturale di comportamenti e prassi all'interno della magistratura, ben consapevole che nell'ambito delle rispettive competenze un concreto e reale cambiamento potrà avvenire soltanto grazie all'attività del CSM chiamato al riguardo a prendere posizioni nette e chiare.

4.1.1. Ruolo e attualità delle correnti

In questi anni non abbiamo ignorato le accuse rivolte al ruolo delle correnti all'interno



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

della magistratura. Come è noto, quello del correntismo è fenomeno che nasce sul finire degli anni Cinquanta, allorquando la formazione di liste contrapposte per l'elezione al Comitato direttivo centrale porta progressivamente alla formazione di gruppi dotati di un'autonoma visione dei problemi ordinamentali e della magistratura. Da questo momento l'Associazione, a parte la temporanea uscita di un'esigua minoranza di magistrati per fondare l'UMI, resta unitaria; ma al suo interno gravita una pluralità di gruppi che caratterizza in maniera decisiva la vita dell'Associazione stessa. In questo periodo una svolta storica è rappresentata dal congresso di Gardone del 1965, che afferma la definitiva e totale adesione della magistratura alla complessiva tavola dei valori consacrati nella Costituzione.

Logico che a distanza di cinquant'anni ci si debba interrogare sull'attualità di questo sistema tenendo ben presente che: esistono oggi istanze diverse rispetto a quelle che animavano la magistratura mezzo secolo fa, se si considera che sono mutati i riferimenti politico-sociali dell'epoca che inevitabilmente hanno avuto un riflesso interno alla magistratura; negli ultimi quindici anni sono entrati in magistratura ben quattromila magistrati,

molti dei quali ancora dovevano nascere nel periodo in cui si stavano affermando le correnti.

Non ignorare le critiche significa riconoscere che il sistema delle correnti non ha funzionato quando ha dato l'impressione di voler occupare ogni spazio nella vita dell'Associazione e dell'autogoverno facendo operare le peggiori logiche correntizie, che si sono tradotte in una pressione sul CSM per una gestione clientelare e lottizzatoria degli incarichi direttivi, delle progressioni in carriera, dei fuori ruolo e del sistema disciplinare.

È questa la degenerazione del correntismo che ha avuto come conseguenza quella di esasperare la conflittualità interna e di portare a decisioni consiliari che ancora oggi è francamente difficile giustificare (uffici direttivi scoperti per anni, assoluzioni incomprensibili nel disciplinare). Troppo ovvio è affermare che in questa degenerazione non ci riconosciamo: bisogna dire piuttosto, in modo inequivocabile, che questa degenerazione è un male da combattere e da estirpare.

Si è parlato sovente di un superamento del sistema delle correnti. In realtà, è necessario che le correnti tornino a svolgere un ruolo culturale e a essere espressione delle diverse sensibilità esistenti all'interno della magistratura, superando gli indi-

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

vidualismi che inevitabilmente finirebbero per imporsi.

Ritengo che la dialettica e la libertà di associarsi siano un bene insopprimibile, perché espressione della libertà di manifestare il proprio pensiero e del diverso modo di atteggiarsi di ciascun magistrato all'interno dell'ordine giudiziario.

Soltanto una diffusa presa di coscienza dei magistrati sulla necessità di impegnarsi in Associazione, secondo un modello di partecipazione in cui la legittimazione alla rappresentanza provenga dai colleghi e dagli uffici giudiziari, potrà offrire al sistema nuovo entusiasmo, unità di intenti e democrazia. Questo era l'obiettivo cui miravano le c.d. primarie.

Oggi, sono qui convenuti tanti giovani colleghi, in modo inusuale e diverso dal passato: ciò incoraggia il nuovo corso e alimenta la speranza che la consapevolezza e la presenza di molti si sostituiscano nel tempo all'egemonia di pochi.

Non possiamo non tenere in considerazione i segnali, che dal nostro interno provengono, sul ruolo e sull'attività delle correnti: abbiamo, anzi, l'obbligo di cogliere la ricchezza di proposta, stimolo e passione che a essi è spesso collegata, rifuggendo da ogni atteggiamento verticistico di chiusura o di arroccamento da

parte di chi ha avuto e ha ruoli rappresentativi. Non vi è chi ha titolo, più di altri, a indicare la via per risollevare le sorti dell'associazionismo e solo l'umiltà di tutti noi, l'umiltà che dovrebbe contraddistinguere ogni buon magistrato, potrà aiutarci ad abbandonare gli egoismi e a comprendere le ragioni degli altri.

Ma tutto questo deve avvenire rispettando il principio di rappresentanza secondo le regole democratiche fissate nel nostro statuto; non autoproclamandosi vertice o base in funzione dei propri umori personali.

In questi anni l'attuale Giunta si è prefissata come obiettivo quello di operare un momento di sintesi del dibattito interno e del pluralismo culturale esistente nella magistratura elaborando autonomamente e criticamente temi di discussione aperti alle osservazioni e al contributo di tutti (sull'attività dell'ANM vedi *infra* cap.8).

Ma la forza dell'ANM di porsi come voce importante e credibile nel Paese in materia di riforme passa attraverso la sua capacità di essere rappresentativa di tutti i magistrati italiani mediante i suoi vertici democraticamente eletti. Perderemmo tutti se, invece, ritenessimo di anteporre gli individualismi per risolvere i problemi della magi-

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

stratura: questo minerebbe alla radice le ragioni dello stare insieme e una storia centenaria di unità associativa. Spetta poi agli associati, in occasione delle scelte dei loro rappresentanti, valutare l'operato degli organi rappresentativi *pro-tempore*, bocciandoli o promuovendoli. Sono le regole delle democrazia.

Oggi due istanze sembrano nuovamente contrapporsi all'interno della magistratura: una che intende rimarcare una chiusura corporativa e che tratteggia la figura di un magistrato burocrate; l'altra, invece, tesa a esaltare il ruolo dell'istituzione giudiziaria nella società democratica tenendo però ben presenti le problematiche interne agli uffici.

Io concordo con l'analisi di chi ritiene che quando prevale il ripiegamento corporativo rischiano di operare le peggiori logiche correntizie che si traducono nelle pressioni sul CSM per una gestione clientelare e lottizzatoria degli incarichi direttivi, in tema di tutela della professionalità nella progressione in carriera e di mancato rigore di fronte alle cadute di deontologia; facendo affermare l'idea di una magistratura intesa come una casta e la necessità di difendere aprioristicamente qualsiasi appartenente all'ordine giudiziario, anche nelle situazioni che denotano scarsa professionalità, negligenza, opa-

rità di comportamenti.

Quando prevale la coscienza del ruolo istituzionale della magistratura possono determinarsi, invece, larghe convergenze (alle quali si è ispirata l'attuale Giunta di maggioranza che ho l'onore di presiedere).

Direttivi, valutazioni di professionalità, fuori ruolo e sistema disciplinare impongono un rinnovato patto interno alla magistratura essendo tematiche sulle quali le differenze e gli steccati tra i gruppi possono essere abbattuti.

Questo patto può ricondurre le correnti nel loro alveo naturale che è quello, come detto, di garantire la più ampia espressione dell'ineliminabile diversità nei modi di intendere e praticare il mestiere del magistrato.

Solo in tal modo, i gruppi in magistratura possono costituire l'espressione di una ricchezza culturale, che si sostanzia di un pensiero organizzato e di una trasparente manifestazione di differenze.

Perché tutto questo possa realizzarsi abbiamo bisogno di affermare, custodire e garantire l'autonomia del Consiglio Superiore della Magistratura e quella dei singoli consiglieri, introducendo prassi nuove in grado di allontanare il solo sospetto di una volontà, larvata o indiretta, di possibile eterodirezione dei



componenti togati del CSM.

È l'unica strada per essere credibili nei confronti di tutti.

In tale cornice di pluralismo interno, l'ANM deve continuare a saper rappresentare il comune sentire di tutta la magistratura italiana anche quando per ragioni contingenti non esprime giunte unitarie. L'ANM, cui ancora oggi aderisce la quasi totalità della magistratura italiana, deve costituire il luogo nel quale tutti i magistrati, anche quelli non iscritti a correnti, possono dibattere, incontrarsi e dialogare nella diversità di idee e di opinioni.

I problemi di un singolo magistrato o di un singolo ufficio non debbono rimanere tali, ma essere condivisi dall'intera magistratura.

4.2. La questione morale

Vogliamo, poi, in questa sede congressuale ribadire la centralità della questione morale a fronte delle gravissime vicende emerse negli ultimi mesi che coinvolgono le istituzioni del Paese. Al riguardo, non possono esservi ambiguità o atteggiamenti gattopardeschi. Non possiamo tollerare distinguo e sofismi: o si sta da una parte o dall'altra.

Occorre, in primo luogo, recuperare completamente la credibilità, quella credibilità che le recenti vicende hanno offuscato. Oggi vogliamo rispondere

che non ci sono più spazi di compromesso perché il nostro modello di magistrato non entra ed esce dal mondo della politica senza seguire percorsi trasparenti, non frequenta lobby e salotti dove garantisce ciò che non può garantire, non fa pressioni per diventare capo di un ufficio, non si ispira a una logica clientelare.

È inaccettabile che trapezi l'immagine di una magistratura contigua a gruppi lobbistici e impegnata in impropri interventi volti a influire sull'assegnazione di affari e di incarichi prestigiosi.

I magistrati si legittimano esclusivamente nello svolgimento dell'attività giurisdizionale esercitata con indipendenza e imparzialità e senza che si insinuï il dubbio di illeciti condizionamenti esterni.

È questa la magistratura, delinentea dalla Costituzione, che intendiamo rappresentare e nella quale vogliamo identificarci.

Sono state proprio queste vicende che hanno portato, il 14 luglio del 2010, il nostro Cdc a chiedere ai magistrati coinvolti, indipendentemente dall'accertamento di eventuali responsabilità, di avere la sensibilità istituzionale di fare un passo indietro e liberare l'istituzione da ogni ombra di sospetto.

Lo scorso 13 novembre 2010 il Comitato direttivo centrale dell'Associazione Nazionale



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM



Magistrati ha, poi, approvato il nuovo codice etico della magistratura.

È giunto così a compimento il lavoro che, dalla scorsa primavera, ha coinvolto prima una apposita Commissione, scelta in modo da rappresentare tutte le varie sensibilità della magistratura e poi lo stesso Comitato direttivo, che in due sedute esclusivamente dedicate ha, infine, licenziato il testo nella sua definitiva versione.

Il nuovo codice etico aggiorna la figura del magistrato, inserito in una società ormai in continua evoluzione. Ricorda, nella sua premessa, che il magistrato opera al solo fine di conseguire la piena effettività dei diritti delle persone. Ne sottolinea parimenti la responsabilità nel buon andamento del servizio giustizia, ma al contempo ne tutela l'indipendenza sia nei rapporti esterni che nell'ambito dell'autogoverno. Prende significativa posizione sul delicato versante dei rapporti col mondo dell'informazione e soprattutto con le degenerazioni delle comunicazioni di massa. Ribadisce espressamente che, una volta eletto in organismi rappresentativi, il magistrato opera senza vincoli di mandato rispetto agli elettori ovvero ai gruppi associati. Con scrupolo rammenta e indica le condotte del magistrato nei suoi rapporti con gli altri

protagonisti del processo. Il magistrato che viene così disegnato è un soggetto consapevole della sua funzione, attento alle esigenze della collettività e rispettoso dei ruoli, sensibile altresì alle richieste di assoluta trasparenza. Un soggetto, in altre parole, che intende svolgere al meglio il delicato e alto compito che gli è stato affidato, con serietà e distacco. Il risultato del lavoro svolto può contribuire a migliorare il nostro Paese. Ed è con questa convinzione che viene offerto ai cittadini e alle Istituzioni.

La questione morale, altro tema sul quale si gioca, quindi, la credibilità della magistratura, coinvolge anche due aspetti cruciali: i rapporti tra magistrato e politica e quelli tra magistrato e stampa.

4.2.1. Magistrati e politica

È indispensabile evitare che si determinino indebite commistioni tra magistratura, politica e alta amministrazione e che, anche dopo la cessazione dalla funzione svolta, i magistrati ricevano incarichi che possano apparire collegati al pregresso esercizio delle funzioni giudiziarie.

Se è vero che sarebbe un errore rinunciare alla presenza di magistrati nelle istituzioni rappresentative, in particolare nelle assemblee legislative, è altrettanto vero che bisogna fissare rego-



le rigorose finalizzate a evitare commistioni improprie tra la funzione giudiziaria e l'impegno politico ivi compresa la possibilità di tornare a fare il magistrato dopo l'esperienza in politica.

Richiamo sul punto la nuova formulazione dell'art. 8 del nuovo codice etico, approvato dal Comitato direttivo centrale dell'ANM in data 13.11.2010, dove si è affermato che: "fermo il regime delle ineleggibilità e delle incompatibilità stabilite dalle normative in materia, nel territorio dove esercita la funzione giudiziaria il magistrato evita di accettare candidature e di assumere incarichi politico - amministrativi negli enti locali".

Pertanto, in data 6 marzo 2010 il Comitato direttivo centrale dell'ANM ha chiesto al Parlamento un intervento legislativo che adegui la legge elettorale per le amministrative a quella per il Parlamento nazionale introducendo un divieto per i magistrati di partecipare alle elezioni ovvero di assumere incarichi di governo nelle amministrazioni locali nei luoghi dove hanno precedentemente esercitato la funzione giudiziaria.

4.2.2. Magistrati e stampa

"Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio, dignità e

misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa, così come in ogni scritto ed in ogni dichiarazione destinati alla diffusione. Evita di partecipare a trasmissioni nelle quali sappia che le vicende di procedimenti giudiziari in corso saranno oggetto di rappresentazione in forma scenica". Questo il disposto del nuovo testo dell'articolo 6 del codice deontologico il cui intento è quello di richiamare il magistrato ai doveri della sobrietà, della discrezione e della serietà. Fuori da questa cultura, che purtroppo spinte individualiste anche di recente più volte hanno violato, la magistratura verrebbe meno non solo al suo ruolo istituzionale, ma tradirebbe anche le aspettative dei cittadini, attivando soltanto meccanismi illusori, inutili o di mera facciata, anzi alimentando una visione strumentale dell'esercizio del potere giudiziario, in grado solo di innescare fenomeni mediatici, ma non di realizzare concreti risultati.

4.3. L'organizzazione interna della magistratura

Prestare attenzione alle problematiche interne agli uffici giudiziari, in maniera non qualunquista e demagogica, significa per l'ANM avere riguardo alle condizioni di lavoro e, in partico-



Il XXX Congresso dell'ANM

lar modo, ai c.d. standard medi di rendimento che oggi costituiscono un tema molto dibattuto nella magistratura.

L'individuazione di standard nazionali medi di rendimento dei magistrati italiani, distinti per funzioni e materia, prevista e imposta dal nuovo ordinamento giudiziario ai fini della valutazione di professionalità, assume una triplice valenza; è un parametro che deve essere utilizzato per valorizzare la laboriosità intelligente del magistrato sotto il profilo organizzativo consentendogli di coniugare la quantità con la qualità del lavoro senza cadere in deleteri efficientismi da cottimo giudiziario; deve essere impiegato per la capacità di smaltimento dell'arretrato e delle sopravvenienze per valutare l'adeguatezza degli organici e la distribuzione delle risorse sul territorio; ma soprattutto deve essere impiegato per monitorare l'attività del dirigente dell'ufficio il quale, sulla base dei carichi di lavoro complessivi, deve essere capace di impostare un progetto organizzativo complessivo che ottimizzi le risorse e distribuisca equamente i carichi tra le sezioni e i singoli magistrati.

Recentemente il Consiglio Superiore della Magistratura ha incaricato due commissioni formate da 13 magistrati, una per il penale e una per il civile, di esa-

minare il lavoro di 12 Tribunali italiani opportunamente dislocati, suddivisi tra piccoli e grandi, e composti da oltre 800 giudici civili e da un migliaio nel penale. Le predette commissioni hanno elaborato dei dati statistici su quegli stessi uffici, messi a disposizione dal Ministero, facendo emergere i cluster, gruppi con caratteristiche omogenee e, quindi, comparabili. Alla fine, è stata stabilita una forchetta dentro cui posizionare i diversi gruppi di attività e di rendimenti.

Le conclusioni dell'indagine sugli standard di valutazione è stata trasmessa al Consiglio Superiore della Magistratura.

Dalle conclusioni si evince che non può esistere un numero indice di produttività dei magistrati o un'asticella valida per la magistratura sotto la quale scatta una nota di demerito. La differenza dei riti, la dimensione degli uffici, la collocazione territoriale, le dotazioni tecniche sono variabili impossibili da ponderare a livello nazionale.

L'unico ambito in qualche modo omogeneo è quello dell'ufficio – stesso territorio, stesse caratteristiche di contenzioso, stessa organizzazione e stessa dirigenza – ma l'obiettivo resta quello di creare griglie di valutazione del singolo magistrato sulla base di parametri certi, scientifici e trasparenti.

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Non affrontare in via demagogica il problema dei c.d. standard medi di rendimento significa ritenerlo strettamente collegato a quello dell'organizzazione interna degli uffici.

Come già esplicitato nel paragrafo relativo agli interventi sul settore civile e del lavoro⁴ l'organizzazione degli uffici è un profilo essenziale e prioritario per la giustizia civile e penale.

La acquisita consapevolezza della necessità di muoversi non solo sul piano delle modifiche processuali, ma sul piano organizzativo e istituzionale dei mezzi e delle strutture, comporta la necessità di realizzare sinergie tra giudici e strutture, in una prospettiva che realizzi un ufficio per il giudice.

Come già accennato⁵, è necessario un progetto di riorganizzazione del lavoro giudiziario adeguandolo agli strumenti disponibili, alle nuove tecnologie, a un'idea nuova del processo, da realizzare mediante la creazione di un'unità organizzativa diretta all'attuazione concreta dei principi costituzionali del giusto processo, del miglioramento del servizio e delle condizioni di lavoro.

Alla realizzazione di questo ambizioso progetto si deve giungere attraverso un metodo partecipativo di organizzazione degli uffici giudiziari, che utilizzi lo strumento delle "tabelle organiz-

zative" per realizzare un programma comune a tutti gli operatori coinvolti, da elaborare anche attraverso un confronto con gli utenti "esterni"; il progetto, infatti, deve essere realizzato con il coinvolgimento dei giudici, delle organizzazioni sindacali, anche attraverso la contrattazione collettiva e, in generale, del personale amministrativo delle organizzazioni forensi e dei soggetti esterni.

Il progetto investe in primis il sistema delle competenze professionali: necessità, quindi, di un riassetto delle culture professionali esistenti, innanzitutto per il personale amministrativo, che dovrà essere riqualficato ovvero dovranno essere riconosciute le nuove professionalità adeguate alla complessità del servizio giurisdizionale (informatici, statistici, analisti) .

L'organizzazione dell'ufficio, inteso come nuova unità organizzativa, deve, infatti, partire dalla rilevazione dei flussi, della tipologia e dell'entità della domanda e presuppone, quindi, la creazione di uffici statistici efficienti; il nuovo modello organizzativo, caratterizzato da una visione più attenta alle esigenze del giudice di quella oggi dominante, per conciliare le diverse esigenze funzionali, ove le risorse lo consentano, fornirà un'assistenza al giudice fortemente personalizza-

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

ta; diversamente, può ipotizzarsi la creazione di team operativi, a disposizione di più magistrati, distinti dai gruppi di lavoro dedicati al servizio all'utenza, che potrà comunque essere più contenuto, poiché il sistema informatico sostituirà il personale in alcune attività di sportello.

Il lavoro giudiziario, inoltre, deve poter usufruire di assistenti di studio per la ricerca dei materiali giurisprudenziali e la catalogazione e trattamento informatico dei precedenti ai fini della loro successiva socializzazione, di assistenti di udienza cui affidare, oltre a compiti di verbalizzazione, la cura del fascicolo prima dell'udienza e la registrazione degli esiti di questa anche con l'impiego di nuove tecniche di archiviazione e di assistenti amministrativi per la collaborazione nella stesura di minute di provvedimenti aventi carattere di ripetitività, nell'ambito delle istruzioni impartite dal titolare del fascicolo.

In questo quadro è necessario individuare delle figure ausiliarie anche esterne all'amministrazione e utilizzare in modo appropriato la magistratura onoraria.

La magistratura onoraria, come già detto, deve essere riordinata in modo conforme all'assetto costituzionale prevedendo anche una limitata redistribuzione delle competenze dal giudice

professionale al giudice di pace.

Lo snodo organizzativo essenziale resta, inoltre, l'attuazione e lo sviluppo del processo civile telematico, richiamando in questa sede le considerazioni sopra svolte⁶.

Alla riorganizzazione degli uffici, nel senso specificato, si dovrebbe giungere attraverso: la rideterminazione delle piante organiche (attualmente vedono una sovrabbondanza di figure di livello basso); l'individuazione di mansioni nuove figlie del nuovo modello e conseguentemente provvedere alla relativa formazione; l'obbligatorietà del processo telematico; l'assunzione di personale qualificato.

Per la predisposizione del progetto e la sua realizzazione è indispensabile una forte interlocuzione tra i soggetti. I promotori sia a livello nazionale che nelle singole realtà devono essere: magistrati, personale amministrativo, avvocati e professori universitari.

5. La magistratura e la questione economica

La tutela dell'essere magistrato indipendente comporta necessariamente la difesa non solo dello *status* giuridico del magistrato, ma anche dello *status* economico.

Essere "anche" sindacato significa, perciò, continuare a

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

delineare un complessivo *status* di magistrato indipendente anche sul piano di una retribuzione corrispondente alla sua funzione costituzionale.

Come è noto, l'art. 11 della legge 2 aprile 1979 n. 97 più volte modificato – che prevede che gli stipendi dei magistrati, in quanto non *contrattualizzati*, vengano adeguati di diritto ogni triennio in una misura percentuale pari alla variazione verificatasi, nello stesso periodo, nel comparto della cd. Amministrazione pubblica allargata – mira a garantire un allineamento triennale posticipato del trattamento economico che impropriamente viene chiamato scala mobile. In sostanza, il legislatore ha voluto saggiamente evitare che la categoria dovesse ricorrere a una contrattazione periodica ovvero a lunghe vertenze per ottenere l'adeguamento degli stipendi.

Si è fatto ricorso, dunque, a un sistema automatico, che facesse recuperare ai magistrati, se pur con un ritardo di tre anni, gli incrementi stipendiali già ottenuti dal c.d. "pubblico impiego", in base alla media ufficialmente determinata dall'Istat e fatta propria da un Dpcm.

Ma, in realtà, questo che sembrava un principio consolidato e condiviso, nell'ultimo periodo è stato seriamente messo in discussione con le recenti manovre

economiche finanziarie in occasione delle quali l'ANM è stata chiamata a "dover contrattare" le retribuzioni dei magistrati. Per ben tre volte in quattro anni vi sono state manovre economiche che hanno inciso sullo stipendio dei magistrati con effetti ancora perduranti.

In queste circostanze abbiamo difeso le retribuzioni dei magistrati, in particolare, di quelli più giovani. Infatti, per quanto riguarda la recente manovra economica finanziaria, abbiamo evitato che gli stipendi dei magistrati venissero colpiti per ben quattro volte pur prendendo atto della grave situazione di crisi economica nel Paese e ribadendo che non intendiamo sottrarsi al nostro dovere di cittadini e di contribuenti.

Perplessità e preoccupazione abbiamo poi espresso in merito a quelle disposizioni contenute nella manovra economica che fortemente penalizzano le modalità di erogazione dell'indennità di trattamento di fine rapporto e che stanno determinando un progressivo aumento delle domande di pensionamento anticipato dei magistrati. La situazione è allarmante: allo stato risultano presentate oltre 400 domande di collocamento anticipato a riposo, numeri destinati con ogni probabilità ad aumentare in maniera esponenziale, anche in ragione

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM



dei dubbi interpretativi che le norme stanno suscitando.

Nonostante le ripetute sollecitazioni istituzionali del CSM, nulla è stato fatto per evitare un così massiccio esodo dei magistrati di maggiore esperienza.

Infatti, oltre ad alcuni dirigenti di uffici, anche di recente nomina, si sguarnisce, altresì, la Cassazione per l'anticipato collocamento a riposo di almeno 50 magistrati della Corte la cui scoperta complessiva supera oggi il numero di 100 posti.

I magistrati più anziani di età, ma con grande esperienza, vengono spinti al pensionamento da una norma irragionevole, contraddittoria anche sul piano finanziario, che li penalizza - se non lasciano il servizio entro il 30 novembre - con la rateizzazione del trattamento di fine rapporto; cioè di somme, già di spettanza del magistrato che ha compiuto 70 anni, che il Governo sarà ora costretto a erogare subito in unica rata.

Anziché premiare quei magistrati che, nonostante l'età, sono ancora disponibili a offrire un grande contributo professionale al servizio giustizia, li si mortifica anche nel disconoscimento di una legittima aspettativa oltre che di un diritto quesito.

La situazione di scoperta complessiva degli organici, già oggi particolarmente grave,

rischia in tal modo di divenire incontrollabile. È, dunque, assolutamente indifferibile che venga adottata ogni iniziativa diretta a scongiurare questo effetto.

La magistratura non può permettersi ulteriori pericolose scoperture che finirebbero per incidere sul funzionamento del sistema giustizia con conseguenze disastrose per gli stessi operatori del settore e per i cittadini.

Essere sindacato ha consentito, altresì, di raggiungere alcuni positivi risultati con riferimento alla Direttiva del Ministro in ordine all'interpretazione ed applicazione dell'art. 50 della l. n. 388 del 2000 e per i più giovani con riferimento alla determinazione da parte della competente direzione generale di provvedere ad applicare le nuove tabelle stipendiali per tutti i magistrati che, alla data del 31 luglio 2007, avevano meno di 13 anni di anzianità.

Tra i compiti dell'ANM rientra anche quello di istituire uno sportello sindacale per prestare assistenza agli associati e, su questo versante, la Giunta ha appena raggiunto un accordo per la tutela giudiziaria di coloro che subiranno una significativa riduzione del proprio stipendio a decorrere dal prossimo gennaio.



6. La magistratura e i giovani

Nell'attuale momento storico che vive la magistratura, non si può non riconoscere una nuova centralità al significato dell'essere giovani magistrati, i quali spesso vengono destinati a operare in realtà territoriali disagiate. E l'azione associativa deve sapere realmente rappresentare le problematiche concrete dei giovani colleghi nel quotidiano svolgimento delle funzioni e, quindi, deve essere attenta alle assegnazioni non trasparenti, ai dirigenti autoritari, alle prassi, alle organizzazioni inefficienti degli uffici che conducono a lungaggini processuali, alle regole che determinano i trasferimenti, nonché alla questione retributiva. Sul punto, mi pare doveroso rilevare che, a fronte delle nuove disposizioni dell'ordinamento in materia di accesso alla carriera, di controlli più incisivi e ravvicinati di valutazione, di maggiori oneri di responsabilità, di innumerevoli incombenze di aggiornamento, nessuna adesione vi è stata delle ripetute istanze dell'ANM per pervenire a una rimodulazione della carriera economica dei magistrati, anche per attenuare le eccessive e inaccettabili differenze retributive che oggi si riscontrano nelle carriere dei magistrati ordinari più giovani rispetto ai colleghi di anzianità omogenea

delle altre magistrature.

Sono stati anche questi gli anni nei quali abbiamo dovuto confrontarci con il grave problema rappresentato dalla c.d. desertificazione delle Procure le cui cause vanno rinvenute nell'entrata in vigore dell'art.13 del d.lgs 160/2006, come modificato dalla legge 111/2007, che ha vietato ai giovani magistrati di assumere funzioni requirenti. Va ricordato che si è trattato di un emendamento parlamentare introdotto dalla allora maggioranza di Governo del centrosinistra e poi recepito nella riforma Mastella dell'ordinamento giudiziario.

Nel luglio del 2007 le scoperture degli uffici requirenti erano solo 68; un anno dopo ossia nel luglio del 2008 le scoperture erano già sostanzialmente triplicate salendo a 181; nell'ottobre 2009 si è raggiunta la vetta di 249.

Vorrei in questa sede esprimere soddisfazione per l'introduzione della deroga al divieto di assegnazione dei Mot a funzioni requirenti e per le deroghe ai limiti al passaggio di funzioni. Questa è stata una proposta avanzata durante la manifestazione organizzata dall'Associazione Nazionale Magistrati a Roma il 16 gennaio scorso, aperta all'avvocatura, alla politica e alla società civile e che ha visto presenti numerosi magistrati prove-



Il XXX Congresso dell'ANM

nienti da tutta Italia. L'assemblea è stata il luogo idoneo per formulare proposte che la politica e il Governo hanno preso in considerazione dimostrando di comprendere la grave emergenza degli uffici giudiziari. In commissione Giustizia della Camera, il 20 gennaio scorso, sono stati approvati degli emendamenti al disegno di legge di conversione del decreto legge sulle sedi disagiate e sul trasferimento d'ufficio che contengono importanti novità:

1) in primo luogo è stato stabilito che «con provvedimento motivato, il Consiglio Superiore della Magistratura, ove alla data di assegnazione delle sedi ai magistrati nominati con i decreti ministeriali 23 aprile 2009 e 2 ottobre 2009 sussista una scopertura superiore al 30 per cento dei posti di cui all'articolo 1, comma 4, della legge 4 maggio 1998, n. 133, può attribuire esclusivamente ai predetti magistrati, in deroga all'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, le funzioni requiranti al termine del tirocinio, anche antecedentemente al conseguimento della prima valutazione di professionalità»;

2) è stato abolito il vincolo dei 100 km per il trasferimento alle sedi disagiate;

3) è stato previsto – a regime – un meccanismo di assegnazione provvisoria dei Mot (magi-

strati ordinari in tirocinio) al termine del tirocinio a uffici giudicanti, con successiva assegnazione definitiva, dopo due anni e sei mesi e al conseguimento della prima valutazione di professionalità, anche a posti requiranti;

4) è stato sancito che il passaggio dalla sede provvisoria (giudicante) alla sede definitiva (in ipotesi requirante) possa avvenire in deroga ai limiti territoriali (e ovviamente temporali) previsti in materia di tramutamento di funzioni.

Tutto questo ha avuto il pregio di mitigare l'originario divieto.

Si è trattato di una scelta saggia e che perciò non deve rimanere occasionale anche in considerazione della passione, dell'impegno e dell'entusiasmo con cui questa decisione è stata accolta dai giovani colleghi.

Ciò nonostante rimangono aperte tutte le problematiche in merito alla scopertura degli organici e l'imminente pubblicazione del bollettone dei trasferimenti da parte del Consiglio Superiore non potrà che aggravare ulteriormente la situazione degli uffici periferici.

7. La magistratura e l'Europa

Il Trattato di Lisbona è entrato in vigore il 1° gennaio 2009 dopo un referendum in Irlanda e

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

qualche resistenza alla ratifica della Repubblica Ceca e della Polonia. Per effetto di tale riforma normativa si è realizzata una “successione” dell’Unione Europea alla Comunità Europea e una revisione in senso tecnico del Trattato dell’Unione Europea e del Trattato CE la cui denominazione è mutata in Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea. È con questa nuova realtà legislativa che occorre che i giudici si confrontino oggi. Dal Trattato di riforma scaturisce un nuovo assetto delle fonti la cui conoscenza è imprescindibile per ciascun interprete nella propria quotidiana attività giurisdizionale. Le nuove fonti vedono, infatti, la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea diventare diritto primario dell’Unione, dotato della stessa forza giuridica dei Trattati, talché oggi non è più possibile ignorare i contenuti e le modalità applicative per i giudici che, quotidianamente, sono chiamati a decidere questioni involgenti i diritti fondamentali della persona. Al contempo, nel Trattato si prevede l’adesione dell’Unione alla Convenzione Europea dei Diritti Umani: la tutela dei diritti, allora, nell’ulteriore passaggio programmato, godrà di una protezione interna all’Unione - quella affidata, appunto, all’intervenuta vincolatività della Carta di Nizza

- e di una protezione esterna, sul versante internazionale, collegata alla prevista adesione. Il quadro, pertanto, si complica e impone uno sforzo ulteriore all’interprete, chiamato a confrontarsi con una realtà che supera i confini interni, ma che consta di un ampliamento delle garanzie offerte. Il rapporto fra norme interne e norme esterne, rapporto che possiamo definire di portata costituzionale poiché è nella stessa Costituzione che si sottolinea in più punti l’impegno dello Stato per l’adempimento dei propri obblighi internazionali, si arricchisce di nuovi contenuti che impongono un atteggiamento nuovo, di apertura, soprattutto in quanto è ormai chiaro a tutti che gli strumenti sopranazionali sono non di intralcio, bensì di ausilio alla quotidiana attività giurisdizionale.

Non possiamo non sottolineare in questa sede l’importanza della “Magna Carta per i giudici europei”, adottata dal CCJE per raccogliere in un unico documento i Pareri resi in dieci anni di attività al Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa.

È per questo motivo che abbiamo deciso di dedicare un’importante sessione del nostro Congresso alla tutela giurisdizionale dei diritti dopo Lisbona, proprio a dimostrazione dell’impegno che l’Associazione Naziona-

Il XXX Congresso dell'ANM



le Magistrati intende assumere nella diffusione della conoscenza del diritto sovranazionale ormai sempre più parte integrante dell'ordinamento interno nella tutela giurisdizionale dei diritti.

8. L'attività dell'ANM in questi anni

Nel corso di questi anni l'attività dell'ANM si è così concretizzata:

Elaborazione di documenti e proposte

Tutti i nostri documenti sono consultabili sul sito www.associazionemagistrati.it, sito che è stato recentemente rinnovato. Meritano di essere segnalati quelli che hanno ribadito l'impegno della difesa dei principi consacrati nella Carta costituzionale, quelli sulla vicenda Salerno-Catanzaro, sul caso Englaro, sulle questioni relative alla immigrazione, sulla difesa dei colleghi estensori della c.d. sentenza Mills, sulle intercettazioni, sul processo penale, sul processo civile, sul collega Mesiano, sull'attuale problematica delle condizioni di lavoro dei magistrati e dei c.d. standards medi di produttività. E ancora, quelli sulle c.d. primarie, sulla partecipazione dei magistrati alla vita politica, sulle sedi disagiate, sulla questione morale, su quella economica, nonché, tra le altre, le pro-

poste, sulla revisione della geografia giudiziaria e sui trasferimenti d'ufficio.

Presenza della Giunta sul territorio

L'ANM è la casa di tutti i magistrati; per questo al fine di recuperare uno stretto rapporto con gli associati, la Gec si è più volte recata nelle singole sezioni distrettuali: in Sicilia, Calabria, Sardegna, Campania, Veneto, Toscana, Lombardia. Vivaci e proficue sono state le assemblee tra cui, in particolare, quelle che si sono svolte nell'ottobre del 2009 contemporaneamente in tutta Italia e che hanno visto un'ampia partecipazione dei colleghi e quelle di gennaio 2010 a Roma sulle sedi disagiate e di gennaio e settembre a Reggio Calabria dopo gli attentati, che hanno registrato una massiccia adesione .

ANM e mass media

Numerosi sono stati i documenti elaborati dalla Gec, ampiamente ripresi, grazie all'istituzione di un ufficio stampa, dai principali quotidiani e dalle televisioni. Anche la stampa estera ha chiesto di poter interloquire con l'ANM, in un incontro che si è svolto il 27 gennaio 2009 e in uno successivo del primo febbraio del 2010. Ovviamente in questo versante devono inserirsi

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

le prese di posizione a fronte di attacchi all'intera categoria e a singoli magistrati. Molti gli interventi o lettere a firma del presidente, del segretario generale e del vicepresidente e le interviste su questioni specifiche o, in generale, sulla linea dell'ANM che sono apparsi sui principali quotidiani e agenzie di stampa: tra gli altri, Corriere della Sera, Il Sole-24 Ore, La Repubblica, Il Riformista, La Stampa, il Giornale, Libero, Il Messaggero, Il Tempo, Italia Oggi, L'Unità, Avvenire, Il Manifesto, Liberal, Il Fatto Quotidiano, Il Mattino, Ansa, Agenzia Italia, Apcom, Adnkronos. Inoltre, altri interventi sono comparsi su alcuni settimanali specializzati (Guida al diritto) e d'informazione, nei telegiornali e programmi di approfondimento sulle reti Rai, Mediaset, La7, Sky; nei giornali radio Rai, Radio24 e di molte emittenti private; su numerose agenzie ed emittenti straniere, come BbcRadio e le radiotelevisioni tedesche, svizzere, francesi.

Convegni

Voglio ricordare quello sulle indagini sul potere che si è tenuto a Roma l'11 marzo; quello di Salerno del 16 marzo del 2009 sulla giustizia disciplinare; quello sulla scelta della dirigenza che si è svolto a Catanzaro il 23 aprile del 2009; la giornata della giu-

stizia di Roma del 5 maggio del 2009 e che per la prima volta ha radunato tutte le componenti del mondo della giustizia; il centenario dell'ANM onorato dalla presenza di tutte le alte cariche istituzionali; segno evidente della credibilità che l'ANM ha saputo conquistarsi sul campo. E ancora, il convegno organizzato dalla commissione pari opportunità il 28 maggio 2010.

Pubblicazioni

Tra tutte il volume "Cento anni di Associazione magistrati" a cura di Edmondo Bruti Liberati e del sottoscritto e il dossier curato da Gioacchino Natoli "Le verità dell'Europa sui magistrati italiani", che riconduce a verità le distorte interpretazioni del Rapporto 2008 della Cepej e che oggi vi presentiamo in veste aggiornata.

Audizioni

La posizione e il parere dell'ANM sono stati reiteratamente richiesti sia dalla Camera dei Deputati sia dal Senato. Numerose sono state le audizioni in materia di pedofilia, di intercettazioni, di processo breve, di pacchetti di sicurezza, di interventi sulle c.d. sedi disagiate, di carcere, di competenza per procedimenti penali in relazione a reati di grave allarme sociale, di corruzione, di mafia, di gestione

Il XXX Congresso dell'ANM



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il XXX Congresso dell'ANM

delle crisi aziendali. Innanzi al CSM la Gec ha più volte ribadito le sue proposte per far fronte alla carenza degli organici e in tema di trasferimenti d'ufficio.

Gruppi di lavoro interni all'ANM

Particolare rilievo assume sul punto l'attivismo del gruppo delle pari opportunità e il neo costituito gruppo sull'informatica che ha l'obiettivo di monitorare la strumentazione fornita ai magistrati e l'organizzazione dei mezzi.

9. I magistrati e la forza del rinnovamento

In conclusione del mio intervento voglio ringraziare tutti voi colleghi associati per il contributo che, anche attraverso le mailing-list, ci avete fornito e che sicuramente continuerete a fornirci, i colleghi della Giunta verso i quali nutro un particolare affetto, i componenti del Cdc, la nostra segreteria amministrativa e il nostro ufficio stampa.

Il titolo che abbiamo scelto di dare al nostro Congresso è indicativo di un percorso obbligato e condiviso: il rinnovamento.

Abbiamo dato una struttura nuova anche ai lavori dividendoli in quattro sessioni: autoriforma, organizzazione, questione morale, Europa e prevedendo una discussione nella forma di

tavole rotonde alle quali faranno seguito gli interventi liberi dei congressisti per favorire il più ampio dibattito possibile.

L'obiettivo è che da questo Congresso esca una nuova idea di associazionismo giudiziario incentrato sulla tutela dell'autonomia e dell'indipendenza, interna ed esterna, della magistratura e che sappia interpretare in maniera pragmatica le reali problematiche all'interno degli uffici giudiziari senza, però, indulgere in tentazioni corporative. Due aspetti che oggi devono essere necessariamente coniugati.

Vogliamo un'Associazione non arroccata a difesa dell'esistente, ma un'Associazione dinamica che faccia dell'ascolto e del dialogo la sua forza trainante contribuendo all'efficacia e all'efficienza del servizio giustizia.

Vogliamo una magistratura moderna, responsabile, professionale e credibile.

Vogliamo una riforma nell'esclusivo interesse dei cittadini perché non può esserci sviluppo per il Paese senza giustizia.

Relazione introduttiva al XXX Congresso Nazionale dell'ANM

Roma, Teatro Capranica
26-27-28 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Note

1. Documento presentato dall'ANM in occasione della Giornata Nazionale per la Giustizia svoltasi a Roma il 5 maggio 2009.

Su questi dati l'ANM ha elaborato un dossier intitolato "Le verità dell'Europa sui magistrati italiani", a cura di G.Natoli, che riporta numeri sulla produttività e sul lavoro dei magistrati.

Formazione storica dell'arretrato	
Civile	Penale
1958: 622.000	723.000
1980: 740.000	548.000
1985: 1.695.000	836.000
1990: 2.352.000 (+400% sul 1958)	750.000 (+3.5% sul 1958)
1995: 3.498.000	1.400.000
1999: 3.607.000	1.960.000
2007: 5.381.000 (+129% sul 1990)	1.500.000 (+100% sul 1990)



2. cfr. Dossier "Le verità dell'Europa sui magistrati italiani".

3. Cima, Zambrino, *Gli sprechi della giustizia civile nei distretti delle Corti d'Appello*, in www.side-isle.it; elaborazioni relative al 2005.

4. (su cui vedi *supra par. 3.2.*)

5. cfr. *supra par. 3.2.1.* Le proposte dell'ANM per lo smaltimento dell'arretrato pag. XXX

6. cfr. *supra par. 2.1.3.* sulla informatizzazione degli uffici giudiziari.

Il XXX Congresso dell'ANM