

## Dieci motivi per scegliere Unità per la Costituzione

### *1) La scelta di terzietà costituzionale*

Abbiamo ritenuto di inserire nel programma elettorale la mozione finale del congresso di Crema perché la proposta elaborata – la scelta della **terzietà costituzionale**- si presenta attuale. Il continuo richiamo, ideale ed anche terminologico, ai valori costituzionali si fonda sulla necessità di salvaguardare questi valori, costituenti il patto sociale nel momento in cui rischiano una potenziale compromissione a seguito di un'azione politica che, perso il senso della interlocuzione istituzionale, propone progetti distonici con l'equilibrio dell'ordinamento tratteggiato dai fondatori della Carta. Soltanto la terzietà costituzionale, intesa come rifiuto di collateralismo ideologico e comportamentale che costituisce patrimonio del nostro gruppo, può essere la linea ideale di riferimento per ogni magistrato.

### *2) Il magistrato protagonista dell'autogoverno e dell'associazionismo*

Proprio la particolarità del momento, che si caratterizza per un clima di delegittimazione della magistratura acritico e pretestuoso perché generalizzato, dove anche le sentenze non vengono accettate e si ricerca una difesa dal processo e non nel processo, impone una rimeditazione dello **statuto del magistrato** che deve comportare una partecipazione attiva al momento dell'autogoverno e dell'impegno associativo. La sofferenza istituzionale che si sta diffondendo nel nostro quotidiano giudiziario, e che può creare il rischio di una burocratizzazione della funzione dove si perdano le tensioni ideali del lavoro (dietro ad ogni carta c'è una persona), deve trovare una risposta immediata in un modo di porsi che, sempre con parametri di equidistanza, riattivi l'impegno del singolo, nell'associazionismo, per la salvaguardia dei principi in nome dei quali la giustizia viene amministrata.

### *3) Il rilancio dell'A.N.M.*

Occorre dunque ripristinare, e **rafforzare, i luoghi di confronto tipici del dibattito giudiziario**. Proprio Unicost, anche attraverso la responsabilità della presidenza dell'ANM, rivendica il merito di avere riaccessato il senso di un associazionismo giudiziario che appariva svuotato dalla perdita di rappresentatività, favorita anche dall'espansione di uffici giudiziari o di singoli magistrati che si ponevano –o venivano mediaticamente posti- come centro di referenzialità improprio. Ad un'ANM rinnovata spetta dunque il compito di agire come unico soggetto rappresentativo delle istanze ideali e sindacali della magistratura, con il definitivo abbandono di logiche personalistiche o comunque atipiche.

### *4) L'impegno ideale nella difesa dell'immagine di terzietà*

Un **impegno ideale** e concreto del magistrato, nelle coordinate sopra evidenziate, deve dunque essere sollecitato. La partecipazione ai momenti di confronto costituisce una crescita culturale per il singolo. Dire che l'impegno extragiudiziario, che la rappresentazione di tesi e di critiche, che la costruzione progettuale di temi che riguardano la giurisdizione costituisce attività politica è affermazione, che purtroppo ricorre sistematicamente, quantomeno impropria e strumentale. Non è accettabile un modello di magistrato che viva una condizione di isolamento culturale, in un eremo virtuale, per non apparire politicizzato. Unicost ritiene tuttavia che lo statuto del giudice debba prevedere la tutela di una imparzialità che appaia anche all'esterno e che pertanto nuoce all'immagine di terzietà e imparzialità della magistratura affrontare tematiche a sfondo sociale che abbiano connotazioni politiche in senso tipico, soprattutto in situazioni ambientali dove l'apparentamento partitico possa, anche

involontariamente, manifestarsi. In tale ottica e prescindendo dal merito non appaiono condivisibili le recenti uscite pubbliche di Magistratura Democratica in tema di conflitto bellico internazionale e di tutela dei lavoratori.

### **5) *La rivalutazione dello status***

La pretesa di uno sforzo ideale del magistrato deve necessariamente passare attraverso una **rivalutazione del suo status** che, invece, progressivamente sta subendo una mortificazione. Si è già detto della delegittimazione politica e sociale che l'ordine giudiziario sta subendo e della insensibilità istituzionale che un tale fenomeno evidenzia. La mancanza di risorse materiali e di ausilio alla funzione, che dovrebbe prevedere la possibilità di disporre direttamente di personale da destinare all'ufficio; un trattamento retributivo che ha subito contrazioni in termini di potere d'acquisto assoluto e comparato rispetto alle altre giurisdizioni ed ai comparti della pubblica amministrazione e che viene ancora affrontato da taluno in ambito associativo con un'inaccettabile elitaria noncuranza; la sovraesposizione anche disciplinare e contabile indotta dalle legge Pinto e, più in generale, l'affermazione di una cultura di rivalse verso l'operato del singolo in tutti i casi in cui le aspettative di giustizia vengano frustrate dai tempi processuali troppo lunghi –favoriti da una macchina giudiziaria carente di investimenti e ricca di percorsi processuali impraticabili- , sono fattori che aumentano il senso di sofferenza e che, nel medio periodo, causeranno l'abbandono delle migliori intelligenze dall'ordine giudiziario. Unicost non può che impegnarsi per denunciare una situazione che non costituisce rivendicazione di corporazione ma che rappresenta un problema istituzionale nell'ottica di un miglioramento del livello qualitativo della magistratura.

### **6) *L'effettività dell'obiettivo dell'efficienza***

L'assenza di collateralismi più o meno velati legittima più di tutti Unicost a denunciare che il tema dell'**efficienza del sistema giudiziario** rappresenti soltanto, per l'intera classe politica, uno slogan da spendere nella comunicazione esterna per l'acquisizione di consensi. Le ultime riforme proposte, e quelle approvate nella scorsa legislatura, non incidono, se non in minima parte, sulla durata del procedimento. La mancanza di interventi, episodici od organici, sul sistema processuale e sul diritto sostanziale, l'assenza di rilevanti impegni di spesa nel settore rappresentano fattori che stanno trascinando il processo penale verso una forma di eutanasia sopportata -che formalmente legittimerà la richiesta di intervento su principi costituzionali quali l'obbligatorietà dell'azione penale- e che sottopongono la giurisdizione civile ad interventi predatori dei settori più rilevanti del contenzioso od alla limitazione del ruolo del giudice in un limbo notarile.

### **7) *La credibilità nella denuncia delle riforme restauratrici***

A fronte di una sistematica opera di denuncia di tali disfunzioni, che penalizzano i cittadini e quindi i magistrati ai quali vengono attribuite tutte le cause della irragionevole durata dei procedimenti – denuncia che Unicost ha sistematicamente realizzato- , la maggioranza di governo risponde con **riforme restauratrici che interessano l'assetto della magistratura** e che non incidono minimamente sul problema dell'efficienza. Non è assolutamente accettabile, fra queste, **la strisciante separazione delle carriere** che viene camuffata per una semplice differenziazione delle funzioni. Si pone quindi un problema preliminare in termini di disponibilità al dialogo ed al confronto –metodo che Unicost ha sempre tentato di praticare e che intende ancora proporre alle forze parlamentari- atteso che, a fronte di richieste di interventi nel settore costituzionale della ragionevole durata del procedimento, si è risposto con progetti per striscianti riforme costituzionali che attentano l'indipendenza dell'ordine giudiziario.

Detto valore dell'indipendenza è stato da sempre considerato prioritario in Unicost che perciò è espressamente **contraria**, diversamente da altri gruppi, a proceduralizzare **forme di intervento dei consigli degli ordini forensi** in tema di valutazione di professionalità del magistrato e ciò per una evidente ragione di separatezza delle categorie che, se non rispettata, creerebbe pericolose commistioni e strumenti, anche involontari, di suggestione soprattutto in distretti caratterizzati da fenomeni giudiziari di criminalità organizzata.

#### **8) La metodologia del dialogo**

Il **dialogo**, che deve intendersi come valutazione della singola proposta senza pregiudizio alcuno, come disponibilità a fornire suggerimenti, nell'assoluto rispetto dell'autonomia del legislatore, ma non come concertazione sindacale su singole norme –metodo seguito dalla presidenza di M.I.- o, peggio, come accettazione di progetti obiettivamente inadeguati perché finalizzati a minare principi costituzionali sui quali nessun cedimento è possibile, deve essere attivato con interlocutori che agiscano con senso costruttivo, senza riserva mentale a matrice punitiva, e che siano disposti ad ascoltare critiche non conservative ma costruttive. L'esperienza recente ha evidenziato la difficoltà di praticare tale strada. Unicost rilancerà tale metodo sul tema della riforma dell'ordinamento giudiziario monitorando continuamente la presenza di queste precondizioni essenziali.

#### **9) Il rifiuto netto di una anacronistica burocratizzazione del ruolo**

Certamente il progetto governativo che vuole ridisegnare la magistratura esprime una filosofia restauratrice che non può essere accettata perché propone un modello vecchio di assetto piramidale interno magistratuale che richiama gli anni cinquanta e che elimina conquiste associative che hanno garantito indipendenza interna, diffusione del potere, crescita di professionalità, razionalizzazione del sistema. Occorre dunque insistere nel **progetto di modernizzazione della magistratura** (sfida della professionalità, cultura della prova, specializzazione ponderata, efficienza meditata) e respingere un impianto che, al di là della impraticabilità pratica del progetto, propone vertici limitati, e quindi controllabili, funzioni giudiziarie di diverso valore, burocratizzazione dell'attività, separazione di fatto della carriere. Proposte inaccettabili.

#### **10) L'unità reale dell'associazionismo**

Unicost ritiene che il momento dell'**unità reale** di tutte le componenti ideali della magistratura debba assolutamente prevalere sulle fisiologiche che esistono tra i gruppi. Una risposta di unità per la difesa dei valori costituzionali appare infatti priorità assoluta da perseguire. Per tali motivi avevamo proposto una minimizzazione del confronto interno per evitare strumentalizzazioni involontarie o spinte esasperate dovute alla competizione elettorale. Altri gruppi non hanno accettato questa proposta. Proposta che evidenzia un alto senso di responsabilità perché antepone il momento di tutela istituzionale a quello della necessaria diversificazione interna.

E ciò nella consapevolezza che Unicost, avendo avviato un forte programma di rinnovamento nella struttura, nell'elaborazione tematica –sempre caratterizzata dal pluralismo ideale-, nel linguaggio, possa meritare una particolare attenzione nell'adesione non solo elettorale ma partecipativa di tutti i magistrati che si richiamano alla terzietà costituzionale.

Per questi motivi confidiamo nel vostro consenso.

Il Segretario Generale

## **LA TERZIETÀ COSTITUZIONALE**

### **LA IRRINUNCIABILE CENTRALITÀ DELLA COSTITUZIONE NEL SISTEMA BIPOLARE**

Lo scontro politico-istituzionale in atto e la delicatezza delle questioni poste dal programma di riforme della giustizia iscritto all'ordine del giorno dell'agenda politica, impongono ad Unità per la Costituzione un momento di sintesi che manifesti con forza al suo esterno una chiara linea politica, nella quale i colleghi possano riconoscersi ed identificarsi.

Tale sintesi non può che fondarsi sulla rigorosa osservanza dei principi costituzionali del primato della legge e della esclusiva soggezione del giudice alla legge, nella loro dimensione di indefettibile garanzia della autonomia e della indipendenza della magistratura, e di diretta espressione del principio della divisione dei poteri.

### **IL GIUDICE E LA LEGGE**

La soggezione del giudice alla legge, da un lato, comporta il dovere di fedeltà alla norma, anche quando non sia condivisa; dall'altro rimarca ed esalta la posizione di l'autonomia funzionale del giudice sancita dall'art. 101, co.2. Cost.

E' stato affermato che il canone che stabilisce la soggezione del giudice alla legge mira ad impedire qualunque vincolo capace di alterare l'ordinario processo di formazione del suo convincimento. La valutazione delle prove rappresenta, infatti, l'essenza stessa della funzione giurisdizionale e la specifica prerogativa del giudice, così che ogni ingerenza del legislatore in questa sfera, si pone in contrasto con la norma costituzionale dell'art.101 2 co. Cost.

Sembravano principi ormai radicati nella cultura giuridica e politico-istituzionale del nostro Paese, se non fosse di recente apparsa al nostro orizzonte una proposta riformatrice che mira ad introdurre regole legali di valutazione delle prove incompatibili con il principio del libero convincimento.

Ed allora, senza temere per ciò stesso l'accusa di "far politica" e di voler condizionare le scelte del Parlamento cui è attribuito il potere di fare le leggi, occorre coerentemente affermare che la magistratura associata, e dunque in primo luogo UNICOST, ha il dovere irrinunciabile di difendere fermamente il principio del libero convincimento, non soltanto come strumento indispensabile per assicurare la razionalità dell'accertamento giudiziale, ma soprattutto come diretta manifestazione del principio della divisione dei poteri e dell'indipendente esercizio della giurisdizione.

Analogo discorso vale a proposito del rapporto che intercorre tra il principio di soggezione del giudice alla legge e la funzione dell'interpretazione della norma, intesa come "processo tecnico di adeguamento del sistema al disegno costituzionale". Recenti vicende processuali a noi tutti note hanno offerto a taluni l'occasione per riproporre il ritorno ad una concezione del giudice "bocca della legge", la cui attività ermeneutica non dovrebbe avere la funzione di ricostruire la portata precettiva della

norma, ma dovrebbe essenzialmente consistere e risolversi nella mera individuazione della disposizione applicabile al caso concreto.

Una concezione siffatta appare oggi del tutto improponibile, come ci ha ricordato il Capo dello Stato Ciampi quando intervenendo a Novara, ha riaffermato solennemente che “appartiene unicamente alla Magistratura la funzione giurisdizionale che si esercita interpretando e applicando la legge” e che “l'autonomia e l'indipendenza della magistratura costituiscono valori intangibili, consacrati come tali nella nostra Carta Costituzionale, che vuole i giudici soggetti soltanto alla legge”.

I ripetuti attacchi all'autonomia della magistratura e all'indipendente esercizio della giurisdizione e le campagne denigratorie tendenti a incrinare la fiducia dei cittadini verso la magistratura non possono farci dimenticare che l'essenza della giurisdizione sta tutta nell'imparziale accertamento dei fatti e delle norme applicabili.

In un sistema come il nostro, in cui ciascun giudice è soggetto alla legge ed ha quindi il dovere di non assoggettarsi ad alcun'altra autorità, non può avere ingresso una concezione che organizza gerarchicamente la carriera dei magistrati ed assegna alla Corte di Cassazione il ruolo di vertice della magistratura.

Nell'ordinamento costituzionale vigente, infatti, la Corte di Cassazione rappresenta il vertice del sistema delle impugnazioni. Ed è proprio in virtù di tale sua collocazione, che essa è chiamata a garantire l'osservanza dei principi del giusto processo e ad assicurare la funzione di nomofilachia, intesa come tendenziale uniformità nell'interpretazione del diritto.

Pertanto la magistratura associata, e così in primo luogo UNICOST, deve esprimere, con lo strumento della critica serena ed argomentata, ferma contrarietà ad ogni progetto di riforma che, modificando il vigente modello costituzionale, finisca per assegnare alla Corte di Cassazione funzioni destinate ad incidere sulla indipendenza del giudice.

Unità per la Costituzione è stata e continua a rimanere contraria a qualunque forma di interpretazione che possa apparire ideologicamente orientata, che finisce per assegnare alla giurisdizione una funzione diversa da quella che le è propria, vale a dire il controllo della legalità, e per negare che l'unica interpretazione possibile è quella costituzionalmente orientata.

Questo non vuol dire che UNICOST coltivi l'idea di un giudice muto, sordo o indifferente a tutto ciò che lo circonda. Ma non ci piace neppure il giudice che appaia pericolosamente contiguo o schierato. E tanto meno l'immagine di un giudice muto perché intimidito.

Deve riaffermarsi che il giudice che i cittadini, le imprese, le formazioni intermedie si attendono non è quello solo, (rin)chiuso nella sua personale, autoreferenziale torre d'avorio, ma un giudice forte della sua indipendenza, terzietà, imparzialità e della sua professionalità, che sappia porsi criticamente, operare ed interagire nella società, rendendosi interprete delle sue norme, garante della loro genesi storica debitamente coordinata con l'impianto costituzionale, con le altre norme collegate e con la *ratio legis* così come oggettivizzatasi nel testo normativo stesso.

Un esercizio razionale, motivato e ponderato del diritto di critica e di manifestazione del pensiero da parte del singolo magistrato, al di fuori della sua funzione e del suo ufficio, non potrà per ciò stesso costituire motivo di sospetto legittimo, pena la dissoluzione di ogni possibilità di garantire democraticamente un reale dibattito in materia di giustizia.

Anche per questo motivo esprimiamo la nostra vivissima preoccupazione per la progettata istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta dotata dei poteri dell'Autorità giudiziaria, avente il compito di accertare l'uso politico della giustizia da parte dei giudici.

Sul delicatissimo tema delle separazione delle carriere non sono possibili aperture né furbizie linguistiche di sorta, non essendo ipotizzabile alcun intervento che si spinga oltre un'equilibrata distinzione delle funzioni.

Deve essere ribadito con forza che non esiste indipendenza del giudice senza indipendenza del pubblico ministero, che deve conservare la sua collocazione all'interno dell'ordine giudiziario, a

garanzia del principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, e per assicurare la reale imparzialità della giustizia rispetto a tutti i consociati.

## **LA MAGISTRATURA E LE ISTITUZIONI**

Il principio che vuole il giudice soggetto alla legge implica il riconoscimento del primato della legge e del Parlamento quale sede della sovranità popolare esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione, fra i quali rientra l'esercizio indipendente della giurisdizione.

Si deve registrare come l'attività di delegittimazione della funzione giudiziaria in atto, che si realizza a volte con la non accettazione delle decisioni, con la mortificazione dello status del magistrato, ed attraverso la contrazione delle risorse materiali, possa causare una tentazione di disimpegno nella tensione morale tipica del ruolo del magistrato.

Ciò costituirebbe un fenomeno preoccupante perché renderebbe il giudice un burocrate, insensibile alle reali esigenze di giustizia.

Unicost si propone come forza che - nell'Anm e nel dialogo istituzionale - intende adoperarsi per contribuire all'eliminazione delle cause di questa pericolosa involuzione.

## **I VALORI DI UNITA' PER LA COSTITUZIONE**

Il pericolo, da alcuni paventato, di una polarizzazione del dibattito politico e, per il suo tramite, degli schieramenti associativi, trova una adeguata risposta nell'affermazione che Unicost può diventare forza di opposizione culturale sulle varie tematiche, quando i modelli di giurisdizione stravolgono i principi costituzionali e gli ideali fondanti del patto sociale, così da concludere che il ruolo della corrente dovrà essere di confronto e di convergenza sui singoli temi.

Il richiamo al moderatismo della corrente dovrà solo esprimere la volontà di mantenere moderazione nei toni, nella accettazione del primato della legge, nel ripudio di ogni forma di collateralismo, nella difesa moderna ed adeguata del modello costituzionale di giustizia, nella capacità di ragionare con tutte le istituzioni.

Va, in tale ottica, riconosciuta una rinnovata centralità alla base associativa ed alle singole realtà territoriali, come occasione di miglioramento dell'offerta culturale della corrente e come momento di valorizzazione dei colleghi professionalmente e culturalmente più motivati.

Solo in questo modo il pluralismo ideale e culturale di Unicost potrà costituirsi in un valore aggiunto, in una ricchezza che essere spesa tanto nel dialogo associativo che in quello istituzionale.

Solo in questo modo la corrente, forte di un reale programma riformatore e di una struttura organizzativa motivata e attrezzata, potrà proporsi in un modo più credibile verso i colleghi e, soprattutto, verso quelli più giovani.

Mozione approvata al congresso straordinario di Unicost di Crema il 2 febbraio 2003

- *Un nuovo associazionismo giudiziario*

L'esigenza di modernizzare l'assetto ordinamentale della magistratura e di pensare ad un nuovo statuto del magistrato comporta inevitabilmente una forte presa di coscienza sul ruolo dell'associazionismo e, primariamente, sulle regole ideali e statutarie che coinvolgono la vita dei gruppi.

Se la cultura dell'aggregazione e della dialettica interna dei magistrati deve essere salvaguardata e riproposta come momento di crescita del singolo, chiamato alla riflessione transgiudiziaria, e della categoria, proiettata in una prospettiva alta della politica della giurisdizione, occorre tuttavia pensare a dei modelli organizzativi e di convergenza dell'impegno che tendano a superare:

- - il correntismo vissuto come strumento di potere e di carriera e non come luogo di ritrovo volontario, richiesto dal senso della funzione ma non necessitato dall'ansia dell'aspettativa personale, per uno sviluppo di tesi diverse sui valori sociali e sulle problematiche giudiziarie;
- - il correntismo impostato come rigida contrapposizione di schieramenti ingessati in culture sociali a categorie (sinistra/destra; conservazione/progressismo) e non come occasione per creare convergenze trasversali e non tradizionali su singole tematiche e per diversi momenti elettorali;
- - l'associazionismo come momento spartitorio di cariche e non come impegno di alta rappresentanza di politica della giurisdizione e sindacale.

Poiché la terzietà costituzionale dovrebbe essere il valore primario di riferimento per tutti i magistrati, Unicost, ispirata a questo modello, dovrà proporre tesi ideali e politiche di aggregazione ad ampio respiro in grado di stimolare un dibattito diffuso e quindi accordi su tematiche anche in funzione elettorale.

L'Associazione Nazionale Magistrati deve essere ristrutturata, a livello statutario, mediante un ripensamento del sistema della rappresentanza in seno al Comitato Direttivo Centrale che favorisca una presenza territorialmente diffusa ed espressiva anche dei magistrati più giovani e ciò al fine di favorire la crescita della classe dirigente nell'ambito delle problematiche tipiche dell'associazionismo. Si tratta di operare un rinnovamento attraverso la trasmissione delle esperienze con il massimo coinvolgimento delle diverse realtà territoriali caratterizzate da sensibilità e tensioni fortemente differenziate.

Unicost è sempre stata contraria alla rotazione meccanica delle cariche associative di rappresentanza. Le ultime vicende, che hanno visto una quasi continua alternanza di Giunte Centrali, dimostrano come non sia possibile, anche per ragioni pratiche legate alla conoscenza dei meccanismi istituzionali ed ai rapporti personali instaurati, prevedere una rotazione nei ruoli non legata a singole vicende di significato politico proprio o alla realizzazione dei programmi prefigurati nel momento delle nomine. L'opportunità – e non la temporalità- di alternanza non significa automatica mortificazione del principio di pari dignità culturale dei gruppi ma rappresenta un momento di maggiore autorevolezza dei ruoli.

In questa ottica, si potrebbe prevedere una nomina del Presidente e del Segretario Generale svincolata dalla appartenenza del singolo al gruppo, con votazione da effettuarsi su una rosa di candidati dopo la stesura del programma e la nomina degli altri componenti di Giunta.

Poiché l'attività associativa, se interpretata con impegno e senso della funzione, comporta un particolare impegno occorre vincere una falsa ipocrisia di fondo e stabilire, per i magistrati eletti nelle massime cariche (Presidente e Segretario Generale), un parziale esonero degli affari giudiziari –come previsto per esempio in Francia- od addirittura una collocazione temporanea fuori ruolo.

L'associazionismo è soprattutto servizio e come tale deve essere realizzato anche attraverso una presenza in tutte le articolazioni associative periferiche che legittimamente avvertono isolamento da nuclei decisionali non sempre realmente rappresentativi.

\*\*\*\*\*

La modernizzazione della magistratura e la riforma dell'ordinamento giudiziario

Si avverte la necessità diffusa di una magistratura moderna, adeguata ai parametri professionali attuali richiesti dalla società e dunque di uno statuto del giudice improntato ad efficienza e professionalità.

La funzione giudiziaria deve essere costituzionalmente degna e paritaria nelle diverse articolazioni, improntata ad indipendenza interna ed esterna, terza nell'essere e nell'apparire, tecnologicamente attrezzata, e costruita attraverso modelli interni circolari e non piramidali dove le attitudini e le tensioni culturali siano realmente valorizzate.

La proposta governativa di riforma dell'ordinamento giudiziario è invece connotata da una autentica filosofia restauratrice.

Il legislatore vuole infatti ridisegnare una magistratura a struttura piramidale, verticistica, dove il valore costituzionale della pari dignità giurisdizionale di tutte le funzioni viene mortificato dalla previsione di una carriera accelerata per posti, erroneamente ritenuti superiori, di secondo grado e di legittimità. Le funzioni di appello e di cassazione sono funzioni differenti rispetto a quelle di primo grado che hanno specificità di impatto (contatto con le parti, momento di formazione della prova) ma che non devono essere considerate come una sorta di girone infernale dal quale fuggire attraverso canali concorsuali.

La gerarchizzazione delle Procure appare prodromica ad un controllo esterno dell'ufficio. La separazione delle carriere è stata scritta nei fatti. Una simile prospettiva sta già creando una forte disincentivazione nella scelta di prima sede e nel tramutamento di funzioni nella funzione requirente.

In particolare:

- - a fronte di una continua richiesta di interventi finalizzati a migliorare l'efficienza del comparto giustizia, il progetto rappresenta un **fattore di aggravamento della crisi** in quanto prevede la destinazione di numerosi magistrati nelle commissioni di concorso, la sottrazione

all'attività giudiziaria di una quota notevole dell'impegno di tutti i magistrati per deviarli verso impegni di studio necessari per la preparazione di concorsi (per titoli, anche giudiziari, ed esami) e la programmazione della carriera, la concreta impossibilità di coprire rapidamente i posti vacanti dovendosi attendere l'esito delle procedure concorsuali

- - Si introduce una **sostanziale separazione dei pubblici ministeri dai giudici**, eludendo la costruzione costituzionale, attraverso la diversità del concorso di accesso, che peraltro urta contro una logica elementare per la quale appare impossibile scegliere una funzione senza prima averla sperimentata; la previsione di una quota modesta dei posti vacanti agli aspiranti provenienti da altra funzione; l'imposizione del mutamento di distretto per tramutamento di funzione. La **gerarchizzazione** degli uffici di Procura vanifica inoltre recenti interventi normativi e paranormativi che, attraverso la modifica dell'istituto della delega in designazione del Sostituto per la trattazione dell'affare penale e la previsione di una semitabellarizzazione dell'organizzazione interna, avevano creato una reale, ma coordinata, indipendenza del singolo nei confronti della dirigenza vanificando anche tentativi di incidenza sull'indagine che in passato erano stati a volte registrati. Con questo sistema si rischia di perdere quella cultura delle prova, che un pubblico ministero dovrebbe possedere per differenziarsi da un semplice accusatore di polizia, e che soltanto una esperienza nella funzione giudicante può assicurare. L'obiettivo della salvaguardia dell'apparenza dell'indipendenza esterna del magistrato può essere perseguita attraverso la previsione di una incompatibilità circondariale per funzioni omologhe attuata orizzontalmente e la valutazione attitudinale può essere realizzata mediante una applicazione più rigorosa del filtro già previsto dall'art. 190 dell'ordinamento giudiziario. Peraltro occorre ricordare come l'attuale sistema, costruito attraverso l'attività paranormativa del Consiglio Superiore della Magistratura, preveda già una marcata distinzione delle funzioni soprattutto nella prospettiva dell'accesso a funzioni direttive e semidirettive.
- - Anche per gli uffici giudicanti si realizza un'organizzazione interna del personale di magistratura di tipo gerarchico poiché si prevede che il magistrato capo dell'ufficio giudiziario, il quale viene contemporaneamente spogliato di ogni potere in ordine al personale amministrativo, possa adottare provvedimenti concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico. Una maggiore flessibilità dell'organizzazione interna può invece essere realizzata mediante una semplificazione reale della disciplina in tema di tabelle da parte del Consiglio Superiore della Magistratura il quale dovrebbe limitarsi soltanto all'enunciazione di principi.
- - Si istituisce, collocandola al di fuori del C.S.M., la **Scuola superiore delle professioni giuridiche** stabilmente preposta all'organizzazione delle attività di tirocinio e formazione degli uditori giudiziari e di aggiornamento professionale dei magistrati con un meccanismo che tende a depotenziare il ruolo del Consiglio in tale settore e che di fatto limita l'aspettativa di formazione del magistrato –che dovrebbe essere permanente- con la previsione di non poter partecipare a più di un corso di formazione ogni tre anni.
- - Si riesuma una disciplina dello **status del magistrato** su base esclusivamente **carrieristica**, secondo una progressione rigorosamente verticale affidata, per l'accesso a tutte le funzioni di diverso grado, a controlli concorsuali di tipo teorico, indipendentemente dalla valutazione dell'attività professionale effettivamente svolta in passato. A fronte di una richiesta di una valutazione di professionalità più rigorosa e sganciata da momenti di progressione economica avanzata dalla stessa magistratura –con previsione di poter destinare ad altro ramo della Pubblica Amministrazione il magistrato che non evidenzia una capacità professionale minimale-, il progetto propone un percorso di concorsi teorici in relazione ai quali, mediamente e dovendo peraltro rispettare il principio della temporaneità delle funzioni, il magistrato, dopo i 35-40 anni di età, dovrebbe assoggettarsi con frequenza di due-cinque all'anno.

- - Si introduce, di fatto, un sistema di **doppia dirigenza** degli uffici giudiziari con attribuzione delle funzioni di direzione, coordinamento e organizzazione dell'apparato e delle attività amministrative al dirigente amministrativo dell'ufficio. Ciò contrasta con quel modello di magistrato dirigente –specializzato e valutato attitudinalmente- che dovrebbe assicurare efficienza anche attraverso la gestione delle risorse ausiliarie.

Proprio questa differente concezione dell'assetto interno della magistratura, lontana da quella costituzionalmente orientata, rende difficile un dialogo costruttivo sul terreno della riforma. Unicost proverà comunque a rappresentare responsabilmente a tutte le forze parlamentari le linee riformatrici per il raggiungimento dell'obiettivo di una magistratura maggiormente professionale, moderna ma autonoma ed indipendente.

## LA NUOVA CASSAZIONE

### La nuova Cassazione

1. Unicost attribuisce importanza fondamentale al problema di un migliore assetto della Corte di cassazione e dell'accesso alle relative funzioni.

Le ragioni della crisi della Corte sono complesse. Ad esse non può essere data risposta soltanto intervenendo sul metodo di selezione, oppure attraverso l'ennesima riforma processuale, ma intervenendo sulle ragioni che l'hanno portata ad operare sempre più come organo di terza istanza. Tra esse, meritano di essere ricordate, quelle riconducibili alla «espansione del *welfare state*, tra cui principalmente quello che va sotto il nome di *judicialisation* dei diritti, al perseguimento dei fini di *law reform* attraverso le decisioni di principio delle Corti supreme, all'ampliamento delle possibilità di accesso alla tutela giurisdizionale», all'incapacità del potere politico di offrire soluzioni alle esigenze della società civile, con la conseguente rottura della coesione del corpo sociale e con la proliferazione della frammentazione e della aggregazione dei gruppi intorno ad interessi comuni solo ad essi. Si tratta di fenomeni che hanno aumentato la conflittualità, scaricando sul giudice tensioni e problemi che non dovrebbero trovare risposta in sede giurisdizionale.

Accanto a queste ragioni, ampiamente note ed indagate, ve ne sono altre, non meno importanti, alle quali non si dà però lo stesso rilievo, evitando di affrontarle contestualmente alla riforma in esame, come invece sarebbe necessario. Il riferimento è alla crisi dell'avvocatura, che certo è sotto gli occhi di tutti, senza che si proponano interventi sul numero stratosferico degli avvocati e sui criteri di selezione per l'accesso al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori, e senza che ci si chieda se ed in quale misura entrambi concorrano al crisi della Corte, nel quadro di un assetto che vede la abnorme dilatazione dei casi in cui si “tenta” sempre e comunque il ricorso per cassazione. Il fenomeno della «ipertrofia» crescente è infatti compatibile con un modello di “terza istanza” ma non di Corte suprema.

**2.** Il gruppo intende rammentare al legislatore che, quando si parla di accesso alla Cassazione, occorre «distinguere tra accesso al grado e accesso alle funzioni», in quanto per «l'accesso al grado è vero che le promozioni avvengono esclusivamente per anzianità» e che il controllo al riguardo da parte del CSM non è particolarmente incisivo. Diversamente accade, invece, per «l'accesso alle funzioni e in particolare alle funzioni di cassazione» in quanto, per queste ultime, anche in virtù delle direttive delle circolari consiliari, il criterio dell'anzianità è divenuto progressivamente recessivo e la selezione si è fatta sempre più stringente.

In particolare, non va dimenticato che la garanzia sulla congruenza della selezione è costituita dallo stesso numero degli aspiranti, dalle modalità con le quali essa avviene, prima attraverso un dibattito in seno alla Commissione, poi nel *plenum*, mediante una verifica - alla quale, non è inopportuno ricordarlo, partecipano, tra gli altri, i vertici della Corte, oltre a due consiglieri di cassazione, nonché membri laici che sono professori ordinari di materie giuridiche - dei pareri, con la possibilità di esaminare gli scritti eventualmente prodotti. Il procedimento è caratterizzato dalla trasparenza e dalla conoscibilità degli atti, dallo stesso *controllo* incrociato e reciproco tra i diversi aspiranti, che non di rado prosegue innanzi al giudice amministrativo, che svolge un sindacato particolarmente stringente e penetrante basato soprattutto sul profilo attitudinale.

**3.** Occorre affermare che una riforma appare urgente ed indispensabile, non essendo possibile indulgere in pericolose tentazioni di conservazione dell'esistente, invocando inesistenti ostacoli di livello costituzionale. Per sgomberare il campo da tali tentazioni è sufficiente ricordare che la Corte costituzionale ha affermato con chiarezza che l'odierna disciplina della carriera dei magistrati realizza soltanto «una fra le tante soluzioni astrattamente possibili per la progressione nelle qualifiche, essendone prefigurabili altre, parimenti rispettose delle direttive costituzionali che governano l'organizzazione della giurisdizione» (Corte cost., n. 33 del 1997), cosicché è vano indulgere nella ricerca di argomenti in grado di giustificare un atteggiamento di pregiudiziale chiusura nei confronti della modificazione dell'attuale ordinamento. Anzi, occorre piuttosto segnalare l'intollerabile ritardo con la quale ad essa si è posto mano, dato che, già negli ormai lontani anni '70, il giudice delle leggi aveva formulato un importante monito, invitando il legislatore ordinario a porre mano ad una riforma della disciplina della progressione nelle funzioni - di tutte le magistrature, non solo di quella ordinaria - sottolineando l'urgente necessità di pervenire ad una ristrutturazione che «nel rigoroso rispetto delle garanzie costituzionali ed alla luce della giurisprudenza della Corte non trascuri la considerazione dei profili caratterizzanti ciascuna di esse, particolarmente in ciò che attiene al regime rispettivo delle nomine e promozioni, delle incompatibilità ed inamovibilità, degli incarichi particolari» (Corte cost., sent. n. 1 del 1978).

La giurisprudenza costituzionale offre saldi punti di riferimento, in quanto da essa sono ricavabili anche proposizioni in positivo ed indicazioni sulle modalità da seguire nella realizzazione della riforma. Deve allora osservarsi che l'introduzione di regole selettive specifiche in riferimento alle funzioni in esame, diverse da quelle concernenti l'accesso alle differenti funzioni di merito, di per sé non implica alcuna frattura nell'unità dell'ordine giudiziario, perché è coerente con il rilievo costituzionale delle funzioni riservate alla Corte di cassazione (art. 111, settimo ed ottavo comma, Cost.), ed anzi il legislatore ordinario deve tenere conto di questa peculiare diversità funzionale allorché provvede a stabilire i criteri per l'attribuzione della qualifica di magistrato di cassazione, essendo questi giudici distintamente considerati dalla Costituzione (artt. 106, terzo comma, e 135, primo e secondo comma) (Corte cost., n. 86 del 1982), al punto che solo per essi è predicabile l'inscindibilità della relazione tra qualifica ed esercizio della funzione, che riverbera i suoi effetti, tra l'altro, anche in ordine alla composizione del CSM. (Corte cost., n. 87 del 1982).

**4.** L'ammissibilità di una nuova disciplina del sistema di accesso in Cassazione non può prescindere dalla accorta valutazione della circostanza, segnalata dalla Corte costituzionale, che il sistema vigente si è posto in «una linea tendenziale di riforma che ha introdotto nell'ordinamento giudiziario ordinario

una normativa che si richiama ai principi posti dall'art. 101, Cost., secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge, dall'art. 104 Cost., secondo cui la magistratura costituisce un ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere, e dall'art. 107 Cost., secondo cui i magistrati si distinguono fra loro solo per diversità di funzioni», che ha inciso sull'ordinamento prima vigente, in virtù del quale i magistrati erano distinti per gradi con equiparazione ai gradi gerarchici della pubblica amministrazione (Corte cost., n. 1 del 1978). L'ordinamento vigente non è stato, quindi, frutto di spinte corporative, ma ha costituito ragionevole svolgimento dei principi costituzionali, in vista del superamento di un sistema basato su concorsi e scrutini a base cooptativa, che aveva prodotto gravi storture sotto il profilo dell'efficienza e si era posto in rotta di collisione sia con il principio di indipendenza interna e con il principio che esclude l'ammissibilità della conformazione di un ordine gerarchico interno alla magistratura.

5. Il principio da porre in linea preliminare come regola insuscettibile di qualsiasi deroga, espressa o surrettizia, è che il sistema di selezione deve essere incentrato sull'attribuzione esclusiva al Consiglio superiore della magistratura del potere di effettuare la valutazione e, quindi, di conferire le funzioni.

Il potere di conferire le funzioni - *in concreto* - deve rimanere saldamente in capo al C.s.m., in quanto ciò è imposto dall'art. 105, Cost., che, riservandogli tutti i provvedimenti in materia concernenti i magistrati non lascia spazi ad artifici interpretativi che possano legittimare una restrizione di questa sfera di competenza. Peraltro, la ragione dell'attribuzione di questa competenza va anche oltre la tutela dei valori dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura. Infatti, occorre ricordare che il Consiglio superiore non rappresenta in senso tecnico, l'ordine giudiziario, né realizza «il cosiddetto autogoverno (espressione, anche questa, da accogliersi piuttosto in senso figurato che in una rigorosa accezione giuridica)», ma, grazie alla sua composizione mista, soddisfa la «esigenza (che fu avvertita dai costituenti) di evitare che l'ordine giudiziario abbia a porsi come un corpo separato», realizzata mediante «accorgimenti idonei ad attuarne e mantenerne una costante saldatura con l'apparato unitario dello Stato, pur senza intaccarne le proclamate e garantite autonomia e indipendenza» (Corte cost., n. 142 del 1973). Dunque, la concentrazione dei poteri in capo al CSM permette di garantire che l'attribuzione delle funzioni sia frutto di una valutazione nella quale concorrono esclusivamente soggetti che non soltanto sono dotati di elevata qualificazione tecnico-professionale, ma, in quanto espressi dal Parlamento, permettono di assicurare quella sintesi e quella unità che sarebbe messa in crisi dalla *delega* del compito ad esponenti qualificati esclusivamente sotto il profilo tecnico-formale.

E necessario sgomberare il campo da ogni equivoco, affermando con chiarezza che la funzione valutativa non può essere attribuita neppure in modo strisciante, come potrebbe accadere qualora il relativo compito fosse delegato, *sub specie* di compimento di attività istruttoria, ad una sorta di Commissione esterna, variamente definibile, che rischia di riservare al CSM un ruolo meramente notarile. Indipendentemente da ogni considerazione in ordine ai limiti entro i quali, sotto il profilo della legittimità costituzionale, sono ammissibili interventi di organi esterni al CSM, va rimarcato che la selezione qualitativa non può concernere esclusivamente la preparazione tecnico-giuridica, ma deve fondarsi anche sulla valutazione dell'impegno, della laboriosità professionale, dell'equilibrio, insomma di tutte le doti che devono pretendersi da un giudice e, quindi, anche da un giudice di legittimità. Per queste considerazioni, appare evidente che le opzioni che enfatizzano la partecipazione di docenti universitari, non tengono conto della peculiarità del giudizio che occorre esprimere in occasione del conferimento delle funzioni di legittimità. L'individuazione del possesso delle doti richieste per il giudizio di legittimità è attività nella quale a cimentarsi non basta, infatti, il possesso di cognizioni teoriche, ma occorre la concreta e matura esperienza pratica che può possedere esclusivamente chi sia stato parte della Corte di cassazione. Di qui l'opportunità, acutamente suggerita, di prevedere che la valutazione attitudinale sia affidata ad una Commissione interna al CSM, della quale dovrebbero fare parte i due componenti del consiglio aventi la qualifica di magistrati di cassazione, ai cui lavori prendano parte - sia pure con facoltà di intervento - il Primo presidente ed il Procuratore generale.

Inoltre, per l'accesso alla Corte, dovrebbe essere previsto, in armonia con l'intento di rafforzare ruolo e compiti dei Consigli giudiziari, l'espletamento di un'apposita istruttoria da parte di questi ultimi, affinché valutino, secondo parametri e schemi che dovranno essere opportunamente stabiliti, l'attività lavorativa del magistrato. Si tratta infatti di realizzare un ragionevole bilanciamento tra una valutazione attitudinale rigorosa, in grado di considerare adeguatamente la specificità dei requisiti richiesti per l'esercizio delle funzioni di legittimità, ed una valutazione che tenga conto che la capacità di essere «giudici del diritto» passa anche attraverso una vasta gamma di positive esperienze giudiziarie, in modo da non deprimere la rilevanza ed il valore delle funzioni di merito, evitando che i magistrati si concentrino nella preparazione ai concorsi, anziché nel lavoro quotidiano, assicurando un allontanamento dal modello burocratico, ma senza restaurare un ordinamento obsoleto.

**6.** Nel quadro del rinnovato sistema, un ruolo centrale andrà riconosciuto all'Ufficio del massimario. Peraltro, in occasione dell'esame delle metodologie di accesso alla funzione di legittimità, non è possibile soffermarsi sull'importanza di questo Ufficio in riferimento alla giurisdizione di legittimità, meritevole di distinto approfondimento, allo scopo di rimarcare l'irragionevolezza di ogni disegno tendente ad un suo ridimensionamento.

Analoghe considerazioni ed identiche conclusioni vanno affermate in riferimento ai magistrati di appello assegnati alla Procura generale della Corte di cassazione che svolgono, in buona sostanza, le stesse funzioni dei sostituti procuratori generali.

La corretta configurazione di questo assetto richiede, ovviamente, che l'assegnazione all'Ufficio del massimario non possa avvenire mediante il cd. concorso virtuale, ma soltanto attraverso concorsi reali, all'esito di una selezione che dovrà essere particolarmente rigorosa, ciò grazie anche alla riscrittura delle regole del relativo procedimento da parte del CSM.