

la Magistratura

Sommario

Le opinioni espresse in ciascun articolo sono proprie dell'autore e possono non coincidere con quelle della redazione o della direzione o con la linea dell'ANM

Direzione e Amministrazione

Roma-Palazzo di Giustizia, presso l'Associazione Nazionale Magistrati
Telefono: diretto 06/6861266; centralino 06/68831; interno 2792
Fax 06/68300190
Sito internet:

<http://www.associazionemagistrati.it>

Reg. Trib. di Roma n.259 del 23 giugno 1948

Direttore Responsabile
Aldo Celentano

Codirettori
Antonio Balsamo
Nicola Di Grazia

Comitato di redazione
Antonio Ardituro
Lucio Aschettino
Carlo Citterio
Anna Giorgetti
Giuseppe Rana

AD
Gerardo Spera

In copertina
La donna che regge la bilancia
Jan Vermeer

In quarta di copertina e all'interno
Illustrazioni di Giuseppe Bocelli
Consigliere della Corte di Appello di Milano
Per gentile concessione

Illustrazioni
Fabiano Spera

Finito di stampare nella Litotipografia
Fratelli Begliomini
Via Gerolamo Adorno, 55
Tel 06/5126444
Fax 06/5139959

EDITORIALE di Antonio Balsamo e Nicola Di Grazia

L'autoriforma e la sfida della valutazione della professionalità del magistrato **2**

IL XXX CONGRESSO DELL'ANM

La sfida del rinnovamento **8**
Autoriforma, questione morale, organizzazione *di Luca Palamara*

LA MAGNA CARTA DEI GIUDICI

Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura **60**
adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010 *di Raffaele Sabato*

CODICE ETICO

Il nuovo Codice Etico della magistratura **80**

L'ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA

Processo e organizzazione *di Maria Eugenia Oggero* **86**
Sottoproduzione e sprechi nella giustizia civile: un'analisi empirica **96**
di Luca Ricolfi, Maria Raffaella Rancan, Rossana Cima

IL VALORE DEL PRECEDENTE

Il ragionamento giuridico, tra autorità e ragioni. Un approccio filosofico-giuridico al valore del precedente *di Isabel Trujillo* **104**
Il valore del precedente: un'analisi critica *di Raimonda Tomasino* **114**

LA GIUSTIZIA E I MINORI

Il carcere minorile e la rieducazione: le aspettative tradite *di Maria De Luzenberger Milnernsheim* **124**

L'autoriforma e la sfida della valutazione della professionalità del magistrato

di Antonio Balsamo e Nicola Di Grazia

Il XXX congresso dell'ANM ha dedicato ampio spazio alla riflessione sul ruolo dell'autogoverno nella valutazione della professionalità del magistrato.

Non c'era bisogno di questa nuova occasione per ribadire che il superamento di un sistema di progressione in carriera basato essenzialmente sull'anzianità e sull'assenza di controllo è un punto di non ritorno.

Come sappiamo questa è una scelta di campo maturata da tempo e da tempo ormai condivisa nella cultura comune della magistratura associata.

Perché tutti siamo convinti che se l'azione della magistratura non è sostenuta da una responsabile e controllata professionalità al servizio del cittadino la stessa difesa dei valori costituzionali dell'indipendenza e dell'autonomia rischia, fatalmente, di perdere credibilità.

Ma la scelta di dedicare la prima sessione del congresso a questo tema non risponde, appunto, alla necessità di ripetere questi concetti.

Ci siamo posti un obiettivo diverso: più concreto, per un verso, ma anche più ambizioso.

Un obiettivo che collega la questione della professionalità al tema che abbiamo riassunto nell'espressione della cd autoriforma.

In sostanza, abbiamo voluto confrontarci apertamente sulla nostra capacità di far vivere nella prassi e nei comportamenti quotidiani dell'autogoverno e nell'atteggiamento dell'Associazione una diversa cultura, lontana da quelle logiche corporative e di protezione del singolo che hanno contribuito a rallentare l'ammodernamento della magistratura.

Perché noi crediamo fermamente nella possibilità di controlli di professionalità seri ed efficienti che siano svolti all'interno del circuito dell'autogoverno.

Ma siamo consapevoli che anche questa prima fase di applicazione della nuova normativa ordinamentale ci consegna un'esperienza insoddisfacente, dove è concreto -e forse tuttora prevalente- il rischio di valutazioni formulate su dati di conoscenza formali che non rappresentano una adeguata base di giudizio.

E anche questo aspetto richiama, ancora una volta, una necessaria assunzione di responsabilità diretta da parte della intera magistratura, perché il problema non è solo di chi è chiamato a compiere le valutazioni.

Le fonti di conoscenza ordinarie sull'attività del magistrato -e in primo luogo il rapporto informativo del capo dell'ufficio- devono



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Editoriale

essere un contributo ragionato ed affidabile alla lettura del materiale disponibile.

Non è più accettabile trovarsi di fronte a giudizi privi di contenuto effettivo e colmi di formule di stile proprio da parte di chi più conosce da vicino la persona sottoposta a valutazione.

E occorre ragionare su quello che non va anche per trovare, con coraggio, nuovi accorgimenti, soluzioni pratiche, modifiche normative che migliorino la qualità del momento di controllo.

Nel dibattito congressuale sono stati raccolti in proposito spunti e stimoli interessanti.

Ne richiamiamo, con una scelta forse arbitraria, solo due.

Innanzitutto, la centralità del ruolo dei consigli giudiziari nell'ambito del procedimento complesso che sfocia nella valutazione di professionalità del magistrato.

È evidente che il CSM non è vincolato dal parere espresso dal Consiglio Giudiziario e se ne può discostare, dando atto nella motivazione della valutazione degli elementi istruttori e del percorso argomentativo posto a base delle proprie conclusioni.

Ma forse nella logica del sistema non c'è un organo che rappresenta l'istanza superiore cui il magistrato che abbia riportato una valutazione diversa da quella positiva può sempre appellarsi per rivisitare liberamente ogni aspetto del contenuto del giudizio.

Piuttosto il percorso del procedimento all'interno degli organi di autogoverno appare caratterizzato da due momenti distinti che devono integrarsi tra loro per esprimere principi e valori comuni.

Il secondo tema riguarda il ruolo più incisivo che dovrebbe svolgere la componente espressa dal Foro.

Oggi, come è noto, la legge prevede che il rapporto e le segnalazioni dei capi degli uffici debbono tenere conto delle segnalazioni specifiche rappresentate da terzi, nonché delle segnalazioni pervenute dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

L'esperienza dimostra, anche in questo caso, che la previsione non ha avuto un grande seguito.

Ed è un'occasione persa, perché occorre promuovere come una prassi virtuosa, invece, l'assunzione pubblica e trasparente della responsabilità di segnalare i casi di disservizi evidenti e percepiti, nell'interesse generale, soprattutto dagli utenti professionali.

La scarsa attenzione dimostrata dalla classe forense non appare però un dato insuperabile.

Nella prospettiva del rafforzamento e miglioramento della parteci-



pazione dell'avvocatura nell'autogoverno dei magistrati va segnalata, infatti, una recente proposta di modifica dell'ordinamento giudiziario avanzata nel marzo 2010 dal Consiglio Nazionale Forense proprio per garantire un coinvolgimento più ampio nei consigli giudiziari.

È una proposta volta a:

a) stabilire per legge che i componenti avvocati partecipano alla discussione e alle deliberazioni anche nelle materie nelle quali non hanno diritto di voto (pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati e pareri su collocamenti a riposo, dimissioni, decadenza dall'impiego) e nella materia di magistratura onoraria; si tratta in sostanza di consentire la partecipazione alla discussione in tutte le materie di competenza del consiglio giudiziario, eliminando le incertezze e le diverse prassi che si sono instaurate in sede locale;

b) prevedere, nelle norme sulla valutazione di professionalità dei magistrati, che il consiglio giudiziario acquisisca e valuti obbligatoriamente anche le "osservazioni motivate del consigli dell'Ordine degli avvocati" su fatti specifici, osservazioni che andranno acquisite anche per le deliberazioni attinenti all'assunzione di incarichi direttivi e semi-direttivi con riferimento all'attitudine al conferimento di tali funzioni. E di prevedere, ancora, che il Consiglio dell'Ordine che ha presentato osservazioni motivate, abbia la facoltà di impugnare davanti al Tar il provvedimento del Consiglio superiore della magistratura;

c) prevedere, infine, nel giudizio di idoneità finalizzato al passaggio di funzioni giudicanti e requirenti e viceversa, che il presidente della Corte di appello acquisisca anche le osservazioni motivate del consiglio dell'ordine degli avvocati.

Sono tutte proposte da approfondire, ma che vanno nella direzione di un'attenzione utile e costruttiva.

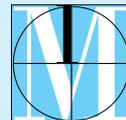
E forse potremmo spingerci oltre.

È stato detto con chiarezza che un modo per valorizzare un canale di conoscenza prezioso, un contributo forse non più rinunciabile, potrebbe essere anche quello di consentire, con un'apposita modifica normativa, la partecipazione con diritto di voto nei consigli giudiziari della componente laica alle valutazioni di professionalità, ai pareri di idoneità per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi e alla procedura di conferma dei dirigenti degli uffici, mantenendo immutata l'attuale composizione quantitativa dei Consigli Giudiziari e del Consiglio Direttivo della Cassazione.

Perché libera dal vincolo della segnalazione formale per iscritto e

Editoriale

L'autoriforma e la sfida della valutazione della professionalità del magistrato



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

protetta dal dovere di riservatezza dei lavori del collegio, la componente forense ed in genere laica potrebbe verosimilmente in maniera più agevole offrire concreti elementi di conoscenza suscettibili di approfondimenti istruttori, fermo restando l'obbligatorio riferimento a fatti e/o a situazioni specifiche.

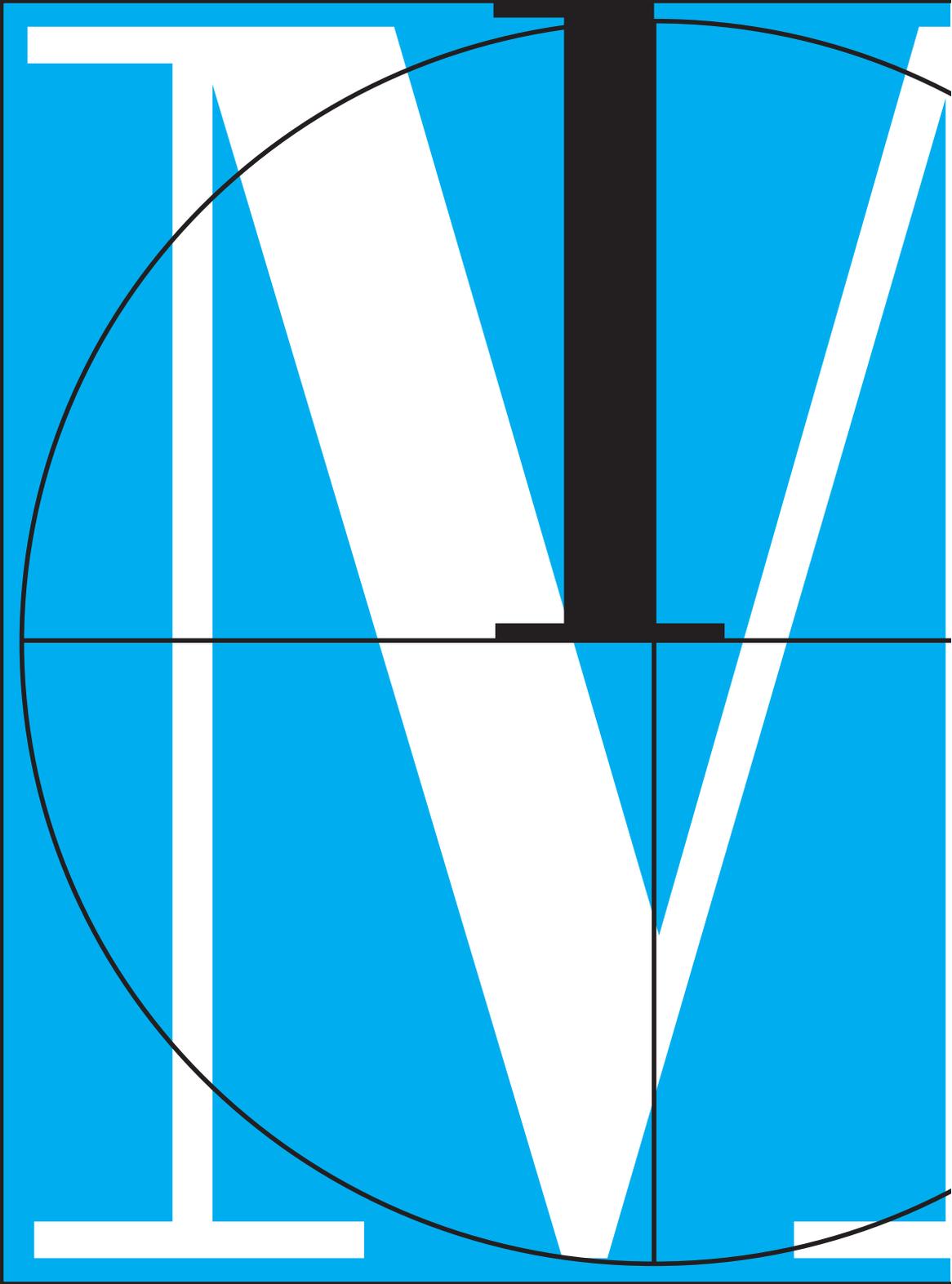
È un tema difficile e complesso sul quale in un passato recente l'Associazione ha espresso forti perplessità, preferendo la diversa opzione poi recepita dal legislatore.

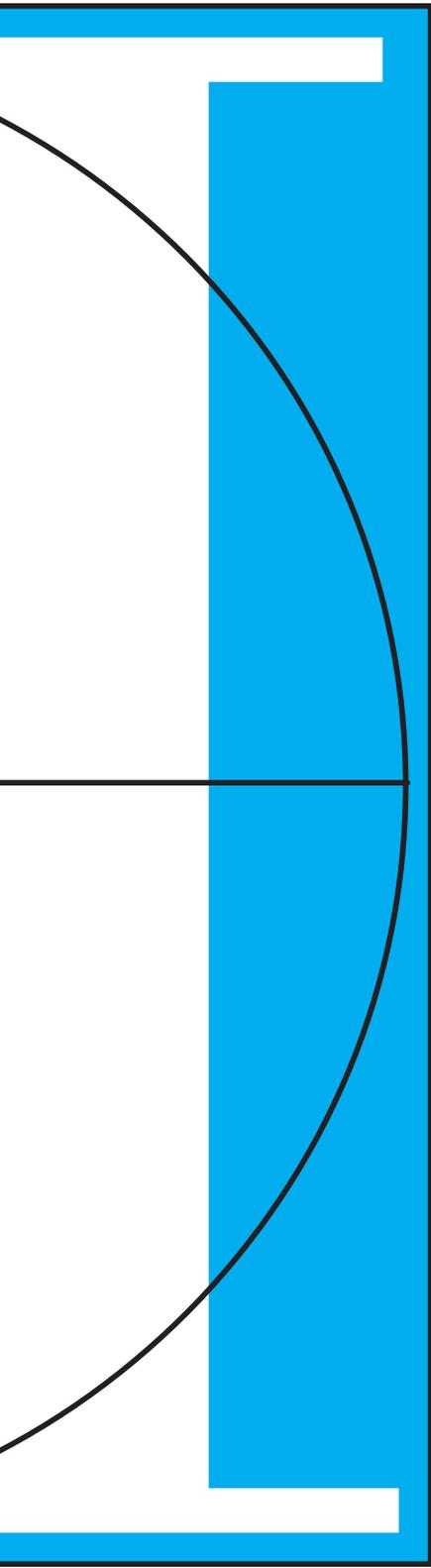
Si è detto, infatti, che l'attribuzione di tale potere di valutazione non accompagnata da alcuna previsione in tema di incompatibilità all'esercizio della professione forense nel distretto (e cioè a differenza del rigorosissimo regime di incompatibilità previsto per gli avvocati eletti componenti del CSM) potrebbe produrre una situazione di potenziale conflittualità difficile da gestire e controproducente per la funzionalità dell'organo.

Nel segno del coraggio di cui si è detto, per garantire al nostro sistema di valutazione un contributo esterno che potrebbe fargli guadagnare efficacia e credibilità, è giunto forse il momento di verificare l'attualità di tali preoccupazioni.



Editoriale





la Magistratura

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.

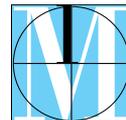
Il malfunzionamento della macchina giudiziaria

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".

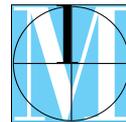
Resto sempre convinto che il rapporto tra la magistratura e gli altri poteri debba accantonare sterili polemiche e strumentali antagonismi, per individuare validi strumenti di politica giudiziaria che, invece, purtroppo, a tutt'oggi, latitano, come continua a mancare un'organica e razionale riforma della 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

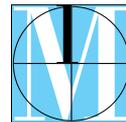
cittadini, facendo leva, con un gioco evidentemente facile, sulla generale delusione per le mancate risposte alla legittima ansia di giustizia.

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



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.

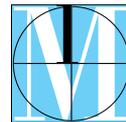
La durata dei processi non è omogenea sul territorio naziona-

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.

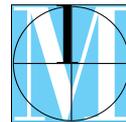
Un maggiore recupero di efficienza sarebbe sicuramente possibile, ad avviso dell'ANM, introducendo una razionale revisione della geografia giudiziaria, che comporti in ogni caso l'accorpamento degli uffici di minori dimensioni secondo parametri commisurati a una c.d. "dimensione ottimale", da determinare 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-

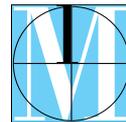
zionali e sociali".

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.

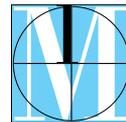
Grave è, altresì, la carenza di organico del personale amministrativo. Secondo dati di fonte ministeriale la percentuale di scopertura media è del 13% per il personale amministrativo e del 27% per i dirigenti. In realtà, dal 1995 ad oggi c'è stata una progressiva riduzione della pianta organica di ben 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.

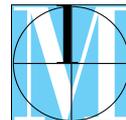
La corruzione

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.

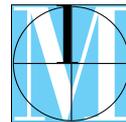
Occorre, altresì, un serio sforzo per colpire il punto nevralgico delle organizzazioni criminali rappresentato dalla loro forza economica. Al riguardo, sarebbe molto preoccupante introdurre disposizioni che contemplino la possibilità di reimmettere all'asta i beni confiscati in quanto alto sarebbe il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

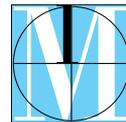
L'Associazione considera improcrastinabile l'adozione di interventi in relazione all'eccessiva durata delle procedure e al progressivo e rilevante aumento delle controversie pendenti.

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.

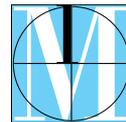
Senza escludere le misure di favore per un più ampio accesso alla composizione delle liti in via bonaria o anche arbitrale, sempreché, quest'ultima, liberamente accettata e saldamente ancorata al diritto.

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 arbitrata 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.

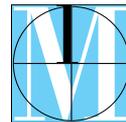
Ma le enunciazioni in questione meritano alcune brevi osservazioni, riservando un ulteriore approfondimento soltanto quando il Governo farà conoscere nel dettaglio tali proposte.

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-



Il XXX Congresso dell'ANM

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-

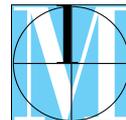
valere a scorciatoia sul piano della legalità o idea di arbitrio, di insindacabilità o di deresponsabilizzazione nell'attività del magistrato. Le regole devono essere rispettate sempre ed è soltanto il processo il luogo nel quale deve avvenire la ricostruzione dei fatti applicando a essi la regola di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

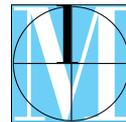
Non ignorare le critiche significa riconoscere che il sistema delle correnti non ha funzionato quando ha dato l'impressione di voler occupare ogni spazio nella vita dell'Associazione e dell'autogoverno facendo operare le peggiori logiche correntizie, che si sono tradotte in una pressione sul CSM per 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



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 democrazie.

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.

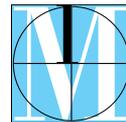
Quando prevale la coscienza del ruolo istituzionale della magistratura possono determinarsi, invece, larghe convergenze (alle quali si è ispirata l'attuale Giunta di maggioranza che ho l'onore di presiedere).

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

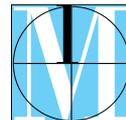
protagonisti del processo. Il magistrato che viene così disegnato è un soggetto consapevole della sua funzione, attento alle esigenze della collettività e rispettoso dei ruoli, sensibile altresì alle richieste di assoluta trasparenza. Un soggetto, in altre parole, che intende svolgere al meglio il delicato 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.

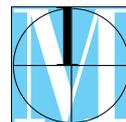
Le conclusioni dell'indagine sugli standard di valutazione è stata trasmessa al Consiglio Superiore della Magistratura.

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.

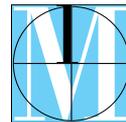
5. La magistratura e la questione economica

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.

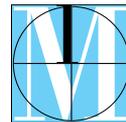
La situazione di scoperta complessiva degli organici, già oggi particolarmente grave,

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.

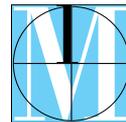
Ciò nonostante rimangono aperte tutte le problematiche in merito alla scopertura degli organici e l'imminente pubblicazione del bollettone dei trasferimenti da parte del Consiglio Superiore non potrà che aggravare ulteriormente la situazione degli uffici periferici.

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

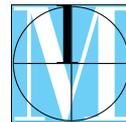
L'ANM è la casa di tutti i magistrati; per questo al fine di recuperare uno stretto rapporto con gli associati, la Gec si è più volte recata nelle singole sezioni distrettuali: in Sicilia, Calabria, Sardegna, Campania, Veneto, Toscana, Lombardia. Vivaci e proficue sono state le assemblee tra cui, in 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





Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010

*Giudice del
Tribunale di Napoli

Raffaele Sabato*

Come i mirtilli in una nota poesia di Robert Frost, sono “maturate insieme”, nella stessa data del 17 novembre 2010, due importanti iniziative che compendiano elaborazioni del Consiglio d'Europa che si sono prolungate negli anni.

Il Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) presso il Consiglio d'Europa ha adottato in quella data, infatti, la “Magna Carta dei giudici (principi fondamentali)”, un testo di sintesi delle principali conclusioni dei Pareri già adottati dal CCJE, idoneo alla diffusione anche presso il pubblico non specializzato, con la finalità di promuovere la conoscenza dei Pareri stessi, di cui già il Vertice dei capi di stato e di governo di Varsavia del 2005 aveva raccomandato di fare “buon uso”.

La “Magna Carta” è stata presentata a Strasburgo il 18 novembre, in occasione della celebrazione decennale dalla costituzione del CCJE. Alla cerimonia, svoltasi in presenza delle Rappresentanze permanenti a Strasburgo e di Giudici della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (tra cui il giudice eletto per l'Italia, il dott. Guido Raimondi), è pervenuto messaggio di saluto del CSM italiano, a firma del sig. Vicepresidente on.le Vietti.

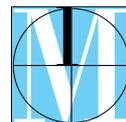
Sempre il 17 novembre 2010, poi, nella sede “politica” del

Consiglio d'Europa, costituita dal Comitato dei Ministri, è stata definitivamente approvata la nuova Raccomandazione CM/Rec (2010) 12 “sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità”, con memorandum esplicativo. Essa sostituisce la precedente ben nota Raccomandazione No. R(94)12 “sull'indipendenza, l'efficacia e ruolo dei giudici”, che aveva costituito per un quindicennio l'asse portante dei lavori del Consiglio d'Europa in materia.

La nuova Raccomandazione aggiorna e completa la precedente, anche alla luce delle risultanze dei lavori del CCJE, che risultano ampiamente condivise.

A differenza della “Magna Carta”, la Raccomandazione è un testo normativo (seppure di “soft law” internazionale, posto che, ai sensi dell'art. 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa, il Comitato dei Ministri può richiedere agli stati informazioni sulle azioni assunte per conformarsi alle Raccomandazioni). Ai sensi del §45 del Parere n. 9 del CCJE, recepito dal Comitato dei Ministri, i magistrati debbono tener conto anche delle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa nella loro attività.

È dato notare una qual certa maggiore “prudenza” nella Raccomandazione (emanante dal Comitato dei Ministri) rispetto



alla Magna Carta (formulata dal Consiglio dei giudici); ma è indubbio che in entrambi i testi si registrano importanti affermazioni a tutela dell'indipendenza della magistratura (anche requirente, posto che nell'art. 11 della Magna Carta si menzione che lo "statuto di indipendenza" del p.m. è elemento essenziale dello Stato di diritto realizzato attraverso la magistratura giudicante parimenti indipendente); affermazioni necessarie proprio in questo periodo, in cui l'indipendenza è esposta a minacce in più stati europei. Emblematico è anche il definitivo inserimento nel panorama della giustizia europea del ruolo, riconosciuto sia nella Magna Carta che nella Raccomandazione, dei Consigli superiori della magistratura (e, nell'ambito delle loro competenze, delle "pratiche a tutela" – v. paragrafo 8 della Raccomandazione, che ipotizza in alternativa una competenza accertativa della lesione all'indipendenza in sede giudiziaria). Sul piano dei rapporti con la politica, poi, la Raccomandazione, da un lato, indica nella moderazione il criterio da seguire nei rapporti con i "media", d'altro lato prevedendo che i politici debbano evitare ogni critica ai provvedimenti giurisdizionali che possa compromettere l'indipendenza della magistratura e minare la fiducia

del pubblico nella stessa; essi "devono inoltre astenersi da qualsiasi azione che possa mettere in dubbio la loro volontà di rispettare le decisioni dei giudici, diversa dall'esprimere la loro intenzione di interporre impugnazione."

Sia la Raccomandazione che la "Magna Carta" reputano opportune la formazione di codici etici da parte degli stessi magistrati, aventi oggetto più esteso rispetto alla definizione di violazioni disciplinari.

Al fine di consentire un adeguato dibattito sui due testi, si presentano di seguito gli stessi in traduzione italiana.

MAGNA CARTA DEI GIUDICI' (Principi fondamentali)

Presentazione:

In occasione del proprio 10° anniversario, il CCJE ha adottato, nel corso della 11^a adunanza in Plenum, una Magna Carta dei Giudici (Principi fondamentali), volta a sintetizzare e codificare le principali conclusioni contenute nei Pareri già adottati. Ciascuno dei 12 Pareri già emessi dal CCJE all'attenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa contiene le considerazioni complementari sulle tematiche trattate nel presente testo (v. www.coe.int/ccje).



Stato di diritto e giustizia

1. La magistratura costituisce uno dei tre poteri di ogni Stato democratico. È sua missione garantire la stessa esistenza dello Stato di diritto e assicurare in tal modo un'appropriata applicazione del diritto in maniera imparziale, giusta, equa ed efficace.

Indipendenza dei giudici

2. L'indipendenza e l'imparzialità del giudice sono precondizioni essenziali per l'adeguato funzionamento della giustizia.

3. L'indipendenza del giudice deve essere ordinamentale, funzionale e finanziaria. Essa deve essere garantita rispetto agli altri poteri dello Stato, agli utenti della giustizia, agli altri giudici ed alla società in generale, a mezzo di norme di diritto interno della fonte più elevata. È responsabilità dello Stato e di ciascun giudice promuovere e salvaguardare l'indipendenza della magistratura.

4. L'indipendenza del giudice deve essere garantita riguardo all'attività giudiziaria, in particolare nel reclutamento, nella nomina a durata indeterminata sino all'età pensionistica, nelle promozioni, nell'inamovibilità, nella formazione, nell'immunità giudiziaria, nella disciplina, nella remunerazione e nello stanziamento di bilancio della giustizia.

Garanzie di indipendenza

5. Le decisioni sulla selezione, la nomina e la carriera debbono essere basate su criteri obiettivi determinati dall'organo di tutela dell'indipendenza.

6. I procedimenti disciplinari debbono essere trattati innanzi ad organo indipendente, con la possibilità di impugnazione innanzi ad un tribunale.

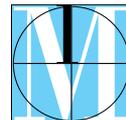
7. Sulla base di consultazioni con la magistratura, lo Stato deve assicurare le risorse umane, materiali e finanziarie necessarie all'adeguato funzionamento della giustizia. Il giudice deve beneficiare di una remunerazione e di un sistema previdenziale adeguati e garantiti dalla legge, che lo mettano al riparo da ogni indebita influenza.

8. La formazione iniziale e permanente è, per il giudice, un diritto ed un dovere. Essa deve essere organizzata sotto la supervisione della magistratura. La formazione è un importante elemento di garanzia dell'indipendenza dei giudici, nonché della qualità e dell'efficacia del sistema giudiziario.

9. La magistratura deve essere coinvolta in tutte le decisioni che si riflettono sull'esercizio delle funzioni giudiziarie (organizzazione dei tribunali, procedure, altra legislazione).

10. Nell'esercizio della giurisdizione, il giudice non può esse-

Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

re destinatario di alcun ordine o istruzione, né sottoposto ad alcuna pressione di gerarchia ed è tenuto esclusivamente al rispetto delle norme di diritto.

11. I giudici debbono assicurare la parità delle armi tra il pubblico ministero e la difesa. Uno statuto di indipendenza dei pubblici ministeri costituisce un'esigenza fondamentale dello Stato di diritto.

12. I giudici hanno diritto di aderire ad associazioni di magistrati, nazionali o internazionali, con il compito di difendere la missione della magistratura nella società.

Organo di tutela dell'indipendenza

13. Al fine di garantire l'indipendenza dei giudici, ciascuno Stato deve costituire un Consiglio superiore della magistratura o altro organo specifico, anch'esso indipendente dai poteri esecutivo e legislativo, munito delle più ampie prerogative per ogni aspetto relativo al loro statuto, nonché all'organizzazione, al funzionamento ed all'immagine delle istituzioni giudiziarie. Il Consiglio deve essere composto o esclusivamente da magistrati, o quantomeno da una maggioranza sostanziale di magistrati eletti dai loro pari. Il Consiglio superiore della magistratura è tenuto a rendicontare quanto alle sue attività e alle sue decisioni.

Accesso alla giustizia/trasparenza

14. La giustizia deve essere trasparente e debbono formare oggetto di pubblicazione informazioni sul funzionamento del sistema giudiziario.

15. Il giudice deve adoperarsi per assicurare l'accesso a una soluzione delle controversie rapida, efficace ed a costi ragionevoli; deve contribuire alla promozione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

16. Gli atti processuali e i provvedimenti del giudice debbono essere redatti in linguaggio accessibile, semplice e chiaro. Il giudice deve pronunciare sentenze motivate, in pubblico, entro un termine ragionevole, sulla base di un'udienza equa e pubblica. Il giudice deve utilizzare tecniche appropriate di gestione del processo e del carico di lavoro (*case management*).

17. L'esecuzione dei provvedimenti giudiziari è componente essenziale del diritto al processo equo ed è garanzia dell'efficacia della giustizia.

Deontologia e responsabilità

18. L'azione dei giudici deve essere guidata da principi di deontologia, distinti dalle norme disciplinari. Tali principi devono emanare, quanto a redazione, dagli stessi giudici e debbono



costituire oggetto della loro formazione.

19. In ciascun Paese le violazioni suscettibili di dar luogo a sanzioni disciplinari e il procedimento disciplinare debbono essere definiti nella legge statutaria di magistratura o di ordinamento giudiziario.

20. Il giudice deve rispondere penalmente, secondo la legge ordinaria, per i reati commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni. A carico del giudice non deve sussistere responsabilità penale per fatti connessi all'esercizio delle funzioni, in caso di violazioni non dolose.

21. Il rimedio agli errori giudiziari deve essere individuato in un adeguato sistema di impugnazioni.

**Raccomandazione
CM / Rec (2010) 12
del Comitato dei Ministri
agli stati membri
sui giudici: indipendenza,
efficacia e responsabilità²**

*(adottata dal Comitato
dei Ministri il 17 novembre
2010 in occasione della
1098^a riunione dei Delegati
dei Ministri)*

Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Visto l'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei

diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo indicata come "la Convenzione", ETS n. 5) che stabilisce che "ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge" e la pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo;

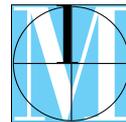
Tenuto conto dei Principi di base delle Nazioni Unite sull'indipendenza della magistratura, approvati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel novembre 1985;

Visti i Pareri del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE), i lavori della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) e la Carta europea sullo Statuto dei giudici predisposta nell'ambito di riunioni multilaterali del Consiglio d'Europa;

Rilevando che il ruolo dei giudici, nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, è essenziale per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;

Desiderando promuovere l'indipendenza dei giudici, elemento connaturale allo Stato di diritto ed essenziale per l'impar-

Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

zialità dei giudici ed il funzionamento del sistema giudiziario;

Sottolineando il fatto che l'indipendenza della magistratura garantisce ad ogni persona il diritto ad un equo processo e quindi non è un privilegio dei magistrati ma una garanzia per il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che permette ad ogni persona di avere fiducia nel sistema giudiziario;

Nella consapevolezza della necessità di garantire lo statuto e i poteri dei giudici al fine di instaurare un ordinamento giuridico equo ed efficace, e di incoraggiarli ad impegnarsi attivamente per il funzionamento del sistema giudiziario;

Riconoscendo la necessità di assicurare che siano debitamente esercitati le responsabilità, i doveri e i poteri dei giudici, volti a tutelare gli interessi di qualsiasi persona;

Desiderando trarre insegnamento dalle esperienze dei vari stati membri nell'organizzare le istituzioni giudiziarie nel rispetto dello Stato di diritto;

Considerata la diversità degli ordinamenti giuridici, delle posizioni costituzionali e delle con-

cezioni in tema di separazione dei poteri;

Notando che nulla in questa raccomandazione deve intendersi volto a diminuire le garanzie di indipendenza attribuite ai giudici dalle costituzioni o dagli ordinamenti giuridici degli stati membri;

Notando che le costituzioni o gli ordinamenti giuridici di alcuni stati membri hanno istituito un consiglio, cui si fa riferimento in questa raccomandazione come "consiglio superiore della magistratura";

Desiderando promuovere i rapporti tra magistrature e tra singoli giudici dei vari stati membri al fine di incoraggiare lo sviluppo di una cultura comune della giurisdizione;

Considerando che la Raccomandazione Rec (94) 12 del Comitato dei Ministri sull'indipendenza, l'efficacia e il ruolo dei giudici deve essere aggiornata in misura rilevante per munire di maggior forza tutte le misure necessarie per promuovere l'indipendenza e l'efficacia dei giudici, per garantire e rendere più effettiva la loro responsabilità, e per rafforzare il ruolo dei singoli giudici e quello della magistratura in generale;

La Magna Carta dei Giudici



Raccomanda ai governi degli stati membri di adottare le misure per assicurare che siano attuate nella loro legislazione, nelle loro politiche e nelle loro prassi le disposizioni contenute nell'allegato alla presente raccomandazione, che sostituisce la Raccomandazione Rec (94) 12 di cui sopra, e che siano forniti ai giudici i mezzi per svolgere le loro funzioni in conformità a queste disposizioni.

Allegato alla Raccomandazione CM / Rec (2010) 12

Capitolo I **Aspetti generali**

Campo di applicazione
della raccomandazione

1. La presente raccomandazione si applica a tutte le persone che esercitano funzioni giudiziarie, comprese quelle che trattano questioni costituzionali.

2. Le disposizioni di cui alla presente raccomandazione si applicano anche ai giudici onorari, tranne che sia chiaro dal contesto che esse si applicano solo ai giudici professionali.

Indipendenza della magistratura e fonte del diritto che deve garantirla

3. L'indipendenza, come san-

cito dall'articolo 6 della Convenzione, mira a garantire ad ogni persona il diritto fondamentale di avere la sua causa esaminata equamente, sulla sola base del diritto e in assenza di qualsiasi influenza indebita.

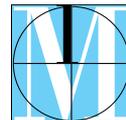
4. L'indipendenza del singolo giudice è salvaguardata dall'indipendenza della magistratura nel suo complesso e costituisce, in tal senso, un aspetto fondamentale dello Stato di diritto.

5. I giudici devono avere libertà assoluta di statuire sui procedimenti in modo imparziale, in conformità al diritto e al loro apprezzamento dei fatti.

6. I giudici devono disporre di poteri sufficienti ed essere in grado di esercitarli al fine di svolgere le loro funzioni e preservare la loro autorità e la dignità del tribunale. Ogni persona interessata ad una causa, comprese le pubbliche autorità o i loro rappresentanti, deve essere sottoposta all'autorità del giudice.

7. L'indipendenza del giudice e della magistratura deve essere sancita nella costituzione o al più alto livello possibile delle fonti del diritto negli stati membri, nonché formare oggetto di disposizioni più specifiche al livello della legislazione.

Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

8. Quando i giudici ritengono che la loro indipendenza sia minacciata devono essere in grado di poter ricorrere al consiglio superiore della magistratura o altra autorità indipendente, o devono disporre di strumenti impugnatori effettivi.

9. Una causa non può essere distolta da un giudice particolare senza giusta causa. La decisione di riassegnare un affare affidato ad un giudice deve essere assunta da un'autorità all'interno del sistema giudiziario sulla base di criteri oggettivi e predeterminati attraverso una procedura trasparente.

10. Solo gli stessi giudici devono decidere della propria potestà giurisdizionale su un determinato affare, quale definita dal diritto.

Capitolo II **Indipendenza esterna**

11. L'indipendenza esterna dei giudici non è una prerogativa o un privilegio accordati nel loro interesse personale ma nell'interesse dello Stato di diritto e di ogni persona che richieda e attenda una giustizia imparziale. L'indipendenza dei giudici deve essere considerata una garanzia di libertà, di rispetto dei diritti dell'uomo e dell'applicazione imparziale del diritto. L'impar-

zialità e l'indipendenza dei giudici sono essenziali per garantire la parità delle parti dinanzi ai tribunali.

12. Fatto salvo il rispetto della loro indipendenza, i giudici e il sistema giudiziario devono mantenere un costruttivo rapporto professionale con le istituzioni e gli enti pubblici coinvolti nella gestione e amministrazione dei tribunali nonché con i professionisti i cui compiti sono collegati a quelli dei giudici, al fine di consentire la realizzazione di una giustizia efficace.

13. Devono essere adottate tutte le misure necessarie per rispettare, tutelare e promuovere l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

14. La legge deve prevedere sanzioni nei confronti delle persone che tentino di esercitare indebita influenza sui giudici.

15. Le sentenze devono essere motivate e pronunciate pubblicamente. I giudici non devono essere obbligati a riferire in alcun altro modo circa i motivi alla base delle loro pronunce.

16. I provvedimenti dei giudici non devono essere soggetti ad alcuna revisione al di fuori delle procedure di impugnazione o ria-



pertura del procedimento ai sensi della legge.

17. Con l'eccezione delle decisioni in materia di amnistia, grazia o misure analoghe, i poteri esecutivo e legislativo non devono assumere decisioni che invalidino pronunce giurisdizionali.

18. Se commentano le decisioni dei giudici, i poteri esecutivo e legislativo devono evitare ogni critica che possa compromettere l'indipendenza della magistratura e minare la fiducia del pubblico nella stessa. Essi devono inoltre astenersi da qualsiasi azione che possa mettere in dubbio la loro volontà di rispettare le decisioni dei giudici, diversa dall'esprimere la loro intenzione di interporre impugnazione.

19. I procedimenti giudiziari e le questioni relative all'amministrazione della giustizia sono di pubblico interesse. Il diritto all'informazione in materia deve però essere esercitato tenendo conto delle limitazioni imposte dall'indipendenza della magistratura. Deve essere incoraggiata la creazione di posti di portavoce giudiziario o di servizi stampa e comunicazione sotto la responsabilità dei tribunali o sotto il controllo dei consigli

superiori della magistratura o di altre autorità indipendenti. I giudici devono dar prova di moderazione nei loro rapporti con i media.

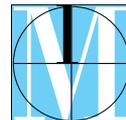
20. I giudici, che fanno parte della società che servono, non possono rendere giustizia in modo efficace senza godere della fiducia del pubblico. Essi devono informarsi sulle aspettative della società nei confronti del sistema giudiziario nonché sulle doglianze in merito al funzionamento dello stesso. A ciò possono contribuire meccanismi permanenti per la raccolta di tali dati gestiti dai consigli superiori della magistratura o altre autorità indipendenti.

21. I giudici possono svolgere attività al di fuori delle loro funzioni ufficiali. Al fine di evitare qualsiasi conflitto di interessi, reale o percepito, la loro partecipazione deve essere limitata ad attività compatibili con la loro imparzialità e indipendenza.

Capitolo III Indipendenza interna

22. Il principio di indipendenza della magistratura presuppone l'indipendenza del singolo giudice nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali. I giudici devono assumere le loro decisioni in modo indipendente ed

Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

imparziale e devono poter agire senza alcuna restrizione, influenza indebita, pressione, minaccia o interferenza, dirette o indirette, da parte di qualsiasi autorità, comprese le stesse autorità interne alla magistratura. L'organizzazione gerarchica dei tribunali non deve compromettere l'indipendenza del singolo giudice.

23. I tribunali superiori non devono emanare istruzioni nei confronti dei giudici sul modo in cui questi ultimi devono decidere in un determinato affare, tranne che nel quadro di un rinvio pregiudiziale o nella statuizione sulle impugnazioni, nelle condizioni previste dalla legge.

24. La distribuzione degli affari all'interno di un tribunale deve seguire criteri oggettivi predeterminati, al fine di garantire il diritto a un giudice indipendente e imparziale. Non deve essere influenzata dai desideri di una parte in causa, né di qualsiasi altra persona interessata all'esito dell'affare.

25. I giudici devono essere liberi di formare ed aderire a organizzazioni professionali i cui obiettivi siano di garantire la loro indipendenza, tutelare i loro interessi e promuovere lo Stato di diritto.

Capitolo IV Consigli superiori della magistratura

26. I consigli superiori della magistratura sono organi indipendenti, costituiti in base alla legge o alla costituzione, volti a garantire l'indipendenza della magistratura e del singolo giudice e quindi a promuovere l'efficace funzionamento del sistema giudiziario.

27. Almeno la metà dei membri di tali consigli devono essere i giudici scelti da parte dei loro colleghi di tutti i livelli del sistema giudiziario e nel rispetto del pluralismo all'interno del sistema giudiziario.

28. I consigli superiori della magistratura devono evidenziare il massimo livello di trasparenza verso i giudici e verso la società attraverso lo sviluppo di procedure prestabilite e la motivazione delle decisioni.

29. Nell'esercizio delle loro funzioni, i consigli superiori della magistratura non devono interferire con l'indipendenza del singolo giudice.

Capitolo V Indipendenza, efficacia e risorse

30. L'efficacia dei giudici e dei sistemi giudiziari è una con-



dizione necessaria per la tutela dei diritti di ogni persona, per il rispetto delle esigenze di cui all'articolo 6 della Convenzione, per la certezza del diritto e la fiducia del pubblico nello Stato di diritto.

31. L'efficacia sta nell'emettere decisioni di qualità entro un termine ragionevole e sulla base di un apprezzamento equo delle circostanze. Il singolo giudice è tenuto ad assicurare un trattamento efficace degli affari di cui è responsabile, compresa l'esecuzione delle decisioni quando essa è di sua competenza.

32. Spetta alle autorità responsabili per l'organizzazione e il funzionamento del sistema giudiziario creare le condizioni che consentano ai giudici di svolgere la loro missione e raggiungere l'efficacia, ferma la salvaguardia ed il rispetto per l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici.

Risorse

33. Ogni stato deve assegnare ai tribunali risorse, strutture e attrezzature adeguate che consentano loro di operare in conformità alle esigenze di cui all'articolo 6 della Convenzione e per consentire ai giudici di lavorare in modo efficace.

34. I giudici devono disporre delle informazioni di cui hanno necessità per assumere decisioni pertinenti di carattere procedurale quando queste abbiano implicazioni in termini di spesa. Il potere di un giudice di pronunciarsi su un affare non deve essere limitato soltanto dal vincolo di fare l'uso più efficace delle risorse.

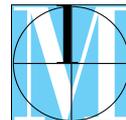
35. Ai tribunali deve essere assegnato un numero sufficiente di giudici e di personale di supporto adeguatamente qualificato.

36. Per prevenire e ridurre il carico di lavoro dei tribunali debbono essere assunte misure compatibili con l'indipendenza della magistratura al fine di attribuire compiti non giurisdizionali ad altre persone con qualifiche adeguate.

37. L'utilizzo dei sistemi elettronici di gestione dei processi e delle tecnologie informatiche e di comunicazione deve essere promosso sia dalle autorità che dai giudici e deve essere parimenti incoraggiata la loro generalizzazione nei tribunali.

38. Devono essere assunte tutte le misure necessarie per garantire la sicurezza dei giudici. Tali misure possono includere la protezione dei tribunali e dei giudici che possono essere, o sono

Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

stati, vittime di minacce o atti di violenza.

Risoluzione alternativa delle controversie

39. Deve essere promosso il ricorso ai modi alternativi di risoluzione delle controversie.

Amministrazione dei tribunali

40. I consigli superiori della magistratura, se esistenti, o altre autorità indipendenti responsabili della gestione dei tribunali, i giudici stessi e / o le organizzazioni professionali dei giudici possono essere consultati nella preparazione del bilancio della giustizia.

41. Deve essere promossa la partecipazione dei giudici all'amministrazione dei tribunali.

Valutazione

42. Per contribuire alla gestione efficace della giustizia e continuare a migliorare la sua qualità, gli stati membri possono istituire sistemi di valutazione dei giudici da parte delle autorità giudiziarie, conformemente al paragrafo 58.

Dimensione internazionale

43. Gli stati devono fornire ai tribunali i mezzi adeguati per svolgere appieno i propri compiti negli affari con elementi di

internazionalità o che coinvolgano questioni di diritto straniero, nonché per promuovere la cooperazione e le relazioni tra i giudici al livello internazionale.

Capitolo VI Statuto del giudice

Selezione e carriera

44. Le decisioni riguardanti la selezione e la carriera dei giudici devono essere basate su criteri oggettivi predeterminati dalla legge o dalle autorità competenti. Tali decisioni devono essere basate sul merito, tenuto conto dei titoli, delle competenze e delle capacità necessarie per decidere controversie applicando il diritto, fermo il rispetto della dignità umana.

45. Deve essere vietata ogni forma di discriminazione verso i giudici o i candidati all'ufficio di giudice basata su ragioni quali il sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, l'opinione politica o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la disabilità, la nascita, l'orientamento sessuale o altra condizione personale. Non deve essere considerato discriminatorio il requisito che un giudice o un candidato a ufficio giudiziario sia cittadino dello stato interessato.



46. L'autorità competente per la selezione e la carriera dei giudici deve essere indipendente dai poteri esecutivo e legislativo. Per garantire la sua indipendenza, almeno la metà dei membri dell'autorità devono essere giudici scelti da parte dei loro colleghi.

47. Tuttavia, quando le disposizioni costituzionali o altre disposizioni di legge prevedono che il capo dello stato, il governo o il potere legislativo assumano decisioni in merito alla selezione e alla carriera dei giudici, deve essere riconosciuto ad un organo competente e indipendente, composto di una parte sostanziale di membri provenienti dal potere giudiziario (fatte salve le norme applicabili ai consigli superiori della magistratura di cui al capitolo IV), il potere di formulare raccomandazioni o esprimere pareri, cui l'autorità competente per la nomina secondo prassi si attenga.

48. La composizione delle autorità indipendenti di cui ai paragrafi 46 e 47 deve garantire la rappresentanza più ampia possibile. Le loro procedure devono essere trasparenti e con possibilità di accesso, per i candidati che ne fanno richiesta, alle motivazioni delle decisioni. Un candidato escluso deve aver diritto di proporre impugnazione avver-

so la decisione o, almeno, avverso il procedimento che ha portato ad essa.

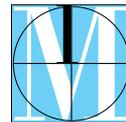
Permanenza nelle funzioni e inamovibilità

49. La certezza di permanenza nelle funzioni e l'inamovibilità sono elementi chiave dell'indipendenza dei giudici. Di conseguenza ai giudici deve essere garantita la permanenza nelle funzioni fino al raggiungimento dell'età di pensionamento obbligatorio, se essa esiste.

50. La permanenza nelle funzioni dei giudici deve essere stabilita dalla legge. Dopo una nomina a tempo indeterminato deve potersi disporre la destituzione solo in caso di gravi infrazioni della normativa disciplinare o penale stabilite dalla legge, o laddove il giudice non possa più esercitare le sue funzioni giurisdizionali. Deve essere consentito il pensionamento anticipato solo su richiesta del giudice interessato o per ragioni mediche.

51. Quando il reclutamento preveda un periodo di prova o una nomina a termine, la decisione sulla conferma o sul rinnovo della nomina deve essere effettuata esclusivamente in conformità al paragrafo 44 per garantire il pieno rispetto dell'indipendenza della magistratura.

Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

52. Un giudice non deve ricevere un nuovo incarico o essere assegnato ad altre funzioni giudiziarie senza il suo consenso, salvo nei casi di sanzione disciplinare o di riforma organizzativa del sistema giudiziario.

Remunerazione

53. Le regole fondamentali in tema di remunerazione dei giudici professionali devono essere stabilite per legge.

54. La retribuzione dei giudici deve essere commisurata al loro ruolo professionale e alle loro responsabilità, ed essere di livello sufficiente a renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni. Deve essere garantito il mantenimento di una remunerazione ragionevole in caso di malattia, di congedo per maternità o paternità, nonché il pagamento di una pensione per il collocamento a riposo il cui livello deve essere ragionevolmente rapportato alla retribuzione dei giudici in servizio. Devono essere adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici.

55. Devono essere evitati sistemi che facciano dipendere dalle prestazioni gli elementi

essenziali della retribuzione, in quanto essi possono creare difficoltà all'indipendenza dei giudici.

Formazione

56. Deve essere erogata ai giudici una formazione teorica e pratica, iniziale e permanente, integralmente a carico dello stato. Essa deve ricomprendere la trattazione delle questioni economiche, sociali e culturali relative all'esercizio delle funzioni giudiziarie. L'intensità e la durata di tale formazione devono essere determinate in base alle precedenti esperienze professionali.

57. Un'autorità indipendente deve garantire, nel pieno rispetto della autonomia didattica, che i programmi di formazione iniziale e permanente soddisfino i requisiti di apertura, competenza professionale e imparzialità connessi alla funzione giurisdizionale.

Valutazione

58. Ove le autorità giudiziarie istituiscano sistemi di valutazione dei giudici, questi devono essere basati su criteri oggettivi. Tali criteri devono essere resi pubblici dalla competente autorità giudiziaria. La procedura deve consentire ai giudici di esprimere il proprio punto di vista sulle loro attività e sulla



valutazione delle attività stesse, nonché di impugnare la valutazione dinanzi ad un'autorità indipendente o un tribunale.

Capitolo VII Doveri e responsabilità

Doveri

59. I giudici devono tutelare i diritti e le libertà di tutte le persone in uguaglianza, rispettando la loro dignità nello svolgimento dei procedimenti giudiziari.

60. I giudici devono agire in tutti i casi in maniera indipendente e imparziale, assicurando che sia data equa udienza a tutte le parti e, se del caso, illustrando le questioni procedurali. I giudici devono agire, ed apparire agire, liberi da qualsiasi influenza esterna indebita sui procedimenti giudiziari.

61. I giudici devono decidere sugli affari loro affidati. Essi devono astenersi dal giudicare o rifiutare di pronunciare se sussistono valide ragioni stabilite per legge, e solo in tal caso.

62. I giudici devono trattare ogni causa con diligenza ed entro un termine ragionevole.

63. I giudici devono motivare le sentenze in linguaggio che sia chiaro e comprensibile.

64. I giudici devono, ove opportuno, incoraggiare le parti a raggiungere una composizione amichevole.

65. I giudici devono aggiornarsi con regolarità e ampliare il proprio bagaglio professionale.

Responsabilità e procedimenti disciplinari

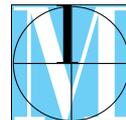
66. L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non deve fondare responsabilità disciplinare o civile, tranne che nei casi di dolo e colpa grave.

67. Soltanto lo stato, ove abbia dovuto concedere una riparazione, può richiedere l'accertamento di una responsabilità civile del giudice attraverso un'azione innanzi ad un tribunale.

68. L'interpretazione della legge, l'apprezzamento dei fatti o la valutazione delle prove effettuate dai giudici per deliberare su affari giudiziari non devono fondare responsabilità penale, tranne che nei casi di dolo.

69. Può essere promosso procedimento disciplinare nei confronti dei giudici che non ottem-

Due importanti testi in tema di indipendenza della magistratura adottati dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

perano ai loro doveri in modo efficace e adeguato. Tale procedimento deve svolgersi da parte di un'autorità indipendente o di un tribunale con tutte le garanzie dell'equo processo e deve garantire al giudice il diritto di impugnare la decisione e la sanzione. Le sanzioni disciplinari devono essere proporzionate.

70. I giudici non devono essere personalmente responsabili se una decisione è riformata in tutto o in parte a seguito di impugnazione.

71. Al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie, i giudici rispondono in sede civile, penale e amministrativa come qualsiasi altro cittadino.

Capitolo VIII Deontologia giudiziaria

72. Nella loro attività i giudici devono essere guidati da principi deontologici di condotta professionale. Tali principi non solo ricomprendono doveri suscettibili di sanzione disciplinare, ma forniscono anche indicazioni ai giudici sul come comportarsi.

73. Tali principi devono essere sanciti in codici di etica giudiziaria che debbono ispirare pubblica fiducia nei giudici e nella magistratura. I giudici devono

assumere il ruolo principale nella preparazione di tali codici.

74. I giudici devono poter richiedere pareri su temi deontologici ad un organo nell'ambito della magistratura.



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

La Magna Carta dei Giudici

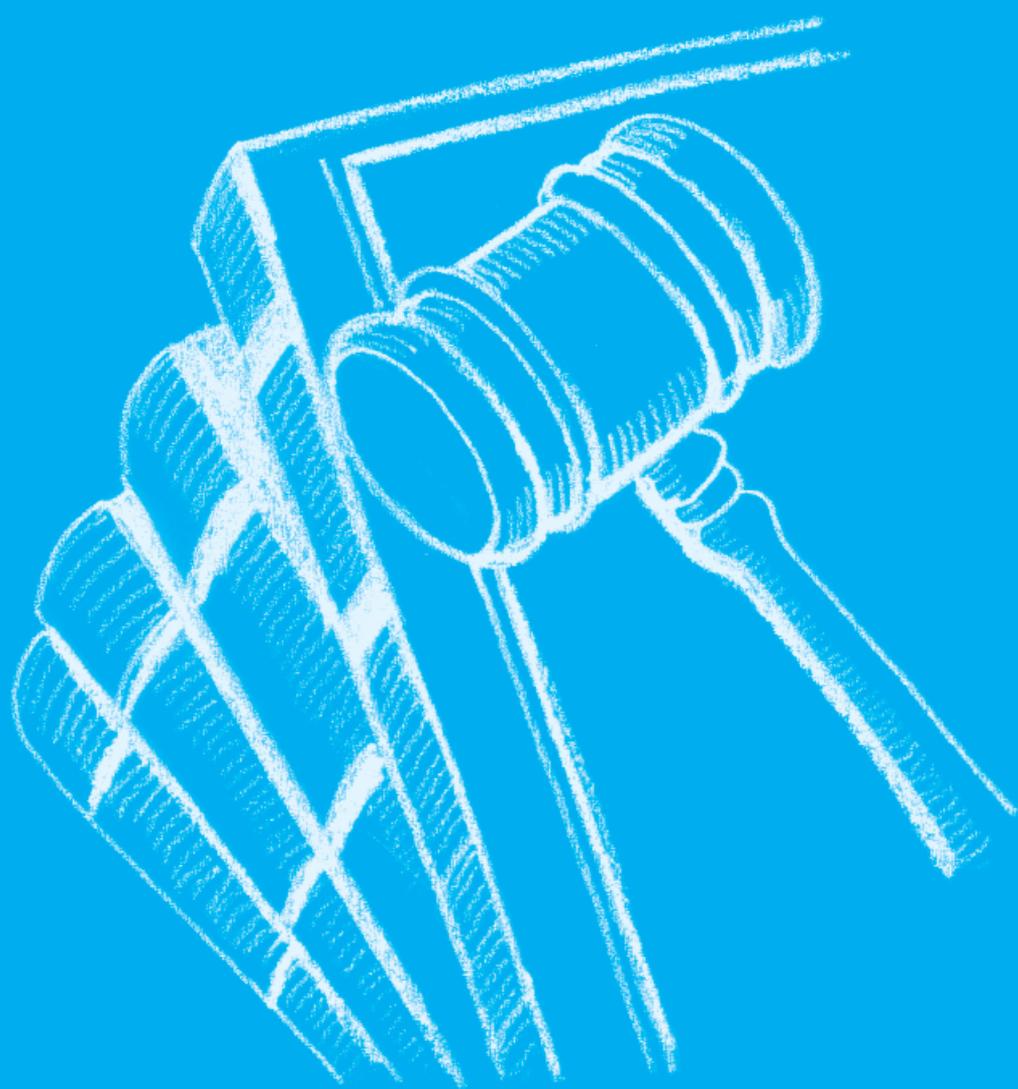
Note

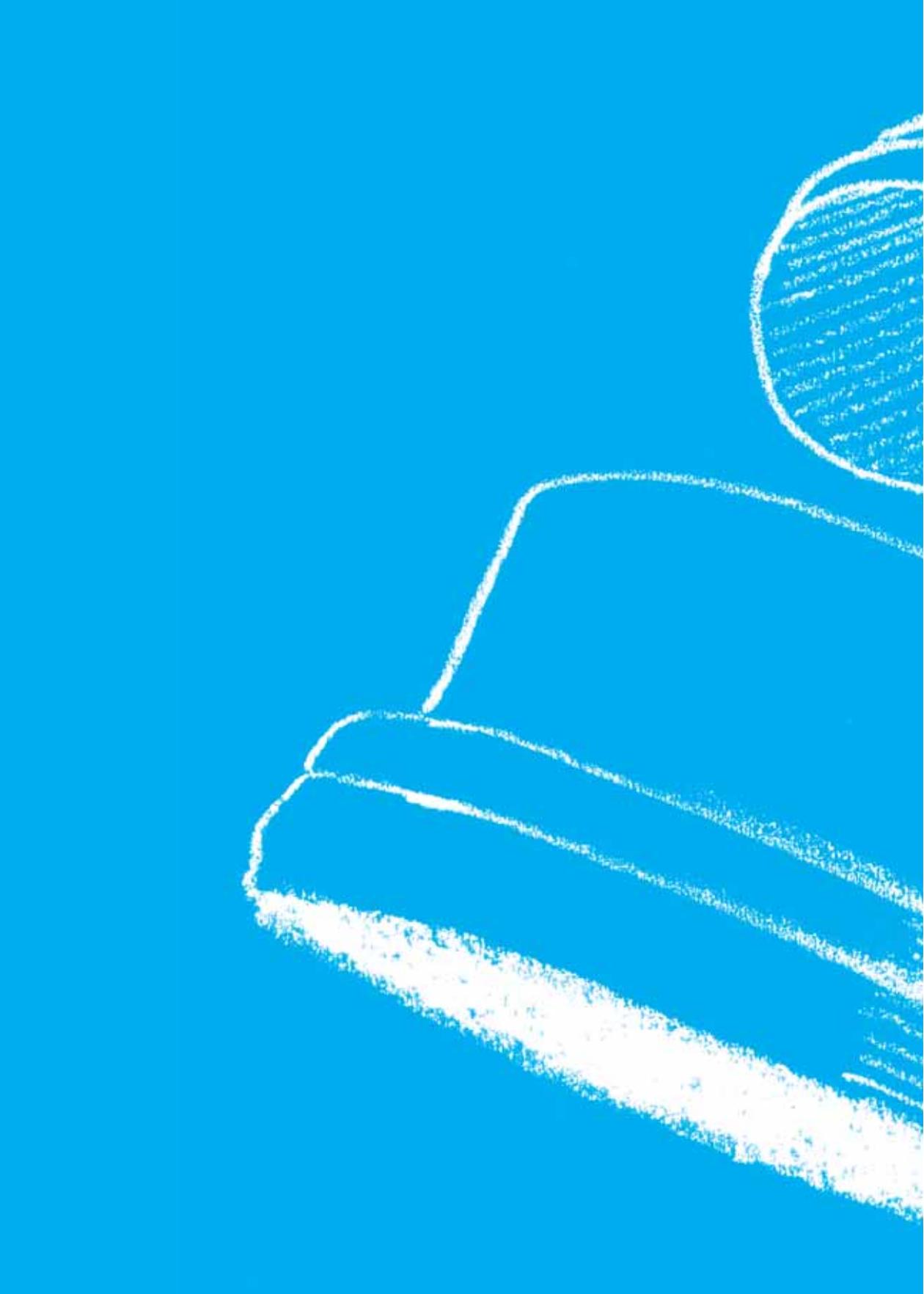
1. Versione non ufficiale in lingua italiana, condotta sugli originali inglese e francese, a cura del dott. Raffaele Sabato, *Past President* e componente dell'Ufficio direttivo del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE), nonché componente del Gruppo di lavoro Magna Carta (CCJE-MC). Si autorizza la riproduzione ai sensi della licenza di cui in appresso, in particolare sotto condizione di menzione del traduttore, della non ufficialità della traduzione e della integralità e non rielaborazione, neanche per estratto, della riproduzione stessa, comprensiva di tutti gli articoli e della presente nota (Strasburgo, 19.11.2010).

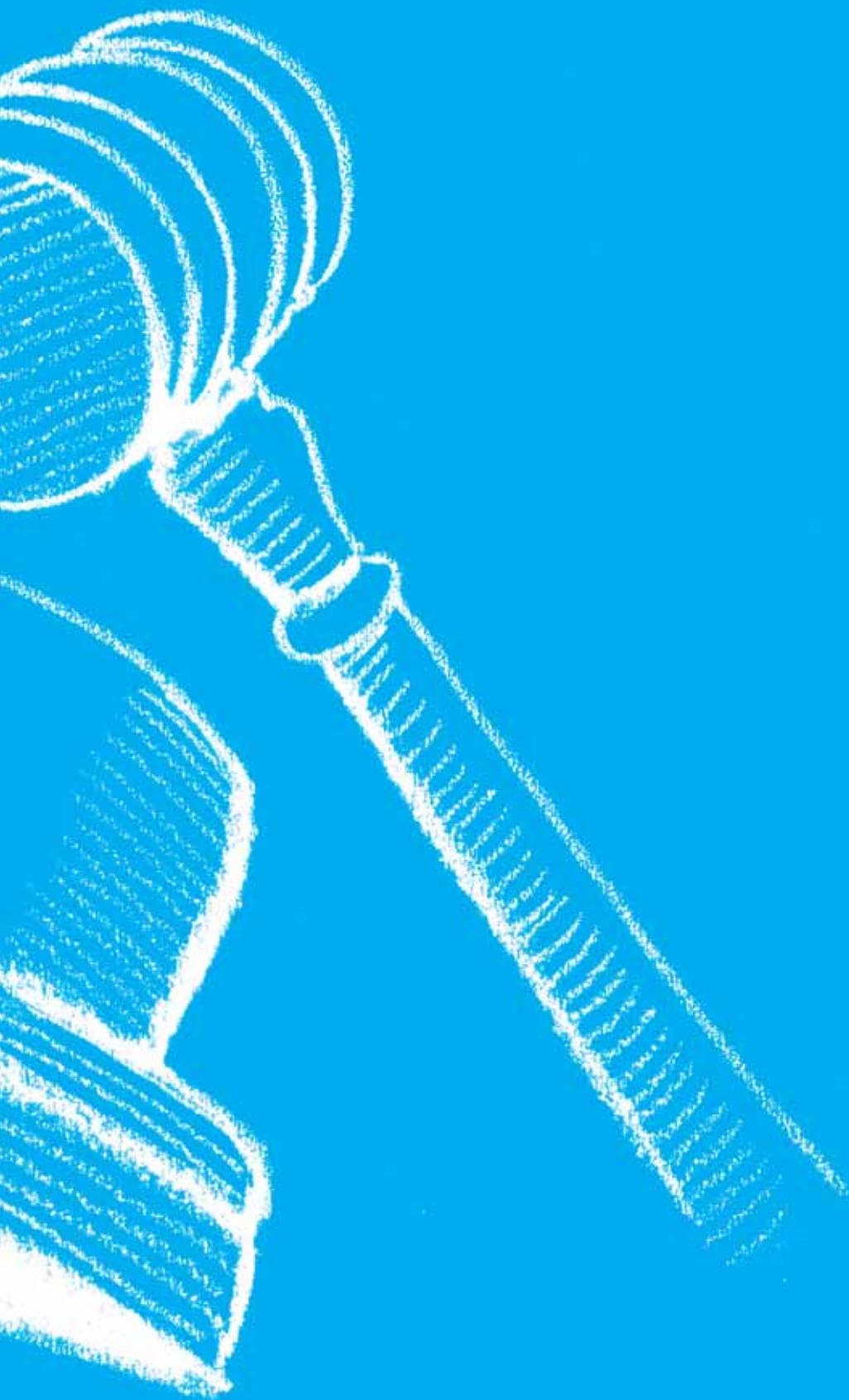
“Traduzione italiana della Magna Carta dei Giudici - CCJE (2010) 3 Final” by Raffaele Sabato is licensed under a Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 3.0 Unported License.

2. Versione non ufficiale in lingua italiana, condotta sugli originali inglese e francese, a cura del dott. Raffaele Sabato, *Past President* e componente dell'Ufficio direttivo del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE). Si autorizza la riproduzione ai sensi della licenza di cui in appresso, in particolare sotto condizione di menzione del traduttore, della non ufficialità della traduzione e della integralità e non rielaborazione, neanche per estratto, della riproduzione stessa, comprensiva di tutti gli articoli e della presente nota (Napoli, 22.11.2010).

“Traduzione italiana della Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/REC (2010) 12” by Raffaele Sabato is licensed under a Creative Commons Attribuzione - Non opere derivate 3.0 Unported License.







Il nuovo Codice Etico della Magistratura

Premessa

Lo scorso 13 novembre 2010 il Comitato direttivo centrale dell'Associazione nazionale magistrati ha approvato il nuovo codice etico della magistratura.

È giunto così a compimento il lavoro che, dalla scorsa primavera, ha coinvolto prima un'apposita Commissione, scelta in modo da rappresentare 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 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 ed alto compito che gli è stato affidato, con serietà e distacco ma senza nascondersi le difficoltà di operare in un contesto non sempre facile.

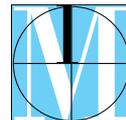
Il risultato del lavoro svolto può contribuire a migliorare il nostro Paese. Ed è con questa convinzione che viene offerto ai cittadini ed alle Istituzioni.

I. Le regole generali

Art. 1 - Valori e principi fondamentali

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

Nello svolgimento delle sue funzioni, nell'esercizio di attività di autogoverno ed in ogni comportamento professionale il magistrato si ispira a valori di disinteresse personale, di indipendenza, anche interna, e di imparzialità.



Il magistrato opera con spirito di servizio per garantire la piena effettività dei diritti delle persone; considera le garanzie e le prerogative del magistrato come funzionali al servizio da rendere alla collettività; presta ascolto ai soggetti che in diverse forme concorrono all'esercizio della giurisdizione e ne valorizza il contributo.

*Art. 2 - Rapporti
con le istituzioni,
con i cittadini e con gli utenti
della giustizia*

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

Nelle relazioni sociali ed istituzionali il magistrato non utilizza la sua qualifica al fine di trarne vantaggi personali di procurare vantaggi a sé o ad altre persone. Si astiene da ogni forma di intervento che possa indebitamente incidere sull'amministrazione della giustizia ovvero sulla posizione professionale propria o altrui.

*Art. 3 - Doveri di operosità
e di aggiornamento
professionale*

Il magistrato svolge le sue fun-

zioni con diligenza ed operosità, impegnandosi affinché alla domanda di giustizia si corrisponda con efficienza, qualità ed efficacia.

Partecipa attivamente e con assiduità ai momenti organizzativi e di riflessione comune interni all'ufficio.

Conserva ed accresce il proprio patrimonio professionale impegnandosi nell'aggiornamento e approfondimento delle sue conoscenze nei settori in cui svolge la propria attività e partecipando alle iniziative di formazione, anche comuni agli altri operatori del diritto.

*Art. 4 - Modalità di impiego
delle risorse
dell'amministrazione*

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

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

Il magistrato non utilizza indebitamente le informazioni di cui dispone per ragioni d'ufficio e non fornisce o richiede informa-



zioni confidenziali su processi in corso, né effettua segnalazioni dirette ad influire sullo svolgimento o sull'esito di essi.

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

Nei contatti con la stampa e con gli altri mezzi di comunicazione il magistrato non sollecita la pubblicità di notizie attinenti alla propria attività di ufficio. Quando non è tenuto al segreto o alla riservatezza su informazioni per ragioni del suo ufficio concernenti l'attività del suo ufficio o conosciute per ragioni di esso e ritiene di dover fornire notizie sull'attività giudiziaria, al fine di garantire la corretta informazione dei cittadini e l'esercizio del diritto di cronaca, ovvero di tutelare l'onore e la reputazione dei cittadini, evita la costituzione o l'utilizzazione di canali informativi personali riservati o privilegiati. Fermo il principio di piena libertà di manifestazione del pensiero, il magistrato si ispira a criteri di equilibrio, dignità e misura nel rilasciare dichiarazioni ed interviste ai giornali e agli altri mezzi di comunicazione di massa, così come in ogni scritto e 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.

*Art. 7 - Adesione
ad associazioni*

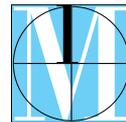
Il magistrato non aderisce e non frequenta associazioni che richiedono la prestazione di promesse di fedeltà o che non assicurano la piena trasparenza sulla partecipazione degli associati.

II. Indipendenza, imparzialità, correttezza

*Art. 8 - L'indipendenza
del magistrato*

Il magistrato garantisce e difende, all'esterno e all'interno dell'ordine giudiziario, l'indipendente esercizio delle proprie funzioni e mantiene una immagine di imparzialità e di indipendenza. Nell'espletamento delle funzioni elettive in organi di autogoverno, centrale o periferico, opera senza vincolo di mandato rispetto all'elettorato e ai gruppi associativi. Evita qualsiasi coinvolgimento in centri di potere partitici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle sue funzioni o comunque appannarne l'immagine. Non permette che le relazioni dei suoi prossimi congiunti influenzino impropriamente il suo operato professionale.

Il magistrato continua ad operare con spirito di indipendenza e di imparzialità nello svolgimento



di funzioni amministrative. Di esse limita comunque nel tempo la durata.

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

In particolare, 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.

Art. 9 - L'imparzialità del magistrato

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

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

Assicura inoltre che nell'esercizio delle funzioni la sua immagine di imparzialità sia sempre pienamente garantita. A tal fine

valuta con il massimo rigore la ricorrenza di situazioni di possibili astensione per gravi ragioni di opportunità.

Art. 10 - Obblighi di correttezza del magistrato

Il magistrato non si serve del suo ruolo istituzionale o associativo per ottenere benefici o privilegi per sé o per altri.

Il magistrato che aspiri a promozioni, a trasferimenti, ad assegnazioni di sede e ad incarichi di ogni natura non si adopera al fine di influire impropriamente sulla relativa decisione, né accetta che altri lo facciano in suo favore. Il magistrato si astiene da ogni intervento che non corrisponda ad esigenze istituzionali sulle decisioni concernenti promozioni, trasferimenti, assegnazioni di sede e conferimento di incarichi. Si comporta sempre con educazione e correttezza; mantiene rapporti formali, rispettosi della diversità del ruolo da ciascuno svolto; rispetta e riconosce il ruolo del personale amministrativo e di tutti i collaboratori.

La condotta nell'esercizio delle funzioni

Art. 11 - La condotta nel processo

Nell'esercizio delle sue funzioni, il magistrato, consapevole del servizio da rendere alla collettività, osserva gli orari delle



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Codice Etico



udienze e delle altre attività di ufficio e programma lo svolgimento delle stesse anche al fine di evitare inutili disagi ai cittadini e ai difensori e fornendo loro ogni chiarimento eventualmente necessario.

Svolge il proprio ruolo con equilibrio e con pieno rispetto di quello altrui ed agisce riconoscendo la pari dignità delle funzioni degli altri protagonisti del processo assicurando loro le condizioni per esplicitarle al meglio. Cura di raggiungere, nell'osservanza delle leggi, esiti di giustizia per tutte le parti, agisce con il massimo scrupolo, soprattutto quando sia in questione la libertà e la reputazione delle persone. Fa tutto quanto è in suo potere per assicurare la ragionevole durata del processo.

Art. 12 - La condotta del giudice

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

Si comporta sempre con riserbo e garantisce la segretezza delle camere di consiglio, nonché l'ordinato e sereno svolgimento dei giudizi. Nell'esercizio delle sue funzioni ascolta le altrui opinioni, in modo da sottoporre a continua verifica le proprie convinzioni e da trarre dalla dialettica

occasione di arricchimento professionale e personale.

Nelle motivazioni dei provvedimenti e nella conduzione dell'udienza esamina i fatti e gli argomenti prospettati dalle parti, evita di pronunciarsi su fatti o persone estranei all'oggetto della causa, di emettere giudizi o valutazioni sulla capacità professionale di altri magistrati o dei difensori, ovvero – quando non siano indispensabili ai fini della decisione – sui soggetti coinvolti nel processo.

Nel redigere la motivazione dei provvedimenti collegiali espone fedelmente le ragioni della decisione, elaborate nella camera di consiglio.

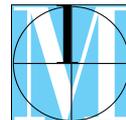
Non sollecita né riceve notizie informali nei procedimenti da lui trattati.

Art. 13 - La condotta del pubblico ministero

Il pubblico ministero si comporta con imparzialità nello svolgimento del suo ruolo.

Indirizza la sua indagine alla ricerca della verità acquisendo anche gli elementi di prova a favore dell'indagato e non tace al giudice l'esistenza di fatti a vantaggio dell'indagato o dell'imputato.

Evita di esprimere valutazioni sulle persone delle parti, dei testimoni e dei terzi, che non sia coniferenti rispetto alla decisione del



giudice, e si astiene da critiche o apprezzamenti sulla professionalità del giudice e dei difensori.

Partecipa attivamente alle iniziative di coordinamento e ne cura opportunamente la promozione.

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

Art. 14 - I doveri dei dirigenti

Il magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario cura al meglio l'organizzazione e l'utilizzo delle risorse personali e materiali disponibili, in modo da ottenere il miglior risultato possibile in vista del servizio pubblico che l'ufficio deve garantire.

Assicura la migliore collaborazione con gli altri uffici pubblici, nel rispetto delle specifiche competenze di ciascuna istituzione.

Garantisce l'indipendenza dei magistrati e la serenità del lavoro di tutti gli addetti all'ufficio assicurando trasparenza ed equanimità nella gestione dell'ufficio e respingendo ogni interferenza esterna.

Cura in particolare l'inserimento dei giovani magistrati ai quali assicura un carico di lavoro equo.

Cura e si attiva per essere a tempestiva conoscenza di ciò che si verifica nell'ambito dell'uffi-

cio, in modo da assumerne la responsabilità e spiegarne le ragioni e si dà carico delle questioni organizzative generali e di quelle che si riflettono sul lavoro del singolo magistrato.

Esamina le lagnanze provenienti dai cittadini, dagli avvocati e dagli altri uffici giudiziari o amministrativi, vagliandone la fondatezza e assumendo i provvedimenti necessari ad evitare disservizi. Anche a tal fine deve essere disponibile in ufficio.

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

Sollecita pareri e confronti sulle questioni dell'ufficio da parte di tutti i magistrati, del personale amministrativo e, se del caso, degli avvocati.

Cura l'attuazione del principio del giudice naturale.

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

Il dirigente non si avvale della propria posizione per ottenere benefici o privilegi per se o per altri.

Processo e organizzazione

Maria Eugenia Oggero*

*Giudice del Tribunale di Mondovì

1. Introduzione

La sensibilità verso il tema dell'organizzazione del lavoro del magistrato e, più in generale, nell'ambito degli uffici giudiziari, si è diffusa soltanto negli anni più recenti.

Le ragioni, ovvie e tangibili, risiedono nella presenza di carichi di lavoro progressivamente più pesanti e nella complessità delle questioni trattate. In breve: il sapere professionale, denso di complicazioni ed implicazioni, richiede continuo adeguamento del metodo ed affinamento delle strategie, non solo con riferimento al sapere strettamente professionale, ma anche rispetto all'acquisizione di conoscenze relative a campi, per i magistrati, fin'ora inesplorati.

Prende così corpo la consapevolezza che l'obiettivo, la realizzazione degli scopi dell'attività giurisdizionale e giudiziaria non possa essere raggiunto a prescindere dall'adozione di metodi e scelte organizzative, sia del singolo magistrato sia, soprattutto, dell'ufficio giudiziario nel suo complesso.

Può apparire banale affermare che, quando si parla di organizzazione, deve essere chiaro il riferimento, da un lato, ad un insieme di persone e mezzi e, dall'altro, di obiettivi: ebbene, quanto risulta scontato nella teoria stenta talvolta a trovare una

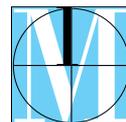
rispondenza nella realtà.

Quale incidenza possa concretamente produrre nel sistema organizzativo la LOGISTICA GIUDIZIARIA – nell'accezione elaborata da ANTOINE GARAPON secondo cui il processo è lo SPAZIO GIUDIZIARIO ORGANIZZATO – offre una visuale significativa ed originale da cui muovere per esaminare ed individuare soluzioni ai molteplici problemi che, già nella sua componente logistico-strutturale, la giustizia presenta.

I simboli, la geometria, l'architettura sono elementi che, lungi dal potersi trascurare, meritano invece la nostra attenzione, essendo densi di risvolti e di significato che sottende una, più o meno consapevole, concezione riservata da ogni ordinamento alla giustizia.

Non molto diversamente, a ben riflettere, si atteggiano le opzioni relative alle modalità di organizzazione dell'attività giudiziaria che, più o meno scientemente, producono percettibili conseguenze sull'utente del servizio, oltre che, intuitivamente, sulla qualità e quantità del bene prodotto.

Dunque, è indispensabile prendere coscienza della COMPLESSITA' che il tema organizzativo implica ed avvicinarsi con umiltà e volontà di apportare qualche percettibile cambiamen-



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

L'organizzazione della giustizia

to alla realtà.

Ogni processo di trasformazione dovrà mirare, in ultima analisi, ad una più efficace realizzazione dei diritti e delle prerogative che, espressione e fondamento dello Stato democratico, troppo spesso restano avvolti nelle maglie inestricabili di un meccanismo inceppato.

A dispetto della vulgata che spesso considera la giustizia un mondo immobile, cristallizzato ed impermeabile ai mutamenti, stanno fiorendo e prendendo corpo numerose iniziative e sperimentazioni, in linea rispetto ad un vivifico interesse che magistrati e personale amministrativo nutrono nei confronti delle istituzioni per le quali operano, appassionati nel perseguimento del comune obiettivo di fornire un servizio adeguato alle aspettative di un'utenza progredita ed esigente.

2. Iniziative per l'innovazione

Il panorama delle numerose esperienze innovative, prova vivente del fenomeno palinogenetico in atto, è denso ed articolato.

Occorre essere però consapevoli del rischio insito in iniziative a "macchia di leopardo", nate e sviluppatasi in assenza di un preciso disegno unitario e complessivo: può accadere infatti che, disarticolate da un contesto

azionato tramite un unico motore, esse possano imboccare strade tra loro divergenti e, quindi, scarsamente strumentali al generale miglioramento della sistema.

Ciò detto, l'attenzione, progressivamente contrassegnata da un approccio interdisciplinare inedito – coinvolgente plurime professionalità, magistrati, personale amministrativo, economisti, politici, sociologi, statistici – ha prodotto, oltre a sperimentazioni all'interno dei vari uffici giudiziari, anche ad una serie di incontri di studio, convegni e discussioni che, mai accademiche, si sono invece dirette con forza e determinazione ad affrontare i nodi della discussione dei molteplici aspetti relativi al tema organizzativo.

Il *plafond* culturale – già nei lontani anni '80 la magistratura associata (si ricorda un convegno tenutosi nel 1986 a Torino, promosso da Magistratura Democratica) si era interrogata sulla necessità, al tempo già percepita, di predisporre adeguate misure per la gestione delle questioni organizzative – sul quale ha attecchito l'odierno dibattito è noto, ma le evoluzioni, i rivolgimenti e l'attuale spazio che l'argomento occupa hanno assunto una complessità nuova.

In proposito, spunti molto interessanti offre l'analisi che, in ambito europeo, viene periodica-



mente svolta dalla CEPEJ (COMMISSION EUROPEENNE POUR L'EFFICACITE' DE LA JUSTICE, vedi, in particolare, il Rapporto 2010). Alcuni di essi attengono al tema *lato sensu* organizzativo, aspetto espressamente menzionato anche nell'ambito della recentissima *Magna Charta dei Giudici*, adottata a Strasburgo il 17 novembre 2010, ove, al punto n. 16, afferma che “*Il giudice deve utilizzare tecniche appropriate di gestione del processo e del carico di lavoro*” (il c.d. “case management”), segno inequivoco che la capacità di organizzare il lavoro nel contesto dell'ufficio in cui opera rappresenta oggi un aspetto essenziale della professionalità del magistrato.

In sintesi, le questioni principali che interessa in questa sede ricordare sono di seguito elencate:

- RISORSE
- PREVEDIBILITA'-TEMPI
- QUALITA' della giustizia
- GEOGRAFIA
- GIUDIZIARIA
- PROFESSIONALITA' dei MAGISTRATI e del PERSONALE AMMINISTRATIVO

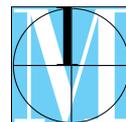
L'approccio assunto dalla Commissione Europea per l'efficacia della giustizia merita con-

siderazione e non può che costituire, anche per i noti vincoli che derivano al nostro Paese dall'appartenere al consesso comunitario, prezioso documento di riflessione e spunto dal quale attingere al fine di apporre correttivi proficuamente finalizzati all'efficacia dell'azione giudiziaria.

Per quanto riguarda il tema delle RISORSE, il dibattito si arena tuttavia nelle secche dell'effettivo importo annualmente destinato alla giustizia: la somma di euro 5.000.000.000,00 (cfr AREL, febbraio 2010) viene infatti considerata da alcuni ingente ed adeguata mentre, secondo altri, il fatto che essa debba anche soddisfare le esigenze di spesa dell'amministrazione penitenziaria ne comporta la conseguente insufficienza.

Il tema meriterebbe forse un radicale mutamento di approccio, accantonando il profilo della quantità assoluta di risorse per giungersi a reclamare, più realisticamente, una migliore qualità e specificità dei contributi che sono destinati alla giustizia, secondo una logica ed una razionalità di intervento che si attivi in relazione alle peculiari esigenze di ogni singolo ufficio.

D'altro canto, una auspicabile sfera di autonomia nell'impiego delle risorse potrebbe stimolare la diffusione di pratiche virtuose che, a loro volta, potrebbero



creare i presupposti – analogamente a quanto avviene nell’ambito degli enti locali – per nuovi finanziamenti.

Le linee dell’analisi del sistema-giustizia che si ritrovano nel resoconto CEPEJ inducono ad una, forse banale, riflessione, che, sinteticamente, può riassumersi nella necessità di operare – al fine di consentire la reale ed effettiva palingenesi del sistema – su una pluralità di fronti, ritenuti problematici.

Il tema viene affrontato da CLAUDIO CASTELLI (cfr. il contributo per AREL, febbraio 2010) in modo efficacemente esplicito, quando afferma, con realistico e lucido pragmatismo, che occorre contemporaneamente intervenire su vari aspetti e settori, secondo una logica, per l’appunto, di sistema, in quanto agire su di un solo pedale – esemplificando, attraverso la sola riforma ordinamentale – crea soltanto l’illusione che possa essere mutata la qualità del prodotto e del servizio giudiziario, ciò che, lungi dall’aiutare a risolvere i problemi sul tappeto, per contro, ne ostacola la soluzione.

Pertanto, la TEMPISTICA della risposta giudiziaria – per la verità, come risulta dalle tabelle allegare al contributo per “ITALIANIEUROPEI”, da parte di CLAUDIO CASTELLI, 2010),

secondo un *trend* in netta contrazione, tanto in ambito civile, che in ambito penale – è strettamente connessa al tema della DOMANDA di GIUSTIZIA, della necessità (incombente) di riduzione (cfr. dati DOSSIER ANM sul contenzioso civile in Italia), ovvero, quanto meno, del controllo, tanto con riferimento al contenzioso civile (cfr. DANIELA MARCHESI, AREL, 2010), che in relazione al processo penale.

Il “*diritto penale minimo*”, da anni auspicato, a dispetto di proclami, talvolta roboanti, (ad eccezione della decisa presa di posizione assunta con la legge di depenalizzazione della l. n. 205/1999), stenta a trovare una reale attuazione.

Strettamente connesso al tema della TEMPISTICA, il tema della QUALITA’ del prodotto giudiziario, che si integra quando l’*output* sia in grado di coniugare il relativo grado di professionalità rispetto ad una tempistica rispettosa dei diritti dei cittadini: pertinente e, al contempo, illuminante, il contributo scientifico dei professori COVIELLO, ICHINO, PERSICO (presentato a VICOFORTE il 22.5.2009, cfr. *ultra*) i quali hanno comparato, traendone determinate conclusioni, il lavoro di due gruppi di magistrati: la risposta giudiziaria evidenziava



uno scarto cronologico in stretta correlazione rispetto all'opzione organizzativa di svolgere il lavoro in sequenza, aprendo e chiudendo ciascun caso nel più contenuto lasso temporale, ovvero in parallelo, con un maggior numero di casi contemporaneamente aperti.

Sul tema, si è anche soffermato LUCA VERZELLONI, *Dietro la cattedra del giudice*, COMIUG, 2009 il quale, svolgendo una originale sperimentazione, ha affiancato un magistrato del lavoro, seguendone le udienze, il lavoro di preparazione e quello successivo, sulla cui base è giunto a descriverne attività e modulo organizzativo.

La GEOGRAFIA GIUDIZIARIA mostra all'osservatore anche meno attenti evidenti criticità: da tempo all'ANM ha in proposito avanzato proposte serie e concrete affinché si ponga mano, nelle sedi deputate, alla dispendiosa architettura territoriale, spesso disfunzionale al perseguimento degli obiettivi che il sistema si propone: necessità che, se si attaglia perfettamente ove l'ufficio sia di così modeste dimensioni – tanto da fare avanzare la proposta di nessun tribunale con un numero inferiore a 12 magistrati – vale, tuttavia, anche per gli uffici giudiziari di eccessiva, ingestibile dimensione.

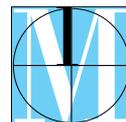
3. La giustizia come cantiere di innovazione

La considerazione che sono in atto, da almeno un lustro, esperienze volte ad affinare il sistema organizzativo, nell'intuitiva percezione che è uno dei principali campi sul quale si gioca la partita dell'innovazione, è persino scontata.

Il cantiere delle *best practices*-progetto Bolzano, in corso in numerosi uffici giudiziari ha preso corpo per iniziativa del Ministero della Giustizia, convogliando, attraverso la selezione di progetti di riorganizzazione, contributi del Fondo Sociale Europeo verso i vari uffici giudiziari selezionati; l'esperienza, premiata in ambito europeo, del Tribunale di Torino, relativamente al cd "*Programma Strasburgo*" costituiscono inequivoca e tangibile espressione di concreta volontà e capacità innovativa del mondo giudiziario.

L'interesse degli operatori giudiziari per il processo di autorinnovamento ha trovato spazio anche nell'ambito di giornate di studio, svoltesi, rispettivamente, a MONZA e VICOFORTE, nel corso della primavera del 2009.

Si è trattato di due iniziative nate proprio per dare corso ad una naturale necessità, interna alla magistratura, di confrontarsi, in un dibattito serio, laico ed aperto, sui temi dell'organizza-



zione del lavoro giudiziario, nelle sue varie declinazioni e, quindi, della relativa esigenza di innovazione.

A Monza, si è illustrato il cantiere-justizia, come luogo, per l'appunto, dell'innovazione, mentre a Vicoforte l'attenzione si è incentrata sul concetto di organizzazione come RISULTANTE e, come tale, un ambito complesso, entro il quale tutti i suoi attori debbono sapersi (o imparare a) muovere (si), orientando i loro comportamenti professionalmente rilevanti.

In entrambe le occasioni si è lavorato sul concetto di PROGETTO, ordito intorno al quale ogni prospettiva di cambiamento deve articolarsi, partendo, innanzi tutto, dalla conoscenza dei dati, delle dinamiche che presidono un certo fenomeno. Quindi, con riferimento alla mondo giudiziario, l'attenzione va rivolta all'acquisizione – non sempre agevole – di conoscenza sulle disponibilità sia di effettiva forza-lavoro, sia di risorse *strictu sensu* economiche a disposizione dei vari uffici, sia, infine, in ordine ai dati più strettamente processuali. Soltanto, si ribadisce, attraverso una precisa e consapevole cognizione di ognuno di questi aspetti, sarà possibile muovere verso l'auspicato rinnovamento (sul punto si rinvia alle elaborazioni in tema di “standard medi di produttività”

rinvenibili sul sito del Csm).

Ciò detto ed acquisite le necessarie conoscenze, occorre sviluppare più fruttuose e consapevoli RELAZIONI tra le persone che agiscono e compongono le dinamiche di un ufficio, piccolo, medio o grande che sia.

Soltanto per concretizzare quest'affermazione, è utile riflettere circa il determinante ruolo che riveste la figura del DIRIGENTE – presidente di tribunale, presidente di sezione, procuratore capo o aggiunto – nell'articolazione del lavoro (e, infine, del prodotto) di un ufficio.

Allora, molta energia dovrà essere assicurata nella valorizzazione e potenziamento della professionalità – tale da garantirne un effettivo ruolo di perno intorno al quale meccanismi organizzativi acquistano concreta dinamicità – dei nostri dirigenti.

È certo che l'autonomia di ogni singolo magistrato nell'assumere le proprie decisioni (giudiziarie) non debba essere scalfita: occorre però prendere coscienza che l'ATOMIZZAZIONE ORGANIZZATIVA, l'assenza di meccanismi coerenti all'interno dell'ufficio giudiziario, ad altro non condurrà, se non alla disgregazione di quell'ufficio, che, in tanto si regge, in quanto, con coerente e rigorosa cura dell'obiettivo istituzionale, potrà fruire di dirigenti consape-



voli, professionali e responsabili.

L'opzione contiene stimolanti potenzialità, intuibili essendo le conseguenze che, dall'azione di un dirigente desideroso – ed operativamente efficace – di valorizzare l'azione dell'ufficio, ne trarranno tutti coloro che vi operano, anche in termini, troppo trascurati, di motivazione al miglioramento.

4. Le inchieste scientifiche sulla giustizia

L'attenzione che il mondo accademico presta oggi all'analisi delle dinamiche del mondo della giustizia se, da un lato, deve essere motivo di orgoglio per noi operatori, dall'altro non può esimerci da una riflessione sui relativi contenuti.

Si ricordano, tra alcuni, studi di tipo macroeconomico, quale l'analisi degli sprechi relativi alla giustizia civile nell'intera penisola: LUCA RICOLFI, con la Fondazione David Hume, giunge (anche) a sorprendenti risultati, che parzialmente sovvertono alcuni dei luoghi comuni circa i tempi di definizione delle cause civili nei vari distretti di Corte d'Appello, di cui offre una dettagliata geografia.

Ancora, interesse suscita l'esame, svolto dai professori COVIELLO, ICHINO, PERSICO che, partendo da differenti risultati in ordine alla tempistica della risposta giudiziaria per le

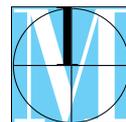
controversie gius-lavoristiche, individua nelle differenti metodiche nell'organizzazione del lavoro di due gruppi di magistrati, appartenenti a due grandi ed importanti distretti del nord Italia, la ragione dello scarto.

Prospettive più squisitamente sociologiche, espresse negli studi di DANIELA PIANA – da ultimo, *Magistrati, Una professione al plurale*, 2010 – e della COMIUG (Centro per l'Organizzazione ed il Management degli Uffici Giudiziari) presso l'università di Bologna pongono l'accento sul funzionamento, in termini di risultato organizzativo, di alcuni uffici giudiziari sottoposti alla loro attenzione.

Senza potere entrare nel dettaglio circa i contenuti delle citate ricerche, merita però fare due ordini di considerazioni.

Da un lato, emerge la necessità di offrire il necessario apporto di conoscenza a coloro che si apprestano ad analizzare le dinamiche del nostro mondo, onde evitare mis-comprensioni dei fenomeni giudiziari più complicati le cui logiche possono sfuggire a chi non ne conosce nel dettaglio lo sviluppo.

Dall'altro, gli eventuali rilievi critici ed osservazioni provenienti da autorevoli e seri studi non debbono provocare reazioni stizzitamente corporative, che, oltre a scontare certa ineleganza ed inuti-



lità – posto che l’interesse degli studiosi proseguirà, *nous malgré* – impediscono di recepire i numerosi, innovativi ed interessanti stimoli che essi propongono.

Analogamente, stimoli, idee e prospettive provengono dalla società civile, come le occasioni di incontro e dialogo con ASSOCIAZIONI di CITTADINI (CITTADINANZATTIVA), CONFINDUSTRIA, BANKITALIA, FONDAZIONI CULTURALI, (ASTRID, ITALIANIEUROPEI) – ciò che è avvenuto il 30 giugno 2010 presso il Residence di Ripetta a Roma.

L’incontro ha preso le mosse da un documento, preparato nel corso dei mesi grazie all’impegno congiunto di alcuni colleghi, il cui titolo, “*Una giustizia per i cittadini*” lascia trasparire una precisa scelta di campo nell’affrontare il tema e, con numerosi allegati (Dati comparati su base europea circa eccesso di domanda di giustizia, numero dei giudici, dei pubblici ministeri, del personale amministrativo, di avvocati e sedi giudiziarie/spese di giustizia, Fondo Unico Giustizia/Innovazione e tecnologia/esperienze virtuose di Modena e Cremona), ha costituito una preziosa piattaforma per una discussione informata, scevra di polemiche e pregiudizi.

Come sottolineato da LIONELLO MANCINI, editorialista de “Il Sole 24 ore” - che come

moderatore ha condiviso le linee del documento, apprezzandone puntualità ed assenza di inutili lamentazioni -, la mancanza di risorse è dato di fatto che non troverà rimedi nel futuro prossimo, e si tratta di una circostanza che, da un lato, sconsiglia di perseguire la logica di richieste “*a prescindere*”, dall’altro, costituisce stimolo per lavorare su migliore articolazione ed impiego delle risorse a disposizione.

Certo, come è stato sottolineato dal rappresentante del sindacato di categoria, non è possibile tacere che, a fronte del mancato *turn over* del personale amministrativo – dalle 53.000 unità del 1995 alle 40.000 di oggi, con il progressivo incremento del numero dei fascicoli trattati, da circa 3.500 nel 2.000 agli odierni 6.500 – e relativo invecchiamento, con attuale età media di circa 50 anni, le difficoltà incontrate nell’attuare una seria prospettiva di affinamento e miglioramento del lavoro sia effettiva.

In conclusione, tra entusiasmo e razionalità va giocata la carta irrinunciabile della innovazione, forse l’ultima *chance* a disposizione di una comunità quasi logora, alla disperata ricerca di una SPERANZA.

Le forze animate da buona fede debbono conoscersi, unirsi, agire di concerto, tanto da produrre quella RISULTANTE,



L'organizzazione della giustizia

espressione di unica forza, capace di raggiungere chi sia istituzionalmente investito del compito di rimediare ai problemi che pongono in sofferenza il sistema-giustizia, nell'obiettivo di renderlo sensibile alle necessità delle persone.

È sempre più frequentemente, che individui di differente cultura, sensibilità, atteggiamento politico, pongano attenzione e concordino intorno ad una serie di modifiche e di accorgimenti, che, nell'ottica di miglioramenti essenziali, il sistema necessiterebbe.

Per tutti, si pensi alla recentissima pubblicazione di NORDIO e PISAPIA (cfr. *In attesa di giustizia*, 2010).

Ne discende, quindi, SPERANZA e NECESSITA' di dare corso, alle forze, alle idee che, correttamente elaborate e supportate da una vera e propria comunità di innovatori, potranno offrire risultati tangibili nella palingenesi della giustizia.

In effetti, l'intento di aggregare, intorno alla conoscenza, puntuale e precisa, di dati e numeri, sensibilità e volontà di vario segno, analogamente animate dal desiderio di porre rimedio a carenze e disservizi che la macchina giudiziaria presenta, deve costituito il *leit-motiv* che animi la comunità di innovatori.

Se, dunque, la politica sembra incapace di apprestare rimedi –

ancor prima che riforme – alle patenti difficoltà del sistema - giustizia, ne deriva l'opportunità, per chi sia invece consapevole degli ambiti sui quali operare, di attivare il ruolo di volano dell'innovazione.

È chiaro a tutti che l'innovazione *lato sensu* organizzativa non possiede capacità taumaturgiche, non costituisce la ricetta magica per ovviare a mali che affondano, salde, le radici nella storia di questo paese ma che, tuttavia, la spinta verso una più adeguata organizzazione può costituire, nel medio periodo, l'opportunità di rinascita a tutti gli operatori del settore, e, più in generale, a tutti i cittadini.

In conclusione, occorre perseguire con entusiasmo e determinazione l'obiettivo (ambizioso ma affascinante) di una organica, organizzata e condivisa proposta di MIGLIORAMENTI MINIMI, condensati in una sorta di sintetico decalogo (per tutte, si pensi, esemplificativamente, al tema delle circoscrizioni giudiziarie), laicamente strumentali soltanto all'ottimizzazione del servizio-giustizia, nell'interesse dei cittadini, ma capace anche di restituire al lavoro dei magistrati quel significato e quella dignità che carichi di lavoro talvolta pesantissimi, carenza di risorse e disorganizzazione stanno pericolosamente mettendo in crisi.





La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Sottoproduzione e sprechi nella giustizia civile: un'analisi empirica

Luca Ricolfi*, Maria Raffaella Rancan**,
Rossana Cima***

*Ordinario di
Metodologia della
ricerca psico-sociale –
Università
di Torino.
**Docente Università
di Milano
***Docente
Università di Torino

Sintesi della relazione

1. I principali indicatori di efficienza proposti in letteratura forniscono risultati gravemente incoerenti e, di conseguenza, non superano un test statistico di unidimensionalità.

2. Nessuno di essi ha le proprietà che ragionevolmente si potrebbero richiedere a una misura di produttività (p), ossia di essere direttamente proporzionale a una misura di output (y) e inversamente proporzionale a una misura di input (x):

$$\pi = y/x$$

secondo la definizione standard di produttività.

3. A questa difficoltà si aggiunge il fatto che fino a non molto tempo fa era praticamente impossibile disporre di stime della spesa per la giustizia civile, ossia della migliore candidata a fungere da misura di input.

4. Nel nostro lavoro abbiamo proceduto secondo le seguenti linee:

- acquisizione di una stima della spesa (x);
- definizione di una misura di output (y);
- costruzione di una misura di produttività ($\pi = y/x$);
- scissione della produttività

in 2 fattori: velocità dei processi (v) e sotto-finanziamento (δ);

f) costruzione di alcuni tipi di funzione di produzione e stima dell'entità degli sprechi distretto per distretto.

5. Le differenze di produttività risultanti sono piuttosto pronunciate in quanto il distretto più efficiente (Torino) lo è 7.5 volte di più di quello meno efficiente (Caltanissetta).

6. L'analisi mostra che i distretti giudiziari e le regioni possono essere suddivise in 4 grandi tipi (figura 1):

VS = efficienti in quanto veloci e sotto-finanziati;

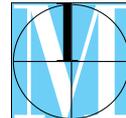
LF = inefficienti in quanto lenti e sovra-finanziati;

VF = semi-efficienti di prima specie, in quanto veloci ma sovra-finanziati (“veloci senza merito”, potremmo chiamarli);

LS = semi-efficienti di seconda specie, in quanto lenti ma sotto-finanziati (“lenti senza colpa”, potremmo chiamarli).

7. Usando la funzione di produzione è possibile determinare, per ogni distretto, due misure distinte di efficienza-inefficienza *relativa*, che chiameremo tasso di spreco e il tasso di sotto-produzione:

$$\text{tasso di spreco} = 100 * (x - \hat{x}) / x$$



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

tasso di sotto-produzione = $100 \cdot (\hat{y} - y) / \hat{y}$.

dove \hat{x} e \hat{y} sono i valori di spesa e di produzione attesi, determinati in base alla “frontiera” della funzione di produzione (tecnologie più efficienti ai vari livelli di produzione).

Per spreco si intende la percentuale di risorse finanziarie risparmiabili a parità di output. Per sotto-produzione si intende la percentuale di mancata produzione tenuto conto delle risorse disponibili.

Le due misure convergono se la funzione di produzione è lineare e a rendimenti costanti.

8. Assumendo come *best practices* quelle dei 5 distretti più efficienti (nell’ordine: Torino, Bre-

scia, Bolzano, Bologna, Milano), e adottando la specificazione più semplice, che assume rendimenti di scala costanti, è possibile ordinare i distretti giudiziari in base al loro tasso di sottoproduzione/spreco (vedi tabella 1).

9. Passando al livello regionale, possiamo rappresentare su una cartina il tasso di spreco delle varie regioni (vedi figura 2).

10. La cartina mostra che la dicotomia fra regioni meridionali e regioni centro-settentrionali non è esente da eccezioni: al Nord spicca l’inefficienza della Liguria (distretto di Genova), al Sud spicca la relativa efficienza della Campania, dovuta essenzialmente al distretto di Napoli.





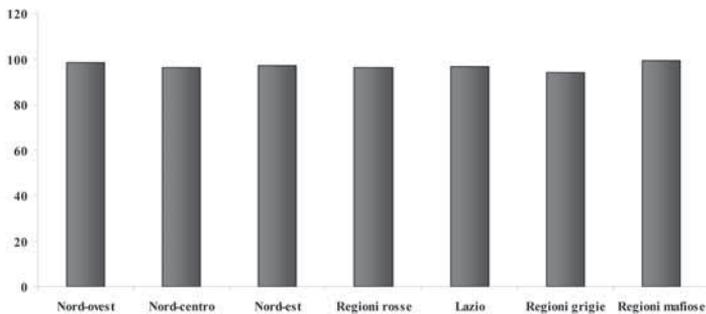
La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

L'organizzazione della giustizia

I principali indicatori di efficienza

Nome	Significato dell'indice	
Tasso di ricambio	Misura lo squilibrio fra la domanda di giustizia e lo smaltimento del lavoro giudiziario.	$\frac{E}{S} 100$
Quoziente di estinzione totale	Misura la consistenza dei procedimenti esauriti in un dato periodo, rispetto al carico di lavoro.	$\frac{E}{S+P} 100$
Indice di determinazione delle controversie	Misura il grado di litigiosità o conciliabilità delle controversie.	$\frac{ES - EC}{ES + EC}$
Durata formula di "magazzino"	Rapporto tra i pendenti medi in un dato anno e la semisomma dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti.	$\frac{Pi + Pf}{S + E} 365$
Produttività nominale	Rapporto fra il numero di procedimenti esauriti e la spesa.	$\frac{E}{Spesa}$
Velocità standardizzata	Velocità standardizzata rispetto al paniere tipo.	$\sum V_s * WS$

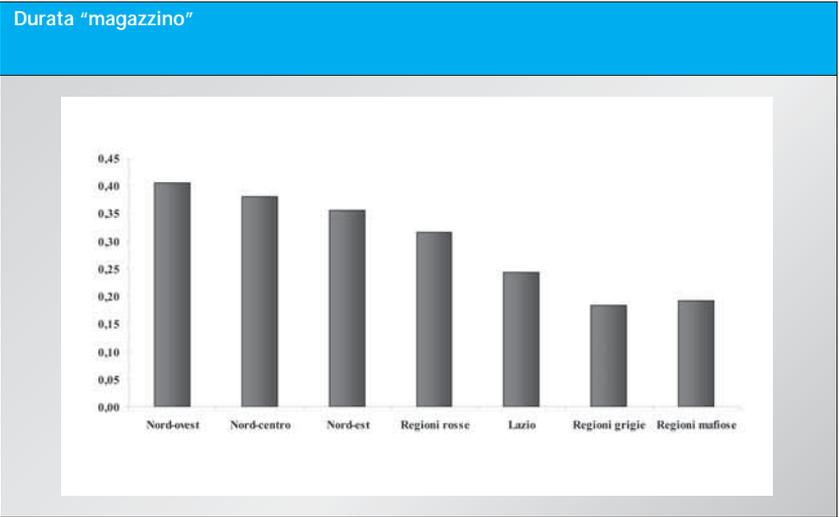
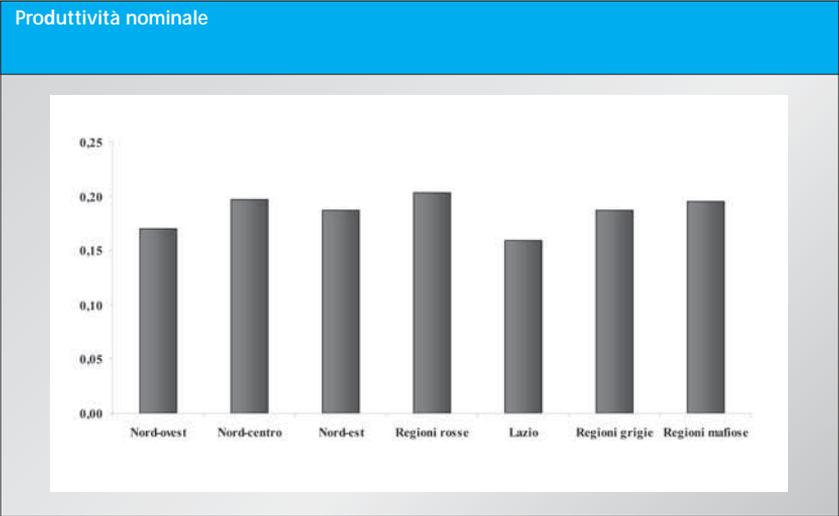
Tasso di ricambio



Sottoproduzione e sprechi nella giustizia civile: un'analisi empirica



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati



L'organizzazione della giustizia

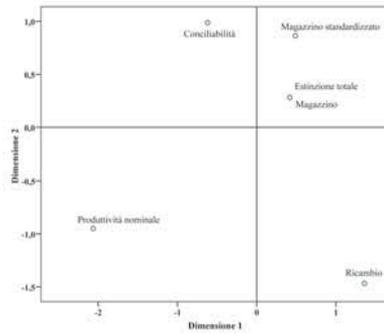


La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

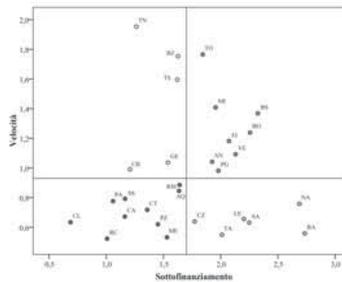


L'organizzazione della giustizia

Sei modi di misurare l'efficienza



Quattro tipi di distretti giudiziari



Sottoproduzione e sprechi
nella giustizia civile:
un'analisi empirica



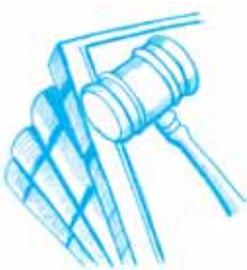
La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati



L'organizzazione della giustizia



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati



L'organizzazione della giustizia

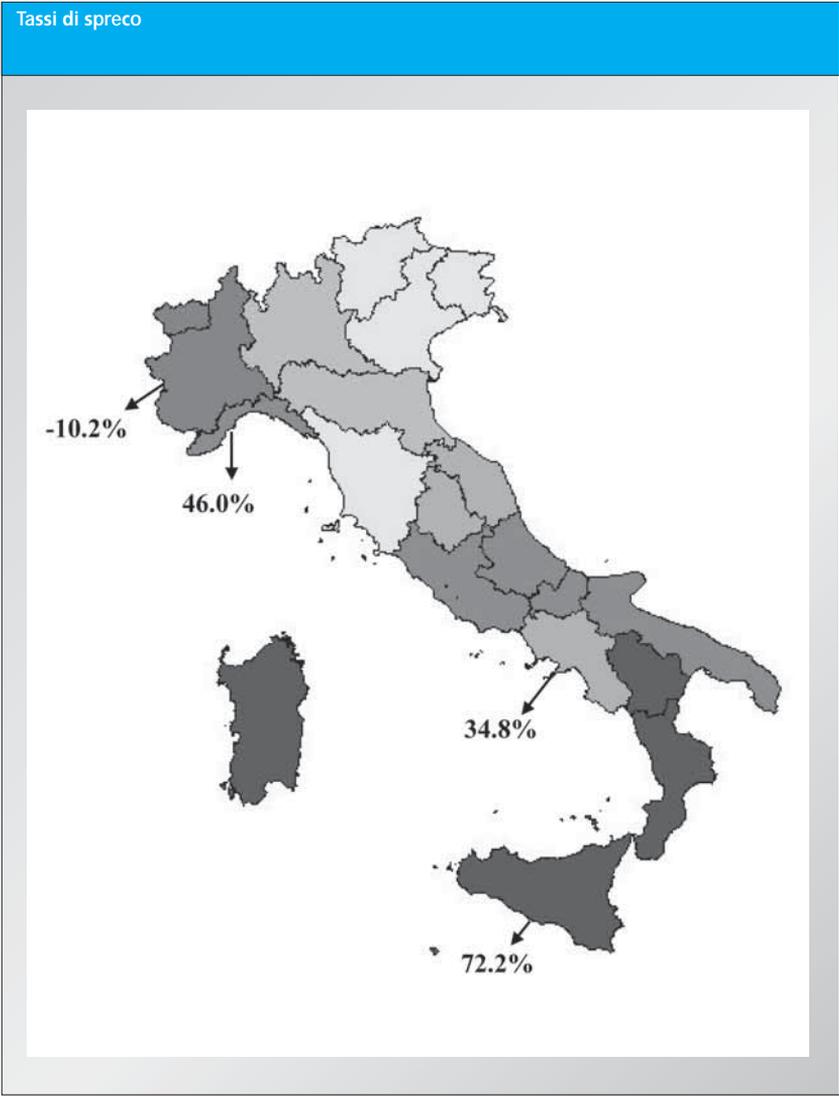
Graduatoria dei distretti giudiziari

Distretto giudiziario	Produttività	Tassi di spreco
Torino	3,25	-10,19
Brescia	3,18	-7,73
Bolzano	2,86	3,35
Bologna	2,80	5,36
Milano	2,75	6,77
Trieste	2,59	12,47
Trento	2,47	16,44
Firenze	2,45	17,11
Venezia	2,33	21,21
Napoli	2,04	30,99
Ancona	2,01	32,09
Perugia	1,94	34,19
Genova	1,60	45,97
Bari	1,53	48,24
Roma	1,45	50,82
Lecce	1,45	51,01
Salerno	1,42	51,88
L'Aquila	1,38	53,15
Campobasso	1,20	59,49
Catanzaro	1,13	61,62
Taranto	1,10	62,59
Catania	0,98	66,98
Sassari	0,92	68,76
Potenza	0,90	69,48
Palermo	0,82	72,14
Messina	0,82	72,40
Cagliari	0,78	73,56
Reggio di Calabria	0,53	82,16
Caltanissetta	0,44	85,23

Sottoproduzione e sprechi nella giustizia civile: un'analisi empirica



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati



L'organizzazione della giustizia

Il ragionamento giuridico, tra autorità e ragioni. Un approccio filosofico-giuridico al valore del precedente

*Ordinario di
Filosofia del Diritto
nell'Università
di Palermo

Isabel Trujillo*

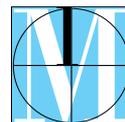
1. L'indagine sulla natura del ragionamento giuridico è uno dei possibili approcci della filosofia del diritto al suo oggetto. A questo riguardo non rileva la determinazione di cosa è giuridico e di cosa non lo è attraverso la distinzione del sistema giuridico dagli altri sistemi normativi (il classico approccio che vede contrapposti il giuspositivismo e il giusnaturalismo), ma se esista e in cosa consista la specificità del ragionamento giuridico. La questione centrale qui è se si possa identificare un "pensare da giuristi" (*Thinking like a lawyer* è il titolo dell'ultimo libro di Fred Schauer¹) e se tale ragionamento si distingua dal ragionamento comune. Se la risposta è affermativa, insegnare a "pensare da giuristi" dovrebbe costituire la funzione prioritaria degli studi universitari nelle facoltà di Giurisprudenza. Non basta insegnare le norme giuridiche vigenti, non basta insegnare le tecniche di argomentazione che il giurista adopera. L'uso delle norme e delle tecniche è infatti intrinsecamente collegato al modo di intendere la specificità e la finalità del ragionamento giuridico.

Una domanda ulteriore – e subordinata alla prima – è se lo stile di pensiero del giurista sia uno unico o se esso cambi a seconda del soggetto che "usa" il diritto: il giudice, l'avvocato, lo

scienziato del diritto, il funzionario, il cittadino. Nel presente contributo ci si concentrerà sulla prima domanda e si riterrà che il ragionamento di questi diversi soggetti presenti caratteristiche comuni.

Il "pensare o ragionare da giuristi" non sarebbe cruciale se tale pensiero non si traducesse in atti rilevanti per la pratica giuridica. La domanda sulla specificità del ragionamento giuridico è, infatti, filosofico-giuridica e non psicologica. Nella prospettiva che si sta assumendo, il problema è quello della risoluzione dei casi concreti nell'ottica del partecipante alla pratica giuridica: l'avvocato nella consulenza al cliente, il giudice nella sentenza, il funzionario nell'applicazione del regolamento, il cittadino nel decidere di osservare la legge². Questo specifico punto di vista è quello che felicemente Herbert Hart ha indicato come il "punto di vista interno", senza il quale – peraltro – sarebbe impossibile comprendere il fenomeno giuridico³. È il punto di vista di chi usa la regola per guidare il proprio comportamento e come criterio di valutazione dell'altrui condotta.

2. Uno dei modi di affrontare la questione è indagare se il ragionamento giuridico sia da considerarsi artificiale o naturale, cioè se esso si distingue e in



che cosa dal ragionamento delle persone comuni. Anche se bisogna precisare cosa si intende per ragione naturale e per ragione artificiale – vi sono diverse letture di tale distinzione – la risposta a questa domanda sembra dover essere positiva. Ci si divide al momento di identificare i tratti di specificità. Una parte dei teorici sostiene che il carattere artificiale del ragionamento giuridico risiede nel fatto che esso implica un addestramento, una disciplina di ragionamento. Più approfonditamente, secondo Gerald Postema, il diritto è una pratica disciplinata di ragionamento con queste caratteristiche: è pragmatica perché usa il metodo del *problem-solving*; è contestualizzata; il ragionamento di tipo analogico è la sua principale tecnica; è consapevolmente una pratica non sistematica, ma piuttosto discorsiva, comune e condivisa. Alla luce di queste indicazioni – il contesto è quello del *common law* – il precedente è obbligatorio, non perché si appella ad una autorità, ma perché è il risultato di una pratica discorsiva e si inserisce nella logica della pratica⁴.

La parte più consistente degli studi sull'argomento, invece, si è soffermata soprattutto sull'idea secondo cui il ragionamento giuridico è "autoritativo": questo lo distinguerebbe dagli altri tipi di

ragionamento. Per ragionamento autoritativo si intende quello in cui è l'autorità a stabilire il corso di azione da seguire: in altre parole, la soluzione del conflitto che emerge dal caso concreto dipende da quello che il diritto esige. Non si tratta solo di sostenere che occorre usare l'argomento di autorità nella giustificazione di una decisione: ciò rappresenta solo un'implicazione del problema. L'idea portante di questo approccio è che chi decide secondo diritto non decide sulla base di ragioni autonome, personali, soggettive, ma sulla base di ragioni autoritative, e dunque – si dovrebbe dire – eteronome. L'operatore del diritto decide sulla base di ciò che è imposto, e – per questo – obbligatorio.

Su quest'ultima affermazione, sul suo reale significato e sulle sue implicazioni, è tuttavia importante riflettere. Sicuramente, essa mette al centro dell'attenzione non già il soggetto che pone il diritto, il Legislatore, alla cui preminenza nel sistema delle fonti corrisponde la tecnica argomentativa del ricorso all'autorità, ma piuttosto i vincoli posti dal diritto. Per comprendere il significato dell'autoritatività del diritto bisogna soffermarsi sui vincoli che scaturiscono dal diritto. Il ragionamento giuridico è artificiale allora in quanto si muove



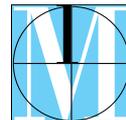
Il valore del precedente

entro certi vincoli che il ragionamento comune non ha. Autoritativo, dunque, significa vincolato. Bisogna però capire la natura di tali vincoli. Il ragionamento giuridico serve a rispondere alla domanda su quale azione si debba compiere, su quale sia la decisione corretta, la scelta giusta per il caso concreto, e risponde ricorrendo a ciò che è obbligatorio. Questo è il primo significato della tesi secondo cui il ragionamento dei giuristi è quello che è determinato dall'autorità del diritto.

La tesi però contiene altre premesse implicite. Che il ragionamento giuridico sia autoritativo per eccellenza, in fondo, si evince dal fatto che il ragionamento giuridico si riferisce alle norme, è un ragionamento su e con norme giuridiche. Il punto è che quando si insiste su questa caratteristica si vuole dire che gli argomenti che si possono usare nel ragionamento giuridico valgono "in quanto" promanano dall'autorità. Qui è possibile ravvisare il problema indicato nel titolo dell'intervento, l'antinomia tra autorità e ragioni. Il ragionamento giuridico è quello in cui si decide sulla base di ciò che è obbligatorio e basta. La questione decisiva allora è se seguire il precedente è obbligatorio, così come è obbligatorio seguire la legge.

3. Il punto di partenza di Joseph Raz in un bel libro sull'autorità del diritto è proprio quello della (apparente, a suo modo di vedere) opposizione tra autorità e ragioni⁵. Egli risolve questa antinomia con una trovata geniale, sostenendo cioè che anche l'autorità del diritto è in realtà una "ragione" per agire o per decidere in un certo modo. Così, chi decide sulla base di ciò che il diritto impone agisce sulla base di "ragioni", anche se di un tipo speciale. Raz distingue infatti le ragioni di primo ordine o tipo (che sono ragioni autonome, tutte quelle ragioni che si possono avere per agire: ragioni prudenziali, etiche, di utilità) e le ragioni di secondo ordine (le ragioni autoritative, cioè – nel senso spiegato – le ragioni eteronome, poste dal produttore del diritto). Le ragioni autoritative o di secondo ordine sono quelle ragioni in cui la volontà di qualcuno che io compia una certa azione è una ragione perché io compia tale azione. Queste ultime sono ragioni di un tipo speciale, sono cioè ragioni escludenti: hanno come caratteristica fondamentale quella di escludere le altre. Quando vi è una ragione giuridica, tutte le ragioni autonome che si possono avere per agire o per decidere in un determinato modo, non devono essere prese in considerazione. L'auto-

Il ragionamento giuridico, tra autorità e ragioni. Un approccio filosofico-giuridico al valore del precedente



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

rità del diritto è una ragione escludente, ma pur sempre una ragione perché si compia una certa azione. Così, secondo Raz, l'antinomia autorità-ragioni è superata.

Questa tesi è avvincente e suggestiva, ma solleva alcune perplessità. Prima di tutto è ancora lecito domandarsi se, ammesso che la ragione autoritativa sia una ragione per agire, sia perciò stesso eliminato il problema della antinomia tra autorità e ragioni. Questo problema è più chiaro se si pensa che solitamente con la qualificazione di autoritativo s'intende dire che la decisione giuridica è indipendente dal contenuto (*content-independent*). La ragione giuridica, cioè, è una ragione che poggia non sulla ragionevolezza di ciò che è imposto, ma sul fatto stesso del suo essere "posta". Autoritativa è la ragione che vale per volontà dell'autorità. Ma quest'affermazione, a sua volta, può significare più cose, per lo meno tre: che si tratta semplicemente di una ragione "intenzionale", cioè di qualcuno⁶; oppure che è ragionevole che uno decida al posto di tutti quando le possibili soluzioni sono tante⁷; oppure ancora che si tratta di una ragione imprescrutabile e insindacabile e, in ultima analisi, arbitraria.

Schauer per esempio sembra decisamente a favore dell'ultima

ipotesi, quando per spiegare il ragionamento per precedenti, sostiene che seguire il precedente per la sua ragionevolezza non è tipico del ragionamento giuridico. Addirittura egli afferma che l'uso "giuridico" del precedente si dà solo quando si seguono decisioni che, se non fosse perché sono precedenti, non sarebbero mai seguite⁸. È la fonte o lo statuto del precedente che gli conferisce forza, non il carattere convincente o l'idea che la decisione è stata corretta⁹. Più in generale, egli sostiene che il ragionamento giuridico è quello in cui si seguono modelli di azione che altrimenti sarebbero state rifiutate. Si potrebbe dire la stessa cosa della legge, in quanto autoritativa: il ragionamento giuridico è tale quando la legge determina una soluzione che, se non fosse perché la legge la impone, non sarebbe mai seguita¹⁰. La caratteristica più saliente del ragionamento giuridico sarebbe dunque che esso segue regole che portano a scegliere soluzioni che altrimenti non sarebbero state scelte, le soluzionii cioè – si potrebbe dire, forse forzando un po' la mano – peggiori. In questo senso, questo tipo di risposta rappresenta una lettura antinomica dei rapporti tra autorità e ragioni.

La tesi accettabile di Schauer è che il ragionamento giuridico è

Il valore del precedente



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il valore del precedente



un ragionamento “vincolato”. La sua tesi controversa è quella secondo cui il ragionamento giuridico è un ragionamento senza ragioni vere e proprie, se non quelle di secondo ordine, cioè quelle ragioni che consistono nella volontà di qualcuno che si compiano certe azioni. Ridotta all’osso, la tesi è che il diritto è, in ultima istanza, comando dell’autorità politica e sia obbligatorio in quanto tale.

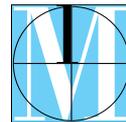
4. A questo punto si possono seguire diverse strade. Una è quella di indagare i rapporti tra autorità politica e diritto e se e come si possa pensare che quest’ultimo rappresenti un limite all’arbitrio della prima. In altri termini, bisogna valutare se la ragionevolezza dell’autorità condizioni in qualche misura il suo riconoscimento come tale. In un certo senso, questa verifica è quanto negli stati costituzionali di diritto giustifica l’esistenza del meccanismo del controllo di legittimità costituzionale: l’autorità non solo deve essere legittimata all’origine, attraverso certe procedure, ma anche nel suo esercizio. Una seconda strada è quella di confrontare queste ipotesi con la pratica giuridica e con il punto di vista degli operatori del diritto. Qui si seguirà la seconda.

Certamente, la tesi debole di Schauer – cioè che il ragiona-

mento giuridico è vincolato – è convincente e risponde bene alla comprensione che i giuristi hanno del ragionamento giuridico. Ma ciò contrasta con un principio rilevante anche in quei sistemi in cui seguire il precedente è obbligatorio: la logica del precedente vuole che le decisioni giuridiche siano certe e costanti nel tempo, ma anche che le cattive decisioni non si ripetano¹¹. Il carattere autoritativo del diritto – l’obbligatorietà del precedente nei sistemi di *common law* – è condizionato al suo proporre “buone soluzioni” per i casi concreti entro certi vincoli. Altrimenti, risulta difficile da spiegare un obbligo preciso dell’operatore del diritto, quello di motivare le proprie decisioni. Se il ragionamento giuridico è determinato dall’autorità del diritto, perché sarebbe necessario giustificare le decisioni? Basterebbe fare riferimento alla norma per restare dentro dei vincoli. Ed invece bisogna giustificare la pertinenza della norma (o del precedente) al caso concreto.

La risposta alla domanda sull’obbligo di motivazione è spesso trovata nella convinzione della arbitrarietà endemica dell’interpretazione, che alla fine inevitabilmente apre le maglie a elementi soggettivi e perfino irrazionali, introducendo elementi di incertezza. In questo

Il ragionamento giuridico, tra autorità e ragioni. Un approccio filosofico-giuridico al valore del precedente



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

senso, l'esigenza di motivazione delle decisioni è da intendere come un metodo di controllo da parte di una autorità superiore nei confronti di chi applica il diritto. L'esigenza della giustificazione cioè dipenderebbe da una certa teoria delle fonti¹². Al di là di ogni altra considerazione, questa lettura potrebbe avere senso solo laddove il sistema delle fonti è chiaro e inequivoco. Così purtroppo non è, se pensiamo alle intersezioni tra il diritto nazionale, delle autonomie, del diritto comunitario e il diritto internazionale nelle sue diverse forme¹³. Se il principio della motivazione deriva esclusivamente dalla dottrina delle fonti, bisognerebbe, allora, posta la problematicità del sistema delle fonti, rinunciare ad esso?

Inoltre, anche nei casi cosiddetti chiari (cioè quelli in cui il significato delle norme giuridiche è palese) si esige una giustificazione. Il giudice deve motivare sempre le sue decisioni. L'avvocato deve motivare le sue posizioni e le sue richieste. I dibattiti in aula non sono soltanto dibattiti sul diritto valido sulla base della verifica del *pedigree* delle norme in gioco. Inoltre, le norme possono dare origine a una pluralità di soluzioni. Sembra piuttosto convincente che i dibattiti in aula vertono sulla "migliore" decisione entro il

diritto valido e che la motivazione sia orientata a giustificare proprio che si tratti di quella migliore entro quei limiti¹⁴. È plausibile che la motivazione – nella sua funzione endo-processuale ed extra-processuale – serva a dare ragione della scelta migliore entro le circostanze del caso e secondo diritto.

L'idea intuitiva che un giurista, infatti, ha del ragionamento giuridico è che esso mira a rendere giustizia secondo diritto: *to do justice according to law*. L'espressione "secondo diritto" sta ad indicare che il ragionamento è vincolato dalle regole. Non si tratta già di scegliere tra tutte le soluzioni possibili in astratto, ma tra le soluzioni giuridiche, a confronto con la specificità del caso. È plausibile che il cittadino si aspetti che la giustificazione della decisione che lo riguarda sia mossa dalla ricerca della soluzione migliore del caso entro i limiti imposti dal diritto.

5. Usare espressioni come "scelta migliore", "buona soluzione" può risultare però troppo vago e perfino sospettoso: chi stabilisce che sia "buona" una soluzione? Sulla base di quali criteri? La riforma dell'art. 118 disp. att. c.p.c. propone un'indicazione interessante: un aspetto della soluzione migliore è che essa è coerente con le altre deci-

Il valore del precedente



Il valore del precedente

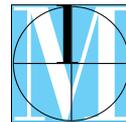
sioni della pratica giuridica. Le buone soluzioni cioè tendono ad essere costanti e uniformi nel tempo, e dovrebbero esserlo. Si tratta di un invito a garantire la certezza e la prevedibilità nell'applicazione del diritto. Una soluzione è "buona" quando resta nell'alveo delle altre soluzioni precedenti. Ciò dipende da un assunto e ha una implicazione: l'assunto è che vale il principio di non discriminazione o di giustizia formale per cui casi simili devono essere trattati in modo simile. In questo senso, la coerenza si congiunge con la correttezza di una soluzione, perché implica l'applicazione di un principio di giustizia. Il richiamo al precedente è fondato sulla ricerca di un valore, quello della certezza, che a sua volta è collegato al valore della giustizia: è infatti giusto che gli individui possano prevedere le conseguenze che deriveranno dalle proprie azioni in condizioni di eguaglianza, secondo un principio tipico dello stato diritto. La implicazione è che nel ragionamento giuridico diventa cruciale la giustificazione della somiglianza del caso presente con quello precedente – per seguire una linea argomentativa – oppure della differenza per discostarsene. Ancora una volta, un dato fondamentale del ragionamento è quello dell'attività argomentativa.

Alla luce di queste considerazioni emerge il valore della consistenza o coerenza degli atti giuridici tra di loro come caratteristica della pratica giuridica, non solo tra le diverse corti, ma anche nell'operato dello stesso giudice. La consistenza non è già un valore "logico" che si dà quando non vi sono antinomie tra le norme. La consistenza risponde a quella esigenza tipica di uno stato di diritto, che consiste nella uniformità nell'applicazione delle norme. La consistenza è dunque soprattutto un valore "pratico". La decisione consistente è una decisione sensata e questa è quella che non è in contrasto con le altre: sia perché si argomenta la somiglianza, sia perché si giustifica la differenza. Resta comunque essenziale l'estrinsecazione delle ragioni per una determinata scelta.

6. Tre brevi conclusioni

Applicare il diritto significa, come si diceva prima, fare giustizia secondo diritto. Talvolta però sorgono problemi perché i vincoli del diritto si ispirano a valori apparentemente diversi: quello della certezza e della prevedibilità, da un lato, e quello della giustizia, dall'altro¹⁵. Si è già visto come il valore della certezza è un aspetto di quello della giustizia, in quanto consiste nel riconoscere che gli individui hanno diritto

Il ragionamento giuridico, tra autorità e ragioni. Un approccio filosofico-giuridico al valore del precedente



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

a coltivare legittime aspettative e a conoscere le conseguenze delle proprie azioni. E tuttavia, pur essendo in qualche modo collegati, essi spesso entrano in conflitto e bisogna disporre di criteri per risolvere tali conflitti. La pratica giuridica sembra esigere che – a condizioni ordinarie – la certezza prevalga sulla giustizia. Ma non a tutti i costi. Vi sono situazioni in cui è necessario rinunciare alla certezza come coerenza delle decisioni e ciò avviene – in uno stato costituzionale di diritto –, soprattutto, quando sono violati i diritti fondamentali degli individui¹⁶. Una violazione intollerabile dei diritti fondamentali di qualcuno esige che la giustizia prevalga sulla certezza del diritto. Del resto, i teorici della *rule of law* avevano ben chiaro che tutte le prerogative di tale sistema vanno perseguite nella misura maggiore possibile¹⁷.

Anche in seguito alle riforme suindicate, che sostanzialmente consentono di motivare le decisioni richiamandosi ad un precedente, siamo lontani dal sostenere il principio secondo cui, con le dovute differenze, *what the House of Lords says is the Law*. Tuttavia, la prospettiva del ricorso al precedente riconosce una realtà importante: nella pratica giuridica, il legislatore è solo uno dei protagonisti. Non è diritto solo ciò che il legislatore ha

imposto con la legge, ma anche quello che le corti hanno determinato, il cosiddetto “diritto vivente”, il diritto come applicato e interpretato. Ciò non significa però che il giudice è più libero di decidere, ma al contrario che lo è di meno. I suoi vincoli sono aumentati, non diminuiti. Non è soltanto limitato dal legislatore, ma è limitato anche dall’esigenza di coerenza con le proprie decisioni e con le decisioni altrui, all’interno della pratica giuridica. Che poi la pratica giuridica sia da limitare ai confini dello Stato è un altro problema¹⁸.

Il precedente contribuisce alla certezza del diritto rendendo le decisioni stabili nel tempo, ma, d’altra parte, in virtù del principio della motivazione delle decisioni giudiziarie, esso poggia su ragioni argomentate e scrutinabili, che facilitano la trasparenza della decisione, ma che esigono anche la giustificazione della rilevanza per il caso in esame. Diversamente, invece, la legge non è chiamata a esibire le ragioni della propria emanazione. In ciò si può riconoscere una superiorità del precedente, che è capace di articolare autorità e ragioni come vincoli del ragionamento giuridico.

Il valore del precedente



Note

1. F. Schauer, *Thinking like a Lawyer. A New Introduction to Legal Reasoning*, Harvard University Press, Cambridge-London 2009.

2. Mentre – per esempio – l’approccio tradizionale (giusnaturalistico e giuspositivistico) è volto a individuare il diritto valido (nell’un caso il diritto posto e certo, nell’altro, il diritto posto a certe condizioni di giustizia).

3. Cfr. H.L.A. Hart, *Il concetto di diritto* (1961), a cura di M.A. Cattaneo, Einaudi, Torino 2002.

4. “[P]recedent is binding not because decided but because the result of a discourse practice”, G. Postema, *The Philosophy of Common Law*, in J. Coleman, S. Shapiro (eds.), *The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law*, Oxford University Press, Oxford 2002, p. 597.

5. J. Raz, *The Authority of Law*, Oxford University Press, Oxford 1979.

6. La ragione naturale si riferirebbe all’azione, mentre quella artificiale (content-independent) all’intenzione che qualcuno ha che io debba compiere una certa azione. Questo tipo di ragione si trova non solo nei comandi, ma anche nelle promesse, nei consigli, nelle richieste. La ragione *content-independent* consisterebbe nel fatto che chi comanda, chiede, promette si aspetta che il riconoscimento da parte del destinatario che è sua intenzione che si compia quell’azione sia la ragione per la quale questo agisce. Cfr. S. Sciaraffa, *On content-independent reasons: it’s not in the name*, in “Law and Philosophy”, 28, 2009, pp. 233-260.

7. Cfr. il concetto di autorità come sostituto dell’unanimità in contesti di pluralismo e come esigenza di coordinazione nell’opera di J. Finnis, *Legge naturale e diritti naturali* (1992), a cura di F. Viola, Giappichelli, Torino 1996, pp. 251-275.

8. Schauer, cit., p. 40.

9. “It is the precedent’s source or status that gives it force, not the soundness of its reasoning nor the belief of the instant court that its outcome was correct”. Ivi, p. 41.

10. In quest’occasione l’attenzione è posta sul precedente, ma anche come lettura della legge questa visione sembra ingiustificata. È plausibile che la legge renda obbligatoria una delle soluzioni ragionevoli possibili. Il problema sta nel fatto che le soluzioni ragionevoli sono plurali. Cfr. il saggio di J. Finnis, *Natural Law and Legal Reasoning*, in “Cleveland State Law Review”, 38, 1990, pp. 1-14, contro l’idea di una sola risposta corretta di R. Dworkin, *L’impero del diritto* (1986), a cura di L. Caracciolo, Il Saggiatore, Milano 1989.

11. N. Duxbury, *The Nature and Authority of Precedent*, Cambridge University Press, Cambridge 2008: “The value of the doctrine of precedent to the common law, we might say, is not simply that it ensures respect for past decisions but also that it ensures that bad decisions do not have to be repeated”, p. X.

12. Cfr. A. Halpin, *Reasoning with Law*, Hart Publishing, Oxford 2001, p. 34.

13. A. Pizzorusso, *È possibile parlare ancora di un sistema delle fonti?*, in Atti Convegno Università di Roma Tre, 27-28 novembre 2008, in pubblicazione.

14. L’idea del legislatore libero e senza vincoli risponde ad una certa ideologia, oggi in discussione negli stati costituzionali di diritto. Al legislatore non si chiede di motivare le sue decisioni, ma non v’è dubbio che le leggi motivate sono le migliori. Peraltro bisognerebbe vedere se la presenza della Costituzione non implichi che anche il legislatore debba motivare le sue decisioni.

15. Il primo è privilegiato dalle posizioni positivistiche e il secondo dalle concezioni giusnaturaliste.

16. Questo è il contenuto della formula di Radbruch: nel diritto solitamente prevale la certezza, a meno che l’ingiustizia raggiunga un limite intollerabile, indicato dai diritti fondamentali degli individui. Cfr. G. Radbruch, *Rechtsphilosophie*, Sechste Auflage, Köhler, Stuttgart 1963, pp. 347-357.

17. L.L. Fuller, *La moralità del diritto* (1964), a cura di A. Dal Brollo, Giuffrè, Milano 1986.

18. Cfr. l’intervento di S. Romano sull’uso dell’argomento della comparazione, in questo volume.





La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il valore del precedente

Il valore del precedente: un'analisi critica

Raimonda Tomasino*

*Giudice
del Tribunale
di Palermo

Tra i principi cardine di uno Stato di Diritto vi è la “certezza” del suo ordinamento giuridico.

Certezza che, in concreto, pur essendo la meta, non sempre è raggiungibile perché la norma, anche quella apparentemente più chiara e più semplice, è suscettibile di interpretazioni molteplici.

Questa tendenza, se da un lato costituisce la cura contro i rischi di un invecchiamento precoce del sistema normativo, dall'altra postula la necessità di spostare il momento della certezza dalla formulazione della legge alla sua interpretazione.

La “certezza”, quindi, è affidata anche all'opera del Giudice, oltre che a quella del Legislatore attraverso la produzione normativa.

Si potrebbe dire che la certezza è tanto più assicurata in quanto venga ad attuarsi la “*reductio ad unum*” dei precetti fondamentali che governano un dato settore.

È dunque compito fondamentale accanto alla funzione legislativa che istituzionalmente mira a realizzare tale “*reductio*”, è quello della giurisdizione quale precipua attività affidata ai Giudici di interpretazione ed applicazione delle leggi attraverso lo strumento tipico costituito dalle sentenze.

Nel nostro ordinamento vige il principio che la statuizione giudiziale determina un accerta-

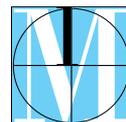
mento e una definizione della lite vincolante solo per i soggetti in causa, fissando nello specifico la regola, unica e non più modificabile una volta formatasi la “*res judicata*”, con efficacia limitata e dal punto di vista oggettivo, perché afferisce esclusivamente a quella data lite e non ad altre, e dal punto di vista soggettivo, giacché di essa non ci si può avvalere nei confronti di chi sia rimasto estraneo al processo.

In altri contesti invece, e in specie in quelli di Common Law, la sentenza crea “*ex sé*” diritto, perché la regola dettata dal Giudice nel caso singolo deve essere applicata in tutte le successive controversie aventi identico ambito oggettivo, ancorché le persone coinvolte siano diverse.

Accanto allo *statute law*, diritto scritto di natura legislativa, coesiste il *case law*, diritto non scritto contenuto nella casistica giudiziaria.

Si parla, infatti, di sistema di diritto a base casistica, ove il Giudice è obbligato ad avere riguardo a precedenti decisioni, che assumono dunque valore vincolante come norme di legge.

Nel rapporto tra le due fonti, i principi che formano il diritto giurisprudenziale hanno un autonomo fondamento rispetto alle leggi dello Stato; ed anche se in termini formali il diritto legislativo prevale sui precedenti, ciò



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati

Il valore del precedente

non intacca l'autonomia dell'attività giurisprudenziale.

Anche quando il Giudice si trova ad utilizzare una norma di carattere generale per la decisione del caso, la sua *ratio decidendi* non sarà mai la norma di legge in sé, bensì l'interpretazione che di essa ha dato il Giudice con riferimento ai fatti di causa.

L'ordinamento inglese è sempre caratterizzato dalla presenza di una parte del diritto avente formazione giudiziale, cioè prodotta mediante i precedenti, integrati se necessario con i precetti legislativi.

Il principio vigente negli ordinamenti di Common Law è che il diritto, dunque, è pacificamente creato pure dalle pronunce giudiziali, che sono dettate con riguardo alla singola controversia, ma che diventano esse stesse fonti generali ed astratte, vincolando tutti i Giudici che in futuro si troveranno a decidere fattispecie riconducibili a quella che ha dato origine alla formazione della regola.

Sicchè, secondo un sistema di circolarità, da una controversia concreta, depurata dai riferimenti alle circostanze peculiari del caso e ridotta a principio, nasce la regola di diritto astratta che poi si applicherà ad altre fattispecie concrete, dando luogo, così, al precedente vincolante. Peraltro, non esistono limiti temporali a

tale forza, con precedenti risalenti addirittura al 1700, sempre che la valutazione dell'identità del caso, affidata al Giudice, ne giustifichi l'applicazione; viceversa si formulerà un precedente nuovo.

In siffatti ordinamenti, pertanto, nella materia privatistica la legge convive con il precedente giudiziale vincolante.

Diversamente nel nostro ordinamento, ove all'elaborazione della regola astratta segue, mediante sentenza, la soluzione concreta, senza, però, alcuna circolarità; questo perché, concettualmente, il Giudice non ha il potere di creare regole di diritto.

La sentenza emessa non costituisce (mai) una regola vincolante – almeno in punto di diritto – al di fuori dello specifico singolo caso trattato.

E neppure i precedenti delle Sezioni Unite sono vincolanti in diritto, nel senso che non vi è alcun obbligo di legge, anche se, poi, lo sono nei termini di un "autorità in fatto".

Ciò accade perché le decisioni giudiziali non sono inserite nel sistema delle fonti in cui, appunto, non figura – né prima della promulgazione della Carta Costituzionale avvenuta nel 1948, nel sistema, quindi, delineato dall'art. 1 delle disposizioni preliminari al codice civile in vigore dal 1942, né dopo l'avvento della Costituzione – la giurisprudenza



Il valore del precedente

quale fonte del diritto, dovendosi fare ricorso nell'ipotesi di vuoti normativi al principio dell'analogia o ai principi generali dell'ordinamento giuridico (art. 12, comma 2°, delle preleggi).

Va detto, pure, muovendoci sempre sulle tracce dell'esperienza inglese, che la Suprema Corte enuncia principi di diritto.

La sentenza non è decisione di un "caso".

Il Giudice di civil law, pertanto, cerca nel precedente una statuizione dell'Autorità Superiore simile ad una preposizione normativa, in cui i fatti sono lasciati nell'ombra.

Diversamente dal Giudice common law il quale, come sopra detto anche quando si trova ad utilizzare una norma di carattere generale per la decisione del caso, la sua *ratio decidendi* non sarà mai la norma di legge in sé, bensì l'interpretazione che di essa ha dato il giudice con riferimento ai fatti di causa.

Di modo che, quello che secondo i sistemi di common law sarebbe degradato come semplice "dictum" è invece, di contro, da noi ben accolto, proprio perché avulso dai concreti fatti della causa.

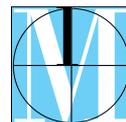
Si ha dunque una diversa concezione del diritto giurisprudenziale e, quindi, in ultima analisi, differente percezione della regola del precedente.

Quando da noi si parla di precedente giurisprudenziale ci si riferisce al valore della giurisprudenza come fonte – tra virgolette – di cognizione, ossia di conoscenza del diritto in sede di prassi applicativa (ai casi singoli), o al ruolo della giurisprudenza avente funzione complementare in via suppletiva o integrativa della fonte legislativa, non, tuttavia, al precedente come inteso nell'esperienza di common law.

Infatti, generalmente, si esclude che una singola sentenza abbia valore di precedente, mentre si tende a riconoscere valore ad una pluralità di decisioni relative a vari e diversi casi concreti che fanno applicazione di un medesimo principio di diritto.

In altre parole si parla di giurisprudenza "costante", o di "orientamento dominante" o "prevalente", ed è questo a costituire il punto di riferimento in termini di conferma autorevole nell'interpretazione di una norma, prescindendo, il più possibile, dai fatti di causa.

Focalizzando l'attenzione sul nostro sistema giuridico, deve, comunque, affermarsi, la funzione centrale e primaria che le sentenze svolgono contribuendo a creare regole di condotta attraverso l'attività interpretativa e poi applicativa delle disposizioni normative, che non può non



recare in sé un profilo creativo.

Il c.d. diritto vivente, promanante non dal legislatore ma dalle pronunce dei Giudici.

È oggi universalmente diffusa la consapevolezza che l'attività interpretativa della giurisprudenza racchiuda in sé ineliminabili momenti di creazione del diritto, espressioni, entrate nel linguaggio giuridico, "diritto vivente" e "diritto giurisprudenziale", concernono l'attività che il Giudice compie di creare la decisione e, quindi, il diritto del caso concreto, al contempo dando luogo, nel tempo, ad un diritto dei casi identici o analoghi, che non può essere appannaggio del Legislatore, a meno di non reputarlo capace di una improbabile oltre che impossibile monumentale opera analitica.

Ecco allora che il precedente, pur non vincolando, finisce per assumere un ruolo importante, se non decisivo.

Il Giudice crea regole nuove ricavandole dai principi, dilatando la portata di clausole generali o avallando prassi affermatesi.

Spesso vi è addirittura un'implicita delega del legislatore al Giudice, limitandosi il primo ad indicare le linee guida su cui dovrà muoversi la funzione concretizzatrice – creatrice della giurisprudenza.

A volte è il frutto di una scelta politicamente opportuna in

certi settori, come quello della bioetica o biodiritto che dir si voglia, ove le diverse emergenze poste in tempi ristretti dalla ricerca scientifica e dalle sue ricadute applicative, in cui un certo ritrovato che oggi potrebbe minacciare la salute domani potrebbe rappresentare un ottimo rimedio terapeutico, inducono alla riflessione della difficoltà di una periodica revisione delle scelte normative – che potrebbero essere superate dai rapidi sviluppi delle conoscenze e delle tecnologie – apparendo più conducente, invece, indirizzarsi al diritto derivato dall'analisi di casi concreti, più elastico nel sapersi adeguare all'evoluzione che la materia oggetto di regolazione impone.

Altre il Giudice agisce in antitesi allo stesso Legislatore che non sappia rinnovarsi alle mutate esigenze che emergono dalla società civile.

Certo ciò non avviene ponendosi in contrasto col comando normativo, ma muovendosi nell'esercizio dell'attività interpretativa, estendendola in quei campi che appaiono esclusi dalla probabile applicazione di una disciplina legislativa.

Si pensi al caso della responsabilità civile, dove la dicotomia danno patrimoniale – non patrimoniale è stata superata passando attraverso l'invenzione del



Il valore del precedente

danno biologico, ipotesi di responsabilità che quarant'anni fa nessuno avrebbe ipotizzato.

Nel suo lavoro il Giudice trova una guida e incontra un limite nella Costituzione, in particolare nella parte dedicata ai diritti fondamentali ispirati ai principi dello Stato di diritto, ai valori di uguaglianza e solidarietà, alle garanzie della giurisdizione e dei cittadini di fronte la legge.

Principi tutti che il Giudice deve seguire quando si pone la necessità di integrare l'ordine giuridico.

Le recenti riforme introdotte dalla legge del 4 luglio 2009 n. 69 in riferimento all'art. 118 delle disp. di att. al c.p.c., e segnatamente sulla stesura della motivazione – di cui ha già ampiamente parlato l'illustre Professore – ed ancor prima dal D. Lgs. n. 40 del 2 febbraio 2006 sul giudizio di legittimità – anche questo diffusamente analizzato dall'esimio collega – hanno portato all'attenzione del giurista, in modo sempre più cogente, il ruolo del precedente giurisprudenziale nel nostro ordinamento; destinato a suscitare sempre maggiore interesse per il particolare valore che deve attribuirsi, anche a seguito della introduzione dell'art. 360 bis c.p.c., ai "decisum" della Corte.

Un breve cenno all'art. 118

disp. att. al c.p.c., che involge la fase della decisione e, certamente, lo schema contenutistico della sentenza ordinaria.

Nel testo novellato s'introduce per la prima volta, codificandolo, il principio dell'utilizzo del precedente giurisprudenziale conforme il quale, soffermandoci "stricto sensu" solamente ai risvolti applicativi pratici dell'ambito di operatività della norma, costituisce, indubbiamente, il lodevole sforzo di accelerare o, se si vuole, semplificare, l'iter logico argomentativo della motivazione e soprattutto i tempi della sua stesura.

Nella odierna formulazione in altri termini viene recepita, legalizzandola in una disposizione di legge, la prassi, già attuata nella giurisprudenza, pure di legittimità, e positivamente disciplinata nel diritto societario (art. 16 D. L.vo n. 5 del 2003) e nel processo amministrativo (ult. comma dell'art. 26 della L. n. 1034 del 1971 sostituito dalla L. n. 205 del 2000), del ricorso alla tecnica di redazione della motivazione "per relationem", mediante riferimento ad atti decisori non riportati testualmente ma soltanto richiamati.

In tal modo, dunque, per ragioni di economia processuale, si evita la trascrizione nel corpo della motivazione di diffuse argomentazioni già contenute nel pre-



cedente, cui, invece, si fa rinvio.

Tuttavia, accanto a detto aspetto di ordine pratico – applicativo, la disposizione normativa in esame impone maggiore attenzione e riconsiderazione nel sistema giuridico unitariamente considerato, alla luce, in particolare, del nuovo giudizio in Cassazione.

Sicuramente, la nuova rimodulazione del procedimento innanzi il Supremo Giudice è stata da molti considerata come l'intervento avente uno dei maggiori impatti sistematici ed è stata letta come il riconoscimento, per via legislativa, del principio del precedente giudiziale nel nostro ordinamento.

Indubbiamente l'attività interpretativa, sia che la s'intenda in senso proprio, che come attività di creazione di nuovo diritto, assume significato particolarmente pregnante quando sia attività della Corte Suprema.

Tendenzialmente, non la singola decisione di un singolo giudice su un singolo litigio, ma fondamentale è l'avallo del vertice attraverso l'asestamento dei precedenti, nel senso di massa di decisioni analogamente orientate corroborate dal trascorrere di un certo lasso di tempo, tanto da accreditarne l'"opinio juris ac necessitatis"; soprattutto se si tratta di approvare e far proprie le attività dei giudici di merito, i

più vicini ai bisogni sociali e quindi i primi a doverli filtrare.

L'interpretazione della Corte, si sa, vincola senz'altro il giudice di rinvio, ma esercita pure un'efficacia di precedente su tutti i Giudici.

L'art. 65 dell'ordinamento giudiziario ha assegnato all'apice del nostro potere giurisdizionale il compito di assicurare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge".

La c.d. funzione nomofilattica della Corte, la quale si trova da tempo in uno stato di sofferenza per diverse ragioni, che possono ricondursi a due principali.

Perché è sempre in bilico tra il puro controllo di legittimità e la giustizia del caso concreto posta dal controllo della motivazione, art. 360 n. 5 c.p.c. specie nella nuova formulazione (si parla di fatto controverso e decisivo per il giudizio laddove prima di punto decisivo della controversia), tanto da parlarsi di Giudice di terza istanza.

Perché ha avuto un'esplosione vertiginosa dei ricorsi.

Pochi numeri per rendere l'idea.

Quando negli quaranta dello scorso secolo il legislatore decise di affidare alle Sezioni Unite la competenza in materia di giurisdizione, il numero complessivo di sentenze pronunciate, sia dalle sezioni semplici che unite, era di



La
Magistratura
Organo
della
Associazione
Nazionale
Magistrati



Il valore del precedente

qualche centinaio e vi era la convinzione che fossero “assai gravi e non frequenti” i casi in cui sarebbe stato necessario l'intervento delle S.U., ed addirittura eccezionali le ipotesi di pronuncia della stessa nei casi di contrasto tra le sezioni semplici, come è stato poi confermato dall'esperienza concreta.

“Istituto che ha avuto per il passato sporadica applicazione” (cfr. Mazzarella).

Negli anni '90 il numero complessivo di ricorsi si era attestato ad oltre 12.000 all'anno ed i casi decisi raggiungevano i 15.000.

Dieci anni dopo vi è stato un incremento di poco meno del 200%, i ricorsi sono saliti a ben oltre 28.000 e le sentenze a circa 24.000. Nel 2008 i ricorsi sono stati 30.406 e le pronunce ben 33.928.

Le sentenze rese a Sezioni Unite nel settore civile si attestano negli ultimi anni intorno a 1.500 (dati raccolti dalla Relazione inaugurale anno giudiziario 2009).

I troppi ricorsi ed i troppi giudici necessariamente chiamati a deciderli determinano, dunque, il fiorire di oscillazioni e contrasti nella giurisprudenza della Corte, con la conseguenza che essa non si pone, o si pone sempre meno, come fonte del diritto, ma, piuttosto, di confusione.

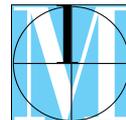
Testimonianza della profonda diversità della situazione attuale rispetto a quella in cui è stato disegnato il quadro delle competenze delle S.U., non più chiamate ad intervenire in casi “eccezionali”, ma in modo sempre più frequente ed ordinario, non riuscendo così ad assolvere alla funzione nomofilattica assegnatale.

Venendosi in questo modo a creare un circolo vizioso, giacché è ragionevole ritenere che la diffusione delle difformità (*recitius*: difficoltà) interpretative – che si accompagna al proliferare di una legislazione selvaggia – costituisca una delle cause, non secondarie, dell'affollamento avanti il Supremo Giudice di legittimità.

È in questo contesto che s'inserisce il nuovo approccio al tema del precedente nel nostro ordinamento.

E allora l'attenzione va al nuovo art. 374 c.p.c., frutto dell'intervento legislativo sul giudizio in Cassazione del 2006.

Recita il primo comma novellato: “...il ricorso può essere assegnato alle sezioni semplici se sulla questione di giurisdizione proposta si sono già pronunciate le sezioni unite”, mentre il terzo che “Se la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni unite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata,



la decisione del ricorso”.

Ecco che, nel nuovo assetto dei rapporti tra sezioni semplici e unite, a fronte di norme che annettono un particolare valore alle pronunce della Corte, ritorna la centralità del ruolo del precedente giudiziale.

Aperta la frontiera di un sistema di vincolo al precedente della Cassazione?

Il legislatore delegato nella formulazione dell'art. 374 c.p.c. ha eliminato il riferimento al “vincolo giuridico” della sezione semplice al precedente delle Sezioni Unite, che avrebbe posto non pochi problemi di costituzionalità con il precetto sancito dall'art. 101, comma 2°, della Costituzione, della soggezione del giudice soltanto alla legge.

Prima della riforma, le sezioni semplici si sono sempre ritenute libere di decidere in modo difforme rispetto alle precedenti sentenze delle S.U. in casi analoghi, anche se rese per dirimere orientamenti contrastanti delle sezioni semplici (si pensi al caso dell'accessione c.d. invertita adottato da Cass. sez. un. 1983 dal cui indirizzo si è volutamente discostata Cass. 1987).

Ed è sull'onda di questo quadro di riferimento che l'assemblea generale della Cassazione, chiamata ad esprimersi sul decreto legislativo attuativo della legge delega, ha proposto di

espungere la previsione espressa del vincolo, così che le sezioni semplici non sono tenute a pronunciare una sentenza di contenuto conforme, bensì hanno l'obbligo, di natura processuale (si sottolinea da alcuni), di rimettere, pronunciando un'ordinanza motivata, la decisione alle sezioni unite, in siffatto modo non dovendo uniformarsi alla precedente decisione delle S. U. ma semplicemente reinvestirle della questione, rimanendo così salva la loro autonomia, ma con la sola esigenza di conciliarla con quella delle S. U. quale Supremo Organo della nomofilachia.

Quindi, non vincolo delle sezioni semplici al precedente delle sezioni unite.

Anche se, si è detto, tale riformulazione del vincolo in senso negativo piuttosto che positivo (non obbligo positivamente sancito: non sono tenute a pronunciare una sentenza di contenuto conforme), ha natura meramente formale, in quanto in virtù del nuovo regime in ogni caso emerge che la sezione semplice non decide la causa ad essa assegnata se non condivide quanto statuito dalle sezioni unite, ossia ogniqualvolta intenda discostarsi dal principio di diritto dalla medesima enunciato.

Peraltro qualcuno ponendo in rilievo un problema quanto meno di incoerenza normativa rispetto



Il valore del precedente

ad un altro giudizio, quello penale, ove l'art. 618 c.p.p. dispone che in presenza, anche solo "in fieri", di un contrasto giurisprudenziale, la sezione della corte può rimettere il ricorso alle sezioni unite.

Viene quindi offerta una soluzione diversa ad una problematica identica: le sezioni penali hanno la facoltà e non l'obbligo di rimessione della causa alle S.U.

Così aprendo la breccia a censure di incostituzionalità con riferimento al principio di uguaglianza, art. 3.

Nell'art. 374 c.p.c. si parla poi di "principio di diritto" enunciato dalle Sezioni Unite, sicché ciò è stato posto in correlazione con la necessità di coordinarlo con l'art. 366 bis c.p.c. introdotto con la medesima riforma e ora soppresso dall'ultima novella, il quale imponeva al ricorrente, a pena di inammissibilità del mezzo di impugnazione, di concludere l'illustrazione dei motivi di ricorso con la formulazione di un quesito di diritto.

Ora il dibattito sul tema è destinato ad evolversi con la recentissima formulazione dell'art. 360 bis c.p.c. che ha posto il c.d. filtro di non ammissibilità del ricorso ove il provvedimento impugnato abbia risolto questioni di diritto in modo conforme rispetto a precedenti decisioni della Corte, e non offra elementi

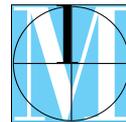
per mutare l'orientamento della stessa.

Simili interventi, a freddo, inducono a pensare ad un abbandono del pluralismo delle opinioni per una concezione burocratica dell'attività giurisdizionale.

Si potrebbe dire, invece, che si è di fronte ad un codificato giudizio di legittimità con funzione nomofilattica, essendo fuori discussione che il ruolo della Corte di Cassazione sia quello di attuare lo *jus constitutionis* piuttosto che lo *jus litigatoris* (Presidente Carbone).

E, d'altra parte, l'esaltazione della funzione nomofilattica appare sempre più importante in un contesto di proliferazione abnorme di leggi, spesso disorganiche e disancorate da un sistema unitariamente e coerentemente pensato. Come tale, quindi, generatore del massiccio espandersi del numero dei ricorsi e dell'esigenza, consequenziale, di fissare il principio di diritto come *regula juris* applicabile ai casi da decidere.

Peraltro, si è anche messo in evidenza come, nella nostra esperienza, il ruolo del precedente sia profondamente diverso rispetto alla common law, dove la "cultura" del precedente – che diventa dopo "autorità del precedente" – matura in un contesto del tutto differente e del diritto e del processo (la decisione del giudice è



tendenzialmente definitiva, un riflesso significativo consiste nel fatto che il diritto all'impugnazione dinanzi alle corti superiori è soggetto ad un'espressa autorizzazione: autorizzazione a proporre appello, che comporta una strettissima selezione dei casi giudicati dalle "House of Lords", che attua l'esigenza di concentrare la propria attenzione su un ristretto numero di casi che sollevano questioni giuridiche "di importanza pubblica generale").

Potrebbe dirsi che questi due sistemi si sono leggermente avvicinati, ma in modo superficiale, giacchè le recenti novelle non valgono a trasformare la Corte in qualcosa che non è e non potrebbe essere, per la diversa concezione di guardare, pensare ed applicare il diritto giurisprudenziale, che non è una giustizia della decisione del caso concreto.

Ecco perché il parlare di istituto ibrido, di ambiguità della situazione attuale, dovrebbe, invece, indurre, ad una riflessione in più, giacchè la Corte di cassazione non si avvia a diventare una "corte del precedente" (Taruffo) nel senso dei paesi di common law, quanto piuttosto sapiente punto di equilibrio e di snodo fra le diverse istanze ed emergenze che su questo tema si addensano.

Il principio di "certezza",



sicuramente garantito da una prassi ispirata allo *stare decisis*, deve essere, però, combinato ed armonizzato con quello della libertà di interpretazione di ogni Giudice tutte le volte in cui si ponga l'esigenza dello Sviluppo e del Progresso del Diritto in un dato momento o contesto sociale di riferimento.

Il carcere minorile e la rieducazione: le aspettative tradite

Maria De Luzenberger
Milnernsheim*

*Sostituto
Procuratore della
Repubblica presso
il Tribunale dei
Minori di Napoli

Nel 2009 due ragazzi stranieri si sono tolti la vita all'interno di carceri minorili: uno a Firenze ed uno a Bari.

Due storie di vita diverse contraddistinte però da due condizioni, quella dell'essere straniero e quella della detenzione, che le rende simili a tante altre.

Il ripetersi a breve distanza di tempo di questi atti di assoluta ed irrimediabile disperazione, costituisce un segnale inquietante che impone una riflessione sulla realtà degli istituti minorili: il suicidio, infatti, è un accadimento del tutto inconsueto in quel mondo, l'ultimo era stato nel lontano 2003.

Non sono però solo questi fatti eclatanti a destare preoccupazione quanto le molte segnalazioni di episodi più o meno gravi che indicano il progressivo e costante aumento, all'interno degli istituti minorili, di fenomeni e di autolesionismo e di violenza sia in danno di altri detenuti che in danno di agenti della polizia penitenziaria.

Tutto questo rende evidente la crescente sofferenza nei ragazzi detenuti e la situazione esplosiva che da un po' di tempo si sta vivendo all'interno degli istituti minorili, fatti che stanno riducendo progressivamente la distanza che tradizionalmente li separava da quelli per gli adulti.

E', quindi, importante dedica-

re qualche riflessione a questi segnali di disagio che provengono dal mondo dei giovani ristretti cercando di comprenderne le ragioni.

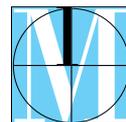
Certo non è questa la sede per effettuare un'approfondita analisi delle condizioni della detenzione dei minorenni, mi soffermerò, pertanto, solo su alcuni nodi che mi sembrano evidenti.

Gli istituti penitenziari minorili, così come quelli per i maggiorenni, hanno avuto negli ultimi anni problemi di sovraffollamento e carenze negli organici del personale e della polizia penitenziaria.

Questo, però, non è il riflesso di un incremento numerico del fenomeno della criminalità minorile: anche se negli ultimi anni è aumentata la percezione generale di insicurezza sociale e, quindi, in egual modo, quella legata alla devianza giovanile, l'analisi dei dati evidenzia che il numero delle denunce a carico dei minori non è aumentato.

Anche per quanto concerne gli arresti c'è stato un picco negli anni 2004-2005 ma ora, a partire dal 2006, sono in progressiva diminuzione.

Sono però molto cambiati, rispetto anche ad un passato non poi così lontano, i connotati dei fenomeni della devianza minorile ed è mutato, quindi, anche il



profilo dei minori che fanno ingresso in istituto.

Oggi si potrebbe dire, effettuando una grande generalizzazione, che l'utenza degli II.PP.MM. è divisa in due grandi categorie: una, in progressivo decremento numerico, costituita dai detenuti stranieri, provenienti da paesi extracomunitari o neocomunitari, che costituiscono circa il 41% dell'intera popolazione carceraria (il dato è riferito all'anno 2009), che si rendono autori di reati non gravi fra i quali, però, elevatissima è l'incidenza della recidiva.

L'altra categoria, in costante aumento, è costituita dai detenuti italiani autori di reati gravi o che appaiono in qualche modo inseriti in circuiti del crimine organizzato o, comunque, nella cultura che a quei circuiti appartiene.

In Campania, che è la realtà nella quale opero, si è evidenziata così la tendenza dei detenuti italiani a dividersi in gruppi che, in contrapposizione fra loro, agiscono secondo logiche di sopraffazione e dominio riproducendo divisioni e dinamiche proprie del mondo del crimine organizzato.

L'analisi dei dati evidenzia anche come negli ultimi anni, a fronte dell'indicata trasformazione nel mondo della devianza minorile, siano cambiate le risposte del sistema giudiziario: sono

aumentati, infatti, i minori ristretti in misura cautelare e quelli che scontano condanne definitive a pene detentive lunghe.

La trasformazione della popolazione carceraria ha quindi portato all'interno delle strutture problematiche nuove che, nell'attuale assetto e per il generale impoverimento delle risorse, non si è in grado di affrontare.

Alla luce di questa analisi i segnali di sofferenza negli istituti penali minorili non appaiono certo determinati da fattori contingenti o da particolari situazioni emergenziali: bisogna infatti prendere atto che essi sono il frutto di condizioni che tendono cronicizzarsi e che impongono una nuova modulazione degli interventi rieducativi o, come più spesso appare necessario, educativi.

La necessità di trovare nuove formule trattamentali, però, si scontra col dato obiettivo che i fondi pubblici destinati agli istituti sono sempre meno: molti dei laboratori e dei progetti attivi oggi nei penitenziari sopravvivono solo per la buona volontà del personale e di volontari e per aiuti economici che provengono da privati.

I tagli dei finanziamenti per la scuola, inoltre, non consentono che questa possa sempre essere organizzata in modo stabile in tutti i penitenziari e la frequenza



La giustizia e i minori

scolastica per alcuni dei minori costituisce non solo un diritto ma anche un obbligo.

Altro nodo centrale ed irrisolto è, poi, quello dei detenuti non italiani e mi riallaccio al punto di partenza della mia riflessione perché i due ragazzi suicidi erano appunto stranieri.

È, infatti, ovvio che la loro condizione sia aggravata dalle difficoltà legate alla diversità di lingua e di cultura e ciò, soprattutto, considerate le carenze di mediatori culturali.

Il problema per questi minorenni è, però, molto più ampio e riguarda più in generale la possibilità per loro di fruire e di avere accesso a tutti quegli istituti previsti dal diritto minorile che attenuano il rigore dell'intervento giudiziario conferendogli connotati di mitezza.

Mi riferisco non solo alle misure alternative alla detenzione prima e dopo la condanna ma anche a quegli istituti, come la messa alla prova, che consentono ai minori la fuoriuscita dal circuito penale.

L'intervento giudiziario per essere mite richiede infatti l'esistenza di una rete protettiva forte che si stringa intorno al minore e che lo sostenga nel suo percorso rieducativo.

Attualmente anello essenziale di questa rete, almeno per quanto riguarda la realtà meridionale

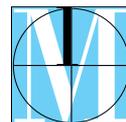
che più conosco, è costituito dalla famiglia: i servizi sociali, infatti, per la penuria di strumenti umani e materiali, non sono in condizione di fare fronte a situazioni nelle quali manchi o sia carente il contesto familiare dal quale il minore proviene e questo ovviamente rende la detenzione, di fatto, quasi sempre l'unica alternativa possibile per gli stranieri i cui genitori siano in posizione irregolare nel nostro paese.

So che a Milano si stanno sperimentando dei modi per consentire anche ai ragazzi stranieri di essere ammessi alla prova, ma si tratta di realtà isolate.

In questo quadro generale è, quindi, con evidenza, molto difficile attuare efficaci percorsi rieducativi e gli istituti penitenziari minorili tendono, purtroppo, sempre più, a diventare semplici luoghi di detenzione nei quali le istanze di difesa sociale trovano soddisfazione ma solo nell'immediato: se non si è in grado di lavorare per preparare il futuro dei singoli minori che si trovano a transitare negli istituti, infatti, non si può garantire in alcun modo l'effetto di prevenzione generale della pena con evidenti ricadute in termini di sicurezza.

Le risposte ai tanti problemi che ho evidenziato, ovviamente, dovrebbero essere molteplici.

Oltre al dato scontato che occorrerebbe destinare più risorse



se a tutti i sistemi educativi destinati ai minorenni e, quindi, anche agli istituti penitenziari che li accolgono, certamente sarebbe necessario affrontare anche un'organica revisione del sistema delle pene: in Italia il carcere ha ancora uno spazio eccessivo come risposta alla devianza dei minorenni e questo in totale violazione dei principi espressi in molte convenzioni internazionali ed in numerosi documenti delle istituzioni europee.

Il nostro ordinamento giuridico, in modo del tutto contraddittorio, prevede per i minorenni un sistema processuale e delle misure cautelari diversi da quelli previsti per i maggiorenni.

Si tratta di un complesso di norme assai moderne che vengono prese a modello all'estero ma che costituiscono un sistema incompleto.

Dopo la condanna, infatti, non c'è più distinzione fra minorenni ed adulti, le sanzioni sono le stesse e la regolamentazione della detenzione è la medesima.

Manca, infatti, un impianto di pene alternative che si ponga in logica continuità con quello delle misure cautelari e che permetta veramente di valutare la detenzione come *extrema ratio* da applicare solo per i reati più gravi o per casi di recidiva.

Manca, poi, anche un ordinamento penitenziario che discipli-

ni l'esecuzione della pena per i condannati minorenni.

La legge del 354/75, secondo quanto disposto dall'art. 79, avrebbe dovuto trovare un'applicazione solo temporanea nei confronti dei minorenni sino alla pubblicazione di una specifica normativa cosa, però, mai avvenuta.

Questa dimenticanza, segno della sciattezza legislativa che caratterizza tutto il diritto minorile, ha imposto alla Corte Costituzionale numerose declaratorie di illegittimità e costringe ad una perenne attività interpretativa costituzionalmente orientata i magistrati di sorveglianza.

Andando ancora più avanti ed oltrepassando probabilmente il confine di ciò che sarebbe possibile attuare in tempi brevi, occorrerebbe anche una revisione totale della politica penitenziaria per i minorenni: sarebbe bene passare infatti ad un sistema di carceri di dimensioni ridotte, con la forma di comunità educativa, con più educatori e strutture "semi-aperte".

Se non si decide di intervenire nel campo dell'esecuzione delle pene è evidente il rischio che l'intero sistema del diritto penale minorile naufraghi per l'implicita rinuncia alla funzione rieducativa della pena determinata dalle condizioni nelle quali essa oggi viene attuata.

ANM
ANM
ANM
ANM

Associazione
Nazionale
Magistrati