

L'ANM è l'associazione cui aderisce circa il 90% dei magistrati italiani. Tutela i valori costituzionali, l'indipendenza e l'autonomia della magistratura.

La relazione del presidente dell'ANM Rodolfo M. Sabelli

XXXII Congresso Nazionale ANM

Sommario:

1. *Introduzione e temi congressuali*
2. *Giustizia, economia, funzione e ruolo della magistratura nel sistema dei poteri – 2.1. Introduzione – 2.2. Il panorama costituzionale – 2.3. L'equilibrio fra i diritti – 2.4. L'equilibrio fra i poteri e l'indipendenza della magistratura*
3. *Il governo autonomo della magistratura – 3.1. La riforma del governo autonomo – 3.2. Il sistema disciplinare – 3.3. Formazione e valutazione del magistrato*
4. *L'organizzazione degli uffici e i carichi di lavoro – 4.1. Le risorse – 4.2. L'organizzazione – 4.3. Organizzazione e carichi di lavoro*
5. *Le riforme – 5.1. Diritto e processo civile – 5.2. Diritto e processo penale – 5.3. La giustizia minorile, il processo del lavoro*
6. *Il ruolo dell'Associazione Nazionale Magistrati*
7. *Conclusioni*

1. Introduzione e temi congressuali

Autorità, colleghe e colleghi, signore e signori. Desidero anzitutto rivolgere un ringraziamento deferente al Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, che ci onora con la Sua presenza.

I due anni trascorsi sono segnati da rilevanti novità. Si moltiplicano i disegni di riforma, in ogni ambito della giustizia. Muta la dinamica dei rapporti fra le istituzioni e fra queste e le componenti sociali e il ruolo dei corpi intermedi è messo in discussione. La tensione fra politica e magistratura, legata per anni a vicende giudiziarie individuali, ha finito con l'offrire di sé un'immagine drammatica ma, in realtà, semplificata. Oggi quei rapporti sono restituiti a una dinamica meno accesa nella forma ma più complessa. Ancora, la relazione fra giustizia ed economia si impone come argomento centrale di discussione.

Abbiamo scelto di muovere proprio dal rapporto fra giustizia ed economia, per affrontare poi il tema della qualità della giustizia, considerato sotto i tre aspetti del governo autonomo, dell'organizzazione e delle riforme.

2. Giustizia, economia, funzione e ruolo della magistratura nel sistema dei poteri

2.1. Introduzione

L'economia non è governata da regole naturali e immutabili ma è segnata piuttosto – come è stato autorevolmente detto – dai caratteri della artificialità, della giuridicità e della storicità. I temi

economici vanno dunque ricondotti all'alveo delle decisioni politiche, cioè delle scelte democratiche, che fondano la loro legittimità sui principi dell'ordinamento e trovano il loro corollario nei meccanismi di controllo anche giurisdizionale. Va dunque respinta l'idea strisciante che a minori garanzie e a minori controlli possa corrispondere una maggiore crescita, come se il problema consistesse nella regola e non piuttosto nella sua violazione.

L'approdo di una tale impostazione sarebbe la subordinazione della politica e della giurisdizione al potere economico, in una pericolosa prospettiva tecnocratica, sostanzialmente antipolitica.

Non solo gli interventi della magistratura nella materia finanziaria, societaria e fallimentare, in quella dei contratti, della responsabilità, dei rapporti di lavoro, della tutela ambientale e della sicurezza, ma qualsiasi provvedimento giudiziario può produrre effetti economici. Sono molte le ragioni per cui da anni con crescente prepotenza si è imposto il tema della tensione fra giustizia ed economia. Agli effetti della crisi si aggiungono: la crescente complessità del sistema giuridico, che vede proliferare e sovrapporsi le normative, interne e sovranazionali, da cui discende un'attività interpretativa percepita a volte come creativa e imprevedibile; le carenze della legislazione e spesso l'inerzia delle autorità amministrative, cause di quella che impropriamente viene definita supplenza dei giudici; la scarsa efficienza del sistema giudiziario; la rottura del rapporto territoriale fra un'economia globale e ordinamenti fortemente radicati entro i propri confini; la ricorrente e malcelata intolleranza ai controlli e la persistente ma errata convinzione che vi sia antinomia fra l'utile e il giusto. Di qui l'insofferenza verso iniziative giudiziarie talora bollate, da critici non sempre disinteressati, come autoreferenziali, lesive degli interessi economici o perfino espressione di ideologie radicali, quasi che la giustizia fosse parte di un sistema di poteri in conflitto e non invece mezzo garante della tutela dei diritti, della regolazione dei rapporti e della composizione delle liti.

2.2. Il panorama costituzionale

Se è chiara la definizione astratta dei confini tra politica, giustizia ed economia, è nel governo del caso concreto che si manifesta la tensione fra i rispettivi ambiti. Essa si fa drammatica quanto più alto è il grado dei diritti considerati: così nelle materie dell'inquinamento, della sicurezza nelle fabbriche, dei rapporti di lavoro, che hanno coinvolto il diritto alla salute, alla salubrità ambientale, all'occupazione, alla libertà d'iniziativa economica. Ormai si parla apertamente di costo dei diritti sociali, inteso come costo economico e come sacrificio imposto ad altri diritti confliggenti.

La tensione è maggiore quanto più grave si fa la condizione di crisi ma è proprio in tempi di crisi che diviene più pressante la necessità di tutelare i diritti sociali, quando la difficoltà della contingenza economica grava sui più deboli e più disagiati e finisce purtroppo con lo stimolare paure ed egoismi, piuttosto che rafforzare i vincoli di solidarietà.

Il riconoscimento di un diritto richiede che ne sia regolato l'esercizio, purché ciò non si risolva nella negazione del diritto medesimo: così la giurisprudenza della Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 1 del 1956. La Corte da un lato ha individuato un nucleo di valori primari, che informano di sé la struttura dello Stato – anzitutto quelli consacrati negli articoli 2 e 3 della Costituzione – dall'altro ha richiamato più volte i concetti di equilibrio, di temperamento e di integrazione reciproca (in tal senso, ad esempio, le sentenze n. 427 del 1995, n. 302 del 1996, n. 85 del 1998, n. 196 del 2004, fino alla recente sentenza n. 85 del 2013 sul c.d. decreto per l'Ilva), i quali non vanno confusi con un'ambigua nozione di "compatibilità".

Quanto più elevato è il rango di un diritto, tanto maggiore è la sua estensione. Con riguardo, in particolare, alla salute e alla salubrità dell'ambiente, fin dal 1990 la Corte ha osservato, con la sentenza n. 127, che *"il limite del costo eccessivo viene in causa soltanto"* quando sia stato rispettato il limite massimo di emissione inquinante e che comunque *"il fattore costo non viene in considerazione sotto nessun riguardo, quando si tratta di zone particolarmente inquinate o per specifiche esigenze di tutela ambientale"*. Sull'equilibrio fra libertà d'impresa e diritto alla salute la

Corte è tornata con la sentenza n. 250 del 2009, in cui, fra l'altro, ha richiamato il “*limite assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive*”.

Tali concetti sono il corollario che discende dai principi espressi negli artt. 32 e 41 della Costituzione: tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e prevalenza dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà, della dignità umana sulla libertà dell'iniziativa economica privata.

2.3. L'equilibrio fra i diritti

La giurisprudenza costituzionale indica dunque la soluzione del problema del conflitto fra diritti, secondo la regola del minore sacrificio possibile e della salvaguardia irrinunciabile di un nucleo fondamentale, radicato nell'art. 2 della Costituzione.

Compete anzitutto al legislatore operare le valutazioni generali, idonee a realizzare l'equilibrio fra le molteplici istanze, nel rispetto dei principi costituzionali e secondo i criteri di ragionevolezza suggeriti dal grado e dalla natura dei diritti coinvolti. Quanto più le regole saranno corrette e accurate, tanto meno la magistratura sarà chiamata a riempirne i vuoti o a chiarirne le incertezze e tanto meno il legislatore sarà indotto a intervenire con provvedimenti calibrati sugli effetti di atti giudiziari adottati in precedenza.

Perché l'equilibrio si realizzi in concreto, è poi necessario un forte senso di responsabilità delle autorità amministrative e degli operatori privati, ai quali spetta operare le scelte d'impresa. Essi condividono la responsabilità della tutela dei diritti, prima che il loro degrado renda inevitabile l'intervento giudiziario, nella sua funzione di rimedio, necessario ma tardivo, volto al ripristino della legalità violata.

Il magistrato, infine, è chiamato a intervenire in un ruolo che è spesso di ultima istanza: penso ai casi di inquinamento ambientale e di carenze nelle misure di sicurezza sul lavoro ma anche agli illeciti nel settore degli appalti. In tale compito, egli non fa opera di supplenza, non usurpa funzioni altrui, non definisce la politica economica. Egli deve offrire invece, insieme col rispetto della Costituzione e della legge, una solida cultura giuridica e la ponderazione e l'equilibrio delle proprie decisioni, nella consapevolezza degli effetti che ne derivano. Quando il caso lo impone, dovrà scegliere, fra i tanti strumenti ablatori e di intervento diretto nella realtà economica, quello che realizzi lo scopo di giustizia col minor sacrificio possibile dei diritti coinvolti, secondo le regole tracciate dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità.

Sono compiti sempre più gravosi, a fronte di un contesto socioeconomico in rapido divenire e di un sistema normativo di crescente complessità e spesso incoerente, anche a causa del sovrapporsi del piano sovranazionale a quello del diritto interno, con interventi delle Corti europee che giungono ai limiti dell'ibridazione fra cultura giuridica continentale e tratti mutuati dai sistemi di *common law*.

2.4. L'equilibrio fra i poteri e l'indipendenza della magistratura

Il tema della relazione fra giustizia ed economia si affianca a quelli del rapporto fra giurisdizione e politica e del ruolo della magistratura nel sistema dei poteri.

Sul primo aspetto, è ricorrente la polemica circa l'asserito fenomeno di “giuridicizzazione della politica”, che vuole esprimere il presunto, invadente potere delle Corti, che caratterizzerebbe l'attuale stagione storica. Tale polemica, però, troppo spesso ignora il tema della costituzionalizzazione dei diritti e quello conseguente delle relative garanzie ed elude la riflessione circa la qualità della legislazione e delle scelte politiche e amministrative e la loro effettiva

conformità ai fondamenti dell'ordinamento interno e sovranazionale.

Quanto alla magistratura, il principio di indipendenza e autonomia – che nessuno in astratto mette in discussione – costituisce uno dei cardini degli equilibri istituzionali, in quel complesso di controlli e tutele, nato quasi settant'anni fa dall'esperienza sofferta di una dittatura e ancora così attuale.

L'indipendenza, però, non si alimenta di ossequio formale ma di una cultura fondata sul rispetto. Essa non vive nel mondo astratto dei principi ma nelle norme che regolano lo stato giuridico dei magistrati, nella disciplina della loro responsabilità, civile e disciplinare, nel sistema del governo autonomo, nelle norme processuali, che definiscono ruolo e doveri nell'esercizio concreto della funzione giudiziaria.

Sono i temi sui quali oggi si sviluppano tensioni nuove o si riaccendono altre antiche e mai davvero sopite, che alimentano delegittimazione e sfiducia nel sistema giudiziario. E' il terreno sul quale sono state realizzate riforme relative al trattamento giuridico della magistratura, discutibili nel merito, nel metodo e nei tempi, che hanno preceduto perfino quelli delle riforme – tuttora irrealizzate – del processo e dell'organizzazione; sul quale è intervenuta la nuova legge sulla responsabilità civile, che appare condizionata da ragioni estranee alle finalità risarcitorie che le sono proprie; sul quale avanzano proposte di nuovi illeciti disciplinari, incoerenti con l'attuale sistema di fattispecie tipiche; sul quale si muovono disegni di riforma processuale che riflettono sulla responsabilità del magistrato le carenze dell'organizzazione e l'inadeguatezza delle regole. Tutti aspetti troppo delicati, perché siano fatti materia di scontro e oggetto di riforme affrettate.

3. Il governo autonomo della magistratura

3.1. La riforma del governo autonomo

Se i principi di indipendenza e di autonomia della magistratura sono fulcro della nostra democrazia, va riaffermata la centralità del sistema fondato sul Consiglio Superiore, che si impone come modello in Europa e costituisce presidio irrinunciabile di una giurisdizione davvero imparziale.

La difesa del governo autonomo, come delineato dalla Costituzione, non vuol dire che la sua organizzazione sia immune da difetti e non siano necessarie correzioni. Ad esempio, occorre interrogarsi sull'adeguatezza dell'attuale legge elettorale, incoerente con quella vigente per i Consigli Giudiziari, sull'insufficienza del numero dei componenti del Consiglio, causa di ritardi e difficoltà, e sull'opportunità di una diversa regolazione del rapporto fra Consiglio Superiore e Consigli giudiziari, che miri alla valorizzazione del ruolo di questi ultimi, anche mediante il trasferimento ad essi di specifiche funzioni.

3.2. Il sistema disciplinare

Quanto alla giustizia disciplinare, vanno preservati il principio di tassatività delle fattispecie e l'autonomia dell'organo disciplinare. Esprimiamo dunque ferma contrarietà a quei progetti che vorrebbero alterare la natura e la composizione del collegio giudicante, nel giudizio di primo grado e in quello di legittimità, e a sottrarlo al circuito del governo autonomo, salva la riflessione in corso circa l'opportunità di una più netta distinzione tra funzione disciplinare e funzioni di amministrazione. Uguale contrarietà esprimiamo verso quelle proposte che puntano a introdurre nuovi illeciti, di formulazione incerta e generica – mi riferisco al disegno di legge che vorrebbe sanzionare ogni comportamento tale da rivelare assenza di obiettività anche sotto il solo aspetto dell'apparenza – o a realizzare una pretesa maggiore rigidità in tema di iscrizioni nel registro delle notizie di reato, non in linea con la giurisprudenza disciplinare di legittimità e foriera di indebiti automatismi.

Va invece avviata una riflessione sulla necessità di meglio definire talune fattispecie e introdurre cause specifiche di giustificazione, ad esempio in tema di condotte negligenti, affinché il rigore non si traduca in incertezze e rigidità interpretative, che finiscano col turbare la serenità del magistrato e col sanzionare condotte provocate non da negligenza ma dall'entità dei carichi e dal degrado delle condizioni di lavoro. Va introdotta, per le sanzioni più lievi, la riabilitazione, affinché l'illecito disciplinare non si trasformi in una condanna con effetti permanenti, più gravi della stessa sanzione. Ancora, vanno adeguate le regole del procedimento, nelle parti in cui esse determinano un'ingiusta compressione delle garanzie dell'incolpato, secondo tratti tipici di un modello ancora di stampo inquisitorio.

Siamo convinti che l'esercizio corretto della giustizia disciplinare sia presidio essenziale, a tutela della fiducia riposta nella funzione giudiziaria e della sua credibilità e non vogliamo indulgere a cedimenti corporativi. Dunque, massima attenzione deve essere dedicata a quei comportamenti che ledono gravemente l'etica del magistrato, verso i quali si impone un intervento sollecito e severo.

Sarebbe invece illusorio e dannoso credere che l'efficienza del sistema possa essere raggiunta per la facile via di imporre precetti impossibili e obiettivi irrealizzabili, in un procedere di iper-responsabilizzazione riferita più agli aspetti formali del lavoro giudiziario che al fine di rendere giustizia. Ciò evoca il modello di un magistrato burocrate e si unisce alla pretesa che qualità e durata ragionevole del processo possano ottenersi obbligando per legge alla brevità e non piuttosto adeguando le regole processuali, sviluppando un'innovazione che sia di ausilio al magistrato, rafforzando le risorse e puntando su una matura cultura dell'organizzazione.

3.3. Formazione e valutazione del magistrato

L'esercizio equilibrato della funzione disciplinare, la formazione del magistrato affidata alla Scuola, la verifica della sua professionalità, la scelta di dirigenti all'altezza dei loro doveri, sono compiti gravidi di responsabilità, perché da essi dipende la fiducia nella giurisdizione, quale funzione di garanzia, fiducia oggi troppo spesso messa in discussione.

Da un lato, vanno riconosciuti i progressi fatti con l'abbandono di una carriera fondata sulla regola dell'anzianità senza demerito e col rifiuto delle cattive prassi di giudizi sempre elogiativi e uniformi. Dall'altro, non possiamo nasconderci i difetti che l'esperienza di questi anni ha rivelato. La nuova circolare sulla dirigenza è il risultato di uno sforzo teso a realizzare l'equilibrio fra una più precisa definizione dei criteri di scelta dei dirigenti e l'esercizio di una corretta discrezionalità. La prossima copertura di centinaia di incarichi direttivi e semidirettivi sarà l'occasione per verificare se quel tentativo possa dirsi riuscito. Le buone regole ma soprattutto l'etica e l'autonomia che devono reggere la delicata funzione del Consiglio Superiore sono la formula per dissipare la sfiducia, le accuse di scarsa trasparenza e ogni deriva di logiche lottizzatorie, a difesa della credibilità del sistema.

A tal fine, vanno richiamati il ruolo e le responsabilità delle correnti e dei gruppi associativi. In essi ci riconosciamo quando offrono occasione di proficuo confronto sui valori e sui principi generali che sostengono l'esercizio del governo autonomo. Vanno respinte ed estirpate invece le degenerazioni correntizie ed ogni tentazione di chiusura corporativa, che provocherebbero un pericoloso ripiegamento verso forme di gestione clientelare, offrirebbero argomento e stimolo a proposte di destrutturazione dell'attuale sistema di governo autonomo e scaverebbero un solco profondo tra l'attività associativa e i colleghi, diffidenti verso logiche di appartenenza, avvertite come logiche di potere.

Un'ultima considerazione desidero dedicare al rapporto tra funzione giudiziaria e attività politica. L'accresciuta sensibilità del tema relativo al diretto coinvolgimento del magistrato in tale attività

impone di procedere a una sollecita approvazione di nuove norme, che disciplinino le modalità di rientro nei ruoli della magistratura e limitino l'assunzione di responsabilità politiche in sede locale, recependo le indicazioni già contenute al riguardo nel nostro codice etico.

4. L'organizzazione degli uffici e i carichi di lavoro

4.1. Le risorse

Preliminare a ogni riforma delle regole del processo è disporre di una buona organizzazione, la cui responsabilità, in base alla Costituzione, grava anzitutto sul Ministro della Giustizia. Quanto alle risorse, il blocco delle nuove assunzioni, che dura ormai da molti anni, sta provocando una situazione non più sostenibile di gravi carenze negli organici del personale di cancelleria, che toccano punte del 70% di scopertura effettiva. Ciò determina disfunzioni intollerabili nell'attività di ufficio e di udienza, destinate ad aumentare per effetto dei maggiori adempimenti previsti dalle riforme. L'afflusso di nuove unità per mezzo della mobilità costituisce una parziale soluzione-tampone. Noi chiediamo con forza che, dopo diciotto anni, si proceda finalmente al bando di nuovi concorsi, per l'assunzione di giovani, specificamente formati per le funzioni di cancelleria. L'impegno economico non sarà un costo ma un investimento, in un settore strategico per il nostro Paese. Inoltre, va promossa la riqualificazione del personale, per soddisfare le legittime attese di chi è chiamato a un impegno crescente, anche in vista del processo di innovazione.

Alle attuali scoperture nel ruolo organico della magistratura, che a breve si aggraveranno per effetto della riduzione dell'età pensionabile, è necessario fare fronte col bando urgente di nuovi concorsi ordinari.

Occorre procedere alla revisione della distribuzione sul territorio della pianta organica dei magistrati e del personale amministrativo e vanno dotati di risorse adeguate i Tribunali e gli Uffici di sorveglianza, gravati da nuove responsabilità.

Ancora si attende l'approvazione della riforma organica della magistratura onoraria, mentre l'ufficio del processo, realizzato sulla carta con il DL n. 90/2014, ci auguriamo che possa diventare a breve una realtà operativa, di concreto ausilio all'attività giudiziaria, una volta rafforzato con nuovo personale e con mezzi ad esso destinati: un primo segnale in tal senso si coglie negli interventi recentemente annunciati dal Ministro della Giustizia.

Servono maggiori investimenti nel processo di innovazione, che rivela criticità nel settore civile e stenta a decollare in quello penale.

Infine, massima cura dovrà essere prestata dal Ministero della Giustizia, affinché il nuovo regime previsto per la manutenzione degli uffici giudiziari non determini lo scadimento dei luoghi di lavoro e delle condizioni di sicurezza, i cui limiti sono stati resi drammaticamente evidenti dai tragici fatti del tribunale di Milano: a Fernando Ciampi, a Lorenzo Claris Appiani e a Giorgio Erba va ancora il ricordo commosso di tutti noi.

4.2. L'organizzazione

Il corretto impiego delle risorse è responsabilità dei nostri dirigenti, che sono chiamati a elaborare buone prassi e moduli organizzativi efficaci e vigilare sul loro rispetto. Nella materia penale, ai criteri di priorità previsti dall'art. 132 bis disp. att. c.p.p. deve accompagnarsi una gestione dei procedimenti che eviti l'arbitrio della casualità, in applicazione del principio, che consideriamo irrinunciabile, di obbligatorietà dell'azione penale. Nella materia civile, occorre realizzare dei corretti programmi di gestione, secondo la procedura partecipata dettata dall'art. 37 DL n. 98/2011, che prevedano, fra l'altro, la sollecita definizione delle cause di anzianità maggiore.

Un'attenzione particolare va rivolta al delicato aspetto dell'affidamento di incarichi di consulenza, di curatela e di gestione dei beni in sequestro e della liquidazione dei relativi compensi, secondo criteri di piena trasparenza. La sola ipotesi che possano essere realizzate condotte men che corrette è fonte di sconcerto e di grave turbamento nell'opinione pubblica e tra i magistrati, foriera di danni incalcolabili.

Quanto all'organizzazione interna degli uffici, l'esigenza di uno svolgersi ordinato della loro attività non può risolversi nella perdita dell'essenza della magistratura italiana: il suo carattere orizzontale e paritario, espresso dal principio costituzionale per cui i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni. E' un principio che vale anche per i magistrati del pubblico ministero, sia pure con le peculiarità della funzione requirente. E' innegabile che la riforma del 2006 abbia accentuato il carattere gerarchico degli uffici di Procura; è una tendenza che sembra oggi consolidarsi anche con riguardo al rapporto tra Procura della Repubblica e Procura Generale, con l'estensione del potere di avocazione, previsto dal disegno di riforma del processo penale. Peraltro, a fronte del paventato riemergere di vecchi schemi culturali che avevano offerto pessima prova, va disegnato un modello organizzativo che, attraverso la definizione di stringenti regole interne, realizzi un corretto equilibrio fra poteri e responsabilità del dirigente e sia rispettoso dell'autonomia e della dignità dei magistrati.

4.3. Organizzazione e carichi di lavoro

I dati comparativi sulla produttività media dei nostri uffici, ricavati da ben noti studi europei, valgono a dissipare il dubbio che le disfunzioni del sistema giustizia possano dipendere dall'impegno della magistratura, giunta ai limiti delle proprie possibilità.

L'origine di quelle disfunzioni va individuata piuttosto nell'entità dei carichi di lavoro, fra i più alti in Europa e sproporzionati rispetto alle capacità di assorbimento degli uffici. Il tema dei carichi, peraltro, non può essere affrontato solo in termini quantitativi, con obiettivi di mera deflazione, secondo un'impostazione di taglio aziendalistico oggi di moda, che finirebbe col trascurare l'essenza della giustizia. Riduzione delle pendenze e durata ragionevole dei processi non sono obiettivi in sé, da perseguire costi quel che costi, ma precondizioni di una giustizia efficace, da realizzare attraverso le buone regole e un'organizzazione adeguata, che preveda la corretta gestione e la concreta sostenibilità dei carichi, affinché siano assicurate da un lato la qualità del servizio che rendiamo ai cittadini, dall'altro la serenità del magistrato.

5. Le riforme

Il miglioramento della qualità della giustizia non può venire da formule miracolose ma da una pluralità di interventi coerenti e coraggiosi, che vincano le resistenze conservatrici. Noi chiediamo le buone riforme, anche se esse propongono sfide e richiedono impegno. Aggiungo che, con senso di realismo, quando un progetto riformatore finalmente si avvia, si potrebbe anche accettare l'imperfezione dei primi risultati, purché la via percorsa fosse quella giusta e il cammino intrapreso fosse sorretto dalla volontà, dal coraggio e dalla coerenza delle idee.

Il diffuso senso di insicurezza e di sfiducia nelle istituzioni, gli effetti della crisi economica, le esigenze di un'economia ormai planetaria rendono indifferibili le riforme dirette a restituire alla giustizia la sua efficacia. Non è questa l'occasione per indugiare nell'analisi dei disegni di legge, già approvati o in corso di esame. Mi limiterò quindi a osservazioni di carattere generale, soffermandomi su taluno dei temi di rilievo maggiore e facendo rinvio, per il resto, al contributo di pensiero che la nostra Associazione ha offerto in questi anni.

5.1. Diritto e processo civile

Nel settore civile, la novità principale è costituita dal processo telematico. L'innovazione è una scelta obbligata, che deve mirare a realizzare non già un risparmio di risorse e di costi – che ne sarà piuttosto un effetto – ma un sistema più efficiente e più moderno. Le nuove tecnologie devono dunque produrre non un aggravio bensì un miglioramento del lavoro per magistrati, avvocati e

personale di cancelleria. Difficoltà e resistenze sono forse inevitabili ma sarebbe ingiusto attribuire semplicemente a pregiudizio culturale o a una sorta di moderno luddismo le critiche rivolte al frettoloso e generalizzato abbandono del fascicolo tradizionale. Purtroppo, l'avvio del processo di innovazione non è stato sostenuto da una programmazione pienamente adeguata e tempestiva. E' necessario dunque prevedere tempi più gradualisti ed è urgente risolvere i persistenti problemi tecnici (caratteristiche delle macchine e qualità dei programmi, affidabilità della rete e dell'assistenza), curare la formazione dei magistrati e del personale, rafforzare gli organici di tecnici e cancellieri, adeguare le regole del processo al nuovo mezzo, introdurre format obbligatori, calibrati sulle caratteristiche dello strumento informatico per struttura e concisione degli atti, in applicazione del principio di sinteticità.

Quanto ai nuovi istituti della mediazione obbligatoria, della negoziazione assistita e dell'arbitrato su richiesta congiunta, essi dovrebbero tendere non alla creazione di strumenti in competizione con la giurisdizione né tantomeno a una deflazione liquidatoria prodotta a prezzo di nuovi ostacoli e costi maggiori ma ad una selezione virtuosa delle liti, realizzata attraverso l'impegno qualificato del professionista. Solo il tempo potrà dire se l'annunciata contrazione delle pendenze sia davvero l'effetto positivo della riforma.

Infine, si è posta mano al processo civile, con un disegno di legge delega che abbraccia numerosi aspetti della materia. Nel fare rinvio al parere che abbiamo già presentato alla Commissione Giustizia della Camera, mi limito in questa sede a esprimere apprezzamento per l'abbandono della decretazione d'urgenza e per la scelta dello strumento della legge delega, che consentirà di procedere a interventi organici di riforma, benché la natura ancora generica dell'articolato non consenta di esprimere una valutazione approfondita e definitiva.

Quanto al diritto sostanziale, le persistenti lacune legislative in materie delicate quali i rapporti di convivenza e il fine vita, oggetto di casi giudiziari anche drammatici, vedono il giudice affrontare ancora, da anni, un impegno difficile e solitario, a fronte di una richiesta di giustizia che viene da una società in continua evoluzione.

5.2. Diritto e processo penale

Nella materia penale, non è agevole cogliere un'idea coerente in disegni di riforma che appaiono disorganici e troppo timidi.

Un maturo sistema penale dovrebbe mirare anzitutto a realizzare il principio della durata ragionevole del processo, a recuperare l'efficacia del dibattimento, a restituire alle impugnazioni la loro funzione esclusiva di approfondimento e di verifica e a rendere pienamente alla Cassazione il suo ruolo di giudice della legittimità e la sua preziosa funzione di nomofilachia. Dunque, alle insicurezze espresse dal corpo sociale si deve rispondere col rafforzamento del processo e con la realizzazione del principio di certezza della pena, che non consiste nella cieca reazione retributiva ma in una risposta penale efficace e rapida che conduca, attraverso il giusto processo, all'applicazione di una sanzione rispettosa dei valori espressi nell'art. 27 della Costituzione.

Di fronte al persistere di gravi fenomeni criminali, occorre restituire efficienza al sistema, per ricostruire la fiducia nel sistema. Ciò costituisce condizione indispensabile perché possa avviarsi senza esitazioni la revisione dell'apparato sanzionatorio, che limiti il ricorso alla reclusione ai casi più gravi e valorizzi le sanzioni non carcerarie (spesso più efficaci rispetto alla minaccia imbecille di una detenzione inapplicata o tardiva), e siano promosse la giustizia riparativa, la depenalizzazione e la funzione rieducativa della pena, con la riforma dell'ordinamento penitenziario.

La via intrapresa, purtroppo, va in altra direzione.

Il disegno di legge tralascia alcuni dei temi più critici del processo. Ad esempio, esso ignora la fase dibattimentale, la quale, oggi, anziché realizzare i principi del contraddittorio e dell'oralità, finisce troppo spesso con l'estenuarsi in un contraddittorio ridotto al proprio simulacro. Non affronta le cause della frequente e defatigante rinnovazione dei giudizi né interviene sulla proliferazione di avvisi e formalismi di ogni genere, in un sistema che appare non più garantista ma più barocco. Il disegno di legge prevede sì alcune migliorie, ma si tratta per lo più del rimedio a situazioni

circoscritte, piuttosto che della soluzione sistematica dei mali del processo. Al contrario, alcune innovazioni potrebbero perfino creare disfunzioni ulteriori. Fra queste, la riduzione dei poteri di integrazione probatoria del giudice per l'udienza preliminare e l'imposizione di nuovi termini all'esercizio dell'azione penale, incompatibili con la realtà delle indagini e dell'organizzazione degli uffici.

Invece, si dovrebbe concentrare il contraddittorio sui temi di prova controversi, valorizzando la ripristinata relazione introduttiva. Va introdotto un meccanismo di decisione anticipata sulle questioni di nullità e di competenza, accompagnato da termini più rigorosi per la loro eccezione. La rinnovazione dell'istruttoria per il caso di diversità del giudice andrebbe disciplinata in forma più aderente alle necessità realmente imposte dal principio di oralità. Va prevista la domiciliazione necessaria dell'imputato presso il difensore di fiducia, per non vanificare i benefici della notifica telematica. Il ruolo della Cassazione andrebbe definito in misura più rigida, sull'esempio dell'esperienza europea. Sono solo alcuni esempi.

Quanto al tema della prescrizione, è deludente il disegno in esame al Senato, che si limita timidamente a prevedere un aumento dei termini per le fasi di appello e cassazione, senza affrontare l'esigenza di una riforma strutturale dell'istituto, che ponga rimedio ai guasti prodotti dalla legge del dicembre 2005 e accolga i richiami che da tempo giungono dall'Europa, fino alla recente sentenza della Corte dell'Unione sulle frodi IVA.

Per contro, vanno apprezzate le riforme della tenuità del fatto e della messa alla prova, la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari e la riduzione del sovraffollamento delle carceri. Tali interventi, però, sono contraddetti dal mancato esercizio della delega concessa in materia di pene detentive non carcerarie (art. 1 della legge n. 67/2014) e dal previsto aumento delle sanzioni per taluni reati comuni, che sembrano più il cedimento a generiche istanze securitarie e a superficiali appetiti giustizialisti che scelte operate in un disegno consapevole di rafforzamento dell'intervento penale.

A fronte di tale severità, è incoerente la timidezza mostrata finora nella disciplina dei mezzi di contrasto al fenomeno della corruzione, secondo le linee indicate dalle convenzioni alle quali l'Italia ha aderito: condotte che spesso si uniscono a fenomeni di criminalità organizzata e per mezzo delle quali realtà mafiose si insinuano nel tessuto della pubblica amministrazione impongono maggiore determinazione e richiedono più penetranti strumenti di indagine e di prova. Concussione, traffico di influenze, corruzione privata, ancora attendono una sistemazione definitiva, adeguata alle caratteristiche e alla gravità di tali condotte. Se vanno salutate con favore l'introduzione del delitto di autoriciclaggio e la riforma della falsità in bilancio, tuttavia le nuove norme presentano limiti tecnici, che le prime applicazioni giurisprudenziali cominciano a rivelare.

Inoltre, l'attenzione è spesso concentrata con troppa enfasi su temi, anche rilevanti, ma settoriali: si veda, ad esempio, la questione delle intercettazioni. Se è inaccettabile una loro diffusione incontrollata, quando manchi ogni apprezzabile interesse alla pubblicazione, il disegno di riforma si sostanzia però in una delega che, per la sua genericità, si presta ad un ampio ventaglio di soluzioni. Peraltro, la riflessione circa i limiti alla diffusione delle conversazioni ha finora eluso alcuni dei problemi più delicati, legati alla natura e ai limiti dell'interesse tutelato, riferito, nel disegno di legge delega, alla categoria della riservatezza. Dunque, cosa e perché è giusto tutelare? Può ritenersi legittima, alla luce del diritto all'informazione, la diffusione di conversazioni che, ancorché non direttamente rilevanti nel procedimento in cui sono state occasionalmente captate, rivestano però un elevato interesse pubblico sul piano, ad esempio, delle responsabilità contabili o di quelle politiche o dell'etica sottostante a un'attività imprenditoriale o finanziaria di portata nazionale? Il disegno di legge delega pare propendere per la soluzione negativa ma la tensione finirà col ribaltarsi sui dettagli del decreto legislativo, con l'effetto di sottrarre al legislatore ordinario una approfondita riflessione preventiva su aspetti così delicati.

Il tema delle intercettazioni, peraltro, ha finito con l'assumere una centralità che, oltre a nuocere alla serenità della riflessione, risulta perfino maggiore dell'attenzione dedicata ai problemi strutturali del processo e a fenomeni criminali endemici. Senza volere indulgere a facile enfasi, non posso tuttavia

non sottolineare la gravità di una criminalità organizzata diffusa ormai in ogni ambito e le forme di pesante devianza infiltrate nel settore pubblico e in quello dell'economia.

Sul tema del rapporto fra giustizia e comunicazione, di cui la questione della diffusione delle intercettazioni è solo un aspetto, alle regole del nostro codice etico e alla riflessione svolta in occasione del congresso del 2013, vorrei aggiungere un richiamo al ruolo essenziale svolto dall'informazione: essa è tramite fra la società e il mondo della giustizia, nel difficile compito di spiegarne i limiti, la complessità e le regole, che troppo spesso appaiono al cittadino incomprensibili e lontane. La mancata applicazione di una misura cautelare non è in sé prova di omissioni colpevoli e il contrasto tra sentenza di primo grado e di appello non è uno scandalo che esprime l'inefficienza del sistema: questo va spiegato, per evitare che fisiologia dei meccanismi processuali e vere inefficienze siano accomunate insieme, ad alimentare una indistinta e, non di rado, strumentale sfiducia.

5.3. La giustizia minorile, il processo del lavoro

Infine, non vanno trascurati i settori della giustizia minorile e del lavoro. Nel fare rinvio ai documenti elaborati unitamente all'Associazione dei magistrati per i minorenni e per la famiglia e alle rappresentanze forensi, mi limito a richiamare l'esigenza di introdurre regole processuali più definite nei procedimenti in materia di decadenza e limitazione della responsabilità genitoriale e ricordo gli appelli rivolti sul tema dei migranti di età minore, tragedia all'interno di una tragedia, che interroga la coscienza dell'uomo, prima che del magistrato.

Quanto alla materia del lavoro, va rimarcato il compito impegnativo al quale sono chiamati i giudici, nell'interpretare e applicare una normativa in rapida e profonda trasformazione, verso nuovi e difficili equilibri fra la tutela dei diritti del dipendente e le crescenti pretese del mercato. Rinnovo, per il resto, le considerazioni critiche già ripetutamente espresse da noi e dall'associazione giuslavoristi italiani, che hanno condotto a una proposta congiunta, per l'abrogazione del rito previsto dall'art. 1 della legge n. 92/2012 e per l'unificazione dei giudizi e della competenza sui licenziamenti.

6. Il ruolo dell'Associazione Nazionale Magistrati

Come Associazione magistrati, in questi anni ci siamo mantenuti fedeli alla missione indicata nei principi del nostro statuto: tutela dell'indipendenza, dell'autonomia, del prestigio e delle prerogative della magistratura e contributo di pensiero nella fase di elaborazione delle riforme legislative e nei progetti di innovazione. Lo abbiamo fatto con una passione pari al rispetto che proviamo per la nostra funzione, anche quando essa ci ha indotto a rivolgere critiche forti ma sostenute da null'altro che dal desiderio di essere ascoltati, per sostenere una giustizia in grave affanno.

L'associazionismo giudiziario non è indenne dalla crisi che investe tutte le forme tradizionali della rappresentanza esercitata dai corpi intermedi, alle quali, tuttavia, non vi è ad oggi alternativa diversa dall'individualismo e dalla disseminazione atomistica, e quindi inefficace, della rappresentanza. Le riforme operate sullo stato giuridico di una categoria già sofferente per il peso dei carichi di lavoro, delle crescenti responsabilità e della carenza di risorse, unite a demagogiche semplificazioni, hanno aggravato il diffuso malcontento dei colleghi e rischiato di incoraggiare istanze e reazioni di stampo corporativo. Allora, non abbiamo rinunciato a difendere con forza le nostre prerogative e i nostri diritti, funzionali alla tutela del principio di indipendenza, ma al tempo stesso abbiamo avvertito la gravità di quei rischi e vi abbiamo resistito, difendendo l'immagine e l'autorevolezza della magistratura associata, contro ogni tentativo di ridimensionamento del suo rilievo istituzionale, del suo ruolo di rappresentanza e della sua stessa dignità. Siamo infatti consci dei pericoli che potrebbero venire dall'immagine, facile e falsa, di un'associazione raffigurata come espressione di una corporazione rivendicativa, tutta volta alla difesa dei propri privilegi, immagine purtroppo sostenuta e rilanciata da più parti, in una consapevole strategia di delegittimazione.

La percezione delle istituzioni dello Stato non come strutture a servizio dello svolgersi ordinato della vita della comunità nazionale ma come gruppi di potere gelosi dei propri vantaggi costituisce

in se stessa una tragedia del sistema democratico, sulla quale siamo tutti chiamati a interrogarci. La magistratura italiana non è un ceto elitario e oligarchico ma un potere diffuso, custode della funzione di garanzia e di quei valori costituzionali che i magistrati hanno difeso, anche a prezzo della vita, contro l'eversione e contro il crimine organizzato. Questa è la nostra identità, che l'Associazione difende, senza cedere alla chiusura di casta, ma aprendosi al mondo esterno, dall'Avvocatura alla Scuola, dall'Informazione alle diverse realtà istituzionali, sociali e professionali e conservando nel contempo la distanza da ogni centro di potere.

7. Conclusioni.

In conclusione, ci attendiamo dalle istituzioni politiche riforme coraggiose e di sistema, che evitino scelte affrettate, rivolte a esigenze più contingenti e d'immagine che strutturali. Occorre resistere alla tentazione di cedere a superficiali semplificazioni, oggi così diffuse, piuttosto che affrontare con coraggio la complessità dei problemi.

La magistratura offrirà tutto l'impegno di cui è capace, nel rispetto della dignità del proprio ruolo, che rifugge da indebiti protagonismi quanto da ogni burocratica assuefazione.

Siamo consapevoli dei limiti del sistema ma dobbiamo anche ricordare la lenta ma progressiva riduzione delle pendenze nel settore civile e del lavoro; i risultati conseguiti nel contrasto alle mafie e alla criminalità economica, nella lotta alla corruzione, nella tutela dell'ambiente e della sicurezza sui luoghi di lavoro; lo sforzo dei colleghi degli Uffici minorili e della Sorveglianza, a fronte di competenze e di un impegno sempre crescenti e di organici immutati.

Alla richiesta di giustizia, dunque, i magistrati risponderanno con la professionalità e con l'etica della funzione, evolvendosi con l'evolvere dei tempi, restando fedeli ai valori della Costituzione. E' con questo spirito che abbiamo voluto dedicare il nostro congresso al "ruolo del giudice nella società che cambia". E' il titolo di una conferenza che Rosario Livatino tenne alcuni anni prima di cadere sotto i colpi della mafia. Nelle Sue parole troviamo i temi che ancora impegnano la nostra riflessione: i rapporti fra il magistrato e l'economia e fra il magistrato e la politica, la credibilità della nostra funzione, il problema della responsabilità.

Desidero dunque inaugurare il nostro congresso col pensiero rivolto a Lui, a venticinque anni dal Suo sacrificio, e a tutti coloro che, come Lui, hanno creduto nella giustizia e nei valori dello Stato e per quei valori sono caduti, colpiti da una violenza cieca e vigliacca. Sono i valori fondanti della nostra comunità nazionale, che abbiamo ricevuto e che ci siamo impegnati a difendere e a promuovere in ogni sede e anzitutto nelle scuole e fra i giovani, perché, a chi verrà dopo di noi, siano resi intatti ed anzi più ricchi e più abbondanti.

Vi ringrazio.

Rodolfo M. Sabelli
Presidente dell'ANM