

*XXVIII Congresso Nazionale
dell'Associazione Nazionale Magistrati*

Roma 24-26 febbraio 2006

DOCUMENTO CONCLUSIVO

1. I magistrati italiani, all'esito del XXVIII Congresso Nazionale, riaffermano la piena adesione e la fedeltà alla **Costituzione della Repubblica Italiana** ed ai suoi principi fondamentali, come strumento per la promozione e la tutela dei diritti e delle libertà di tutte le donne e di tutti gli uomini. A tal fine valori irrinunciabili sono l'esercizio indipendente e imparziale della funzione giudiziaria e l'autonomia della magistratura.

E' per questo che ogni intervento di revisione costituzionale, anche per quanto riguarda la parte relativa alla organizzazione dello Stato, non può prescindere dalla intangibilità di quei principi. Per tale ragione l'ANM ha dedicato attenzione alla recente riforma della seconda parte della Costituzione non solo per gli aspetti che coinvolgono la giurisdizione e la magistratura, esprimendo preoccupazione per le modifiche riguardanti Corte Costituzionale e assetto del CSM, ma anche più in generale per le possibili ricadute negative sulla tutela dei diritti sociali conseguenti alla modifica della seconda parte del Titolo V.

I magistrati hanno il dovere dell'imparzialità e ad esso tendono quotidianamente nell'esercizio delle funzioni giudicanti e requirenti. Ma non si può chiedere ad essi di essere neutrali sui valori fondanti della convivenza civile, espressi nella Costituzione. Un magistrato indifferente a tali valori non sarebbe garanzia di tutela delle libertà e dei diritti delle persone.

2. La questione dell'**ordinamento giudiziario** resta tuttora aperta ed irrisolta nella società e per tutti i magistrati italiani. L'ordinamento della magistratura non è affare di categoria o di organizzazione burocratica interna, ma è tema che investe tutti i cittadini e riverbera i suoi effetti sull'intero sistema economico e sociale.

I magistrati italiani ribadiscono il loro netto dissenso sulla legge-delega approvata dal Parlamento e sui decreti legislativi che la attuano. Il rispetto per una legge dello Stato non impedisce di vedere e di dire, ancora una volta, che la legge approvata è concretamente inadatta a funzionare e a regolare durevolmente l'ordinamento della magistratura, ed è in profondo dissidio con la Costituzione.

Per un verso la riforma appare già oggi concretamente irrealizzabile ed ingestibile in molte delle sue statuizioni organizzative, in particolare nel macchinoso sistema dei concorsi e nel meccanismo istituzionale destinato a produrre una separazione giuridica e di fatto delle carriere di giudici e pubblici ministeri.

Per altro verso essa si preannuncia foriera di straordinarie tensioni nelle sue parti più ideologiche e mortificanti, come il diritto disciplinare ed il modello, premoderno, di organizzazione interna delle Procure della Repubblica.

Infine essa contrasta in numerosi punti specifici e nel suo impianto complessivo con la Costituzione.

Spetta alla politica, e in particolare a chi avrà la grande responsabilità del governo del Paese nel prossimo futuro, di cambiare rotta.

Da parte loro i magistrati ribadiscono il loro impegno per un nuovo assetto dell'ordinamento aderente ai bisogni di giustizia della società italiana e alle domande di tempestività e imparzialità che la collettività rivolge ai suoi giudici.

3. Sono i magistrati i primi a volere un nuovo ordinamento giudiziario.

E' necessaria una duplice alternativa, alla controriforma e, al tempo stesso, allo stato di cose esistente prima di essa, per più aspetti inadeguato ed insoddisfacente.

La magistratura italiana non vuole il puro e semplice ripristino delle norme esistenti. Da tempo l'Associazione nazionale magistrati ha elaborato specifiche e dettagliate proposte.

a) In primo luogo **in tema di valutazione della professionalità**, un tema che ha imposto e impone ai magistrati anche la critica di sé stessi e della gestione del sistema di autogoverno e costringe a riflettere sul fatto che compiacenze ed indulgenze verso *pochi* magistrati improduttivi, inadeguati, neghittosi, hanno spesso fatto pagare un prezzo assai alto in termini di credibilità ai *molti* magistrati che lavorano con dedizione e capacità.

Partendo da questa consapevolezza l'ANM ha indicato in termini dettagliati come misurare, meglio di quanto sia avvenuto sino ad ora, la produttività di ogni singolo magistrato e come valutare, in modo più accurato e fedele, il suo valore e le sue attitudini professionali. A tal fine sono state proposte innovazioni dirette ad assicurare una professionalità adeguata in tutti i magistrati, e a penalizzare coloro che non sono in grado di garantirla.

b) L'attenzione al tema della professionalità, e alla necessità della formazione e dell'aggiornamento, fa sì che **i magistrati siano vivamente interessati alla realizzazione di una Scuola della magistratura** che rappresenti la prosecuzione e lo sviluppo della felice esperienza dei corsi di formazione promossi dal CSM a livello centrale e decentrato. Una scuola che sia autonoma sul piano tecnico e culturale, certo non separata e contrapposta al circuito dell'autogoverno diffuso né estranea alle esperienze che nel quotidiano si vivono negli uffici.

c) Un ruolo fondamentale in un nuovo e moderno ordinamento giudiziario è certamente quello della **Corte di Cassazione**. Essa deve essere il vertice del sistema delle impugnazioni, l'organo di controllo della legittimità dei provvedimenti, il produttore della certezza possibile del diritto. Ma non deve essere, come vorrebbe la

legge n. 150, il vertice organizzativo o gerarchico dei giudici, dotato di un potere (spesso decisivo) nella carriera dei magistrati. Il meditato rifiuto di questo ruolo antistorico di “potere” sugli altri magistrati, unito alla difesa della funzione giuridica più alta della Corte, è stato manifestato più volte dagli stessi consiglieri della Corte e dai suoi dirigenti.

d) La magistratura ribadisce il suo netto dissenso verso la vera e propria **separazione delle carriere** giudicante e requirente che è stata introdotta dalla legge n. 150 del 2005.

I cittadini devono sapere che, sul terreno professionale, la separazione non produrrà giudici e pubblici ministeri migliori e più preparati. Sono, invece, possibili soluzioni serie che - senza giungere ad una separazione delle carriere, culturalmente e professionalmente dannosa - garantiscano che il passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti (o viceversa) avvenga in forme e con modalità professionalmente controllate e non traumatiche, con una verifica professionale rigorosa all’atto del passaggio e prevedendo che l’esercizio delle nuove funzioni avvenga in una diversa sede giudiziaria, ad esempio in un diverso circondario di tribunale o in diverso distretto giudiziario.

e) Ma vi è anche un altro aspetto particolarmente allarmante della controriforma, il modello di organizzazione delineato per gli **uffici di Procura** dalla legge n. 150 del 2005 e dal relativo decreto delegato, un sistema premoderno e istituzionalmente pericoloso.

Premoderno, perché ormai nessuna struttura - pubblica o privata - che svolge funzioni complesse e raccoglie in sé professionalità elevate adotta al suo interno forme di gerarchia “personale” ed opera senza rispettare la sfera di autonomia tecnica dei professionisti che vi lavorano.

Istituzionalmente pericoloso, perché un assetto degli Uffici di Procura gerarchicamente esasperato, incentrato sulla figura di un dirigente dell'ufficio, titolare esclusivo delle funzioni, prefigura una sorta di responsabilità oggettiva e sembra costituire il preludio o dell'attrazione nell'orbita dell'esecutivo o della riduzione dell'ufficio del pubblico ministero ad "avvocatura della polizia".

f) L'istituzione del **Consiglio direttivo della Corte di cassazione e la riforma dei Consigli Giudiziari** contengono alcuni aspetti positivi che la magistratura non ha mancato di riconoscere.

L'innovazione relativa alla Corte di Cassazione appare, però, sminuita dalla "composizione" verticistica del nuovo organismo. Inoltre il sistema di elezione dei componenti togati del Consiglio direttivo della Corte e dei Consigli giudiziari riproduce quello attualmente in vigore per le elezioni del CSM: un sistema elettorale maggioritario, che ignora e comprime il pluralismo ideale e culturale della magistratura e risulta del tutto inadatto per la provvista di organismi che non hanno funzioni di governo, ma compiti di valutazione della professionalità e funzioni consultive, che per loro natura richiedono giudizi puntuali e differenziati e non voti di maggioranze predeterminate.

g) La magistratura associata ribadisce il proprio favore per la **temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi**, per la riduzione del peso dell'anzianità nel conferimento di essi e per la previsione di un limite di età per l'accesso.

L'ANM chiede perciò al nuovo Parlamento :

- a) **l'abrogazione della legge n. 150 e dei decreti delegati;**
- b) **la espressa previsione, nella legge di abrogazione, della temporanea reviviscenza di tutte le norme solo formalmente abrogate;**
- c) **l'approvazione nel minor tempo possibile e comunque in tempi rapidi (possibilmente entro un anno) di una nuova riforma.**

4. I magistrati sono consapevoli che le richieste e le proposte formulate esigono un funzionamento dell'**autogoverno** ispirato a trasparenza, rispetto delle regole e rigore. Mentre va salvaguardato il valore positivo del pluralismo culturale della magistratura, vanno contrastati i comportamenti ispirati a logiche di mera appartenenza: in questa direzione è auspicabile che la riflessione critica iniziata in tutti i gruppi sull'esperienza di questi anni si traduca in impegni concreti, a partire dal prossimo rinnovo del CSM, che però deve essere ripristinato nella sua più adeguata composizione numerica.

5. La **legislazione penale, sostanziale e processuale**, di questi ultimi anni, è stata caratterizzata per un verso dalla tendenza a ridurre lo spazio di intervento della giurisdizione in alcune materie, come l'economia e la Pubblica amministrazione, dall'altro a inasprire il trattamento sanzionatorio nei confronti della criminalità marginale e di strada. Inoltre, la produzione legislativa si è dimostrata disorganica, senza alcuna considerazione per la coerenza del sistema, e senza attenzione alle ricadute delle singole modifiche sull'insieme delle norme. Essa ha obbedito prevalentemente al soddisfacimento di interessi contingenti, spesso particolaristici.

E' necessaria e urgente un'opera che restituisca razionalità al sistema penale e processuale.

Innanzitutto superando la situazione attuale, nella quale accanto ad una forma di giustizia penale rapida e sommaria destinata ai tipi di autore di criminalità marginale e di strada, esiste una forma di giustizia caratterizzata da tempi lunghi, formalismi ripetuti, prescrizioni brevi di cui usufruiscono gli imputati dei reati di accertamento meno semplice ma di danno sociale spesso di gran lunga superiore.

Più in generale è necessario e urgente un intervento di sistema sul diritto penale sostanziale e processuale, che dia effettività ai principi costituzionali del giusto processo e della ragionevole durata del processo.

6. La tutela dei diritti richiede un processo civile rapido e giusto, in grado di dare piena attuazione alle garanzie costituzionali e di ridurre al minimo i contrasti e le tensioni sociali, particolarmente sentiti nel contesto storico in cui viviamo.

Nell'attuale contesto storico – pur tenendo presente l'interazione dei molteplici fattori che assumono rilievo al riguardo - il recupero di efficienza della giurisdizione civile, ad oggi in profonda crisi, deve essere perseguito particolarmente sul terreno delle risorse e dell'organizzazione, sia assicurando strumenti e mezzi indispensabili al buon funzionamento della giustizia, sia con l'impiego efficace e razionale degli strumenti stessi. Ciò impone l'utilizzo sistematico delle nuove tecnologie informatiche e la compiuta attuazione al progetto del processo telematico, posto seriamente in discussione dai forti tagli alla spesa che hanno interessato questo settore.

Occorre al tempo stesso una profonda rigenerazione culturale delle prassi e quindi, in attesa che si attuino dall'esterno gli indispensabili interventi in tema di organizzazione e si chiarisca il quadro normativo sul versante del rito, si impone sin d'ora un costante impegno quotidiano da parte di tutti gli operatori, che inneschi dal basso un processo di possibile autoriforma.

Per questo l'ANM ha seguito e continuerà a verificare la diffusione delle prassi virtuose, che si sono sviluppate con il costante confronto e la produttiva collaborazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo civile (magistrati, avvocati, personale di cancelleria, professori universitari, ufficiali giudiziari), per restituire decoro, efficienza e celerità a questo delicato settore della giustizia. Tali prassi, elaborate nei singoli distretti grazie anzitutto all'opera degli Osservatori sulla giustizia civile, si sono tradotte anche in specifici 'protocolli' d'intesa per la gestione delle udienze, sui quali l'elaborazione culturale dovrà proseguire.

Sul versante processuale l'ANM ritiene che non di riforme limitate e settoriali il Paese ha bisogno, ma di una vera e propria riforma organica del processo ordinario di

cognizione con una stabilizzazione del modello di processo che arresti il continuo proliferare di riti speciali e la tendenza ad una ingiustificata e dannosa marginalizzazione del ruolo del Giudice.

7. L'ANM è consapevole che l'amministrazione della giustizia si basa, oggi, anche sulla **magistratura onoraria**, nelle diverse figure del Giudice di pace, del GOT, del VPO: e continuerà ad impegnarsi perché la formazione di questi magistrati sia coerente con i principi e le modalità attuati nella magistratura ordinaria. Vi è anche necessità di una rapida soluzione al problema della selezione e collocazione ordinamentale dei magistrati onorari, e delle loro prospettive future: nel rispetto dei principi costituzionali dell'accesso alla magistratura per concorso e della necessaria temporaneità di tale funzione.

8. Nel corso di questi anni si è ulteriormente aggravata la **mancanza di mezzi e risorse** per un efficace ed efficiente funzionamento della giustizia. La realizzazione del principio costituzionale del giusto processo e della sua ragionevole durata esige infatti anche l'impiego di risorse personali e strumentali adeguate. Nessun intervento normativo e organizzativo è stato fatto in tal senso dal Governo e dal Ministro, soggetti ai quali per Costituzione spetta questa specifica responsabilità. Si sono anzi aggravati da una parte i problemi del personale di cancelleria e segreteria, della cui riqualificazione professionale il Governo si è sostanzialmente disinteressato. Dall'altra si è arrivati in queste ultime settimane a mettere a rischio l'erogazione dei servizi informatici senza i quali gli uffici non saranno in grado di assicurare nemmeno i servizi più semplici ai cittadini. Su questo tema sono urgenti attenzione e impegno per un serio progetto di riorganizzazione che parta dalle esigenze proprie dell'attività giudiziaria, anche con la previsione di adeguati investimenti finanziari per lo sviluppo di appropriate tecnologie.

9. L'ANM registra infine con soddisfazione la **modifica del proprio statuto** volta a favorire la partecipazione delle donne alla vita associativa, nella convinzione che ciò si tradurrà in arricchimento della democrazia interna e in una maggiore vicinanza a tutti i magistrati.

Roma 26 febbraio 2006