

MAGISTRATURA DEMOCRATICA

XV CONGRESSO NAZIONALE

(Palermo 5 – 8 maggio 2005)

UGUAGLIANZA, DIRITTI, GIUSTIZIA

relazione del segretario generale Claudio Castelli*

I. Una stagione di disuguaglianza e l'indebolimento dei diritti / **II.** I mutamenti del ruolo della giurisdizione e il contesto istituzionale / **III.** Il nostro progetto / **IV.** La magistratura e Magistratura democratica / **V.** Punto di vista esterno, alleanze e società civile

*La relazione è, come sempre, frutto di molti apporti e molte discussioni di cui contiene tracce anche testuali. Solo mia peraltro ne è, ovviamente, la responsabilità politica.

I.

Una stagione di disuguaglianza e l'indebolimento dei diritti

1. Una stagione radicalmente diversa dal passato.

Viviamo una stagione *radicalmente nuova*. L'oggetto del confronto (o, più esattamente, dello scontro) politico è la stessa Costituzione, quella materiale e quella formale e i valori che essa incarna. Sono in gioco il sistema dei diritti, le regole della cittadinanza, l'assetto dello Stato e in questo contesto, per quanto più direttamente ci riguarda, il ruolo e la garanzia della giurisdizione. È in crisi, anzitutto, l'uguaglianza, che da un decennio ormai ha cessato di essere un valore. Eppure disuguaglianza significa aumento della povertà e divisione della società tra un pugno di ricchi e chi vive in una sempre maggiore precarietà. Secondo l'Eurispes (2004), in Italia oltre 4.700.000 famiglie (circa il 22% del totale) e oltre 14 milioni di persone sono povere o quasi povere; la società, inoltre, è spaccata tra un terzo di benestanti "blindati", un terzo di ceti medi sempre più a rischio di povertà 'fluttuante', e un terzo di poveri. Il nostro è un Paese dove la classe media è schiacciata sempre di più verso la povertà, con le retribuzioni da lavoro dipendente erose dalla forte perdita del potere d'acquisto e quelle per gli 'atipici' inconsistenti, tali da non permettere ai giovani di progettare il proprio futuro. "Il vero problema è che sono saltati i meccanismi di redistribuzione della ricchezza".

2. La doppia cittadinanza

Il punto di crisi più acuta del nesso tra uguaglianza, diritti e giustizia sta nella normativa sull'immigrazione. Di più, la condizione giuridica dei migranti ha rappresentato e rappresenta una sorta di laboratorio per politiche del diritto orientate alla costruzione di un vero e proprio "doppio livello di cittadinanza". Ciò è stato, da subito, particolarmente evidente nel *diritto penale dello straniero*, caratterizzato dalla moltiplicazione delle misure coercitive e dallo svilimento della garanzia giurisdizionale, stigmatizzato in recenti, esplicite sentenze della Corte costituzionale (anche per questo soggette, come prima i magistrati che avevano dubitato della costituzionalità delle norme, ad attacchi forsennati). Ma anche le sentenze del giudice delle leggi sono state disattese ed hanno, anzi, rappresentato l'occasione per un aumento della disuguaglianza: alla dichiarazione di incostituzionalità dell'arresto obbligatorio dello straniero per mancata ottemperanza all'ordine di allontanamento, si è risposto trasformando la violazione in delitto ed aumentando congruamente la pena (sino a renderla superiore a quella del falso in bilancio); a quella in tema di (necessaria) convalida dell'accompagnamento alla frontiera, si è risposto attribuendo tutte le competenze in materia di controllo sulle espulsioni al giudice di pace (scelta inaccettabile non già per sfiducia nei confronti della magistratura onoraria, ma perché – come abbiamo puntualmente denunciato - «è il volto mite della giurisdizione di pace a renderla incompatibile con l'attribuzione ad essa delle competenze in materia di convalida dell'accompagnamento coattivo alla frontiera e di trattenimento nei centri di permanenza temporanea dello straniero destinatario di un provvedimento di espulsione: qui il giudice è chiamato, così come per la convalida dell'arresto e del fermo, ad intervenire nel momento più delicato del conflitto tra autorità e libertà individuale; non deve *far incontrare, conciliare* posizioni diverse, ma esercitare il controllo sulla legittimità della coercizione personale provvisoria disposta dalla autorità di polizia»).

3. La carcerizzazione.

In una società disuguale la risposta ai problemi sociali irrisolti diventa sempre più il carcere. Non solo cresce il numero dei detenuti, ma si stabilizza la loro tipologia sociale. Già negli ultimi dieci anni del secolo appena concluso, i detenuti, nel nostro paese, erano raddoppiati, passando dai 25.804 del 31 dicembre 1990 ai 52.870 della corrispondente data del

1999, e, con i primi anni del nuovo millennio, le presenze annue si sono attestate sulle 55.000 unità, superando la media europea di un recluso ogni mille abitanti. Se poi si conteggia anche la cd «area esterna», quella cioè delle sanzioni alternative al carcere (48.195 nel 2003, dopo essere state 45.224 nel 2002), il numero delle persone in esecuzione di pena supera oggi, nel nostro Paese, le 100.000 unità, avvicinandosi al valore medio di due ogni mille abitanti. Tra i 54.237 detenuti presenti a fine 2003, poi, il 31.35% erano cittadini extracomunitari e il 26.74% tossicodipendenti; il 15.6% era detenuto per violazione della legge sugli stupefacenti, il 30.7% per reati contro il patrimonio, il 14.7% per delitti contro la persona il 2.6% per associazione di stampo mafioso (la stessa percentuale dei detenuti per contravvenzioni). E tutto ciò in una situazione nella quale la curva dei reati è, come trend generale dell'ultimo decennio, nel nostro paese (e pressoché ovunque in Occidente, a cominciare dagli Stati Uniti) stazionaria o addirittura in discesa (con qualche cenno di ripresa nell'ultimo periodo solo per alcune tipologie di reato). Bastano questi *flash* a dire che il ruolo della giustizia penale come strumento (prevalentemente) di controllo repressivo della marginalità sociale non è affatto mutato nell'ultimo decennio o, più esattamente, si è acuito.

4. *Un sistema penale diseguale.*

Ma è l'intero sistema penale ad essere ormai contrassegnato dalla compresenza di due distinti codici, uno per i *briganti* e uno per i *galantuomini* (destinati, il primo, a segnare la vita e i corpi delle persone e, il secondo, a misurare l'attesa che il tempo si sostituisca al giudice nel definire i processi per prescrizione). V'è, di ciò, un'immagine plastica (e già ricordata): grazie alle recenti riforme della disciplina dei reati societari e dell'immigrazione, il falso in bilancio è punito (assai) meno dell'inottemperanza, da parte dello straniero, all'ordine del questore di abbandonare il territorio dello Stato (per cui è prevista la pena massima di quattro anni di reclusione...). E non basta. Da un lato ci sono la progressiva depenalizzazione e il depotenziamento dell'intervento penale (e amministrativo) per una serie di comportamenti illeciti tipici dei cd "colletti bianchi" pur fonte – come i fatti di questi giorni dimostrano – di vere e proprie tragedie sociali (dalla riforma dei reati tributari, alla modifica dei reati societari e alla sostanziale abolizione come reato del "falso in bilancio" fino alle proposte in atto che riducono sensibilmente le pene per i reati fallimentari e tendono ad una sostanziale *deregulation* in tema di normativa antinfortunistica e di tutela ambientale). Dall'altro vi è l'esaltazione della "tolleranza zero" in punti nevralgici per il governo dei fenomeni sociali: basti pensare all'immigrazione e al settore degli stupefacenti, in cui il credo proibizionista viene portato a livelli paradossali, con il solo effetto di moltiplicare repressione e sofferenza senza risolvere i problemi individuali, né aumentare il senso di sicurezza della collettività. L'ultimo esempio di giustizia "diseguale" è il progetto di legge Cirielli che, se approvato, renderà il sistema penale ulteriormente privo di effettività nei confronti dei "galantuomini" e implacabile per chi a qualsiasi titolo è già entrato nel circuito penale. Emerge un nuovo *tipo d'autore*, il "recidivo reiterato", destinatario non solo di pene assai più elevate, ma anche di periodi prescrizionali più lunghi e di un trattamento penitenziario molto più severo. E – si badi – il riferimento non è a criminali incalliti, ma a persone che hanno riportato due condanne per delitti non colposi, indipendentemente dal tempo trascorso e dalla natura dei reati commessi. L'impostazione è quella, demagogica e inefficace, della "tolleranza zero", adottata, per di più, quando l'esperienza applicativa decennale ne sta mostrando i limiti anche negli Stati Uniti (che ne sono il paese d'origine), dopo essersi rivelata illusoria, in tempi passati, anche nel nostro Paese. Eppure i fatti sono univoci: nessuna reale dissuasione si è mai ottenuta aumentando le pene e inasprendo il trattamento penitenziario; il contrasto *duraturo* della devianza e della criminalità *minore* passa per le ben diverse strade di una seria strategia (specie sociale) di prevenzione e di integrazione, di controllo del territorio, di processi più rapidi, di una politica penitenziaria di recupero. Ma per

far ciò non ci sono né investimenti né volontà. Ciò tra l'altro comporta – è bene saperlo – la definitiva rinuncia a qualsiasi obiettivo di processi celeri e la trasformazione della prescrizione, da civile rinuncia della pretesa punitiva quando appare ormai inutile, in *amnistia permanente*. E le ricadute si estendono alla struttura del processo, in cui la *diversa velocità* è la regola: alla celerità dei processi per direttissima o con riti alternativi fa da contrasto la lentezza dei processi di criminalità economica ed organizzata.

5. Latitanza e responsabilità della politica e criminalità organizzata.

Intanto resta in primo piano la questione della criminalità organizzata. Non si tratta di una semplice anomalia del nostro paese, ma dell'esplicazione di un modello di sviluppo inquinato e inquinante che frena e ostacola lo sviluppo del Mezzogiorno e del paese. Affrontarla come un semplice accidente o questione da delegare all'intervento militare o giudiziario è errato e perdente. Occorre, prima di tutto, una risposta *politica* forte. Non è quel che accade. L'attuale politica antimafia è inadeguata, così come la rappresentazione mediatica del fenomeno, oscillante fra il silenzio informativo forzato (si pensi ai casi di censura dei pochi servizi televisivi che hanno cercato di andare al di là delle verità *ufficiali*) e il colore *noir* sulla stagione di sangue napoletana o il folklore sulla latitanza di Bernardo Provenzano. *Sfugge* – non casualmente – che la mafia è entrata in una fase di mimetizzazione e di integrazione con articolazioni del potere legale, economico e politico che condiziona l'intero Paese. Di più, mentre la *legalità* non è più considerata un valore, prevale quella *voglia di convivenza* con la mafia espressa in una infelice battuta di un ministro in carica. In questo contesto – è bene ripeterlo – l'approccio meramente repressivo, ancorato allo schema della delega a magistratura e forze dell'ordine, è destinato al fallimento. Occorre interrogarsi sulle ragioni per cui, dopo il decennio *alto* dell'antimafia giudiziaria seguito stagione stragista del 1992-93 (che ha raggiunto, sul piano repressivo, risultati senza precedenti), la mafia è tornata ad essere così forte sul territorio. E occorre chiedersi quanto abbia inciso su ciò l'assenza di altre "istanze" di controllo e intervento, sul terreno delle "relazioni pericolose" fra potere criminale e "stanze" del potere legale. La delega esclusiva al giudiziario in punto ricostruzione della trama di contiguità e compiacenze verso la mafia ha sovraccaricato le aule di giustizia di compiti (anche) impropri, ricollegando all'esito di processi *eccellenti* (così circondati da ulteriori attese e polemiche) la responsabilità politica, anziché attribuire a quest'ultima quell'ambito autonomo di operatività che le è riconosciuto in tutte le democrazie mature. Eppure solo in un contesto strategico che riconosca le organizzazioni mafiose come "strutture di potere" e vi opponga una azione di contrasto *globale* possono collocarsi riforme appropriate della vigente legislazione antimafia e potenziamento degli strumenti e dei moduli operativi incentrati sul concetto della circolazione delle informazioni interno agli uffici giudiziari. Nessuna indicazione in questo senso viene, peraltro, dal mondo della politica, nel quale le pretese di impunità sembrano prevalere sull'assunzione di responsabilità, con conseguente crescita della sovraesposizione di tutti i cittadini (non solo dei magistrati e degli appartenenti alle forze dell'ordine), sempre più soli ad affrontare un potere della mafia ogni giorno più tracotante e impunito.

6. Guerra e terrorismo.

Guerra e terrorismo dominano lo scenario mondiale. Purtroppo si è verificato sul campo come la guerra, invece di essere momento di soluzione dei problemi, porti ad incancrenirli e a moltiplicarli, evocando la necessità di nuovi conflitti. Vittima di ciò oltre alle tante vite, è il diritto internazionale, l'ONU e gli organi sopranazionali creati proprio per evitare il ricorso a nuove guerre. Ciò sembra ormai dimenticato in una situazione che ha ancora caratteri bellici. Pochi in Italia ricordano il testo dell'art 11 della Costituzione "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risolu-

zione delle controversie internazionali...". Si è potuto verificare come la guerra non sia neppure servita a combattere un terrorismo internazionale feroce e pericoloso, cui invece si è dato alimento. La realtà di un terrorismo internazionale con caratteristiche in larga parte nuove non può essere in alcun modo sottovalutata. Occorre attrezzarsi per consentire di contrastarlo con la necessaria efficacia sia dotandosi degli strumenti culturali, sia affinando le tecniche investigative, sia se necessario, operando sul quadro normativo. Le vicende dell'11 settembre 2001 a New York e dell'11 marzo 2004 a Madrid sono troppo vive nelle nostre menti per sottovalutare questo fenomeno e tutti noi abbiamo una tragica esperienza, purtroppo non ancora conclusa, del terrorismo nel nostro Paese. Ma anche da tali esperienze si ricava che il ricorso alla mera e indiscriminata repressione è controproducente e illusorio, dovendosi in primis combattere a livello culturale e politico il terreno di sviluppo dei fenomeni di terrorismo. Nessuna compressione dei diritti della persona può essere giustificata e, d'altro canto si rivelerebbe utile. E' proprio la necessità di un adeguato contrasto a questa realtà criminale che deve portare ad evitare le generalizzazioni, essendo capaci di distinguere tra terrorismo e comportamenti violenti, tra comportamenti violenti e atti di dissenso, tra gesti e parole. Nessuna politica improntata sulla paura (che costituisce oltretutto il primo risultato che i terroristi perseguono), nessuna compressione dei diritti di libertà ci può aiutare in questa battaglia.

7. La precarizzazione dei rapporti di lavoro.

La crisi dell'uguaglianza si intreccia con l'indebolimento dei diritti. Un esempio per tutti. Da anni assistiamo al progressivo abbandono della forma classica del rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, che aveva raggiunto uno stadio sufficiente di tutela, attraverso una rete di garanzie che avevano raggiunto il culmine negli anni '70, con il nuovo rito del lavoro e con lo Statuto dei lavoratori. In quegli anni era stato fissato uno *status* accettabile di cittadino-lavoratore, garantito sia sul piano individuale che su quello sindacale, in coerenza con il principio costituzionale di riequilibrio delle condizioni del lavoratore come soggetto debole del rapporto. Soprattutto l'art. 18, posto a garanzia dei licenziamenti illegittimi, è stata considerata la norma cardine del diritto del lavoro, perché senza quello "scudo" di fatto il lavoratore non faceva valere i propri diritti, né individuali né collettivi, nel corso del rapporto per paura di essere licenziato ed era quindi esposto a qualsiasi abuso da parte del datore di lavoro. Ebbene la legislazione degli ultimi anni sta provocando l'aggiramento di quella rete di tutele, semplicemente riducendone il campo di applicazione, dando cioè agli imprenditori sempre più strumenti per evitare di concludere rapporti a tempo indeterminato ed utilizzare invece rapporti precari privi di quelle tutele (soprattutto dell'art. 18) e che non consentono neppure adeguate difese collettive. Il processo di precarizzazione è stato portato alle estreme conseguenze dall'attuale governo con la sostanziale liberalizzazione del contratto a termine, con la riforma dell'orario di lavoro, che consente al datore di lavoro una gestione unilaterale più flessibile e variabile degli orari, e con la c.d. legge Biagi, che ha consentito forme più elastiche e flessibili di *part-time* ed ha introdotto nuovi rapporti, dal "lavoro intermittente", al lavoro a "prestazioni ripartite" al "lavoro a progetto". Si tratta di una legislazione incostituzionale nella sostanza, poiché è evidente che la precarizzazione allontana l'obiettivo perseguito dalla Costituzione di riequilibrio delle situazioni di disuguaglianza sostanziale, come quella del lavoratore, che si trova in posizione di partenza svantaggiata rispetto al datore di lavoro. Ma la precarizzazione non produce effetti limitati al rapporto di lavoro, incidendo negativamente sulla vita complessiva delle persone. Sono noti, infatti, gli effetti della precarizzazione sulla salute del lavoratore, sulle condizioni di stress, sui rischi di infortuni, ma anche in generale sulla vita di relazione (si pensi solo al lavoro intermittente, che non consente al lavoratore l'organizzazione della propria vita, essendo sempre esposto alla chiamata del datore di lavoro). Il precario, fra l'al-

tro, non può permettersi di ammalarsi, non può ottenere prestiti dalle banche, difficilmente potrà affittarsi una casa. Aumenta il senso di ansia, insicurezza e di sfiducia, soprattutto dei giovani i quali non possono più scommettere sul loro futuro di carriera, di stabilità economica, di progetto familiare, né possono immaginare di acquisire un giorno una pensione ragionevole.

8. Stato etico e fecondazione assistita.

Lo Stato sociale deperisce e ad esso tende a sostituirsi lo Stato penale. E, sullo sfondo si intravede addirittura lo Stato *etico*. Accompagnata da facili slogan propagandistici inneggianti alla “fine per legge” del Far West della maternità artificiale, nel febbraio del 2004 è stata approvata la nuova normativa sulla procreazione medicalmente assistita. Una legge pessima, che tradisce gli auspici di un diritto *prudente* (un diritto mite, un diritto leggero, o un diritto elastico, per citare Stefano Rodotà), capace di porsi come cornice nella quale «possono continuare la discussione e il confronto tra diversi modelli di regolazione sociale, tra valori diversi»; che si struttura come un complesso di divieti, limiti, proibizioni e sanzioni, dimenticando che «la bioetica, e il diritto della bioetica, conoscono molti ardui problemi di fronte ai quali l'atteggiamento di vietare per non regolare non è sempre la via di un più fermo rispetto dei valori»; che compie scelte violente e discriminatorie, attraverso le quali si nega alle donne la capacità di esprimere una volontà libera e autodeterminata per ciò che riguarda la disposizione del proprio corpo e si pongono limiti antistorici alla ricerca scientifica sugli embrioni. Le scelte adottate paiono frutto di un ideologismo che eleva scelte individuali possibili e legittime a morale di Stato imposta a tutti, riproponendo uno Stato etico che speravamo dimenticato. Ciò si ricava dalla priorità comunque attribuita alla posizione giuridica del concepito (facendo propria la visione metafisica del cattolicesimo), dal divieto di ricorso alla fecondazione eterologa (che accoglie la grottesca equiparazione della donazione esterna all'adulterio), dagli analoghi divieti di ripensamento della donna prima di sottoporsi all'impianto dell'ovulo fecondato e di ogni indagine su eventuali malformazioni o anomalie dell'embrione.

II.

I mutamenti del ruolo della giurisdizione e il contesto istituzionale

9. Un mutamento di immagine.

A fronte dei fenomeni sin qui descritti sono intervenute (e stanno intervenendo), sul versante istituzionale, alcune significative ed eterogenee novità. Partiamo dalla giurisdizione. Negli ultimi trent'anni il suo ruolo (e la sua percezione sociale) ha subito mutamenti assai significativi. Basti pensare al capovolgimento, nell'arco di due o tre decenni, degli atteggiamenti e delle aspettative dell'opinione pubblica. Ancora nei primi anni '70 il sentimento prevalente al riguardo era, in ambito progressista, la *diffidenza* mentre *paladini della giustizia* erano i partiti e i movimenti della destra. In meno di trent'anni tutto sembra cambiato e, mentre la destra trova il suo principale collante nel tentativo di paralizzare la macchina giudiziaria, i temi della giustizia sono tra i pochi che provocano nuove forme di aggregazione e mobilitazione. Scavando ci si accorge che la realtà è più complessa, e tuttavia il modello descritto è – quantomeno – quel che appare. Persino la giustizia penale suscita attenzioni, speranze, emozioni forti. E tutto ciò è accaduto e accade pur mentre il sistema giustizia, inteso come strumento principale (ancorché non esclusivo) di controllo della legalità e di regolazione dei conflitti, è in crisi, non solo di funzionamento ma anche di qua-

lità.

10. Un mutamento di sostanza.

Il cambiamento ha a che fare con le trasformazioni intervenute, nella seconda metà del secolo scorso, con riferimento al diritto. Le grandi convenzioni sui diritti umani e le costituzioni nazionali nate sulle rovine della seconda guerra mondiale hanno, infatti, innovato il rapporto tra società e diritto, incidendo sul carattere puramente *servente e sovra strutturale* di quest'ultimo. Forse per la prima volta nella storia, il diritto ha cessato di essere semplice *fotografia* della realtà e ha assunto un ruolo di contestazione e di resistenza, seppur debole, in difesa dei diritti e dell'uguaglianza delle persone. Di questa trasformazione è emblematico l'art. 3 della nostra Carta fondamentale e soprattutto il suo capoverso. La novità è evidente e di grande portata. Il diritto ammette e denuncia la disuguaglianza e, in conseguenza di ciò, si pone *più avanti* rispetto alla società: da fattore di stabilizzazione e cristallizzazione dell'esistente viene proiettato nella dimensione del cambiamento. E ciò modifica, inevitabilmente, il ruolo della giustizia nel sistema. Sia chiaro. Non c'è stata, non c'è e non potrebbe esserci alcuna sostituzione del diritto (e della giustizia) alla politica, che è – e resta – il motore della organizzazione sociale e delle sue trasformazioni. Ma l'onnipotenza della politica (la sua possibilità, cioè, avendone la forza e i numeri, di fare e disfare a piacimento) ha trovato, nella previsione costituzionale, dei *limiti*: di metodo e di contenuto. Tra questi limiti c'è l'obiettivo, per tutte le articolazioni dello Stato, di realizzare una società nella quale il compiuto riconoscimento dei diritti di libertà è integrato dalla solenne affermazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale. La cittadinanza diventa uno *status* di cui fanno parte, oltre al diritto elettorale, un reddito decoroso e il diritto a condurre una vita civile, anche quando si è ammalati, o vecchi o disoccupati; i principi di giustizia distributiva diventano diritti e le politiche per realizzarli atti dovuti (pur nelle diversità metodologiche conseguenti alle diverse impostazioni politiche). Ciò non ha certo cambiato la società, ma ne ha reso più complesso il *governo*, attribuendo al diritto e alla giustizia (intesa come insieme delle decisioni dei molteplici attori che vi partecipano) un possibile ruolo attivo e non subalterno alle contingenti maggioranze politiche. La dimensione del cambiamento è stata – è – di grande rilievo ed ha superato, anche a livello di percezione, i confini nazionali, se è vero che, negli ultimi anni, la parte migliore dell'umanità ha manifestato, ovunque, contro la guerra perché *ingiusta e illegittima* e, dunque, in nome del diritto e della giustizia oltre che della politica.

11. Il ruolo assunto dall'intervento giudiziario.

È mutato, poi, il ruolo *materiale* dell'intervento giudiziario nei meccanismi di funzionamento e negli equilibri dei sistemi politici (uso il plurale perché la questione è generale e non solo italiana). Il concorso della giustizia, seppur con modalità diverse dalla politica, alla realizzazione del progetto costituzionale è stato da tempo analizzato e sottolineato in tema di tutela e promozione dei diritti sociali, in materia di lavoro e nel settore civile in genere. La novità dell'ultimo scorcio del ventesimo secolo è stata l'affacciarsi anche del diritto e della giustizia penale oltre i confini tradizionali del controllo della marginalità. Ho usato non a caso il termine “affacciarsi”, ché di ciò solo si è trattato (come risulta anche dai dati in precedenza citati), ma ciò è bastato a produrre effetti di sistema imprevedibili (o comunque imprevisi). Il cambiamento ha nel nostro Paese, almeno nella percezione sociale diffusa, un nome e un inizio: Tangentopoli e il febbraio 1992 (data dell'arresto, a Milano, del *mariuolo* Mario Chiesa). L'emergere di una corruzione diffusa in tutti i settori della pubblica amministrazione, dotata di una sistematicità codificata, spesso condivisa dalle forze di opposizione e dagli organi di controllo, esteso alla economia (pubblica e privata) oltre che alla politica si è accompagnata, infatti, alla *scoperta* che essa ha prodotto non solo ar-

ricchimenti e finanziamenti illeciti di proporzioni impensate, ma anche il condizionamento e lo stravolgimento delle regole economiche e della dialettica democratica. Di qui due conseguenze: da un lato, l'assunzione *di fatto* da parte della giustizia penale di un ruolo di garante del diritto dei cittadini alla *legalità* nei confronti dei poteri forti, sia privati che pubblici, e di strumento di controllo dell'esercizio di tali poteri; dall'altro, il porsi in maniera drammatica, in virtù dell'intervento giudiziario, dell'interrogativo se la situazione svelata corrispondeva (corrisponde) a una corruzione *nel* sistema ovvero a una corruzione *del* sistema.

12. *Le derive plebiscitarie.*

C'è ancora una ragione che spiega il nuovo atteggiarsi della giurisdizione nel quadro istituzionale. È una ragione connessa con il processo in atto di trasformazione del sistema istituzionale in senso *plebiscitario*, di massiccia concentrazione di potere economico e politico, di progressiva regressione del nostro Stato di diritto in *Stato patrimoniale*. Il nucleo forte di questo processo, ripetutamente analizzato, sta nel perseguimento dell'onnipotenza della maggioranza e nella configurazione del suo *capo* come rappresentante *esclusivo* del popolo. In tale impostazione il voto esaurisce la democrazia e i luoghi del confronto e della mediazione (a cominciare dal Parlamento) vengono emarginati e sostituiti dal rapporto diretto del capo del Governo (sempre più capo *tout court*) con l'opinione pubblica e il Paese. Di più. Il dissenso sociale e politico, tradizionale fattore di stimolo per qualunque maggioranza, viene trasformato in elemento di disturbo (il famoso «remare contro») e poi in attività contraria agli interessi del Paese e finanche in anticamera del terrorismo. Così la piazza (l'antica *agorà*, cuore della democrazia) diventa sinonimo di violenza: non più fonte (insieme con il voto), di legittimazione democratica ma avversario da criminalizzare e da reprimere. In questo contesto, le regole e i limiti diventano impacci, contrastanti con l'investitura popolare e, dunque, *antidemocratici*. Sta qui la radice della pretesa della maggioranza di essere padrona della legge e di dettarne l'«esatta interpretazione», dell'insofferenza verso la Corte costituzionale, del conflitto permanente di *questo* sistema politico con la giurisdizione. La giustizia in quanto tale, a prescindere dai suoi standard qualitativi e quantitativi, diventa, così, uno dei luoghi di *resistenza* contro le derive autoritarie del sistema e la magistratura diventa a sua volta, a prescindere dalle idee e dalle scelte dei singoli magistrati, un ostacolo alla realizzazione del disegno di riassetto del potere (con conseguente esposizione a ossessivi tentativi di normalizzazione e di neutralizzazione: delegittimando l'ordine giudiziario, gettando fango sui giudici, accusandoli di politicizzazione, di disonestà professionale, di partigianeria, di eversione ogni volta che indagano su esponenti del mondo politico, in una sorta di attacco *preventivo* alla giurisdizione, per screditarne le possibili future pronunce sfavorevoli e perché l'assalto alla sfera pubblica e ai diritti sociali è appena iniziato, e gli appetiti sono insaziabili).

13. *Il tentativo di distruggere la giurisdizione.*

Questa crescita di ruolo della giurisdizione, del diritto e delle regole ha provocato reazioni forti: non da oggi (ché non furono di piccolo peso, negli anni '70 e '80, il Piano di rinascita democratica di Licio Gelli e l'offensiva antiguidiziaria del craxismo); ma certo quelle odierne sono un *unicum* nei paesi occidentali. È in corso, infatti, un tentativo scientifico di distruggere la giurisdizione come possibilità di far valere i diritti davanti a un giudice indipendente e imparziale. Si tratta di una vera e propria campagna con caratteristiche inquietanti e costanti: la sistematicità dell'opera di delegittimazione dei magistrati; il disinteresse al merito delle decisioni (tranquillamente ignorato o *falsificato*, al punto, per esempio, di trasformare le prescrizioni in assoluzioni); la volgarità dell'approccio, teso unicamente a screditare le decisioni sgradite, ignorando la specificità della giurisdizione (e la sua neces-

saria attenzione alle regole e non agli *interessi*); la demagogia insita nello sfruttare a proprio favore l'inevitabile complessità delle vicende giudiziarie. Gli attacchi non riguardano più soltanto i processi a carico di imputati eccellenti, ma si strutturano in una campagna di discredito generalizzato anche della *giustizia del quotidiano*: con effetti devastanti perché il cittadino, che difficilmente si identifica con il potente di turno, è indotto a farlo con le vittime di un sistema ossessivamente dipinto come fonte di *malagiustizia*. L'obiettivo è evidente: alimentare la sfiducia nei magistrati, indicati come appartenenti a un *altro mondo* (le teorie sulla necessità che l'interpretazione sia conforme al «comune sentire del popolo» si nutre di queste campagne più che di riletture approssimative di qualche teorico); far sentire ogni magistrato *solo*, isolato ed esposto a linciaggio mediatico per ogni decisione sgradita. Emblematica di ciò è la manifestazione organizzata dalla Lega Nord a Verona nel febbraio scorso sulla "giustizia ingiusta" (per la condanna di alcuni suoi esponenti per istigazione all'odio razziale). Inutile dire che *si sta giocando con il fuoco*. Non allarma solo il cupo richiamo a parametri interpretativi creati in regimi totalitari e utilizzati, all'epoca, per giustificare e rendere non punibili gli assalti alle sinagoghe. Lo scatenamento della piazza contro la giurisdizione risponde anche a un disegno diverso: intimidire oggi, per trasformare, domani, la magistratura e la giustizia.

14. La strategia dell'inefficienza.

La delegittimazione, peraltro, non basta. Ad essa si sono, dunque, affiancati altri interventi. Il primo è la *strategia dell'inefficienza*. L'attacco ai diritti e alle giurisdizioni in corso si sostanzia, infatti, in una politica dissennata improntata alla riduzione delle risorse che costringe gli uffici a un funzionamento minimale e alla mera sopravvivenza. Il *pauperismo* è una delle costanti delle politiche per la giustizia dei vari governi, ma anche in questo campo con le ultime leggi finanziarie si è operato un salto di qualità in negativo. Mancano le risorse, manca un progetto organizzativo in cui inserirle, manca un'attenzione alla loro qualità e adeguatezza; l'organico del personale amministrativo presenta una scopertura che si attesta sul 14% a livello nazionale, con punte in alcune sedi del 30%; i progetti di riqualificazione e formazione sono fermi; i concorsi per l'assunzione di nuovi magistrati sono stati prima banditi con grande ritardo e poi nuovamente rinviati; la realizzazione di un'adeguata rete informatica è in grave ritardo; gli investimenti per il processo telematico, snodo strategico per il futuro della giustizia, sono bloccati. E intanto la normalizzazione ministeriale porta alla rimozione dalla Direzione generale dei sistemi informativi del magistrato (universalmente apprezzato) che ne ha garantito per anni standard qualitativi accettabili, sostituendolo con un ingegnere. La concretizzazione della seconda *tranche* di aumento di organico, prevista dalla legge n. 48/2001, si risolverà, a meno di auspicabili ripensamenti, nell'ennesima occasione sprecata a causa delle scelte del Ministero che ha "dimenticato" il vincolo previsto dalla legge in favore degli uffici del lavoro ed ha seguito per la ripartizione dei posti criteri a dir poco singolari e del tutto avulsi dall'effettivo carico di lavoro dei diversi uffici. La situazione di crisi del sistema ha ormai superato il livello di guardia. Le affermazioni del Ministro sulle spese crescenti della giustizia confermano solo che si è riusciti nel *miracolo* di creare un sistema inefficiente e costoso, nel quale crescono solo le uscite *obbligatorie* (quali quelle per intercettazioni, magistrati onorari, difensori di ufficio, interpreti, ausiliari per la verbalizzazione e le trascrizioni, etc.) mentre nulla si investe per un progetto razionale (e gli uffici rischiano di bloccarsi a causa dei locali fatiscenti e per la mancanza di risorse elementari). La ragione è evidente: l'inefficienza è consapevolmente perseguita per "riequilibrare il rapporto tra politica e giustizia" o – detto in altri termini – per eliminare il controllo di legalità diffuso.

15. La controriforma dell'ordinamento giudiziario.

Il secondo punto di attacco è lo *status* dei magistrati, per sostituire l'attuale magistratura, ritenuta incontrollabile e inaffidabile, con un altro tipo di *burocrazia* (meno sensibile al principio di uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e più propensa ad assecondare la strategia di *affievolimento* dei diritti). Su questa linea opera la controriforma dell'ordinamento giudiziario, provvisoriamente bloccata dal rinvio alle Camere, da parte del Presidente della Repubblica, del testo approvato nello scorso dicembre, che ripropone la naturale consonanza e sudditanza del potere giudiziario nei confronti della politica. Il testo è ampiamente noto ed ometto quindi di riassumerlo qui, limitandomi a richiamarne i passaggi fondamentali: i magistrati, anziché essere «soggetti soltanto alla legge», come vuole l'art. 101 della Costituzione, saranno soggetti altresì, seppur indirettamente, ai capi degli uffici e al ministro della giustizia; l'obbligatorietà dell'azione penale, proclamata dall'art. 112 della Costituzione, sarà gestita in modo gerarchico e separato, rischiando così di ridursi, nei casi che contano, a un guscio vuoto; profili significativi del governo dei giudici, affidato dall'art. 105 della Costituzione al Consiglio superiore della magistratura, passeranno alle Commissioni di concorso e addirittura al ministro (in particolare in materia di formazione e di nomina dei dirigenti); la diversificazione dei magistrati solo in base alle funzioni esercitate, proclamata dall'art. 107 della Carta fondamentale, verrà sostituita da un *cursus honorum* che impedirà, tra l'altro, a chi è in prima linea negli uffici giudiziari più delicati di aspirare a dirigerli. Gli effetti di tali *innovazioni* sono di immediata evidenza e li conoscono tutti da oltre cent'anni, se è vero che già nel 1903 uno dei più alti gradi della magistratura dell'epoca, il conte Eduardo Piola Caselli (che lo stesso ministro Castelli avrebbe difficoltà a definire "toga rossa" *ante litteram*), metteva in guardia sul fatto che «le cariche superiori, che implicano un potere gerarchico e disciplinare, non solamente possono servire di facile mezzo al potere esecutivo per esercitare una intensa ingerenza negli affari giudiziari, ma possono anche in vario modo turbare la serena indipendenza dei magistrati subordinati» e aggiungeva che «i gradi e le promozioni suscitano gare ed ambizioni che contraddicono quello che dovrebbe essere l'atteggiamento mentale appropriato ad un magistrato e spingono i magistrati a dedicarsi a quelle poche cause e processi dove possono farsi onore trascurando i minuti affari di ogni giorno, nel disimpegno dei quali invece sta in massima parte l'importanza sociale della giustizia». Nella stessa linea opera il, pur meno noto, progetto di inserire nell'ordine giudiziario 8.500 magistrati *di complemento*, con l'immediata assunzione di 2500 magistrati onorari senza effettivo concorso. L'obiettivo, particolarmente pericoloso in un periodo caratterizzato da forti istanze securitarie e repressive, è, all'evidenza, quello di creare una magistratura fedele e *disponibile*.

16. Lo stravolgimento della Costituzione.

È in questo quadro che sta intervenendo – nel silenzio e nella disattenzione dei più – la revisione della Costituzione del 1948. La delegittimazione della Costituzione viene da lontano e va ricordato che l'attuale deriva ha il precedente infausto, allora quasi unanimemente condiviso dal mondo politico, della Commissione Bicamerale, nata all'insegna del compromesso, e chiusasi senza alcun esito. Con la Bicamerale era stato gettato un seme di discredito della Costituzione, vista come superata ed inattuale, che ha preparato la strada alle attuali modifiche. Già allora sia come MD, che come ANM, il nostro dissenso fu radicale. Ed ancora più lo è oggi a fronte del disegno di legge approvato dal Senato il 23 marzo scorso che rappresenta un vero salto di qualità in negativo e che riscrive ben 43 articoli della seconda parte, con inevitabili riflessi sulla prima. Il nuovo testo altera, a colpi di maggioranza, l'intero assetto istituzionale, modificando competenze e regole di formazione e funzionamento di tutti gli organi costituzionali: del parlamento e del governo, del presidente della Repubblica e del presidente del consiglio, dello Stato e delle regioni. È la vecchia idea che Gianfranco Miglio espresse brutalmente dieci anni fa: la Costituzione non è un accordo tra

tutti sulle regole del gioco ma è un «patto che i vincitori impongono ai vinti». La concezione di democrazia accolta dalla Carta del 1948 è quella di un sistema fondato sui diritti, sulla partecipazione, sull'inclusione, attenta alle prerogative delle minoranze e a promuovere la partecipazione dei cittadini nelle scelte fondamentali per la convivenza: e dunque la concezione dello Stato come rappresentanza pluralistica dei cittadini, l'uguaglianza delle donne e degli uomini che lo abitano (ovunque abbiano fissato la loro residenza), un adeguato bilanciamento di poteri e di garanzie teso a evitare la *tirannide* o le prevaricazioni della maggioranza. Opposta, all'evidenza, la concezione sottesa al progetto di modifica, i cui punti salienti sono l'abnorme concentrazione di poteri nel Primo Ministro, con riduzione del popolo a somma di individui chiamati, solo, a designare il premier e degradazione del Parlamento ad "aula sorda e muta"; la frammentazione, attraverso la *devolution*, dei diritti sociali, ridotti ad aspettative di servizi differenziati sul territorio; il depotenziamento degli organi di garanzia (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale e magistratura), nonostante la loro necessità per realizzare una democrazia delle regole e per tutelare i diritti di tutti. In particolare tradizionali organi di garanzia quali la Corte Costituzionale ed il CSM vengono indeboliti e politicizzati. L'aumento numerico dei giudici costituzionali nominati dal Parlamento (da cinque a sette su quindici), la nomina dall'alto da parte del Presidente della Repubblica del Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura (che ne viene espropriato), la politicizzazione diretta dei membri laici del Consiglio che non dovranno più provenire, come oggi, dalla avvocatura o dall'università, sono altrettanti passi verso organi più controllabili e più direttamente inseriti nel circuito politico, con relative dipendenze ed interferenze.

Ebbene, la Carta del 1948 resta per noi la stella polare, il punto di riferimento culturale e *giuridico*. Stanno qui le ragioni del nostro radicale dissenso dalle proposte di modifiche costituzionali sul tappeto e dai progetti di "riforma" della giustizia in corso di discussione: non, dunque, in una preconcepita opposizione politica, ma in una consapevole e *doverosa* scelta in favore della Costituzione repubblicana.

17. La cooperazione giudiziaria internazionale: un passo indietro dell'Italia.

A rendere il quadro più articolato c'è poi, ormai non più solo sullo sfondo, l'Europa. In una Unione europea che ha visto un imponente allargamento delle competenze comunitarie in materie che toccano direttamente i diritti dei cittadini, la cooperazione giudiziaria civile e penale non è un *optional*, ma una pressante necessità. La costruzione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, previsto sin dal Trattato di Amsterdam, ha avuto in questi anni un andamento per molti aspetti criticabile, specie dopo gli avvenimenti dell'11 settembre (che hanno portato le istituzioni comunitarie e molti Governi degli Stati membri a porre l'accento su esigenze securitarie a scapito della necessità della costruzione, innanzitutto, di un'Europa di diritto e dei diritti). Gli stessi atti normativi derivati, prima fra tutti la decisione-quadro sul terrorismo del 2002, hanno risentito del clima, culturale prima ancora che giuridico, di "guerra permanente" in cui viviamo. Ma, nello stesso tempo, non sono mancati i progressi, per esempio sul terreno del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie (reso possibile dalla mutua fiducia tra gli ordinamenti degli Stati membri) e con creazione, legittimata dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles di novembre, delle reti europee della formazione e dei Consigli di giustizia (entrambe fortemente volute dal CSM italiano), che dovranno costituire la base per lo sviluppo della cultura dell'autogoverno e di un "pluralismo ben ordinato" nella cooperazione giudiziaria europea. Di fronte ai problemi aperti e alle difficoltà di questa delicata materia, il Governo italiano e la maggioranza che lo sorregge hanno avuto un atteggiamento per lo più improntato a una pervicace ostilità verso ogni forma di cooperazione giudiziaria transnazionale. Non si è esitato, con argomenti a volte francamente risibili (la cd "congiura delle toghe rosse europee"), ad op-

porsi, in ogni sede, a qualsivoglia contatto diretto tra le autorità giudiziarie nazionali, senza il tramite del Ministro della giustizia (come nella vicenda del mandato di arresto europeo, ancora non trasfuso dall'Italia, unico Paese dell'Unione, nell'ordinamento interno); si è impedito a tre magistrati italiani, vincitori di un concorso europeo per l'Ufficio antifrode, di prendere possesso del loro incarico mantenendo la loro qualifica in Italia; si è approvata, approfittando della ratifica di una Convenzione bilaterale con la Svizzera, una nuova disciplina sulle rogatorie internazionali in controtendenza con tutti gli atti internazionali in vigore che ci ha esposto all'umiliante ritardo di quasi due anni dello scambio degli strumenti di ratifica da parte della Repubblica elvetica; la stessa Eurojust, esistente sin dal febbraio 2002, ha visto solo nel 2005 l'approvazione della necessaria legge interna di attuazione. Infine, il Governo si è sinora opposto in tutte le sedi, purtroppo con successo, all'adozione di strumenti normativi comuni contro il razzismo e la xenofobia, trovandosi al contrario in prima linea nella proposta di misure comuni per il rimpatrio dei migranti clandestini, e ha caratterizzato il semestre di presidenza italiana del Consiglio con una sostanziale inerzia in tutto questo settore. Né tale atteggiamento è stato, nei fatti, giustificato dalla asserita necessità di rispettare i diritti fondamentali dei cittadini italiani ed europei, dato che nello stesso lasso di tempo si sono lasciati incancrenire problemi da tempo aperti per noi nella giurisprudenza della Corte dei diritti di Strasburgo: primo fra tutti quello (solo da ultimo affrontato con un affrettato decreto legge) del processo penale in contumacia e sino alle recenti condanne per "problemi strutturali" (sentenze che sembrano poter preludere a futuri sviluppi tutt'altro che positivi per il sistema ordinamentale nazionale).

III. Il nostro progetto

18. I pilastri di un progetto possibile.

Un progetto alternativo a quello sotteso alle controriforme in atto è possibile, praticabile e si nutre di esperienze ed elaborazioni consolidate. Da sempre consideriamo perdente e inadeguata una posizione di conservazione acritica dell'attuale assetto organizzativo della giurisdizione. Tanto più ne siamo convinti oggi quando i disegni di legge governativi guardano al passato e sono ossessionati dalla priorità di riassetto i rapporti tra magistratura e politica in favore della seconda. Un progetto di vera innovazione deve muovere anzitutto dalle potenzialità delle nuove tecnologie e forme di comunicazione. Non si tratta semplicemente di inserire qualche iniezione di informatica nella struttura esistente, ma di ripensare tutta l'organizzazione, le procedure, gli assetti territoriali della giustizia alla luce delle possibilità fornite da queste tecnologie. L'informatizzazione, con le sue enormi potenzialità innovative, si è risolta sinora nella creazione dei registri generali e nella fornitura a pioggia di personal computer, utilizzati come "macchine da scrivere evolute", senza incidenza significativa sulla gestione complessiva degli uffici. Ben altre sono le potenzialità dell'informatica, a cominciare dall'utilizzazione di una rete evoluta: e integrarsi in rete non è un processo spontaneo, ma il risultato di una buona architettura, di una formazione continua degli utenti, di un costante aggiornamento degli strumenti. Informatizzazione significa, ad esempio, processo telematico, che da sperimentazione *di nicchia* deve divenire quotidianità, e significa, ancora, rivedere le norme procedurali per renderle compatibili con le nuove tecnologie di comunicazione. In questo quadro le direttrici di intervento per una vera innovazione sono: la selezione del contenzioso e la sua canalizzazione, la formazione (iniziale e permanente) di magistrati e personale amministrativo, la selezione attitudinale, l'assetto territoriale e organizzazione degli uffici, la semplificazione delle procedure con interventi mirati in singoli settori.

19. *Elaborazione, confronto e ricerca.*

Non mi soffermo, qui, sull'insieme di questo progetto, facilmente ricavabile dalla nostra elaborazione, ma solo su alcuni snodi di particolare novità o rilevanza, facendo presente che sul terreno delle proposte abbiamo contribuito ad attivare ben due laboratori di ricerca attualmente in corso: uno nel settore civile, attivato insieme al Movimento per la Giustizia e agli Osservatori della giustizia civile, e uno "per una giustizia accessibile, rapida e trasparente", attivato insieme a Cgil, Arci, Cittadinanza attiva e diverse associazioni dei consumatori

20. *Scuole di specializzazione.*

Le scuole di specializzazione debbono tornare ad essere, come nel progetto originario, il passaggio obbligato per chi voglia accedere a professioni giuridiche. In tal modo si potrebbe creare una cultura e formazione iniziale comune per tutti gli operatori del diritto, realizzare una didattica più calibrata sulle professioni e meno universitaria, sperimentare la possibilità di utilizzazione degli specializzandi come assistenti di studio negli studi legali o come giudici onorari o vice procuratori (con la previsione di borse di studio o indennità che contrastino il rischio di una selezione per censo). Il ritorno delle scuole di specializzazione al loro progetto originario di filtro per l'accesso anche alla professione forense è fondamentale altresì per porre un argine alla crescita inarrestabile dell'avvocatura, che già attualmente conta 165 mila iscritti e che aumenta a ritmi del 10% annuo. Certamente la crescita del contenzioso non è effetto esclusivo di tale fattore (sì che sono inaccettabili alcune semplicistiche analisi su corrispondenza biunivoca tra i dati di crescita), ma è indubbio che la presenza di un sempre maggior numero di professionisti alle soglie della marginalità agevola l'incremento della litigiosità e la proposizione di azioni strumentali.

21. *Accesso alla giustizia e strumenti conciliativi.*

La risposta all'aumento del contenzioso non può essere la liberalizzazione delle tariffe (che avrebbe effetti ancor più negativi sulla sua quantità e qualità) o, ancor peggio, l'aumento dei costi della giustizia (che contribuirebbe alla deflazione, ma negherebbe la tutela dei diritti ai non abbienti). Occorre una svolta, che non può certo esaurirsi nel solo controllo sull'accesso alla professione attraverso i meccanismi ora indicati. La presenza di professionisti validi e preparati può essere un fattore di crescita della giustiziabilità dei diritti, se l'avvocatura verrà associata a pieno titolo nella funzione conciliativa secondo prospettive di integrazione tra risposta giudiziaria e risposta basata su meccanismi di ADR, che vengono sollecitati dalla sede comunitaria, e per i quali il nostro Paese è in forte ritardo. In questa prospettiva di complementarità ed integrazione tra tutele processuali e non, l'intero settore della mediazione nel cd "contenzioso di prossimità" dovrebbe essere terreno di sperimentazione di quel ventaglio di tutele che, imperniato sugli uffici di conciliazione presso gli ordini forensi e su di un'estesa gamma di tutele alternative praticabili presso enti pubblici, uffici del giudice di pace, ambiti associativi, era previsto nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 giugno 2000 (e da allora sostanzialmente fermo). È di tutta evidenza che associare (anche) l'avvocatura in uno sforzo collettivo destinato a far fiorire la conciliazione avrebbe l'effetto di rendere tutelabili situazioni che, oggi, non possono passare attraverso il vaglio giudiziario per ragioni di costi. In prospettiva, ciò potrebbe contribuire alla maturazione anche presso l'avvocatura di una cultura della conciliazione, antitetica alla visione esclusivamente giudiziaria di ogni conflitto interpersonale (che ha precise responsabilità nelle patologiche caratteristiche e dimensioni dei flussi giudiziari). Inutile aggiungere che le procedure conciliative devono essere precedute e assistite da un'adeguata informazione giuridica, che consenta alle parti di valutare con piena consapevolezza le pos-

sibilità e i rischi dell'accesso alla via giudiziaria, oppure a quella non contenziosa: il ventaglio di tutele alternative deve essere frutto di scelte consapevoli ed informate, e non solo la conseguenza dei costi impraticabili della difesa in sede giudiziaria. *Rendere accessibile la giustizia ai cittadini* presuppone quindi la creazione di una solida rete di referenti per un'attività di informazione e consulenza, per la quale si pone il nodo di un sistema di finanziamento che estenda anche alla sede stragiudiziale l'assistenza oggi garantita - pur con risultati insufficienti - con il patrocinio a spese dello Stato per le liti.

22. Le relazioni con il pubblico.

C'è una legge dello Stato che prevede, in tutte le istituzioni, uffici per le relazioni con il pubblico. L'assenza di regolamentazione e di investimenti ha fatto sì che sinora essa sia stata quasi del tutto ignorata negli uffici giudiziari. Si tratta, invece, di un'importante risorsa la cui realizzazione è per noi un obiettivo prioritario. Non si tratta solo (ma sarebbe già molto) di avere nei palazzi di giustizia servizi di informazione capaci di orientare gli utenti sulla localizzazione dei diversi uffici, ma di fornire informazioni sui diritti, sui modi per tutelarli, sull'accesso alla difesa, sui tempi, sullo stato e sull'esito dei processi. Il servizio in cui andrebbero impegnati anche avvocati, magistrati togati ed onorari costringerebbe tra l'altro a un'analisi non autoreferenziale sulle modalità e sulla qualità del servizio che forniamo e imporrebbe modifiche organizzative dal punto di vista del cittadino utente. Un ufficio telematico affidato ai siti diventa strategico per consentire la conoscenza dall'esterno delle caratteristiche dell'ufficio giudiziario senza costringere gli utenti ad accedere al palazzo di giustizia o alle cancellerie. Tramite pagine internet consultabili da tutti o con chiavi di accesso sarebbe possibile indicare il quadro dei procedimenti fissati e celebrati, gli eventuali rinvii già previsti, gli adempimenti, evitando perdite di tempo e consentendo un'informazione in tempo reale.

23. L'ufficio per il processo.

L'ufficio per il processo non va inteso come luogo fisico e struttura burocratica, ma come conferimento funzionale di persone e tecniche allo scopo di realizzare un processo rapido e funzionale, ragionando in un'ottica di servizio per l'utenza. Esso si articola su diversi piani: le *tabelle* come progetto organizzativo condiviso ed aperto all'esterno; un *ufficio statistico* circondariale che analizzi flussi e tempi di esaurimento del contenzioso (e un analogo ufficio distrettuale che costituisca struttura servente per la corte d'appello ed il consiglio giudiziario); tre *pilastri*, costituiti rispettivamente da risorse interne (magistrati professionali, dirigenti, funzionari, personale amministrativo), esterne (magistrati onorari, componenti esterni) e informatiche (in primo luogo, il processo telematico); le *unità operative integrate con le sezioni* che vanno organizzate in aree per l'assistenza all'udienza, le relazioni con il pubblico, le ricerche dottrinali e giurisprudenziali, i rapporti con i consulenti tecnici, la predisposizione di minute per provvedimenti istruttori/decisori, gli adempimenti di volontaria giurisdizione e amministrativi, le statistiche; una nuova figura professionale di assistente di studio. Un cenno particolare richiede il processo telematico, necessario per abbreviare la durata dei processi, in particolare eliminando i tempi morti, e per invertire la tendenza alla dequalificazione del lavoro dei magistrati e del personale amministrativo. Esso non è semplicemente una tecnica per semplificare le comunicazioni tra i soggetti del processo, ma deve contemporaneamente rappresentare un sistema sinergico cancellerie-magistrato che consenta di realizzare in un unico contesto obiettivi diversi, come ad esempio statistiche credibili e *agenda del giudice*.

Elaborazione, la presente, tutta condotta sul processo civile, ma è facile vedere, come facilmente esportabile nel settore penale, con l'avvertenza che dovrà essere applicata con modalità inevitabilmente diversificate a tre uffici molto differenti: la Procura, l'Ufficio GIP

e il dibattimento penale.

24. Magistratura onoraria.

La figura chiave della magistratura onoraria è, evidentemente, il giudice di pace. Esso va recuperato al suo ruolo "civico" e di prossimità, con riqualificazione della competenza per materia più che sul solo criterio del valore (pure da aggiornare); a lui vanno affidati il contenzioso del condominio e del vicinato (danni, possesso ecc.), quello della circolazione stradale, quello della famiglia, quando non è controverso l'affidamento dei figli; va recuperata la sua dimensione di "mediatore sociale" attraverso un convinto investimento sulla funzione conciliativa diretta e su quella indiretta (realizzata attraverso la formazione e la sorveglianza dei soggetti privati che svolgono tale attività); e occorre procedere al suo riassetto ordinamentale prevedendo, in particolare, una apposita sezione in seno al consiglio giudiziario e l'affidamento a un semidirettivo togato della direzione dell'ufficio. Restano, a fianco del giudice di pace, i giudici onorari di tribunale, che possono essere mantenuti solo per compiti di assistenza ai magistrati professionali mirati sulle necessità di sostituzione in udienza, non surrogabili con gli *organici distrettuali*: quindi in una logica di *delega di fasi processuali* e non di *delega di ruoli*; per ribadire la temporaneità della funzione si può anche pensare al giudice onorario come a una prima fase delle professioni giudiziarie, dopo il diploma della scuola di specializzazione, oppure all'interno del relativo ciclo di studi (una sorta di terzo anno obbligatorio) che attribuisca titoli preferenziali per l'accesso ai concorsi per la magistratura onoraria o togata, nel contesto di una sorta di contratto di formazione-lavoro a tempo pieno.

IV.

La magistratura e Magistratura democratica

25. Le tendenze in atto.

In questi anni la magistratura ha affrontato con il potere politico il conflitto più aspro del dopoguerra, e lo ha fatto con grande compattezza, compostezza e serietà. Ovviamente questa vicenda ha prodotto effetti eterogenei. Molti magistrati hanno scoperto l'associazionismo, altri la politica; la riflessione sul contesto generale e sulle strategie da adottare si è estesa a strati importanti del corpo giudiziario e c'è stata, in molti, una radicalizzazione della propria posizione. Parallelamente, si sono aperte spaccature che solo una politica intelligente dell'Associazione è riuscita a comporre e ricondurre a unità. E ci sono sintomi inquietanti dell'affacciarsi di un nuovo clima (in qualche modo anticipatore della controriforma ordinamentale perseguita dalla maggioranza): il carrierismo, la corsa a incarichi e titoli spendibili per il futuro, la crescente gerarchizzazione degli uffici giudiziari sono già in atto e vivono negli uffici giudiziari. Di più, molti magistrati destinati al ministero della giustizia si sono perfettamente adeguati ai *desiderata* della maggioranza e hanno prestato le loro conoscenze tecniche per rendere possibili le proposte che noi combattiamo. Non solo, ma al Consiglio Superiore della Magistratura l'aria di restaurazione già si respira nell'anomala alleanza che si sta determinando sempre più per la nomina ad incarichi direttivi tra eletti di Unità per la Costituzione, Magistratura Indipendente e laici della Casa delle libertà. L'adozione di regole che canalizzano e vincolano le scelte nella nomina di incarichi direttivi avevano portato nelle passate consiliature all'85 % di proposte unanimi negli anni

1994- 1998, scesa al 70 % negli anni 1998 – 2002, al 50 % nei primi due anni del presente Consiglio ed addirittura al 35 % dal settembre 2004 ad oggi (conteggiando sia le delibere che le proposte già varate). Ciò denota il prevalere di logiche di gruppo sul dominio delle regole e segna un progressivo allineamento di gruppi di magistrati (segnatamente Unità per la Costituzione e Magistratura Indipendente) alle esigenze e linee dei laici espressione della destra parlamentare. Sono i laici di destra il gruppo che ha determinato con maggiore frequenza la nomina di candidati da loro votati (circa nel 90 % dei casi) ed il trend delle nomine è oramai più che preoccupante: su 34 nomine e proposte relative ad incarichi direttivi dal settembre 2004 ad oggi vi sono stati solo nel 35 % dei casi proposte unanimi, mentre nel 38 % dei casi si è costituita una solida maggioranza tra componenti laici espressione della casa della Libertà, eletti di Unità per la Costituzione e di Magistratura Indipendente. Se poi si va a verificare vi sono, oltre a casi opinabili su cui le differenze sono fisiologiche, casi che gridano vendetta e che calpestano gravemente ogni regola affermando una pura forza dei numeri. Il sintomo di un riallineamento e di un'insanabile contraddizione tra chi in Associazione condivide le battaglie comuni (magari auspicando forme di mobilitazione più radicali) e poi collabora con la stessa politica governativa (altrove combattuta) al Ministero, e contratta posti e incarichi al CSM. Una contraddizione insanabile che va sciolta.

Non credo comunque che vi sia da illudersi: o saremo capaci di proporre potenti antidoti culturali o la controriforma e i suoi veleni lentamente penetreranno nel corpo della magistratura provocandone una mutazione.

26. L'associazionismo come baluardo.

Il messaggio che dobbiamo lanciare a tutti i magistrati e sostanziare con gesti concreti è uno solo: *non siete e non resterete soli*. L'associazionismo, la sua capacità di sviluppare un dibattito culturale e di difendere le condizioni di lavoro dei magistrati, è un baluardo fondamentale. Ma ciò richiede un salto di qualità. L'unità costruita in una lunga battaglia comune in questi anni deve trasformarsi nella capacità propositiva di un progetto organico. Il metodo da seguire è stato positivamente indicato dalla stessa Associazione nella elaborazione di una proposta comune su di una materia delicata come quella delle valutazioni di professionalità. Tutti ricordiamo le violente polemiche dell'allora segretario di Unità per la Costituzione contro il d.d.l. Flick sulle c.d. pagelle dei magistrati. Tali posizioni sono oggi lontane ed abbandonate e è stata costruita una proposta unitaria che rappresenta un salto di qualità in avanti. E' questa la strada da seguire.

E' poi fondamentale la capacità di interloquire e di incidere sulla concreta situazione di ogni magistrato (a cominciare dalle condizioni e dalle qualità del lavoro). Oggi in troppi uffici vigono situazioni di lavoro intollerabili e sperequate, decisioni a dir poco discutibili dei dirigenti degli uffici, un'organizzazione del servizio irrazionale, per non parlare del "nonnismo" e delle discriminazioni di cui troppo spesso soffrono i giovani e le donne. La sensazione che talora si respira è quella di rassegnazione di fronte a un CSM lontano, che interviene (quando riesce a intervenire) tardi e senza incidere sulla realtà. Orbene tale situazione è intollerabile ed è la prima ragione della disaffezione di molti: occorre essere negli uffici e divenire lievito delle denunce, delle proposte, delle idee per consentire a tutti di lavorare meglio, per evitare disparità di trattamento nei carichi di lavoro e nei turni, per far funzionare il servizio facendosi portatori anche delle esigenze degli utenti; occorre ottenere che il Consiglio svolga con effettività il suo ruolo di controllo delle tabelle e dei criteri di organizzazione e che l'Associazione se ne faccia carico. Se così non sarà, è un onere che dobbiamo assumerci come Md. Se un errore abbiamo fatto negli ultimi due anni, pressati da mille iniziative, è stato quello di non avere lanciato una grande campagna sull'organizza-

zione degli uffici e costituito nei vari uffici *osservatori* capaci di essere punti di riferimento e di confronto. Questo è uno degli impegni per il futuro. Anche sotto il profilo dei rapporti con l'esterno è essenziale un analogo salto di qualità. Ai martellanti e insidiosi interventi di delegittimazione è necessario contrapporre alleanze e un'iniziativa organica, anche avvalendosi di esperti, per una promozione della giurisdizione. Al salto di qualità della campagna di delegittimazione si deve contrapporre un salto di qualità da parte nostra: occorre passare dal livello artigianale in cui sinora abbiamo agito a una vera e propria politica verso l'informazione.

27. Le degenerazioni dell'associazionismo.

Difendere e rilanciare in questo momento l'associazionismo richiede che non si ignorino né si mettano tra parentesi, in nome di una malintesa unità, le degenerazioni, i clientelismi, le lottizzazioni, le logiche di protezione che in esso allignano. I casi in cui ciò si verifica sono forse più limitati della vulgata corrente. E tuttavia bastano poche decine di decisioni affette da favoritismi e corporativismi per produrre un effetto devastante sull'intero sistema, per la sfiducia e il sospetto che gettano su tutta l'attività degli organi istituzionali e per la diffusione di una sorta di millantato credito da parte di chi fa apparire come frutto della propria *cura* decisioni pacifiche o iniziative dovute. L'esito è un'immagine dell'associazionismo come luogo di beghe correntizie e di spartizione di potere, produttiva di un dilagante qualunquismo secondo cui ogni nomina è fatta *per appartenenza* e ogni incarico viene attribuito solo a seguito di *appoggi*. Le generalizzazioni sono sbagliate, ma partono da dati reali. Rischia così di crearsi un circolo vizioso tra il discredito dell'associazionismo e delle istituzioni in cui opera e la difficoltà di fare denunce che non alimentino il discredito e il qualunquismo. Ma quest'ultimo rischio va corso. Occorre creare un discrimine tra chi, per esempio nel Consiglio superiore, persegue gli interessi dell'istituzione e chi premia gli interessi dei singoli (anche travolgendo regole e controinteressati). Occorre, con pacatezza, ma con tenacia e continuità, denunciare *in modo specifico* le decisioni scandalose e quelle sbagliate, in un'ottica di difesa dell'associazionismo, dei consigli giudiziari, del Consiglio superiore. Un *fortissimo allarme* va lanciato. Se l'associazionismo si è guadagnato un ampio consenso per la capacità dimostrata nell'opporci alla controriforma dell'ordinamento giudiziario e per i risultati - sia pur parziali e provvisori - conseguiti al riguardo (non essendo ancora intervenuta, a tre anni dalla presentazione del disegno di legge, la sua definitiva approvazione), questa fiducia è intaccata dalla diffidenza e dalla rassegnazione di molti. Occorre un salto di qualità all'insegna della modernità e della correttezza.

28. La crisi dell'autogoverno.

L'autogoverno è in *crisi*: nella capacità operativa del CSM e dei consigli giudiziari, nei rapporti tra amministrazione e amministrati, nella concreta gestione degli uffici, nella limitata partecipazione dei magistrati (che solo raramente si fanno carico dei problemi complessivi dell'ufficio). Esso è *in sofferenza* sia nei consigli giudiziari, sempre più oberati di competenze e richieste, sia nel Consiglio superiore, appesantito da difetti di funzionalità, effettività e comunicazione, per ragioni oggettive (una legge istitutiva penalizzante, scarsità di risorse, riduzione del numero dei componenti) e soggettive (decisioni inquinate da clientelismi e logiche di protezione). Non si può prescindere da un *cambiamento radicale*, proprio per salvaguardare e rilanciare le conquiste dell'autogoverno. Viviamo in un sistema in cui la partecipazione è possibile: tutti i magistrati possono sperimentare cariche associative e istituzionali e misurarsi, secondo le proprie disponibilità e capacità, nell'impegno associativo, nella formazione decentrata, nei consigli giudiziari, nelle responsabilità informatiche. I limiti temporali dei vari incarichi impongono un forte ricambio, con ampie possibilità di rotazione. Anche al Consiglio superiore si sono fatti significativi passi in avanti: sono state

introdotte regole tese a limitare l'eccesso di discrezionalità (e, dunque, l'arbitrio); la formazione, centrale e decentrata, è stata una *felice invenzione* per far fronte alle esigenze di una giurisdizione moderna e consapevole; la fine dello scandalo degli arbitrati e degli incarichi extragiudiziari lucrosi e compromettenti è stata una scelta autonoma e coraggiosa. Questa strada *virtuosa* deve essere ripresa: l'attuale situazione non è difendibile e richiede con urgenza un progetto di autogoverno che sappia coniugare, in concreto, indipendenza, funzionalità e innovazione.

29. Le prospettive dell'alleanza con Movimento per la giustizia e Art.3.

Questa operazione, tanto ambiziosa quanto necessaria, deve trovare *gambe* su cui camminare. Ciò mette alla prova, anzitutto, la strategia intrapresa con successo alle elezioni del CSM del 2002, fondata sull'alleanza tra Magistratura democratica, Movimento per la giustizia e Articolo 3. Non si trattò, allora, di una scelta contingente, imposta dal mutato sistema elettorale, ma della volontà di lanciare un messaggio di cambiamento degli assetti della magistratura e un segnale di *resistenza* e di rinnovamento delle prassi consiliari. La scelta fu premiata dai colleghi, ma i risultati raggiunti negli ormai quasi tre anni di Consiglio sono stati contraddittori e inferiori alle attese: non solo per l'inferiorità numerica di fronte alla abituale alleanza, nei settori più delicati dell'attività di governo, tra la componente laica eletta dalla destra e quelle espresse da Unità per la Costituzione e Magistratura indipendente, ma anche per l'emergere, nell'alleanza, di difformità di valutazioni su punti e scelte rilevanti. Il percorso intrapreso ha aperto una prospettiva nuova che è stata incoraggiata, anche in recenti elezioni associative, dal crescente consenso dei colleghi nei confronti di alleanze locali (estese anche oltre i confini dei gruppi) costruite su progetti concreti e condivisi. Tale prospettiva non ha nulla a che vedere con l'intento di introdurre in magistratura logiche bipolari prese a prestito, in modo acritico e meccanico, dalla politica. Essa, al contrario, tende a realizzare un approccio innovativo, un confronto sui contenuti allargato a tutti i colleghi interessati (anche estranei alle correnti), una unità *operativa* che non pretende di soffocare (ma anzi esalta) le specificità culturali di ciascuna componente dell'alleanza. La prospettiva resta per noi valida. Sulle modalità per coltivarla senza perdere la carica innovativa che l'ha caratterizzata è necessario un confronto franco e trasparente con le altre componenti dell'alleanza, coinvolgendo tutti i colleghi interessati: per capire le ragioni che ne hanno limitato, in Consiglio, le potenzialità e per individuare le scelte organizzative e di metodo utili ad evitarne il ripetersi.

30. Magistratura Democratica e la sua attività.

Il livello dell'iniziativa politico-culturale dispiegata negli ultimi due anni da Magistratura democratica è stato senza precedenti. Non cito – sarebbe impossibile dar conto di tutti - i convegni e gli incontri organizzati a livello nazionale e locale sui più diversi temi toccati dalla giurisdizione (dall'ordinamento giudiziario al processo penale e civile, dalla bioetica all'informazione, dall'immigrazione al lavoro, e via elencando). Mi limito ad alcune segnalazioni di iniziative particolarmente rilevanti per l'ampiezza del respiro, per il coinvolgimento di altri soggetti, per il livello di elaborazione raggiunto: il *laboratorio* “per una giustizia rapida, accessibile e trasparente” che ha visto e vede per la prima volta una riflessione comune *stabile* con organizzazioni del mondo del lavoro, dell'associazionismo, dei consumatori; la *carovana antimafia* cui abbiamo attivamente partecipato organizzando insieme a *Libera* sei momenti di confronto in diverse città italiane sullo stato della criminalità organizzata nell'intero Paese, conclusi da un affollato convegno a Palermo su “mafia e potere”; la proposta dell'*ufficio per il processo*, elaborata insieme al Movimento per la giustizia e agli osservatori sulla giustizia civile, a cui si sta accompagnando la riflessione sugli stessi cardini del processo civile; il percorso di riflessione sulla *questione femminile* in magistra-

tura, che ha visto ormai quattro seminari e una puntuale pubblicazione dedicata a “L’altra metà della magistratura”; la festa per i 40 anni di Magistratura democratica, che ha coinvolto in un momento di incontro, di ripensamento, di confronto e di elaborazione esponenti di primo piano della cultura giuridica democratica del Paese. Tutto ciò si è accompagnato a una crescente richiesta di confronto e di iniziative comuni da parte di associazioni e di istanze della società civile che ha confermato il *credito* di cui godiamo anche all'esterno dell'istituzione (anche se talvolta ci ha messo nella difficoltà di fronteggiare richieste e impegni).

Va inoltre ricordato che, unico tra i gruppi di magistrati, MD dalla sua nascita promuove una rivista di riflessione sui temi della giustizia e della società che è diventata su molti temi un punto di riferimento per l’intera cultura giuridica. “Questione Giustizia”, la rivista da noi promossa, è entrata nel 23° anno di vita ed è punto essenziale della riflessione ed elaborazione, non solo nostra, ma di settori della cultura giuridica e della società civile.

31. *Il nostro modo di essere.*

All'esito di questo biennio si conferma il ruolo tradizionale di Magistratura democratica, del tutto originale rispetto a quello delle altre componenti associative, di gruppo di magistrati caratterizzato da una forte apertura verso la società e dalla costante proiezione all'esterno dell'istituzione, con l'ambizione di *riportare* dentro il corpo giudiziario le esperienze così realizzate e le sollecitazioni ricevute. Questo ruolo diventa sempre più impegnativo e richiede, al nostro interno, un aggiornamento culturale, nuovi modelli organizzativi, metodi di lavoro e prassi capaci di coinvolgere maggiormente i colleghi. Il tema di una adeguata partecipazione femminile ai nostri organismi dirigenti, e più in generale alla vita del gruppo, ha preso spunto anche da qui, ponendosi come questione fondamentale di democrazia e di perseguimento di un *nuovo modo di essere* del gruppo. La complessità e ricchezza dei rapporti che coltiviamo ci consegna, infine, un compito fondamentale nella magistratura: quello di contribuire a realizzare l'auspicio sottostante all'analisi formulata da Luigi Ferrajoli nel nostro ultimo congresso: «Io credo che ogni giudice, nella sua lunga carriera, incontri migliaia di cittadini: come imputati, come parti offese, come testimoni, come attori o convenuti. Naturalmente non ricorderà quasi nessuna di queste persone. Ma ciascuna di queste migliaia, di questi milioni di persone, ricorderà quell'incontro come un'esperienza esistenziale indimenticabile. Independentemente dal fatto che abbia avuto torto o ragione, ricorderà e giudicherà il suo giudice, ne valuterà l'equilibrio o l'arroganza, il rispetto oppure il disprezzo per la persona, la capacità di ascoltare le sue ragioni oppure l'ottusità burocratica, l'imparzialità oppure il pregiudizio. Ricorderà, soprattutto, se quel giudice gli ha fatto paura o gli ha suscitato fiducia. Solo in questo secondo caso ne avvertirà e ne difenderà l'indipendenza come una sua garanzia, cioè come una garanzia dei suoi diritti di cittadino. Altrimenti, possiamo esserne certi, egli avvertirà quell'indipendenza come il privilegio di un potere odioso e terribile”.

V.

Punto di vista esterno, alleanze e società civile

32. *Il punto di vista esterno.*

Md può vivere solo come un *Giano bifronte* che trae la sua forza, la sua intelligenza, ma anche i suoi orientamenti dal radicamento nella magistratura e, insieme, nella società. Il modello di magistrato chiuso nella torre d'avorio o intento a scrivere sentenze nel suo ufficio isolato dal mondo è, per noi, inadeguato e pericoloso. L'apertura all'esterno, l'attenzione al *punto di vista* esterno è, tra i filoni che hanno caratterizzato la nostra storia, il più fe-

condo e significativo. Gli altri, ad esso strettamente connessi, sono l'abbandono del corporativismo (che sempre più manifesta la sua miopia e incapacità di affrontare e dare soluzioni alla grandi questioni che una magistratura moderna deve affrontare) e il rifiuto del conservatorismo (che, seppur assai diffuso tra i giuristi, non dà soluzioni ai problemi di una società che cambia e che pone in continuazione nuovi diritti e nuove domande di giustizia). Sono queste le strade su cui dobbiamo continuare. Per farlo resta fondamentale il continuo e attento confronto con il *punto di vista esterno*: molte delle idee e convinzioni che circolano tra i magistrati assumono come unico angolo di visuale quello interno all'apparato giudiziario e all'istituzione; ma la realtà è più complessa e articolata e non la si può (né la si deve) esorcizzare.

33. *Le alleanze: gli altri operatori del diritto.....*

Dalla crisi della giustizia i magistrati non possono uscire *da soli*. Si pone, dunque, con sempre maggiore urgenza la necessità di costruire *alleanze*. I nostri naturali alleati sono gli altri operatori del diritto: il personale amministrativo, i magistrati onorari, gli avvocati. Quanto al personale amministrativo e ai suoi sindacati è tempo, finalmente, di superare diffidenze e incapacità di rapporti: i problemi che esso avverte (dalla scopertura degli organici alla mancata riqualificazione) sono i nostri. Quanto alla magistratura onoraria c'è, da tempo, un proficuo e ricco rapporto con le associazioni dei giudici di pace (oggi unificate), mentre non altrettanto accade con i giudici onorari di tribunale e i vice procuratori onorari (spesso atomizzati e privi di organizzazioni *ampiamente* rappresentative): è nostra ferma convinzione che la magistratura onoraria sia una componente fondamentale dell'ordine giudiziario, che la sua funzione abbia dignità pari a quella della magistratura professionale e che ciò imponga una più precisa definizione del suo *status* e forme di governo autonomo (ferma l'opposizione ad ogni ipotesi di automatica stabilizzazione, che, oltre a proporre significativi dubbi di costituzionalità, snaturerebbe il concetto stesso di *onorarietà*).

34.*gli avvocati*.

Veniamo, con l'avvocatura, da un lungo periodo di difficoltà e incomprensioni. Ma vediamo significativi segnali di ripresa del dialogo e del confronto: negli osservatori per la giustizia, nelle decine di comitati spontanei sorti contro una politica del diritto *personalistica* e discriminatoria, in associazioni *miste* (dai Giuristi democratici alla Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione), nei comitati per la difesa della Costituzione, in numerosi consigli dell'ordine e in alcune camere penali territoriali (con cui sono state intraprese iniziative comuni in difesa della giurisdizione e dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge). Resta difficile il rapporto con l'Unione delle Camere penali da cui ci divide la questione della separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri, elevata dall'Unione a *dogma* indiscutibile e assorbente (quasi che lì fossero *tutti* i problemi della giustizia): ribadiamo, al riguardo, la nostra disponibilità a un dialogo laico e reciprocamente tollerante, esteso a tutte le questioni della giustizia penale e diretto alla ricerca di ciò che ci unisce più che di ciò che ci divide; speriamo che questa prospettiva sia condivisa e consenta di aprire nuove prospettive, ma il permanere di chiusure pregiudiziali non ci distoglierà dalle molte iniziative in atto con altre articolazioni dell'avvocatura (associata e non).

35. *La difesa della giurisdizione come questione di democrazia.*

La difesa della giurisdizione non è – già lo si è detto – problema dei giuristi. Essa è, al contrario, una grande questione di democrazia e di ciò si mostrano sempre più consapevoli le organizzazioni sindacali, l'associazionismo, la società civile. La lotta per il diritto e per i diritti e per una giustizia degna e adeguata può e deve essere fattore di una vasta unità e produrre iniziative conseguenti, a cominciare dalla opposizione *visibile* a manifestazioni ever-

sive e xenofobe come quella, già ricordata, contro la Procura della Repubblica di Verona.

36. *Contrastare la crisi.*

Tutti cogliamo i segnali di un Paese *in crisi*. Lo avvertiamo anche nel settore della giustizia. Lo viviamo nelle leggi *ad personam*, nella torsione di norme e discipline per risolvere singoli casi e procedimenti, nella menomazione quotidiana dei principi costituzionali dell'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e della solidarietà. Lo avvertiamo nelle scelte del Governo che condannano la giustizia a una ulteriore decadenza (diventata ormai, in diverse realtà, quotidiana difficoltà a celebrare i processi ordinari). Ma ciò che è ancora più grave sono i "guasti dell'anima", come li ha definiti Franco Cordero, ovvero quelle modifiche profonde provocate nel costume e nei comportamenti, secondo cui la legalità non è più un parametro di civiltà, ma un ostacolo da superare o aggirare, un limite negativo, mentre la forza è l'unico valore cui la legge e i diritti (degli altri) devono inchinarsi. I guasti provocati da leggi sbagliate sono gravi, ma rimediabili; i guasti dell'anima sono più profondi e difficili da curare: se non vi sarà da parte di tutti una risposta in termini di comportamenti virtuosi, potrebbero essere necessari decenni per rimediarvi. La decadenza e il declino non possono essere subiti senza reagire e quanto sta accadendo non è ineluttabile. I principi e i valori sono più forti della volontà e degli interessi delle maggioranze contingenti. E vi sono fattori di speranza.

37. *Contrapporre un progetto ed una speranza.*

Uno di questi fattori è l'Europa, come punto di riferimento e come nuovo terreno di confronto. La Costituzione europea è un elemento di progresso, pur con limiti, contraddizioni, timidezze (estesi, del resto, all'intero percorso di edificazione dell'Europa). Siamo consapevoli di questi limiti, e tuttavia la nostra scelta è stata (ed è) di stare all'interno del percorso in atto: per capire, per proporre, per criticare, per cambiare. La costruzione di un giudice proiettato nello scenario europeo è, a fronte della varietà di fonti normative e della crescente importanza della legislazione comunitaria, una necessità. Ma la nostra principale speranza è la società italiana: l'economia sana che vuole una giustizia rapida e trasparente e una lotta senza quartiere alla criminalità organizzata; la voglia di giustizia e di equità dei cittadini che rimanda a un giudice in grado di pronunciarsi in tempi ragionevoli e con piena indipendenza. C'è fame di giustizia e crescente domanda di diritti: c'è bisogno di giurisdizione; l'obiettivo di distruggerla o comprimerla può avere successi contingenti ma non ha futuro.

Milano, marzo 2005