

## **MAGISTRATURA DEMOCRATICA**

### **sezione toscana**

Magistratura democratica si avvia a celebrare uno dei congressi più importanti della sua storia, dopo una tornata elettorale che l'ha vista fortemente penalizzata in termini sia di consenso generale sia di rappresentanza politica all'interno del nuovo C.S.M. Nei due Consigli Nazionali dell'autunno scorso già sono emerse molte problematiche che il Congresso dovrà affrontare, prima fra tutte quella del lamentato deficit di democrazia interna alla corrente nella scelta delle opzioni politiche maggiormente rilevanti per la vita del gruppo e per la magistratura associata in generale.

La sezione toscana di Md auspica quindi, in primo luogo, che nel Congresso si apra una discussione "vera e franca" sulle ragioni del momento di difficoltà che la corrente sta vivendo, convinta che soltanto affrontando i problemi veri con spirito costruttivo è possibile costruire un percorso politico maggiormente credibile per i magistrati, soprattutto, ma non solo, per quelli più giovani. È con questo spirito che la sezione decide di partecipare, come soggetto collettivo, al prossimo Congresso, con un proprio documento di riflessione, posto all'attenzione del gruppo come contributo al dibattito generale.

In sintesi, tre sono i dati di fatto ricavabili dall'ultima tornata elettorale per il C.S.M., da cui deve partire la analisi:

- a) le ultime elezioni per il C.S.M. hanno scontato un'astensione di circa 1300 magistrati aventi diritto al voto, una parte considerevole dei quali certamente "vicini" idealmente alla corrente;
- b) rispetto all'ultima consiliatura, si è avuta una perdita secca di consenso da parte della corrente pari a circa il 20% dei voti ottenuti nelle precedenti elezioni;
- c) negli ultimi otto anni sono entrati in magistratura circa 2500 colleghi ed Md ha intercettato il loro consenso in misura minima se non marginale.

La valutazione congiunta di questi dati consegna alla nostra attenzione un grave deficit del gruppo nel rapporto con i magistrati, che in nessun modo, se non con una valutazione meramente consolatoria, può addebitarsi solo a scelte tattiche o strategiche elettorali riconducibili a responsabilità del gruppo dirigente (4+1 od altro); né, tantomeno, alla mancata comprensione da parte dei colleghi della bontà della nostra proposta politica. Una sconfitta elettorale di tale proporzione ha evidentemente origini e cause plurali e molto più profonde, che impongono una valutazione attenta e la rimeditazione della nostra azione politica. L'analisi non può prescindere ovviamente dalla considerazione dello stato attuale della situazione politica generale e di quella associativa nello specifico.

### **Il quadro politico generale e quello associativo.**

All'indomani delle elezioni il Governo di centro-sinistra ha operato sulla giurisdizione con soli due provvedimenti significativi: a) il decreto Bersani di drastica riduzione del finanziamento alla attività giurisdizionale, oltre quella già scontata con il Governo di centro-destra; b) una legge di indulto assolutamente sciagurata, che inciderà pesantemente sulla attività giurisdizionale per i prossimi anni e che, in assenza di una amnistia *corposa* non ha significato alcuno, se non meramente emergenziale, di corto respiro, e che produce esclusivamente frustrazione nei colleghi, costretti a celebrare processi di cui non vedono la concreta utilità (se non in alcuni casi sporadici per le parti offese costituite parti civili), ma di cui vedono perfettamente il costo di impegno e sacrificio per loro stessi, e quello economico per le casse dello Stato (che peraltro siamo chiamati anche noi a rimpinguare corposamente con la contribuzione tributaria). A fronte di un tale intervento, non vi è traccia né della abrogazione delle cosiddette "*leggi vergogna*", né di interventi significativi in tema di droga ed immigrazione. Soltanto nell'ultimo scorcio dell'anno passato il Ministro Mastella in due importanti occasioni ha presentato un piano più o meno organico di riforma, in molte parti condivisibile, al fine di recuperare credibilità ed efficienza alla funzione giurisdizionale, oramai vissuta dai cittadini con sempre maggiore fastidio e dai giudici con frustrazione.

Allo stato tuttavia non molti sono i dati documentali sui quali valutare l'azione governativa. In questo quadro generale si sconta inoltre l'inaccettabile "retro-pensiero" dei partiti della maggioranza, a tanto reiteratamente sollecitati dal Presidente della Repubblica, secondo il quale la giurisdizione deve essere necessariamente terreno di scelte condivise con l'opposizione, quella stessa che ha dimostrato

efficacemente in cinque anni la sua profonda in cultura giuridica ed istituzionale e la sua avversione per lo Stato di diritto e per la giurisdizione, quale luogo “alto” di attuazione dei valori costituzionali. Tale impostazione, al di là delle obiettive difficoltà rappresentate dai “numeri” in Parlamento, ha prodotto l’accordo trasversale, benedetto dal Capo dello Stato e dal Vice-presidente del C.S.M., sui decreti del “nuovo” Ordinamento giudiziario, nonché il tentativo - fallito per la azione pronta e tenace dei nostri rappresentanti in A.N.M., e specificamente della rappresentanza di Md – di operare nella legge finanziaria la drastica modifica della struttura della retribuzione e del suo adeguamento, con i noti indubbi profili di rilevanza sulla effettiva indipendenza della giurisdizione.

Il quadro politico generale è perciò grave, se non disastroso, e tutti i magistrati, in particolare quelli d’ispirazione progressista, si sentono allo stato profondamente delusi e traditi nelle aspettative di cambiamento. Tuttavia, occorre ancora uno sforzo di lettura razionale del contesto, per far sì che si possa riprendere il cammino verso una società che veda la giurisdizione come momento centrale per l’affermazione dei diritti di libertà e democrazia dei cittadini e non come mera attività burocratico-formale.

È, infatti, in tale contesto politico generale che si è realizzata e va letta l’intesa parlamentare sulle modifiche alla riforma dell’ordinamento giudiziario. I decreti “ riformati “ – e principalmente quello sulle Procure – sono stati approvati con una schiacciante maggioranza parlamentare, segno che il punto di mediazione politica concretamente raggiungibile è molto più arretrato di quanto avremmo potuto immaginare soltanto qualche mese fa ascoltando nei nostri convegni alcuni esponenti del centro sinistra. Su questi temi, peraltro, la classe politica non è certo più arretrata della società civile: i cinque anni di costante delegittimazione dei giudici da parte del centro-destra, uniti alla obiettiva ed intollerabile inefficienza del sistema (che grava pesantemente sulle spalle del cittadino), rendono la battaglia per l’indipendenza della giurisdizione patrimonio di poche menti “illuminate” ed è sostanzialmente estranea alla moltitudine dei cittadini. Come dar loro torto. È di fatto impossibile pretendere che i cittadini difendano autonomia ed indipendenza della giurisdizione, quasi mai funzionali alle esigenze di giustizia, frustrate da anni di attesa, ma troppo spesso a quelle della corporazione dei giudici.

In questo quadro generale si inserisce la vicenda associativa, certamente non rosea in senso generale, tantomeno per Md.

Non vi è dubbio che la situazione politica e l’*incipit* del nuovo Governo abbiano condizionato e condizionino il rapporto dell’A.N.M. con il Governo ed i rapporti di forza all’interno della dialettica associativa tra i vari gruppi, la quale vede allo stato in qualche difficoltà Md. Finora una seria e feconda unità associativa è stata dovuta al lavoro incessante ed intelligente – spesso mal ripagato anche all’interno del nostro gruppo – svolto dai rappresentanti di Md in C.D.C. ed in Giunta.

Magistratura democratica, all’indomani di una pesante sconfitta elettorale (la prima, per dimensioni, della sua storia), ha mostrato generale sconcerto, sebbene si sia prontamente (basti considerare gli interventi nella *mailing list* generale e la partecipazione agli ultimi C.N.) interrogata su come uscire da questa fase recessiva per il gruppo: molti hanno ritenuto prioritario provare a costruire una politica associativa che, se non nuova, sia quanto meno capace di far recuperare consenso alla corrente: la decisione di anticipare il congresso è la prova più evidente di questa scelta. Al contempo Md è stata e sarà sempre più chiamata - a gestire con razionalità e misura una politica associativa che obiettivamente MI e la parte più corporativa e “conservatrice” di Unicost hanno interesse in questa fase a riportare su rivendicazioni tutte rivolte “all’interno” del ceto professionale: da qui il rischio forte che i magistrati italiani arretrino culturalmente di decenni sui temi della giurisdizione. Questo va combattuto con la massima energia, posta in questo momento quasi esclusivamente sulle spalle del nostro gruppo, che a sua volta vive un travaglio molto significativo dovuto alla discussione interna. A tutto questo si aggiunge la constatazione, talvolta quasi inconsciamente “rifiutata”, di come il “corpo” della magistratura italiana non sia un “monolite” teso verso l’efficienza, le garanzie democratiche, l’indipendenza intesa come responsabilità di scelte autonome spesso difficili. Al riguardo, ad esempio è probabile che la riforma ordinamentale sulle Procure, oggetto di seria preoccupazione in Md, trovi consensi anche in più o meno larghe fasce della magistratura, perché culturalmente il concetto che “il PM sia qualcosa di diverso dal Giudice, un *minus* nella giurisdizione” è predicato a volta anche nelle discussioni tra colleghi lontane dai riflettori, e non solo. Soprattutto è una “sensibilità” che trova sponda nella condotta di tanti Uffici del Pubblico Ministero, interpretabile come segnale di un preoccupante scadimento della funzione: basti solo

pensare al modo “sciatto” con cui alcuni p.m. svolgono le indagini in gran parte dei processi che non assurgono agli onori della cronaca e l’abbandono sistematico, salvo rari casi, del processo nella fase dibattimentale, lo snodo più delicato della veicolazione degli atti al giudice e della formazione della prova, affidato alle cure di magistrati onorari volenterosi, spesso sprovveduti ed inadeguati, realizzandosi così da un lato la gran parte dei proscioglimenti dibattimentali e dall’altro obiettivo discredito sulla giurisdizione e sulla funzione requirente in particolare.

Della pratica “fine” della giustizia penale, se non quale controllo brutale della marginalizzazione sociale, si dovrà parlare ancora molto ed occorre che il gruppo tracci un bilancio, scevro da vincoli ideologici, della quasi ventennale esperienza di processo, ed imposti una discussione seria sul futuro della giurisdizione penale, soprattutto in quelle aree del Paese (circa un terzo) ove la criminalità organizzata dimostra capacità di controllo del territorio e della vita sociale sostanzialmente integre. Una tale riflessione, non esauribile nel Congresso, nondimeno dovrà in questa sede trovare il suo necessario avvio.

### **La questione del governo autonomo della magistratura**

La questione dell’autogoverno è ovviamente momento cruciale della nostra riflessione dopo la cocente sconfitta elettorale. I dati impongono un’attenzione approfondita e scevra da infingimenti.

Ma si è presentata alla scadenza elettorale con un programma molto articolato su scelte tutte condivisibili, nella consapevolezza della insoddisfacente realtà della gestione concreta dell’autogoverno. È, quindi, profondamente sbagliato pensare che la nostra sconfitta derivi da un errore nell’impostazione politica generale; o, più illusoriamente, dal cattivo funzionamento dei veicoli di trasmissione del nostro pensiero politico.

Riteniamo, al contrario, che debba essere anche sulla pratica quotidiana dell’autogoverno la riflessione più seria, poiché è questa realtà che ha spinto molti magistrati, a cominciare dai più giovani e dai meno “ politicizzati ” a scegliere altre correnti. Una recente @ di Ezia Maccora, in risposta al duro documento dei colleghi di Catanzaro, ha ricordato che la Presidenza di Sezione del Tribunale di Lamezia Terme è vacante dal luglio 2005 ed ancora non risulta esperito il concorso. Non se ne conoscono le ragioni, forse tutte plausibili, per quella che appare tuttavia come una inescusabile negligenza. Resta, infatti, inaccettabile che il sistema di autogoverno possa sopportare per così lungo tempo la “vacanza” di un posto semidirettivo in un territorio interessato dalla sistematica attività di organizzazioni criminali mafiose: la circostanza non può che ingenerare ulteriore inefficienza del sistema e sconcerto e sfiducia nei colleghi ed ancor più nei cittadini. Ed ancora, i concorsi relativi ai trasferimenti a posti di giudice e di p.m., banditi nel dicembre 2005, sono ancora aperti per alcuni posti: si tratta di posti ordinari, non direttivi né semidirettivi, per i quali è impensabile che si scatenino contrasti e diatribe tra candidati e correnti di riferimento, cosicché la procedura di assegnazione agli aventi diritto (valutabili normalmente sulla base di un punteggio attribuito da criteri oggettivi), per la funzionalità ed efficienza degli uffici e per la gestione ordinaria della vita delle persone interessate, dovrebbe essere rapidissima.

Si tratta, inoltre, di trasferimenti che interessano i più giovani magistrati che comunque mirano a cambiare luogo di residenza e di lavoro e devono organizzare la vita futura del proprio nucleo familiare. Questi colleghi “appesi” per lunghi mesi come vivono in concreto le prassi dell’autogoverno che esiste, non di quello auspicato?

Posto a sé merita la questione l’organizzazione degli uffici e dei dirigenti, rinviandosi per le prospettive di riforma su accesso e temporaneità delle funzioni di questi al documento *ad hoc* allegato A), contributo della sezione al dibattito dell’apposita sessione congressuale.

Il quadro esistente è, com’è noto, sconcertante: l’omissione da parte di un capo d’ufficio di dar seguito alle circolari del C.S.M. o di operare secondo le regole tabellari non comporta di fatto alcuna conseguenza. Il singolo che prova a ribellarsi a questa “pratica” riceve più frustrazioni che risultati. Questa è l’esperienza di tanti uffici giudiziari, al sud come al centro ed al nord, specialmente nelle realtà più piccole in cui il rapporto tra i magistrati è complessivamente più difficile. Certo, questo accade spesso anche per la connivenza o la tolleranza di molti dei magistrati, della singola sezione o di tutto un ufficio, per mero interesse personale o per assenza di cultura della giurisdizione. Ma noi sappiamo che le regole non possono presupporre per la loro osservanza il consenso della maggioranza o la collaborazione dei colleghi e che esse servono a garantire il singolo giudice e la collettività dei cittadini, estranei ai meccanismi di funzionamento della giurisdizione e fruitori della medesima. Ed allora, com’è vissuta dal

giudice, che non vuole condividere la violazione sistematica delle regole, la sua impotente “solitudine”? E se questa situazione di illegittimità di prassi in una città ordinata del centro Italia spesso corrisponde solo a piccoli interessi di bottega, cosa deve pensare dell’autogoverno chi lavora in realtà inquinate dalla presenza di organizzazioni malavitose, in cui il “mestiere” del giudice indipendente è obiettivamente più difficile, la solitudine può costituire un serio pericolo per la stessa vita del magistrato, il comportamento illegittimo può essere motivato da ragioni meno meschine e più pericolose?

Dobbiamo riflettere, quindi, se le ragioni della sconfitta del nostro progetto di autogoverno, sul piano elettorale, non risiedano soprattutto qui. Il nostro progetto è bellissimo, ma la realtà in cui sono costretti a vivere i colleghi è diversa; con essa sono costretti a fare i conti. Si mostrano perciò più funzionali e più efficaci le “amicizie“, le “garanzie“ che da amicizie e cordate derivano, e dunque quei gruppi associativi che di tali prassi di “protezione” del singolo fanno il fulcro della loro azione politica associativa, “premiando” l’appartenenza. In buona sostanza, quando le regole sono solo carta scritta e non vissute e praticate costantemente, quando il sistema di autogoverno è inefficiente, coloro che propongono le “regole“ rischiano di perdere e finiscono per vincere coloro che propongono le “clientele“. Interrogiamoci se abbiamo veramente fatto tutto affinché le regole funzionassero e le clientele perdessero le elezioni.

Sul fronte del governo autonomo la nostra battaglia non può dunque più essere prevalentemente per principi; essi valgono e varranno come postulati irrinunciabili, ma lo sforzo deve concentrarsi nella denuncia a tutti i livelli dell’inefficienza dell’attuale sistema centralizzato e nella conseguente richiesta di forte decentramento e potenziamento dei Consigli giudiziari e di impegno per la funzionalità del sistema, che abbatta ad es. i tempi delle decisioni del C.S.M. non implicanti la risoluzione di particolari questioni. L’impegno concreto deve prefigurare un autogoverno che, nella visione di Md, non si esaurisce nelle linee progettuali secondo i principi costituzionali, ma fa concretamente i conti con la realtà di inefficienza dell’attuale sistema, sui costi economici ed umani e sui rimedi attuabili fin da subito.

### **Guardare avanti**

Se le analisi che precedono sono giuste, esse comunque non sono da sole sufficienti a realizzare il necessario “scatto in avanti” che tutta la corrente deve compiere per assicurarsi nuove e vincenti prospettive future; rappresentano soltanto il punto di partenza per la rinnovata azione politica ed istituzionale di Md, che certamente ha al proprio interno le migliori energie espresse dalla magistratura italiana. Vi sono, quindi, ampi margini per il recupero di consenso interno e, ciò che più conta, per realizzare un modello di giurisdizione più consono ai valori della nostra Costituzione, che Md ha fortemente contribuito a salvare dai “barbari”.

Da questo punto di vista per invertire quel che può apparire, da un lato, la tendenza alla “normalizzazione” della magistratura e, dall’altro, il sicuro “ridosso” di Md nella rada degli “ideologismi”, non bastano però operazioni di *restyling* di linea politica o aggiustamenti nei comportamenti, occorrono invece profondi convincimenti ed impegni in una triplice direzione.

- a) **Battere la facile strada dell’autoreferenzialità** del gruppo, molte volte (spesso a torto, peraltro) tacciato di “spocchia” ed incapacità di cogliere i reali problemi dei colleghi. Per fare ciò è necessario ripartire con una forte campagna di aggregazione dal basso, negli uffici e nel lavoro quotidiano, non per rincorrere l’esistente ma per fare lievitare verso un progetto di rinnovamento dell’istituzione la maggior parte dei colleghi, che denunciano le condizioni difficili e spesso “indecenti” del modo in cui sono costretti a lavorare. Qui s’innesta la cd. questione generazionale, la necessità di avvicinare – secondo schemi integrati al loro modo di essere e di pensare – i “giovani” magistrati: in effetti tale definizione coglie la punta di un *iceberg*, rappresenta piuttosto un “artificio retorico” per indicare quella realtà della magistratura - formata anche da magistrati meno giovani ed anziani - sensibile meno alle nostre pur basilari costruzioni teoriche e più alla concretezza del “mestiere” e delle condizioni di esso, da cui a loro sembra essersi “scollata” Md.
- b) La proposizione di un “programma” d’intervento complessivo che, da un canto, – come bene ha scritto Luigi Marini nella @ dell’8.1.2007 – sia capace di coniugare riflessione ed azione, parole e comportamenti, enunciazione e presenza attiva e, dall’altro, abbia soprattutto di mira la **“rottura della corporazione”**, ovvero rappresenti una netta

“discontinuità” nel modo d’intendere e gestire nei fatti l’autonomia e l’indipendenza della magistratura, a cominciare dagli uffici per finire all’organo centrale di governo autonomo. Al riguardo non crediamo si tratti di ripensare integralmente l’identità di Md; non si tratta cioè o di essere “realisti” oppure “ideologici” a tutti i costi, quanto piuttosto di mostrarsi capaci di tenere insieme la tradizionale “complessità” di un gruppo come il nostro (certamente cresciuta in parallelo con la crescita di frammentazione e complessità delle nostre società) sulla base di un “comune sentire” che mai potremo negarci.

- c) Essenziale diventa - per far camminare questo “programma” – in ogni caso **tessere rapporti sempre più stretti** - su singoli temi anche solo locali come su problematiche generali quali la riforma ordinamentale *in itinere* - con le altre compagini della magistratura associata d’ispirazione progressista ed anticorporativa (MG e Art. 3)

Per realizzare questi (ambiziosi) obiettivi è peraltro indispensabile che in Congresso, dopo una franca discussione, si traccino linee chiare e condivise, che orientino i comportamenti dei dirigenti nazionali e locali, dei rappresentanti in A.N.M. e degli eletti nelle istituzioni del governo autonomo.

**Nei confronti della politica**, pur con tutte le critiche verso gli interventi sulla giustizia finora realizzati dal Governo e rifiutando certamente ogni tatticismo e collateralismo, avviare uno scontro frontale con l’attuale maggioranza politica sarebbe condotta irresponsabile ed improduttiva. Scontate delusione ed amarezza, occorre verificare che sul piano ordinamentale qualcosa di utile è stato fatto per limitare i danni cagionati dalla riforma Castelli, soprattutto sulla giustizia disciplinare. Sul versante degli Uffici requirenti, invece, molto deve essere ancora fatto ed è certamente qui che Md non deve avere timidezze nel denunciare il grave *vulnus* alla giurisdizione scaturente dalla recente riforma.

Per non parlare del decreto su “carriere e separazione di funzioni”, che starà a noi ed all’A.N.M. nel suo complesso, al nostro impegno ed alla nostra intelligenza, far modificare nel senso serio e rispettoso dei principi costituzionali dalla maggioranza di governo. Al riguardo vi sono spazi d’intervento sia per il C.S.M. in sede di normazione regolamentare e di pareri, sia per eventuali e futuri aggiustamenti normativi frutto di azione politica consapevole ed intelligente dell’Associazione, sia per una battaglia forte e seria per Md all’interno degli uffici. Tutto questo verrebbe inevitabilmente frustrato se appunto l’A.N.M. si chiudesse “a riccio”, cercasse lo scontro frontale, “separandosi” così dalla “politica” e dai cittadini, che continuerebbero a valutare le nostre proteste con il metro della nostra inefficienza.

Spetta soprattutto ad Md, all’interno dell’A.N.M., far sì che l’impostazione corporativa ed irrazionale non passi (come finora non è passata, ma i passaggi cruciali vengono adesso), e che ai danni derivanti dall’attuale sciagurata azione di governo ne conseguano anche altri.

Posizione, quindi, ferma sui principi e nel far rilevare, in tutte le sedi, l’inadeguatezza finora dell’intervento governativo sulla giurisdizione, ma costante apertura al dialogo ed impegno a ricercare spazi di confronto e momenti di consenso per il cambiamento che auspichiamo.

**Nei confronti della magistratura e dei colleghi** i magistrati di Md nelle realtà territoriali devono tornare ad essere sinonimo di intransigenza sulle regole ed al contempo di impegno professionale visibile; la nostra battaglia deve avvenire nei Consigli Giudiziari, nelle singole sezioni dei Tribunali e nelle Procure, ancora una volta aperti al confronto con colleghi e dirigenti al fine di migliorare il servizio e garantire i cittadini. Se riusciremo a fare questo torneremo ad essere credibili; forse non amati da tutti, ma certamente serio punto di riferimento per i colleghi più giovani. Sarà così sconfitto il clientelismo peggiore e reso visibile nei comportamenti concreti come le regole, e non le amicizie, sono l’effettiva garanzia per ogni magistrato e per i cittadini.

Infine uno specifico riferimento al Congresso.

Si è posta la necessità di una discussione “vera e franca”, quale presupposto per l’elaborazione di scelte politiche del gruppo efficaci e condivise. Esiste anche un’altra necessità, avvertita da molti, di **maggiore democrazia interna** alla corrente nella determinazione di tali di fondo e dei dirigenti che devono metterle in pratica. Il Congresso è il momento decisivo per pensare e progettare nuovi strumenti di partecipazione alla vita politica della corrente, capaci di coinvolgere ancor di più la base del gruppo. Alcuni, peraltro, possono essere adottati già in sede congressuale, dando forti segnali di cambiamento. La preventiva indicazione esplicita delle candidature, sollecitata a sezioni e gruppi di lavoro dall’ultimo

C.N., si muove già nella giusta direzione di trasparenza della discussione congressuale. Proponiamo che a tale “prassi virtuosa” debba seguire anche **la nomina di apposita Commissione per la redazione del documento** finale, secondo regole che il Congresso si darà all’inizio dei lavori e con il compito di raccogliere le varie mozioni e redigerne la sintesi conclusiva, non più affidata all’estemporanea stesura di pochi volenterosi.

Per la realizzazione degli obiettivi politici del prossimo biennio la sezione indica come candidati al C.N. Luca Minniti, Alessandro Nencini e Maria Giuliana Civinini.  
Firenze, gennaio 2007

## **ALLEGATO A**

Nel percorso di costruzione di un progetto di nuovo ordinamento e di governo autonomo della magistratura in forte discontinuità con l’attuale stato di cose un preciso e rilevante ruolo riveste la questione della selezione e della formazione dei dirigenti degli uffici giudiziari, di cui pure si occupa il progetto di riscrittura del d.lgs. 160/2005 del Ministro Mastella.

Su questo la sezione, a seguito di articolata riflessione, ritiene di proporre le seguenti considerazioni.

### **SUPERAMENTO DELL’ANZIANITA’ COME CRITERIO PREFERENZIALE NELLA SELEZIONE DEI TITOLARI DI UFFICI DIRETTIVI E SEMIDIRETTIVI**

Uno degli impegni costanti della pratica politica di MD è stato quello per la realizzazione del principio di cui all’art. 107 Cost. per cui i magistrati si distinguono soltanto per funzione, in tutta la sua portata di negazione di un sistema basato sulla gerarchia e sulla dipendenza gerarchica.

Nel percorso di abbattimento della carriera e diffusione della cultura dell’uguaglianza delle funzioni – la cui linearità non sembra ora più minacciata dall’introduzione di una carriera strutturata per concorsi – un ruolo essenziale ha “giocato”, nell’ambito dell’individuazione in sede di autogoverno del “più idoneo per il posto in concreto da ricoprire”, la *plusvalenza* dell’anzianità quale correttivo alla meritocrazia, tradottasi in un sistema di selezione dei dirigenti basato su un *rapporto tra anzianità e altri criteri* sbilanciato (grazie al meccanismo della fascia, introdotta per la prima volta nel 1983 e portata nel tempo da due a cinque anni) a favore della prima.

Se non si può dimenticare che storicamente la fascia è stata uno strumento di (parziale) rottura del peggior clientelismo e di contrasto alle discriminazioni, è ormai diffusa la convinzione che l’istituto abbia fatto il suo tempo e che costituisca un fattore recessivo. Infatti, non accompagnato da prassi di correttezza coerente e trasparenza in sede consiliare, da criteri di selezione rigorosi, dalla chiara definizione dei compiti del dirigente e da un efficace controllo del suo operato, ha dato luogo ad una classe di dirigenti nel complesso assolutamente inadeguata alle sfide attuali dell’amministrazione della giustizia. Si aggiunga che, presentando le fasce più alte di anzianità una massiccia presenza maschile, la fascia è oggi anche uno strumento di discriminazione nei confronti delle donne magistrato. E si ricorda che il documento approvato all’unanimità nel corso del seminario CSM conclusivo della ricerca comunitaria sull’uguaglianza uomo-donna in magistratura del 13 dicembre 2004 ha esplicitamente richiesto tale abolizione della fascia e di altri meccanismi di esaltazione dell’anzianità comunque penalizzanti per le donne.

Siffatta indicazione era già contenuta nella proposta di modifica della circolare sui dirigenti predisposta dal gruppo conciliare nel corso della consiliatura 2002-2006

**L’abolizione della fascia nella selezione dei dirigenti deve essere, dunque, un obiettivo prioritario**, nell’ambito di una riscrittura integrale dei criteri per l’accesso a posti di responsabilità che riduca consistentemente il “peso” dell’anzianità di servizio e renda palese che la “carriera” non è un “beneficio” dovuto a tutti, ma che le funzioni in questione rappresentano “oneri” e non “onori”, riconoscimento di capacità specifiche e non l’approdo verso tranquille “sinecure”.

### **FORMAZIONE OBBLIGATORIA**

Riguardo alla formazione dei dirigenti, vanno distinti due poli del problema: la formazione propedeutica all’assunzione della carica e la formazione di chi già la riveste.

Sotto il primo profilo, va scartata l'ipotesi di un corso di formazione per "futuri dirigenti", avente ad oggetto l'apprendimento delle competenze specifiche dell'incarico che si vuol andare a ricoprire, il quale costituisca titolo legittimante nella procedura di selezione (corso-concorso). Infatti, in tal modo si costruirebbe un modello di formazione sostanzialmente assimilabile a quella prevista dalla riforma Castelli, criticata per la commistione istituita tra formazione e avanzamento in carriera, con inevitabile indebolimento dell'indipendenza interna. Inoltre, realizzare incontri di studio, in numero necessariamente sufficiente per tutti quelli che vogliono parteciparvi (pena l'alterazione dell'uguaglianza nell'accesso al successivo concorso), su temi e materie di effettivo interesse soltanto a nomina conseguita, appare operazione in cui i costi sopravanzano i benefici.

Molto più opportuno si mostra, al contrario, prevedere che l'aspirante dirigente abbia alle spalle un **percorso formativo minimo** nelle materie trattate dall'ufficio che si vuol andare a dirigere, in materia di ordinamento giudiziario e in materie che attengono a tematiche fondanti la professione (deontologia, indipendenza).

Quanto alla formazione per titolari di uffici direttivi e semi-direttivi, essa deve essere **obbligatoria e mirata, almeno in sede di prima immissione nelle funzioni**. Su metodi e contenuti si rinvia all'ampia disamina di Giuliana Civinini proposta al seminario di Firenze del luglio 2004.

Peraltro, nella delibera del CSM sulle linee guida per la formazione del 14.5.2003 è stato già previsto un complesso percorso formativo per direttivi e semidirettivi, solo in parte realizzato a causa delle resistenze interne e della scarsa disponibilità degli interessati. In sede di predisposizione della Relazione al Parlamento avente ad oggetto la formazione il CSM ha lungamente discusso l'opportunità d'introdurre un sistema di "crediti formativi", ipotesi che ha visto un'ampia opposizione ed una non unanime valutazione del gruppo di Md.

## **DISTINGUERE UFFICI DIRETTIVI E UFFICI SEMIDIRETTIVI NEL METODO E NEI CRITERI DI SELEZIONE**

Già sussistono rilevanti differenze per la selezione dei titolari di uffici direttivi e semidirettivi (per questi ultimi, ad es., non opera la fascia). La consistente differenza di compiti e funzioni induce, quindi, a ritenere opportuna la **netta distinzione** nelle modalità di scelta e di regime complessivo.

1) Infatti, i titolari di funzioni semidirettive svolgono compiti che si collocano tutti all'interno della giurisdizione (organizzazione del lavoro dei magistrati, assegnazione dei fascicoli, coordinamento delle attività, riunioni sull'organizzazione del lavoro, sulla giurisprudenza, etc.), rispetto ai quali ogni magistrato dell'ufficio deve porsi nell'ottica di rendere un "servizio".

È, dunque, auspicabile configurare **il semidirettivo come un "primus inter partes", selezionato all'interno dell'ufficio al quale appartiene sulla base di a) un'età minima di accesso, b) con limiti temporali prefissati e c) a rotazione.**

a) Per l'età minima si ritiene di proporre – utilizzando come "unità di misura" generale della strutturazione del sistema il "quadriennio" assunto nel progetto Mastella quale parametro di "sviluppo" e di verifica della "carriera" del magistrato – la seguente diversificazione a secondo del "grado" della funzione semidirettiva: 12 anni per quelle di 1° grado; 20 anni per l'accesso a quelle di 2° grado e 24 anni per quelle di cassazione.

Le modalità di accesso vanno – conseguentemente alla scelta di una primazia temporanea e "a rotazione" – calibrate all'interno degli uffici, valorizzando l'assemblea dell'ufficio e ponendo, nella logica del decentramento, ratifiche e controlli all'esclusiva competenza distrettuale dell'autogoverno: ossia **nomina/designazione attraverso la scelta dei componenti l'ufficio e la necessità di ratifica del Consiglio Giudiziario.**

b) Su tale base è essenziale che il "mandato" abbia durata contenuta: 2 anni (al massimo 3) e che c) l'incarico venga svolto "a rotazione" tra tutti i componenti dell'ufficio che abbiano la necessaria "età minima", attraverso o la fissazione di criteri "automatici" (ad es., secondo il ruolo di anzianità discendente) ovvero la rinnovata scelta dell'assemblea dell'ufficio, tra quelli che non abbiano svolto la funzione fino a quel momento. Trattandosi non di un "premio", ma di un aspetto necessario della professionalità di tutti i magistrati, appare plausibile anche la previsione che soltanto in presenza di particolari esigenze personali (fermo restando il vaglio generale delle effettive "capacità" del singolo magistrato demandata all'indagine ed all'analisi dei CG "riformati") l'assunzione della "responsabilità"

semidirettiva possa venire declinata, al fine di affermare la coesistenzialità con il “lavoro” del giudice di tale ruolo organizzativo e di stimolo dell’attività degli uffici giudiziari.

2) Per quanto concerne i dirigenti tale tipo di soluzione – pur suggestiva e strumento per rendere meno appetibile la carica e semplificare la selezione – non appare adeguata (o, se del caso, potrebbe esserlo solo per uffici di dimensioni molto ridotte, fino a dieci magistrati, tuttavia tendenzialmente da abolire in una revisione razionale delle risorse sul territorio) in relazione alle odierne esigenze di organizzazione e gestione di un ufficio giudiziario.

Sotto il profilo dell’ordinamento interno, il dirigente è il **fulcro della politica tabellare e del progetto organizzativo dell’ufficio** oltre che primo anello del sistema di valutazione di professionalità, compiti cui si aggiunge per i capi di Corte il ruolo di membri di diritto degli organismi di autogoverno, Consigli Giudiziari e Consiglio Superiore della Magistratura, nonché quelli legati all’esigenza di efficienza del sistema. La questione della “qualità” della giustizia è centrale, imposta dai tempi e dall’evoluzione sociale, dalla crescita della domanda di giustizia e dalla nascita di situazioni nuove cui il legislatore non riesce a dare tempestiva regolamentazione, dall’assunzione da parte del giudice del ruolo di vero e ultimo regolatore dei conflitti. Al contempo è imposta dall’esigenza di superare la perdita o mancanza di fiducia dei cittadini e degli utenti della giustizia che si innesta su più fattori: trasparenza insufficiente, accesso difficoltoso, tempi troppo lunghi, difficoltà di comprensione (cui si aggiungono per l’Italia gli attacchi della politica e l’isolamento mass-mediatico). E “qualità” significa professionalità nella gestione, realizzazione di un rapporto ottimale tra mezzi e risultati, investimenti sulla base di progetti, costruzione di programmi per obiettivi, responsabilità del mancato raggiungimento. Se, resta indiscutibile che “la giurisdizione è incardinata sulla ... filosofia del giudice naturale e sulla funzionalità della divisione del lavoro non alla migliore resa, ma alla più certa imparzialità” (Borré, Borraccetti, *QG*, 1996, 351), è pure acquisito che una giustizia che “respinge” i cittadini o arriva tardi non è giustizia e che il problema dell’efficienza riguarda “anche” la magistratura.

La complessità dei compiti, giurisdizionali e organizzativi, implica riconoscere che la funzione di direzione degli uffici ha bisogno di qualità e attitudini che non tutti hanno o desiderano sperimentare e non fan parte della professionalità in senso stretto. Non è in contraddizione con la concezione di una magistratura, il cui perno ideal-organizzativo siano il principio e la cultura dell’uguaglianza, che l’incarico direttivo vada a chi possieda attitudini specifiche.

La specificità delle competenze e delle attitudini non deve essere indice di “superiorità” o “sovraordinazione” gerarchica, accomunandosi concettualmente tale specificità a quella che presiede ad un numero crescente di funzioni, già conosciuta anche a fini di selezione ad es. riguardo alle funzioni di legittimità, a quelle specializzate minorili o di sorveglianza, alle funzioni requirenti nelle direzioni antimafia. Per questo vanno radicalmente **rifiutate e combattute soluzioni che, anche solo in via fatto, avessero come esito l’introduzione di “ruoli” dei dirigenti con carriere e/o retribuzione separati.**

La specificità delle funzioni comporta un sistema di selezione caratterizzato da criteri obiettivamente calibrati sulle competenze richieste per l’esercizio delle funzioni medesime e caratterizzate in relazione alla tipologia d’ufficio che si aspira a dirigere.

Questo presuppone un rigoroso lavoro di **“enucleazione” delle competenze**, di individuazione dei parametri e degli indici di possesso delle competenze da operarsi sulla base delle migliori e più attuali risultanze della scienza dell’organizzazione opportunamente adeguate alle peculiarità della funzione giurisdizionale e dell’amministrazione della giustizia.

Quanto al metodo, l’auspicabile efficace sistema di **valutazioni di professionalità** contenuto nel progetto Mastella, attraverso verifiche periodiche compiute sulla base di fonti affidabili, fornirà il materiale di base su cui costruire il giudizio selettivo, a cominciare dalla capacità di “autorganizzazione” del proprio lavoro di magistrato.

Altri materiali istruttori saranno messi a disposizione dall’interessato e dal Consiglio Giudiziario e mirati sui distinti parametri da analizzare. In concreto le **valutazioni selettive devono tradursi nell’attribuzione di punteggi specifici prefissati nel minimo e nel massimo.**

Va confermato ed esteso per tutti gli uffici in via obbligatoria la predisposizione da parte del candidato di un **progetto di direzione**, anche mediante l’**audizione**, da tempo prevista e utilizzata, a condizione che questa si trasformi da semplice incontro col candidato a reale strumento di selezione secondo le tecniche

ormai elaborate in materia.

### **ETA' MINIMA DI ACCESSO**

Anche per i dirigenti è opportuno, pur nella logica di “svecchiamento” della gerontocratica gestione dell’esistente, fissare **età minime** di accesso, che in analogia con quanto previsto per i semidirettivi, si ritiene plausibile fissare in 16 anni per gli uffici di 1° grado, in 24 per quelli di 2° grado ed in 30 anni per quelli di legittimità.

### **LA TEMPORANEITA' DELLE FUNZIONI**

La temporaneità delle funzioni è un obiettivo da sempre enunciato da MD, quale “correttivo al carrierismo” (Borré, *QG*, 1986, 285), ed è divenuto col tempo patrimonio di tutta la magistratura associata ed ora anche del Governo. E' **obiettivo da confermare**, anche se con alcune precisazioni.

Per gli **uffici direttivi**, infatti, la peculiarità delle funzioni e il processo di acquisizione delle competenze organizzative richiedono una permanenza adeguata nell’ufficio che non porti ad una dispersione troppo rapida di competenze appena acquisite a pieno; in tal senso, appare adeguata – sempre utilizzando la “unità di misura” del quadriennio - una **permanenza iniziale di 4 anni con possibilità di proroga per altri 4 anni, previa valutazione favorevole delle funzioni espletate**, secondo la previsione del progetto Mastella, ovvero in alternativa anche la possibilità di elaborare il modulo **5 + 5 anni**: occorre, infatti, anche evitare che una rotazione troppo rapida venga a costituire di fatto un gruppo di dirigenti che si spostano da un ufficio all’altro grazie anche all’esperienza acquisita, antepoendoli agli altri candidati nelle successive selezioni.

Seria e non formale deve essere la procedura di conferma quadriennale dell’incarico direttivo, che parta dall’approfondita valutazione del CG, con ampio uso dei poteri di audizione e di acquisizione documentale (a cominciare dalla valutazione dell’esito ricevuto dai progetti tabellari a seguito dell’esame del CSM), e dalla effettiva rivalutazione delle “capacità” specifiche da parte del CSM.

### **SORVEGLIANZA SUI DIRIGENTI**

Indispensabile si mostra colmare il vuoto esistente riguardo alla sorveglianza dell’operato concreto dei dirigenti attraverso l’affinamento delle fonti di conoscenza (proseguendo la linea della consiliatura 2002-2006 di inserimento nel fascicolo personale dei provvedimenti tabellari negativi) e *de iure condendo* introducendo meccanismi di **retrocessione dalla funzione**.

La delicatezza di quest’ultima questione – che s’intreccia con il principio di inamovibilità del magistrato – lascia preferire, in luogo della procedura biennale di controllo di gestione indicata nel progetto Mastella (che inevitabilmente per la inadeguatezza strutturale e per l’ampiezza di seri controlli rischia di diventare una formalità routinaria senza sostanza: appare decisamente improbo se non impossibile il compito delle strutture dell’autogoverno, pur rafforzate, di valutare in profondità nell’arco di un biennio l’attività dei circa 480 magistrati con compiti di dirigenza degli uffici), la costituzione di un **organismo ad hoc all’interno del CSM** (una Commissione che si occupi solo di questo), debitamente fornito di risorse ulteriori rispetto all’esistente, cui demandare alla verifica finale quadriennale, previa l’indagine del CG, la completa ed approfondita analisi della gestione dell’ufficio. Le “patologie” più conclamate dell’operato dei dirigenti già possono, infatti, essere affrontate con gli attuali strumenti disciplinari o paradisciplinari rivisitati dalla riforma ordinamentale, anche con specifico rilievo dell’attività del dirigente.

### **ETA' MASSIMA PER L'ACCESSO**

La costruzione di un accesso diverso dall’attuale alle funzioni direttive renderebbe sul medio periodo pressoché ininfluenza la necessità di fissazione di limiti massimi di età per accedere a posti di responsabilità apicale. Anche in considerazione dell’ovvio regime transitorio dal vecchio al nuovo sistema ed in attesa di una definitiva e non “ballerina” fissazione di una età massima di esercizio delle funzioni giudiziarie, ossia di pensionamento, maggiormente congrua rispetto agli attuali elevati parametri, possono reputarsi accettabili i limiti di età fissati (68 e 71 anni) nel progetto Mastella, mentre non ha alcun senso nell’ottica della presente proposta quello (66 anni) previsto per gli incarichi semidirettivi.

## **RAPPORTI TRA DIRIGENTI DELL'UFFICIO GIUDIZIARIO E DIRIGENTI**

## AMMINISTRATIVI

Questo è un profilo molto delicato che attiene al concreto esercizio della giurisdizione, ai “diritti” dei cittadini, e non alla solo “amministrazione” più funzionale degli uffici. La posizione di MD sul punto è da tempo favorevole alla cd. doppia dirigenza con disciplina dei rapporti tra dirigente giudiziario e dirigente amministrativo secondo il c.d. “Iodo La Greca”.

Tale opzione è stata funzionale al contenimento delle competenze del dirigente magistrato ed a sua volta è utile al contrasto di nostalgie gerarchiche e di appetiti di carriera. Ha inoltre rappresentato lo strumento per scoraggiare iconografie manageriali del capo-magistrato.

In parte tale scelta va ripensata e meglio declinata attraverso una più precisa individuazione delle rispettive competenze. Non si tratta certamente di affermare che il dirigente dell’ufficio deve trasformarsi da fine giurista in *top manager*. Sarà sempre necessario affiancarlo con una figura amministrativa dotata di preparazione specifica nel campo dell’organizzazione, della progettazione e della gestione di bilancio. Va però anche tenuto conto del dato assodato secondo cui la “qualità” della giustizia non è esclusivamente il frutto di sentenze di buona qualità, ma anche di accoglienza, efficienza del servizio, tempi rapidi, risposta ai problemi ed alle “emergenze” del territorio ed alle “priorità” della società: per dare qualità non basta garantire giudice naturale ed imparzialità, occorre anche un’organizzazione efficiente e mirata dell’ufficio. E questo compito non può essere lasciato nella esclusiva responsabilità dei dirigenti amministrativi o affidato all’ambiguità di formule equilibriste. Non è un caso, del resto, che in molti Paesi europei (Francia, Spagna, Belgio, Paesi Bassi) si diffondano modelli organizzativi incentrati (in modo più o meno forte) su un organo di autogoverno o auto-amministrazione quale strumento per risolvere la tensione tra principio di indipendenza e principio di buona amministrazione.

A questo riguardo si ritiene che una buona traccia di principio per l’individuazione delle reciproche competenze si possa rinvenire nella Circolare 31.10.2006, n. 240 del Dip.to dell’organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia, in cui tra l’altro si legge, previo richiamo dei principi ispiratori dell’unitarietà dell’ufficio giudiziario e dell’efficienza dell’attività giudiziaria, che “l’organizzazione dell’attività giudiziaria richiede...il coordinamento con l’attività del personale amministrativo e l’impiego ragionato delle risorse materiali e finanziarie assegnate al dirigente amministrativo. Tale coordinamento, in attesa della redazione del programma delle attività da svolgersi nell’anno, si esprime negli indirizzi del capo dell’ufficio giudiziario”, precisandosi che “l’obiettivo di assicurare l’ottimale svolgimento dell’attività giudiziaria implica la priorità di tali indirizzi in ordine all’organizzazione dell’attività giudiziaria: il servizio atteso dai cittadini si concentra infatti nell’attività tipica della giurisdizione ed ogni sforzo amministrativo deve corrispondere ai bisogni di tale attività, tradotti, nelle diverse realtà locali, dagli indirizzi del capo dell’ufficio”.

Su questa base di principio, si ritiene che nella gestione di compiti dirigenziali attinenti anche ad aspetti prodromici della giurisdizione sia auspicabile l’affidamento alla struttura amministrativa di tutti gli adempimenti contrassegnati da spiccato automatismo (come, ad es., l’assegnazione della controversie e dei processi alle singole sezioni ed ai singoli giudici).

## SINTESI

= **obiettivo prioritario del superamento dell’anzianità come criterio preferenziale nella selezione dei titolari di uffici e abolizione della fascia nella selezione dei dirigenti.**

= **esclusione di corsi di formazione prodromici alla partecipazione a selezioni per dirigenti; previsione di una formazione obbligatoria per semidirettivi e dirigenti dopo la nomina.**

= **semidirettivo come un “*primus inter partes*”, selezionato all’interno dell’ufficio al quale appartiene sulla base di un’età minima di accesso, con limiti temporali prefissati ed a rotazione tra i componenti l’ufficio.**

= **rifiuto dell’introduzione, anche solo di fatto, di “ruoli” dei dirigenti con carriere e/o retribuzione separati.**

= **introduzione per i dirigenti degli uffici di un sistema di selezione caratterizzato da criteri obiettivamente calibrati sulle competenze richieste per l’esercizio delle funzioni medesime ed in relazione alla tipologia d’ufficio che si aspira a dirigere.**

= **temporaneità delle funzioni: per i semidirettivi permanenza di 2 (o 3) anni con rotazione interna all’ufficio; per i direttivi permanenza di 4 + 4 (o 5 + 5) anni, previa valutazione favorevole delle**

**funzioni espletate.**

**= introduzione di adeguati strumenti di sorveglianza sull'operato dei dirigenti, con organismo *ad hoc* all'interno del CSM, e di rimozione del dirigente inadeguato.**

**= ripensamento dei rapporti tra dirigenza dell'ufficio giudiziario e dirigenza amministrativa concentrando i poteri decisionali attinenti alle esigenze della giurisdizione (della legalità e dei diritti) nel capo magistrato.**