

**OBIETTIVO: IL FUTURO DELLA GIURISDIZIONE E DELLA
MAGISTRATURA**

DIRITTO, GIURISDIZIONE E DEMOCRAZIA.
PER UNA TUTELA EFFETTIVA DEI DIRITTI
(relazione del segretario generale per il XIII Congresso di Magistratura
democratica. Venezia 23 – 26 novembre 2000)*

di *Vittorio Borraccetti*

1. La politic  della giurisdizione e la scelta di Magistratura democratica / 2. La crisi del costituzionalismo e della sinistra. Le nuove sfide a livello sovranazionale / 3. La situazione italiana / 4. Giurisdizione ed effettivit , giudice unico, articolo 111 della Costituzione / 5. Professionalit , dirigenti, specializzazione / 6. La giustizia penale / 7. L'Associazione nazionale magistrati / 8. Gli avvocati.

1. La politic  della giurisdizione e la scelta politica di Magistratura democratica

1.1. Tradizionalmente nelle occasioni congressuali e di dibattito di Md si d  spazio all'analisi politica generale, a cui collegare i ragionamenti sulla

* Per consentire una tempestiva diffusione in vista del dibattito pregressuale ho volutamente anticipato il termine della pubblicazione della relazione e, di conseguenza, ho limitato l'analisi alle questioni essenziali e ai temi pi  urgenti ed attuali. Ci  ha inevitabilmente comportato l'omessa trattazione di alcuni altri temi, in particolare sulla giustizia civile e del lavoro, in ordine ai quali ho pensato di poter rinviare ai molteplici contributi e documenti dei rispettivi gruppi. Ugualmente non ho svolto considerazioni sul Csm, salvo una rapida battuta, rinviando al notiziario e ai documenti diffusi per e-mail dai nostri rappresentanti in Consiglio. Su questi argomenti, mi riprometto comunque di colmare le lacune nella relazione di apertura del congresso, anche sulla base delle indicazioni provenienti dal dibattito pregressuale. Per la stessa ragione, non ho indicato, con il consueto rinvio a note, i testi e i relativi autori, la cui lettura mi aiutato nel lavoro di preparazione e nella stesura della relazione. Anche a questa lacuna rimieder  nel testo che presenter  in congresso.

giustizia. Per due ragioni essenziali: la prima è la consapevolezza che diritto e giustizia sono collegati all'assetto generale sociale e istituzionale, non sono neutrali rispetto ai conflitti sociali né tanto meno apolitici e a loro volta influiscono sul modo di essere della società e delle istituzioni; la seconda sta nel legame che comunque corre tra Md e la prospettiva politica definita progressista. Essendo oggi carico di fraintendimenti e insidie il tema del rapporto tra giustizia e politica, occorre spingere il ragionamento più a fondo per verificare in che termini quel rapporto tra la politica ed Md sia attuale e legittimo. Più volte, anche di recente, abbiamo sentito e letto dichiarazioni di uomini politici di primo piano, come gli on. Dell'Utri e Berlusconi, che accusano i magistrati di Md di perseguire una "giustizia politica"; ma al di là della grossolanità delle dichiarazioni di costoro, è stata ed è frequente la critica a Md di essere "politicizzata".

1.2. Magistratura democratica si costituì nel 1964 richiamandosi alla Costituzione e cogliendo il nesso esistente tra il riconoscimento dei diritti fondamentali di libertà, il nuovo ruolo del giudice (non più bocca della legge ma partecipe della definizione della norma da applicare al caso specifico mediante l'interpretazione) e l'indipendenza della magistratura (questi concetti verranno poi espressi chiaramente anche nella mozione approvata per acclamazione al XII congresso nazionale dell'Anm tenuto a Gardone dal 25 al 28 settembre 1965). Dopo la scissione di fine 1969, ferma restando la denuncia della mistificazione insita nella pretesa apoliticità della funzione giudiziaria, il riferimento alla Costituzione e al ruolo del giudice si arricchì dell'attenzione ai diritti sociali e al principio di uguaglianza sostanziale stabilito dall'art. 3 capoverso; si esplicitò, inoltre, il legame con la prospettiva politica di una trasformazione dei rapporti sociali che superasse l'assetto capitalistico: ciò, si tenga presente, in una stagione - quella dell'inizio degli anni '70 - caratterizzata in generale da movimenti di contestazione dell'assetto sociale esistente. In parallelo alla polemica contro la mistificazione della apoliticità, che nascondeva e giustificava la consonanza del mondo dei giuristi e della giustizia con l'assetto sociale e istituzionale in gran parte non ancora riformato secondo i principi della Costituzione, si proclamò la legittimità, per i magistrati, di esplicitare le proprie convinzioni e scelte politiche. Si affermò la tesi che anche il magistrato ha il diritto - di libertà - di partecipare alla politica, anche di iscriversi al partito che preferisce, nella convinzione che ciò giova alla trasparenza dei comportamenti (essendo preferibile l'appartenenza politica dichiarata che non quella nascosta sotto il manto di una apparente apoliticità), contribuisce a rompere la separatezza dell'istituzione giudiziaria dalla società e, alla fine, si risolve in un *di più* di democrazia. In quanto riferita alla funzione

giurisdizionale quella politicITÀ, svelata e rivendicata, non aveva e non ha mai avuto a che fare con la politica come conflitto tra i partiti, ma con la giurisprudenza, con l'interpretazione della legge nelle cause civili e nei procedimenti penali, senza mai superare i limiti posti dall'ordinamento. Si trattava della rivendicazione del pluralismo interpretativo, ovvero della legittimità di scelte ermeneutiche che si rifacevano ai principi essenziali della Costituzione soprattutto in materia di libertà e di diritti sociali. La stessa "scelta di campo", che ha finito per essere la caratteristica di Md, era strettamente legata all'art. 3 cpv Costituzione e al suo utilizzo come canone interpretativo. E' significativa in proposito la risposta di Pino Borré – nel seminario di Frascati del novembre 1992 su "Giudici e democrazia" – alla domanda sulle ragioni della nascita di Md: "da un lato il rifiuto del conformismo come gerarchia, come logica di carriera, come giurisprudenza imposta dall'alto, in una parola come passività culturale; dall'altro il sentirsi dalla parte dei soggetti sottoprotetti ... come giuristi, con le risorse e gli strumenti propri dei giuristi". Non si contestava, ovviamente, che anche con riferimento ai principi costituzionali vi potessero essere scelte interpretative diverse; quello che si voleva, contro il conformismo giurisprudenziale favorevole all'assetto pre-costituzionale e ad un ordinamento giudiziario che limitava l'indipendenza per assicurare quella uniformità, era il confronto, la dialettica, il conflitto anche a livello giuridico. Vi era inoltre, accanto alla esplicitazione della funzione d'indirizzo politico proprio della giurisdizione, la rivendicazione (tuttora attuale) del diritto di *far politica* come gruppo di intellettuali, di giuristi, di magistrati, intervenendo, magari con qualche velleitarismo, nel dibattito generale in tutto ciò che aveva implicazioni con la funzione giudiziaria e con la stessa produzione normativa, anche oltre i confini del dibattito giuridico istituzionale in senso stretto, cercando a tal fine di metterci in rapporto e a confronto con la società e con le sue espressioni, fino alle più antagoniste. Perciò ci siamo occupati più volte, tra l'altro, di questioni politico istituzionali di carattere generale, di questioni sociali, di pace e di guerra. Anche questo far politica è sempre stato distinto dalla partecipazione al conflitto tra i partiti; piuttosto è molto simile a quell'impegno politico che si riteneva (e si ritiene?) necessario da parte di tutti i cittadini, come mezzo di partecipazione alla vita dell'intera collettività, alla politica come preoccupazione per l'interesse generale, piuttosto che come competizione per il potere. Ed anche in questo far politica siamo sempre stati capaci di elaborazioni autonome.

1.3. La consonanza – in allora - con le tesi di fondo dei partiti di sinistra nasceva dalla convergenza tra la concezione della funzione giudiziaria e le prospettive generali di emancipazione e di libertà perseguite

da quelle forze. Tale consonanza, peraltro, non è mai stata, quali che siano le rappresentazioni caricaturali che se ne danno, *collateralismo* con questo o quel partito. Siamo, al contrario, sempre stati gelosi della nostra autonomia: ricordo ancora Borré, che nella relazione citata, richiamando il rapporto tra l'elaborazione di Md e le conquiste democratiche ottenute dalle forze sociali, sottolineava la nostra "gelosa indipendenza, il nostro rifiuto di rapporti organici con i luoghi della politica". Si è trattato e si tratta, dunque, dell'azione politica di un gruppo di giuristi, di magistrati che si è ritrovato intorno ad una concezione della democrazia non esclusivamente procedurale e limitata alla scelta periodica dei governanti, ma caratterizzata dalla tensione verso la promozione di condizioni di libertà e dignità per tutti gli esseri umani e verso l'uguaglianza. In questa concezione il riconoscimento costituzionale dei diritti fondamentali costituisce un limite alla volontà politica delle contingenti maggioranze e, contemporaneamente, un obbligo di operare per la promozione e tutela degli stessi: e al giudice spetta tutelarli contro le prevaricazioni di qualsiasi potere. Guardavamo prevalentemente ai partiti di sinistra perché nella loro impostazione complessiva si potevano iscrivere sia la convinta difesa dell'indipendenza sia la prospettiva di riforma in senso democratico della magistratura; e non era secondario il fatto che si trattasse delle forze di opposizione in una fase di aspro contrasto con le forze che resistevano ai cambiamenti necessari, mentre nel paese si scatenava quella "strategia della tensione" in cui, come ormai sappiamo, furono coinvolti apparati dello Stato. Fu nelle cose, dunque, la convergenza nella denuncia delle gravi storture delle istituzioni, nell'opposizione alle proposte di introduzione di norme illiberali (come il fermo di polizia), nella richiesta di riforme del sistema giudiziario in tutti i suoi aspetti. E gran parte dei contrasti e dei sentimenti di delusione manifestati anni dopo verso quei partiti è dovuta all'apparente abbandono da parte loro dell'impegno per la realizzazione del modello di giurisdizione previsto nella Costituzione e dal rapporto indebolito tra la loro azione politica e le prospettive ideali della Carta fondamentale.

1.4. Questa sintetica ricostruzione lascia in ombra le differenze interne - non di poco conto - che in Md vi sono state relativamente al rapporto con la politica, ma coglie il dato unificante essenziale, che resta tuttora attuale. Di qui l'improprietà di una attribuzione a Md di velleità di "soggetto politico generale" (o in qualche modo associato a soggetti di questo tipo) e la scarsa utilità di pensare Md come *luogo sostitutivo* o emulativo di una militanza politica generale. E siamo ben consapevoli del rischio di scaricare in Md le frustrazioni della situazione politica generale e l'insoddisfazione per la politica della sinistra. Md si definisce come gruppo di magistrati tra i

magistrati, come gruppo di giuristi tra i giuristi e propone una teoria e una prassi della funzione giudiziaria come strumento di tutela e promozione delle libertà e degli altri diritti fondamentali – civili, politici e sociali - disegnati nella Costituzione repubblicana e - possiamo aggiungere oggi - in fonti di diritto sovranazionale e internazionale. Di conseguenza essa stabilisce rapporti con tutti i soggetti e i movimenti che stanno nella società e che si propongono di operare per la tutela e l'allargamento dei diritti fondamentali. Ciò consente di vedere la giustizia nella sua dimensione sociale: di servizio, piuttosto che di potere, come istituzione dello Stato-comunità piuttosto che dello Stato-apparato e anche dello Stato portatore di una determinata volontà politica. Questa impostazione comporta un'attenzione critica costante agli assetti sociali e istituzionali e alla loro evoluzione, per porne in evidenza i profili contrastanti con i valori costituzionali, senza peraltro sposare alcun progetto politico di assetto della società; anzi questo atteggiamento è in realtà un impegno a garantire che all'interno della società possano manifestarsi, organizzarsi e confrontarsi diverse opzioni ideali. Non tocca a Md ingerirsi nel merito delle scelte politiche possibili per realizzare principi e valori, ma quello che possiamo fare è affermare il primato dei diritti fondamentali sia nell'attività professionale (ove essi entrino in conflitto con soluzioni in concreto adottate e portate a conoscenza del giudice), sia come gruppo di giuristi (partecipando al dibattito politico generale). Sta qui l'attualità della affermazione della politicità della funzione; in ciò consiste - e conserva tutta la sua attualità - la "scelta di campo". Questa scelta, in favore dei soggetti più deboli, non va intesa, soprattutto nella difficile fase che attraversiamo, come scelta di operare solo o di preferenza su terreni *marginali* (o ritenuti, magari a torto, tali) quali tossicodipendenza e immigrazione, o come propensione ad aderire a posizioni di pura opposizione agli assetti esistenti: la scelta per i soggetti deboli è in realtà paradigmatica del modo con cui in via generale vogliamo intendere la tutela delle libertà e dei diritti di tutti. E' vero invece che, in forza della politicità della giurisdizione e della scelta di partecipare al dibattito politico, vogliamo e dobbiamo essere protagonisti in tutte le questioni controverse oggi importanti per la società, per l'evoluzione della democrazia, per la tutela dei diritti; attenti sia alle nuove frontiere del diritto - la bioetica per esempio - sia all'economia, alla finanza, al mercato; così come vogliamo continuare ad essere presenti sul terreno della vecchie e nuove marginalità sociali, per contrastare con il diritto le numerose tendenze all'esclusione dei soggetti deboli. Questa scelta non è in contraddizione con il valore dell'imparzialità richiesta al magistrato nell'esercizio delle sue funzioni. L'imparzialità non presuppone un magistrato senza convinzioni, che non è mai esistito e non può esistere, ma un magistrato che, pur influenzato (come ogni essere umano) dalle proprie convinzioni, è consapevole del

dovere di non parteggiare per nessuna delle parti in causa. L'imparzialità riguarda il conflitto su cui il giudice è chiamato a decidere, non un'impossibile indifferenza rispetto ai valori di fondo; né da essa si può far derivare automaticamente una sorta di censura, volontaria o imposta, nell'espressione delle proprie convinzioni, sia da parte del singolo sia da parte delle associazioni di magistrati.

2. La crisi del costituzionalismo e della sinistra. Le nuove sfide a livello sovranazionale

2.1. La scelta politica di Md sin qui delineata si iscrive nella concezione dello Stato costituzionale di diritto, che sta vivendo da qualche tempo una forte crisi, dovuta al declino degli Stati nazionali, alla perdita di quote di sovranità, ai processi di integrazione economica e finanziaria, alla dislocazione di molte decisioni rilevanti in sedi internazionali e sovranazionali. Questa crisi e i processi che l'hanno innescata comportano il rischio di un arretramento nella difesa dei diritti fondamentali come li abbiamo conosciuti nella nostra Costituzione. A ciò si aggiunga la forte crisi di identità della sinistra, che sembra in difficoltà nel resistere all'egemonia del pensiero liberista, che ha accettato il mercato e le sue esigenze come riferimento prevalente se non esclusivo della propria iniziativa politica ed è sembrata abbandonare la prospettiva *inclusiva* della politica (fondata sui diritti sociali) e l'idea della democrazia emancipante, della democrazia *con qualità*. Il mercato è lungi dall'essere una realtà negativa, ma richiede governo e regole; l'integrazione a livello mondiale di economia e finanza è probabilmente un fenomeno irreversibile e comunque aperto a esiti diversi, ma le modalità dell'integrazione non possono essere rimesse alle logiche delle imprese, del grande potere speculativo finanziario, che tendono a porsi come poteri internazionali e ambiscono a tenere la politica al proprio servizio. E' illusorio pensare di governare un fenomeno di questo genere senza internazionalizzare anche il governo del mercato e dell'economia secondo principi democratici. Si devono mettere in discussione le attuali dinamiche di sviluppo che aumentano il divario tra popoli ricchi e poveri e aumentano le disuguaglianze all'interno dei paesi ricchi; si deve contrastare l'evoluzione di un ordine mondiale dominato da una grande superpotenza e dalle sue logiche e convenienze. Vi è un sensibile scarto tra i processi economici di integrazione a livello mondiale e i processi politici e istituzionali, che sono in ritardo e inadeguati, quando non di semplice supporto ai primi; succede così che economia e finanza si sviluppano secondo le sole convenienze e utilità dei soggetti che ne sono i protagonisti e

i fruitori. Deboli sono ancora dal punto di vista della democrazia le costruzioni politiche e le istituzioni sovranazionali e internazionali. E tuttavia alcuni processi di integrazione politica e istituzionale sono in corso soprattutto in Europa. Due, da questo punto di vista, gli ambiti da considerare: il primo riguarda l'Unione Europea, il secondo l'ordinamento internazionale.

2.2. L'Europa sta per dotarsi di una carta dei diritti e tale fatto segna un momento importante nella qualità del processo di integrazione, da valorizzare al massimo pur restando consapevoli dei deficit di democrazia dell'ordinamento dell'Unione Europea. Già oggi si possono ricavare dai trattati norme di principio sui diritti fondamentali delle persone e in tal senso si è pronunciata più volte la stessa Corte di giustizia delle Comunità europee. Non si deve, dunque, dare una lettura negativa di questa crisi, anche se molti sono i problemi e i rischi. I fenomeni sociali ed economici con cui siamo alla prese vanno oltre le divisioni tra stati e vanno governati oltre l'ambito territoriale dello Stato; c'è una sfida che va accettata; il terreno di conflitto è questo e non sono ammesse nostalgie per il passato o atteggiamenti di radicale rifiuto. La sfida non è solo la difesa dei principi costituzionali in materia di diritti fondamentali della persona all'interno dell'ordinamento statale, ma, assieme, la costruzione di un ordine sovranazionale ancorato alla tutela di quei diritti, alla quale possiamo contribuire facendo valere i valori di fondo della nostra costituzione (mentre non è possibile rifiutare questo terreno e rimanere attardati nella difesa di una impossibile autonomia costituzionale del nostro paese). L'integrazione è, da una parte, un dato irreversibile e, dall'altra, un processo, in cui istituti e rapporti si modificano e posizioni più avanzate e democratiche vanno conquistate, senza fermarsi alla critica e allo scetticismo o alla ripetizione retorica delle frasi sull'Europa dei mercanti e delle banche. La situazione per cui i diritti fondamentali appaiono più protetti a livello di ordinamento statale (come affermato da una nota sentenza della Corte costituzionale tedesca) sta modificandosi verso una condizione in cui quella tutela si dà anche a livello sovranazionale. Dunque, per quanto riguarda l'Europa, abbiamo di fronte, nel rapporto tra diritto, giurisdizione e democrazia, un terreno di confronto e dialettica assai simile a quello che si è sviluppato nel nostro paese in anni passati, anche per ciò che attiene al ruolo del giudice. Nella carta dei diritti, in via di definizione, è proclamato, tra gli altri, il diritto di accedere al giudice per la tutela dei diritti in essa affermati. Ciò è rilevante, dal nostro punto di vista, per le conseguenze che se ne devono trarre in ordine all'assetto degli organi giurisdizionali di tutti i paesi dell'Unione. Non essendo attuale la costruzione di un ordinamento giudiziario europeo è prevedibile che per molti anni vi

sarà pluralismo di ordinamenti: la strada è dunque quella dell'armonizzazione della legislazione sostanziale e degli ordinamenti processuali ai principi fondamentali, compresa l'indipendenza di giudice e pubblico ministero, con l'apprestamento delle garanzie di tale indipendenza, in modo da assicurare effettivamente ad ogni cittadino dell'Unione, anche sotto questo profilo, l'uguaglianza nell'accesso alla giustizia.

2.3. Diverse considerazioni merita l'ordinamento internazionale dove, da una parte, si riscontra una forte crisi del modello di rapporti internazionali disegnati dal trattato istitutivo e dallo Statuto dell'Organizzazione delle nazioni unite e, dall'altra, è in corso un contrastato processo per la tutela dei diritti umani, che ha visto messi in discussione alcuni principi di portata storica come quelli della sovranità statale e dell'immunità dei capi di Stato. Molti fatti degli ultimi anni si iscrivono in questo processo, dalla vicenda Pinochet (con la decisione della Camera dei Lords e quella della Corte suprema cilena che lo ha privato dell'immunità) alle ripetute iniziative giudiziarie di vari Stati contro i presunti autori di crimini contro l'umanità oltre il limite territoriale della propria giurisdizione, dalla istituzione e funzionamento di tribunali internazionali specifici per alcuni conflitti locali alla creazione della Corte penale internazionale. Questo processo è positivo e da incoraggiare, anche se occorre essere consapevoli dei limiti che nell'attuale situazione internazionale incontra il ricorso alla via giudiziaria nei conflitti bellici. La questione della tutela dei diritti umani non può essere infatti separata da quella della ricostituzione di un ordine internazionale che ridia vigore agli altri principi costitutivi dell'Onu: il valore della pace e l'uguaglianza degli uomini e dei popoli, che viceversa appaiono messi in discussione e corrono il rischio di una pericolosa separazione dalla tutela dei diritti umani. Gli stessi tribunali internazionali già in funzione e quello da poco istituito, a cui abbiamo manifestato appoggio con una specifica mozione del congresso di Genova, si prestano a critiche se non si inseriscono in un contesto internazionale ispirato dall'insieme di quei principi. Come non vedere allora il feroce contrasto tra le condivisibili aspirazioni a tutelare anche per via giudiziaria i diritti umani e un ordine internazionale di fatto subordinato all'egemonia di una grande potenza, ancora dominato da logiche militari, caratterizzato da un profondo squilibrio economico tra popoli ricchi e poveri? Come non richiamare in questa sede la grave contraddizione della guerra usata per la tutela dei diritti umani, come è avvenuto qualche mese fa nella ex Jugoslavia? Netta è stata la nostra denuncia della guerra e della mistificazione operata con la sua giustificazione in nome della tutela dei diritti umani: i fatti successivi – nessuno dei problemi che si volevano risolvere con la guerra è stato risolto, la pulizia etnica non si è fermata e

questa volta avviene in senso contrario, Milosevic è sempre al potere in Serbia – danno ragione a chi quella guerra ha criticato.

2.4. La questione della tutela dei diritti umani si pone in modo particolare in ordine al fenomeno dell'immigrazione, la cui origine sta anche nel grave squilibrio tra popoli ricchi e poveri del mondo; coloro che lasciano i paesi d'origine fuggono dalla miseria e dalla fame, talvolta da regimi autoritari ed oppressivi. Vi è dunque un dovere di accoglienza e solidarietà nei loro confronti, che non è espressione di *buonismo* ma coerente applicazione dei principi di libertà e democrazia scritti nella Costituzione e nelle convenzioni internazionali sui diritti dell'uomo. Ciò non significa negare i gravi problemi che l'accoglienza e l'integrazione comportano né la necessità di un controllo del fenomeno; ma netto dev'essere il rifiuto verso approcci al problema in soli termini di ordine pubblico e verso modalità di trattamento che contrastino con la dignità umana, come gli attuali "centri di accoglienza", dei quali più volte anche in pubbliche manifestazioni abbiamo chiesto il superamento. Il fenomeno migratorio di oggi non è paragonabile a quelli del passato; come osserva il filosofo polacco Leszek Kolalowski, a cambiare i termini del problema è stata, tra l'altro, la velocità degli spostamenti. Mentre in passato i processi migratori hanno occupato secoli, oggi spostamenti di masse consistenti di uomini avvengono in tempi incomparabilmente più brevi. Ciò complica di molto gli stessi processi di accoglienza e integrazione, perché il fenomeno finisce per assumere caratteri di drammaticità ed urgenza. Esso non può essere lasciato senza controllo, ma le forme di controllo hanno bisogno di collocarsi in politiche generali di riequilibrio tra economie dei diversi paesi e in politiche speciali di accoglienza ed integrazione, rispettose dei diritti della persona. Alla giurisdizione spetta un compito di difesa dei diritti degli immigrati, tra cui ci sono oggi certamente molti di quei soggetti deboli di cui si diceva più sopra. Fronteggiare l'immigrazione è opera molto difficile, in particolare per quanto attiene all'integrazione. E' certo che essa deve rispettare le culture di origine e consentirne l'espressione nelle diverse forme; ciò implica da parte nostra un adeguamento nell'organizzazione della vita sociale alla presenza di uomini di altre culture; la società italiana che ne risulterà negli anni a venire avrà caratteri multietnici. Ma nello stesso tempo si deve pretendere - e lo si può fare nella misura in cui si riconosca pienezza di diritti di cittadinanza - dagli immigrati il rispetto dei valori di fondo, espressi anche in norme giuridiche, su cui si fonda la nostra convivenza civile, in particolare di quello della laicità dello Stato e delle istituzioni. Secondo questa concezione diritti e doveri spettano a ciascun uomo e a ciascuna donna in quanto essere umano, indipendentemente dall'appartenenza ad etnie, fedi religiose e ad altri

particolarismi. Soprattutto per chi è portatori di visioni che non distinguono tra sfera religiosa e sfera civile, questa concezione può far sorgere, come fa sorgere, problemi, analoghi a quelli conseguenti alle pretese dell'integralismo cattolico di conformare ai propri valori la vita civile e sociale.

3. La situazione italiana

3.1. Per quanto si possa essere delusi e critici della politica della sinistra in materia di giustizia (e non solo), non si può sostenere che nel nostro paese oggi siano poco significative le differenze tra gli schieramenti contrapposti. E ciò anche se è vero che, dopo i rivolgimenti degli assetti internazionali degli ultimi dieci anni, c'è una crisi di identità della sinistra e una discussione aperta su cosa essa debba essere e su quali debbano essere i contenuti della sua proposta politica; e se è vero che talvolta sembra difficile cogliere differenze significative tra destra e sinistra, soprattutto in relazione al problema del governo dell'economia e del mercato (anche per i vincoli esterni che l'azione politica incontra). Così come bisogna riconoscere l'insufficienza se non l'inattualità del richiamo a categorie che in passato distinguevano destra e sinistra, del tipo privato/pubblico, flessibilità/rigidità, Stato/mercato. Il contesto descritto non riguarda soltanto il nostro paese, ma più in generale l'intera democrazia occidentale e in particolare l'Europa; il caso italiano ha, però, connotati peculiari, che sono quelli di un inquinamento profondo della vita e politica istituzionale prodotti dall'assenza di etica pubblica e di senso della legalità. Al rischio della personalizzazione della politica, conseguente alle difficoltà di quest'ultima, si aggiunge poi, in Italia, il rischio di un'anomala concentrazione di potere in capo al leader della coalizione di centro destra, proprietario di metà del sistema televisivo nazionale. V'è in ciò una clamorosa violazione delle regole minime di ogni democrazia liberale, colpevolmente trascurato dalle forze politiche, in particolare da quelle del centro sinistra. Il conflitto di interessi dell'on. Berlusconi pesa come un macigno sulla democrazia italiana e non conta nulla che sondaggi demoscopici indichino un'opinione pubblica da ciò non troppo scandalizzata: le regole della democrazia non sono materia di sondaggi. Ha pesato e continua a pesare anche il conflitto di interessi dell'on. Berlusconi in materia di giustizia: la generalità delle posizioni assunte da Forza Italia risente delle vicende giudiziarie di alcuni esponenti politici di quel partito. In democrazia il confronto fra destra e sinistra è nelle cose e l'avvicendamento al governo è fisiologico, senza che ne debbano derivare traumi istituzionali. In un paese normale, unito intorno ai valori di fondo della propria convivenza, non ci sarebbe da temere neppure per la sostanza

dell'indipendenza della funzione giudiziaria. Ma alcune circostanze che connotano *questo* schieramento di centro-destra legittimano consistenti preoccupazioni per l'ipotesi che esso vada al governo. Innanzitutto per l'anomalia del conflitto di interessi; poi per la presenza nello schieramento di componenti politiche, pur minoritarie, che si richiamano esplicitamente al fascismo e di componenti esplicitamente xenofobe; e, ancora, per il fatto che, nel suo insieme, esso tende a mettere in discussione i fondamenti dell'attuale assetto costituzionale, adoperando a tal fine, specie nel suo leader, una demagogia fondata su parole d'ordine semplificanti e accattivanti che assecondano gli istinti meno nobili del corpo sociale. Così si sta operando da tempo una rilettura strumentale delle vicende del nostro paese - dal risorgimento, alla resistenza, a tangentopoli, alla lotta alla mafia - che ha solo un scopo: delegittimare l'assetto costituzionale della nostra convivenza. E non è un caso che tra i principi fondamentali presi di mira vi siano quelli che riguardano l'autonomia e l'indipendenza della funzione giurisdizionale. Da tempo, inoltre, si è decretata l'inattualità della Costituzione e vi si oppongono comportamenti e progetti politici già in fase di realizzazione che mirano a colpire i valori di fondo, in particolare il principio di uguaglianza e il dovere di operare per la sua realizzazione posto dall'art. 3 primo e secondo comma; la stessa concezione delle autonomie locali, strumento per accrescere la partecipazione democratica dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, è stata stravolta in una logica egoista e antinazionale del fare da sé e per sé. Non secondaria, poi, è la messa in discussione della laicità dello Stato e delle sue istituzioni, con la subordinazione ai valori predicati dalla religione cattolica: qui un disegno spregiudicato di ottenere il voto cattolico si salda con la volontà di una parte della Chiesa cattolica di ordinare secondo i propri principi la società e la vita dei cittadini italiani. Anche su questo punto è innegabile una debolezza della sinistra, partecipe di quell'atteggiamento per cui ad esempio in materia di etica e morale si trova ovvio che interloquiscano in modo preminente i sostenitori delle impostazioni religiose .

3.2. C'è una versione tutta italiana della "crisi del costituzionalismo", che, in via generale, ha spiegazioni nel declino degli stati nazionali e nei processi di integrazione economica di cui s'è detto, ma che nel nostro paese presenta anche un aspetto legato all'interesse particolare e alla demagogia. E' in atto in realtà, ad opera dello schieramento di centro destra e soprattutto del suo leader, un'operazione di mistificazione in cui alla politica ragionata si sono sostituiti l'imbonimento e la tecnica di persuasione utilizzata per vendere prodotti. Rientra in questa opera di falsificazione della realtà la lettura caricaturale dei procedimenti in materia di corruzione fatta recentemente da leader del centro destra, ma da tempo accreditata da molti

organi di informazione e da partiti politici anche del centro sinistra. Questa lettura, secondo cui “Mani pulite” sarebbe stata un “complotto della sinistra” gestito da Magistratura democratica, nasconde la pretesa (non nuova in verità: si legga l'intervista del presidente del consiglio Amato pubblicata su *Reset* e ripresa da alcuni quotidiani, sulle richieste dell'on. Craxi di non far applicare le norme sulla corruzione e la concussione laddove il provento di tali reati fosse finito ai partiti) di considerare l'illegale funzionamento della politica e la corruzione generalizzata come fenomeni da giustificare e lasciare impuniti. Questa falsa rilettura delle vicende giudiziarie degli ultimi anni ha finito per colpire anche l'azione antimafia, riproponendo vecchi atteggiamenti ostinati (e interessati) a non vedere i guasti prodotti dalle collusioni tra mafia politica e affari. Riesce più facile, ovviamente, liquidare come effetti del “protagonismo giudiziario” e di un uso contestato dei pentiti, vicende gravi che coinvolgono esponenti politici di rilievo e che dovrebbero indurre gli interessati - o almeno i loro partiti - a richiedere un accertamento della verità. Appare ancora più grave, allora, l'errore del centro sinistra (non già di avere accettato di discutere su necessarie e anche rilevanti modifiche della Costituzione, ma) di aver ceduto all'idea di considerare la Costituzione vecchia e non più attuale, innescando così un faticoso e oneroso percorso di riforma nella Commissione bicamerale (pur conclusosi con un nulla di fatto) in cui anche l'assetto costituzionale della giurisdizione è finito tra gli oggetti della revisione. E ciò mentre lo schieramento di maggioranza si è rivelato incapace di operare sul piano della legge ordinaria e di fare le riforme indispensabili in materia di carriera dei magistrati, anche contro il corporativismo e l'autoreferenzialità di questi ultimi.

4. Giurisdizione ed effettività, giudice unico, articolo 111 della Costituzione

4.1. In questo quadro difficile, confuso e contraddittorio dobbiamo mantenere ferma la nostra scelta per una giurisdizione che sia fattore di democrazia, che contribuisca al suo sviluppo e alla sua qualità. Affinché ciò accada la giurisdizione si deve inserire in un quadro complessivo istituzionale e sociale che tenda agli stessi scopi; e tuttavia la sua indipendenza serve a garantire in ogni situazione politica almeno gli elementi essenziali del quadro democratico disegnato nella Costituzione. Una giurisdizione indipendente e custode dei diritti fondamentali è dunque condizione necessaria per la democrazia. Da qui il dovere di tenere alto l'impegno per la difesa dell'indipendenza operando coerentemente all'interno e all'esterno della magistratura.

4.2. Giurisdizione è termine che designa oggi una pluralità di organi non riconducibili ad unità: basti pensare, da un lato, alla Corte di giustizia delle Comunità europee (che emette decisioni direttamente incidenti sui rapporti e sulle situazioni dei cittadini italiani) e, dall'altro, alla giustizia amministrativa (oggetto di una recente importante riforma). E all'interno di quella che si definisce la giurisdizione ordinaria, che pure ha una sua unità strutturale, non possono sfuggire le differenze tra la giurisdizione esercitata dalla magistratura professionale e quella esercitata dai giudici di pace. Questa osservazione ci deve rendere avvertiti della necessità di essere informati anche di ciò che riguarda la giurisdizione esercitata dalle altre magistrature e di avviare rapporti sistematici con le loro associazioni, anche per verificare quanto e come la nostra impostazione possa essere condivisa e seguita nelle materie proprie di quelle giurisdizioni. In particolare vanno stabiliti rapporti più consistenti con le associazioni dei giudici di pace e va presa in esame la possibilità di un'apertura di Md alla partecipazione dei giudici onorari. Per vicinanza di materia e per i rapporti e le interferenze possibili va ricordata la ripetuta creazione nel nostro ordinamento di autorità indipendenti, la cui natura e le cui funzioni richiamano la giurisdizione, anche se non sono ad essa assimilabili. L'esigenza che ha portato alle istituzioni delle *authority* è molto vicina a quella che giustifica l'esistenza del potere giudiziario: la tutela di specifici diritti o interessi di carattere generale mediante l'applicazione imparziale della legge in particolari materie. Nell'ultimo periodo abbiamo assistito a importanti interventi di queste autorità indipendenti, per es. in materia di cartello delle industrie petrolifere e di società di assicurazioni. Non può sfuggire, peraltro, la differenza tra gli interventi antitrust negli Stati Uniti e in Italia: là è stato un giudice a ordinare lo scorporo della Microsoft di Bill Gates, in Italia è stata un'autorità indipendente a sanzionare i cartelli. C'è da chiedersi se sia la natura stessa della giurisdizione a rendere difficile il suo utilizzo per interventi tempestivi nelle materie affidate alle autorità ovvero se siano le condizioni di inefficienza del sistema giudiziario italiano che sconsiglino una via giudiziaria. Se fosse vera la seconda ipotesi, c'è da temere che nel prossimo futuro le materie di più rilevante interesse dal punto di vista economico e finanziario possano essere sottratte alla magistratura ordinaria e affidate ad altri organi.

4.3. La giurisdizione esercitata dalla magistratura ordinaria presenta un quadro assai composito di competenze, diverse tra loro (è quasi d'obbligo richiamare la citazione dei 36 mestieri del magistrato, riferita peraltro alla situazione precedente alla riforma del giudice unico; forse ora sono di meno,

ma sempre assai differenziati). A tenere insieme queste diverse funzioni non può che essere l'idea della tutela attraverso il diritto delle situazioni di vita delle persone; ad accomunarle è l'operazione tecnico-culturale (e politica?) di interpretazione della legge. E' compito non facile per il giudice investito della decisione di una specifica questione, l'interpretazione di un diritto positivo caratterizzato da una pluralità di fonti, dall'indeterminatezza di molte regole di carattere generale, da possibili contraddizioni tra le disposizioni e, per altro verso, in presenza di istanze nuove e di nuove soggettività. L'esperienza di crescita del ricorso al giudice nelle materie più diverse non è soltanto italiana ma riguarda tutte le società sviluppate, dove è aumentata la sensibilità per la tutela dei bisogni e delle aspettative delle persone. Richiamo, come esempio, la decisione emessa qualche mese fa dal giudice di Roma in materia di maternità surrogata ("utero in affitto" per usare l'espressione giornalistica), che non avrebbe dovuto costituire oggetto di indignazione o scandalo o ennesimo pretesto per schieramenti pro o contro i magistrati, quanto piuttosto far riflettere sulla tendenza a tradurre in richiesta di tutela giuridica, declinandoli come diritti, perfino i desideri più intimi e personali, in conseguenza delle nuove opportunità offerte dalla scienza medica, e sull'inevitabile conseguente ricorso al giudice. Molti interrogativi quella decisione può suscitare sia nel merito, sia sulle modalità con cui è stata assunta; ma non si può pensare di impedire per il futuro che anche in altre materie si presentino casi in cui al giudice sia chiesto di prendere decisioni secondo paradigmi nuovi, ricostruendo la norma da applicare in un contesto di diritto positivo incompleto.

4.4. Occorre a questo punto guardare allo stato della giurisdizione ordinaria (il *nostro specifico*), al suo modo di funzionare e di rispondere alla domanda di giustizia. La verità dell'affermazione sulla giurisdizione fattore di democrazia è infatti legata all'esistenza di molte condizioni: che ci sia un giudice dotato del necessario potere, che sia indipendente, che sia professionalmente preparato, che il processo sia caratterizzato dalla parità delle armi, che esista la concreta possibilità di avvalersi di un difensore tecnico, che la decisione sia data in tempo utile rispetto alla situazione da tutelare. Come si vede, molti sono gli aspetti dell'attività giudiziaria interessati e, pensando alle condizioni della nostra istituzione molte sono le carenze da registrare; ma da molto tempo il punto di maggior crisi riguarda la capacità di rendere giustizia in tempi ragionevoli. Oggi l'effettività viene in rilievo soprattutto in relazione alla durata dei processi. Il nostro impegno - politico - non può limitarsi alla difesa, nel dibattito politico istituzionale, del modello di giurisdizione di cui s'è detto; non può limitarsi a considerare l'assetto costituzionale della funzione giudiziaria e a difenderne

l'indipendenza ma deve estendersi in tutte le sedi ai temi dell'efficienza e della qualità della risposta giurisdizionale, alle condizioni normative, ordinamentali e organizzative che consentano la tutela effettiva dei diritti. La credibilità di un'associazione di magistrati si misura sul terreno della professione concretamente svolta; qualsiasi altro discorso e presa di posizione è chiacchiera vuota o testimonianza sterile se non trova un riscontro di verità nel modo con cui la funzione viene esercitata per qualità, modo, efficienza. Per quanto riguarda Magistratura democratica, la credibilità dei nostri interventi al di fuori dell'attività giudiziaria specifica dipende dalla nostra credibilità come magistrati, dalla effettività e dalla qualità dell'attività giudiziaria. La stessa indipendenza scade da garanzia dei cittadini a privilegio di funzionari, se le decisioni dei giudici non sono in grado di assicurare una tutela effettiva dei diritti (così don Ciotti al congresso di Napoli 1996). Il principio di effettività, per l'aspetto che riguarda la durata del processo, più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha trovato oggi una consacrazione a livello costituzionale con la riforma dell'art. 111, in cui la ragionevole durata dei processi è diventata elemento costitutivo del giusto processo. Il giusto processo è quello che porta alla decisione in tempo utile per la tutela della specifica situazione considerata; esso implica il rinvio ad una molteplicità di condizioni da realizzare, riguardanti il diritto sostanziale, le discipline processuali, l'ordinamento, l'organizzazione. Il principio della ragionevole durata dev'essere letto assieme agli altri elementi costitutivi del giusto processo, in particolare alle garanzie, senza creare nessuna artificiale contrapposizione. In quanto finisce per chiamare in causa anche l'efficienza degli uffici e la produttività dei magistrati, quindi l'organizzazione del lavoro giudiziario, si è da taluno manifestato il timore che il richiamo all'efficienza potesse nuocere alle garanzie e alla qualità della giurisdizione. In realtà, l'efficienza è l'insieme delle condizioni organizzative che mettono il giudice in grado di prendere la decisione in tempo utile alla tutela della situazione che gli è stata sottoposta; si tratta di uno degli elementi che rendono l'istituzione nel suo complesso capace di rispondere tempestivamente alla domanda di giustizia. Così intesa, essa non solo non è in contraddizione, ma è elemento costitutivo della risposta di giustizia e della sua utilità individuale e sociale. Diversi sono i profili organizzativi influenti sull'efficienza: la collocazione degli uffici sul territorio e la distribuzione del personale, la conoscenza continua e sistematica da parte del Ministero e del Consiglio superiore del carico di lavoro degli uffici e dei magistrati (e ancora non esiste per il Ministero un modo affidabile di eseguire questi rilevamenti...), l'organizzazione del singolo ufficio, la distribuzione delle risorse umane, materiali, tecnologiche, le procedure di lavoro. Sull'efficienza influisce altresì il modo con cui i

magistrati lavorano, il numero di udienze settimanali, il modo di tenuta dell'udienza, la puntualità o meno degli orari, il rispetto delle regole in materia di ferie. Operare in modo da ottenere la migliore organizzazione di questi fattori, significa già produrre efficienza, senza che vengano messe a rischio in alcun modo le garanzie e la qualità della giurisdizione. Queste osservazioni richiamano il tema generale dell'organizzazione e delle competenze necessarie nei dirigenti, di cui si dirà più avanti. Sulla ragionevole durata influiscono, poi, altri elementi: non ultima la disciplina processuale, che dev'essere tale da permettere anch'essa, senza sacrificio di garanzie, la tempestività della decisione. Certo una disciplina processuale ispirata soltanto alla definizione rapida della cause e dei processi, sarebbe inaccettabile; ma non è questo, oggi, il nostro problema. Comunque sia, c'è un limite alla contraddizione possibile tra qualità della decisione ed efficienza dell'istituzione, ed è quello per cui se resa oltre un certo tempo la decisione, anche la più giusta, non è più tale.

4.5. Molte sono state le innovazioni che hanno riguardato la giustizia in questi quattro anni, anche se vanno richiamate e ribadite le critiche sull'assenza di una *strategia* riformatrice della maggioranza di centro sinistra. Intorno alla riforma del giudice unico in primo grado vi sono state polemiche, discussioni, resistenze. Da oltre un anno ormai essa è operante e negli ultimi mesi sono state emanate leggi che completano il contesto in cui quella riforma si deve collocare, da ultimo il decreto legislativo in materia di competenza penale del giudice di pace. La riforma, della quale dobbiamo ribadire la valutazione positiva, comporta rilevanti conseguenze solo in parte prodottesi sull'organizzazione degli uffici giudiziari e sul lavoro dei magistrati e del personale amministrativo. L'aspetto di razionalizzazione organizzativa ha evidenti limiti nella mancata riforma delle circoscrizioni giudiziarie e per quanto riguarda le grandi sedi nella mancata tempestiva istituzione di più tribunali. Le difficoltà maggiori, come prevedibile, hanno riguardato e riguardano la giustizia penale, oggetto di ulteriori e ripetuti interventi legislativi, tra i quali la nuova disciplina del processo introdotta dalla c.d. legge Carotti. Non si dispone di ricerche e dati statistici che consentano di capire se tale nuova disciplina abbia prodotto risultati positivi sulla durata dei processi. Alcuni rilevamenti artigianali, fatti in qualche sede, sembrano indicare un effetto deflattivo, consistente in meno rinvii a giudizio, in aumento dei riti speciali, in diminuzione dei dibattimenti ma, pur se è probabile che un tale effetto si sia verificato e si verificherà in molte sedi, non potremmo comunque accontentarci del dato di aumentata – ammesso che così sia – efficienza statistica. Occorre chiedersi quale è la qualità del lavoro così svolto: per esempio, se l'aumento delle archiviazioni (ove il dato fosse

confermato) sia la conseguenza di sbrigatività e superficialità nelle indagini, imposte dal moltiplicarsi degli impegni per i pubblici ministeri, o se, al contrario, essa dipenda da maggior completezza di indagini. Un'alternativa, come si vede, non irrilevante. Più in generale va dedicata molta attenzione al modo con cui i magistrati lavorano nei nuovi uffici, soprattutto nelle grandi sedi, esistendo il rischio concreto che l'attività giudiziaria finisca per assumere, almeno per alcuni magistrati, caratteristiche di ripetitività burocratica. In ogni caso, verso gli aspetti problematici occorre assumere un atteggiamento propositivo, indicando cosa altro si deve fare.

4.6. L'altra riforma significativa, di cui in parte si è detto in ordine alla ragionevole durata del processo, è stata quella della modifica dell'art. 111 della Costituzione, che ha fatto del contraddittorio il metodo strutturale di ogni processo e, per il processo penale, il metodo di formazione della prova testimoniale, intesa in senso lato. Dalla norma sul giusto processo - si è detto - occorre ripartire per la ricostruzione del sistema processuale penale. Ma in realtà il legislatore ordinario non si è mosso in questa ricostruzione. Il primo passaggio, urgente già mesi fa', riguardava - e continua a riguardare - una disciplina del processo che, riducendo le ipotesi di incompatibilità a testimoniare e limitando la facoltà di non rispondere, favorisca la piena esplicazione del contraddittorio nella formazione della prova. In assenza di tale disciplina, il processo penale non diverrà il luogo della parola responsabile e verificata ma si trasformerà in luogo di silenzi, di volta in volta reticenti, irrisori, impuniti. Queste cose sono state dette più volte (tra l'altro nella mozione conclusiva del congresso Anm del marzo scorso), ma il Parlamento ha mostrato di non condividere l'urgenza di una tale riforma, con la conseguenza che il punto - di vitale importanza - resta privo di disciplina certa.

5. Professionalità, dirigenti, specializzazione

5.1. Altre riforme che, pur essendo all'ordine del giorno da molti anni, continuano a non essere fatte e incontrano consistenti difficoltà, sono quelle riguardanti temi rilevanti di ordinamento giudiziario: la formazione iniziale e successiva; la valutazione di professionalità, ovvero del controllo del modo con cui i magistrati svolgono la propria funzione; la selezione, la nomina, i compiti dei dirigenti. Su tali temi si rischia la ripetizione di cose già dette e risultanti da una pluralità di documenti prodotti da Md. Può servire, allora, segnalare i punti più importanti e quelli ancora oggetto di discussione tra noi

e nella magistratura, per definire delle posizioni nette sulle quali sviluppare iniziativa nella Associazione magistrati ma anche oltre essa.

5.2. Sulla *formazione* iniziale e successiva, la creazione della scuola della magistratura rimane un obiettivo attuale e da perseguire. Per quanto riguarda la formazione iniziale, poi, occorre guardare con attenzione a ciò che precede l'ingresso in magistratura, ma che influisce sulla preparazione dei futuri magistrati e quindi seguire il modo con cui si avvieranno le scuole post universitarie che, a partire dal prossimo anno accademico, costituiranno la via obbligata per l'accesso al concorso di uditore giudiziario, senza dimenticare la prossima riforma del corso di studi di giurisprudenza. Questo è un terreno su cui incontrare l'avvocatura e le sue associazioni rappresentative, come meglio si dirà più avanti. Ma questo cenno all'avvocatura richiede un cenno alla tematica del cd reclutamento parallelo, eccessivamente enfatizzato anche all'interno di Md. La pur giusta preoccupazione di difendere l'assetto costituzionale della magistratura e la sua indipendenza, infatti, ha portato talora a posizioni di immobilismo e conservatorismo su temi come l'aumento dell'organico dei magistrati, la distinzione dei percorsi professionali di giudici e pubblici ministeri, la riforma del Ministero (senza dire della lunga avversione alle sezioni stralcio). La stessa cosa è avvenuta per la proposta di reclutamento parallelo contenuta nel disegno governativo sull'aumento di organico. Si sono misurate in Md due impostazioni: una timorosa che qualsiasi modifica al sistema di reclutamento per concorso aperto ai laureati in giurisprudenza potesse costituire breccia per forme di reclutamento lesive della serietà della selezione e funzionali ad un controllo della magistratura, l'altra che, senza negare i rischi esistenti, si è interrogata su possibili diverse modalità, comunque rigorose, nelle procedure e nei criteri di accesso, tese a valorizzare altre provenienze ed esperienze professionali. Condivisibile è da considerare la sintesi finale (adottata anche in sede associativa), consistente nel collocare la discussione del tema all'interno del più generale contesto della formazione iniziale comune di magistrati e avvocati.

5.3. La progressione nella cosiddetta carriera e il *controllo di professionalità* richiedono la conferma di posizioni più volte espresse, che prendono le mosse dalla critica all'inefficienza del sistema vigente. Sono da richiamare e condividere alcune osservazioni espresse da Claudio Viazzi in più occasioni sulle difficoltà intrinseche al sistema vigente, nel quale controllati e controllori appartengono alla stessa categoria, non per auspicare ritorni a metodi di controllo dall'esterno, ma per rendere tutti consapevoli di quanto sia difficile e alto l'impegno di autogoverno e di come sia necessario trovare metodi di valutazione che funzionino da anticorpi rispetto alla

tendenze protettive. Servono dirigenti responsabili, consigli giudiziari dotati dei mezzi per conoscere il lavoro dei magistrati, apporti di conoscenza esterna su elementi specifici negativi (ricordo la proposta di chiedere al Consiglio dell'Ordine forense l'indicazione di tali elementi), metodologie di valutazione messe a punto anche con il contributo di esperti. Qui sta un banco di prova della credibilità dell'autogoverno nella sua manifestazione concreta, un momento di verità sull'affermazione che esso è finalizzato nei fatti alla tutela dell'indipendenza della funzione nell'interesse della collettività. Il rischio del perdurare della situazione attuale, in cui non si è in grado neppure di raggiungere nella generalità dei casi una conoscenza affidabile del modo di lavorare del singolo, è quello di una perdita di credibilità dell'autogoverno e del ritorno a sistemi di valutazione fondati su criteri concorsuali come quelli in vigore alcuni decenni fa. E' necessario l'intervento del legislatore, che peraltro non sembra prossimo; c'è, infatti, da dubitare che pervenga a esiti positivi il disegno di legge a suo tempo presentato dal ministro Flick, poi scomposto in più atti sotto l'urgenza di uno dei periodici referendum in materia di giustizia. Poco da aspettarsi, purtroppo, c'è anche dalla capacità di modifiche significative delle concrete prassi da parte dell'attuale Consiglio superiore della magistratura.

5.4. C'è poi la questione dei *dirigenti*. La riforma del giudice unico ha costituito l'ennesima manifestazione di un'inidoneità complessiva anche da parte della stragrande maggioranza dei magistrati dirigenti a far fronte ai compiti organizzativi. Non sono in questione la buona volontà, la dedizione, la buona fede della gran parte dei dirigenti (mediamente buoni magistrati, rappresentativi dell'insieme della categoria). E il problema non sta solo nella scelta delle persone. Da una parte, il bagaglio di formazione professionale del magistrato non comprende la competenza organizzativa e manca un sistema interno di formazione (preliminare) e di selezione di coloro che si candidano a fare i dirigenti; dall'altra, ancora ci si rifiuta di prendere atto della necessità del concorso nella funzione di organizzazione di figure professionali diverse dai magistrati, in particolare dei dirigenti amministrativi. Dunque, da un lato, occorre riformare profondamente l'attuale disciplina della selezione e nomina dei dirigenti, superando la concezione della funzione dirigenziale come ricompensa per la buona e lunga carriera di magistrato e introducendone la temporaneità e la revocabilità; dall'altro occorre attribuire poteri e responsabilità in materia di organizzazione ai dirigenti amministrativi.

5.5. Una delle questioni che viene dibattuta in relazione all'efficienza è quella della *specializzazione* degli organi giudiziari, vista anche come via per assicurare tempi processuali più rapidi ai processi in determinate materie.

Fenomeni differenti si iscrivono in questo orizzonte, dalle proposte di legge in materia di diritto commerciale (il disegno di legge predisposto sulla base del lavoro svolto dalla commissione Mirone prevede la costituzione presso i tribunali delle città sedi di corte d'appello di sezioni specializzate nella trattazione di cause e ricorsi camerali richiedenti un elevato grado di conoscenza nei settori economico e finanziario) alle modalità di organizzazione degli uffici giudiziari soprattutto con la riforma del giudice unico in primo grado. Il modello *generalista* (un giudice con competenza generale territorialmente ripartito) non è più sostenibile e in realtà è stato già superato da tempo sia a livello ordinamentale, con l'introduzione di organi specializzati pur eterogenei (tribunali per i minorenni, tribunali di sorveglianza, sezioni lavoro, direzioni distrettuali antimafia), sia a livello organizzativo, con consolidate modalità di ripartizione per materia degli affari civili e con la costituzione, negli uffici di Procura, di pool specializzati. Solo recentemente - e con discussioni e perplessità - sono state introdotte in talune sedi forme di assegnazione per materia negli uffici giudicanti penali. La specializzazione del giudice significa che in via generale alcuni magistrati trattano in modo prevalente - e al limite esclusivo - affari dello stesso genere; ciò comporta alcuni innegabili vantaggi, come l'economicità dell'assetto organizzativo dell'ufficio, tempi abbreviati per la decisione, standard di approccio uniforme alle questioni, decisioni sistematiche. E c'è un ulteriore dato positivo rilevante per la qualità della decisione: un giudice specializzato in una specifica materia, vale a dire conoscitore approfondito non solo della specifica normativa, ma anche delle discipline e delle tecniche connesse (per esempio delle tecniche contabili pertinenti alla disciplina dei bilanci delle società), è capace di cogliere meglio i contenuti del conflitto su cui deve decidere, la sostanza degli interessi in gioco. Non è condivisibile l'opinione per cui qualsiasi tipo di conoscenza extra giuridica va valutata alla stregua delle conoscenze personali di cui il giudice non deve tenere conto e che, addirittura, possono fondare ricusazioni o obblighi di astensione. In via generale non si discute la necessità per un magistrato, oggi, di avere anche una conoscenza di discipline parallele a quella giuridica (per esempio non sarebbe male che il giudice sapesse di psicologia giudiziaria); tanto meno è criticabile che in talune materie, come quelle riguardanti l'economia, sia prevista una formazione del magistrato anche nelle discipline proprie di quel settore, in funzione della buona applicazione delle norme giuridiche che quelle materia disciplinano. E' vero che nella specializzazione vi possono essere aspetti negativi, come il rischio di cristallizzazioni giurisprudenziali, la resistenza alla innovazione, la perdita o l'affievolimento della posizione di imparzialità dovuta alla vicinanza agli interessi su cui decide, il rischio per il giudice penale di trasformarsi in giudice etico. Ma questi rischi si possono

evitare, da una parte prevedendo che l'organo specializzato costituisca una sezione dell'ufficio ordinario, dall'altra stabilendo la temporaneità della funzione, ponendo un limite massimo al tempo di permanenza del magistrato nella sezione. E' questa la soluzione adottata per le direzioni distrettuali antimafia, previste dalla legge come sezioni delle Procure e per le quali il Consiglio superiore ha opportunamente dettato una disciplina che fissa un limite congruo alla permanenza del singolo magistrato. Si deve, ovviamente, operare una ricognizione precisa delle ipotesi nelle quali la specializzazione è realmente necessaria, distinguendo i casi in cui è la complessità e specificità della materia a richiedere una trattazione secondo modalità specialistiche da quelli nei quali l'esigenza è solo quella di una trattazione rapida, in serie, di vicende che presentano caratteristiche uniformi. In quest'ultima ipotesi non si tratta di esigenza di specializzazione quanto della necessità di buona organizzazione dell'ufficio a sostegno dell'attività giurisdizionale: la mera esigenza di trattazione rapida di cause dello stesso genere non è sufficiente a giustificare l'esistenza di magistrati specializzati. In altre parole è la qualità della materia trattata in ragione della sua complessità che giustifica la specializzazione.

6. La giustizia penale

6.1. E' inevitabile nella relazione per il congresso affrontare il tema della *giustizia penale* (diritto e processo), anche se molte cose dovranno essere ripetute per l'ennesima volta. Vi è un nesso rilevante tra l'atteggiarsi del diritto e il processo penale da una parte e la democrazia dall'altra, più che mai evidenziato nelle vicende italiane di questi decenni. Due fatti si sono da ultimo, incrociati e sovrapposti: il tentativo di riformare la giustizia penale partendo dal processo (epilogo di un lungo percorso iniziato nel dopoguerra) e l'affermarsi di un ruolo della giustizia penale nei confronti di territori tradizionalmente protetti da immunità di vario genere. Le analisi e le posizioni di Md, testimoniate dai documenti congressuali (non solo le mozioni ma le relazioni dei segretari e gli interventi), mostrano la costante richiesta di una vasta riforma del diritto penale, che ne faccia una *extrema ratio*, quanto meno nella previsione della sanzione detentiva, e l'opzione per il processo accusatorio. Abbiamo sempre criticato - e dobbiamo insistere nel criticare - la concezione, presente a destra e a sinistra, del diritto penale come strumento di creazione del consenso e mezzo diretto di azione politica e il suo uso simbolico, spesso in relazione a esigenze politiche contingenti. Nella scelta per il diritto penale minimo, o meglio per un *diritto penale contemuto*, non vi è solo l'esigenza deflattiva rispetto all'attuale estensione

del settore, ma anche una scelta di cultura che rifiuta l'enfasi posta su di esso e rifiuta il suo uso semplificadorio rispetto a gravi problemi sociali irrisolti di cui la criminalità è in gran parte espressione.

6.2. Le caratteristiche della società in cui viviamo e un atteggiamento non critico e meditato da parte di organi di stampa e forze politiche rendono difficile far prevalere quell'atteggiamento misurato in materia di giustizia penale a cui ci si è richiamati appena sopra. Da una parte il nostro paese è da decenni alle prese con i fenomeni di criminalità organizzata mafiosa, ai quali negli ultimi anni si sono aggiunte associazioni criminali composte da persone di origine straniera, dedite anche al traffico di esseri umani; dall'altra si sono verificati ripetutamente fatti delittuosi efferati, come violenze e omicidi su bambini, e in molte delle nostre città esiste una criminalità diffusa di varia gravità (dagli scippi allo spaccio di stupefacenti, dalla tenuta in schiavitù di donne costrette alla prostituzione alle rapine e ai furti sistematici negli appartamenti e così via). Tutto ciò ha prodotto, anche per l'enfasi dei mezzi di comunicazione e per la strumentalizzazione a fini di consenso di tale tema da parte di alcuni partiti, un senso di insicurezza, forse non giustificato dai dati statistici e dal raffronto con altre città europee e degli Stati Uniti, ma non per questo meno reale. Su questo senso di insicurezza si sono costruite campagne demagogiche: da quella relativa al "pacchetto sicurezza" a quella sulla pena di morte per omicidi particolarmente efferati o sulla castrazione chimica per pedofili, sino alla pubblicazione sulla stampa delle liste di soggetti condannati per violenza in danno di minori. Ma non è stato solo di campagne di stampa o di strumentalizzazioni politiche. Negli ultimi tempi sul tema della prostituzione, alcuni uffici giudiziari hanno assecondato, se non promosso, un atteggiamento delle forze di polizia volto a sanzionare penalmente coloro che si accompagnano alle prostitute mediante una sorta di "invenzione di reato", il favoreggiamento da parte del cliente, sicuramente non ravvisabile in base alle norme vigenti e alla loro più che quarantennale interpretazione. Il tema è delicato, perché la prostituzione oggi è in gran parte praticata da donne costrette in schiavitù, ma ciò non fa venire meno la necessità per qualsiasi azione repressiva di mantenersi nei limiti del rispetto della legge. Sicurezza e giustizia sono esigenze della vita sociale tra loro legate, ma che non si esauriscono una nell'altra. Nella discussione in corso la sicurezza si è invece ridotta a problema di polizia e carcere rapido in relazione ad alcuni delitti, senza considerare che essa è nozione più ampia che fa riferimento all'insieme delle condizioni della vita sociale. Sicurezza significa che ogni componente il gruppo sociale è - e si sente - tutelato nei rapporti sociali in relazione ai suoi beni e interessi fondamentali; essa deriva, oltre che da fattori che riguardano l'assetto della società intorno a valori

condivisi, dall'esistenza e dal buon funzionamento di politiche e istituzioni volte ad evitare le situazioni di degrado e disagio sociale che favoriscono le condotte aggressive e violente. Sono certo difficili le politiche sociali di integrazione e solleva talvolta scandalo l'atteggiamento che punta alla "riduzione del danno" in materia di tossicodipendenza, ma poco si riflette sul fatto che alla lunga proprio queste politiche sociali, più della tolleranza zero (predicata spesso da coloro che pretendo per sé la libertà di rispettare solo le regole che vogliono) e della blindatura delle città, sono in grado di produrre una sicurezza più certa e affidabile.

6.3. Il buon funzionamento della giustizia penale è certo importante, ma non è indifferente che essa funzioni in modo rispettoso delle garanzie e nello stesso modo nei confronti di chiunque, secondo il principio di uguaglianza. Così come è rilevante il tipo di legislazione penale sostanziale, il sistema delle pene, l'esistenza di sanzioni alternative alla detenzione, l'umanità della pena e la sua finalità rieducativa. Contrariamente a quanto affermato da alcuni il carattere umano e limitato della pena detentiva (che può benissimo coesistere con la sua certezza e con il rigore dell'applicazione) è fattore di sicurezza, non il contrario; l'asprezza, la non umanità e talora la violenza delle sanzioni finiscono per generare ulteriore violenza. Che la pena detentiva - il carcere - sia nel nostro paese ancora lontana da una impostazione civile e misurata lo hanno dimostrato, tra l'altro, i fatti accaduti a Sassari nel maggio scorso, in ordine ai quali resta attuale la nostra presa di posizione tesa a segnalare, al di là della stigmatizzazione del fatto specifico, che "il nesso tra carcere e violenza è fisiologico e si spezza solo con *meno carcere*, in termini sia di quantità che di qualità. Esattamente l'opposto di quanto sta accadendo nel nostro paese, dove il 29 febbraio scorso il numero dei detenuti ha toccato la cifra record di 52.784: uno ogni mille abitanti, compresi vecchi e bambini. Sassari è un *macigno*, non un campanello d'allarme. Inutile prospettare illusioni consolatorie o minimizzare: se continuerà a prevalere la logica della istituzione chiusa, se il *verbo* della sicurezza sarà veicolo di pura repressione e rimozione, Sassari diventerà la *regola* (ancorché, di nuovo, silenziosa e rimossa)". Anche per questo non convince il modo in cui giustizia e sicurezza sono state legate in recenti polemiche, tendenti a dare risposta al bisogno di sicurezza con la richiesta, innescata da ragioni emotive seppur comprensibili, di una giustizia rapida per alcune categorie di delitti, di carcere senza alternative, di maggiori poteri alla polizia. In altre parole, non una giustizia che tutta funzioni meglio ma una giustizia rapida e speciale per i crimini che "allarmano i cittadini"

6.4. Sono certo lontani da chi fa demagogia sulla sicurezza, coloro che da ultimo hanno espresso preoccupazione per le conseguenze negative che deriverebbero nella lotta alla criminalità organizzata dalla abrogazione dell'ergastolo. Tale abolizione è prevista in alcuni progetti di legge in discussione davanti al Parlamento ed anche nella parte generale del progetto preliminare del nuovo codice penale presentata dalla "Commissione Grosso", ma a scatenare le polemiche è stata la nuova disciplina del rito abbreviato, oggi accessibile anche agli imputati di reati punti con l'ergastolo. Alla polemica ha partecipato un numero rilevante di magistrati siciliani che hanno sottoscritto una allarmata dichiarazione. Orbene, sul punto va confermato il dissenso manifestato, assieme al presidente di Md, in una dichiarazione alla stampa del 5 luglio 2000, nella quale ribadivamo, in coerenza con specifiche mozioni sul tema votate ai congressi di Napoli e Genova, che principi fondamentali di civiltà giuridica e di umanità impongono di superare la concezione della "condanna a vita", aggiungendo anche, in coerenza con le posizioni espresse nella mozione finale del congresso di Genova, la contrarietà ad ipotesi di doppio binario in materia processuale, con esclusione dei delitti di mafia dall'accesso al rito abbreviato.

6.5. L'aspro scontro in atto sull'esercizio dell'azione penale contro chi pretende l'impunità non deve farci deflettere dalla convinzione maturata in materia di processo penale. Il metodo del contraddittorio nella formazione della prova - giova ripeterlo - non è soltanto espressione del diritto di difesa, ma è soprattutto garanzia del raggiungimento di una verità affidabile. E' questo metodo, assieme all'indipendenza del requirente e del giudicante e alla loro professionalità, che costituisce la garanzia strutturale e che dà qualità alle stesse indipendenza e professionalità dei magistrati. Non può essere giocato ancora contro questa concezione l'argomento che si tratterebbe di un processo per ricchi. E' vero che anche a proposito in generale di accesso alla giustizia e in particolare a proposito di difesa nel processo penale pesano le differenze di censo, ma a questo si deve rimediare provvedendo ad assicurare a tutti la possibilità di avvalersi del difensore tecnico. Il modo di procedere della giustizia penale, il processo, deve essere in sé "giusto"; la sua disciplina è questione autonoma rispetto al tema di una difesa tecnica accessibile a tutti.

6.6. E' quasi superfluo aggiungerlo: l'impegno per una riduzione dell'area del diritto penale e la scelta per una concezione garantista del processo non hanno nulla a che vedere con incertezze sulla necessità che la magistratura tenga fermo un impegno rigoroso nel campo della repressione dei fatti di criminalità mafiosa e di corruzione, che per le dimensioni che

mantengono mettono a rischio diversi settori della vita sociale e istituzionale e la stessa democrazia. E' vero che nei confronti dei fenomeni di criminalità organizzata e di corruzione diffusa - più che mai praticata, come fatti recenti dimostrano - la repressione penale non è sufficiente e che occorrono ulteriori rimedi, a partire, per quanto riguarda la mafia, da politiche di bonifica sociale, con convinti investimenti nel campo dell'educazione, della riqualificazione economica, della correttezza amministrativa. Ma di questi ulteriori rimedi si è visto finora molto poco e la loro continua evocazione, in assenza di cambiamenti concreti, finisce per essere solo un pretesto demagogico per depotenziare l'intervento penale. Questo intervento contro le varie forme di criminalità del potere, pur con tutti i suoi limiti, continua a conservare un'importanza decisiva per il mantenimento delle condizioni di legalità necessarie a tutelare i diritti di tutti.

7. L'Associazione nazionale magistrati

7.1. L'Anm è stata spesso oggetto dei nostri dibattiti in consiglio nazionale per le travagliate vicende del suo governo. Al di là della cronaca e della valutazione delle posizioni tenute da Md, si ripropone periodicamente la discussione sul modo di stare nell'associazione, in un momento in cui essa vive una crisi di partecipazione molto forte, soprattutto negli uffici giudiziari. Motivi di difficoltà e crisi vengono anche dal fatto che, soprattutto nel Consiglio superiore della magistratura, registriamo forti differenze nei comportamenti dei rappresentanti degli altri gruppi e gravi incoerenze rispetto alle posizioni espresse in sede associativa: sia in questioni generali, sia in molte pratiche quotidiane. Ma anche per quanto riguarda Comitato direttivo centrale e Giunta non sono poche le differenze che rilevano allorché si passa dalla affermazione dei principi all'esame di problemi concreti.

7.2. La sede congressuale è la più adatta per un chiarimento meditato. Ritenere necessario che la magistratura debba conservare una rappresentanza associativa-sindacale unitaria non significa rassegnarsi al piccolo cabotaggio dell'ultimo periodo. L'Anm, per continuare ad avere un ruolo significativo, ha necessità di rendere esplicite le differenti visioni sulla giurisdizione esistenti al suo interno, anche con il rischio di divisioni forti, considerando secondario il tema degli assetti di giunta. A cominciare dal comitato direttivo centrale, essa deve divenire ciò che da tempo non è più: luogo di effettivo dibattito delle questioni che riguardano la giurisdizione. La stessa proclamata condivisione di valori di fondo comuni va sottoposta a verifica, per evitare

che si riduca ad un atteggiamento tattico in funzione difensiva verso l'esterno. Questa è la riforma necessaria dell'associazione per superare la situazione attuale in cui essa corre il rischio di essere luogo di mediazione tra i gruppi, le loro logiche e i loro interessi; il che trova perfetta corrispondenza al Csm, dove è forte la tendenza, soprattutto del gruppo di maggioranza relativa, a funzionare - non da oggi per la verità - come *lobby* di protezione dei propri aderenti. Ci sono stati in questi anni molti episodi di malessere: le ricorrenti polemiche contro le correnti, la contestazione interna dei Movimenti riuniti (gruppo che si è sostanzialmente attestato su una posizione di disimpegno), la scissione, senza un apprezzabile esito politico, di Impegno per la legalità da Unicost. La crisi di partecipazione dei magistrati ha motivi eterogenei: alcuni, di carattere generale, dovuti alla sfiducia verso tutto ciò che, anche in senso lato, appare come politica; altri legati alla sensazione di non essere più di tanto in grado di incidere sull'andamento delle cose, di ottenere cambiamenti positivi. Vien da chiedersi se tra le ragioni di questa disaffezione non ci sia anche la rigidità delle correnti nel rapporto con le istanze associative e istituzionali e se non sarebbe possibile immaginare un passo indietro dei gruppi nella formazione delle rappresentanze negli organi direttivi dell'Anm (in sede locale e nazionale), nei consigli giudiziari e nel Consiglio superiore. Sia chiaro: non penso ai sistemi elettorali, ma a modalità con cui le correnti coinvolgano nella scelta dei candidati il maggior numero di colleghi e diano spazio a magistrati non legati alla vita dei gruppi.

8. Gli avvocati

8.1. Magistratura democratica ha sempre avuto un atteggiamento di attenzione e dialogo con gli avvocati e le associazioni forensi, fondato sulla convinzione che la funzione di difesa, in senso lato, svolta dall'avvocato costituisca elemento strutturale della giurisdizione. Esiste un legame inscindibile tra l'attività difensiva dell'avvocato e l'esercizio della funzione giudiziaria; nessuno dei ragionamenti sulla tutela dei diritti e della legalità, sta in piedi se non esiste l'avvocato che media il ricorso al giudice. Il che vuol dire non soltanto ricordare la necessità del patrocinio, ma qualcosa di più: significa riconoscere alla professione di avvocato un compito di ricezione e interpretazione della domanda di giustizia, di filtro, in molti casi, rispetto alla scelta della lite; qualcosa, insomma, che già può costituire risposta alla domanda di giustizia: una prima tutela attraverso il diritto delle concrete situazioni di vita delle persone. Per queste ragioni ai magistrati non può non stare a cuore tutto ciò che ha a che fare con preparazione, professionalità, deontologia, libertà della professione forense.

8.2. La complessità della società moderna, la pluralità delle fonti sovranazionali e nazionali dell'ordinamento, la sua estensione e le sue contraddizioni, l'emergere di forme nuove di vecchi diritti e di nuovi diritti, l'accresciuta sensibilità dei cittadini per la loro tutela, l'aumento delle occasioni di conflitto, tutto ciò ha avuto conseguenze sulla professione forense, così come ne ha sulla giurisdizione e sull'organizzazione complessiva della magistratura. L'avvocato *generalista*, che da solo si occupa di tutto, è figura da tempo superata, non più proponibile; la specializzazione è necessaria, secondo aree interdisciplinari; inoltre, accanto al sapere giuridico è necessaria talvolta una conoscenza di materie diverse o quanto meno la possibilità di un'attività prestata insieme a esperti di altre discipline. Tutto ciò ha riflessi sull'organizzazione, rende necessaria l'associazione di più professionisti in studi ben organizzati e dotati di appropriate risorse tecnologiche. Da qui nasce la discussione sulle società di professionisti, in relazione alla quale è del tutto condivisibile la preoccupazione, espressa da più parti, verso soluzioni normative che, prevedendo l'apporto di soci non professionisti, possono mettere in pericolo la stessa libertà della professione. Lo scenario complessivo in cui opera oggi l'avvocato è quello di una società dominata dai processi di integrazione economica e finanziaria che superano i confini tra Stati e ordinamenti, ponendo vincoli alla stessa attività politica. Parlando di diritti, giurisdizione e quindi di professione forense non si può prescindere dalla dimensione europea né dimenticare il fenomeno indicato con il termine di "globalizzazione". In tale contesto la professione forense deve misurarsi con il mercato: sia nel senso di rispondere con prestazioni adeguate alla tutela delle diverse situazioni connesse con la disciplina del mercato e con la tutela dei diversi soggetti che in esso operano (in particolare di quelli che si definiscono clienti o consumatori e che sono i cittadini dell'Europa); sia nel senso di proporsi essa stessa come prestazione offerta secondo le regole di mercato, a cominciare da quella della libera concorrenza, temperata dalla considerazione della specificità della professione forense. Gli osservatori più attenti segnalano la necessità di non rimettersi esclusivamente alle logiche del mercato e di non abbandonare quindi questa professione al gioco libero (?) della domanda e dell'offerta. In questo ambito si pone, tra l'altro, il problema della difesa dell'ordine professionale, la cui ragion d'essere ha a che vedere con la delicatezza della funzione difensiva e con la sua libertà; queste consigliano, da una parte, una selezione per l'accesso alla professione (per verificare l'esistenza dei requisiti di base necessari) e successivamente forme di controllo sul suo svolgimento e, dall'altra, che sia la stessa categoria professionale ad esercitare i poteri di controllo. Esigenze irrinunciabili, ma sempre esposte al rischio della deriva corporativa.

Questioni complicate, dunque, intorno alle quali gli avvocati ragionano e discutono da tempo, non essendo più procrastinabile una riforma profonda dell'assetto della professione. Gli avvocati in Italia sono 130.000 e la previsione per il futuro è di un ingresso alla professione di 8000 nuovi avvocati all'anno. Sono numeri insostenibili, che rendono difficile qualsiasi discorso sulla qualità della professione. La riforma dell'ordinamento professionale è urgente proprio in ragione di quello che si è detto sulla estensione della domanda di giustizia, che richiede la mediazione indispensabile dell'avvocato. Gli avvocati hanno dunque il problema della formazione propedeutica, della selezione iniziale (lo scandalo dell'esame truccato di Catanzaro ha riproposto all'attenzione l'inadeguatezza del sistema di accesso così come oggi è costruito), di momenti di controllo, di una deontologia rigorosa, soprattutto se si pretende, giustamente, il riconoscimento di funzioni di rilievo nel corso del processo, incidenti nella formazione della prova e non solo sulla persuasione del giudice. Problemi che per una parte sono molto simili a quelli dei magistrati in tema di accesso alla funzione, di valutazione della professionalità, di deontologia e così via .

8.3. E' ben ricordare, poi, la necessità di assicurare a qualsiasi persona l'accesso alla giustizia, intesa nel senso più ampio, indipendentemente dalle condizioni di censo. In altre parole, si tratta di garantire a tutti le stesse opportunità di difesa, come si devono garantire a tutti le stesse opportunità di istruzione e di cura della salute. Ciò salda la professione forense ad una prospettiva di democrazia nelle istituzioni e nella società, essendo la possibilità concreta di difendere i propri diritti un elemento costitutivo, assieme ad altri, della democrazia. Bisogna riconoscere che in tema di accesso alla giustizia e di possibilità per tutti di una difesa effettiva siamo ben lontani dall'aver realizzato soluzioni normative adeguate e sufficienti. Meritevole di essere finalmente presa in seria considerazione è la proposta di costituire pubblici uffici di consulenza e difesa; chi vi si oppone e la critica ha l'onere di prospettare altri rimedi efficaci.

8.4. In questa prospettiva dovrebbe stare a cuore all'avvocatura, al di là delle legittime critiche all'operato dei magistrati, la permanenza dell'attuale assetto costituzionale che assicura alla magistratura l'indipendenza necessaria all'esercizio delle funzioni giudiziarie. Infatti, qualsiasi discorso sulla professione di avvocato, sulla sua libertà in particolare, sul suo rilievo sociale rimane vuoto e sterile se l'avvocato non ha la garanzia di rivolgersi ad un giudice indipendente e consapevole della funzione svolta. Ebbene molti recenti atteggiamenti delle associazioni forensi fanno pensare ad una diminuita sensibilità verso il valore dell'indipendenza dei giudici e dei

pubblici ministeri; poche e deboli sono state le voci dell'avvocatura in favore dell'assetto della magistratura disegnato nella Costituzione. Né abbiamo registrato prese di posizione nette contro le manifestazioni di vero e proprio oltraggio alla giurisdizione che hanno caratterizzato questi ultimi anni e che continuano ad essere praticate. Le associazioni forensi, in particolare le Camere penali, hanno preferito assumere prevalentemente atteggiamenti conflittuali con la magistratura e praticare con modalità esasperate l'astensione dalle udienze. E' vero che si sono mantenuti rapporti, si è conservato il dialogo; ma ciò rischia di essere fine a se stesso, mentre dovrebbe costituire mezzo per affrontare assieme i problemi della giustizia e fare proposte al legislatore. Non è possibile non continuare sulla strada del dialogo e del confronto, ma occorre che in punto difesa dell'indipendenza della magistratura le associazioni forensi assumano una posizione chiara. Né vanno trascurate le logiche, nuove e diverse, che emergono, in settori, pur minoritari, dell'avvocatura, come dimostrano, da una parte, la ricostituzione dell'Associazione giuristi democratici in diverse sedi e, dall'altra, la proficua collaborazione tra avvocati e magistrati nell'Asgi (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione).

8.5. La formazione propedeutica, il controllo sulla professionalità e la deontologia costituiscono il terreno di una iniziativa comune che l'Associazione nazionale magistrati ha proposto alle associazioni forensi, per ragionare sui temi della formazione dei laureati in giurisprudenza, delle forme di accesso alle professioni forensi, del tirocinio iniziale, essendo anche per i magistrati del tutto insoddisfacente l'attuale sistema di reclutamento. Per altro verso, consigliano di approfondire tali temi l'avvicinarsi della scadenza prevista dalle leggi vigenti per l'avvio delle scuole di specializzazioni post laurea, che saranno in futuro la via obbligata per sostenere il concorso per la magistratura, e l'imminente riforma degli studi universitari. In tale contesto andrà doverosamente posto il problema di un accesso alla magistratura che valorizzi anche le esperienze professionali maturate nell'avvocatura. Il presupposto di questo lavoro comune sta non solo nell'ovvia constatazione che sia la funzione di magistrato che la professione di avvocato hanno a che fare con il diritto, ma anche nella convinzione che esse abbiano in comune il fatto di essere elementi costitutivi della modalità propria con cui si esercita la funzione giurisdizionale, in altre parole del processo. Si tratta insomma delle professioni del processo, che come tali devono avere fondamento in una cultura e in una tecnica comuni; senza che ciò significhi negare la specificità e anche le profonde differenze tra accusa, difesa e giudizio. Anche attraverso questa (ri)scoperta di radici comuni passa la strada per avviare a soluzione positiva la crisi della giustizia italiana.

Roma, 20 settembre 2000