

Notiziario di Magistratura democratica

**IL CONSIGLIO SUPERIORE
DOPO OLTRE DUE ANNI:
*PROBLEMI E PROSPETTIVE***



Magistratura democratica

IL CONSIGLIO SUPERIORE
DOPO OLTRE DUE ANNI:
PROBLEMI E PROSPETTIVE

SOMMARIO

- 5 **Introduzione**
- 9 **1. L'autogoverno dei magistrati: una crisi da superare**
- 23 **2. I nuovi “compiti” del Consiglio e i problemi di efficienza**
- 29 **3. Incompatibilità ambientale**
- 43 **4. La mobilità**
- 47 **5. Le valutazioni di professionalità**
- 53 **6. Direttivi e semidirettivi: una esperienza negativa
e una prospettiva di riforma**
- 67 **7. Il sistema tabellare, il giudice naturale,
la buona organizzazione degli uffici**
- 79 **8. La magistratura onoraria**
- 83 **9. La formazione**
- 91 **10. La giustizia disciplinare**

INTRODUZIONE

La cornice politico-istituzionale in cui si iscrive l'azione di questa consiliatura si caratterizza per la dichiarata avversione nei confronti del ruolo del Consiglio superiore, al quale si contesta l'appropriazione di competenze che non gli spettano, volutamente ignorando che l'effettività dei principi di autonomia e di indipendenza, che ne costituiscono la ragione d'essere, dipende in larga misura dalla capacità del Consiglio di provvedere alla "gestione" dell'organizzazione giudiziaria per tutti quei settori che restano estranei alle attribuzioni sui servizi.

Non è difficile comprendere che il sistematico tentativo di ridimensionare il Consiglio superiore ha invero di mira la ristrutturazione dei rapporti della "politica" con la giurisdizione, in linea con un più ampio, e per ciò assai pericoloso, disegno di patologico rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo in nome di una legittimazione popolare intesa in senso populistico e per ciò autoritario.

I riflessi del contesto politico sul modo di essere in Consiglio da parte della componente cd. togata sono rilevanti: in qualche occasione si intravede in taluno il desiderio di stringere accordi con la componente laica espressione delle forze di maggioranza parlamentare, bilanciato da eccessiva indulgenza per gli atteggiamenti di aggressività che questa spesso assume.

Per quanto ci riguarda si è animati soprattutto dalla consapevolezza che non si debba agire soltanto in chiave difensiva, arginando le incursioni, interne ed esterne, alle prerogative consiliari, perché ci appare chiaro che alla lunga una simile scelta mortificherebbe le capacità di elaborazione politica del Consiglio superiore, finendo con l'assecondare la realizzazione proprio dei progetti che si cerca invece di contrastare.

Se, però, risulta facile riassumere con poche battute le linee di azione a cui ci si ispira, la quotidiana pratica in Consiglio superiore pone di

fronte a numerosi ostacoli, che trovano origine ora nella volontà di altri gruppi di mettere la sordina alla voce politica del Consiglio in tutte le occasioni in cui una chiara posizione di fedeltà ai principi esporrebbe all'evidenza i conflitti con il Ministro e la sua maggioranza, contribuendo a svelarne la distanza dall'assetto costituzionale, ora in strutturali inefficienze della macchina amministrativa del Consiglio, calibrata, secondo un modello ormai superato, su esigenze funzionali limitate agli interventi di mera garanzia ed incapace di supportare progetti di intervento gestionale sull'organizzazione della Magistratura e degli uffici giudiziari.

Ancora più che in passato ci si ritrova stretti tra l'esigenza di dare corpo ad una politica giudiziaria, che sappia farsi interprete dei tanti reali bisogni di riforma dell'assetto ordinamentale, e l'esigenza di non condannarsi ad una posizione minoritaria, non già soltanto di minoranza, ogniqualevolta si tratti di scegliere il magistrato da nominare per qualsivoglia incarico (uffici direttivi, semidirettivi, ma anche componenti del Comitato scientifico, referenti per la formazione decentrata o referenti per l'informatica, ecc. ecc.).

A ciò si aggiunge la consapevolezza che in un contesto di sostanziale assedio per il Consiglio superiore ad opera delle forze politiche che esprimono una visione precostituzionale dell'assetto istituzionale dei pubblici poteri, è altresì necessario sfruttare tutte le possibili occasioni della più ampia convergenza su documenti e posizioni che siano di critica e di riaffermazione dell'essenzialità di alcuni principi, anche se i modi e i toni pagano un prezzo alla mediazione in termini di una qualche eccessiva ambiguità.

In un clima di pervasiva contrapposizione per blocchi, che è il riflesso nella vita del Consiglio superiore della enfaticizzazione delle regole di maggioranza, la collegialità è compressa dalla radicalizzazione dei comportamenti per gruppi politicamente omogenei, che porta MD, e più in generale l'alleanza con il Movimento per la Giustizia, ora a subire rapide incursioni che premiano unicamente la forza numerica, ora a scontare comportamenti ostruzionistici, volti a rallentare, a raffreddare le spinte che pure a volte si riesce ad imprimere a varie procedure, specie quelle dirette a riforme di regole di circolare nel senso di una maggiore trasparenza e controllo della discrezionalità valutativa.

Ciò nonostante, i due anni di consiliatura appena trascorsi hanno visto qualche buona affermazione del programma politico con cui ci siamo impegnati alle scorse elezioni.

Merita di essere ricordato il varo della nuova circolare per la disciplina delle incompatibilità per rapporti con professionisti e tra magistrati (artt. 18 e 19 ord. giud.), della quale relatore in Commissione ed in plenum è stato il consigliere Arbasino e che si è giovata di un inteso apporto della componente di MD. La circolare, facendo chiarezza sulle ipotesi di incompatibilità, vuole contribuire al ripristino di una lettura seria e rigorosa delle norme, poste a tutela di valori fondamentali, quali quelli dell'immagine di imparzialità nell'esercizio della funzione giudiziaria, a volte offuscati in tale ambito da interessi corporativi.

Anche nel settore della mobilità dei magistrati, su cui comunque si tornerà in modo approfondito, la determinazione degli eletti di MD e del Movimento per la Giustizia è riuscita ad assicurare, in un periodo di grande difficoltà per la situazione di tendenziale pieno organico, il soddisfacimento delle giuste pretese di trasferimento, senza sacrificio per la funzionalità degli uffici giudiziari.

Ed ancora sulle questioni delle valutazioni per la progressione in carriera dei magistrati, che è uno dei temi maggiormente interessati dallo scontro polemico con la gran parte dello schieramento delle forze politiche e per il vero decisamente attraversato da nervature corporative, il gruppo di MD si è impegnato nella scrittura della circolare per fare della prassi dell'esame a campione dei provvedimenti una regola certa e costante, capace di impedire derive corporative con la formulazione di pareri tanto elogiativi quanto indifferenti alle reali qualità espresse nel concreto esercizio delle funzioni.

Ma è soprattutto sul versante degli impegni internazionali del Consiglio superiore che è stato realizzato un salto di qualità, nella convinzione che anche in questo modo vanno vinte le tendenze alla marginalizzazione ed all'isolamento istituzionale, che indeboliscono ruolo e funzioni del Consiglio.

L'Europa è lo scenario politico-istituzionale nel quale occorre essere presenti per dimostrare la persistente vitalità e capacità espansiva di un assetto imperniato su autogoverno, autonomia ed indipendenza della magistratura, che i falsi luoghi comuni dominanti nel dibattito politico vogliono estraneo al patrimonio costituzionale europeo.

Le pagine di questo Notiziario non vogliono essere né di propaganda, né di giustificazione, ma vogliono anzitutto dare atto di quanto si è fatto, spiegare le difficoltà e le insufficienze, spesso oggettive, in cui opera il Consiglio, denunciare errori, perché la trasparenza ed il controllo

pubblico costituiscono il più potente deterrente per evitare che questi casi si ripetano.

E vogliono soprattutto continuare e rinnovare un dialogo aperto nella Magistratura intera per rilanciare l'autogoverno, come patrimonio e responsabilità di tutti i magistrati.



L'AUTOGOVERNO DEI MAGISTRATI: UNA CRISI DA SUPERARE

1. UN AUTOGOVERNO IN CRISI

L'autogoverno della magistratura italiana è in *crisi*. Lo è nella capacità operativa del Csm e dei Consigli giudiziari, lo è nei rapporti tra amministrazione ed amministrati, lo è nella concreta gestione degli uffici, lo è nella limitata partecipazione dei magistrati che solo raramente si fanno carico dei problemi dell'ufficio. Continuare ad ignorare il problema, nel timore di pericoli ben più gravi dati dalla controriforma dell'ordinamento giudiziario, e lasciando che serpeggi tra i magistrati e fuori una forte sfiducia per un'istituzione che dovremmo sentire come nostra, è sbagliato e perdente. La realtà è che già oggi i messaggi culturali contenuti nella controriforma dell'ordinamento, dalla gerarchizzazione, all'arrivismo, alla creazione di carriere parallele, stanno provocando poderosi danni. Il sistema dell'autogoverno non è di altri, ma è frutto e patrimonio di tutti i magistrati ed è presupposto indispensabile per la difesa della nostra indipendenza e della stessa qualità del nostro lavoro. Ebbene questo sistema è in pericolo con un rischio di implosione non meno grave degli attacchi esterni. Un *allarme* va lanciato e va sollecitata l'attenzione e la riflessione di tutti prima che sia troppo tardi.

2. LE RESPONSABILITÀ DI OGNI MAGISTRATO

Sarebbe sbagliato ritenere che l'autogoverno si identifichi solo o anche principalmente con il *Consiglio superiore della magistratura*. L'autogoverno è in sofferenza a tutti i livelli a partire dalla consape-

volezza del singolo magistrato di non essere una monade isolata, ma parte di un ufficio e di un servizio di cui occorre farsi carico, e di cui ogni singolo magistrato è parte dirigente. La realtà è che, a fronte della penuria di risorse e dei tentativi di restaurazione nei più diversi settori, è scemata la fiducia in un cambiamento e miglioramento del servizio e non si intravede più alcun progetto di innovazione e di soluzione degli annosi problemi della giustizia. Le proposte di controriforma e l'assenza di un disegno che possa dare una prospettiva di miglioramento scoraggiano qualsiasi responsabilizzazione e sforzo, anche a fronte di un costante peggioramento nel carico e nelle modalità di lavoro dati da una conflittualità sempre crescente e da un rinnovato aumento dei delitti. È il segno del *declino* del nostro Paese nel nostro settore.

3. LA DIREZIONE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI: INADEGUATEZZA E GERONTOCRAZIA

I dirigenti degli uffici non riescono a far fronte ai complessi compiti che ricadono su di loro, dalla difesa dell'indipendenza dell'ufficio e dei singoli magistrati, all'organizzazione del settore, alla sinergia con il personale amministrativo e gli altri uffici. Troppi dirigenti si manifestano alla prova dei fatti *inadeguati* e molti sono stati *scelti male*, ma il problema non si esaurisce in ciò. È un problema anche di risorse, di competenze, di formazione, di saperi. Spesso ci lamentiamo delle scarse capacità organizzative dei nostri dirigenti, ma anche nel migliore dei casi noi chiediamo ad un ottimo (si spera) magistrato di inventarsi dirigente, senza alcuna formazione preventiva, senza alcun serio aiuto organizzativo, senza alcun serio vaglio gestionale e valutazione degli obiettivi raggiunti nelle esperienze avute, improvvisandosi in quello che è un altro mestiere. La verità è che tuttora l'approdo alla dirigenza viene visto da larga parte dei magistrati come inevitabile sbocco della "*carriera*" per cui ad una certa età, al di là di capacità ed attitudini, il raggiungimento di un incarico direttivo viene vissuto come inevitabile coronamento. Le conseguenze sugli uffici sono inesorabilmente negative. A ciò occorre aggiungere che la riduzione del numero dei

posti direttivi, conseguenza dell'abolizione della Preture e delle Procure presso le Preture, unita all'elevazione del limite di età a 75 anni, ha portato ad un ulteriore slittamento del livello di anzianità necessario per l'approdo a posti direttivi. Il risultato è una *perfetta gerontocrazia* in cui bisogna normalmente avere 60 anni per ambire a posti direttivi e, nelle sedi maggiori, anche semidirettivi. È un sistema che mortifica larga parte dei suoi appartenenti, in particolare nella cruciale fascia di età tra i 40 ed i 60 anni, e che non sfrutta le enormi risorse, anche organizzative e gestionali, che potremmo vantare al nostro interno.

4. I LIMITI DEI CONSIGLI GIUDIZIARI

I Consigli giudiziari sono stati sempre più valorizzati e nel contempo oberati di compiti. Ciò deriva dal crescente numero di amministrati, dovuto all'istituzione del giudice di pace e agli organici della magistratura onoraria, e dalla sempre più pregnante funzione consultiva data ai Consigli giudiziari, in particolare in tema di pareri per gli incarichi direttivi e semidirettivi e per la progressione in carriera. Tale crescita esponenziale di impegni non ha comportato alcuna crescita di risorse per organi che non hanno né le strutture, né ausili di alcun tipo, né il tempo per soddisfare quanto viene loro richiesto.

5. LE RAGIONI OGGETTIVE DELLE INEFFICIENZE DEL CSM: LEGGE ISTITUTIVA E STRUTTURA

Il Csm dovrebbe essere il vertice organizzativo della magistratura e svolgere, tra le altre, le funzioni di "*ufficio del personale*" di un corpo sempre più vasto, composto da 9000 magistrati togati, 4000 giudici di pace e 3000 altri magistrati onorari. I difetti di funzionalità hanno origini lontane e diversificate. Vi sono ragioni oggettive anzitutto. Un primo ordine di limiti deriva dalla stessa impostazione della legge istitutiva del 1958 e dalle drammatiche carenze strutturali. Non bisogna dimenticare che la stessa istituzione del Consiglio è stata storicamente osteggiata, tanto da realizzarlo, nonostante la previsione costituzionale, con un ritardo di oltre 10 an-

ni e con una legge che lo configurava più come una struttura di supporto del Ministro, che come organo autonomo di governo della magistratura. Sentenze della Corte Costituzionale e una lunga battaglia hanno emancipato il Csm, realizzando almeno parzialmente il dettato costituzionale, ma l'insufficienza e la farraginosità normativa rimane, tanto da costringere ad affrontare anche la questione più minuta e scontata prima in Commissione e poi in plenum al Consiglio e da non consentire deleghe esterne.

A ciò si aggiunge una *struttura* che, pur potenziata negli anni, è inadatta a far fronte sia all'aumento quantitativo di impegni (derivante dallo stesso incremento di numero degli amministrati), sia alle crescenti necessità specie in materia di organizzazione e formazione. Ancora oggi tutto è congegnato come controllo burocratico e paghiamo l'assenza di sensori che possano dar vita ad un flusso vitale di informazioni sulla realtà degli uffici e sulle capacità dei singoli e la mancanza di un proprio servizio ispettivo che possa fungere da controllo gestionale. In tal modo il Csm è sempre più impossibilitato a far fronte alle sfide di modernità che la stessa evoluzione del servizio pone.

È poi saltato con questo Governo un *rapporto di sinergia e di collaborazione da parte del Ministero della giustizia* (rapporto imposto dalla stessa diarchia Csm-Ministero creata dalla Costituzione), che enfatizza le proprie prerogative ed è del tutto assente sotto il profilo progettuale. La gestione ministeriale del caso "Cordova" con un atteggiamento puramente ostruzionistico da parte del Ministero è emblematica al riguardo.

Ma oltre a questo una serie di nodi stanno venendo al pettine per la riduzione del numero di componenti e per una serie di processi incompiuti di cui oggi il Consiglio comincia a pagare le conseguenze.

6. LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI COMPONENTI DEL CSM

La riduzione del numero dei componenti del Consiglio è stata una scelta strategica di Ministro e Governo per indebolire ed abbattere la funzionalità del Consiglio in modo silenzioso ed indolo-

re. Una scelta che sta pagando. È facile vedere che la riduzione delle risorse, a fronte di un costante aumento di compiti, porta al fallimento. Se a questo si aggiunge che ogni consiliatura si trova inevitabilmente a pagare prezzi per il rodaggio, per la stessa novità di struttura e di mestiere cui si è chiamati, si ha un quadro delle difficoltà odierne. La riduzione del numero dei componenti doveva imporre una *radicale riorganizzazione* della struttura, stabilendo priorità, automatizzando i settori dove minore è la discrezionalità, rendendo trasparenti e controllabili le scelte. Nulla di tutto ciò è stato fatto e, va aggiunto, nulla di tutto ciò era possibile da parte di un Consiglio appena eletto che non poteva avere né il quadro dell'organizzazione esistente, né un'idea delle modifiche necessarie. Ma il problema si pone oggi con forza. Non si tratta solo dell'azzeramento di qualsiasi intervento in tema di criminalità organizzata, ma della dilatazione dei tempi per alcune nomine (in particolare di incarichi direttivi e semidirettivi), della rinuncia a qualsiasi effettività nel controllo sulle scelte organizzative, dell'abbandono della spinta propulsiva in settori cruciali quali l'organizzazione, la formazione, l'informatica, gli indici di carichi di lavoro.

7. LA MANCANZA DI CANALI DI INFORMAZIONE

Di fronte a ciò il Consiglio opera come se avesse risorse e tempi illimitati, con priorità fissate solo occasionalmente, e senza un rapporto con le continue emergenze del mondo della giustizia. Probabilmente una certa astrazione dal contingente è inevitabile ed anche dovuta per un organo istituzionale che deve mirare a scelte meditate, razionali e programmate, ma la distanza del Consiglio dai problemi reali e dalle questioni che investono la giustizia è ben più drammatica.

Anzitutto una *drammatica carenza di dati attendibili e di informazioni*. Gli elementi esistenti circa il carico e la produttività degli Uffici sono carenti, episodici, privi di omogeneità e dipendono in larga parte dalle doglianze dei dirigenti degli uffici che premiano chi si lamenta meglio e non chi ha più bisogno. Le valutazioni sulla professionalità si fondano principalmente su pareri dei Consigli

Giudiziari scarsamente rappresentativi della realtà e troppo spesso unanimemente elogiativi che non consentono di avere l'idea delle effettive capacità dei magistrati, specie in via comparativa.

Inoltre i *tempi* con cui vengono affrontate le pratiche all'esame del Consiglio sono tali da rendere parte delle delibere e degli interventi del tutto privi di efficacia ed importanza. Ciò non avviene solo per i limiti oggettivi sopra evidenziati o per ritardi ed ostruzionismi artatamente procurati, ma anche per una logica di autoreferenzialità che tende a estraniare e a fare del Consiglio il centro del mondo.

8. LA QUESTIONE MORALE

Una questione morale in magistratura vi è ancora e, come dimostrato da processi penali che hanno visto coinvolti magistrati, merita una rinnovata attenzione.

Anche sotto questo profilo il nostro sistema dimostra falle e tendenze preoccupanti.

Il sistema della giustizia disciplinare rivela – oltre alle torsioni determinate da iniziative *iper-politicizzate* del Ministro, alcune delle quali veramente sconcertanti – un'accentuazione della tendenza a *colpire verso il basso*: l'esercizio dell'azione, colpisce, a volte con grande severità, violazioni connesse a cadute di professionalità (ad es. il ritardo nel deposito o nell'adozione di provvedimenti), ma fa molta più fatica ad accertare violazioni sintomatiche di rapporti opachi dentro e fuori la magistratura o di approcci all'attività giurisdizionale non sorretti da adeguata cultura dell'indipendenza, quando non addirittura *disinvolti*. Ed il rischio è che la stessa giurisdizione disciplinare si adegui a questa tendenza, affermando una giustizia disciplinare *forte* con i *deboli* e *debole* con i *forti*.

Il trasferimento d'ufficio ha indubbiamente mostrato, specie negli ultimi tempi, segni di *grande efficacia*, testimoniati dal fatto che l'inizio della procedura ex art. 2 legge guarentigie ha talora preceduto l'avvio dell'iniziativa disciplinare. Insieme ai suoi tradizionali punti di forza (*in primis*, la sua azionabilità su iniziativa dello stesso Csm), il trasferimento per incompatibilità presenta tuttavia limiti,

per così dire, *strutturali*: l'insopprimibile caratura garantistica della procedura – destinata ad incidere sul principio di inamovibilità del magistrato – fa sì che lì dove la contestazione posta a base della procedura di trasferimento d'ufficio coincida con un'accusa penale (e non siano enucleabili profili della prima autonomi rispetto alla seconda), il procedimento penale detti i suoi *tempi* (ed anche i suoi risultati) alla procedura *ex art. 2* legge guarentigie. *Occorre poi sempre ricordare che la procedura ex art. 2 non è finalizzata a sanzionare comportamenti, ma a rimuovere situazioni, anche incolpevoli, di incompatibilità, che possano offuscare l'esercizio imparziale della funzione.*

Anche su questo terreno, *dunque*, è necessario valorizzare l'autogoverno a livello locale: dall'osservanza delle prescrizioni tabellari in punto di assegnazione degli affari e di composizione dei collegi al ruolo dei consigli giudiziari nell'istruttoria relativa alle situazioni di incompatibilità *ex artt. 18 e 19* ordinamento giudiziario, è proprio l'autogoverno locale che può e deve svolgere un ruolo decisivo nel preservare condizioni di trasparenza all'attività giurisdizionale.

9. ALCUNI PROCESSI INCOMPIUTI: DALL'ANZIANITÀ ALLE ATTITUDINI E LA TEMPORANEITÀ DELLE FUNZIONI

Alcune delle grandi scelte operate dai passati Consigli stanno ora mostrando enormi limiti, semplicemente perché si tratta di processi incompiuti che non si è avuto il coraggio e la capacità di realizzare appieno.

All'inizio degli anni '90 venne fatta la scelta di privilegiare i criteri delle attitudini e del merito, a scapito dell'anzianità, in relazione alle nomine ad incarichi direttivi, semidirettivi e di legittimità. Si è trattato dell'inizio di una vera e propria *rivoluzione culturale* che era stata imposta dalla cattiva prova che aveva dato il parametro dell'anzianità, in particolare nella nomina di centinaia di Pretori dirigenti e di Procuratori presso la pretura. Ma tale scelta non è stata accompagnata dall'adozione di strumenti adeguati di rappresenta-

zione e verifica dei criteri delle attitudini e del merito, con il rischio di far divenire arbitrio un necessario aumento della discrezionalità. Così continuiamo a basarci su *statistiche* nel migliore dei casi scarsamente significative e nel peggiore del tutto inattendibili (per responsabilità del Ministero ad esse preposto), su *rapporti* dei dirigenti degli uffici e dei Consigli giudiziari privi di una seria valutazione delle attitudini di ciascuno e che non contengono pressoché mai una rappresentazione e valutazione dei risultati raggiunti nella propria attività giudiziaria e gestionale (fondamentale per le nomine ad incarichi direttivi e semidirettivi). Per non parlare dell'elaborazione scientifica che si è tradotta nella *produzione di titoli* che, nella forte difficoltà di una ponderata e congrua lettura e valutazione da parte della Commissione e del Consiglio, rischia di premiare più il peso cartaceo che l'effettivo valore giurisprudenziale e dottrinario degli scritti. La conseguenza è che già oggi, ben prima della controriforma, viviamo l'arrivismo, le carriere parallele, la creazione di "titoli" da utilizzare per i concorsi, la corsa ad incarichi che possano essere spesi un domani.

Altro nodo irrisolto ed incompiuto è la *temporaneità decennale di permanenza* nella posizione tabellare degli uffici giudicanti. Una temporaneità di permanenza, congrua, è scelta sacrosanta per evitare perdite di motivazione, assuefazioni, possibili incrostazioni di potere. Ma questo doveva essere il primo passo verso la creazione di percorsi professionali che valorizzassero le specializzazioni e le capacità per diffonderle in altri settori ed uffici e che incoraggiassero un ricambio graduale e ragionato. In assenza di ciò la temporaneità viene vista troppo spesso come una mannaia che provoca perdita di saperi e competenze, più da eludere che da rispettare. Il risultato è il fastidio con cui questa sorta di imposizione viene vista, dove i reali prezzi di perdita di professionalità si uniscono alle comodità messe in dubbio. Nei piccoli e medi uffici si costringono magistrati a cambiare di settore, in quelli grandi si giunge alle elusioni e a mutamenti meramente formali, cambiando gli affari di competenza delle sezioni o creando specializzazioni sempre più parcellizzate e demotivanti. Non si tratta di abbandonare il princi-

pio della temporaneità, ma di inserirlo in percorsi professionali e di renderlo congruo ed eventualmente differenziato a seconda delle specializzazioni per far sì che sia praticabile ed appetibile.

10. LE COLPE DEL CSM: CLIENTELISMI, LOTTIZZAZIONI, LOGICHE DI PROTEZIONE

Vengono poi le ragioni soggettive, ovvero le *colpe* del Consiglio, che rappresentano la pagina nera del Csm e dell'associazionismo, ovvero i clientelismi, le lottizzazioni, le logiche di protezione. In realtà i casi in cui si verificano favoritismi, corporativismi, violazioni delle regole sono molto di meno di quelli che sembrano. Se si ha la pazienza di andare a verificare le delibere adottate dal Consiglio in un anno (che sono oltre 20.000) si può riscontrare come la stragrande maggioranza delle stesse sia unanime (sulla base delle Circolari emesse), alcune possano non essere condivise ma restano in un ambito di opinabilità, e solo qualche decina siano tali da non poter essere accettate e da indignare. *Ciononostante queste poche decine di decisioni hanno un effetto devastante sull'intero sistema.* Per la sfiducia e l'ombra di sospetto che gettano su tutta l'attività del Consiglio, ove ritardi e discussioni vengono interpretati come sintomo di trattative sottobanco. Per la diffusione di un ampio militante credito di chi fa apparire come proprio merito decisioni pacifiche o iniziative dovute. Del resto è sugli episodi contestati che si muove la concorrenzialità e la discussione anche pubblica e sono questi ad essere enfatizzati con un ulteriore diffusione di discredito. È pur vero che le generalizzazioni ignorano che dietro ogni decisione inaccettabile vi è la precisa responsabilità di componenti consiliari. Ed è altrettanto vero che il discrimine che ha rappresentato la grande differenza nella politica seguita al Consiglio è tra chi cerca di realizzare gli interessi dell'Amministrazione (che coincidono con quelli delle generalità dei consociati) e chi premia gli interessi dei singoli, anche travolgendo regole e controinteressati. Ma da un lato l'attribuire le diverse responsabilità è limitatamente di aiuto a fronte di una generalizzata perdita di credibilità e di autorevolezza. E dall'altro anche riconducendo alla loro realtà le dimen-

sioni delle ombre del Consiglio, non si può in alcun modo sminuirne la gravità. È al Consiglio che vi è il potere ed è al Consiglio che questo deve essere esercitato correttamente ed in modo trasparente. Il fatto stesso che vi sia un dilagante qualunquismo secondo il quale ogni nomina viene fatta per appartenenza, ogni incarico si può avere solo tramite appoggi è un dato da non condividere, ma di cui occorre tener conto. Tale *fortissimo allarme* va lanciato anche perché il lento processo di miglioramento verso un Consiglio che appaia equanime e funzionale pare interrotto. La presenza di una componente laica di centro destra, che a volte contesta in radice il ruolo del Consiglio, ha un impatto negativo sulla sua funzionalità, anche per le concessioni che da altri vengono fatte. Alcuni dati emblematici. Se nella Consiliatura 1994 - 1998 la quota di incarichi direttivi nominati all'unanimità era l'85%, è scesa al 75% negli anni 1998 - 2002 ed al 48% nei primi due anni di questa Consiliatura. A riprova dell'incisivo potere di interdizione della componente di centro destra si ricorda che il 95% degli incarichi direttivi assegnati ha avuto il loro voto, gruppo che più di ogni altro è riuscito ad imporre le proprie scelte. Occorre una vera e propria *rivoluzione culturale* nel segno della modernità e della correttezza. In molti campi bisogna *cambiare le regole* (si pensi a formazione, nomina e valutazione dei dirigenti, ai percorsi professionali, all'organizzazione degli uffici) e sempre occorre garantire che le regole siano rispettate. Occorre dimostrare nel concreto come l'immagine stereotipata che viene diffusa del Consiglio come "parlamentino regno di lottizzazioni e clientele, logiche di scambio e corporativismi" sia un luogo comune falso. È un problema di tutti, non solo di chi si trova oggi al Consiglio o riveste responsabilità associative, proprio perché *il Consiglio è nostro* ed una distruzione della sua credibilità ed autorevolezza menoma l'indipendenza e i diritti di ciascun magistrato.

11. I "GUASTI DELL'ANIMA" DELLA MAGISTRATURA ITALIANA

È davvero un problema di tutti, perché a ben vedere troppo spesso il Consiglio non fa che realizzare pulsioni profonde che, ancora o già, esistono all'interno della categoria. Sono "*i guasti dell'a-*

nima” come direbbe Cordero, che larga parte della magistratura si porta dentro e che a loro volta condizionano il suo organo di autogoverno. Sono le logiche *di protezione, corporative e microcorporative, localiste, dell’anzianità, della carriera* che tuttora sono orientano moltissimi magistrati. Logiche che portano a scandalizzarsi per la nomina di una persona validissima solo perché meno anziana e a non dir nulla quando il prescelto, magari notoriamente incapace, è più anziano. Logiche che fanno ritenere che il proprio ufficio, sede o settore sia sempre quello più in difficoltà, che meriterebbe attenzione ed aiuto a discapito di altri posti, uffici o settori dove notoriamente non si fa nulla. Logiche che inducono a confondere disinvoltamente le esigenze insuperabili della tutela dell’indipendenza con quelle assai meno nobili della propria comodità personale. Logiche che danno vita ad un’anomala carriera in cui vi è un percorso di incarichi, nomine, incarichi direttivi tutti visti non al servizio dell’amministrazione, ma dei propri obiettivi personali. Logiche che fanno invocare il superamento delle regole solo per sé, quale caso eccezionale e meritevole di una deroga. Si tratta di logiche che affondano nei guasti culturali provocati in questi ultimi anni, nel disprezzo della legalità, nell’arrivismo personale come parametro di valutazione di tutto, nella distruzione delle esigenze dell’Amministrazione. Sono logiche che dobbiamo contrastare non solo perché non danno futuro alcuno alla magistratura, ma perché sono parte di quel declino nazionale che siamo chiamati a contrastare nel settore in cui operiamo.

12. CAMBIARE RADICALMENTE PER DIFENDERE L’AUTOGOVERNO

Un vero e proprio *radicale cambiamento* si impone. Ma con la consapevolezza dei grandi risultati che negli anni grazie all’autogoverno e all’impegno di molti si sono avuti. Viviamo in un sistema, anzitutto, in cui la partecipazione è più che possibile. Ciascuno può direttamente sperimentare cariche associative, istituzionali, settoriali. Abbiamo creato un sistema in cui la *democrazia partecipata* è una realtà. Ogni magistrato può aspirare e provarsi nell’impegno associativo, nella formazione decentrata, nei Consigli giudiziari, nelle responsabilità informatiche a seconda delle disponibilità e

delle capacità. Abbiamo contemporaneamente impegnati oltre 150 eletti nei Consigli giudiziari, 100 nella formazione centrale e decentrata, 50 come referenti informatici, 150 nella Giunte locali dell'Anm (ovvero più del 5% di tutti i magistrati). Ed i limiti temporali dei vari incarichi impongono un forte ricambio, con ampie possibilità di valorizzazione e di sperimentazione. È una democrazia che può vivere e che può attingere alle capacità di tutti coloro che lo vogliono. Ed anche al Consiglio, specie guardando al passato, occorre riscontrare come negli anni significativi passi in avanti siano stati fatti. La direzione su cui il Consiglio si è mosso proficuamente è quella di dotarsi di regole che limitano la discrezionalità e che incanalano e rendono comuni le scelte. La formazione dei magistrati, centrale e decentrata, è un'invenzione del Consiglio per far fronte alle esigenze di una giurisdizione moderna e consapevole. La fine dello scandalo degli arbitrati e degli incarichi extragiudiziari, che potevano comportare compromissioni e arricchimenti (purtroppo ancora con eccezioni), è frutto di una battaglia senza soste che il Consiglio ha condotto in tutti gli anni '90. Lo stesso recupero quest'anno di una politica della mobilità, che è riuscita a far fronte alla totale novità della pressoché integrale copertura degli organici, dimostra che molto è possibile fare. Ma questo impone abbandonare una visione conservatrice e microcorporativa che, se seguita, rischia di portare la magistratura alla rovina. *L'attuale situazione della giustizia non è difendibile e solo con un progetto alternativo che sappia coniugare indipendenza, funzionalità ed innovazione potremo essere vincenti. Anche nell'autogoverno è così, perché l'attuale autogoverno non verrebbe difeso neppure dai magistrati.*

Occorre lanciare grandi progetti di cambiamento che possano incidere sulla funzionalità della giustizia e sulla vita professionale di tutti i magistrati.

Progetti che potranno essere realizzati non solo con un impegno al e del Consiglio Superiore, ma davvero di tutti.

A. Un progetto trasparenza su lavori, tempi e decisioni del Csm

Regole, decisioni e discussioni del Consiglio devono essere chiare e facilmente consultabili. Il sistema intranet ed internet di cui il Con-

siglio è dotato possono diventare un efficace strumento di comunicazione e di trasparenza, cui ciascuno può e potrà accedere per un'informazione completa e per l'esercizio del controllo democratico. D'altra parte i tempi delle pratiche, almeno a partire da alcune tipologie, debbono essere predeterminati almeno orientativamente. Il Consiglio deve darsi e dare ai Consigli giudiziari un timing orientativo come obiettivo di efficienza e come momento di trasparenza. Ciascuno deve conoscere il tempo ragionevole in cui può avere una risposta e le ragioni di un ritardo.

B. Un progetto sulla dirigenza degli uffici: formazione, valutazione, criteri di scelta e controllo di gestione per i dirigenti degli uffici

L'anzianità come criterio principe nelle nomine va abbandonata. Criterio centrale di nomina devono divenire attitudini e capacità gestionale. L'anzianità deve divenire criterio residuale. L'aumento di discrezionalità, che si ha in tal modo, va governato individuando indici di valutazione oggettivamente riscontrabili. In particolare chi ha già ricoperto incarichi di gestione deve essere valutato per i risultati acquisiti e per gli obiettivi proposti e raggiunti.

La nomina ad incarichi direttivi e semidirettivi va in larga parte sdrammatizzata, inserendola in un percorso del tutto separato da qualsiasi obiettivo di carriera, legandola ad una formazione specifica, sottoponendola ad un controllo di gestione sugli obiettivi e sui risultati, con possibilità di revoca (in attesa della temporaneità) in caso di inidoneità.

C. Un progetto per individuare ed agevolare percorsi professionali, onde coniugare mobilità, specializzazione e temporaneità

L'obiettivo è avere trasferimenti rapidi in cui venga valorizzata e data precedenza alle specializzazioni acquisite, a partire dalla grande divisione civile-penale, per arrivare alle grandi ripartizioni per materia (lavoro, fallimentare, societaria, famiglia e minori, esecuzione e sorveglianza) che spesso intersecano diverse funzioni. Occorre tende-

re alla valorizzazione delle specializzazioni forti e alla creazione di percorsi professionali volontari agevolati. Introduzione di termini di permanenza (non solo massimi, ma per le funzioni più specializzate, anche minimi) calibrati, ed eventualmente differenziati per le diverse posizioni ricoperte. La temporaneità è necessaria e positiva per evitare incrostazioni ed assuefazioni e per promuovere un positivo ricambio, ma non può divenire mobilità selvaggia con centinaia di magistrati costretti ogni anno a cambiare mestiere.

D. Un progetto sull'organizzazione degli uffici per dare effettività alle tabelle come progetto organizzativo condiviso

La semplificazione del sistema tabellare è un passo ineludibile per dare effettività al sistema e renderlo controllabile. Il problema che abbiamo oggi non è quello di dare mano libera ai dirigenti degli uffici, ma di adottare decisioni condivise, di consentire ai magistrati di interloquire, e di giungere a decisioni del Csm in tempi ristretti. Ciò comporta l'adozione, da un lato, di principi cornice e, dall'altro, la richiesta ad ogni ufficio di agire per obiettivi. Il controllo tabellare potrà in questo modo divenire un controllo di gestione, anche attento alla tutela del singolo: raggiungimento degli obiettivi, assegnazione dei magistrati alle sezioni e degli affari, carico del lavoro di ogni singolo devono divenire parametri semplici e rapidi di controllo in tempi ragionevoli.

Una nuova progettualità ed un nuovo rigore morale sono necessari. Davvero poche volte come oggi è vero che nonostante tutto il futuro della giurisdizione è nelle nostre mani.

settembre 2004

Claudio Castelli



I NUOVI “COMPITI” DEL CONSIGLIO E I PROBLEMI DI EFFICIENZA

L'esperienza dei molti anni di attività consiliare insegna che l'effettività dei principi di autonomia e indipendenza implica che il Consiglio non possa limitarsi a svolgere un pur ineliminabile ruolo di garanzia e debba in più assumere compiti di governo, per garantire, nella parte che istituzionalmente gli compete, qualità e tempestività della risposta giudiziaria.

Emblematici di questa evoluzione sono i cambiamenti introdotti nella circolare sulle tabelle. Accanto all'originaria funzione di strumento di attuazione della garanzia della precostituzione del giudice si è aggiunta quella di momento di elaborazione di progetti di organizzazione e funzionamento degli uffici giudiziari, di indicazione di obiettivi, di mezzi, di tempi e di verifica dei risultati raggiunti.

L'efficienza dell'organizzazione giudiziaria dipende quindi in buona parte dalla capacità del Csm di imprimere efficienza alla propria azione, assicurando tempestività della risposta e “qualità” delle decisioni.

Spesso così non avviene e le cause della crisi sono molte e di vario genere.

Tra le cause oggettive deve annoverarsi proprio un “vizio d'origine”. Un'organizzazione pensata e realizzata per esaminare “pratiche” di singoli magistrati, allo scopo di garantirne l'indipendenza esterna, piuttosto che per affrontare i problemi organizzativi e ordinamentali posti dai cambiamenti della domanda di giustizia e, soprattutto, dei rapporti tra la giurisdizione e le altre articolazioni della vita politica e istituzionali.

A questo deficit originario è legata l'individuazione delle articolazioni interne (le commissioni referenti e i relativi uffici di segreteria) per materia, invece che per omogeneità di problemi; il monopolio della fase decisoria da parte del plenum, anche rispetto a questioni di scarsissimo rilievo per le quali le decisioni potrebbero essere attribuite a collegi, egualmente rappresentativi ma più ristretti; la scarsa attenzione all'informatizzazione, partita tardi e male alla metà degli anni ottanta e che fati-

cosamente è andata evolvendo verso livelli accettabili; l'assenza di un patrimonio di risorse informative adeguato per prendere decisioni non burocratiche ma aderenti alle reali esigenze degli "utenti" e la mancanza di un rapporto, sul piano dell'informazione, tra il centro e la periferia; il mancato decollo del decentramento delle funzioni consiliari a legislazione invariata, peraltro legato anche alla mancanza di strutture personali e materiali dei Consigli giudiziari, che non hanno consentito a tali organi di far fronte all'enorme aumento di competenze.

In più va ricordato il difficile rapporto con il Ministro, che durante questa consiliatura si è costantemente atteggiato in modo conflittuale, creando ulteriori ostacoli all'efficace e sollecito svolgimento delle funzioni consiliari (v. ad esempio i casi Galizzi e Cordova, i problemi dei concorsi per uditori).

Ancora, non ha giovato all'efficienza del Csm la scelta del legislatore di diminuire il numero dei componenti.

La riduzione del numero dei componenti imponeva un ripensamento complessivo della struttura del Consiglio e dell'impiego delle risorse, anche informatiche, ma la brevità del tempo intercorso tra l'approvazione della nuova legge e il rinnovo di consiliatura lo ha impedito e quindi gli aggiustamenti sono stati solo marginali e forse neppure ben meditati.

Si pensi all'abolizione della commissione per i problemi posti all'amministrazione della giustizia dalla criminalità organizzata (commissione detta antimafia), che, facendo venir meno un momento unitario di imputazione della pluralità degli interventi consiliari, ha gravemente nuociuto all'interlocuzione del Consiglio con gli uffici e i magistrati più impegnati nel contrasto giudiziario alle diverse forme di criminalità organizzata, da ultimo, di quella terroristica, interna ed internazionale.

In questi giorni la commissione consiliare competente per i problemi organizzativi e regolamentari sta affrontando il tema, anche procedendo all'audizione dei magistrati con maggiore esperienza della problematica di cui si tratta, per verificare quali soluzioni organizzative siano possibili per colmare una lacuna che è sempre più evidente.

Vi è poi da segnalare la presenza di una componente laica di centro destra, in alcune sue componenti incline a contestare il ruolo del Consiglio. Così, da una lato è stata adottata la tattica della mancanza del numero legale, a volte attuata (parere sulla legge Cirami), altre volte solo minacciata, ma anche in tal caso idonea a provocare ritardi, lentezze e ricerche di estenuanti mediazioni; dall'altro lato non è stato dispiegato un

impegno sufficiente nei lavori delle commissioni, con conseguenti ritardi nella definizione di procedimenti.

Di pari gravità è poi l'affermarsi di logiche per così dire bipolari, che, prendendo a pretesto la necessità di riequilibrare la "vittoria elettorale" dell'alleanza MD/Movimento, tende a perpetuare, attraverso la formazione di rigidi blocchi (UPC, MI, laici di centro destra), l'egemonia nelle scelte che riguardano i singoli magistrati, specialmente nelle nomine dei dirigenti, mortificando l'articolazione del dibattito.

Questa esigenza di "controllare" la vita del Consiglio, di cui più volte si troverà traccia nelle pagine che seguono, ha reso quasi naturale la ricerca sistematica del tetto di 13 voti e la sintonia di comportamenti, certo favorita da una evidente vicinanza culturale, con le posizioni dei laici eletti secondo le indicazioni della Cdl; sintonia costante, che ha conosciuto pochissime eccezioni e soprattutto, se si eccettua la votazione iniziale per la nomina del Vice-Presidente, non ha avuto crisi nei momenti di maggiore rilievo della vita consiliare.

Ragionando di efficienza consiliare occorre fare i conti con il problema dei "tempi" di definizione delle pratiche e con la resistenza di alcuni componenti del Csm ad assumersi la responsabilità di una decisione impegnativa.

Sul punto si può ora osservare che se il tempo di definizione dei procedimenti non deve essere una variabile dipendente dalle necessità di mediazioni "politiche", ma dalle effettive esigenze di approfondimento e di trattazione, l'introduzione, graduale ma decisa, di tempi di definizione, se non di tutte quanto meno di alcune pratiche, non potrà che allontanare la "tentazione" dell'utilizzo distorto del tempo e migliorare la trasparenza dell'attività consiliare.

Accanto a momenti di vera e propria crisi di efficienza e, a volte, di qualità del "prodotto consiliare", frutto del prevalere della forza dei numeri piuttosto che di quella degli argomenti, vi sono anche situazioni che sono solo di potenziale pericolo per il funzionamento del Consiglio, che tuttavia è opportuno segnalare.

La prima è rappresentata da una diversa allocazione nel bilancio dello Stato dei fondi destinati al Csm: il Csm è stato eliminato dal ristretto gruppo degli organi costituzionali (Presidenza della Repubblica, Camere parlamentari, Corte costituzionale), il cui assegno annuale a carico del Ministero dell'Economia è iscritto esclusivamente nel relativo stato di previsione di spesa, ed è stato inserito nella più ampia platea degli enti

pubblici, le cui provviste finanziarie sono determinate dalla legge finanziaria, e che sono elencati in un'apposita tabella, la tabella C, allegata alla legge finanziaria.

Questo spostamento comporta il pericolo che attraverso la leva finanziaria possa essere ulteriormente reso difficile l'adempimento dei compiti.

Costituisce un risultato positivo di una lunga lotta del personale amministrativo, ma anche di alcune componenti consiliari, la creazione del ruolo autonomo del personale. Per tale via si è reciso il cordone ombelicale che legava la provvista del personale alla "disponibilità" del Ministero. Ma questa grande innovazione non è stata colta appieno dal Consiglio, che, guardando inizialmente con sospetto e sfavore il processo di crescita di consapevolezza del proprio ruolo, anche attraverso una reale sindacalizzazione, del personale, ha cercato di ostacolare tale crescita con atteggiamenti di sottovalutazione dei problemi, quando non di vera e propria chiusura, che hanno rischiato di innescare tensioni estremamente pericolose.

Il recupero di efficienza è un passaggio necessario specie oggi che i fronti di azione del Csm si moltiplicano, proiettando la magistratura italiana ed il suo sistema di autogoverno nella dimensione europea.

È nata la Rete europea per la formazione, di cui un magistrato italiano è segretario generale, che svolge una serie di iniziative alle quali non solo collaboriamo, ma spesso promuoviamo e realizziamo.

Non c'è settimana in cui non si è impegnati in contatti, scambi di esperienza, incontri di studio con rappresentanze delle magistrature straniere (solo per esemplificare da quella cinese, a quella ucraina, dall'afgana all'argentina) o con organismi sopranazionali (Corte penale internazionale, Corte di Strasburgo, Commissione europea).

Il 20 maggio 2004 è stata sottoscritta a Roma presso la sede del Consiglio Superiore della Magistratura la Carta istitutiva della Rete europea dei Consigli della giustizia, della quale fanno parte i Consigli di giustizia dei Paesi europei, alcuni come membri effettivi ed altri come osservatori. Le finalità sono di rendere effettivo lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia attraverso la buona comprensione delle caratteristiche dei sistemi giuridici e giudiziari degli Stati membri e degli strumenti di cooperazione, perché la collaborazione tra gli Stati dell'Unione è condizione essenziale per il mantenimento dell'indipendenza del giudiziario e per il rafforzamento dello stato di diritto. Obiettivi della Rete sono,

quindi, quelli di perseguire una migliore collaborazione sui seguenti punti: analisi delle strutture e delle competenze dei consigli di giustizia; scambio di esperienze sui tipi di organizzazioni e sul funzionamento dei diversi poteri giudiziari; studio dei temi relativi all'indipendenza nel potere giudiziario; formulazione di pareri e di proposte alle istituzioni europee e alle altre organizzazioni nazionali e internazionali sui temi di interesse. Luigi Berlinguer è stato eletto all'unanimità presidente e questo ha scatenato una campagna, all'interno e all'esterno del Csm, da parte di Giuseppe Di Federico. Due componenti italiani sono coordinatori del gruppo di lavoro sui regolamenti interni dei Consigli di giustizia e siamo presenti in tutti gli altri gruppi di lavoro.

Insomma è in atto un grande processo, di natura culturale, politica e istituzionale, al quale il Csm partecipa attivamente, anche se con strumenti organizzativi che appartengono più al bricolage che alla sfera di una seria organizzazione istituzionale. È necessario per il futuro che il Consiglio si doti di una struttura organizzativa dedicata a supportare l'impegno internazionale come da tempo hanno già fatto altri Consigli europei, come ad esempio quello spagnolo.

Ma alle insufficienze e carenze oggettive va aggiunto che la crisi di identità culturale ed ideologica di alcune correnti ha accentuato motivi e logiche di potere. Logiche di potere che sono la negazione del Consiglio e che accentuano deviazioni già esistenti nel corpo dei magistrati: la richiesta di protezione, di favori, la sfiducia verso l'organo.

I richiami corporativi hanno reso impossibile in questi anni perseguire una politica di radicale innovazione che sola poteva servire a elevare forti difese contro le pseudo riforme che oggi ci troviamo a contrastare. Auspicare interventi legislativi è troppe volte un alibi per giustificare le proprie inerzie e i propri microcorporativismi. Basti dire che in due campi cruciali per la magistratura, quali la nomina degli incarichi direttivi e semidirettivi e le valutazioni di professionalità, un radicale cambiamento è già in larga parte possibile come autoriforma, attuabile con circolari del Consiglio superiore. Se ciò non è stato fatto, o è stato fatto con grande parzialità, ciò è dovuto a chi con sguardo miope non ha capito che gli assetti costituzionali potevano essere tutelati solo con profonde innovazioni e senza confondere diritti sacrosanti con semplici comodità individuali.

Ora il passo va radicalmente cambiato, sperando che non sia troppo tardi.



INCOMPATIBILITÀ AMBIENTALE

1. UNO SPUNTO DI RIFLESSIONE DAL “CASO CORDOVA”

Un terreno di impegno particolarmente rilevante del Csm è stato quello dell’incompatibilità ambientale o funzionale, ai sensi dell’art. 2 legge guarentigie, tema centrale per le attribuzioni del Consiglio.

La precedente consiliatura non aveva trovato accordo sull’esito della procedura relativa al Procuratore di Napoli, *Agostino Cordova*. Lo stallo determinatosi faceva emergere non solo un disaccordo concernente il caso concreto, ma una più profonda diversità di visione circa le finalità della procedura e conseguente approccio metodologico.

Si stentava, cioè, a riconoscere nel trasferimento di ufficio ex art. 2 legge guarentigie non uno strumento punitivo, ma una procedura amministrativa garantita, finalizzata a rimuovere una situazione di concreta lesione dei valori della giurisdizione.

Questa incomprendione portò anche alla sostanziale accettazione da parte della maggioranza della Commissione, fortemente contrastata da MD e dal Movimento, della logica della ricerca di responsabilità “concorrenti”, seguendosi così le innumerevoli segnalazioni di “anomalie” da parte di Cordova di magistrati del suo ufficio, con conseguenti aperture di pratiche nei confronti di un gran numero di magistrati degli uffici napoletani, poi chiuse con archiviazione, ma a seguito di lunghe discussioni.

Occorre anche riconoscere che si aggiunsero esigenze di tutela dell’“appartenenza”, cosicché tali deteriori aspetti finirono per emergere persino nel settore di attività del Csm che richiederebbe il maggior impegno per assicurare procedure e decisioni imparziali.

Un primo significativo segnale di correzione di rotta venne dalla decisione di estendere le contestazioni al dr. Cordova – originariamente limitate alla lesione del prestigio causato dalle dichiarazioni in Antimafia –

anche agli aspetti relativi alla gestione dell'ufficio e ai rapporti con i magistrati ad esso appartenenti.

Un lungo lavoro preparatorio e una complessa attività istruttoria nella procedura assegnata al cons. Salvi infine portarono, prima alla decisione unanime di estensione della contestazione e poi alla decisione, anch'essa unanime, di trasferire di ufficio il dr. Cordova, per incompatibilità ambientale e funzionale. Il TAR ha infine riconosciuto l'incompatibilità ambientale, escludendo quella funzionale.

La vicenda è nota e si rinvia, quindi, al voluminoso provvedimento del Csm che ha deliberato il trasferimento.

Qui sono però necessarie alcune considerazioni generali, che da quella vicenda possono essere tratte:

- a) innanzitutto la stessa ampiezza della motivazione e la sua struttura, assai vicina a quella della sentenza, comportano la necessità di riflettere seriamente sulla giurisdizionalizzazione di un'attività che, benché garantita, è e deve rimanere di carattere amministrativo. Vi è dunque qui un punto di sofferenza dell'elaborazione del Csm (e della giurisprudenza amministrativa che ne è in larga parte origine) in materia di art. 2 legge guarentigie. Le giuste esigenze di garanzia, in passato sollecitate con forza innanzitutto da MD, devono dunque essere bilanciate con maggior cura con quelle di funzionalità degli uffici;
- b) il Csm si è rivelato privo di efficaci strumenti di reazione rispetto all'interferenza da parte del Ministro, operata attraverso la proroga nell'ufficio del dr. Cordova, nonostante la valutazione di incompatibilità con le funzioni di Procuratore capo a Napoli. È dunque indilazionabile provvedere a disciplinare l'attività esecutiva dei provvedimenti del Csm in maniera conforme a Costituzione;
- c) la delibera pone punti fermi circa la gestione di un ufficio e dunque delinea – per contrasto – le caratteristiche del buon dirigente, in particolare nel delicato ambito dei rapporti con i magistrati dell'ufficio e del rispetto delle diversità dei ruoli. La vicenda offre perciò ragioni di riflessione circa la temporaneità negli uffici direttivi, la cui previsione avrebbe forse consentito di risolvere anticipatamente e in maniera non traumatica la difficile situazione.

2. IL LAVORO DELLA PRIMA COMMISSIONE.

La prima Commissione ha operato per rimuovere, anche prima e indipendentemente dagli esiti dei procedimenti penali o disciplinari, situazioni che potevano gravemente incidere sull'immagine di correttezza e sul prestigio della giurisdizione.

A differenza del passato, la Commissione è giunta in molti casi ad aprire e definire con il trasferimento dei magistrati coinvolti delicate situazioni, prima ancora che giungesse la richiesta del Ministro o la proposta di sospensione da parte del PG in sede disciplinare.

La determinazione con cui la Commissione ha affrontato queste situazioni (ed in particolare i tempi rapidi) ha portato al risultato della definizione di tutte queste procedure attraverso il trasferimento volontario del magistrato, con una sola eccezione.

Questa impostazione fu avviata già nel primo anno di consiliatura, quando vi furono quattro trasferimenti d'ufficio deliberati a fronte di cinque trasferimenti volontari dopo l'apertura della procedura; nel secondo anno in ben 15 casi il trasferimento o le dimissioni hanno anticipato la deliberazione del plenum, mentre in un solo caso si è dovuti giungere fino al provvedimento autoritativo.

Le condizioni che hanno consentito questo risultato sono la ricerca del più ampio consenso nella Commissione (ciò che presuppone – oltre all'abbandono della logica di appartenenza – anche l'individuazione di situazioni di fatto difficilmente controvertibili), la tempestività e la determinazione.

Va tuttavia rilevato che lo strumento dell'art. 2 legge guarentigie, almeno nell'attuale strutturazione anche procedimentale, non appare sempre in grado di rispondere con la necessaria chiarezza e tempestività alle esigenze di tutela della giurisdizione. Troppo spesso l'intervento del Csm giunge non a prevenire la potenziale lesione, ma a porvi rimedio.

Ciò deriva certamente in gran parte da insopprimibili esigenze di garanzia, visto che si viene a incidere sulla fondamentale tutela costituzionale dell'indipendenza, costituita dalla inamovibilità del magistrato.

È indubbio poi che il contributo fornito dai dirigenti degli Uffici è spesso carente e intempestivo, riproponendosi in questo settore il più generale tema del ruolo del dirigente.

Vi sono, tuttavia, anche aspetti che riguardano l'interferenza delle procedure disciplinari e penali su quella ex art. 2 legge guarentigie.

Anche sotto questo profilo, essenziale si è dimostrato lo sforzo della prima Commissione di differenziare, già sotto il profilo delle contestazioni, le diverse procedure.

Così, la prima Commissione è potuta intervenire su alcune situazioni di potenziale pregiudizio per il prestigio della giurisdizione e per la funzionalità degli uffici, prima ancora che fossero definite le procedure penali e disciplinari e in maniera del tutto indipendente da queste.

Di particolare rilevanza è stata, ad esempio, la procedura che ha riguardato il dr. Puliga, Giudice Fallimentare di Firenze, rispetto al quale la Commissione ha individuato profili di incompatibilità indipendenti dall'esito del procedimento penale e che hanno portato al trasferimento di ufficio.

La Commissione ha aperto la procedura di trasferimento di ufficio del Procuratore della Repubblica di Parma, dr. Panebianco, non appena emersero connessioni tra il procedimento penale che lo vedeva indagato e soggetti implicati nella vicenda Parmalat: rispetto ai tempi di emersione di quest'aspetto (unico di vero rilievo ai fini dell'incompatibilità) il Consiglio si è mosso con rapidità, definendo la procedura nello spazio di poche settimane dall'inizio, con le dimissioni del Procuratore e poco dopo con l'applicazione del S. Procuratore generale Vito Zincani quale capo dell'Ufficio.

Anche per quanto riguarda il dr. Lamberti, giudice per le indagini preliminari di Livorno, sottoposto a indagini per gravi fatti, l'apertura della procedura di trasferimento di ufficio ha preceduto quella disciplinare.

In pari modo la prima Commissione ha potuto operare in riferimento alle gravi vicende di Foggia, dove l'apertura della procedura di trasferimento di ufficio delle dr.sse Anna Rosa Capuozzo e Libera Maria Rinaldi è avvenuta pochi giorni dopo la comunicazione delle informazioni relative a possibili violazioni di norme deontologiche e penali nei contatti con persone legate alla criminalità organizzata e ha preceduto il procedimento disciplinare, nonché per la posizione del Presidente aggiunto GIP di Foggia, dr. Piero Sabatelli, così contribuendo a riportare serenità nei rapporti tra quest'ultimo ufficio e quello del pubblico ministero.

In alcuni casi la prima Commissione ha ricevuto segnalazioni di situazioni di potenziale incompatibilità da parte del Ministro, a seguito dell'attività ispettiva o d'inchiesta dell'Ispettorato.

Di particolare rilievo è stata la segnalazione concernente il Tribunale Fallimentare di Roma.

Va detto che la fase iniziale della procedura è stata caratterizzata dalla diffusione sulla stampa degli esiti dell'inchiesta e delle richieste del Ministro, prima ancora che esse fossero inviate al Csm.

Non solo, ma la richiesta – in seguito pervenuta – non era accompagnata dagli atti d'inchiesta, pervenuti solo a seguito di sollecitazione della Commissione; analogo iter si è avuto in seguito in altra vicenda, relativa al Presidente del Tribunale di Parma e quindi di particolare rilievo, non fosse altro per la competenza territoriale dell'ufficio sul caso Parmalat, che ha comportato inutili ritardi nell'apertura della procedura ex art. 2 legge guarentigie.

L'uso delle informazioni sulla stampa e il disinteresse per l'effettività della procedura sono indicativi di seri problemi nei rapporti tra Ispettorato e Ministro e della necessità che il Csm sia sempre pronto ad impedire il possibile uso strumentale dei poteri di inchiesta o ispettivi.

Particolare attenzione la Commissione ha dunque prestato agli aspetti procedurali dell'inchiesta sul Tribunale fallimentare di Roma, giacché è essenziale che il rispetto delle garanzie e dei diritti dei magistrati sottoposti al potere ispettivo abbia luogo sin dalla prima fase procedimentale, così come peraltro imposto dalle circolari in materia del Csm.

All'esito di un'intensa attività di accertamento preliminare, ha deliberato l'apertura della procedura nei confronti di quattro magistrati (i due Presidenti della Sezione e i magistrati Vitalone e Baccarini), contestando essenzialmente una gestione della Sezione e dei rapporti con i collaboratori, tale da potere incidere sull'immagine di imparzialità e di trasparenza che deve presiedere all'esercizio di così importanti funzioni giurisdizionali.

A seguito delle dimissioni dei Presidenti di Sezione la procedura ora prosegue nei confronti dei due magistrati, cosicché è doveroso il riserbo sul suo contenuto, rispetto al quale va solo rilevato che impegno prioritario della Commissione è quello della verifica della fondatezza in fatto dei rilievi critici a fondamento delle contestazioni.

Si può dunque affermare, a conclusione della prima fase di esame della vicenda da parte della Commissione, che si è cercato di unire la tutela delle garanzie dei magistrati, poste a presidio anche di valori che trascendono il singolo, con il rigore nell'accertamento e con tempi di trattazione compatibili con la complessità della vicenda, anche attraverso l'utilizzo dell'Ispettorato come struttura servente del Csm.

A quest'ultimo proposito, va innanzitutto evidenziato che è indispensabile che l'Ispettorato raccolga gli elementi di valutazione ai fini disci-

plinari e della procedura ex art. 2 L.G. non solo con il rispetto delle garanzie innanzi menzionate, ma anche con particolare attenzione alla verifica in fatto delle circostanze offerte come base della proposta conclusiva dell'attività ispettiva. Da questo punto di vista, il contraddittorio anticipato (salve le esigenze di riservatezza necessarie per il corretto adempimento del ruolo ispettivo) è finalizzato anche alla completezza e corrispondenza a realtà degli accertamenti.

Più in generale, la Commissione ha inteso anche riaffermare che l'Ispettorato non dipende esclusivamente dal Ministro della Giustizia, giacché il Csm può avvalersi dell'Ispettorato ai fini dell'attività di accertamento, anche e specificamente in quelle finalizzate alle competenze della prima Commissione.

Per questa ragione la Commissione ha ripreso ad affidare incarichi all'Ispettorato, riaffermando così – nei fatti – la dipendenza funzionale e ponendo di conseguenza il tema della qualificabilità dell'Ispettorato come ufficio di diretta collaborazione del Ministro (come definito dai regolamenti ministeriali) e comunque delle regole che devono essere imposte per assicurare l'imparzialità dell'Ispettorato nelle attività d'inchiesta ed ispettive, dal reclutamento all'assegnazione dei fascicoli. Questo è dunque un importante obiettivo, da perseguirsi tanto sotto il profilo normativo, quanto sotto quello dei rapporti di leale collaborazione tra Csm e Ministero.

3. IL RAPPORTO CON I TITOLARI DELL'AZIONE DISCIPLINARE.

Non sempre sono apparsi riconoscibili i criteri in base ai quali situazioni analoghe hanno avuto esiti differenti; ad esempio, in alcuni casi la pendenza del procedimento penale (pur in assenza di misure cautelari e prima ancora dell'esercizio dell'azione) non ha impedito la richiesta di misure disciplinari cautelari, che in casi analoghi sotto il profilo procedurale, ed apparentemente anche più gravi, non sono stati invece azionati, sul presupposto della pregiudizialità dell'accertamento penale.

Il fatto che l'azione disciplinare sia discrezionale non implica certo che essa sia sottratta ai principi di imparzialità, correttezza e buon andamento, che devono contraddistinguere tutta l'azione amministrativa e che sono tanto più rilevanti per un'attività di carattere giurisdizionale, qual è quella della disciplina dei magistrati.

Ciò implica uno sforzo particolare, tanto del Procuratore generale nell'organizzazione del suo Ufficio, quanto del Csm nell'impostazione

dei criteri generali di organizzazione della Procura, per individuare criteri obbiettivi e predeterminati di assegnazione degli affari e di decisione circa l'esercizio dell'azione.

La sottovalutazione di questo tema non implica certo che vi siano state scorrettezze o violazioni di quei criteri nella concreta gestione delle pratiche disciplinari. Al contrario, si tratta di fornire un quadro chiaro e trasparente, che incanali l'esercizio del potere entro i limiti della discrezionalità amministrativa e che lo renda di conseguenza controllabile.

4. LA TUTELA DELLA GIURISDIZIONE E DEI MAGISTRATI.

- a) La difesa dell'indipendenza della magistratura ha dovuto fare i conti – nel primo biennio di attività del Consiglio insediato nel luglio 2002 – con la “lunga serie di atti di rivalsa contro i magistrati” (L. Ferrajoli, *Giustizia*, in F. Tuccari – a cura di – *Il Governo Berlusconi, Le parole, i fatti, i rischi*, Laterza, 2002, 83) che ha caratterizzato l'azione politica del governo Berlusconi e della sua maggioranza, proiettando la non certo inedita volontà di delegittimazione della magistratura in una dimensione nuova. In questa prospettiva, l'attacco alla magistratura e, in particolare, le vere e proprie campagne di denigrazione che hanno accompagnato pronunce giurisdizionali *sgradite* hanno rappresentato – e continuano a rappresentare – un tassello della “nuova dimensione della questione morale”, che “consiste nel produrre atti di diritto pubblico *sibi et suis*, e non più nel vendere la produzione di atti di diritto pubblico in cambio di favori *sibi et suis*” (M. Dogliani, *La nuova dimensione della questione morale*, in L. Pepino – a cura di – *Attacco ai diritti, Giustizia, lavoro cittadinanza sotto il Governo Berlusconi*, Laterza, 2003, 150).

Di fronte alla novità – e alla forza – degli attacchi mossi alla magistratura nel suo complesso e, di volta in volta, a singoli magistrati o a determinati organi giurisdizionali, lo strumento elaborato dall'organo di autogoverno per reagire alle campagne di delegittimazione – ossia la c.d. *pratica a tutela* – ha mostrato indubbiamente, nella sua concreta utilizzazione, segni di *sofferenza*.

Ne è testimonianza il primo intervento del Consiglio su una vicenda di grande rilievo: gli attacchi furibondi rivolti alla Corte di cassazione dopo che le Sezioni unite avevano respinto l'istanza di rimessione del

processo Imi-Sir/Sme. La risoluzione approvata dal Consiglio il 6 febbraio 2003 presentava due profili, per così dire, di *debolezza*.

Da una parte, le pur significative affermazioni di principio contenute dalla delibera [“L’essenza e il valore della democrazia costituzionale riposano nella sovranità popolare, che è esercitata nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione. Lo Stato di diritto prevede la separazione dei poteri, nell’ambito della quale le istituzioni di garanzia – e tra queste la magistratura – traggono dalla Costituzione autonoma legittimazione (...). Le pronunce degli organi giudiziari di ogni ordine e grado possono essere liberamente criticate. L’esercizio di tale diritto di critica non deve tradursi tuttavia in prese di posizioni tali da delegittimare l’attività giudiziaria”] non erano accompagnate da alcun riferimento alla specifica vicenda che aveva reso necessaria la risoluzione, così che veniva ad essere fortemente *sfumato* il carattere *a tutela* dell’intervento.

D’altra parte, il testo conteneva alcuni passaggi potenzialmente idonei ad essere letti come *aperture* alle polemiche strumentalmente agitate contro la *politicizzazione* della magistratura: si pensi, in particolare, al riferimento ai “deprecabili fenomeni di collateralismo politico” (sia pure delineati in forma *soft*: “non è pensabile che possano prendere corpo...”).

Più netta ed univocamente riconducibile al modello dell’intervento a tutela è stata la delibera adottata su proposta della prima Commissione il 18 giugno 2003. La motivazione della delibera ricostruisce, ovviamente in sintesi, le vicende che imponevano l’intervento del Consiglio (le reazioni alla sentenza del Tribunale di Milano sul processo Imi-Sir/Lodo Mondatori, alla sentenza della Corte di appello di Palermo nel processo Andreotti) e – ribadito il consolidato *discrimen* tra critiche, sempre legittime, all’operato dei magistrati e attacchi denigratori, idonei, in assenza di un adeguato intervento dell’organo di autogoverno, ad intaccare la credibilità della funzione giurisdizionale – giungeva ad una chiara e ferma conclusione: “l’assunto che i magistrati, a diverso titolo impegnati come componenti di collegi o come pubblici ministeri nei processi di cui sopra, abbiano perseguito finalità diverse da quelle di giustizia è assolutamente infondato”.

Il significato politico-istituzionale della delibera del 18 giugno 2003 andava tuttavia oltre l’ambito del – pur importante – intervento a di-

fesa dell'indipendenza dei magistrati oggetto di attacchi denigratori, come emerge dal comunicato stilato dai consiglieri di Magistratura democratica:

“A larghissima maggioranza (17 voti a favore, l’astensione del primo presidente Marvulli, motivata con la pendenza di procedimenti dei quali la cassazione potrebbe conoscere, e di Rognoni e il voto contrario di quattro laici della Cdl, essendo Di Federico assente) è stata approvata oggi la proposta di intervento a tutela dei magistrati di Torino, Milano e Palermo (...). Nei giorni precedenti si era profilata l’ipotesi della mancanza di numero legale, perché i laici della Cdl avevano detto o fatto intendere di non voler trattare la pratica, approfittando anche dell’annunciata assenza di Rognoni e Schietroma, impediti per ragioni personali. Di fronte a questa evenienza il vicepresidente Rognoni ha procrastinato il proprio impegno ed è venuto a presiedere il plenum. In apertura di seduta, alla quale erano presenti tutti i laici della Cdl. Di Federico ha riproposto la tesi dell’illegittimità della deliberazione che si sarebbe andata ad adottare, tesi avanzata da Cossiga nel 1985 e dallo stesso riproposta in questi giorni con una lettera al Presidente della Repubblica. Dopo gli interventi di Berlinguer, Salmé, Aghina, Lo Voi e De Nunzio la questione preclusiva di Di Federico è stata messa ai voti e bocciata con 18 voti a favore, cinque contrari (i laici della Cdl) e un astenuto (Rognoni). Nella discussione di merito sono intervenuti tutti i componenti.

Dobbiamo registrare con viva soddisfazione l’esito del dibattito, non solo perché è stata ribadita la legittimità costituzionale dell’istituto della pratiche a tutela, confermata da una prassi quasi trentennale e il consenso di quattro presidenti della repubblica (Leone, Pertini, Scalfaro e Ciampi), ma anche perché con l’approvazione del documento il Consiglio ha contribuito a restituire onorabilità a magistrati ingiustamente offesi e, al tempo stesso, ci auguriamo, anche a ridare fiducia ai cittadini nella giurisdizione”.

- b) Alle vicende collegate ai *processi milanesi* fece riferimento anche la delibera adottata dal Consiglio il 24 luglio 2003 nella pratica di sesta Commissione relativa all’inchiesta disposta dal Ministro della giustizia sul procedimento della Procura di Milano dal quale erano stati via via stralciati i diversi procedimenti Imi-Sir, Lodo Mondadori, ecc. La pratica era stata aperta a seguito di una nota con la quale i Procurato-

ri aggiunti di Milano sollecitavano un intervento consiliare a garanzia dell'indipendenza e dell'autorevolezza dell'Ufficio: con la delibera il Consiglio offrì, per un verso, una decisa riaffermazione dei limiti al dispiegamento dei poteri ispettivi posti a presidio dell'indipendenza della funzione giudiziaria e, per altro verso, il riconoscimento che l'operato dei magistrati della Procura milanese era stato in linea con il canone della "leale collaborazione" con l'ispettorato. Non una delibera *a tutela* in senso stretto, dunque, ma sicuramente una delibera che ha saputo – nella specifica, delicatissima vicenda – assicurare ai magistrati milanesi, ma non solo ad essi, la garanzia rappresentata da una chiara definizione della sfera di incidenza dei poteri ministeriali, a salvaguardia da possibili illegittime interferenze sulla giurisdizione.

- c) Lo strumento della *delibera a tutela* è stato utilizzato anche oltre i casi riguardanti attacchi subiti da magistrati impegnati in procedimenti nei confronti di esponenti politici: le vicende che hanno imposto l'intervento del Consiglio a difesa di magistrati oggetto di attacchi delegittimanti e della stessa autorevolezza della funzione giudiziaria hanno presentato gradi di *notorietà* diversi, ora circoscritta a livello locale, ora di rilievo sicuramente nazionale.

È quest'ultimo il caso delle molteplici vicende che hanno visto al centro di polemiche molto aspre i magistrati napoletani impegnati in diversi procedimenti collegati al *Global Forum* del marzo del 2001: a tali vicende si riferirono due delibere *a tutela* adottate dal Consiglio, sempre su proposta della prima Commissione (relatore, in entrambi casi, il presidente della commissione Salvi), il 12 maggio 2003.

La prima delibera riguardò l'operato dei magistrati dell'ufficio GIP di Napoli *accusati* di aver diffuso tra i colleghi una *circolare* (questa la definizione offerta anche da organi di stampa nazionali) contenente la segnalazione di alcune anomalie rilevate nell'operato di organi di polizia giudiziaria con riferimento ad informative contenenti richieste di intercettazioni telefoniche. La delibera del Consiglio ricostruì la vicenda ed espresse, nel merito, una netta valutazione: "ribadito (...) il riconoscimento della piena correttezza dell'operato dei magistrati dell'ufficio gip del Tribunale di Napoli finalizzato ad assicurare effettività all'esercizio della funzione giurisdizionale, il Consiglio rileva come alcuni riferimenti dal carattere obiettivamente denigratorio contenuti negli articoli di stampa e nelle dichiarazioni di esponenti

politici sopra richiamati (...) risultano destituiti di qualsiasi fondamento e lesivi della dignità personale e professionale dei singoli magistrati, nonché del prestigio e dell'autorevolezza dell'ufficio al quale appartengono”.

Ad analoghe conclusioni giunte anche la seconda delibera, concernente gli attacchi subiti dai magistrati della Procura e dell'ufficio GIP di Napoli titolari del procedimento relativo ai fatti del marzo 2001 nell'ambito del quale erano stati sottoposti a custodia cautelare alcune esponenti di polizia. La delibera del Consiglio, per un verso, evidenziò la pertinenza dei provvedimenti dei magistrati alla sfera delle determinazioni giudiziarie e, per altro verso, riaffermò, a proposito della specifica vicenda, l'orientamento del Consiglio nei suoi interventi *a tutela*: “I principi qui richiamati devono essere ribaditi con riferimento alle dichiarazioni di esponenti politici ed istituzionali con le quali le determinazioni dei magistrati napoletani sono state descritte come espressione di complotti o pregiudizi politici: tali dichiarazioni – risultando estranee alla sfera della critica, anche severa, dell'operato dei magistrati – risultano ingiustificatamente lesive della dignità delle funzioni svolte dai magistrati”.

Il rilievo delle questioni della giustizia nel complesso dell'azione politica della maggioranza di governo e, in particolare, la loro centralità nel “tentativo di mutare in senso plebiscitario il nostro sistema politico, affermando l'indifferenza e la superiorità al diritto del nuovo potere, solo perché espressione della volontà della maggioranza” (L. Ferrajoli, *Giustizia*, cit., 87) ha proiettato l'impegno del Consiglio superiore nella difesa dell'indipendenza della magistratura anche su un versante ulteriore rispetto agli interventi *a tutela*: quello più strettamente connesso all'ordinamento giudiziario.

In questa dimensione, è stata sicuramente significativa la delibera adottata dal Consiglio su proposta della sesta Commissione il 19 febbraio 2004: rispondendo ad una molteplicità di quesiti relativi ai rapporti tra Procuratore della Repubblica e magistrati addetti all'ufficio di Procura, il Consiglio ha ribadito con forza i principi e le linee-guida intorno ai quali è stata *costruita* – e difesa – la sfera di autonomia del sostituto rispetto al dirigente. La delibera (pubblicata su *Il Foro Italiano*, 2004, III, 241 e ss., a testimonianza dell'interesse che ha suscitato) ha assunto un particolare significato politico-istituzionale in

quanto – di fronte all'impostazione di fondo della *controriforma* dell'ordinamento giudiziario, tesa a mortificare il ruolo e l'autonomia del sostituto in vista di una iper-gerarchizzazione dell'ufficio di Procura – ha riaffermato la validità di un modello che, al contrario, valorizza, nell'ambito delle diverse responsabilità, le funzioni di ciascun magistrato.

Ma il terreno privilegiato dell'azione del Consiglio sui temi ordinali è stato rappresentato dai pareri resi al Ministro della giustizia ai sensi dell'art. 10, cpv. l. 195/1958: nel primo biennio di attività del Consiglio insediatosi nel luglio 2002, ci sono state, su questo terreno, luci e qualche ombra.

Partendo da queste ultime, un risultato sicuramente negativo è stato rappresentato dal parere reso dal Consiglio sul d.d.l. governativo relativo ad Eurojust. Il travaglio che aveva già caratterizzato la nomina del rappresentante italiano (vd. il notiziario di Magistratura democratica n. 28 – *Consiglio superiore della magistratura 2001 – 2002*, p. 35), si è riproposto anche nella stesura del parere, conclusasi con la presentazione, da parte della sesta Commissione, di ben tre testi: il primo: relatore Fici, votato anche da Salmè; il secondo: relatore De Nunzio; il terzo: relatore Lo Voi; astenuto Berlinguer. In plenum è prevalsa la proposta De Nunzio. MD ha votato la proposta Fici, rimasta soccombente. Si è trattato, complessivamente, di un risultato molto preoccupante, perché, indipendentemente dal merito delle singole proposte (peraltro caratterizzate da approcci al tema e da affermazioni di principio anche molto distanti tra loro), il Consiglio non è stato in grado di elaborare una *visione* comune su un istituto fondamentale che riguarda il ruolo della giurisdizione e l'indipendenza della magistratura nella prospettiva europea.

Risultati diversi sono stati raggiunti con riferimento ai pareri resi sulla *controriforma* dell'ordinamento giudiziario: al parere del precedente Consiglio, si sono aggiunti i due approvati, entrambi con il voto contrario dei soli consiglieri laici del centro - destra, nell'attuale consiliatura: il primo, sul cd. *maxi-emendamento*, fu particolarmente articolato e approfondito, mentre il secondo, relativo al testo approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati, potendo far riferimento alle due precedenti elaborazioni, è stato *calibrato* sulle innovazioni introdotte e, soprattutto, sull'esigenza di sottolineare i

molteplici profili di incostituzionalità della normativa ma anche gli aspetti di assoluta *indifferenza* del disegno di legge rispetto alle esigenze di funzionalità del sistema giustizia. Il parere, come è noto, non solo è risultato consonante con le valutazioni dei più autorevoli giuristi (per citarne solo alcuni: Leopoldo Elia, Mario Dogliani, Carlo Federico Grosso, Paolo Ferrua, Alessandro Pace, Gaetano Silvestri, Alessandro Pizzorusso, Sergio Chiarloni) espresse nell'appello ai senatori, ma è stato ripreso anche in commenti dei collaboratori dei maggiori quotidiani italiani (Grevi sul «Corriere» e, soprattutto, Andrea Manzella su «Repubblica») ed è stato al centro del dibattito politico - mediatico.

Il Governo ha imposto la fiducia su una “riforma” contro la magistratura che altera profondamente il principio di uguaglianza di fronte alla legge e colpisce diritti fondamentali dei cittadini.

Alle urgenze da tempo sul tappeto, volte a garantire la ragionevole durata dei processi e l'imparziale esercizio del controllo di legalità nei confronti di tutti, si risponde non già assicurando al sistema giudiziario i mezzi necessari al suo funzionamento ed al Consiglio superiore della magistratura gli strumenti indispensabili per svolgere meglio i propri compiti istituzionali, quanto invece:

- sottraendo al Consiglio, in contrasto con l'art. 105 della Costituzione, importanti attribuzioni in tema di formazione professionale e di organizzazione degli uffici giudiziari, e rendendo possibile l'ingerenza del Ministro nelle funzioni ad esso riservate;
- spostando verso la Corte di cassazione le funzioni di “governo” della magistratura;
- modificando la composizione degli organi consultivi coinvolti nei compiti di amministrazione della giurisdizione, in modo da alterare le caratteristiche costituzionali dell'autogoverno della magistratura e le condizioni del suo funzionamento;
- riaprendo la strada – in contrasto, tra l'altro, con gli artt. 107 e 112 della Costituzione – a controlli gerarchici ed a interferenze sull'esercizio dell'azione penale;
- reintroducendo il metodo dei concorsi interni vigente nell'assetto precostituzionale e già allora fortemente criticato perché aveva dato vita ad un sistema di cooptazione idoneo a garantire docilità e confor-

mismo giurisprudenziale, ma controproducente rispetto all'efficienza del servizio ed incapace di assicurare la selezione meritocratica delle carriere;

- proponendo un intricato sistema di illeciti disciplinari che, per l'ambigua formulazione delle fattispecie, può favorire indebite pressioni e condizionamenti sull'attività di interpretazione ed applicazione della legge;
- consentendo, attraverso i poteri disciplinari attribuiti al Ministro, la violazione del segreto investigativo.

Contro ogni ragionevolezza, viene proposto in nome dell'efficienza una "riforma" che non risolve nessuno dei problemi da cui è afflitta la giustizia.

La burocratizzazione della magistratura – sotto il profilo organizzativo e del ridimensionamento del principio dell'esclusiva soggezione alla legge (art. 101, II co. Cost.) – non riguarda soltanto l'ordine giudiziario, ma attiene direttamente ai caratteri costitutivi dello Stato di diritto, in particolare nella sua versione di Stato costituzionale, e della democrazia liberale. Ciò che sta accadendo riguarda tutti i cittadini, nel cui interesse primario la Costituzione ha voluto che i magistrati fossero autonomi e indipendenti.

IV.

MOBILITÀ

La situazione degli organici è radicalmente cambiata negli ultimi anni senza che vi sia stata la capacità di ricalibrare la politica del personale. La consolidata politica consiliare sulla mobilità e le stesse circolari muovono dalla premessa, non sempre dichiarata, di dover gestire nel modo più trasparente e corretto una cronica carenza degli organici (che nell'ultimo decennio aveva oscillato tra l'8 ed il 14%) e l'esigenza di regolare una mobilità estremamente accentuata per la stessa forbice tra organici e presenze concrete.

A partire dagli anni 2000 la situazione di tendenziale pieno organico ha portato a scelte aspramente contestate, quali l'assegnazione delle sedi agli uditori nel 2001 - 2002 - 2003 e la riduzione ad un solo bando di concorso l'anno nel 2001 e 2002.

Il Consiglio si è trovato ad affrontare una situazione nuova e non prevista: per la prima volta nella storia della magistratura del dopoguerra si realizza la condizione di pieno organico. La copertura dell'organico è un obiettivo positivo, da sempre perseguito dalla magistratura associata. Esso è infatti indispensabile per garantire un buon funzionamento della giurisdizione, soprattutto nelle regioni meridionali.

Tuttavia, la totale assenza di una politica di gestione delle risorse da parte del Ministro (basti pensare alla mancata revisione delle circoscrizioni giudiziarie e alle lentezze nella individuazione della localizzazione degli aumenti di organico) non ha consentito di assorbire senza traumi il radicale cambio di situazione.

Pur con difficoltà e momenti critici in particolare nel primo anno, in questo periodo di Consiliatura 2002 - 2006 vi è stato un grande impegno per favorire la mobilità possibile.

Alcuni dati possono meglio illustrare questo impegno:

a) nei due anni sono state bandite 8 pubblicazioni per un totale di

727 posti, che unitamente ai 208 che erano ancora da definire alla data di incardinamento del nuovo Consiglio, portano a 935 i posti pubblicati ed esaminati. È stata poi curata la prima attuazione del disposto di cui all'art. 5 della legge 133/98 che prevede la precedenza assoluta al trasferimento per i magistrati che hanno maturato un quinquennio di permanenza in una sede individuata quale disagiata perché contrassegnata, in passato, da un alto tasso di avvicendamento. Nel complessivo ambito di tutte queste procedure concorsuali sono stati trasferiti 823 magistrati;

- b)** oltre a queste pubblicazioni sono stati banditi, tra il maggio 2003 e il luglio 2004, con quattro separati bandi, circa 160 posti per incarichi semidirettivi, di cui circa la metà sono stati definiti con assegnazione del posto;
- c)** 76 magistrati sono stati trasferiti con procedura extra ordinem (in particolare per ragioni di salute o situazioni di handicap proprie o di familiari, ovvero in prevenzione) e 91 sono stati collocati fuori ruolo, mentre in 46 casi è stato disposto il richiamo in servizio.

Complessivamente, pertanto, esclusi gli incarichi direttivi (rispetto ai quali vi è stato un forte rallentamento a causa dell'innalzamento del limite di età per la cessazione dal servizio), la mobilità, nel corso del presente biennio, ha riguardato direttamente più di 1.000 magistrati, pari a circa un decimo del personale di magistratura.

Nel marzo del 2003, in particolare, il contingente di posti vacanti di primo grado ammontava a complessive 516 unità e, a fronte della necessità di assegnare oltre 350 sedi agli uditori, molti posti considerati ambiti vennero inseriti anche nell'elenco di quelli da attribuire agli stessi.

Per evitare il riprodursi di questa situazione nei mesi successivi il Consiglio (e la III Commissione) si diede la priorità di favorire il più possibile il trasferimento verticale dal primo grado all'appello, e accelerò la copertura dei posti di magistrato distrettuale (predisponendo con la massima rapidità la circolare di settima Commissione per la regolamentazione della nuova figura, nonché le modifiche della circolare per i mutamenti proprie del nuovo magistrato).

In tal modo, nel marzo 2004 l'assegnazione delle sedi agli uditori è avvenuta con ripartizione più equilibrata rispetto alle esigenze della mobilità ordinaria.

Il perseguimento dell'obbiettivo ha comportato anche delle scelte di priorità rispetto alla definizione delle procedure concorsuali.

In particolare, i concorsi per i posti di sostituto nazionale antimafia e di consigliere della Corte di cassazione nonché del Massimario, già obbiettivamente di più complessa valutazione attesa la necessità di esaminare con attenzione e completezza il curriculum di aspiranti tutti qualificati, subirono un inevitabile rallentamento tant'è che la definizione delle relative procedure ha finito con superare l'anno e lambire il biennio.

Particolare impegno si è rivolto ad elaborare criteri che eliminassero eccessivi spazi di discrezionalità, che in passato avevano favorito abusi e reso possibili provvedimenti ad personam; ciò soprattutto nel settore dei trasferimenti per motivi di salute del magistrato e dei congiunti.

Un lungo e a tratti faticoso percorso, che si scontra con il permanere di logiche di favore e di appartenenza, come del resto dimostra il crescere tendenziale delle domande di trasferimento extra ordinem.

È evidente che la riduzione della mobilità incide pesantemente sia sui singoli, rendendo sempre più difficili i mutamenti (anche nelle funzioni), sia sulla possibilità che il Csm realizzi un'effettiva politica del personale.

Basti pensare alle difficoltà aggiuntive che la scarsa mobilità determina per le procedure di trasferimento o di assegnazione d'ufficio o per scelte che favoriscano alcuni tipi di mobilità.

Le vacanze effettive attuali (relative ad ogni tipologia di posto) ammontano a 562 unità. A queste devono aggiungersi ancora 312 posti derivanti dall'aumento d'organico introdotto dalla legge n.48/2001. Allo stato, pertanto, le vacanze (effettive e virtuali) ammontano a 875 posti.

Sono in corso, infatti, alla data odierna, ben tre concorsi per uditori, per un totale di 1.080 posti, ossia un numero superiore a quello delle vacanze.

Il numero complessivo dei posti banditi, peraltro, trae diretta origine dal dettato normativo, che, contestualmente all'aumento dell'organico, prevedeva la pubblicazione (prima con un unico concorso e poi con tre concorsi, da effettuare originariamente entro due anni, poi prorogati a tre) di tutti i posti vacanti al momento dell'entrata in vigore della legge a cui andavano aggiunti i posti relativi all'effettivo aumento dell'organico introdotto dalla legge (pari a 546 unità).

Si è però tenuto conto che solamente i posti di primo grado sono assegnabili agli uditori (mentre le vacanze possono riguardare tutti i posti, alcuni dei quali sono notoriamente difficilmente suscettibili di copertu-

ra) e che l'inevitabile corollario della completezza dell'organico è la sostanziale cessazione della mobilità ordinaria.

Ad aggravare la situazione, poi, è intervenuta la normativa sull'innalzamento dell'età di cessazione dal servizio a 75 anni, che ha ridotto sensibilmente il fisiologico e naturale turn-over del corpo della magistratura, passato da 150 - 180 unità l'anno a poche decine.

Ancora imprevedibili sono le conseguenze della normativa d'urgenza sulla disciplina dei concorsi, che estende in maniera irragionevole l'accesso privilegiato e al contempo lascia in piedi la preselezione, aprendo la strada a nuovi contenziosi e – certamente – ad un allungamento a dismisura dei tempi di espletamento dei concorsi.

In questo contesto, MD ha innanzitutto promosso iniziative consiliari perché il Ministro adottasse sin d'ora i provvedimenti di distribuzione dei nuovi posti in organico, così da ampliare i margini di mobilità.

Il Ministro è stato dunque ripetutamente sollecitato a provvedere alla distribuzione degli organici anche senza attendere l'effettivo espletamento dei concorsi previsti dalla legge n. 48/2001. Il Ministro non ha mai risposto.

Recentemente la sollecitazione è stata riproposta nel corso dell'incontro organizzato dalla III Commissione con i dirigenti ministeriali, ma le risposte non sono state – neppure in questa sede – tranquillizzanti.

Resta ferma, pertanto, la prospettiva di un sostanziale congelamento della mobilità.

La programmazione per il prossimo biennio dell'attività del Consiglio Superiore della Magistratura, pertanto, dovrà partire necessariamente da questa prospettiva e dovrà favorire il più possibile la mobilità nelle forme ordinarie, con concorsi che non possono che essere limitati quanto a posti pubblicati, ma che, per contro, potranno ripetersi con maggiore frequenza.

Dovrà essere intrapresa e sollecitata, poi, una rivisitazione della disciplina delle sedi disagiate atteso che, mentre merita di essere accentuato e valorizzato il trasferimento volontario (e, quindi, per trasferimento a domanda) a sedi che non vengono mai coperte, appare poco coerente con la situazione di completezza dell'organico conservare l'attuale assetto previsto dalla normativa primaria e secondaria per la scelta della prima sede da parte degli uditori, salvii ovviamente i diritti quesiti.



LE VALUTAZIONI DI PROFESSIONALITÀ

PREMESSA

Nella materia delle valutazioni di professionalità – a fronte di posizioni unanimi della magistratura associata – è facile veder riemergere una vecchia cultura corporativa.

Le perplessità in Commissione di Unicost, MI e Polo, anche relative alla adeguatezza dello strumento di normazione secondaria per tale profilo di innovazione, non hanno consentito che da subito si affrontasse già in sede di modifica della circolare lo spinoso tema dell'introduzione di valutazioni parziali ravvicinate, che consentono di sopperire alla carenza nel sistema della valutazione di professionalità, che lo lega alla progressione in carriera e quindi a scadenze lontane negli anni.

Valutazioni più ravvicinate sono anche nell'interesse del magistrato, il quale potrà documentare costantemente e in contraddittorio qualità e quantità del proprio lavoro.

È stato comunque possibile introdurre importanti modifiche, i cui effetti dovrebbero presto farsi sentire se si riuscirà a far vivere nell'esperienza quotidiana quanto affermato dalle circolari: sono infatti stati previsti criteri omogenei di redazione dei pareri dei dirigenti e dei Consigli giudiziari, che evitino le frasi convenzionali ed elogiative e forniscano materiale valutativo per quanto possibile prossimo all'effettivo lavoro giudiziario; questi pareri dovranno essere redatti anche in caso di trasferimento del dirigente.

Una particolare attenzione è richiesta per tutti gli indici, emergenti dall'attività del magistrato nell'ufficio, che ne dimostrino le capacità organizzative, al fine anche di predisporre materiale utile per una valutazione comparativa per il conferimento di incarichi dirigenziali.

È stata poi tra le priorità di Magistratura democratica l'immediata verifica della possibilità di acquisire, nei limiti della potestà normativa di

carattere secondario, strumenti di valutazione maggiormente approfonditi che consentano una sempre più efficace rilevazione della professionalità del magistrato al momento della progressione in carriera.

Individuati i tre temi fondamentali disciplinati dalla circolare sui pareri: parametri di valutazione, fonti e modalità di conoscenza, modalità di redazione dei pareri, e considerati sufficientemente sviluppati i parametri previsti dalla circolare in vigore¹, si è ritenuto utile intervenire sul tema delle fonti di conoscenza, in particolare con la previsione che alla relazione del dirigente siano sempre allegati provvedimenti giudiziari redatti dal magistrato in valutazione acquisiti per campione. Si fornisce così al Consiglio giudiziario prima ed al Csm poi un oggettivo strumento di riscontro del giudizio formulato, che, assieme a tutti gli altri dati, consente una verifica immediata della congruità della valutazione effettuata. In altre parole, l'obiettivo che si intende perseguire è quello di responsabilizzare i soggetti chiamati a effettuare la valutazione, così da fornire un giudizio in linea con il dato concreto acquisito agli atti del procedimento.

Tali provvedimenti dovranno essere individuati nell'arco di tutto il periodo di valutazione del magistrato sulla base di criteri automatici, indicati dai consigli giudiziari all'atto dell'insediamento. Il magistrato interessato, a sua discrezione, potrà indicare a sua volta un egual numero di provvedimenti da lui redatti nel periodo di valutazione.

La previsione di un prelievo a campione dei provvedimenti potenzia il ruolo dei Consigli giudiziari, confermando il ruolo ausiliario (e non solo consultivo) di quegli organismi nei riguardi del Csm; questo dal canto suo non riesce da solo a star dietro ad un'attività capillare di valutazione, che, alla fine, rischia di diventare meramente burocratica.

La finalità della valutazione di professionalità in occasione della progressione in carriera non può essere quella di una semplice selezione in

¹ È, peraltro, la stessa legge a definire i parametri e la circolare pone in dettaglio alcuni significativi sottoparametri d'individuazione; per fare un esempio paradigmatico: la modalità di conduzione dell'udienza da parte di chi la presiede è indiscutibilmente un utile dettaglio per la valutazione della preparazione e capacità del magistrato, ma dove sorgono problemi è quali fonti e modalità di conoscenza devono essere utilizzate per quella valutazione.

Inoltre, è perfettamente inutile che si specifichino ancor più i parametri senza poi individuare adeguatamente le modalità con cui rilevarli o limitando queste al punto tale da rendere sostanzialmente impossibile un'effettiva rilevazione.

negativo dei magistrati; si deve, invece, pervenire ad una valutazione che sia aderente al reale profilo professionale del magistrato e costituisca un effettivo strumento per operare poi qualsiasi altro tipo di valutazione di professionalità (conferimenti di incarichi direttivi e semidirettivi, di funzioni requirenti o giudicanti e viceversa, ecc.).

Per la consapevolezza che il mestiere del magistrato si articola in molteplici attività in cui la redazione dei vari provvedimenti assume rilievi diversificati, è stato istituito un gruppo di studio con la funzione di individuare le tipologie dei provvedimenti da prelevare di maggiore significatività per ogni tipo di “mestiere di magistrato”².

È stato, infine, introdotto anche l'obbligo da parte del magistrato in valutazione di redigere la scheda di autorelazione, strumento non particolarmente diffuso tra i colleghi e pur previsto dalla circolare n. 1275/95, che consente di acquisire ulteriori dati ed elementi per pervenire ad un più completo e puntuale giudizio.

In ordine alle valutazioni della professionalità dei dirigenti è significativo ricordare che è in corso di esame la possibilità di inserire direttamente nel fascicolo personale tutti i provvedimenti, positivi o negativi, da cui emergano tali aspetti (ad esempio, proposte tabellari inadeguate o, al contrario, in grado di offrire soluzioni utili ed originali).

2. LE CADUTE DI “ATTENZIONE” DELLA MAGGIORANZA CONSILIARE NELL'ESAME DI ALCUNI CASI.

Più volte si è assistito alla confluenza delle posizioni dei consiglieri di UPC, MI e CDL che, invece di rendere effettiva la più volte declamata necessità di “attenzione” da parte del Consiglio, hanno ritenuto di definire singoli casi con “disinvoltura”, smentendo anche numerosi precedenti consiliari.

In occasione di alcune votazioni i consiglieri della CDL si sono posti in stridente contrasto con le affermazioni di principio; in particolare i cons. Di Federico e Buccico più volte hanno sostenuto l'inadeguatezza del sistema di valutazione di professionalità, l'approssimazione del Consiglio, talvolta il corporativismo.

² Il Gruppo di studio, del quale fanno parte per MD Claudio Viazzi, componente del Csm nella scorsa consiliatura, e Bruno Giangiacomo, magistrato addetto all'Ufficio studi del Csm, ha terminato il suo lavoro e presentato alla quarta Commissione la relazione finale nello scorso mese di settembre.

A queste critiche si è risposto su due diversi piani:

- l'impegno normativo del Consiglio, tradotto nell'impulso per la modifica della circolare, con la previsione dell'acquisizione di nuovi, ulteriori e più precisi dati conoscitivi, e con l'introduzione di innovazioni finalmente divenute patrimonio dell'intera magistratura, prima fra tutte la valutazione di provvedimenti prelevati a campione;
- una valutazione seria ed approfondita dei profili di carriera dei colleghi, in particolare in presenza di fatti accertati da cui emergano limiti ed "ombre".

Pur se la gran parte delle progressioni in carriera non presentano problemi di sorta, in alcuni casi complessi siamo riusciti a fare confluire la maggioranza consiliare su posizioni di giusta attenzione pervenendo, talvolta con non poche difficoltà, a valutazioni negative che hanno indotto alcuni consiglieri ad astensioni motivate dall' *"eccessivo rigore assunto dal Consiglio"* (intervento del cons. Stabile nella pratica relativa al dott. Elio Maria Amato).

Altre volte la maggioranza consiliare (e precisamente UPC, MI e CDL) ha preferito operare valutazioni superficiali con cadute di attenzione che hanno consentito avanzamenti pur in presenza di fatti specifici che incidevano in modo significativo sulla professionalità del magistrato da valutare.

a) La "promozione" del dott. Ilio Poppa

Il dott. Ilio Poppa nel 1996 fu trasferito d'ufficio e sanzionato in sede disciplinare con la perdita di un anno di anzianità.

Questi i fatti accertati, che avevano indotto il Consiglio ad una prima bocciatura, posti in essere quando il dott. Poppa ricopriva l'incarico di Procuratore aggiunto e dirigeva il "pool" dei reati tributari della Procura di Milano:

- omessa segnalazione di una situazione di incompatibilità derivante dall'esercizio da parte della moglie dell'attività professionale forense in Milano, all'interno, tra l'altro, di una struttura immobiliare in parte locata ad un altro avvocato che, sempre in Milano, esercitava la professione di avvocato con specializzazione in materia penale - tributaria;
- "segnalazioni", in più occasioni e presso vari colleghi, in favore di un

imputato, difeso dallo stesso avvocato che divideva con la moglie lo studio; imputato, oggetto di un procedimento, in cui il magistrato aveva svolto le funzioni di pubblico ministero e in cui il difensore era sempre il medesimo;

- omessa astensione in un procedimento, di particolare gravità e delicatezza, nei confronti dell'amministratore delegato di una importante e nota compagnia di assicurazioni, nonostante la situazione di incompatibilità aver sua moglie svolto attività professionale in difesa di tale compagnia assicuratrice;
- accettazione da un'imprenditrice di Milano, cui non era particolarmente legato da rapporti di amicizia o familiarità per il tramite di un sottufficiale della Guardia di Finanza, di un telefono cellulare in regalo nonché, per un periodo di quattro anni, del pagamento di tutte le bollette di questo telefono cellulare.

A favore dell'avanzamento votarono i consiglieri di UPC, MI, CDL (ad eccezione del cons. Di Federico) e il cons. Schietroma.

b) La “promozione” del dott. Romagnoli

Questi i fatti emersi nei confronti del dott. Romagnoli, già bocciato in precedenza due volte dal Consiglio:

- condanna disciplinare alla perdita di anzianità per un anno per fatti del 1985 (per i quali vi era stato mandato di cattura, con conclusione del procedimento per prescrizione) relativi alla partecipazione ad un'operazione finanziaria con distrazione, in concorso con un alto dirigente del medesimo istituto di credito verso cui il Romagnoli era gravemente esposto, della somma di L. 120 milioni dalle casse di detto istituto al fine di acquistare e vendere dopo poco azioni, conseguendo un elevatissimo utile diretto a ripianare l'esposizione debitoria;
- condanna all'ammonizione per scarsa laboriosità protrattasi oltre il 1988;
- condanna disciplinare alla perdita di anzianità per due anni dovuta ad una lunghissima militanza e partecipazione attiva alla massoneria, dal 1974 alla fine del 1993, con promessa solenne di conferma di appartenenza pronunciata nel 1991 quando ormai era ben noto il disvalore dell'appartenenza a questa associazione.

Pur in presenza di numerosi precedenti consiliari negativi per magistrati iscritti alla massoneria in situazione simile a quella del Romagnoli e benché risultassero anche i gravi fatti ricordati che incidevano profondamente sulla professionalità del magistrato, non a caso condannato alla perdita complessiva di anzianità per ben tre anni, la maggioranza consiliare (UPC, MI e CDL; contrari MD, Movimento, cons. Berlinguer e cons. Marvulli. Astenuti cons. Rognoni, cons. Favara, cons. Meliadò) votò per l'avanzamento.

Ecco come il consigliere Buccico motivò in modo “convinto” il suo voto: *“che il sistema di valutazione per la progressione in carriera dei magistrati italiani è antiquato e non corrisponde ad un'esatta valutazione del livello di professionalità perché è sufficiente non avere demeriti. Non ritiene inoltre che ci si debba accanire contro un magistrato che dopo dodici anni riprende il cammino della sua carriera. Peraltro, anche alla luce dei più recenti orientamenti in sede comunitaria relativi all'iscrizione alla massoneria, voterà più convintamente a favore della pratica”*.



DIRETTIVI E SEMIDIRETTIVI: UNA ESPERIENZA NEGATIVA E UNA PROSPETTIVA DI RIFORMA

PREMESSA

Il lavoro della quinta Commissione è stato caratterizzato: **a)** da una inammissibile dilatazione dei tempi di definizione della pratiche, **b)** da alcune nomine che hanno svelato una inaccettabile tendenza a piegare le regole esistenti pur di nominare il candidato “prescelto”, **c)** dalla constatazione della complessiva inadeguatezza dei criteri di nomina sia dei dirigenti degli uffici che dei semidirettivi.

a) L'incremento della competenza della commissione

La decisione di elevare l'età pensionabile a 75 anni, con la conseguente riduzione del numero di nomine dei dirigenti degli uffici, e la contemporanea sofferenza registrata nel primo anno dalla III Commissione (competente per trasferimenti, fuori ruolo, semidirettivi), ha indotto MD a farsi promotrice del trasferimento delle competenza per le nomine dei semidirettivi da quest'ultima Commissione alla V. Una scelta perseguita con forza, anche nella consapevolezza della necessità di avvicinare i criteri di selezione per il conferimento degli uffici direttivi a quelli semidirettivi, con la necessaria valorizzazione delle attitudini organizzative e di collaborazione diretta con il dirigente dell'ufficio richiesta dal D. L.vo 51/99 (introduzione del giudice unico di primo grado). Questa soluzione, fortemente contrastata dai consiglieri di Unicost, è stata adottata a partire dal secondo anno di consiliatura.

b) I ritardi accumulati

Già nel primo anno di consiliatura, con la presidenza del consigliere Buccico, si è verificato un considerevole rallentamento dei tempi di nomina dei dirigenti nonostante la riduzione del carico di lavoro derivante dalla proroga dell'età pensionabile. Molti uffici, anche di

particolare di rilievo, sono rimasti vacanti per un tempo lunghissimo (si pensi, ad esempio, alla Procura generale di Perugia, scoperta per oltre due anni). Anche nel secondo anno, con la presidenza del cons. Primicerio, pur dovendosi coprire solo pochi uffici direttivi e 110 uffici semidirettivi (pubblicati il 23 maggio 2003) si è verificato un ulteriore rallentamento dei tempi, tanto che a luglio del 2004 risultavano ancora da deliberare in plenum 27 posti semidirettivi pubblicati nel maggio 2003 e non era stato esaminato nessuno dei 38 semidirettivi pubblicati nell'aprile 2004. Il ritardo accumulato, che MD ha cercato di contrastare con una costante pressione ed una leale collaborazione diretta ad accelerare i lavori della Commissione, ha causato vacanze lunghissime con gravi ricadute sull'efficienza del servizio, più volte segnalate dai dirigenti degli uffici, dai colleghi e dall'avvocatura.

c) Le nomine “clientelari”

La quinta Commissione è quella che, senza dubbio, ha presentato i più rilevanti casi “clientelari”, che hanno evidenziato un uso a dir poco “distorto” del potere discrezionale di scelta. Un dato appare di intuitiva evidenza: laddove la discrezionalità è più ampia, come per il conferimento degli uffici direttivi (ove vanno valutati congiuntamente merito ed attitudini), i casi “clientelari” sono più frequenti e l'unanimità delle decisioni è più limitata (in due anni complessivamente il 48%); laddove la discrezionalità è meglio disciplinata o ampiamente limitata con l'attribuzione di punteggi (per merito, attitudini ed anzianità), come per gli uffici semidirettivi, diventa difficile piegare le regole al “proprio” candidato e le decisioni unanimi sono più numerose (85%).

Pur se un margine di diversità di valutazione in presenza di criteri discrezionali è inevitabile, i dati ora ricordati non possono ritenersi fisiologici, in particolare per gli uffici direttivi, anche in considerazione dell'incremento delle scelte non unanimi rispetto al passato Consiglio (75% nel quadriennio 1998-2002). L'esame delle votazioni in cui vi è stata una “forzatura” delle pur discrezionali regole vigenti evidenzia la compattezza tra i cinque consiglieri della Casa della Libertà che hanno fatto “naturalmente” blocco con quelli di UPC e di MI (la regola del 13-CDL 5, UPC, 6, MI 2), adottando scelte finalizzate alla nomina del candidato “prescelto”, con utilizzazione di motivazioni

“apparenti”, talvolta in contrasto con quelle adottate in precedenza. D'altra parte proprio l'esame di questi casi rende evidente che in presenza di criteri di nomina che meglio disciplinano i requisiti per conferire gli uffici, con creazione di opportune “griglie” rappresentate da punteggi, come avviene con gli uffici semidirettivi, la discrezionalità è meglio guidata ed i casi di “forzatura” sono svelati con grande semplicità.

È utile passare all'esame di alcuni casi.

2. IL DOTT. DI PISA PROCURATORE A TERMINI IMERESE: DUE DIVERSE CONCEZIONI SULLE ATTITUDINI DIRETTIVE E SULLA STORIA DELLA PROCURA DI PALERMO

Per l'incarico di Procuratore di Termini Imerese concorsero: – il dott. Leonardo Agueci, di cui spiccavano qualità professionali ed attitudini direttive, un magistrato che dopo le stragi di Falcone e Borsellino aveva deciso di trasferirsi presso la Procura della Repubblica di Palermo per dare il suo contributo in un momento particolarmente difficile per quell'ufficio; – il dott. Leonardo Di Pisa di cui nel marzo del 2000 lo stesso Consiglio aveva valutato negativamente le attitudini al conferimento di un ufficio semidirettivo, sottolineando che in *“occasione del noto caso del ‘corvo di Palermo’”* aveva evidenziato *“una condotta non limpida nelle relazioni intrattenute presso l'ufficio e nelle modalità di manifestazione del proprio dissenso in ordine ad alcune scelte processuali”* contribuendo *“al pesante clima venutosi a creare in quel particolare e difficile contesto ambientale”*.

CDL MI ed UPC votarono compatte per il dott. Di Pisa.

Le ragioni della scelta, che “piegarono” le regole dalla circolare ed ignoravano volutamente il contrasto che dilaniò la Procura di Palermo contribuendo ad esporre Falcone a durissime critiche e alla delegittimazione, furono svelate dal consigliere Primicerio (Unicost) quando affermò: *“gli episodi a cui si fa riferimento a proposito del dott. DI PISA sono risalenti nel tempo e sono superati anche dalla storia giudiziaria del Distretto di Palermo”*; *“... quella pagina di storia giudiziaria deve essere chiusa definitivamente e il Consiglio Superiore ha indubbiamente nei confronti del dott. DI PISA un debito, che oggi può onorare nominandolo Procuratore della Repubblica di Termini Imprese”*.

Più “sensibile” apparve il cons. Lo Voi (MI) che, riconobbe *“un debi-*

to di riconoscenza e di gratitudine professionale nei confronti del dott. Agueci, che insieme ad una sparuta pattuglia di colleghi provenienti da varie zone d'Italia era venuto a lavorare alla Procura di Palermo immediatamente dopo le stragi del 1992, per svolgere tutte le minute attività che impegnano un sostituto per gran parte della giornata, consentendo a tutti gli altri di dedicarsi alle attività più mirate non solo alla 'ricostruzione' della Procura, ma anche di un ruolo, sia pure minimo, di contrapposizione all'attività mafiosa, che in quel momento rischiava di avere il sopravvento". Peccato che la sensibilità del cons. Lo Voi non si sia risolta in voto in favore del dott. Agueci!

3. LA NOMINA DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI CALTANISSETTA: UNO STRUMENTALE RICHIAMO ALL'IMPORTANZA DELLA VARIETÀ DELLE FUNZIONI

Per la Presidenza del Tribunale per i minorenni di Caltanissetta concorsero: – il dott. Pierluigi Ferreri, con lunghissima esperienza di giudice minorile a Milano e Palermo, rilevante produzione scientifica nel settore, esperienze organizzative e di collaborazione direttiva presso uffici minorili; – il dott. Antonio Novara, con esperienze professionali varie, componente da alcuni anni della sezione minorile della Corte d'appello di Palermo (con competenza promiscua).

La innegabile prevalenza del dott. Ferreri derivante dalla competenza (professionale ed organizzativa) acquisita nel settore minorile, da privilegiare espressamente in base al disposto della circolare, indusse CDL (ad eccezione di Di Federico), UPC ed MI a motivare il voto in favore del dott. Novara richiamando l'importanza del positivo esercizio di funzioni diverse che veniva così valorizzato dal cons. Riello (Unicost): “...*la specializzazione nella funzione... non deve comportare... conseguenze pre-determinate ed assolute, alle quali sarebbe strettamente connesso il rischio di una carriera separata e parallela, non influenzata dagli stimoli e dalle torsioni culturali cui costringe una pluralità di esperienze professionali, di ambiti culturali e di contesti ambientali*”.

Violazione della circolare, dunque, e forte diversità culturale sul valore da attribuire alla specializzazione del magistrato in questo settore, con uno strumentale richiamo all'importanza della varietà delle funzioni.

4. LA NOMINA DEL PROCURATORE DI LATINA: LA VARIETÀ DELLE FUNZIONI NON CONTA

Per l'incarico di Procuratore della Repubblica di Latina concorse: – il dott. Antonio Mancini, pretore, sostituto Procuratore, Procuratore circondariale a Siena per 5 anni; dal 1999 sostituto Procuratore generale a Roma; – il dott. Luigi Mastrominico, pretore, sostituto Procuratore, Giudice, Presidente del Tribunale di Melfi per cinque anni, Procuratore aggiunto a Napoli dal 1995, nominato Procuratore della Repubblica di Giugliano, ufficio mai istituito; – il dott. Alfredo Rossini, pretore, Sostituto Procuratore a Roma per 27 anni, Procuratore a Rieti dal 1996.

CDL, UPC ed MI votarono compatte per il dott. Mancini, pur se in possesso di requisiti ampiamente inferiori rispetto agli altri due concorrenti.

La difficoltà di motivare la scelta in favore del dott. Mancini emerse dalla relazione scritta che lo preferiva al dott. Mastrominico, perché con *“un profilo di carriera meno omogeneo e quindi subvalente dal punto di vista delle attitudini”*, ed al dott. Rossini *“per l'esperienza professionalmente qualificante di esercizio delle funzioni in grado d'appello”* maturata solo dal dott. Mancini.

Di fronte alle contestazioni di MD intervenne il cons. Stabile (Unico-st) che sottolineò: *“come, all'interno della circolare, venga attribuito grande valore alla pluralità delle funzioni operate da un magistrato lungo il corso della sua carriera. In questa ottica il dott. Rossini, il cui profilo è per altro assolutamente di primo piano, non sembra poter prevalere nei confronti del dott. Mancini: del resto non sembrano poter esserci dubbi in merito al legame positivo che si intreccia fra l'esercizio di funzioni requirenti e quello di funzioni giudicanti... Il dott. Stabile conclude quindi annunciando il suo voto favorevole alla proposta che indica come candidato ideale il dott. Mancini, scelta che non appare in contrasto con altre nomine realizzate in un recente passato”*.

Peccato che il richiamo alla pluralità delle funzioni svolte, utilizzato per giustificare la prevalenza del dott. Mancini sul dott. Rossini, volutamente ignorò che il dott. Mastrominico era stato giudice, sostituto Procuratore, direttivo giudicante, semidirettivo requirente!

5. LA DOTT. SSA MARGHERITA GERUNDA PROCURATORE DI FROSINONE: UN “CASO DI SCUOLA” DI FORZATURA DELLE REGOLE

Per la Procura di Frosinone concorsero: – il dott. Alfredo Rossini, come visto in precedenza pretore, sostituto Procuratore a Roma per 27 anni, Procuratore a Rieti dal 1996; con ottimi pareri anche con riferimento all’esercizio delle funzioni direttive svolte; – la dott.ssa Margherita Gerunda, sostituto Procuratore a Milano e Roma, dal 1992 sostituto Procuratore generale a Roma, un magistrato che presentava gravi carenze sotto i profili attitudinali e di merito (in occasione di altra nomina direttiva il Consiglio stigmatizzava il suo comportamento perché si era recata nella nuova sede prima della nomina, “*anticipando*” in qualche modo la decisione del Consiglio”, evidenziando “*un esercizio non sempre equilibrato dei poteri a lei spettanti...*”; in sede di valutazione per la nomina a magistrato di cassazione il Consiglio giudiziario segnalava una preparazione giuridica e ad una ponderatezza rientranti “*con qualche riserva nella media...*”, tanto da prospettare l’opportunità di destinarla a “*funzioni giudicanti collegiali...*”, anche all’esito di una verifica a campione dei procedimenti trattati che aveva evidenziato alcuni gravi errori in fatto; in una sentenza disciplinare in cui veniva ricostruita una delicata vicenda che coinvolgeva un minore si evidenziavano “*indici di un esercizio non equilibrato dei poteri discrezionali spettanti alla dott. Gerunda*”).

Nonostante la prevalenza inequivoca del dott. Rossini, già direttivo requirente, la dott.ssa Gerunda, che presentava tante e tali gravi carenze sotto il profilo attitudinale, ottenne i voti di UPC, MI e CDL.

L’assenza di argomenti in favore della dott.ssa Gerunda emerse dall’intervento del cons. Mammone: “*...ricorda come la stessa abbia maturato, in venticinque anni di carriera, un curriculum ricco e articolato, che evidenzia particolari doti soprattutto per ciò che concerne le funzioni requirenti. È sempre difficile operare una valutazione fra candidati ugualmente validi, certo alla luce dei pareri in atti, non ultimo quello del Consiglio giudiziario di Roma, a favore della dott.ssa Gerunda, non sembra che il dott. Rossini possa prevalere quanto a capacità direttive ed organizzative*”.

6. LE NOMINE SEMIDIRETTIVE, OVVERO LA REGOLA DEL CASO PER CASO. ALCUNI ESEMPI DI “CONTRADDITTORIETÀ DELLE MOTIVAZIONI”

■ *Le funzioni direttive o semidirettive precedentemente svolte assumono rilievo?* La risposta è negativa per i consiglieri di Unicost e Cdl per

l'incarico di Presidente di sezione del Tribunale di Bergamo, per il quale propongono in commissione il dott. Alfani, giudice a Bergamo, penalizzando il dott. Palestra, Presidente del Tribunale di Trento; la risposta è positiva per i consiglieri di UPC per Presidente di Sezione del Tribunale di Messina, ove viene votato il dott. Mastroeni (presidente di sezione a Palmi), penalizzando in modo significativo la dott.ssa Moleti, giudice a Messina; nuova risposta negativa quando UPC, MI e CDL votano per Presidente di sezione del Tribunale di Livorno il dott. Martorano, per lunghissimo tempo giudice a Livorno, penalizzando il dott. Lo Curto Presidente del Tribunale di Lanusei.

- *Le statistiche non aggiornate, prodotte dal candidato, possono essere integrate dal parere del Consiglio giudiziario?* Risposta positiva per i consiglieri di UPC quando propongono in commissione il dott. Marini quale presidente di sezione della Corte d'appello di Venezia; negativa per gli stessi consiglieri di UPC quando viene penalizzata la dott.ssa Moleti in favore del dott. Mastroeni per l'incarico di presidente di sezione del Tribunale di Messina.
- *Le funzioni di legittimità consentono di ottenere incarichi semidirettivi?* La risposta non potrebbe che essere positiva, come risulta dal conferimento di alcuni uffici semidirettivi a magistrati di legittimità. Diversa, però, è stata la valutazione dei consiglieri di UPC per la nomina di un presidente di sezione Corte d'appello di Torino: al dott. Ambrosini (giudice, consigliere di Corte d'appello e presidente di sezione di Tribunale dal '90 al '98, attualmente consigliere della Corte di cassazione) fu negato il massimo punteggio per attitudini perché *“sebbene sia stato presidente di sezione del Tribunale di Torino, non esercita ormai da qualche anno le funzioni direttive nella giurisdizione di merito, peraltro svolte in primo grado, esercitando al momento lo stesso funzioni di legittimità”* (relazione del cons. Stabile). Una evidente penalizzazione delle funzioni di legittimità, in presenza di un consigliere di cassazione, portatore di una specifica professionalità, ma anche conoscitore della materia e della tecnica del giudice d'appello, oltre che di quelle del giudice di legittimità.
- *Si possono modificare i punteggi valutando gli stessi atti?* Emblematica la nomina del dott. Rinaudo a presidente di sezione del Tribunale di Roma. In occasione di un analogo concorso per presi-

dente di sezione del Tribunale di Roma lo stesso Consiglio, con delibera del 19 marzo 2003, aveva attribuita al dott. Bevere 19 punti (con 3 punti in attitudini perché privo di un parere aggiornato) ed al dott. Rinaudo 18 punti con la seguente motivazione: *“vanno attribuiti punti 3 per attitudini in considerazione delle ottime capacità professionali dimostrate anche nell’esercizio di funzioni di Presidente del Collegio penale. Tuttavia la storia professionale del magistrato valutata congiuntamente ai rapporti non sempre positivi che hanno contraddistinto la sua carriera danno ragione della mancata attribuzione del punteggio massimo per attitudini al dott. Rinaudo. Quanto al merito competono al dott. Rinaudo punti 3, considerato che dai prospetti statistici allegati emerge una laboriosità che si colloca nella media”*. A distanza di poco più di un anno UPC, MI e CDL confermarono i 19 punti al dott. Bevere, benché avesse prodotto un ottimo parere aggiornato (perciò meritevole di un incremento del punteggio attitudinale), mentre al dott. Rinaudo aumentarono il punteggio per attitudini (da 3 a 4) e per merito per un totale di 20, pur valutando sostanzialmente gli stessi atti che in precedenza avevano giustificato solo 18 punti!

7. IL DOTT. ANTONIO BEVERE OVVERO QUANDO UN MAGISTRATO RISULTA “ANTIPATICO” AL CONSIGLIO

Della mancata nomina del dott. Bevere a presidente di sezione del Tribunale di Roma si è poco prima detto.

Quanto avvenuto di per sé suscita scandalo: i punteggi attribuiti in altro concorso per analogo posto un anno prima erano 19 per il dott. Bevere (con 3 punti in attitudini perché privo di un parere aggiornato) e 18 per il dott. Rinaudo.

A distanza di poco più di un anno la maggioranza consiliare (composta da UPC, MI e CDL) con una piroetta strumentale e sorprendente aumentò il punteggio del dott. Rinaudo ad un totale di 20 (aumentando da 3 a 4 i punti sia per merito che per attitudini), mentre confermò i 19 punti al dott. Bevere, benché questi avesse prodotto un ottimo parere aggiornato (perciò meritevole di un incremento del punteggio attitudinale).

Ma tale trattamento incredibile nei confronti del dott. Bevere è una costante del Consiglio. Il dott. Bevere negli ultimi sei anni ha chiesto per

2 volte di essere nominato presidente di sezione e per 6 volte di essere destinato alla Corte di Cassazione ed ogni volta ha sempre prevalso un altro candidato.

Emblematica, oltre alla vicenda già vista, la nomina di altri colleghi alla Corte di cassazione:

- punteggio superiore fu attribuito a magistrati privi di pubblicazioni scientifiche, cui furono riconosciuti “come titoli attitudinali”, la partecipazione ad un corso di aggiornamento del Csm; l’insegnamento di materie giuridiche presso la Scuola allievi sottufficiali dei Carabinieri; un incarico di insegnamento universitario di Diritto penale, mentre in nessun conto furono presi il fatto che il dott. Bevere da oltre 30 anni dirige la rivista *Critica del diritto* e l’imponente mole di pubblicazioni (come sentenze, note e articoli) dello stesso, concludendo per attribuirgli un punteggio assai modesto (2 punti su 6 per le attitudini);
- fu surrettiziamente introdotto un criterio preferenziale inesistente nelle circolari relativo al pregresso esercizio delle funzioni d’appello (peraltro esercitate nel passato anche dal dott. Bevere) a favore di altri colleghi.

La sensazione chiarissima (ma vi è qualcosa di più) è che le regole a volte non contino e che si sia lavorato sistematicamente per scovare strumentalmente un altro candidato da far prevalere sul dott. Bevere.

Insomma il dott. Bevere risulta antipatico al Consiglio.

Ma allora si abbia il coraggio di dire perché e se tutto questo è ancora tollerabile, non per l’interessato, ma per la stessa dignità dell’autogoverno.

8. LA COMPLESSIVA INADEGUATEZZA DELLE CIRCOLARI

L’esperienza di questi due anni ha confermato l’inadeguatezza delle circolari vigenti non solo per l’utilizzo distorto della discrezionalità attribuita al Consiglio, ma anche per alcuni limiti derivanti da una concezione del dirigente dell’ufficio direttivo e semidirettivo da rivedere radicalmente.

Per dirigere un ufficio giudiziario o collaborare alla sua direzione non bastano le conoscenze tecnico - professionali, l’esperienza acquisita nell’esercizio della giurisdizione, la consapevolezza del ruolo di garanzia del magistrato autonomo ed indipendente delineato dalla Costituzione; oc-

corrono anche ampie conoscenze “extragiuridiche” e qualità che consentono di interagire con le varie realtà con cui si viene in contatto e di organizzare in modo ottimale le (spesso scarse) risorse.

D'altra parte va contrastata l'opinione secondo cui l'incarico semidirettivo o direttivo rappresenta la tappa di una “carriera”, secondo una concezione incompatibile con il ruolo del magistrato delineato dalla Costituzione e con l'esperienza di questi anni che ha visto l'apporto nel concreto esercizio della giurisdizione di tanti colleghi, indipendentemente dalle funzioni esercitate.

Le vigenti circolari, pensate in tempi diversi, hanno dimostrato e dimostrano tutti i loro limiti.

In primo luogo è eccessivo il peso attribuito all'anzianità, che si traduce nell'esistenza di una fascia di sei anni prevista nella circolare sui direttivi e nell'attribuzione di un punteggio per anzianità per i semidirettivi che appare spesso determinante. Ciò comporta la nomina di magistrati di età particolarmente avanzata, senza che si possa procedere ad una concreta valutazione e comparazione con colleghi più giovani, pur idonei a ricoprire l'ufficio.

L'età media dei magistrati direttivi nominati in questi due anni è di 65 anni e 4 mesi (pur in presenza di numerosissimi posti di appello (per i quali sarebbero sufficienti 13 anni di carriera), e di 59 anni ed 8 mesi per i semidirettivi.

Età medie troppo elevate, tenendo conto di quelle medie di settori professionali analoghi e, soprattutto, del ruolo oggi attribuito ai magistrati che dirigono l'ufficio o che collaborano col dirigente.

Al peso eccessivo dell'anzianità si aggiunge un rilievo limitato attribuito alle attitudini all'esercizio delle funzioni (per i semidirettivi su 20 punti solo un massimo di 4), con una valutazione sommaria del precedente esercizio di funzioni direttive o semidirettive, in particolare per i dirigenti di cui sono noti al Consiglio i provvedimenti tabellari ed organizzativi che sono in grado di rappresentare, se pur parzialmente, le capacità direttive dimostrate.

Questa inadeguatezza nella valutazione, d'altra parte, corrisponde alla mancanza, da un lato, di una compiuta specificazione degli elementi da valutare, dall'altro, da una concreta inadeguatezza delle fonti informative da cui desumere le qualità dei singoli aspiranti, a volte conoscibili principalmente attraverso pareri spesso redatti secondo criteri estremamente diversi.

Nella nomina dei semidirettivi è apparso, poi, eccessivo il peso attribuito al punteggio per omologhe funzioni in precedenza svolte, tanto da diventare di fatto elemento determinante per la scelta, così come la indeterminazione dei criteri previsti per l'attribuzione dei punteggi per attitudini e merito ha portato ad un inaccettabile "scivolamento verso l'alto", con attribuzione del massimo punteggio e conseguente eccessivo rilievo del criterio dell'anzianità, risolutore nei casi di parità attitudinale e di merito.

9. PROSPETTIVE DI UNA RIFORMA NECESSARIA

L'esame dei momenti di crisi della nomina dei direttivi e semidirettivi ora illustrati, sia sotto il profilo delle ricadute clientelari che della inadeguatezza delle circolari, fa ritenere ormai ineludibile la riforma dei criteri di selezione in una prospettiva che tenga conto del ruolo oggi generalmente riconosciuto a queste figure. Un intervento consiliare rapido e coraggioso appare necessario anche perché occorre fornire una risposta credibile che contrasti la filosofia posta a base dal disegno di legge sull'ordinamento giudiziario con cui si vuole esautorare o ridurre il ruolo del Consiglio, con introduzione di giudizi determinanti di commissioni tecniche che non potrebbero mai operare quella valutazione complessiva delle qualità dei candidati che solo l'organo di autogoverno è in grado di apprezzare. Si pensi, ad esempio, al requisito dell'equilibrio o a quello dell'indipendenza, caratteristiche fondamentali in un ruolo apicale di un ufficio giudiziario, o anche alla valutazione delle precedenti esperienze direttive o semidirettive che richiedono un esame del modo in cui tale ruolo è stato svolto.

Un intervento rapido appare necessario anche per contrastare efficacemente l'azione del Ministro della giustizia diretta ad ampliare i suoi poteri, perseguita, ad esempio, quando sono state contestate e comparate con altri candidati le qualità "manageriali" del nuovo Procuratore della Repubblica, configurando un potere di scelta in violazione delle attribuzioni costituzionali del Consiglio¹.

È necessario, perciò, uno sforzo del Consiglio, uno scatto di orgoglio, che consenta di affrontare il problema della selezione dei dirigenti e dei

¹ Va inserito in questo solco anche il rifiuto del Ministro di dare corso alla nomina del Procuratore della Repubblica di Bergamo, censurato dalla Corte Costituzionale che, con sentenza n. 380 del 2003, ha accolto il conflitto di attribuzione sollevato dal Consiglio.

semidirettivi, pur nella consapevolezza che successivamente sarà necessaria una formazione costante che ne assicuri l'aggiornamento e la crescita professionale.

Nomine trasparenti, facilmente verificabili, di magistrati in grado di assolvere i compiti loro demandati, nell'ambito di un percorso professionale aperto a tutti che, però, non deve mai assumere la caratteristica di una "carriera".

Queste alcune linee della possibile riforma:

- a) possibilità di valutare magistrati più giovani, abbandonando la logica che premia la mera anzianità e la concezione di una carriera da perseguire indipendentemente dal contributo che può essere fornito alla organizzazione ed alla efficienza del sistema. Riduzione, perciò, del peso dell'anzianità che rischia di soffocare energie migliori, con eliminazione della c.d. fascia di sei anni per i direttivi, e sostanziale riduzione del punteggio attribuito all'anzianità per i semidirettivi;
- b) maggiore valore da attribuire alle attitudini specifiche a ricoprire il posto richiesto, con conseguente valorizzazione delle capacità organizzative, in misura maggiore per gli incarichi direttivi per i quali tale requisito appare sempre più determinante per una ottimale gestione dell'ufficio;
- c) specifica individuazione dei requisiti richiesti per le figure direttive e semidirettive, con compiuta individuazione degli elementi valutabili, oggi indicati in modo estremamente generico, anche attraverso l'estensione del sistema dei punteggi sulla scia della buona esperienza maturata dalla circolare dei semidirettivi sotto il profilo della riscontrabilità esterna dei giudizi operati. D'altra parte la maggiore determinazione degli elementi di fatto valutabili renderà il giudizio più semplice e più leggibile;
- d) sistema di acquisizione degli elementi valutabili uniforme per tutti coloro che, nell'ambito del circuito dell'autogoverno, contribuiscono alla selezione: rapporti informativi tali da fornire tutti gli elementi enucleati; pareri dei consigli giudiziari egualmente specifici e diretti ad indicare esattamente ciò che occorre al Consiglio; invito a fornire autorelazioni che contribuiscano a portare all'attenzione del Csm i dati ritenuti rilevanti. Ed ancora, enucleazione degli ulteriori elementi valutabili, con riferimento alle precedenti esperienze direttive già

valutate, quali progetti e variazioni tabellari, precedenti disciplinari o comunque conosciuti dal Consiglio;

- e) realizzazione di tutte le possibili condizioni per un reale accesso delle donne agli incarichi direttivi e semidirettivi. Pur nella consapevolezza della problematicità della questione e nel solco dell'attenzione dedicata dal Consiglio a quello che in passato era considerato un "non problema" (istituzione della commissione sulle pari opportunità, circolari sulla tutela dei magistrati con prole) occorre ripensare i meccanismi di funzionamento dell'ingresso nei posti "chiave" che, fino ad oggi, sono stati sostanzialmente preclusi alla donna. In proposito basta ricordare che, pur costituendo oggi le donne il 38,5% dei magistrati, solo il 4% ricopre incarichi direttivi ed il 9% semidirettivi. È inaccettabile consentire un tale stato di cose, la cui origine risiede nel fatto che spesso sono le stesse colleghe a non proporre domande e quando lo fanno difficilmente riescono ad ottenerli per mancanza di "titoli" utili a valutare le loro capacità organizzative e professionali. È dunque necessario compiere un vero e proprio sforzo elaborativo che costituisca una prova di lungimiranza per l'intera magistratura.
- f) semplificazione del procedimento, con raggruppamento delle pubblicazioni e limitazione degli oneri "burocratici" (ad es. richiesta del parere e delle statistiche) posti a carico dei concorrenti, che oggi se non assolti penalizzano gravemente, rendendo in concreto impossibile la valutazione delle attitudini direttive o semidirettive.

VII IL SISTEMA TABELLARE, IL GIUDICE NATURALE, LA BUONA ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI

1. UNA PREMESSA: I TEMPI

Il sistema tabellare è una delle più evidenti contraddizioni vissute dal Consiglio. Ad una regolamentazione sempre più articolata e completa dell'organizzazione degli uffici, che vorrebbe e dovrebbe essere uno stimolo all'autoorganizzazione nell'ambito di precisi confini di garanzia, corrisponde un'ampia ineffettività della normativa. In assenza di strumenti di controllo di gestione l'attività del Consiglio rischia di divenire sempre più formale ed inutile lasciando la gestione concreta nelle mani di dirigenti degli uffici, che per i tempi di Consigli Giudiziari e Csm, possono fare quello che vogliono ignorando direttive e diritti del singolo magistrato.

Difetti e limiti che ora bisogna affrontare con il necessario coraggio.

Il primo e più evidente limite del sistema tabellare è dato dai tempi di gestione della procedura nel suo complesso, a partire dall'emanazione della circolare biennale per giungere alla approvazione definitiva dei programmi organizzativi formulati dagli uffici. A parte il caso clamoroso del Tribunale di Napoli (la cui proposta per il 2002-2003 è giunta al Consiglio a biennio ormai scaduto!), è dato di comune esperienza il numero assai elevato dei programmi che il Consiglio approva a biennio abbondantemente inoltrato, così che le tabelle del biennio precedente debbono conservare validità ben oltre il termine naturale di scadenza e molti uffici sono costretti, nel frattempo, a ricorrere a variazioni tabellari urgenti. Quando nel settembre 2002 il nuovo Consiglio iniziò ad affrontare le tabelle, la settima Commissione verificò che nessun programma del biennio 2002-2003 era ancora stato esaminato e che restavano da esaminare (in parte per la prima volta) i programmi di circa 80 uffici con riferimento ancora al biennio 2000-2001. A questo risultato concorrono molti fattori: dalla circostanza che la circolare del Consiglio viene generalmente emanata pochi giorni dall'inizio del biennio al ritardo con cui

moltissimi uffici inoltrano poi il progetto al presidente della Corte di appello; dalle interlocuzioni fra Consigli giudiziari e dirigenti ai tempi che i Consigli giudiziari impiegano per definire il parere e inviare la pratica al Consiglio; dai tempi di lavoro interni alla commissione alla circostanza che assai spesso il Consiglio chiede al dirigente di apportare modifiche o integrazioni; il tutto, ovviamente, aggravato dal fatto che il numero di programmi da esaminare è altissimo e sfiora (fra semplici e complessi) il tetto dei 500. In questo quadro, le statistiche del periodo settembre 2002 - settembre 2003¹ dimostrano come l'elevate produttività della Commissione non sia stata sufficiente ad evitare che molte proposte venissero esaminate a fine biennio.

La risposta del Consiglio prende le mosse dalla circostanza che le circolari relative al periodo 1999-2003 hanno ormai affrontato e risolto molti problemi relativi alla unificazione degli uffici e che i meccanismi fondamentali della procedura tabellare sono nella gran parte patrimonio dei magistrati e degli uffici. Questo ha consentito di affrontare alla radice uno dei presupposti della lentezza della procedura: la eccessiva ristrettezza del termine biennale e della frequenza con cui essa deve essere attivata e gestita. Non potendo modificare un termine fissato dalla legge, si è ritenuto di semplificare i passaggi procedurali per i soli uffici che nel biennio 2002 - 2003 avessero ottenuto – magari anche al termine di una interlocuzione – la piena approvazione del programma organizzativo.

2) LA MODIFICA DELLA PROCEDURA ESISTENTE

La procedura adottata dal Consiglio nei precedenti bienni era sicuramente una procedura “garantita” (con la riformulazione dell'intero programma organizzativo; con l'ampia possibilità di osservazioni da parte dei magistrati dell'ufficio; con un intervento del Consiglio giudiziario non vincolato alla presenza di osservazioni e autorizzato a proporre soluzioni alternative; con un potere di interlocuzione dello stesso Consi-

¹ Nel periodo settembre 2002 - settembre 2003 sono state esaminate circa 150 proposte tabellari del biennio 2000-2001, mentre quelle del biennio 2002-2003 esaminate nel medesimo arco di tempo sono state 387. Di queste ultime, risultano non approvate e restituite all'ufficio 22 proposte (di cui 4 approvate a seguito della riformulazione integrale); ne sono state approvate con osservazioni 126 e approvate integralmente: 243 (di cui 29 a seguito di riformulazione dopo le osservazioni).

glio). Si è visto che questa procedura era però eccessivamente lenta anche perché imponeva al Consiglio il completo riesame di tutte le proposte tabellari. Non va poi dimenticato che spesso il Consiglio, nonostante la presenza di un parere favorevole del Consiglio giudiziario, si è trovato a non approvare il programma organizzativo (o le variazioni tabellari) oppure ad approvarlo con osservazioni e richieste di integrazione. L'idea guida della modifica è stata quella di ridurre l'impegno di tutti (dai dirigenti al Consiglio, alle rispettive segreterie) nei casi in cui il nuovo progetto organizzativo intenda ricalcare l'assetto già approvato, così accelerando il lavoro complessivo e recuperando tempo e risorse da dedicare agli uffici più problematici.

3) LA “CONTROPARTITA” DELLA SEMPLIFICAZIONE:

IL PROGETTO ORGANIZZATIVO COME PROGRAMMA DI LAVORO

Così come ha sentito l'esigenza di semplificare e velocizzare le procedure, il Consiglio ha ritenuto necessario chiedere ai dirigenti e agli uffici giudiziari un impegno maggiore sulla strada dell'efficienza, facendo della formulazione del progetto organizzativo il momento per un bilancio consuntivo del biennio precedente e per la fissazione degli obiettivi e delle priorità di miglioramento per quello a venire. È questo il senso della duplice richiesta contenuta in circolare affinché il programma organizzativo sia redatto tenendo conto degli obiettivi della dirigenza amministrativa e sia accompagnato da una relazione sui flussi di lavoro e lo stato dei servizi.

4) IL TEMA – NON CONDIVISO – DELLA “DEMOCRATICITÀ”

DELLA NUOVA PROCEDURA

La delegazione di MD ha concorso con convinzione alla nuova impostazione, la cui necessità si è manifestata nel tempo fino a divenire esigenza condivisa all'interno della settima Commissione. Su un punto, tuttavia, le opinioni sono risultate divergenti: come semplificare la procedura e quali “passaggi” eliminare o contenere. MD si è opposta fermamente all'idea di eliminare le riunioni preliminari fra i magistrati, così come all'ipotesi di ridurre gli spazi per le osservazioni e, ancora, all'idea di limitare il parere dei Consigli giudiziari ai soli casi in cui sussistessero osservazioni, cosa questa che avrebbe finito per concentrare sul solo Consiglio il momento dialettico con la gran parte degli uffici giudiziari. Grazie a questa impostazione la circolare ha conservato tutti questi mo-

menti di confronto e di partecipazione, ed ha eliminato il rischio di mandare un segnale in favore della concentrazione dei poteri in capo al dirigente dell'ufficio e della riduzione degli spazi dei Consigli giudiziari. Dove, purtroppo, non siamo riusciti ad impedire l'esclusione dei Consigli giudiziari è nella nuova procedura in tema di assetto e gestione della Dda (v. infra).

5) LA PROCEDURA NUOVA E I SUOI RISULTATI.

I primi mesi di applicazione della nuova procedura hanno confermato gli esiti attesi. Alla fine di luglio 2004 non solo restavano da definire appena una decina di "tabelle" del biennio precedente, ma erano pervenuti già 345 programmi organizzativi relativi al nuovo biennio, ed un numero rilevante di essi risultano esaminati e in gran parte approvati². I programmi semplificati sono risultati una percentuale molto elevata³. Non tutto è filato liscio, essendosi registrati casi in cui la procedura semplificata è stata adottata pur non sussistendone i presupposti, così come non tutti i casi di procedura semplificata si sono conclusi con una approvazione; tuttavia, nel complesso il bilancio può dirsi, sotto questo versante, assai positivo. Se può affermarsi che il livello di democraticità delle procedure non sembra nei fatti diminuito in modo rilevante, occorre tuttavia mantenere sul punto un'attenzione elevata; in alcuni casi, infatti, i dirigenti degli uffici hanno colto l'occasione per ridurre gli spazi di confronto interno, "saltando" le consultazioni con i magistrati o cercando di ricondurle a mera formalità. Mentre presso la Procura di Palermo i magistrati dell'ufficio hanno saputo richiamare il Procuratore al rispetto dell'obbligo di consultazione (facendo ricorso il 28 gennaio 2004 ad una missiva firmata dai 2/3 dei sostituti), in altri uffici solo il Consiglio ha rilevato la mancanza di consultazioni, non segnalata dai magistrati e non rilevata dal Consiglio giudiziario. La delegazione di MD è stata sul punto particolarmente attenta, e non senza polemiche ha ottenuto di effettuare verifiche o di sollecitare il dirigente al rispetto di questa parte della procedura.

² Alla ripresa autunnale (confrontabile con la situazione al settembre 2002), il totale dei programmi organizzativi pervenuti era di 345, di cui: 131 deliberati dal plenum prima del 6 settembre 2004 e altri 15 già decise in Commissione.

³ Sui 345 programmi pervenuti, ben 200 riguardavano procedure semplificate. Il numero dei 200 costituisce il 72% del totale degli uffici ammessi alla procedura semplificata, che sono 277.

6) TABELLE, ORGANIZZAZIONE, EFFICIENZA

Il versante relativo all'efficienza del servizio presenta aspetti di grande problematicità. Assai pochi sono stati gli uffici capaci di produrre una relazione significativa circa i flussi di lavoro, i nodi organizzativi, il programma di smaltimento. In tutti gli altri casi, la carenza del programma organizzativo non ha trovato stigmatizzazione nelle osservazioni dei magistrati o nel parere del Consiglio giudiziario ed anche all'interno della Commissione consiliare la rappresentanza di MD ha in grande solitudine prestato attenzione al problema e sollecitato le necessarie integrazioni. Questa esperienza appare espressione di un deficit culturale che stenta ad essere riconosciuto e affrontato, come del resto dimostra il numero modestissimo dei Consigli giudiziari che in questi anni hanno affrontato in modo non episodico il tema dei flussi di lavoro e delle risposte che ciascun ufficio del distretto ha prospettato in sede di programma biennale. Tali difficoltà pesano ovviamente sul Consiglio, che risulta schiacciato dal numero elevatissimo di programmi organizzativi da esaminare e che non ha saputo darsi, nonostante le nostre sollecitazioni⁴, una organizzazione interna adeguata alle esigenze.

7) IL PROBLEMA DELL'EFFETTIVITÀ

Il nodo drammatico dell'intero sistema tabellare è costituito dalla ridotta effettività dei criteri fissati in tabella: criteri spesso disapplicati o applicati in modo parziale, senza che a questo corrisponda un livello adeguato di osservazioni dei magistrati, di segnalazioni da parte dei Consigli giudiziari e di interventi del Consiglio. Non è possibile certo affermare che la nuova procedura costituisca la panacea anche per questo problema, ma non vi è dubbio che la riduzione dei tempi di esame dei programmi organizzativi può innescare un circuito positivo che incentivi i magistrati ed i Consigli giudiziari a verificare le modalità concrete di applicazione delle tabelle e permetta al Consiglio di rispondere in modo efficace e tempestivo a tutte le segnalazioni. Questo auspicio richiama direttamente tutti i magistrati alla responsabilità di una partecipazione attiva alla vita degli uffici ed alla crescita culturale della magistratura. Ad

⁴ Fin dai primi mesi di attività abbiamo inutilmente posto nelle riunioni periodiche dei presidenti delle Commissioni il problema della riorganizzazione delle strutture tecniche al fine di fronteggiare proprio questo tipo di obiettivi.

esempio, pur comprendendo la delusione dei colleghi che più volte si erano esposti anche in prima persona, dispiace constatare che il programma organizzativo 2004-2005 della Procura palermitana è giunto al Consiglio senza osservazioni e senza un intervento del Consiglio giudiziario; sebbene il confronto sopra ricordato non abbia portato ai risultati sperati, sono state proprio le segnalazioni giunte dai magistrati dell'ufficio a spingere il Consiglio ad un dibattito serrato e acceso su temi centrali per l'intera magistratura. Sempre per garantire l'effettività del sistema tabellare va segnalato che in settima Commissione MD si è battuta con successo affinché le proposte tabellari bocciate integralmente in plenum, da un lato, siano segnalate ai titolari dell'azione disciplinare per l'eventuale attivazione del procedimento nei riguardi dei dirigenti degli uffici proponenti (che sovente disattendono in modo palese, immotivato e reiterato le direttive di circolare consiliari) e, dall'altro, siano inserite nel fascicolo personale di quegli stessi dirigenti al fine di poter costituire oggetto di valutazione, allorquando questa si renda necessaria nel caso di una progressione in carriera o di altro momento di valutazione professionale.

8. LA VICENDA DIREZIONE DISTRETTUALE ANTIMAFIA DI PALERMO E IL CASO LO FORTE, INGROIA, SCARPINATO

a) *Una vicenda "molto personale"*. L'intera vicenda prende le mosse con la pratica consiliare per il trasferimento d'ufficio aperta, su richiesta dei consiglieri laici del Polo, avanti la prima Commissione nei confronti dei Procuratori aggiunti di Palermo Lo Forte e Scarpinato. La richiesta mirava a sanzionare i due magistrati per le missive indirizzate al Procuratore Grasso e contenenti critiche serrate alle modalità di gestione della Dda, all'abbandono della circolazione delle notizie e del metodo collegiale di lavoro, e questo prendendo spunto dalle scelte effettuate dal Procuratore per la gestione del collaboratore Giuffrè.

Mentre con il progredire degli accertamenti della prima Commissione (ivi compresa l'audizione del Procuratore) l'inizialmente diffuso clima sfavorevole ai due magistrati sembrò mutare, "esplose" in settima Commissione la scoperta da parte dei medesimi laici che quei due stessi magistrati "dovevano lasciare la Dda per avere superato gli otto anni". Non è qui possibile ripercorrere gli aspetti tecnici del proble-

ma legato all'assetto della Dda palermitana, con la presenza di 4 dei 7 aggiunti, ed alla permanenza di chi abbia *medio tempore* mutato le funzioni da sostituto ad aggiunto. È, invece, necessario evidenziare il significato che la vicenda ha assunto sul piano politico e su quello giudiziario. Come è stato chiaro fin dalla sua genesi, il risultato cui la pratica dirigeva era quello di espellere dalla Dda i due aggiunti, esponenti di una cultura e di una impostazione di lavoro non gradite. Nel corso dei lavori della settima Commissione apparve chiaro che la cultura e le posizioni dei due magistrati non erano in linea neppure con la visione del Procuratore della Repubblica, la cui gestione, al di là di affermazioni pubbliche, si è caratterizzata in questa e nelle vicende seguenti per la tendenza ad accentuare le diversità di posizioni e a non contrastare la conflittualità esistente nell'ufficio.

Un elemento apparve chiaro fin dalle prime battute: l'esistenza di una maggioranza interna al Consiglio⁵ che finì con l'impedire a MD e al Movimento di sviluppare posizioni che tendevano ad affrontare il problema superando le personalizzazioni. La consapevolezza della esistenza di una maggioranza culturalmente sfavorevole ai due magistrati palermitani spinse la componente consiliare di MD alla ricerca di una soluzione "aperta", che desse alla Procura di Palermo la possibilità di individuare al proprio interno gli assetti più opportuni per non rinunciare all'apporto dei magistrati più esperti nella lotta alla mafia.

Nonostante questo tentativo, il Procuratore Grasso scelse di non percorrere le soluzioni che la delibera pur rendeva possibili e che avrebbero evitato di allontanare i dr. Lo Forte e Scarpinato dalla Dda, preferendo mutare l'assetto dell'ufficio e dare corso ad un bando che consentiva ai Procuratori aggiunti di partecipare con i sostituti al concorso interno per la copertura dei posti liberi. Soluzione anomala,

⁵ Si veda l'intervento del cons. Di Federico, di piena adesione alla posizione del cons. Stabile, nel corso del dibattito del 17 aprile 2004. In quel contesto, all'interno dell'area UPC - MI il solo cons. Meliadò tentò, presentando coi cons. Fici e Salvi alcuni emendamenti, di rompere le contrapposizioni esistenti e di individuare una soluzione migliorativa che cercasse di allentare la tensione esistente nell'ufficio palermitano. Si giunse tuttavia ad una delibera unitaria, astenuto il solo cons. Primicerio, cui aderimmo nella speranza – poi rimasta delusa – che il Procuratore Grasso sapesse trovare le soluzioni organizzative migliori.

ma che il Consiglio ha scelto di adottare nonostante la ferma opposizione delle delegazioni di MD e del Movimento e nonostante un tentativo, cui il solo cons. Meliadò ha ritenuto di aderire, di affrontare i problemi con respiro più ampio e con maggiore approfondimento⁶. La maggioranza del Consiglio ha voluto chiaramente che le differenze interne all'ufficio, dove almeno 40 magistrati avevano presentato osservazioni alle proposte del Procuratore, venissero superate in modo autoritario e che la linea di chiusura del Procuratore trovasse un avallo definitivo.

In esito alla delibera di plenum del 23 ottobre 2003 questo fu il comunicato della delegazione di MD del 27 ottobre: *“Il voto favorevole non cancella le nostre perplessità su molti punti della delibera (come abbiamo con chiarezza indicato nel dibattito in plenum), ma è di gran lunga prevalente la considerazione che il Consiglio all'unanimità, anche tenendo conto delle osservazioni dei sostituti palermitani, ha respinto il modello di Procura e di Dda centralistico e gerarchico e si è impegnato a riscrivere le norme della circolare sulle tabelle.*

Siamo consapevoli che non tutti i problemi sono risolti. Anzi, come abbiamo espressamente ribadito in sede di dichiarazioni di voto, si apre adesso una seconda fase, ancor più delicata, in cui si potranno confrontare in modo approfondito i diversi modelli di azione di contrasto alla mafia e le diverse concezioni della struttura e del funzionamento delle procure. In questa fase saranno necessari sia un forte impulso del Consiglio, così come è emerso dalla discussione plenaria, sia una ripresa di dialogo all'interno dell'ufficio palermitano”.

b) *La circolare e la nuova disciplina delle Dda: dal particolare al generale.*

Le aperture e gli inviti ad un confronto pacato ed alla ricerca delle migliori soluzioni non ebbero l'esito sperato. Pur riconoscendo che la nuova circolare sulle tabelle ha affrontato in modo non episodico il tema dell'assetto delle Dda, va detto con chiarezza che il testo licenziato contiene soluzioni non condivisibili, al punto che per la prima volta la circolare sulle tabelle è stata votata per parti separate.

Ad una posizione così netta si è stati costretti dalla non condivisione della accentuazione dei momenti di specialità e di gerarchia dell'inte-

⁶ Sul punto si rinvia al dibattito consiliare del 3 luglio 2003.

ro circuito Dda-Dna. Se è giusto che il limite dei quattro bienni non sia un ostacolo insormontabile nel futuro professionale e se parimenti è condivisibile la ricerca di una soluzione equilibrata per il ritorno in Dda, senza per questo credere che il magistrato debba “depurarsi”, tale innovazione richiedeva un rafforzamento dei momenti di democrazia e di dialettica all’interno della direzione distrettuale; in questa direzione si muovevano le previsioni – avversate dalla maggioranza consiliare – in favore di un ruolo forte dei Procuratori aggiunti e di un intervento del Consiglio giudiziario nella individuazione dei magistrati destinati alla Dda. Una volta prevista la possibilità che uno o più Procuratori aggiunti possano essere inclusi in quanto tali nella Dda, l’impegno è stato volto al riconoscimento di una posizione analoga agli altri aggiunti, non potendo i primi essere qualificati come meri collaboratori del Procuratore distrettuale, privi degli spazi di autonomia interna e processuale che costituiscono il cuore della figura semidirettiva.

Parimenti errato è che il Consiglio giudiziario non possa inserirsi nel confronto fra Procuratore distrettuale e Procuratore nazionale in ordine alla individuazione dei magistrati da destinare alla Dda. La nuova articolazione della direzione distrettuale (con la possibile presenza degli aggiunti) e la previsione di un “rientro” di magistrati in Dda dopo una parentesi di tre anni sono circostanze che accrescono la complessità delle decisioni e giustificano l’intervento del Consiglio giudiziario.

- c) *Il rientro in Dda e il caso Ingroia.* L’intero sviluppo delle scelte consiliari riferite alla Dda di Palermo trova una conclusione non inattesa nell’esito della domanda di “rientro” in Dda avanzata da Antonio Ingroia, che da oltre tre anni risultava destinato ad altro settore della Procura di Palermo. La scelta del Procuratore Grasso di negare il reingresso – tale deve qualificarsi in concreto il quesito inoltrato al Consiglio – si è posta in contrasto con la chiara lettera della circolare, ma questa non è stata l’opinione della ormai stabile maggioranza consiliare, che, condividendo la posizione espressa dal cons. Primicerio, ha dato una lettura particolare della circolare ed ha formulato la convinzione che, diversamente facendo, essa sarebbe stata applicata retroattivamente. Sul punto la componente di MD ha tenuto una posizione molto chiara, individuando ancora una volta nella scelta della

maggioranza la presenza di una forzatura che si spiega solo con l'adesione incondizionata alla linea che i vertici della Procura hanno costantemente espresso nell'ultimo anno e mezzo.

9. ALCUNE CONSIDERAZIONI FINALI

Per la prima volta la circolare sulle tabelle è stata votata per parti separate, proprio perché MD e Movimento hanno inteso astenersi sulla disciplina del Capo decimo, in quanto una parte delle modifiche richieste non era stata accolta dal plenum; modifiche che riguardavano punti essenziali, quali il ruolo degli aggiunti e le competenze del Consiglio giudiziario.

Sul tema centrale della democraticità degli uffici giudiziari è errato criticare ferocemente i progetti di ordinamento giudiziario, con critiche che si concentrano sulla verticizzazione delle procure, e poi licenziare – come ha fatto il Consiglio – una disciplina secondaria in cui si restringono gli spazi di intervento del Consiglio giudiziario e si ha paura di attribuire compiti di coordinamento ai Procuratori aggiunti inseriti in Dda. Fare dei Procuratori aggiunti dei meri collaboratori (che “verificano la puntuale esecuzione delle direttive impartite dal Procuratore distrettuale”) significa snaturarne la figura e svuotare gli spazi di autonomia organizzativa-investigativa, con scelta che si muove proprio nella direzione voluta dal disegno di legge approvato.

Del resto, nel corso dell'incontro del 27 gennaio 2004 di presentazione della circolare il cons. Primicerio affermò con chiarezza che la natura della Dda è e deve essere caratterizzata da una particolare “gerarchia”, che pone il Procuratore distrettuale come unico soggetto garante del coordinamento e gli altri magistrati, Procuratori aggiunti compresi, come esecutori delle sue “direttive”. Si tratta di posizione culturale che viene a collocarsi in linea con le scelte che il vertice della Procura della Repubblica di Palermo ha compiuto e che hanno visto la opposizione sempre più ferma della componente consiliare di MD e del Movimento per la giustizia, cui non è sfuggita la intrinseca pericolosità di una ristrutturazione di quell'ufficio in qualche modo anticipatoria delle linee guida della riforma dell'Ordinamento giudiziario.

Questa impostazione, centralizzata e caratterizzata dal concetto di delega, ha incidenza non solo sugli aspetti organizzativi della Dda, ma anche sugli aspetti investigativi – e come tali propriamente giurisdizionali – così svuotando il concetto di “designazione” su cui si fonda il mar-

gine di autonomia riconosciuto finora ai magistrati del pubblico ministero nella loro attività.

E lo stesso significato può attribuirsi alla scelta di negare l'interlocuzione del Consiglio giudiziario sulla designazione dei magistrati in Dda, tutta giocata nel rapporto fra Procuratore nazionale e Procuratore distrettuale.

Sono passati non più di due-tre decenni da quando il criticare pubblicamente le scelte del dirigente o le decisioni di colleghi costituiva motivo di azione e sanzione disciplinare, o da quando senza il parere favorevole del dirigente non si ottenevano passaggi alle funzioni superiori. Prima ancora che le leggi e le regole consiliari è stata la crescita di cultura democratica della magistratura e nella magistratura che ha portato al superamento di una concezione gerarchica (intesa in senso deteriore) della magistratura stessa e alla fine della stagione dei ricatti.

10. GOT E IMMIGRAZIONE: OVVERO, CITTADINI DI SERIE A E DI SERIE Z

Sulla disciplina dell'impiego dei Got in tema di provvedimenti sugli stranieri si era raggiunto, al termine dei lavori di commissione, un punto di equilibrio fra le contrastanti posizioni, nel senso che la proposta prevedeva che neppure in via di supplenza si potesse fare ricorso ai magistrati onorari (par. 58.4), prevedendosi però la possibilità di deroghe "esclusivamente in casi eccezionali e sempre che non sia possibile provvedere altrimenti mediante supplenze od applicazioni ovvero anche mediante il ricorso alle tabelle infradistrettuali o ai magistrati distrettuali".

Tale soluzione, che poteva avere una sua ragionevolezza attese le situazioni di vera emergenza che in alcuni casi gravano su pochi uffici meridionali (Agrigento, Trapani e simili), alla delegazione di MD è apparsa foriera di probabili applicazioni estensive che avrebbero riportato alle prassi in uso, preoccupazione che trovava conferma nelle letture che magistrati di Milano, Roma ed altre sedi già stavano prospettando sulla base della proposta di circolare conosciuta. Di qui la decisione del gruppo di presentare un emendamento che escludesse la materia dell'immigrazione dalla deroga prevista dal par. 58.6, così inibendo in radice l'impiego dei Got.

A fronte dell'emendamento in questione, presentato a firma Marini ed altri, in apertura di discussione è stato presentato un emendamento a firma Meliadó che si muoveva nella direzione esattamente opposta, prevedendo che ai giudici onorari potessero attribuirsi in via di supplenza

“ordinaria” i procedimenti di convalida dell’espulsione previsti dall’art. 13, comma 5 della legge Bossi-Fini. In sostanza, considerata l’esperienza fin qui fatta, l’emendamento avrebbe autorizzato la delega di quei procedimenti ai Got dei tribunali di intere zone d’Italia e di grandi sedi del Centro e del Nord. L’opposizione di MD è stata ferma e molto dura⁷, rivendicando la necessità che siano i giudici togati a provvedere sulla libertà e sui diritti fondamentali di persone che versano in situazione di grave debolezza. Che la linea di MD fosse quella giusta è ora confermato dall’opposizione di quei magistrati, con in testa gli organi dell’ANM, che i nostri argomenti utilizzano per contrastare il decreto legge che assegna quelle competenze ai giudici di pace. Ma il 17 e 18 dicembre non fu così, perché soltanto la delegazione di MD e, purtroppo, solo una parte di quella del Movimento si opposero all’emendamento Meliadò; opposizione forte, che non trovò un sostegno adeguato fra la componente laica, ivi compresi quegli avvocati da cui era lecito aspettarsi un voto coerente con le posizioni critiche che all’unanimità la categoria forense esprime all’impiego dei Got da parte dei tribunali.

⁷ Più volte i consiglieri di UPC e MI hanno usato l’espressione “periodo di decantazione”, ed hanno successivamente inibito al dr.Ingoia, ma non alla dr.ssa Genovese, il rientro in Dda.



LA MAGISTRATURA ONORARIA

Il bilancio dei primi due anni di consiliatura sui temi della magistratura onoraria è segnato da notevoli difficoltà iniziali, che hanno visto una prima fase caratterizzata dalla sostanziale sottovalutazione della complessità tecnica e della portata politica di quei temi. Il secondo anno ha visto una maggiore attenzione e una maggiore incisività, anche per la possibilità di sfruttare una presidenza più attenta e incisiva. In questa seconda fase si sono apportate innovazioni importanti nelle tabelle degli uffici del giudice di pace, ma ancor più nei settori dell'accesso e della formazione dell'intera magistratura onoraria.

1. LE TABELLE DEGLI UFFICI DEL GIUDICE DI PACE

Nel mese di dicembre 2003 fu approvata la circolare sulle tabelle di composizione degli uffici dei giudici di pace per il biennio 2004-2005. Gli obiettivi che la Commissione si era posta possono così riassumersi: **a)** rafforzare l'impegno perchè anche gli uffici del giudice di pace siano rispettosi del principio del giudice naturale; **b)** regolamentare meglio la divisione in sezioni degli uffici di maggiori dimensioni (è possibile istituire una sezione penale e una civile solo in uffici che raggiungano i 10 giudici), favorendo in ambiti peraltro ristretti una minima specializzazione, quanto meno di settore; **c)** prevedere che il coordinatore di tali uffici sia coadiuvato da un collaboratore diretto e da responsabili di sezione; **d)** disciplinare per quanto possibile le forme di assegnazione che mirano al riequilibrio dei carichi di lavoro, evitando che l'esigenza di pervenire ad un'equa ripartizione delle indennità finisca nei fatti per far saltare ogni criterio di assegnazione automatico; **e)** ribadire, soprattutto per gli uffici di minori dimensioni, che il progetto tabellare deve strutturarsi con riferimento all'organico e non alle presenze del momento; **f)** prevedere, infine, che il progetto tabellare deve guardare anche all'efficienza dell'ufficio e adottare le soluzioni più opportune per una sollecita rispo-

sta ai cittadini. La rinnovata attenzione all'assetto di questi uffici si connota di importanza anche perché si è rilevato che la diffusa disapplicazione delle regole tabellari ha favorito comportamenti deontologicamente scorretti e situazioni di vero e proprio pericolo per la trasparenza e la correttezza dell'attività dei giudici di pace.

2. IL RECLUTAMENTO

Uno sforzo notevole è stato fatto per rendere quanto più trasparenti le procedure di reclutamento delle diverse magistrature onorarie. Per i Got e i Vpo si è prevista la formazione per ogni circondario di graduatorie periodiche (la cui formazione viene curata a livello distrettuale e quindi controllata e varata dal Consiglio) da cui gli uffici potranno attingere, così evitandosi che le nomine risentano di forme di casualità o di localismo. Per gli esperti degli uffici di sorveglianza e minorili si sono fissate regole che favoriscono una rotazione ragionata. Per i giudici di pace si è migliorata l'intera procedura e si sono garantite forme di selezione che, anche attraverso il periodo di tirocinio, mirano a far crescere il livello qualitativo medio del lavoro giudiziario.

3. LA FORMAZIONE

Molto si è lavorato per la formazione di tutti i magistrati onorari. Non solo è proseguito lo sforzo per coinvolgere ed ascoltare i rappresentanti locali (sono stati curati due corsi nazionali per Got e per Vpo), ma si è cercato di dare alla formazione della magistratura onoraria uno status non occasionale. Si è così dato vita, seguendo l'esempio positivo del distretto di Milano, alla creazione presso ogni Consiglio giudiziario di una commissione che, con il contributo di magistrati e avvocati, ha il compito di curare una programmazione annuale delle iniziative formative. Mai il Consiglio aveva investito tanto nella formazione anche per la magistratura onoraria, e questo costituisce un segnale doppiamente importante: per i magistrati onorari e per i cittadini. Questa esigenza formativa ha assunto connotazioni di gravità con l'improvvido decreto legge che nel settembre 2004 ha attribuito ai giudici di pace la competenza sulla materia, del tutto nuova e delicatissima, dell'immigrazione. La delegazione consiliare, pur mantenendo profonde riserve sulla scelta legislativa, si è immediatamente attivata affinché il Consiglio sollecitasse tutti i consigli giudiziari a promuovere una prima formazione dei giudici di pace interessati dalla nuova competenza.

4. L'INTERVENTO DISCIPLINARE

Grande attenzione è stata dedicata al controllo disciplinare, soprattutto sui giudici di pace. La presenza di non pochi casi di comportamenti scorretti ha reso evidente alla componente MD – Movimento che occorre abbandonare logiche legate al caso individuale per affrontare in modo più sistematico i problemi che con maggiore chiarezza emergono. Questo approccio è stato da noi applicato sia alle ipotesi di conferma dei giudici di pace in scadenza sia ai casi di vera e propria iniziativa disciplinare da parte dei presidenti di Corte di appello. Nasce da questa rinnovata attenzione la decisione di applicare ai giudici di pace, adattandola, la sospensione della procedura nel caso di pendenza di indagine o processo penale, così come deve collocarsi in questa prospettiva la linea di rigore e di attenzione con riferimento alle incompatibilità.

5. I FATTI DI S. MARIA CAPUA VETERE

Sempre in questo contesto va segnalata la cooperazione fra la ottava Commissione e l'Ispettorato con riferimento a situazioni di gravi irregolarità manifestatesi in alcuni uffici dei giudici di pace dei distretti di Napoli e Salerno. In tali uffici sono apparsi in tutta la loro evidenza alcuni problemi che in modo strisciante attraversano la giustizia di pace. La possibilità per gli avvocati-giudici di pace di proseguire la professione, seppure in luoghi diversi, e la presenza di avvocati che lasciano la professione, ma il cui studio resta gestito dai vecchi colleghi o da parenti e affini, costituiscono la premessa per situazioni di grave incompatibilità di fatto, ma anche per la proliferazione, in alcune sedi, di un numero spropositato di cause seriali che mettono in crisi la gestione ordinaria degli uffici e che, atteso il meccanismo retributivo esistente per i giudici di pace, comportano per lo Stato costi altissimi e non proporzionati alla natura del contenzioso. La delicatezza dei fatti verificatesi ha spinto l'ottava Commissione ad effettuare una vista in due uffici del circondario di Santa Maria Capua Vetere e, all'esito, a sollecitare iniziative da parte dei vertici locali, cui resta la competenza in tema di pareri sulle conferme dei giudici di pace e in tema di iniziativa disciplinare. Una particolare attenzione viene dedicata dal Consiglio anche ad altre realtà, ed i risultati di queste iniziative non mancano, ma non vi è dubbio che l'esperienza dimostra la necessità di un ripensamento organico di molti nodi irrisolti, a partire dai rapporti esistenti localmente fra avvocatura e giudici onorari

per giungere al tema delle incompatibilità ed a quello relativo alla possibilità di rendere effettiva la vigilanza su un numero così elevato di uffici del giudice di pace e di magistrati onorari.

IX.

LA FORMAZIONE

1. I RISULTATI CONSEGUITI

Lo sviluppo impetuoso della formazione consiliare, dall'esperienza dei corsi sulle tecniche d'indagine agli inizi degli anni '90 all'assetto odierno stabilizzato nel rapporto organico plenum - nona Commissione - Comitato scientifico, ha visto da sempre Magistratura democratica svolgere il ruolo di protagonista. Così è stato anche nei primi due anni di questa consiliatura, nei quali il gruppo di MD ha avuto la presidenza e successivamente la vice-presidenza della Commissione ed ha operato per contrastare ogni tendenza di burocratizzazione, per sviluppare e migliorare il livello contenutistico e metodologico della formazione erogata e per favorire la conoscenza e la confidenza tra ordinamenti giuridici dell'U.E. contribuendo allo sviluppo dello spazio europeo di libertà giustizia e sicurezza.

2. I NODI IRRISOLTI, I PROBLEMI, LE PROSPETTIVE

Benché la qualità della formazione erogata sia molto elevata e l'azione formativa centrale e decentrata raggiunga ormai almeno il 60% dei magistrati, restano ancora dei nodi irrisolti che concernono soprattutto la formazione dei dirigenti (nonostante dal 2003 sia stato istituzionalizzato un corso per i nuovi dirigenti e titolari di uffici semidirettivi, la partecipazione al quale è sostanzialmente obbligatoria) e la formazione c.d. di riconversione o per il mutamento di funzioni che richiede una maggiore integrazione funzionale tra livello centrale e livello decentrato (il quale soltanto consente una formazione pratica – quasi un “tirocinio” – mirata sulla funzione che si va a ricoprire).

Si tratta di due questioni complesse, la cui mancata soluzione è legata all'altro grande nodo irrisolto, che è quello della struttura e organizzazione della formazione.

Il fatto che il ruolo di direzione sia svolto da un organo collegiale, la

nona Commissione, composto da sei persone, è un fattore di grave disfunzione; infatti, il processo decisionale è lento e farraginoso, completamente indifeso rispetto a comportamenti ostruzionistici, alla mercé della buona volontà del relatore, continuamente rallentato in termini di capacità operativa e di elaborazione e miglioramento dal continuo mutare dei soggetti in campo (i componenti della Commissione variano per un terzo ogni anno e il Presidente muta ogni anno, il tutto in un generale contesto di mutevolezza, posto che il Csm resta in carica quattro anni e i componenti del Comitato scientifico per un massimo di tre anni). Tale soluzione organizzativa ha per effetto, inoltre, che i componenti della Commissione, soprattutto se “nuovi” della formazione, riescano con difficoltà a controllare l’incessante flusso di carte e piccole decisioni operative riportandone un senso di frustrazione, che si traduce talora in sospetto e diffidenza verso il Comitato o la struttura amministrativa e ben più spesso in oggettiva inidoneità a elaborare soluzioni di grande respiro e a lungo termine.

In vario modo legati a questo grande nodo strutturale sono i problemi che la formazione consiliare ha oggi davanti: riduzione degli spazi di libertà e pluralismo, perdita di autonomia didattica del Comitato scientifico, mancanza di progettualità di lungo termine.

3. LA RIDUZIONE DEGLI SPAZI DI LIBERTÀ E DI PLURALISMO

In ogni ordinamento democratico, indipendenza, imparzialità e terzietà sono caratteri intrinseci e principi informatori della professione del magistrato; ciò pone dei “paletti” all’azione di formazione, nel senso che questa non deve mai divenire strumento di omologazione, di diffusione di decisioni standardizzate, di letture della realtà imposte dall’alto e dall’esterno; di qui la grande importanza di un insegnamento improntato a principi di pluralismo ideale; di qui la grande preoccupazione che scaturisce in particolare da due episodi della vita consiliare: la mancata nomina del prof. Giostra quale componente del Comitato scientifico settore penale e il cd “caso Pizzorusso”.

Nel primo caso si trattava della sostituzione, quale componente del Comitato scientifico, del prof. Spangher, divenuto membro del Csm; formulate due proposte per due processualpenalisti di indiscusso valore (Giostra e Tonini), è stato posto con forza dai consiglieri di MD e Movimento il problema della specifica idoneità a far parte del Comitato scientifico, cioè di un organo tecnico che, in piena autonomia, deve attuare le

linee culturali e programmatiche decise dal Consiglio, nell'ambito del quale i professori universitari sono chiamati soprattutto a dare un contributo di idee, di tal che è essenziale che la loro scelta sia ispirata a un rigoroso rispetto del pluralismo culturale. Da questo punto di vista la scelta del prof. Tonini non poteva essere condivisa (non certo per ragioni strettamente scientifiche ma) perché egli si colloca indubbiamente in un'area culturale comune a quella alla quale appartengono gli altri professori del CS (Ramacci, Arieta e Sica), con la conseguenza che aree culturali diverse sarebbero rimaste senza alcuna voce. Basti pensare all'atteggiamento assunto rispetto al progetto di legge Cirami: il prof. Tonini è stato tra i pochi, se non l'unico, a dissociarsi dai rilievi critici formulati dall'associazione dei processualpenalisti, mentre il prof. Giostra si è impegnato in un'argomentata critica in sedi scientifiche e giornalistiche. I laici di destra e i consiglieri di Unicost hanno minimizzato l'importanza della decisione (e con essa, nei fatti, il ruolo del pluralismo nella formazione dei magistrati), ritenuta marginale in una materia comunque soggetta al controllo del plenum del Csm e – con 15 voti a favore, 9 contrari (i consiglieri di MD e del Movimento e il prof. Berlinguer) e un astenuto (il prof. Rognoni) è stata approvata la nomina di Tonini.

Ancora più preoccupante la seconda vicenda: il prof. Alessandro Pizzorusso – uno dei maggiori costituzionalisti italiani, grande studioso dell'ordinamento giudiziario, già componente laico del Csm, accademico dei Lincei – invitato a tenere una relazione sul tema del ruolo del giudice e del pubblico ministero nel sistema costituzionale in un incontro di studio sull'ordinamento giudiziario per gli uditori giudiziari, invia alla segreteria del Csm, quale traccia del suo intervento orale, tre scritti in corso di pubblicazione che vengono distribuiti ai partecipanti, senza che sia esercitato, come di consueto, un controllo sul loro contenuto. Tra gli scritti vi è il testo della relazione su “Giustizia e giudici”, svolta nel luglio 2003 all'Accademia dei Lincei nell'ambito di un convegno sullo stato della Costituzione italiana, contenente giudizi critici sul ruolo dei laici eletti al Csm su indicazione della CDL. Il 6 ottobre, il prof. Pizzorusso tiene la sua lezione parlando “a braccio” sul tema assegnatogli senza proporre i rilievi e i giudizi dello scritto incriminato. Drammatiche anche se a scoppio ritardato le conseguenze: circa un mese dopo la relazione incriminata, il prof. Di Federico e l'avv. Buccico si dimettono, rispettivamente da presidente e componente della nona Commissione, per protesta contro le accuse di mancanza di indipendenza loro rivolte nel

citato testo e, in un clima reso incandescente e imprevedibile negli sviluppi dall'autosospensione da tutte le attività degli altri laici di destra, invocano l'intervento del Presidente della Repubblica che, in una nota, deplora l'accaduto e rinnova la sua stima e fiducia agli stessi, così riportando alla normalità la vita consiliare. La rapida chiusura della vicenda resa possibile da tale alto intervento ha evitato il rischio di conseguenze dannose per la vita e la funzionalità dell'istituzione. Ciò non significa che conseguenze dannose non vi siano state: la rappresentazione schizofrenica da un lato di un Csm che irroga una formazione di stampo fazioso (mentre il corso si caratterizzava per la presenza di più voci di idealità diverse per stimolare la riflessione critica dei giovani magistrati) e dall'altro di una istituzione oscurantista che censura le voci critiche (si pensi all'appello a tutela del docente e della libertà di manifestazione del pensiero e alla richiesta di chiarimenti dell'Associazione dei costituzionalisti italiani); la perdita di autorevolezza come ente di formazione, immediatamente percepita nel rifiuto di accettare incarichi di relatore proveniente da settori del mondo accademico; l'inoculazione del germe insidiosissimo del sospetto e della paura di esprimersi e confrontarsi liberamente che a tratti si respira nei nostri incontri di studio e nelle proposte che provengono dal Comitato scientifico; l'aleggiare cupo dello spettro della censura, che ben può in un determinato contesto trasformarsi in autocensura (al punto che i magistrati che partecipano ad azioni di formazione all'estero su temi culturali e di rilevanza politica esprimono nei loro rapporti stupore e meraviglia per l'aria di libertà che vi si respira). Del resto che nel Consiglio vi sia chi ritiene che i magistrati si devono occupare solo di questioni tecnico-giuridiche con immediate ricadute sul loro lavoro e non di questioni culturali e di ampio respiro lo dimostra il recente dibattito sul programma del corso sul multiculturalismo, faticosamente approvato dopo che erano stati paventati rischi di ogni genere, come se i magistrati italiani non fossero in grado di discutere serenamente e con senso critico di mutilazioni genitali femminili, famiglia multiculturale, simboli religiosi.

Si sa che la formazione costruisce la struttura del magistrato e che, dotandolo di un'alta professionalità al servizio della giustizia e dei cittadini, lo "arma" per l'indipendenza. Non meraviglia, dunque, che ripetuti siano gli attacchi al pluralismo e alla libertà della formazione da parte di chi vorrebbe magistrati omologhi e allineati (del resto è di questi giorni la notizia – apparsa su *Le canard enchainé* del 20 settembre 2004 col ti-

tolo *La Fatwa de Perben sur 12 magistrats* – che il Ministro della Giustizia francese avrebbe inviato al Direttore dell'ENM una lista nera di 12 alti magistrati da escludere nell'insegnamento presso la Scuola).

4. L'ATTACCO ALL'AUTONOMIA DEL COMITATO SCIENTIFICO

Al momento della creazione della nona Commissione, il Consiglio decise di istituire un organismo, denominato Comitato scientifico, cui affidare il compito di formulare proposte, elaborare e realizzare i programmi di dettaglio. Tra le ragioni di questa opzione vi era non solo l'esigenza di non gravare interamente sulla struttura consiliare in un momento di espansione dell'attività di formazione ma anche quella di sottrarre la formazione – nei limiti dell'umanamente possibile e mediante l'attribuzione della scelta dei relatori a un organo dotato di autonomia tecnico-scientifica – a pressioni (e quindi ad utilizzi impropri) di qualunque tipo, di corrente, politiche, territoriali o amicali che fossero.

Magistratura democratica è stata, tramite la propria componente consiliare, una delle fautrici di tale scelta organizzativa e ne è da allora attenta garante.

Peraltro, nell'attuale come già nella precedente consiliatura, si sono avuti ripetuti tentativi di ridurre gli spazi di autonomia tecnica del Comitato e si è cercato di riaffermare la supremazia della Commissione (e del plenum) non nell'ambito di un rapporto che veda da un lato l'organo di indirizzo culturale e dall'altro l'organo tecnico di esecuzione, ma tentando di legittimare un potere della prima di individuazione e sostituzione *ad libitum* dei relatori.

Un esempio di quanto detto si è avuto, oltre che in varie sedute di commissione, nelle sedute del plenum del 14 e 22 gennaio, che hanno visto un animato dibattito intorno alla proposta di un incontro di studio nel quale uno dei relatori, un professore universitario, era stato sostituito (dalla maggioranza della commissione) rispetto alla proposta del Comitato scientifico per una fumosamente affermata inadeguatezza del docente. Questa motivazione apparente si è subito rivelata assolutamente inconsistente; in particolare, l'intervento del prof. Spangher ha ben chiarito che il vero problema era costituito dai rapporti tra Comitato scientifico e Commissione e in particolare dalla pretesa di intervenire sulla scelta dei relatori.

Nel corso del dibattito i consiglieri di MD e del Movimento hanno ricordato come sia centrale la distinzione di ruoli tra la nona Commissio-

ne e il Comitato Scientifico e l'importanza della ripartizione delle competenze tra gli organi di indirizzo "politico" e controllo e l'organo tecnico, al fine di garantire la qualità e l'autonomia della formazione, sottraendo in via tendenziale le scelte attuative a logiche (corporativismo, politicizzazione, familismo) improprie e diverse da quelle della competenza e della qualificazione tecnico - scientifica. Si è aggiunto altresì che la bipartizione delle competenze non esclude la possibilità di una ricca e costruttiva interazione tra gli organi né il congruo esercizio di poteri di controllo e sostitutivi, che non devono essere esercitati in modo arbitrario, il che è accaduto invece in quest'occasione, fondando la pretesa di sostituire un relatore, motivatamente indicato quale il più adeguato dal CS, su un argomento inconsistente e pretestuoso. I consiglieri di MI e UPC, pur riconfermando i valori dell'autonomia della formazione e del Comitato, hanno invece teso a sottolineare in modo forte che la Commissione ha un ampio potere di intervento e comunque hanno avallato l'arbitraria sostituzione e il programma è stato approvato con il voto contrario dei consiglieri di MD e del Movimento.

In considerazione della struttura organizzativa della formazione (caratterizzata dalla mancanza di un assetto organizzativo e burocratico stabile e di una dirigenza duratura nel tempo), il pluralismo culturale, il rifiuto di omologazione, l'autonomia scientifica e didattica non possono mai considerarsi come acquisiti ma devono essere riconfermati nelle scelte di ogni giorno; non si possono affermare in astratto e disattendere in concreto, consentendo *ad libitum* la sostituzione di un relatore; si tratta di comportamenti suscettibili di essere ripetuti (anzi adducendo la forza del precedente) se non efficacemente combattuti e inibiti, con un grave rischio di utilizzo della formazione a scopo di indottrinamento e di inquinamento politico e correntizio. Stupisce pertanto l'atteggiamento consenziente dei colleghi togati di MI e Unicost, né si può omettere di sottolineare lo stridente contrasto tra le affermazioni astratte di autonomia della formazione e di necessità di sottrarla alla lottizzazione, che i laici del Polo formulano in tutte le occasioni, e la concreta ricerca di "spazi" per imporre i "propri" relatori.

Le preoccupazioni indotte dalla vicenda hanno trovato conferma nel dibattito tenutosi in plenum in occasione dell'approvazione del programma degli incontri di studio per il 2005 nella seduta del 27 luglio 2004. In particolare il cons. Buccico ha dedicato tutta la prima parte del suo articolato intervento a una critica, a tratti aspra, della qualità del Co-

mitato (che, “seppur composto da persone di alta qualificazione, non possiede l’elevatezza che sarebbe necessaria”) e del suo modo di operare (non perfettamente collegiale e improntato a “vie privilegiate di consultazione” con alcuni membri della Commissione, eccessivamente autonomo fino all’ “araldismo” e all’ “ostracismo”); il cons. Meliadò ha concordato che esiste un problema “legato al modo di operare del Comitato scientifico – che la nuova commissione dovrà affrontare – il quale deve instaurare un rapporto di confronto e scambio con la Commissione” e il preannunciato mutamento di rotta sul punto ha, tra l’altro, indotto il cons. Buccico a cambiare la propria posizione di voto da contrario in astensione; il cons. Marotta ha richiamato l’art. 29 Regolamento interno per invocare una lettura riduttiva dell’autonomia del Comitato.

Come hanno riaffermato nei loro interventi i consiglieri di MD e del Movimento, l’autonomia tecnico-scientifica del Comitato, non disgiunta da un’opera di elaborazione, progettazione e controllo da parte della Commissione, è un bene da preservare e in tal senso si svolgerà la nostra azione.



LA GIUSTIZIA DISCIPLINARE

1. UNO SGUARDO DI INSIEME

Cominciamo dai dati. In questa consiliatura la Sezione disciplinare ha pronunciato 241 sentenze: 75 di non farsi luogo alla fissazione del dibattimento, su richiesta del p.g. (pari al 31,12%); 84 di assoluzione (pari al 34,85%) e 27 di proscioglimento per vari motivi, quali morte dell'incolpato, cessazione dell'appartenenza all'ordine giudiziario, decadenza dall'azione disciplinare (pari al 11,20%); e 55 di condanna (pari al 22,62%). Sono state disposte anche 8 sospensioni provvisorie dalle funzioni e dallo stipendio.

Tra le condanne, circa il 34% riguarda casi di ritardi nel deposito di provvedimenti, il 52% negligenze o abusi nell'esercizio delle funzioni, per il resto si tratta di provvedimenti abnormi e altro.

Dal 1° gennaio 2002 al settembre 2004 il Ministro ha promosso 137 azioni disciplinari e il Procuratore generale 241.

Al di là della semplice esposizione dei numeri interessa di più tentare di darne una lettura.

L'esercizio dell'azione disciplinare del Ministro si caratterizza per un forte impulso della linea repressiva delle manifestazioni del pensiero, ma anche dell'esercizio di altri diritti costituzionali, come nel caso della contestazione relativa alla partecipazione al collegio dei probiviri di Cittadinanza Attiva. Linea per la verità non nuova, essendo stata avviata dal Ministro Flick con il decalogo dettato con una circolare nei confronti della quale abbiamo tempestivamente mosso le nostre serrate critiche e che è stata giustamente "neutralizzata" dalla giurisprudenza disciplinare.

Un'altra linea concorrente si caratterizza per l'impostazione, per così dire, burocratica, avendo ad oggetto ritardi nell'adozione o nel deposito di provvedimenti, che certamente costituiscono violazione di doveri deontologici, ma, secondo un pacifico orientamento, solo quando costituiscono sintomo di negligenza. Le azioni del Ministro, invece, si limita-

no a riprodurre le conclusioni e a volte le semplici tabelle di rilevazione statistica contenute nelle ordinarie ispezioni, senza tenere in conto gli altri dati e comportamenti che soltanto possono dare un significato di rilevanza disciplinare al mero ritardo. Essendo legate ai risultati formali delle ispezioni in alcuni casi l'azione disciplinare ha assunto caratteri di "azione di massa", avendo interessato un rilevante numero di magistrati appartenenti allo stesso ufficio (come nei casi di Milano e di Catania).

In qualche caso, infine, l'azione disciplinare è apparsa come diretta a colpire magistrati "scomodi" o semplicemente percepiti come ostili, come nel caso di un sostituto accusato di non avere tempestivamente richiesto l'archiviazione di procedimenti nei confronti dell'on. Bossi ritenuti prescritti e di non essersi tempestivamente astenuto nonostante la pendenza di procedimenti sorti a seguito di querela sporta dallo stesso magistrato nei confronti del leader leghista. In questa linea si pongono le azioni disciplinari avviate nei confronti di Boccassini e Colombo per le indagini che stanno ancora svolgendo in ordine a vicende connesse con il noto processo Imi/Sir.

Meno agevole è tentare una lettura dell'azione della Procura generale. In assenza di una organizzazione dell'ufficio che garantisca trasparenza dei criteri seguiti nelle scelte relative all'inizio dell'azione e nella stessa assegnazione dei procedimenti, l'attività della Procura generale sembra ispirata a pura casualità. Nota costante è rappresentata dal carattere eccezionale delle attività istruttorie compiute ma anche dalla rilevante disparità di atteggiamento rispetto a casi identici o analoghi, rispetto ai quali alcuni sostituti sono inclini a chiedere in ogni caso la fissazione del dibattimento mentre altri chiedono non farsi luogo al dibattimento stesso.

Diffusa appare anche l'opinione dei sostituti secondo cui l'incolpazione contenuta nella comunicazione di inizio dell'azione disciplinare da parte del Ministro sarebbe immodificabile da parte della Procura generale, anche quando fatti nuovi e diversi emergono dall'istruttoria sommaria, il che porta ad esiti del processo disciplinare stridenti con i fatti accertati.

Quanto alla giurisprudenza della sezione disciplinare si deve osservare che è rimasto fermo l'orientamento, confermato anche da numerose sentenze delle Sezioni unite, che ritiene lecito l'esercizio del diritto costituzionale di manifestazione del pensiero e di partecipazione alla vita politica, esercitato nei limiti della continenza e della correttezza formale. I

casi più noti riguardano i colleghi Libero Mancuso, Casson, Piscitelli, Meroni e Sanza oltre a quello di Albano, Amato, Assante e Bronzini.

Come è noto, il Ministro ha mostrato insofferenza nei confronti di questo orientamento, arrivando, nel caso Sanza, a porre i suoi motivi di dissenso a base del diniego di concerto per la nomina a presidente del Tribunale per i minorenni.

È anche rimasta ferma, come già ricordato, la giurisprudenza secondo cui i ritardi nel deposito dei provvedimenti sono punibili solo quando e solo se sono sintomo univoco di neghittosità e quindi diventano irrilevanti se inseriti in un quadro di buona se non elevata produttività.

La giurisprudenza della Sezione disciplinare registra tuttavia anche assoluzioni di alcuni magistrati molto noti per incolpazioni aventi ad oggetto comportamenti relativi all'esercizio delle funzioni che non sono apparse convincenti. L'accostamento di queste decisioni a quelle che contengono condanne, anche con sanzioni molto severe, per fatti analoghi potrebbe giustificare una complessiva valutazione della giustizia disciplinare di questa consiliatura come giustizia forte coi deboli e debole coi forti.

2. IL CASO DEL DOTT. VITTORIO GAETA OVVERO I DUE PESI E LE DUE MISURE

Il dott. Vittorio Gaeta, coordinatore della sezione del riesame del Tribunale di Lecce, è sospeso dalle funzioni e dallo stipendio dal 21.2.2003. Tale provvedimento deriva da un esposto avanzato dalle due colleghe componenti con lui il collegio, dott.sse G. E. e F. M., che lo accusano di aver depositato, il 29.6.2002, il dispositivo di un'ordinanza ex art. 309 c.p.p. nei confronti di dieci ricorrenti, contenente per uno di essi una statuizione (di accoglimento del ricorso e conseguente scarcerazione) contraria al deliberato collegiale del 28.6 (a loro dire, di rigetto del ricorso). Inoltre, per altri ricorrenti il dispositivo sarebbe stato redatto nonostante l'assenza di una discussione in camera di consiglio delle relative posizioni.

Non è questa la sede per entrare nel merito della vicenda, essendo in corso il procedimento penale a carico del dott. Gaeta per il reato di falso ideologico (in fase dibattimentale) e a carico delle dott.sse G. E. e F. M. – tuttora in servizio presso la stessa sezione – per rivelazione di segreto di ufficio e calunnia (in fase di indagini).

Meritano però di essere evidenziati alcuni elementi abnormi della procedura disciplinare a carico del dott. Gaeta e l'evidente disparità di trattamento da questo magistrato patita.

La procedura ebbe una trattazione rapidissima su impulso dell'allora Presidente della prima Commissione prof. Mauro Ronco: esposto pervenuto al Csm l'11 luglio 2002, assegnazione alla Commissione del 15 luglio, iscrizione immediata con priorità il 18 luglio, audizione delle esponenti il 22 luglio.

Sulla base della rapidissima trascrizione di detta audizione, il 25 luglio la Procura generale chiese la sospensione dalle funzioni e dallo stipendio che, dopo un rinvio, veniva respinta il 16 ottobre perché non era stata esercitata l'azione disciplinare.

Nel frattempo il dott. Gaeta, su sua richiesta, era stato dal 15.10.2002 assegnato tabellarmente a due sezioni distaccate del Tribunale di Lecce, per svolgervi funzioni civili.

Il 27 ottobre 2002 il sottosegretario Mantovano chiese sul "Quotidiano di Lecce" la cacciata di Gaeta – il quale, al momento del fatto, era segretario della sezione leccese di MD – dalla magistratura ed eventualmente la sua interdizione legale.

La richiesta fu ripetuta, dopo avere esercitato l'azione disciplinare, il 10 dicembre 2002 e accolta, dopo due udienze, il 21 febbraio 2003.

Il ricorso avverso a tale sospensione fu respinto, con sentenza nr. 13602/04 delle Sezioni Unite civili della Cassazione.

Il 27.4.2004 Gaeta ha chiesto alla Sezione disciplinare la revoca della sospensione cautelare.

La richiesta, dopo due rinvii disposti dalla Sezione, è stata trattata all'udienza 7.10.2004, e respinta con provvedimento non ancora pubblicato.

Eppure il 14 aprile 2004 il dott. Gaeta era stato trasferito, su domanda e ai sensi della L. 104/92, alla Corte di appello di Bari quale consigliere.

Non solo, ma il 2.4.2003, dopo il provvedimento di sospensione cautelare, il Consiglio giudiziario di Lecce aveva espresso all'unanimità parere favorevole alla nomina di Gaeta a magistrato di cassazione.

E lo stesso Csm, il 3.6.2004, aveva archiviato la sua procedura di incompatibilità ambientale.

Vicenda quindi particolarmente delicata, che ha al centro un magistrato di indiscussa serietà e professionalità.

Orbene su tale vicenda è stato adottato un orientamento che, di fatto, finisce col realizzare una sorta di pregiudizialità dell'esito del processo penale, non solo sul merito del procedimento disciplinare, ma sullo stesso procedimento cautelare: come se il magistrato-imputato dovesse comunque rimanere sospeso dal servizio fino alla definizione (foss'anche lontanissima nel tempo) del processo penale.

Con conseguenze che, nel caso di specie, balzano all'evidenza:

- a) una netta ed ingiustificata disparità di trattamento rispetto ad altri casi in cui nonostante l'instaurazione di un procedimento penale, anche per gravi reati (ad esempio la recente vicenda del dott. S. P., sottoposto ad indagine dall'autorità giudiziaria per gravi reati di corruzione e trasferito d'ufficio ex art. 2) i magistrati non sono stati sospesi cautelativamente;
- b) un danno difficilmente rimediabile per il dott. Gaeta, per la lesione alla professionalità e al prestigio creati dalla stessa sospensione prolungata;
- c) un danno per la stessa amministrazione, per il blocco del posto in organico alla Corte di appello di Bari.

Il dott. Gaeta ha in tal modo stabilito il non invidiabile primato di una durata di una sospensione cautelativa di ormai un anno e dieci mesi (e di cui non si vede la fine, essendo il processo penale ancora alle prime battute), a quanto ci risulta secondo solo al dott. A. E. (magistrato accusato di associazione a delinquere di stampo camorristico, condannato in primo grado e assolto con formula piena in secondo grado) per durata della sospensione.

È accettabile tutto ciò?

