

# Riforma della Giustizia e difesa dei diritti

Salone Vanvitelliano, 19 maggio 2005

**Relatori: Prof. Vittorio Grevi (Università di Pavia)**

**Prof. Gaetano Silvestri (Università di Messina)**

**Dott. Edmondo Bruti Liberati (Associazione Nazionale Magistrati)**

**Partecipazione del Sindaco Paolo Corsini**

## **Prof. Vittorio Grevi**

Ringrazio la Fondazione Trebeschi per l'invito che mi è stato rivolto, anche a nome degli amici Silvestri e Bruti Liberati. Siamo contenti di essere qui questa sera per parlare di argomenti che noi teorici frequentiamo ogni giorno, ma è meglio ogni tanto parlarne anche ad una platea non necessariamente tecnica, per fare un discorso di tipo informativo su cose di cui si sa poco, ma che è bene si sappiamo.

Il tema "Riforma della giustizia e difesa dei diritti" potrebbe essere aggredito da vari punti di vista. Si potrebbe parlare di tante cose e il taglio che abbiamo deciso di dare alle nostre rapide relazioni di questa sera è di fare una carrellata sulla produzione legislativa – o sulla non-produzione legislativa – degli ultimi anni, con particolare riferimento da un alto alla tematica della giustizia penale e, dall'altro, alla tematica delle riforme ordinamentali, cioè di ordinamento giudiziario. In sostanza si tratta, quindi, di fare un bilancio - siamo quasi al termine di una legislatura – per vedere che cosa è successo per quanto riguarda la giustizia, le iniziative; in altre parole, la politica della giustizia.

Io credo si debba incominciare con alcuni rilievi elementari, ma che sono rilievi di fondo, che costituiscono un po' la premessa di tutto il discorso. Anzitutto mi pare si possa dire che è mancato – e i risultati, meglio, i "non" risultati lo dimostrano – un disegno organico di riforma della giustizia, intesa questa come attività giurisdizionale che si esplica nel processo, cioè la "ius dicere", la iustitia. È mancato un disegno organico anche se, qualche volta, si è voluto contrabbandare – con un equivoco terminologico che forse denota una certa confusione mentale da parte di chi si è avvalso di questi giochini – per "riforma della giustizia" quel processo di riforma dell'ordinamento giudiziario, di cui in particolare ci parlerà poi Gaetano Silvestri.

La riforma dell'ordinamento giudiziario non c'entra nulla con la riforma della giustizia intesa come riforma dell'attività giurisdizionale che si esplica nel processo. La riforma dell'ordinamento giudiziario è molto importante ma sta prima, riguarda le strutture, l'organizzazione; riguarda il reclutamento dei magistrati, ma non riguarda il modo di esercitare la giurisdizione, cioè di fare i processi. È questo il primo bluff, che è il caso di svelare.

Accanto alla mancanza di un disegno organico, bisogna sottolineare anche la mancanza di una capacità di progettazione, più limitata se vogliamo, che però sarebbe stata importante per raggiungere lo scopo, che oggi è il vero scopo che il legislatore, a mio avviso, si dovrebbe prefiggere in tema di giustizia intesa come amministrazione della giustizia, vale a dire quello di restituire funzionalità ed efficienza alla giustizia.

Non dimentichiamoci che alla fine della scorsa legislatura, nella costituzione è stato inserito, all'insegna dei principi del cosiddetto giusto processo, modificando l'articolo 111 della Costituzione, il principio della ragionevole durata del processo. La legge, cioè, deve assicurare la ragionevole durata del processo. Questo principio costituzionale, quanto meno, deve essere interpretato nel senso di rappresentare uno stimolo, un impegno per il legislatore, di adoperarsi nel

sensu di garantire alla giustizia una efficienza tale da consentire il raggiungimento dei suoi scopi, cioè l'accertamento dei fatti, delle responsabilità entro tempi ragionevoli. Eppure, nemmeno questi interventi più limitati, in chiave di funzionamento, sono stati fatti.

Dove si è concentrato l'interesse, lo sforzo dei nostri legislatori in questa stagione? Direi che si è concentrato soprattutto, ma non esclusivamente ma soprattutto, verso interventi di tipo settoriale, verso una serie piuttosto lunga di leggi e leggi, che si sono indirizzate a modificare singoli istituti, ma secondo una logica non riducibile all'esigenza di un buon funzionamento della giustizia, ma se mai riconducibili a risolvere alcuni problemi spesso legati a situazioni processuali contingenti, e spesso alcuni problemi legati a situazioni processuali personali. Non a caso, non a torto, si è parlato di leggi fotografiche, di leggi "ad personam". E, di volta in volta - la cosa è curiosa - qualcuna di queste leggi è stata individuata dai nostri governanti come la "priorità politica" del momento. Questo, effettivamente, è molto singolare perché denota, evidentemente, una certa gerarchia di valori per quanto riguarda i fini da perseguire.

Tra l'altro l'annotazione che si trattasse di leggi di carattere contingente e di leggi motivate da ragioni personali non è sfuggita al Parlamento Europeo. Ho qui davanti a me i verbali della seduta del 2 luglio del 2003, alla presenza del Presidente del Consiglio Berlusconi, in cui è contestato il carattere contingente di alcune leggi che erano state approvate, tre leggi in particolare - la legge sul falso in bilancio, la legge sulle rogatorie, la legge sulla disciplina delle remissioni - e il Presidente Berlusconi, di fronte a questo rilievo, rispose che sì, si doveva ammettere che per questi tre disegni di legge era avvenuto questo, anche se era avvenuto "come risposta" - cito tra virgolette - a chi approfitta del suo ruolo di funzionario della giustizia per attaccare con la giustizia i vertici politici".

Ho voluto fare questa citazione perché mi sembra sia emblematica di un certo clima, di un certo modo di affrontare i problemi. Dietro un'affermazione di questo tipo, combinata con il riconoscimento che almeno tre leggi erano state dettate da interessi non di tipo generale, c'è tutta una visione che muove, da un lato, dal disconoscimento della funzione di controllo della legalità che la nostra Costituzione attribuisce alla magistratura come ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, dall'altro dall'affermazione che la legittimazione politica derivante dal voto popolare, che sicuramente autorizza a governare - ma il voto popolare riguarda chi governa, e a legiferare, che riguarda chi sta in parlamento; però non autorizza a fare leggi che non corrispondano agli interessi generali, a sottrarsi al controllo di legalità, appunto perché la giustizia non è amministrata dal popolo, ma "in nome del popolo" e in nome del popolo è amministrata da quei signori che non sono funzionari o dipendenti dello stato, perché appartengono ad un ordine autonomo ed indipendente; e, in virtù di un concorso, sono legittimati poi, essendo staccati dagli altri poteri dello stato, a controllare i comportamenti di tutti i cittadini, anche di quelli che appartengono agli altri poteri dello stato. Questo è un discorso di fondo che deve essere tenuto fermo quando si esaminano queste cose, la cui negazione giustifica spesso alcune scelte politiche ..

Certamente quello delle leggi settoriali, soprattutto nell'ambito della giustizia penale, è stato un susseguirsi di scelte, per certi aspetti, penose. Noi addetti ai lavori - io mi occupo di studiare, di insegnare la procedura penale - sappiamo benissimo quali sono i problemi del processo penale, che cosa si dovrebbe fare e, probabilmente, facendo queste cose, si riuscirebbe a fare per sollevare le sorti del processo penale; invece abbiamo visto le energie del parlamento concentrate su alcuni temi che, francamente, non c'entrano niente con la riforma nel senso della funzionalità della giustizia penale.

Faccio alcuni esempi, quelli più vistosi e che, probabilmente, tutti conosciamo: è stata fatta una legge per modificare la disciplina del falso in bilancio, il reato di false comunicazioni sociali, praticamente vanificando la struttura di questo reato, riducendo l'area della punibilità e prevedendo che, per questo reato, le pene si abbassassero notevolmente rispetto a quelle viste in precedenza, così raggiungendo lo scopo e probabilmente anche l'intenzione che determinati processi per falso in bilancio, già avviati, si concludessero con il proscioglimento perché il reato ormai era stato ridotto

nelle sue dimensioni, o con la prescrizione perché l'abbassamento dei limiti di pena ha determinato il maturarsi dei tempi di prescrizione.

Un'altra legge, la n.° 367 del 2001 – quella del falso in bilancio era la n.° 366 del 2001, e dà il senso della convergenza delle iniziative, quindi una dopo l'altra – è la famosa legge sulle rogatorie, tema ostico anche per gli studiosi, i tecnici della materia. “Rogatoria” vuol dire quando l'autorità, la magistratura italiana chiede all'estero di acquisire determinate prove e di trasmettere poi all'autorità italiana i verbali che contengono il risultato di questa acquisizione. Attraverso questa legge sulla rogatoria, si voleva prevedere che, se non fossero state osservate certe formalità previste da una certa convenzione internazionale, le formalità cioè che volevano che ogni verbale di rogatoria dovesse essere contrassegnato da una autenticazione, i relativi verbali dovessero essere inutilizzabili. La legge è passata in questo modo, ma è stata costruita in maniera così maldestra che la magistratura italiana ha subito ritenuto che non valessero queste esenzioni di inutilizzabilità perché, da 40 anni, la consuetudine era nel senso che a questo scopo non occorre che pagine e pagine di verbali venissero vidimate, timbrate, ma che fosse sufficiente che le autorità straniere, trasmettendo quei verbali, quei documenti sequestrati all'estero, all'autorità italiana, certificassero che erano conformi a quanto richiesto dall'autorità italiana. Così è avvenuto, la legge è stata approvata ma non ha dato i risultati che, probabilmente, i fautori si auguravano accadesse.

Perché poi succedono anche cose strane: il parlamento è impegnato per settimane, per mesi, per approvare una certa legge sulla spinta di chi immagina che questa, una volta approvata, sortisca determinati effetti in certi processi, ma poi non li sortisce perché è fatta male, perché è fatta in maniera maldestra rispetto al conseguimento di quei risultati, così ricorderanno loro quei cinque mesi, tra l'estate e l'autunno del 2002, in cui si discusse in Italia soltanto di rimessione dei processi. Si trattava di stabilire la disciplina della rimessione dei processi, cioè quella per cui un processo può essere spostato da una sede giudiziaria ad un'altra perché nella prima sede non sussistono le ragioni di serenità sufficienti a garantire l'imparzialità del giudizio degli organi giudicanti. Tra i motivi della rimessione doveva essere inserito un motivo, una formula per “legittimo sospetto” che già esisteva nel codice non più vigente del 1930 e che, consapevolmente, il codice vigente, quello dell'88, aveva escluso. L'aveva escluso perché avrebbe inserito un eccessivo spazio di discrezionalità, determinando lo spostamento dei processi. Fu inserita questa formula e, immediatamente, fu sollevata l'eccezione, in questo caso di fronte al Tribunale di Milano per chiedere alla Cassazione lo spostamento del processo da Milano a Brescia, ma la Cassazione disse di no: a Milano non c'erano ragioni di legittimo sospetto.

Non di meno, oggi, ci teniamo nel codice questa nuova formulazione e tutta un'altra serie di disposizioni che hanno, in qualche modo, inquinato la linearità della disciplina della rimessione.

E potrei parlare di tante altre leggi.

Fu fatta una legge sul patteggiamento, per esempio, allargando le maglie del patteggiamento. La versione ordinaria del patteggiamento prevede che si possa patteggiare fino a reati puniti con pena definitiva, in concreto fino a due anni; si allargò fino a cinque anni. Non stiamo adesso a valutare se poi sia giusto o sbagliato questo allargamento, certamente molti se ne sono approfittati e hanno patteggiato per reati molto più gravi. Questa, effettivamente, è una legge, da questo punto di vista, uguale per tutti, ma una norma transitoria prevedeva che, applicandosi la legge ai processi in corso, gli imputati avessero tempo 45 giorni per chiedere se avvalersi o no della nuova legge, proprio in un momento in cui si discuteva se certi reati si dovessero prescrivere e se sarebbe o non sarebbe stata approvata una legge sulla sospensione dei processi nei confronti di certi personaggi investiti di cariche pubbliche. Norma transitoria assurda, bollata da tutti come norma sconcertante eppure piazzata lì: 45 giorni per decidere se patteggiare o non patteggiare.

A distanza di una settimana da questa legge sul patteggiamento - siamo nel 2003 – arriva la legge divulgata poi come lodo Meccanico, lodo Schifani, sulla sospensione dei processi per le cinque più alte cariche dello stato, legge discutibilissima, se vogliamo, nel merito ma, soprattutto, discutibile perché approvata senza la procedura delle leggi costituzionali essendo, invece, la materia tipicamente costituzionale. Questa legge, ricorderemo, determinò la sospensione di un certo

processo riguardante il Presidente del Consiglio. Il suo primo articolo, quello che riguardava proprio la sospensione, fu dichiarato illegittimo dalla Corte Costituzionale, ma questa legge prevedeva anche altre cose abbastanza stravaganti i cui nodi stanno venendo al pettine della magistratura. Prevedeva, per esempio, il caso di intercettazioni telefoniche indirette a carico di parlamentari, membri del parlamento. Voi sapete che non è possibile intercettare le utenze telefoniche di un membro del parlamento se non previa autorizzazione della camera dei deputati d'appartenenza, il che è evidentemente ridicolo perché se si autorizza l'intercettazione telefonica a carico di Tizio, questi lo saprà benissimo e quindi non telefonerà più. Ma che cosa succede quando Tizio, parlamentare, viene intercettato non sulla sua utenza, ma su quella di un terzo che è una persona non qualificata dal punto di vista delle prerogative parlamentari, e del tutto occasionalmente il parlamentare gli telefona e gli parla di cose che possono avere rilevanza penale? La legge ha stabilito, in questo caso, che le intercettazioni indirette, come le chiamiamo noi, occasionali, non siano utilizzabili a carico del parlamentare se non previa autorizzazione della Camera; il che già può essere discutibile, è un'estensione della prerogativa costituzionale; ma ha anche stabilito che non siano utilizzabili nemmeno nei confronti del terzo che era stato legittimamente sottoposto all'intercettazione, solo per il fatto che è stata intercettata una sua conversazione con il parlamentare. Abbiamo così avuto casi recenti a questo riguardo, la cosa è andata alla Corte Costituzionale che, recentemente, ha dichiarato inammissibili le ragioni procedurali della questione. Questo per dimostrare la stravaganza di certe soluzioni legislative. E potrei continuare.

Molti disegni di legge erano stati fatti, erano stati proposti dagli addetti ai lavori; basta citare alcuni nomi: il disegno di legge Mormino, legge Anelli, legge Pittelli, ma preferisco non continuare in questa elencazione. Voglio dire un'ultima cosa prima di passare ad un altro tipo di argomento: pensiamo alle difficoltà che ha avuto, nel nostro ordinamento, il percorso della legge che dava attuazione al mandato d'arresto europeo. L'Italia era vincolata, con tutti gli altri stati membri dell'Unione Europea, ad approvare un mandato d'arresto europeo entro il 31 dicembre del 2003. La legge è stata approvata e promulgata il 22 aprile del 2005. Siamo stati gli ultimi, perché il nostro governo era decisamente contrario ed ha fatto di tutto per frenarla e rallentarne l'approvazione. Bisogna dire che la legge approvata è una legge largamente insoddisfacente perché il mandato d'arresto europeo è una procedura che tende a semplificare i meccanismi di consegna degli imputati, dei condannati colpiti da provvedimento detentivo da parte dell'autorità di uno stato, di consegna da parte dell'autorità di un altro stato nel cui territorio si trovino. Questa esigenza di snellimento, di semplificazione delle procedure è stato pressoché vanificata dalla nostra legge che ha stabilito una tale congerie di meccanismi, di adempimenti, per cui molti ritengono che l'attuale procedura italiana del mandato d'arresto europeo sia più complessa della procedura del resto d'Europa.

Anche questo è un po' il senso della incapacità di pensare, in questo caso, a livello europeo, cioè nell'ambito di un contesto, di uno spazio giudiziario comune. Se c'è uno spazio politico comune, se sono state abbattute le frontiere politiche e amministrative, non ha senso che rimangano le frontiere giudiziarie che l'altro resto europeo voleva abbattere, mentre noi, in Italia, abbiamo fatto del nostro meglio per frenare questo progetto. Non so come gli altri stati europei accoglieranno la nostra legge.

Ecco, in questa produzione legislativa, di cui vi ho dato solo alcuni esempi, e potrei darvene altri, in realtà con un po' di buona volontà e senza spese, a costo zero – e questo è importante – si sarebbero invece dovuti impostare degli interventi legislativi non particolarmente complessi, ma tali da migliorare l'efficienza, da colmare i deficit di disfunzionalità all'interno del nostro progetto. Il ministro Castelli ha nominato una commissione ministeriale che si deve occupare di riforme del codice di procedura penale, fra l'altro dosando le partecipazioni alla commissione in modo da non riprodurre la rappresentanza di tutte le posizioni della dottrina giusprocessualpenalistica, e non è stata una cosa molto simpatica, è stato un gesto non molto simpatico. La commissione non ha fatto nulla, eppure stato facile individuare alcuni settori.

Anche per i non addetti ai lavori provo a portare qualche esempio: si tratta, ad esempio, di alleggerire il meccanismo delle notificazioni; molto spesso i processi non vanno avanti perché i vizi si annidano nelle notificazioni. Oggi ci sono delle tecnologie che consentirebbero notificazioni rapidissime; si tratta di superare certi formalismi, di sfruttare il rapporto – e qui mi piacerebbe sentire il parere di Bruti Liberati – tra difensore di fiducia e imputato. Quando un imputato nomina un difensore di fiducia, perché non puntare sulla notificazione allo studio del difensore e cercare a tutti i costi l'imputato? Il rapporto fiduciario tra i due dovrebbe essere garanzia sufficiente di conoscenza del documento da parte dell'imputato, per me.

Esiste un sistema di vizi processuali, le nullità, per cui una nullità anche di tipo formale, anche quando conosciuta, può essere tenuta in tasca ed eccepita non mentre si sta facendo il processo, ma aspettando il secondo grado, o soltanto in cassazione, per fare in modo che poi la dichiarazione della nullità faccia rifluire, regredire il processo al primo grado. In questo modo si prende tempo, si perde tempo ma, dal punto di vista degli imputati che non vogliono essere processati, si guadagna tempo. Ma tutto questo è discrezionale. Si potrebbe stabilire un sistema diverso, senza nulla togliere al valore negativo di certi ritmi processuali.

Pensiamo alla disciplina dei rinvii del processo per legittimo impedimento dell'imputato o del difensore. Oggi non c'è una disciplina rigorosa, ogni giudice valuta secondo criteri discrezionali e, spesso, i rinvii vengono concessi anche quando non sarebbe necessario concederli, e così si perde tempo. Insisto sul concetto “si perde tempo” perché, vedremo poi, il perdere tempo, nell'ambito dei processi, non è un aspetto negativo solo perché i processi durano più a lungo, ma perché il fenomeno del prolungamento dei processi ad un certo punto incontra una mannaia, che è quella della prescrizione, come dirò tra un attimo.

Pensate al processo contumaciale. È recente il decreto legge che, dopo un'ennesima condanna dell'Italia davanti alla Corte di Strasburgo - perché in Italia si fanno i processi in contumacia e non si offre al contumace la possibilità del secondo grado di giudizio – ha riequilibrato la disciplina della contumacia stabilendo che il contumace ha sempre diritto, solo che lo chieda, ad un II grado di giudizio, a meno che non si dimostri che aveva avuto la conoscenza del processo in corso, o del provvedimento. Però non si è tenuto conto, per esempio, che a volte i difensori di fiducia del contumace fanno dilazioni, quindi vuol dire che le garanzie sono state rispettate. In questo modo il rischio è che qualunque imputato, che voglia approfittare della situazione aspetti, rimanendo contumace, di vedere come va a finire il processo e poi chieda un secondo processo, di essere cioè - tecnicamente noi diciamo “restituito nei termini” per proporre impugnazione. Questo, effettivamente, è molto grave se non si pongono dei paletti. C'è stato un gioco, rispetto a questa legge approvata con decreto legge il 22 aprile del 2005, tra Camera e Senato, in cui la Camera ha allargato moltissimo mentre il Senato era su posizioni più restrittive, però bisognava convertire il decreto legge, scadevano i 60 giorni, e il Senato ha ceduto. Tra l'altro, ha ceduto anche su un punto dove il governo questa volta, bisogna riconoscerlo, nel decreto legge aveva stabilito che certe notificazioni all'imputato si dovessero, si potessero fare presso i difensori. Ma questa formula è stata vanificata dalla Camera, stabilendo che il difensore può dichiarare immediatamente all'autorità che procede, di non accettare la notificazione. Qui, evidentemente, c'è stata una forte pressione di certe categorie di avvocati in parlamento, per cui la norma, all'insegna dell'efficienza, è stata immediatamente vanificata.

Noi siamo uno dei pochi paesi che si ostina a voler celebrare il processo in contumacia dell'imputato, lasciandogli praticamente la scelta se comparire o non comparire. In realtà in paesi più seri del nostro non si fanno processi in contumacia, si fanno processi solo se l'imputato è presente, ma se si sa che l'imputato è da qualche parte e non si presenta, lo si manda a prendere con un provvedimento coattivo. Noi, invece, viviamo nella filosofia per cui l'imputato ha diritto di essere contumace e questa è una scelta strana, tanto più se poi il diritto di essere contumace si collega alla possibilità di chiedere ulteriori gradi di giudizio.

È un discorso un po' tecnico però forse si avverte, dietro questa situazione, una realtà per cui viene forzata la garanzia difensiva al fine di fare in modo che i processi si concludano il più tardi possibile.

Due esempi ancora: c'è un problema di razionalizzazione delle impugnazioni. Pensate la stranezza. Noi, da quindici anni, abbiamo un processo ispirato al modello accusatorio, cioè massime garanzie possibili nel giudizio, giudizio accusatorio, giudizio pubblico, giudizio in contraddittorio; però, praticamente, la regola è il grado di appello, si chiede un secondo grado di giudizio che, normalmente, non è un giudizio morale perché un giudice giudica sulle carte, sui verbali, sulle prove acquisite in I grado; in certi casi può anche rinnovare, ma normalmente giudica sulle carte e può ribaltare la sentenza emessa dal giudice di primo grado. Questo non ha senso. Nei processi di "common law", nei processi ispirati al modello accusatorio non c'è appello, non c'è II grado.

Da noi, per esempio, si va in cassazione, si fa ricorso in cassazione, ed è ammesso anche per quei casi di vizio di motivazione, di illogicità della motivazione che, praticamente, consente alla Corte di Cassazione di formulare un terzo giudizio di merito, non un giudizio di legittimità soltanto come è proprio della Cassazione. Probabilmente bisogna intervenire anche su questo perché non possiamo più, le nostre corti di cassazione non possono più reggere l'impatto di tutti i ricorsi che attualmente sono consentiti.

E, da ultimo, una parola sulla prescrizione.

Voi sapete che la prescrizione è quel fenomeno per cui, trascorso un certo periodo della commissione del reato, il reato si estingue e, quindi, il processo abortisce, si deve dichiarare anche l'estinzione, il non luogo a procedere in modo che si procede al proscioglimento nell'ambito del processo. Quale è l'effetto perverso della disciplina della prescrizione sulla cui ragione politica, logica, si potrebbe molto discutere? Tutte le motivazioni che si adducono sono opinabili. Non so se avremo tempo di parlarne. Ma quale è l'effetto perverso? È che il meccanismo della prescrizione è tale per cui finisce per premiare quei soggetti che, nell'interno del processo, non tanto si difendono nel merito del processo, ma usino le garanzie per rallentare lo svolgimento, cioè usino una strategia dilatoria. Paradossalmente, più un imputato, un difensore è furbo nel senso di sfruttare ogni meccanismo che legittimamente il codice gli offre per dilazionare il tempo del processo, più quel signore viene premiato perché, ad un certo punto, avrà anche il vantaggio del maturarsi dei termini di prescrizione.

Questo, evidentemente, è un circolo perverso che deve essere interrotto se il sistema non vuole suicidarsi. Da questo punto di vista, devo dire, strategicamente antitetico a quello che ci si aspetterebbe da un sistema ragionevole che dovrebbe essere in grado di calibrare la durata della prescrizione alla durata media dei processi, in maniera da evitare che la prescrizione diventi spesso la regola. L'anno scorso si sono prescritti, secondo il Ministro della Giustizia, 210.000 processi, con la attuale disciplina della prescrizione. Ripeto: è tragicamente antitetica rispetto alle esigenze che si dovrebbero soddisfare, quella recente iniziativa legislativa – nota come proposta di leggi ex Cirielli, perché Cirielli ha avuto poi il buon gusto di togliere la firma da quella proposta di legge – che dovrebbe modificare la disciplina della prescrizione, ma in senso opposto a quanto stavo dicendo si dovrebbe auspicare. I termini di prescrizione verrebbero ridotti alla base. Poniamo: un reato punito fino a 6 anni di reclusione, che oggi si prescrive in 10 anni aumentabili della metà, cioè 15, con il meccanismo di interruzione e di sospensione, secondo la nuova legge si prescriverebbe in 6 anni più 2, cioè in 8 anni. La differenza è che quello che oggi si prescrive in 15 anni, domani si prescrive in 8 anni.

È facile allora rendersi conto che, in questo modo, salta il sistema, perché i tempi di durata dei processi sono sempre gli stessi e se noi, senza fare nulla per ridurre i tempi di durata dei processi, troviamo un legislatore che, in maniera del tutto unilaterale, abbassa drasticamente i termini di prescrizione, i meccanismi di computo dei termini di prescrizione, è facile ritenere che il sistema sia destinato a saltare. Tanto più che con questo progetto, soprattutto, si dovrebbero applicare i nuovi termini anche nei processi in corso. Allora anche qui, qualche congettura maliziosa si può fare, tanto è vero che qualcuno ha subito detto che questa è una legge che salva qualcuno, perché con

l'applicazione ai processi in corso, per tutta una serie di processi, si potrebbero individuare uno per uno i processi destinati ad abortire, tanto che qualcuno ha detto che questa è una forma di amnistia, perché al momento dell'entrata in vigore della legge, si sa già che una serie di processi sono arrivati ad una lunghezza tale per cui, in base ai nuovi termini di prescrizione sarebbero già prescritti.

Ma le amnistie si accordano con la maggioranza dei 2/3, dice un componente della Camera, non con una maggioranza semplice. Anche su questo si potrebbero dire altre cose, ma mi rendo conto che abbiamo, forse, già esagerato con un discorso troppo tecnico anche se, parlando di questi argomenti, è quasi inevitabile.

Per il resto, dal punto di vista dei tempi della giustizia, la maggior parte del dibattito degli ultimi anni è stato occupato dall'esame del disegno di legge delega di riforma dell'ordinamento giudiziario. Come dicevo all'inizio, facendo passare questa riforma dell'ordinamento giudiziario così concertata con la riforma della giustizia come una riforma mirata a migliorarne l'efficienza, la funzionalità. Nulla di tutto ciò, ma sentiremo poi Silvestri e Bruti Liberati.

Che cosa c'era nel disegno originale? Qualche disposizione che poteva incidere sulla funzionalità della giustizia. Per esempio si prevedeva, all'inizio, che si rivedessero, si modificassero le circoscrizioni giudiziarie, cosa molto importante, anche per la miglior distribuzione delle risorse dei magistrati. Ma questa revisione subito caduta.

Per esempio, si prevedeva si sostituisse l'ufficio del giudice con una struttura di assistenti del giudice; anche questa sarebbe stata una disposizione molto importante. È rimasta una congerie di disposizioni più o meno opinabili – e su questo non voglio entrare - ma che, sicuramente, nel loro complesso otterranno il risultato di produrre ripercussioni negative sull'amministrazione della giustizia. Pensiamo solo al sistema farraginoso dei concorsi di avanzamento dei magistrati, che sottrarrà energie ai magistrati perché impegnati o come concorrenti nei concorsi o come commissari, sottrarrà le loro energie all'amministrazione della giustizia.

### **Intervento del Sindaco di Brescia, Prof. Paolo Corsini**

Il fatto di essere un docente di storia non mi autorizza a parlare di problemi della giustizia, che non conosco in termini professionali. Potrei cavarmela con una battuta un po' greve. Rispetto alla relazione del Prof. Grevi, che ho trovato assolutamente veritiera, realistica, del tutto condivisibile, la battuta potrebbe essere questa: "Noi avevamo in Consiglio Comunale, fino a qualche settimana fa, il Ministro Castelli che si è fatto eleggere a Brescia. Siccome avevo qualche confidenza con lui perché ero stato suo collega quando ero capogruppo in Commissione Stragi, gli diedi il benvenuto a Brescia in questi termini, perché conoscevo la sua attività: Caro Roberto, tu sei originario di Lecco, quindi sono certo che conosci Brescia molto meglio dei problemi della giustizia".

C'è un ulteriore riscontro rispetto alle sue riflessioni. Io sono piuttosto preoccupato perché credo sia in corso nel nostro paese un fenomeno, che suscita molte ansie, di progressiva alterazione del principio democratico. Questo anche per quanto riguarda la produzione legislativa sulla giustizia. Ma a Brescia stiamo vivendo un problema che ha veramente del paradossale: l'Amministrazione Comunale ha terminato, addirittura anticipando il cronogramma dei lavori, la realizzazione del Palazzo di Giustizia, perché c'è anche un problema di finanziamento della giustizia e dei luoghi nei quali la giustizia si esercita, un Palazzo di Giustizia che è costato, grosso modo, 74 milioni di euro e che da circa un anno e mezzo non funziona, è vuoto. Mantenerlo semplicemente vuoto costa all'Amministrazione Comunale 300.000 euro all'anno di guardalinee, di riscaldamento, perché altrimenti si deperisce. Siamo arrivati al punto che l'Amministrazione Comunale ha redatto i progetti di arredi nuovi, infissi e di trasloco, e si è riprodotto un atteggiamento che il governo ha tenuto nei confronti degli Enti locali che hanno subito drastici tagli di erogazione di finanziamenti, non siamo riusciti ad avere assicurazioni circa i tempi dei finanziamenti necessari affinché il Palazzo possa funzionare. Questo nonostante avessimo a Brescia

il Ministro della Giustizia e nonostante i ripetuti incontri con i suoi funzionari ai quali, in più di una occasione, è stata fatta presente la gravità della situazione e del problema.

Ho voluto citare questo esempio perché mi sembra un'espressione altamente significativa dell'atteggiamento.

Infine, l'ultimo problema che voglio sollevare in sede di valutazione politica, dal momento che non sono un tecnico del settore e non ho una competenza disciplinare specifica: mi pare che il problema che emerge dalla produzione legislativa di questo parlamento sia, in sostanza, il tentativo anche mal celato, talvolta palesemente dichiarato, di determinare una sorta di sudditanza al potere politico dell'ordinamento del potere giudiziario, perché credo che le modalità attraverso le quali, in una certa fase, si è tentato di imporre la separazione delle carriere, in realtà celasse questo intendimento. E questo mi conferma nella valutazione, che da tempo coltivo e ho reso pubblica in più di una occasione, che c'è una regressione fortemente illiberale degli intendimenti della produzione legislativa cui abbiamo assistito in questi anni.

### **Prof. Gaetano Silvestri**

Grazie per l'invito a partecipare a questo interessante dibattito, molto attuale, direi. Per la mia breve esposizione partirei proprio dalle parole del sindaco, che diceva: "Ho l'impressione che da un po' di tempo a questa parte si tenda ad introdurre delle modifiche legislative per condurre il potere giudiziario sotto il dominio politico".

È più che una sensazione, è una certezza, anche perché se facciamo parlare le stesse persone che promuovono queste iniziative di modifica legislativa, queste iniziative di riforma dell'ordinamento giudiziario, le sentiamo proclamare esattamente il principio che in un ordinamento democratico la sovranità popolare deve esprimersi in maniera tale da non consentire zone franche e, quindi, da produrre un assoggettamento integrale del potere giudiziario dei giudici alla volontà popolare, espressa nella rappresentanza politica. Non un'idea nuova, tanto che già tanti anni addietro, secoli addietro, i giacobini quando, attraverso l'istituto del *référé* legislative, volevano impedire ai giudici di interpretare la legge. E' quello che sperava Napoleone con il "code civil". E quello che ha sperato sempre qualsiasi potere politico nell'epoca moderna.

Ed è proprio partendo da questa constatazione fondamentale che vorrei richiamare il senso più profondo del principio della separazione dei poteri, ripercorrendo il ragionamento che Montesquieu fece quando lo enunciò in modo compiuto.

Ci sono due dati dai quali dobbiamo partire: il primo, che chiunque è al potere, è portato ad abusarne e non si fermerà finché non incontrerà un altro potere in grado di arginarne la corsa(; valutazione pessimistica, se volete, ma tutto il sistema dei principi dello stato liberale parte da questa valutazione pessimistica. Il secondo presupposto del principio di Montesquieu è che tutto sarebbe perduto se la stessa persona o lo stesso gruppo di persone avessero il potere di fare la legge, di interpretarla e di applicarla. Perché? Perché le stesse persone che hanno fatto la legge potrebbero interpretarla ed applicarla non a garanzia dell'universalità dei cittadini, ma a garanzia di quel gruppo dominante che le ha espresse.

Da due secoli almeno, a questa parte, noi assistiamo ad una perenne conflittualità tra potere politico e potere giudiziario, solo perché il potere politico, sotto tutte le latitudini, con maggiore o minore spregiudicatezza, con maggiore o minore capacità offensiva tende a vanificare le garanzie, a superarle, o comunque a renderle meno penetranti. Quindi il momento in cui nasce la nuova costituzione che vuole effettivamente realizzare il principio della divisione dei poteri, mai realizzato nella sua essenza per tutto l'800, come le costituzioni ottocentesche, dopo la grande tragedia della II guerra mondiale e delle dittature che avevano in qualche modo oscurato la democrazia in tutta l'Europa, le costituzioni del secondo dopoguerra tendono ad affermare dei principi nuovi che siano veramente attuativi della divisione dei poteri; di quella divisione dei poteri che era rimasta un ideale astratto, quasi metafisico, e non realizzato nella prassi, giacché noi sappiamo che il potere

giudiziario in epoca statutaria – non ne parliamo poi in epoca fascista – era, nel suo insieme, concepito e strutturato in maniera tale da essere suddito del potere politico, anche se si riconosceva al magistrato una certa autonomia nella singola decisione rispetto alle parti, ma non rispetto al potere.

Quale è la grande novità della costituzione italiana, ma anche di altre costituzioni del secondo dopoguerra? Quella di tentare l'introduzione di garanzie per la funzione giurisdizionale, che valgano effettivamente a rendere il giudice, come si usa dire, un uomo senza speranze e senza timori, cioè senza speranze di avere vantaggi dalla propria attività e senza timori di dover subire svantaggi per le proprie decisioni. E fare questo non è facile in un contesto storico e ordinamentale come quello italiano, che vede la magistratura ancora come un corpo di funzionari, di dipendenti dello stato ancorché garantiti in modo particolare e diverso rispetto agli altri funzionari dello stato; un sistema ben diverso da quello anglosassone che, invece, non prevede un corpo giudiziario di questo tipo. Bisognava conciliare, in questa grande opera che si poneva di fronte alla costituente, il mantenimento della magistratura come corpo giudiziario appunto di funzionari e, invece, una indipendenza del singolo giudice che potesse dare garantismo nei confronti della invadenza e della prepotenza del potere politico.

È stato introdotto, come sapete, il principio dell'autogoverno della magistratura - più di autogoverno parlerei con più esattezza della garanzia della magistratura attraverso un organo collegiale, ma ormai è invalso il termine autogoverno, quindi anch'io lo uso anche se non mi sembra molto preciso – e il principio della parità tra magistrati, cioè l'abolizione dei gradi – art. 107 della costituzione – per cui i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni.

Attuare così la separazione dei poteri non come principio astratto, quasi filosofico, ma attuarlo nell'ordinamento concreto, ha significato introdurre due grandi novità: la prima, che i magistrati non dipendessero più dal ministro e quindi non avessero più pendente sulla testa, per la loro carriera, per il loro avanzamento, per tutte le vicende che riguardano la loro vita professionale, il giudizio ministeriale, cioè del potere politico; secondo, che non avessero soggezione l'uno verso l'altro, vale a dire l'indipendenza interna e l'indipendenza esterna della magistratura.

Sono due le indipendenze della magistratura, quella interna e quella esterna, e sono fondamentali perché si abbia una indipendenza reale, piena, concreta, e non un'indipendenza soltanto proclamata. Ma dire questo significava anche abbattere completamente il vecchio ordinamento giudiziario; ma sappiamo che, quando entra in vigore la costituzione italiana il 1 gennaio 1948, c'era un ordinamento giudiziario relativamente di fresca data: era del 1941, era l'ordinamento Grandi, che portava a compimento quello che era un disegno molto coerente, molto compatto di una magistratura gerarchica, di una magistratura ordinata in modo verticale, che fosse funzionale al potere politico e che fosse in più funzionale, anzi, più efficiente, in quanto capace di trasmettere nelle decisioni l'input proveniente dal potere politico. Ecco perché la settima disposizione transitoria della Costituzione che dice che si continuava ad applicare l'ordinamento giudiziario vigente fino a quando non ne fosse stato approvato uno conforme alla Costituzione. Con ciò dicendo che l'ordinamento vigente non era conforme alla Costituzione. E lo credo bene che non fosse conforme alla Costituzione, perché la Costituzione introduceva due principi, quelli che brevemente ho citato prima, totalmente reversibili rispetto a quell'ordinamento.

Siamo al 2005. Ancora aspettiamo la legge sull'ordinamento giudiziario. So potrebbe dire, con una battuta, che la settima disposizione transitoria della Costituzione è diventata finale, nel senso che l'ordinamento vigente allora è rimasto un ordinamento eterno, anche se dobbiamo registrare che nel corso di questi anni ci sono state una serie di modifiche, di rattoppi, di rammendi che hanno in qualche modo tentato di rendere meno vistose alcune difformità di questo ordinamento nei confronti della Costituzione.

Una di queste – e ne cito solo una perché il discorso sarebbe troppo lungo – era tentare la quadratura del cerchio. Come facciamo da una parte a considerare ancora i magistrati dei funzionari che hanno una carriera e, dall'altra, evitare che nei giudizi che puntellano questa carriera non ci sia poi quella discrezionalità che incide sulla loro indipendenza. Sono due esigenze molto difficili da

conciliare. La risposta che si diede va dal 1967 al 1973; il '66 e il '73 sono le date delle famose leggi Breganze e Breganzone che riguardano la promozione dei magistrati al grado di consigliere d'appello o al grado di consigliere di cassazione. La mozione è stata quella di consentire una progressione in carriera dei magistrati a ruoli aperti, cioè abolire quelli che erano gli scrutini per merito comparativo – potremmo dire la struttura concorsuale – perché proprio nella struttura concorsuale, con posti limitati rispetto ai quali concorreva una pluralità di soggetti superiore ai posti, lì cadeva la discrezionalità, lì poteva cadere la discriminazione, il premio per il conformista e il castigo per il non conformista, lì poteva essere distrutta l'indipendenza interna del magistrato.

Recentemente ho citato un bellissimo passo di Piero Calamandrei del libro dal titolo "*Elogio del giudice. Scritto da un avvocato*", in cui Calamandrei ricordava che, lamentandosi con un magistrato di una decisione in una causa davvero enorme, quello gli rispose: "Hai ragione, il tuo cliente aveva ragione, l'avversario aveva torto, però io ho dato ragione all'avversario. Perché? Perché forse tu non hai tenuto conto che l'avversario era la moglie di un alto magistrato di Cassazione che fa parte della mia commissione di scrutinio, quindi qui non era in ballo la compravendita di un appartamento, che era l'oggetto della causa, ma la mia promozione; averi duramente pagato!" di fronte allo sconcerto di Calamandrei, aggiunse candidamente e soavemente: "Non ti preoccupare, avrai giustizia in appello".

Questo è un esempio un po' estremo, ma vero, ma noi non dobbiamo partire dall'idea che si debba mettere alla prova la resistenza dei magistrati che sono uomini come tutti gli altri, rispetto a quelle che possono essere pressioni esterne.

Allora, se noi abbiamo davvero interesse ad una decisione giudiziaria – e qui sottolineo questo passaggio – che non è necessariamente giusta giacché il giudice può sbagliare, ma che sia genuina, purché provenga da quel processo di fusione tra scienza e coscienza che si verifica nel processo da parte di un giudice che non è condizionato dall'esterno né dall'interno, noi dobbiamo concepire una struttura di ordinamento giudiziario che abolisca definitivamente i gradi e ogni possibilità di incidenza del ministro, quindi del potere politico, sulla carriera dei magistrati. Torna qui il magistrato che non sia persona che, dalle sue decisioni, si possa ripromettere un vantaggio o che si prospetti uno svantaggio.

Posta questa premessa, mi sembra doveroso far capire su che cosa ci si scontra, su quali principi si controverte, quali sono le questioni in ballo, che non sono certo gli interessi corporativi dei magistrati a voler dire qualche cosa sull'argomento o ad andare avanti in carriera senza efficaci controlli sulla loro professionalità, ma che sono la ragione d'essere della stessa indipendenza della magistratura. Se andiamo a valutare il testo del cosiddetto progetto Castelli sulla riforma costituzionale, di cui tanto si è discusso negli ultimi tempi, vediamo che questi principi sono tutti sistematicamente contraddetti. La cosa non mi meraviglia, anzi, direi una cosa, se mi è consentito: che forse Castelli e il governo attualmente in carica hanno avuto il coraggio di dire esplicitamente quello che tanti altri politici non hanno il coraggio di dire, cioè: "basta con questo terzo incomodo che è la magistratura, basta con l'eccessiva indipendenza della magistratura." Giacché la tendenza del principe, la tendenza del politico a superare le regole o a volere che ci siano delle regole più o meno addomesticate non è cosa che appartiene solo a questo governo, se vogliamo essere obbiettivi, ma è cosa che appartiene al potere politico in quanto tale; è cosa che appartiene ad una certa concezione della politica come attività onnipermanente, onnipotente, una certa idea della sovranità, appunto, una sovranità popolare che poi finisce per essere sovranità della maggioranza, come diceva giustamente Tecla Mazza; una dittatura della maggioranza, quasi che la investitura popolare dia la possibilità di superare alcuni principi che, invece, stanno alla base della stessa legittimità costituzionale, del modo in cui la sovranità popolare si esprime.

Facciamo solo alcuni esempi: la reintroduzione dei concorsi in questo progetto di riforma. Apparentemente si potrebbe dire: "Bene, è giusto, perché i magistrati devono andare avanti in carriera senza essere sottoposti a dei concorsi, ai quali si sottopongono anche i professori universitari quando vogliono passare da una categoria all'altra?"

A parte il fatto che fare dei concorsi universitari è pericoloso perché, di certo, non sono un modello da imitare sia dal punto di vista etico che organizzativo. A parte questo, se dovessimo trasferire il meccanismo dei concorsi universitari nella magistratura, sarebbe una tragedia da scongiurare assolutamente, però apparentemente potrebbe essere un'idea abbastanza ragionevole. Ma, come tutte le idee che sono eccessivamente semplificatrici, che sembrano troppo giuste, dobbiamo andare un po' più a fondo per vedere che non soltanto l'introduzione dei concorsi, che vuole la legge Castelli, sarebbe un colpo definitivo alla già ansimante e traballante macchina della giustizia, perché i magistrati italiani sarebbero impegnati a tempo pieno metà per fare gli esaminatori in questi concorsi, l'altra metà per essere esaminati e viceversa. Qualche volta capiterebbe anche che molti magistrati sarebbero, nello stesso tempo, esaminatori in un concorso ed esaminandi in un altro, con tutto il giro di incroci che, potete immaginare, certamente non gioverebbero alla indipendenza e alla serenità del lavoro giudiziario.

Ma c'è un altro elemento molto significativo che viene fuori da una norma nascosta all'interno del progetto Castelli – continuo a chiamarlo così perché sono fra quelli che si augura non diventi mai legge dello stato – che dice che, quando le commissioni di concorso, che di fatto espropriano il Consiglio Superiore della Magistratura del potere valutare i magistrati, procederanno a dare un giudizio su un magistrato, lo dovranno dare per quanto possibile senza conoscere l'identità del magistrato che giudicano, perché quelli che scrivevano le norme si sono resi conto che se una commissione conosce il magistrato per nome e cognome, con la sua storia, il suo modo di essere, inevitabilmente nella situazioni di grande squilibrio professionale tra l'uno e l'altro, prevarranno discrezionalità, preferenze, scelte che poco hanno a che fare con la meritocrazia e molto meno con il conformismo, la sudditanza e con certi meccanismi che finirebbero per imporsi.

Allora, se questo tipo di discrezionalità lo esercita una commissione di concorso, che per altro non ha lo stesso tipo di legittimazione e di responsabilità che hanno i componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, ecco che abbiamo realizzato un ritorno all'indietro rispetto ai principi costituzionali, cioè una situazione simile a quella descritta da Calamandrei. È molto divertente vedere che questa garanzia venga messa in modo probabilistico, per quanto possibile, il che significa che un magistrato, per esempio, che ha trattato processi di grande importanza, di grande rilevanza e che quindi lo fanno riconoscere, o toglie dal suo curriculum i procedimenti che lo fanno riconoscere, e quindi praticamente pregiudica molto della sua possibilità di superare positivamente un concorso, oppure si fa riconoscere con tutte le conseguenze di simpatia e antipatia che ne possono derivare.

Un'altra perla di questo progetto, ma che dimostra una cultura sottostante, una cultura retrostante davvero preoccupante dal mio punto di vista di costituzionalista è la previsione, per altro censurata dal Presidente della Repubblica nel suo messaggio di rinvio, che il Ministro della Giustizia possa ricorrere al Tribunale Amministrativo Regionale quando il Consiglio Superiore della Magistratura faccia una nomina di un titolare di un ufficio direttivo da lui non gradita, nomina contro la quale lui, in sede di concerto, si era dichiarato contrario. Questa norma è preoccupante perché tende a confondere un problema di rapporti tra poteri dello stato con un problema di valutazione di situazione singola, alla luce di un interesse giuridicamente protetto, come se – e lo ha notato molto esattamente il Presidente della Repubblica – il Ministro fosse titolare di un interesse giuridicamente protetto a mettere a quel posto una persona anziché un'altra, mentre invece è diverso lo spirito dell'attuale situazione per la quale il ministro può sollevare conflitto d'attribuzione, cioè quando la concertazione tra ministro e Consiglio Superiore della Magistratura non è avvenuta secondo le regole che valgono a tenere in equilibrio i poteri dello stato, atteso che il ministro, per quanto riguarda gli uffici amministrativi, abbia una sua parola da dire.

Questo errore di piano, questa sovrapposizione di piani diversi, non è soltanto un errore tecnico, non è qualcosa che è sfuggito, una svista di chi l'ha compilato, ma è una svalutazione del principio della divisione dei poteri e una svalutazione della differenza tra livello costituzionale delle competenze e livello subcostituzionale, che dimostra tutta una cultura di scarsa attenzione ai principi costituzionali.

Ho fatto solo questi esempi, ma se ne potrebbero fare tanti altri. Vorrei fare solo un richiamo rapidissimo a tutte le cose inique che si fanno e che stanno alla base dei progetti di riforma, uno peggiore dell'altro, sul Consiglio Superiore della Magistratura come parlamentino dei giudici. Ad esempio, la polemica sul fatto che all'interno del Consiglio si formano delle maggioranze stabili che, in qualche modo, incidono sulla garanzia di indipendenza della giurisdizione del Consiglio stesso perché, se all'interno del Consiglio c'è una maggioranza fissa, stabile, preordinata, è chiaro che tutti i magistrati tenderanno, almeno quelli che non vogliono fare gli eroi, a compiacere questa maggioranza e a dare meno fiducia ad una minoranza che rimane sempre battuta, mentre il principio costituzionale che sta alla base dell'esistenza stessa del Consiglio Superiore, vuole che si formi una maggioranza di volta in volta sulle singole questioni, che queste maggioranze si compongano e si scompongano a seconda della valutazione che si fa delle singole cose.

Posto che lo stesso Vicepresidente Rognoni ha giustamente ed efficacemente sollevato il problema, dobbiamo dire che tutte le misure dei metodi elettorali, dei sistemi elettorali del Consiglio Superiore che tendono ad introdurre elementi maggiori di maggioritario al posto del proporzionale, tendono a creare un prodotto tipico del sistema elettorale maggioritario, cioè la proporzione di una maggioranza stabile. Perché? I sistemi maggioritari esistono perché si distorca la proiezione rappresentativa per favorire, per garantire la governabilità, la formazione di una maggioranza stabile. Ora, se c'è una cosa che non è stabile nel Consiglio Superiore della Magistratura è una maggioranza stabile, se c'è una cosa che non è registrabile nel Consiglio Superiore della Magistratura è una maggioranza stabile. Questo è ciò che non si capisce, che non si vuol capire. Mentre nel parlamento o nei consigli regionali, cioè all'interno dell'organo politico, la formazione della maggioranza stabile è un bene, e quindi si può tollerare una certa distorsione della proiezione rappresentativa per garantire il miglior soddisfacimento di questa esperienza di stabilità della maggioranza, all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura l'esistenza di una maggioranza stabile è un male da evitare e, per evitarlo, il sistema proporzionale non è il sistema ideale - non esistono sistemi ideali - ma senza dubbio è il sistema migliore.

Se dal Consiglio Superiore della Magistratura ci spostiamo alla Corte Costituzionale, avremmo più fiducia nelle sue decisioni se sapessimo che al suo interno c'è una maggioranza stabile che decide secondo criteri preordinati? Non avremmo più nessuna fiducia e la legittimazione della Corte cadrebbe negativamente.

Sarebbe troppo lungo dire come si forma la Corte Costituzionale e come si possa evitare questo. Prendiamo d'esempio la corte americana: pensiamo che un presidente americano, che nomina i componenti della Corte Suprema, se gli va bene, in 8 anni di presidenza, se fa due mandati, ne nomina uno, due, perché sono nominati a vita - a meno che uno iettatore li faccia morire tutti, allora ne nomina un numero maggiore - ma nella regolarità dei casi non ha capacità di incidere sulle nomine.

Un'ultima annotazione; la battaglia che faceva Vittorio Grevi sul processo penale italiano, nello stesso tempo magistrale ed impressionante. Vorrei aggiungere alle sue osservazioni, che condivido perfettamente, una domanda, un interrogativo: "Ma è che forse in Italia non riusciamo a riformare il processo penale - e aggiungerei il processo civile - oltre che per la coincidenza degli interessi cui Grevi faceva riferimento, oltre che per un certo attaccamento a formalismi che erano propri di un'altra epoca, anche perché ci sono all'interno del pianeta giudiziario italiano delle corporazioni forti che vogliono che le cose della giustizia non cambino? Me lo sono chiesto perché, negli anni passati, ho fatto anch'io un po' di avvocato civilista e quando vedevo nelle udienze civili le cause rinviate da un anno all'altro senza nessuna attività processuale, mi chiedevo, da persona che si preparava ad una professione, quindi favorito: "Ma non è, forse, che questo serve agli avvocati che vogliono far durare a lungo i processi e ai giudici che vogliono evitare il più possibile di scrivere la sentenza? Non si potrebbe fare qualche cosa per impedire che ci siano processi penali che si trascinano da un anno all'altro, perché si fa un'udienza, si ascolta un testimone, se son venti bisogna ascoltarne due l'anno successivo? Sono cose che succedono! Forse che questo non viene visto come eccessiva leggerezza sia da giudici che avvocati, che non tengono conto che c'è un

imputato, o una causa civile, una parte offesa che, in quell'allegro oblio di sei mesi, un anno, per ascoltare altri due testimoni l'anno successivo, vedono la loro vita sconvolta? Forse non si tiene conto a sufficienza che pesano, su questa maledizione del processo civile, del processo penale, una prassi ed un interesse corporativo di chi opera all'interno della giustizia, che obbiettivamente va in senso contrario?"

L'Italia è il paese delle corporazioni, il paese in cui, quando si parla di ospedali, non si parla di pazienti ma di medici e di infermieri; quando si parla di trasporti, non si parla di passeggeri ma di ferrovieri o di piloti. Forse dovremmo avere il coraggio di dire certe cose in modo più esplicito. Capisco che ogni volta che si tenta di dire qualcosa ci si espone alla condanna e alla indignazione delle categorie tirate in ballo. Forse per tirare concretamente avanti - una volta che, un'ipotesi, fosse affossato il progetto Castelli, come caldamente mi auguro - in positivo bisognerà dire qualche cosa. L'Associazione Magistrati ha cominciato a fare proposte molto interessanti come il controllo della professionalità dei giudici, però non è stato forse troppo avversato il pacchetto Flick? A suo tempo non c'è stata una reazione corporativa troppo forte rispetto a quelle che poteva essere migliorato, aggiustato, trasformato, un inizio di riforma di un certo modo di fare? Che se è vero che noi non dobbiamo sottoporre i magistrati a concorsi o a valutazione per selezionare chi attenda alla loro indipendenza, è anche altrettanto vero - lasciatemi dire, sono stato quattro anni nel Consiglio Superiore della Magistratura - che se il principio dell'anzianità senza demerito poi si trasforma nell'ancora più vago principio dell'anzianità senza gravi colpe, è comprensibile che non giova poi alla giustizia italiana, all'efficienza dell'istituzione, a quella difesa dei diritti a cui fa giustamente riferimento il titolo di questo dibattito.

Abbiamo visto affermare, all'interno del Consiglio Superiore della Magistratura, cose di questo tipo: che il magistrato colpito da grave sanzione disciplinare non doveva poi risentire nella sua carriera successiva di queste sanzioni disciplinari perché sono in sé e per sé punitive, è già stato condannato, quindi perché affliggerlo dopo quando si trattava di decidere sulla sua nomina eventuale alla funzione superiore.

Forse un più spregiudicato riconoscimento delle responsabilità sarebbe giusto. Oggi si parla tanto dell'università italiana che non funziona anche per colpa dei docenti, molti dei quali contribuiscono a non farla funzionare. Probabilmente superato questo momento di emergenza, superato il pericolo di Annibale alle porte, si dovrebbe ricominciare a parlare di problemi reali con maggiore spregiudicatezza.

### **Dott. Edmondo Bruti Liberati**

Ringrazio la Fondazione Trebeschi per aver organizzato questo incontro che mi consente, ancora una volta, di essere qui a Brescia a discutere di problemi della giustizia.

La settimana prossima ci sarà un'udienza in Corte d'Appello e il Presidente della Sezione è un magistrato particolarmente attivo nell'organizzare udienze e fa questo ragionamento di questo tipo: "Un tot per cento dei processi salta per le notifiche" (le ragioni sono quelle che il professor Grevi vi ha spiegato). "La maledizione vuole che ogni tanto questo non succeda, quindi il prossimo 30 avremo un'udienza che finirà non si sa quando, perché per un puro caso quella volta le notifiche sembrano essere andate quasi tutte a buon fine".

Questo vi dà l'idea di quanto sia difficile organizzare il lavoro giudiziario in condizioni sulle quali incide un meccanismo che dovrebbe essere quello del tutto marginale, è ovvio che le notifiche normalmente riescano, invece non è così.

Cogliendo lo spunto da quanto detto dal Professor Vittorio Grevi, vorrei partire da un'esperienza concreta di questi anni che hanno visto l'Associazione Magistrati particolarmente attiva sulla scena dei problemi della giustizia e che mi hanno visto per un lungo periodo alla Presidenza dell'Associazione stessa. È stato un momento particolarmente lungo, di tensione, fra sistema e magistratura, e non direi sistema politico, più esattamente direi maggioranza di governo.

E fa una differenza, perché momenti di tensione fra magistratura e sistema politico sono in qualche misura inevitabili; sono avvenuti in molti paesi, sono avvenuti nel nostro paese sull'eco di Tangentopoli. Vi è stato il momento della Bicamerale, che ha visto anche questo.

Quello che è accaduto nel corso degli ultimi quattro anni, nel corso di questa legislatura, è invece stato un clima di tensione costante che si è tradotto in alcune leggi che ricorderemo, perché alcune – il tempo poi passa, ma rimarranno delle leggi ad personam di cui Grevi ha parlato all'inizio – sono uno scandalo dal punto di vista della tecnica legislativa, ma anche del rapporto fra poteri. Ma siccome rimarrà, io credo debba essere rammentata una mozione del Senato del 5 dicembre 2001 in cui si attacca direttamente un provvedimento giudiziario. Ho detto in alcune occasioni che, in qualunque paese del mondo, il Presidente del Senato avrebbe dichiarato inammissibile quella parte di quella mozione. Ricordo di aver chiesto all'amico Paolo Guarneri, che si occupa molto dei problemi di comparazione, di trovarmi qualche esempio da qualche parte. Ha mandato una serie di e-mail a professori americani e, con grande fatica, si è trovato forse un caso in cui il Congresso aveva criticato una decisione giudiziaria che riguardava il modo di retribuzione di un cappellano del congresso stesso, su chi lo doveva pagare. È stato l'esempio più clamoroso che si è riusciti a trovare.

Questo è stato uno degli elementi che rimarrà come elemento di tensione e, a 4/5 della legislatura, è anche doveroso fare un certo bilancio dell'azione del governo, dell'azione del Ministro e delle iniziative legislative in materia giudiziaria. Il bilancio che si può dare dell'azione del Ministro Castelli credo che sia un bilancio disastroso, cioè nel senso che le uniche leggi portate a compimento sono quelle di cui abbiamo sentito dire; l'unica legge che si auspicava, quella sulla contumacia e sulla modifica delle notifiche che il Ministro Castelli aveva proposto in modo efficace, è stata stravolta dalla sua maggioranza governativa, scrivendo una norma per poi negarla nel capoverso e, quindi, due righe di piombo nella Gazzetta Ufficiale sprecate, che si poteva evitare di scrivere, era più semplice; quando si dice che il difensore, se vuole, non accetta le notifiche, è chiaro che già da ora i moduli di nomina prevederanno che non si accettano notifiche.

Qui non si tratta neanche di fare demagogia nel movimento degli avvocati, è chiaro che questo è un peso aggiuntivo sul costo, che sarebbe stato quantificato anche economicamente. Il fatto di fare la casella postale per il cliente aveva un peso economico, sarebbe stato quantificato e il legislatore, però, doveva e poteva imporla in mancanza di una riforma più complessiva del sistema della contumacia, che non consentisse questa questione singolare che rimane solo da noi, cioè che l'imputato può decidere se venire o non venire, salvo poi disseminare tutti questi problemi nel processo..

Dicevo, dunque, un bilancio di disastro.

- Innanzi tutto dal punto di vista della organizzazione. Nessuno è così sciocco da pensare, o di chiedere a un Ministro della Giustizia, quale che sia, di risolvere con la bacchetta magica i problemi della giustizia anche in un corso di legislatura, per lo meno la prima cosa che si richiederebbe è di affrontarli, di non negarli e di non fare un panorama roseo del funzionamento – qui sto parlando del funzionamento amministrativo e dell'apparato - e questo, invece, è l'esercizio cui il Ministro si dedica, con il risultato di non aver curato i problemi che riguardano il personale amministrativo. Il Ministro Castelli, oltre al record ineguagliabile credo, per il futuro, di aver avuto tre scioperi di magistrati, ha avuto anche un altro record dell'unico sciopero in Italia di tutte le sigle dei sindacati della giustizia. Credo che sia un record difficilmente eguagliabile.

- L'abbandono immediato della prospettiva della revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che pure era stata scritta nella prima versione dell'ordinamento giudiziario e immediatamente abbandonata. Eppure, quello, era un tema su cui lo stesso ministro si era impegnato e, direi, pur nel modo un po' maldestro con cui era stato impostato, almeno le intenzioni erano buone, ed era quello della rilevazione della produttività degli uffici giudiziari, che fu affidato ad una ditta di Lecco, guarda caso, dal pomposo nome di "Global Brain", costituita da ingegneri molto bravi e molto motivati all'idea di farsi un'esperienza in un campo in cui non ne avevano nessuna. Il risultato di questa iniziativa è stato un tempo interminabile e sostanzialmente una inutilizzabilità di questo

strumento che era essenziale, perché qualcosa era già stato fatto dal Consiglio Superiore della Magistratura e qualche cosa è stata fatta anche adesso, ma non è stato purtroppo portato a compimento.

Perché è essenziale? Perché la rilevazione dei carichi di lavoro e dei livelli di produttività degli uffici serve ad evitare le banalità che il ministro va ripetendo, che il processo dura di meno a Tolmezzo invece che a Messina, perché lo sappiamo già; o come a Napoli, ci sono mille ragioni, ma si tratta di valutare le condizioni organizzative, il carico dei ricorsi e anche un piccolo indice, che in una recente ricerca dell'università è stato rilevato, quello del numero degli avvocati che esercita in quella giurisdizione, che pure ha un'incidenza sulla litigiosità civile. Questo lavoro è rimasto senza esito e dovrà essere ripreso perché conoscere le rilevazioni dei carichi di lavoro e del livello di produttività significa avere una possibilità, su basi concrete, di riorganizzare le circoscrizioni giudiziarie; il che significa drasticamente accorpare molti piccoli tribunali che non possono funzionare. Tra l'altro, in alcune regioni italiane c'è, sostanzialmente da anni, un accorpo: in Piemonte, per un verso, che ha il record dei piccoli tribunali inutili, e per l'altro verso in Liguria che si trova, per ragioni di natura geografica, una distribuzione insensata dei tribunali, c'è un accordo anche con l'avvocatura, da molti anni. Si tratta di prendere il coraggio per farlo. Non è facile, perché in parlamento le resistenze sono tante, però un ministro, sorretto dalla maggioranza senza precedenti nella storia della repubblica, avrebbe potuto tentare di farlo e, per quanto riguarda la situazione dei magistrati, noi abbiamo dato tutto il nostro appoggio. Noi sappiamo, anche qui per non fare demagogia, che naturalmente i problemi sono maggiori per l'avvocatura che deve riorganizzare un lavoro da libero professionista, rispetto a quelli dalla magistratura.

Però ci sono alcune realtà ineludibili in alcune situazioni ineludibili. Oggi, abbandonata la revisione delle circoscrizioni, quello che è rimasto è una serie di progetti di legge per l'istituzione di una serie di nuove corti d'appello, il che significherebbe davvero il disastro definitivo.

La rilevazione della produttività servirebbe anche a dare una base concreta ad un altro tema che, affrontato in modo distorto e demagogico, è però reale: la rilevazione dell'attività del singolo magistrato, anche con i riflessi che può avere sulla carriera e a livello disciplinare. Io sono stato, ormai tanti anni fa, componente del Consiglio Superiore della Magistratura e della Sezione disciplinare; i procedimenti disciplinari che mi mettevano a disagio erano proprio per il ritardo, per la cattiva laboriosità. Al di là di alcuni casi clamorosamente evidenti, per il resto era la lotteria, il caso più frequente è quello del magistrato di prima nomina che viene sbattuto in un posto in arretrato da sempre, con un apparato di cancelleria disastroso e che non riesce a smaltire, non trova il ritmo; in prima carriera viene così a trovarsi in una situazione ingestibile.

Diverso è il discorso delle rilevazioni più concrete.

Altri punti sui quali non si è fatto nulla: il taglio delle spese di tutta la spesa pubblica in tutti i ministeri, ma dal ministro dovremmo sentir dire che ci sono delle priorità che sta impostando. I risultati, invece, sono assolutamente pochi. Due anni fa abbiamo pubblicato un libro bianco, che diffondiamo ogni anno all'inaugurazione dell'anno giudiziario: la circolare del Primo Presidente della Corte di Cassazione che invitava i magistrati della Corte di Cassazione ad una colletta per comperare le riviste giuridiche, cose che in una Corte di cassazione francamente è un po' surreale, così come è surreale una recente circolare, sempre della Direzione Generale del Ministero della Giustizia che, in sostanza, potremmo dire invita ad accendere un cero al santo che protegge i computer portatili perché, annuncia, sono finiti i soldi per la manutenzione e, addirittura, a non parlare di sostituzioni. Quindi i computer portatili sono affidati al santo che li protegge, altrimenti non se ne farà niente.

Per quanto riguarda in particolare l'ordinamento giudiziario per tutti i processi, io credo che siano state delle tutte le cose importanti. I magistrati, sul processo, hanno avuto una colpevole reticenza al momento dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale perché qualcuno - per lo meno certo non tutti, perché molti hanno lavorato per farlo funzionare - all'inizio è stato preso dalla paura del nuovo, mentre invece si trattava soprattutto di cercare di portare queste novità anche con le necessità di adattamento. Ma occorre dire, oggi, che alcune resistenze dell'avvocatura

su motivi elementari in materia di notificazioni, di impugnazioni, non dovrebbero essere più consentite.

Sull'ordinamento giudiziario c'è la legge che disciplina l'organizzazione di questo corpo professionale di magistrati, che disciplina l'organizzazione di chi esercita una funzione di un potere dello stato, e quindi ha una particolare incidenza, indiretta, ma che arriva, alla fine, al tema della tutela dei diritti dei cittadini, perché, tutelando l'indipendenza dei magistrati, si garantisce che quel principio scritto nelle aule di giustizia – la legge è uguale per tutti – sia un principio che effettivamente rispetti, si inveri nella realtà quotidiana. Una riforma dell'ordinamento giudiziario è necessaria. L'ordinamento Grandi doveva essere modificato, lo imponeva la costituzione – e Gaetano Silvestri l'ha scritto e sottolineato – di modificarlo in conformità alla Costituzione, piccolo particolare, e non in assoluta difformità, come non soltanto il professore, non soltanto i magistrati, ma come il Presidente della Repubblica ha detto con quel messaggio che ha distrutto in sostanza, dal punto di vista della costituzionalità, il testo che era stato varato dal Parlamento.

La riforma è necessaria, una riforma in conformità con la costituzione e, bisogna aggiungere, una riforma adeguata a quello che nel frattempo è avvenuto nel mutamento del ruolo del giudice. La ripresa del sistema dei concorsi, che era quello tradizionale del nostro sistema giudiziario, e di quelli che sono derivati dagli ordinamenti napoleonici, è stata travolta, prima ancora che dalle leggi Breganze e Berganzone, come le chiamiamo, dal mutamento del ruolo del giudice. Se ancora anni addietro si poteva pensare che fosse molto importante mandare i giudici migliori in Corte d'Appello o in Corte di Cassazione perché in primo grado, in sostanza, si facevano delle cose meno importanti, ma già così non era per alcune funzioni come quelle del giudice istruttore, a cominciare dal momento di grande sviluppo della società italiana all'inizio degli anni '60, così non è più apparso perché è stata introdotta negli ordinamenti una serie di figure nuove di giudici. Pensiamo al processo del lavoro, fatto da giudici di primo grado, da quelli che allora erano al primo gradino di carriera; i pretori, che trattavano casi rilevantissimi e proprio i pretori hanno toccato e tracciato le linee di alcuni interventi successivi, per esempio in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della salute.

Tra l'altro, quella, fu una stagione feconda, direi, di circuito virtuoso tra la magistratura - che anticipava qualche volta, quasi in modo un po' ardito rispetto all'interpretazione, e vennero chiamati pretori d'assalto – ma anche un circolo virtuoso con il Parlamento che poi interveniva a consolidare tutto a livello normativo. Questo è avvenuto a livello di interpretazione ed anche a livello di iniziative del Consiglio Superiore della Magistratura quando, ad esempio, si è organizzato il principio del giudice naturale in modo più concreto con le cosiddette “tabelle di organizzazione degli uffici” che prevedevano ci fossero delle regole fisse per stabilire quale giudice doveva fare qualcosa.

Pensiamo che cosa sarebbe stata la stagione di Tangentopoli se non ci fossero state quelle regole preordinate di assegnazione dei procedimenti.

Tornando al filo del discorso, era il ruolo del giudice nella società che era cambiato. Citavo il pretore del lavoro, ma i magistrati di sorveglianza, i tribunali del riesame che, per la prima volta, intervenivano in quel modo così penetrante in materia della libertà personale. Nessuno poteva più, da allora, da 30 anni fa, pensare di guardare ad un modello in cui la carriera del giudice dovesse costruirsi nel senso che i più bravi andassero direttamente in Appello e in Corte di Cassazione.

Ho citato altre volte questo esempio, ma ve lo ripropongo: l'idea che i magistrati migliori debbano concorrere e come dovrebbero fare, salvo rinunciare ad una prospettiva di carriera e di un aumento di stipendio. Certo, se vuoi evitarlo non avrai il tuo scatto; in più, se rimani in primo grado piuttosto che andare in Appello, non potrai concorrere per incarichi direttivi e semidirettivi. Ho citato spesso l'esempio di Guido Galli, giudice istruttore a Milano, libero docente di procedura penale, che fu ucciso dalla organizzazione terroristica di Prima Linea mentre teneva un corso in università; dunque era da supporre che fosse un magistrato che avesse tutti i titoli per concorrere immediatamente per andare in Cassazione. In questo sistema gli avremmo detto: “bravo, sei proprio

un bello sciocco, fai un lavoro di giudice di I grado, ti pago di meno e rischi consapevolmente la vita, come hai fatto”.

Questo è il modello di giudice che si vorrebbe proporre. E qui credo che un risultato molto importante, e l'Associazione Magistrati forse ha dato un contributo in questo senso, ma soprattutto lo ha dato un approfondimento dell'opinione pubblica, un'opera importante svolta - e credo che questo sia stato un aspetto un po' nuovo - dall'accademia, professori universitari, l'associazione dei costituzionalisti, dei processualpenalisti che sono intervenuti più direttamente anche nel dibattito sulle riforme in corso; che alcune parole apparentemente suggestive, come quelle di meritocrazia, che il Ministro Castelli ha continuato a spendere senza nessun riferimento concreto, sono state calate come riferimento alla situazione specifica dell'organizzazione giudiziaria nella quale è utile e necessario che i magistrati siano selezionati, controllati nella loro professionalità, ma è privo di senso stabilire un sistema nel quale, attraverso gli aggiuntivi economici di carriera, si spingano i magistrati ad andare il prima possibile in Corte d'Appello, che è un lavoro importante ma spesso meno difficile per quello del giudice di primo grado, o in Corte di Cassazione dove si richiedono alcune caratteristiche particolari che sono diverse da quelle del giudice di merito, ma non è che siano di per sé necessariamente da considerarsi come qualifica superiore.

E calibrare queste parole d'ordine e demagogiche vuote, come meritocrazia, sul lavoro specifico e sulla produzione specifica dei giudici è, direi, un compito anche pedagogico rispetto ad un'opinione pubblica più diffusa in questi anni, se è vero che questa riforma, che magari sarà approvata perché bastano poche ore di dibattito parlamentare in senato o alla Camera allo stato in cui è, per approvarla, ormai nel sentimento comune non è più difesa da nessuno. Un esempio molto significativo è la posizione che è stata assunta da un quotidiano molto autorevole, *Il sole 24 ore*, che dedica a questa informazione un'attenzione a livello di qualità molto elevato, e anche da altri, come l'amico Carlo Guarneri, che ho citato prima, che era partito sostanzialmente in favore di una riforma, che diceva “facciamola che così si comincia”, ma proseguendo nell'analisi e vedendo i peggioramenti intervenuti nella stessa legislazione oggi ne dà una valutazione sempre più drasticamente negativa.

Dicevo: ordinamento giudiziario, tutela dell'indipendenza, ma si devono garantire anche altri due profili, quello della professionalità dei magistrati e della responsabilità. Sono quelli sui quali la magistratura ha il dovere di una autocritica. Le cosiddette pagelle Flick, che contenevano forse alcune ingenuità, alcune rigidità non necessarie, furono rifiutate da una parte della magistratura. Io sono tra quelli che, allora, criticò fortemente la posizione di quella parte della magistratura che si oppose. Fu un grave errore, ma sarà forse sotto lo stimolo di questo pessimo progetto - questo è un merito del ministro Castelli - l'Associazione Magistrati ha voluto alla sua guida uno di quelli che allora aveva criticato quella posizione troppo chiusa, e si sono fatti passi avanti. Proprio nel corso del 2003 abbiamo fatto una serie di incontri interni e i lavori sono stati poi raccolti in un volume, *La sfida della professionalità*. Si fanno proposte alternative rispetto a quella del governo, proprio una serie di controlli della professionalità sulla base di una serie di parametri il cui discorso, come potete immaginare, non è così semplice; una serie complessa di parametri e con una cadenza ogni quattro anni. Non è stato particolarmente facile arrivare a questo risultato; ci sono stati dibattiti e timori all'interno della corporazione, ma questa è stata una posizione unanimemente condivisa e io mi auguro - e questo lo dico ai colleghi che vedo in sala - che non ce la dimenticheremo dopodomani, se si torna a fare un'auspicabile e necessaria buona riforma.

Io non dimentico questo lavoro importante che abbiamo fatto e sotto questo profilo la riforma Castelli, il progetto Castelli, è ulteriormente insensato perché introduce quel sistema di concorsi di cui si è già detto tutto, a parte la forza dei numeri dei magistrati, tra quelli che si dedicherebbero ai concorsi come candidati e come esaminatori, e una serie di cose prive di senso, con ritardi mostruosi che avverrebbero, per esempio, per la destinazione di alcune funzioni di appello e con la possibilità che alcune sedi non vengano coperte perché nessuna persona di normale buon senso, a metà della sua carriera, fa un concorso per diventare magistrato d'appello senza sapere se farà il Consigliere di Corte d'Appello a Torino, Venezia, oppure a Cagliari o a Palermo. Evidentemente, a

metà carriera, anche le considerazioni geografiche vengono, in qualche modo, prese in considerazione. Si rischierebbe addirittura che alcuni posti, nonostante l'incentivo economico, non vengano coperti per mancanza di candidati.

Al di là di queste assurdità, ce n'è una ulteriore: che chi, magari, non vuole correre il rischio di andare in una sede sgradita, non partecipa al sistema dei concorsi e rimane esattamente nella situazione di oggi che tutti, riconosciamo, è insensata perché troppi controlli di professionalità avvengono con cadenze troppo distanziate le une dalle altre e poi, in una certa fase della carriera, si fermano definitivamente.

Ecco così la necessità di intervenire con un sistema diverso, con un sistema – per usare le parole col loro nome – più severo dell'attuale nei controlli di professionalità dei magistrati, così come è necessario rivedere il sistema di responsabilità disciplinare. Anche qui non voglio entrare nei dettagli, ma è stata abbastanza evidente la volontà di tentare di intervenire, attraverso il meccanismo del sistema disciplinare, sul contenuto delle decisioni, cioè fare esattamente quello che non si deve fare con il meccanismo disciplinare, quello di condizionare il modo con cui i giudici decidono. La polemica, che è arrivata anche all'opinione pubblica più in generale, sulla cosiddetta interpretazione creativa, oltre ad esprimere la rozzezza culturale del senatore, del magistrato che l'ha proposta, l'onorevole Bobbio, indicava una prospettiva pericolosissima proprio sotto questo profilo. Una sciocchezza sulla quale non è il caso di insistere, che l'operazione sia in qualche modo creativa, è il punto di partenza del discorso, è un'ovvietà, perché di lì si parte poi – uno studioso qualche anno fa, Paolo Cappelletti, intitolava una delle sue monografie *Il giudice legislatore* -, il problema è appunto di individuare i limiti, i problemi che la creatività dell'interpretazione pone, ma non c'è motivo di negare che i problemi esistono, di pensare di risolverli sotto il problema disciplinare; problemi che sono aperti, che dovranno essere affrontati, che dovrebbero essere affrontati nel quadro stretto dei principi costituzionali che Gaetano Silvestri ha richiamati poco fa anche con un accenno al messaggio del Presidente della Repubblica. Un'altra cosa incredibile avvenuta nel corso di questi anni è il contenuto del messaggio di rinvio, la violenza, nel limite pacatissimo del linguaggio del Presidente della Repubblica, sulla palese incostituzionalità di quattro punti fondamentali. E qui vi voglio ricordare che il professor Schlesinger, un illustre privatista che non si era mai occupato di vicende giudiziarie, in un articolo comparso in uno dei numeri di quest'anno in una rivista del *Corriere giuridico*, ha fatto dell'ironia pesante sugli atteggiamenti di Castelli su questo, citando le dichiarazioni fatte alla stampa dal ministro: "Sono soddisfatto. Poteva andare peggio e", aggiunge, "Ciampi, di fatto, ha certificato che gran parte della legge è all'interno del perimetro della costituzione". La prima è una dichiarazione surreale, la seconda una stupidaggine perché il Presidente non ha certificato assolutamente nulla, ha definito solo alcuni profili palesemente incostituzionali. Per tutto il resto, a nostro avviso e non solo nostro ma di molti altri, ci sono diversi altri profili che per non essere palesemente anticostituzionali non sono stati oggetto nel messaggio di rinvio del Presidente della Repubblica ma, certamente, come entrasse in vigore la legge, verrebbero sottoposti, se pure con le difficoltà del procedimento, all'esame della Corte Costituzionale.

Non si capisce davvero di che cosa il ministro si vanti, un Ministro della Giustizia che, tra l'altro, ha firmato il cosiddetto Lodo Schifani caduto sotto la mannaia della Corte Costituzionale, e la richiesta delle rogatorie che è stata salvata dalla Corte Costituzionale con una interpretazione correttiva che i giudizi di merito avevano anticipato.

Questa sera ci siamo concentrati sugli aspetti della organizzazione giudiziaria in senso ristretto e abbiamo parlato dei profili non meno preoccupanti che riguardano la giustizia e che verrebbero dalle modifiche che toccano la composizione della Corte Costituzionale e del Consiglio Superiore della Magistratura nella riforma costituzionale che viene vista entrare sotto il profilo della devolution, ma che contiene in sé anche altri veleni che riguardano, in modo non meno grave, profili delicati di rapporto tra i poteri dello stato.

Chiuso questo inciso, concludo nel senso che, in parte, già dicevo: i problemi sono tutti aperti, è necessario un intervento realistico che tenga conto dei mezzi finanziari limitati a disposizione, ma

che intervenga con decisione ad una scelta di priorità per quanto riguarda l'organizzazione giudiziaria, i piani di riorganizzazione della diffusione degli uffici giudiziari sul territorio; che intervenga sul processo civile, e non infilare all'ultimo minuto, in un decreto legge sulla competitività, norme sul processo civile, che è una cosa davvero non tollerabile non soltanto come metodo, ma anche come sostanza; che intervenga sul processo penale prendendo il coraggio, il legislatore, di prendere quei punti sui quali tutti, a parole, dicono di essere d'accordo, comprese le organizzazioni dell'avvocatura penale, e cercare di fare tesoro di quelle proposte di riforma che, però, avrebbero effetti notevolissimi.

Per quanto riguarda l'ordinamento giudiziario, credo che se, come io mi auguro e molti si augurano, questo progetto di legge non verrà approvato, la palla ritornerà agli stessi magistrati che dovrebbero essere capaci, un domani, di avere altrettanto rigore propositivo di quanto ne hanno avuto, in senso di contrasto, in questo periodo perché, come dicevamo, una riforma di una risistemazione dell'attuale organizzazione è assolutamente necessaria. Io mi auguro che questo ordinamento giudiziario non entri in vigore, a metà aprile, dopo le elezioni regionali, c'è stato un momento di ripresa dell'attività parlamentare, c'è stato un intervento significativo del senatore Andreotti, in genere non tenero verso la magistratura, che ha detto testualmente: "Forse sarà il momento che la maggioranza rifletta se è riuscita ad avere un unanime dissenso su questo progetto di legge".

A maggior ragione se questo progetto non diventerà mai legge, i problemi però rimarranno. Credo che per quanto riguarda la magistratura dovrà mantenere le sue posizioni in senso propositivo; per lo meno penso che un aspetto utile di questi quattro anni di legislatura, persi totalmente per quanto riguarda l'iniziativa di riforme sulla giustizia, ci sia stato per il livello di contrasto. Questo tema, in modo un po' più dettagliato è entrato, anche in un dibattito come quello di questa sera, in un'attenzione a un'opinione pubblica ampia, e non solo di quella degli addetti ai lavori. Cosa che è importante per la giustizia, perché la giustizia non è problema delle corporazioni, ma di tutti proprio perché la giustizia è un sistema di tutela dei diritti di tutti.