



INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2010

CORTE DI APPELLO DI GENOVA

Intervento cons. Luisa Napolitano

Componente Consiglio Superiore della Magistratura

Genova, 30 gennaio 2010

a Sua Emittenza Don Pagnasco *anche se non*
che se
in un

Rivolgo a Lei, Signor Presidente, al Signor Procuratore Generale, alle Autorità, ai Colleghi, ai Signori Avvocati ed a tutti i presenti il saluto, deferente e cordiale, del Consiglio Superiore della Magistratura che ho oggi l'onore di rappresentare.

Ho seguito naturalmente con attenzione la relazione del Presidente.

Proverò ad aggiungere qualche spunto di riflessione (operando inevitabilmente, per stare nei tempi assegnatimi, delle scelte - peraltro non facili).

Rimango convinta che l'inaugurazione dell'anno giudiziario debba rappresentare un'occasione utile, che va colta da quanti abbiano davvero a cuore le sorti della giustizia nel nostro Paese e che si impegnano ogni giorno per il conseguimento dell'arduo (ma non impossibile ancora) obiettivo di un sistema giudiziario più moderno ed efficiente a servizio dei cittadini.

E questo significa non limitarsi oggi ad esternare sul tema ognuno dal proprio punto di vista, bensì sforzarsi tutti per lasciare traccia di analisi e di qualche proposta condivise, che favoriscano interventi responsabili e risolutivi dei problemi più gravi da parte della Politica.

Se questo è l'obiettivo dell'inaugurazione occorre con grande umiltà e piena consapevolezza farsi carico delle critiche di sistema, anche le più severe, denunciando però la strumentalità di quelle meramente distruttive e chiaramente sorrette da una prospettiva di ribaltamento dell'originario disegno del costituente a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia dell'Ordine Giudiziario.

Lo schema di intervento, che ancora una volta si ripropone, è incentrato sulle due costanti correlate ed ineludibili questioni di fondo: crisi della giustizia e riforma della giustizia.

Per motivi di brevità mi limiterò a confermare, dall'osservatorio privilegiato del C.S.M., una diagnosi purtroppo complessivamente sfavorevole e per certi aspetti preoccupante della realtà giudiziaria nel nostro Paese, che del resto è ogni giorno sotto gli occhi di tutti, quando per parlare del settore civile il ritardo della risposta giurisdizionale si risolve in denegata giustizia oppure, riguardo al settore penale, in vanificazione della potestà punitiva dello Stato per l'intervenuta prescrizione dei reati; senza dimenticare poi che, in entrambi i casi, il Governo italiano si trova esposto per le disfunzioni del servizio alle frequenti e sempre più onerose condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Condanne che generano spesso conflitti con il giudicato nazionale ancora irrisolti a livello normativo per essersi arenato in Parlamento il tentativo, peraltro denso di criticità, di comporli tramite il meccanismo di revisione previsto dal disegno di legge Alfano n. 1440/s.

Conflitti che la giurisprudenza di legittimità ha risolto: vuoi con delle soluzioni che hanno privato di effetto a tempo indeterminato il giudicato di condanna, penso al noto caso Dorigo affrontato dalla Prima Sezione della Cassazione con la sentenza 1° dicembre 2006; vuoi con l'interpretazione creativa dell'art. 625 bis cpp, applicato analogicamente, nonostante il ricorso straordinario in Cassazione abbia natura eccezionale, dalla Sesta Sezione nel caso Drassich (sent. 45807/08).

Conflitti che saranno di frequente riproposizione anche in casi gravi, quale è quello generato dalla sentenza 17 settembre 2009 della Corte di Strasburgo nel caso Scoppola che ingiunge all'Italia di superare un giudicato di condanna all'ergastolo, infliggendo al ricorrente non più di 30 anni, pena massima prevista per chi, all'epoca della scelta, accedeva al rito abbreviato.

Questa vera e propria attività di supplenza richiesta alla magistratura per un deficit di tempestivo intervento del legislatore, distratto da altre "priorità", è solo un piccolo segmento dello sforzo complessivo richiesto all'ordinamento giudiziario per adeguarsi ad un sistema multilivello dei diritti cui si associa la crescita progressiva delle fonti di produzione giuridica sopranazionale.

Uno sforzo che viene richiesto in un sistema le cui disfunzioni (solo raramente - è il caso di precisare - imputabili a singoli magistrati), sono riconducibili ad una serie di carenze: di strutture, di strumenti normativi e di organico.

Sono convinta, per concludere sul tema della crisi della giustizia, che il consulto - che possiamo definire ormai permanente ! - di tanti illustri esperti dinnanzi a questa "grande malata" dovrebbe risolversi, qualche volta almeno, in una diagnosi certa e nella condivisione di una scelta (o di una sperimentazione se si preferisce) delle possibili terapie.

Nella recente relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2009 il Ministro Guardasigilli, nel registrare la crisi della giustizia italiana ed i suoi costi, ha con convinzione sostenuto di essere in grado di esprimersi non solo sulla diagnosi ma anche sulla terapia, indicata in nuove misure organizzative e di efficienza del servizio ed in innovazioni legislative in materia sia

ordinamentale che procedurale, che a questo punto si potrebbe dire ~~non resta che attendere~~ *vedremo se continueranno gli effetti annunciati.*
Per quanto ci riguarda ho l'impressione che negli ultimi tempi dai tradizionali convegni, dai pubblici dibattiti, dalle continue interviste televisive e giornalistiche, non vengano più contributi che si traducano in soluzioni possibili e di rapida attuazione; probabilmente è arrivato il tempo di ricercare nuovi e più efficaci strumenti di confronto e di individuazione degli interventi appropriati, avvantaggiandosi meglio delle esperienze di quanti, a vario titolo, operano nel settore giudiziario e

costantemente si impegnano, a diversi livelli di responsabilità, per il miglioramento del servizio giustizia.

Venendo all'impegno profuso dal C.S.M, è noto che questo Consiglio si è fin dall'inizio responsabilmente impegnato per la messa a regime della riforma "riformata" dell'ordinamento giudiziario (come ci è stata consegnata dalla legge n. 111/2007), pur nella sofferta consapevolezza dei suoi aspetti particolarmente negativi (segnalati nei pareri resi dal Consiglio Superiore al Parlamento ed incidenti soprattutto in termini riduttivi delle prerogative costituzionali del C.S.M.).

Si è trattato di un'opera particolarmente impegnativa e laboriosa, che peraltro non è andata immune da criticità.

Intervenendo nella seduta del Consiglio Superiore del 9 giugno dello scorso anno il Capo dello Stato richiamava la nostra attenzione sulla necessità di *“operare decisamente – anche nello svolgimento dell'attività del CSM – al fine di recuperare pienamente quel bene prezioso che è il prestigio della magistratura in termini di rinnovata fiducia e consapevole sostegno da parte dei cittadini”*.

Nell'indicare questo come il *“più valido presidio dell'indipendenza della magistratura...condizione essenziale per il graduale superamento della crisi della giustizia, essenziale non meno delle opportune riforme normative ed organizzative”*, il Presidente Napolitano sollecitava *“l'avvio di una aperta, seria, non timorosa, riflessione critica da parte della magistratura su se stessa, e la sua conseguente apertura alle necessarie autocorrezioni”*.

Esortandoci con fermezza nel senso di confidare *“che sappiate a ciò predisporvi innanzitutto voi, in quanto rappresentanti dell'Organo di autogoverno voluto dalla Costituzione”*, dal momento che *“tra i punti più delicati, nell'interesse della riaffermazione dello stesso ruolo del Consiglio Superiore, c'è quello del rigore e quello della misura, dell'obiettività ed imparzialità con cui il Consiglio deve esercitare le sue funzioni: senza farsi, tra l'altro, condizionare nelle sue scelte da logiche di appartenenza correntizia”*.

Un monito quest'ultimo che echeggiava quello del 6 giugno 2007 diretto a stigmatizzare (e lo cito ancora testualmente) *“il rapporto, ogni giorno più tormentato e difficile, con la giustizia amministrativa”* osservando che *“ciò rende ogni decisione (dalla conferma dei giudici di pace agli incarichi extragiudiziari, dal conferimento di uffici direttivi ai trasferimenti ordinari) incerta ed instabile”* di talchè *l'irrinunciabile controllo giurisdizionale sugli atti del Consiglio “esorbita sempre più nel merito (sconfinando in una attività di vero e proprio governo) e l'instabilità diventa insostenibile”*.

Il CSM, dicevo, si è mosso nell'ottica di un tempestivo e completo avvio della riforma onde prevenire la prevedibile accusa di volerne boicottare l'applicazione.

Qualora si abbia la pazienza di leggere i dati che emergono dal rendiconto che consegnerò al Signor Presidente – e che per ragioni di tempo evidentemente non illustrerò - sarà facile verificare che l'attività del Consiglio è stata anche nel 2009 molto intensa e che il numero e l'importanza delle decisioni assunte sono particolarmente elevati.

Un segmento dell'attività consiliare sul quale intendo brevemente soffermarmi è quello dell'analisi dell'assetto organizzativo degli uffici.

Sin dalla prima risoluzione interpretativa, della quale sono stata correlatrice, concernente il problema dell'organizzazione dell'Ufficio del Pubblico Ministero approvata il 12 luglio 2007, si è evidenziato il ridimensionamento grave dei poteri del Consiglio nel verificare che l'assetto organizzativo di tali uffici non si traducesse in una gerarchizzazione incontrollata ed arbitraria.

Il C.S.M. ha varato con delibera 21 luglio 2009 una nuova risoluzione generale in materia di uffici del Pubblico Ministero, della quale pure sono stata correlatrice, consapevole della necessità di dare una soluzione meditata e responsabile all'esigenza autorevolmente richiamata dal Capo dello Stato (nell'intervento del 17 dicembre 2008) *“ di fermo richiamo a criteri di comportamento come quelli relativi al riconoscimento effettivo di poteri spettanti ai capi degli uffici... o più semplicemente quelli attinenti ad un costume di serenità, riservatezza ed equilibrio, nel rigoroso rispetto delle*

regole, che non può essere sacrificato all'assunzione di missioni improprie ed a smanie di protagonismo personale", che sia però compatibile con la difesa, certo non meno rilevante, dell'indipendenza interna del singolo sostituto nello svolgimento del proprio ruolo.

Si è partiti da una lettura complessiva delle nuove norme sull'assetto della Procure alla luce dei principi posti a presidio dell'autonomia e dell'indipendenza del singolo magistrato (art. 101 Cost.) e del trasparente buon funzionamento degli uffici requirenti (art. 97 Cost.).

La nuova architettura normativa, di rango sia costituzionale sia primario, che disciplina il sistema organizzativo degli uffici requirenti, impone ai Procuratori della Repubblica il rispetto del principio di autonomia del sostituto procuratore (art.112 Cost.) e, nella loro veste di titolari esclusivi dell'azione penale, il raggiungimento di tre obiettivi fondamentali, destinati ad avere ricadute utili dal punto di vista organizzativo: la ragionevole durata del processo, il corretto, puntuale ed uniforme esercizio dell'azione penale e l'efficienza nell'impiego della polizia giudiziaria, nell'uso delle risorse tecnologiche e nell'utilizzazione delle risorse finanziarie.

Sono quindi indicati alcuni aspetti che, in linea con la disciplina primaria contenuta nel decreto legislativo 106/2006, devono necessariamente essere regolamentati dal programma organizzativo, tra i quali "i criteri per l'assegnazione degli affari ai magistrati, ivi compresi i Procuratori aggiunti (indicando le tipologie di reati per i quali i meccanismi di assegnazione del procedimento siano di natura automatica)" nonché le "indicazioni generali relative all'esercizio delle prerogative proprie del Procuratore in materia di misure cautelari", con la previsione che "anche su tali aspetti, in aderenza all'art. 107 Cost., vanno favoriti preventivi momenti di coinvolgimento e partecipazione dei sostituti in funzione di "...un'azione trasparente ed efficiente" a presidio e garanzia del miglior funzionamento dell'ufficio".

Da ultimo risulta definito il ruolo del CSM al quale, "ancorché precluso per tali progetti organizzativi un giudizio di tipo approvativo alla stregua del sistema tabellare proprio dei soli uffici giudicanti, deve tuttavia ritenersi consentito un vaglio terminale", tramite la verifica della

rispondenza alle norme dell'ordinamento giudiziario nonché delle indicazioni consiliari relative alla loro applicazione.

Si è con quella risoluzione ritenuto di incidere positivamente sul sistema di buone relazioni interne agli uffici di Procura, essenziali anche per assicurare un efficace rapporto con la polizia giudiziaria, che, al contrario, come registrato nella delibera del Consiglio, datata 23 luglio 2009 concernente il parere sul disegno di legge Alfano, rischia di essere vulnerato dallo svilimento della funzione del PM implicato da talune di quelle previsioni legislative.

Meno problematico è l'approccio alle verifiche sull'assetto organizzativo degli Uffici giudicanti sorretti ancora dal regime tabellare.

Qui va segnalato l'imponente dato quantitativo che vede pervenute nell'anno 2009 (meglio nel periodo 1° gennaio – 30 novembre 2009) ben 2089 proposte tabellari – il dato si riferisce a nuove proposte, ad integrazioni e variazioni tabellari - , con la definizione nello stesso periodo di n. 2167 pratiche di questo genere. Si tratta di un lavoro estremamente intenso da parte della competente Settima Commissione, verso l'importante obiettivo di una sempre più rapida approvazione dei provvedimenti tabellari riguardanti gli uffici giudicanti, per il cui conseguimento va dato il giusto riconoscimento al merito dei Consigli Giudiziari che come è noto operano in questa materia in composizione integrata. Vale come esempio l'approvazione da parte del CSM nel dicembre dello scorso anno delle tabelle di organizzazione 2009-2011 della Corte di Appello di Genova trasmesse poco più di due mesi prima dal locale Consiglio Giudiziario al termine della prevista procedura che vedeva anche l'interlocuzione con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Un ultimo breve segmento di questa mia riflessione riguarda la novità in fieri della Scuola della Magistratura.

Per come è stata disciplinata la Scuola, in quanto struttura esterna al Consiglio, essa è in grado di condizionarne le determinazioni e quindi potenzialmente in grado di eroderne i poteri costituzionali riconosciuti dall'art. 105 Cost. La pluralità e significatività dei compiti affidati alla Scuola che, oltre

ad una capillare attività di formazione dei magistrati, è ad esempio deputata a svolgere anche attività internazionali e di collaborazione con altri organi istituzionali ed ordini professionali, sostanzialmente bypassa le competenze consiliari.

L'allarme è enfatizzato da ciò: che la composizione della Scuola è in buona parte di nomina Ministeriale.

Deve il C.S.M. praticare una produzione paranormativa e procedure attuative che, nel pieno rispetto della legge e della prevista autonomia gestionale e didattica della Scuola, conservino allo stesso Consiglio la funzione di garanzia di un'attività formativa immune da forme di omologazione culturale e di vero e proprio indottrinamento, così rispettando il pluralismo di contenuti, metodi e docenti funzionale ad un effettivo miglioramento della qualità del servizio giustizia.

La valutazione del Consiglio Superiore resta negativa – cito testualmente la risoluzione del 31 maggio 2007 – *“in ordine alla destinazione delle sedi ad iniziative formative concernenti i medesimi temi destinate ai magistrati operanti nei medesimi settori ma provenienti da differenti distretti: la previsione delle tre sedi destinate alla medesima offerta formativa e distinte in base soltanto alla localizzazione geografica degli uffici dei magistrati partecipanti ai corsi potrebbe determinare la non uniformità della formazione e dell'aggiornamento dei magistrati con inevitabile danno all'approccio risolutivo delle questioni giurisprudenziali e conseguente difforme applicazione del diritto sul territorio nazionale”*.

In attesa dell'insediamento della nuova struttura si è dato comunque corso all'attività di programmazione e realizzazione della formazione, mirando ad assicurare anche nella presente fase di transizione i consueti *standard* qualitativi e quantitativi nella formazione dei magistrati ordinari, oltre che a quelle attività da sempre svolte dalla Commissione Nona - competente per il tirocinio e la formazione professionale dei magistrati - in specie a livello di Rete della formazione Giudiziaria Europea.

Nel bilancio dell'attività consiliare dello scorso anno, affidato al giudizio di tutti e di ciascun magistrato, si iscrivono quali momenti di particolare tensione in una fase critica dei rapporti tra

magistratura e politica, le delibere 10 settembre 2009 (pratiche a tutela di magistrati della Corte di Cassazione e dei distretti di Milano, Pescara, Napoli e) e 21 ottobre 2009 (pratica a tutela del *dott. Mesiano*) approvate a tutela dei magistrati su proposta della Prima Commissione in applicazione della procedura di cui al novellato art. 21 *bis* del Regolamento Interno del Consiglio che adotta in proposito un filtro selettivo secondo le indicazioni del Presidente della Repubblica.

In quanti di noi si sono espressi a favore delle delibere è ben chiaro che “gli atti dei magistrati possono essere discussi e criticati, le soluzioni giuridiche possono essere contestate, le ipotesi accusatorie possono risultare infondate, ma non possono essere adoperate espressioni denigratorie verso il singolo magistrato o l’attività giudiziaria in quanto ciò determina lesione al prestigio dell’Ordine Giudiziario”.

Dott.ssa Luisa Napolitano