



## **LE PROPOSTE DI MODIFICA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO**

### **Il D.d.l. 1296/S della XIV Legislatura**

*Sintesi della conferenza di venerdì 5 dicembre*

**Relatori:** **Maurizio Laudi**, Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Torino, **Enrico Merli**, Avvocato in Tortona, delegato del Piemonte e Valle d'Aosta nell'organismo unitario della Magistratura.

---

L'avvocato Enrico Merli ha ripercorso il complesso iter che ha portato all'attuale d.d.l. 1269/S. Un primo progetto di legge delega è licenziato nel marzo del 2002. Nel marzo 2003 è proposto un maxi emendamento in cui è rivoluzionato il concetto stesso di legge delega, a cui segue nel mese di luglio lo stralcio della previsione di riforma delle circoscrizioni dei tribunali (in Piemonte se ne contano 17), fino ad arrivare, in settembre ed ottobre, alla proposta di numerosi emendamenti.

Quella che si presenta è dunque una **riforma difficilmente valutabile** in cui è possibile scorgere alcune linee guida ma anche clamorose omissioni. I settori interessati dall'intervento di modifica sono sostanzialmente l'accesso alla magistratura, le funzioni dei magistrati, la formazione, l'organizzazione degli uffici del Pubblico Ministero, le norme disciplinari.

Una prima riflessione deve riferirsi allo strumento utilizzato per la riforma, la **legge delega**, che, in base al dettato costituzionale (art.76 della Costituzione), attribuisce la funzione legislativa al Governo determinando i "principi e i criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti". Ma tale mezzo legislativo non è conforme a una riforma dell'ordinamento giudiziario in quanto essa presenta un contenuto particolare che mal si attaglia agli "oggetti definiti" sopra citati. Inoltre occorre che la riforma sia discussa da tutti i soggetti della giurisdizione, includendo gli avvocati che esercitano una funzione costituzionalmente prevista, al contrario di quanto finora avvenuto.

Venendo al merito della riforma, vi si riscontra l'**assenza di un preciso obiettivo finale** e la parzialità del suo impianto, che non riesce ad esprimere una visione complessiva del mondo della giustizia e che per questa ragione rischia di non avere alcun effetto positivo concreto.

Al suo interno vanno segnalate **due gravi omissioni**:

1. lo stralcio dell'art. 8 (riforma delle circoscrizioni dei tribunali) implica l'eliminazione, a cui si oppone l'avvocatura, dei tribunali "piccoli" in nome di ragioni economiche. Questa motivazione è da contestarsi visto che l'accorpamento dei piccoli "tribunali" ai "grandi" genera solo un incremento dei problemi. Nell'indifferenza del CSM e del Governo, l'avvocatura ha presentato i dati, raccolti dalla Commissione Europea nell'analisi sulla ragionevole durata dei processi, da cui emerge che sono i tribunali di piccole dimensioni, gli unici a dare una risposta concreta alla domanda di giustizia.
2. le modalità di formazione degli operatori del diritto (giudici ed avvocati) non sono menzionate nella riforma; gli avvocati hanno l'obbligo ed il dovere di aggiornarsi quanto i giudici e questo si configura come un problema che non può essere demandato all'iniziativa dei Consigli dell'Ordine. L'aggiornamento richiede al professionista di "allontanarsi" dal lavoro e sarebbe necessario prevedere strumenti adeguati che gli ultimi emendamenti non hanno previsto.

La riforma non menziona poi il **problema della magistratura onoraria**. Viene così eluso il problema del numero eccessivo dei giudici onorari come quello della loro effettiva professionalità. E' convinzione dell'avvocato Merli che molti giudici di pace, pur necessari per esigenze strutturali e per i casi per giudicare dei quali è sufficiente il buon senso, non possedano attualmente una professionalità adeguata alle loro funzioni. In questo senso sarebbe necessario, secondo l'avvocatura, prevedere che un giudice togato supporti la giurisdizione del giudice di pace.

L'avvocato Merli si dichiara invece favorevole alla **separazione delle carriere** dei magistrati, in quanto a suo avviso il modo di porsi del giudice è ben diverso da quello di chi indaga. Mentre il magistrato con funzioni giudicanti ha una visione più complessiva della vicenda giudiziaria, quello requirente ha una cultura maggiormente simile a quella dell'avvocato. Un intervento di separazione delle carriere dei magistrati deve però essere preceduto da una riforma a livello costituzionale, in assenza della quale non è possibile risolvere il problema di principio.

Sul tema dell'**interpretazione creativa**, la magistratura ha ragione in virtù del dettato dell'art.12 delle preleggi (nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore); ma nella pratica gli avvocati si imbattono in letture normative che si discostano dall'interpretazione letterale. Si tratta di un problema di civiltà giuridica e di rispetto del cittadino che va affrontato se non si vuole che la legge sia asservita a indirizzi personali.

Il dottor Maurizio Laudi ha focalizzato l'attenzione sulla generalità degli effetti legati alla riforma dell'ordinamento giudiziario, che per i magistrati rappresenta lo statuto professionale. La prima legge che fornisce i principi della struttura e dell'organizzazione della magistratura è una normativa del 1941 firmata dall'allora Guardasigilli Grandi, fortemente influenzata dal regime monarchico del Paese, dove ancora era prevista la figura del procuratore del Re. L'**esigenza di una riforma organica** è dunque autentica e reale; non sono sufficienti le modifiche, intervenute nel corso del tempo, che hanno condotto ad uno stravolgimento dell'impostazione originale e ad esiti a volte sconclusionati. Di conseguenza la riforma è talmente rilevante da far passare sotto silenzio le critiche dell'avvocato Merli relative all'uso inopportuno della legge delega; i problemi devono essere risolti senza prestare un'eccessiva attenzione alla forma dell'intervento.

Una iniziativa di riforma dell'ordinamento della giustizia deve rispettare i principi costituzionali attinenti all'attività ed alla organizzazione della magistratura, ravvisabili nell'**autonomia e indipendenza dei magistrati**, principi indispensabili per permettere l'esercizio delle funzioni giurisdizionali. Inoltre deve essere realizzata un'organizzazione degli uffici giudiziari che possa permettere al giudice di svolgere la funzione di promuovere l'azione penale a seguito di una notizia di reato, oltre a garantire la parità delle parti in giudizio e una ragionevole durata del processo.

Un intervento che modifichi l'ordinamento giudiziario non deve nascere come legge della maggioranza governativa, così come sta accadendo ora, ma sulla base di un **consenso più ampio**, onde evitare che esso sia oggetto di nuovi interventi al variare delle maggioranze parlamentari. Il d.d.l. deve avere un contenuto coerente con gli obiettivi dichiarati, tra cui il principale è una migliore funzionalità del sistema giustizia, che riesca ad assolvere al compito di essere al servizio dei cittadini.

In Italia si possono evidenziare alcuni **problemi di natura strutturale** che intaccano il settore dell'amministrazione della giustizia:

- si diventa magistrati attraverso una selezione che permette solo di valutare la conoscenza teorica, preceduta da una preselezione (in forma di quiz) che premia i soggetti che hanno buona memoria, senza badare alla capacità di valutazione concreta, al buon senso ed all'equilibrio;
- il sistema di sviluppo del magistrato non è ottimale in quanto non esiste un buon metodo per valutarne la professionalità;

- il numero dei magistrati è elevato, è ben distribuito sul territorio nazionale, ma le risorse economiche sono mal utilizzate, per cui è vero che i tribunali “piccoli” funzionano meglio, ma implicano una dispersione di persone e di mezzi.

A questi problemi si aggiungono altre **questioni di natura funzionale**:

- la lentezza dei processi è determinata dal sistema processuale (il processo penale italiano è più lungo di quello statunitense: in U.S.A. il P.M. non conduce indagini in occasione di ogni notizia di reato che giunga a sua conoscenza, ma procede solo qualora ravvisi una qualche possibilità di arrivare a giudizio, senza considerare che l'appello americano è un grado di giudizio a cui si può accedere solo per motivi di diritto e che non ricade sui giudici l'obbligo di motivare la sentenza);
- la presenza di un eccesso di normativa;
- l'assenza di una minima organizzazione del lavoro dei giudici fornita da un organo superiore.

La separazione delle carriere dei magistrati non rappresenta un vero problema; tutta la questione dipende essenzialmente dalla **dicotomia tra magistrati capaci ed incapaci**. Se un magistrato esercita delle funzioni con poca dignità, sarà un pessimo magistrato, sia che ricopra funzioni giudicanti sia funzioni requirenti. Lo stesso vale, per gli avvocati, per chi esercita il ruolo di difensore dell'accusa e successivamente quello della difesa. La posizione delle Camere Penali, secondo Laudi, a favore della separazione delle carriere dei magistrati ha solo fornito un solido appoggio alle volontà della classe politica di *controllare* i giudici.

I problemi di professionalità dei magistrati non possono essere risolti attraverso la creazione di una serie di più o meno complessa di concorsi. Deve essere vista con favore la previsione, inserita nella riforma, della temporaneità degli incarichi e la riorganizzazione degli uffici del P.M. secondo un criterio gerarchico.

## DIBATTITO

Il dibattito è stato foriero di spunti critici e di proposte finalizzate alla risoluzione di alcuni aspetti problematici legati alla riforma dell'ordinamento giudiziario. Una strada che secondo entrambi i relatori dovrebbe essere percorsa è quella del dialogo e del confronto tra i vari soggetti della giurisdizione. Ma l'**incontro tra avvocatura e magistratura** deve attenersi a principi di trasparenza ed onestà intellettuale e mantenere comunque un rapporto con il mondo della politica, al fine di raggiungere lo scopo di riorganizzare la giustizia italiana. Anche se questo proposito non dovesse avere effetti nell'immediato sul disegno di legge, sarebbe sicuramente un fatto positivo se avvocatura e magistratura, pur nella difformità delle opinioni, ricoprissero insieme una posizione rilevante. Anche l'Università non deve essere estranea dal confronto su questi temi. Del resto essa è presente nella sede legislativa come nella cerchia dei “consiglieri” dei ministri.

Nella realtà si deve constatare come sia proprio il **settore della giustizia il principale campo di scontro tra maggioranza ed opposizione**. In questo senso sono presenti forti preoccupazioni circa la politica legislativa che si cela dietro al progetto di legge; la riforma, infatti, ha un intento punitivo nei confronti della giurisprudenza creativa.

E' opinione comune che per sé il dialogo fra gli operatori del diritto non sia però sufficiente per contrastare gli aspetti ritenuti peggiorativi nella riforma dell'ordinamento giudiziario. Una via per poter vedere soddisfatte le esigenze di “giustizia” è quella di **utilizzare strumenti di democrazia diretta** (azione popolare, referendum) e adottando azioni comuni attraverso il CSM, in cui recentemente sono state pronunciate varie delibere all'unanimità su temi collaterali a quello della separazione delle carriere dei magistrati.

*A cura di Francesco Malvicini*