

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

## **IL RINNOVAMENTO DELLA MAGISTRATURA**

1. – Premessa - La scelta di affrontare il tema del rinnovamento della Magistratura nel Congresso delle Camere Penali Italiane è dettata dalla primaria importanza istituzionale del problema. Se esiste una “emergenza giustizia” in termini di efficienza del sistema giudiziario, credibilità delle istituzioni proposte, deficit nell’attuazione del giusto processo, esiste anche una più grave situazione di emergenza da leggere in chiave istituzionale e che investe il delicato quanto fondamentale problema dell’equilibrio dei poteri in una moderna democrazia liberale e del ruolo del “potere giudiziario”.

Ciò a cui abbiamo assistito nel corso dell’ultimo anno nell’iter formativo della legge di modifica dell’ordinamento giudiziario, riporta il problema al centro dell’attenzione in tutta la sua perentorietà.

Liquidare la questione nei termini di una presa d’atto di una posizione sindacale da parte della magistratura associata all’interno del rapporto tra la magistratura ed il potere politico non è sufficiente a comprendere il profilo istituzionale della questione.

La posizione conservatrice, e a tratti corporativa, della magistratura associata va letta dentro un quadro di consolidamento di uno squilibrio nei rapporti tra poteri dello Stato dentro il quale il potere giudiziario (sarebbe più corretto dire l’ordine giudiziario) assume i connotati di “potere forte” in grado di dettare le regole del gioco, determinare condizioni politiche non solo contingenti, condizionare l’intero ordinamento statale a partire dalla produzione delle leggi fino agli atti amministrativi.

Il problema è stato colto in tutta la sua acuta portata sin dal programma deliberato dal congresso di Ancona dell’UCPI dell’ottobre 2006.

In quella sede si denunciava una situazione allarmante e il “problema magistratura” veniva individuato come la vera e propria emergenza istituzionale quale primo terreno di lavoro dell’UCPI e sul quale le Camere Penali avrebbero dovuto misurarsi. vuto misurarsi.

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

Nell'ampio spettro dei problemi connessi ne veniva individuato uno in particolare rappresentato dalla presenza impropria, invasiva e insostenibile, di magistrati dentro le istituzioni del potere esecutivo e dello stesso potere legislativo e del ruolo da essi svolto dentro i gangli vitali e decisionali della vita del Paese.

I fatti dei mesi successivi – specificatamente tutto l'iter di approvazione della legge di modifica dell'ordinamento giudiziario – hanno confermato la consistenza politica del problema.

Vale la pena ricordare che la legge di riforma è stata interamente – ed in tutte le sue versioni fino a quella definitiva approvata a luglio – scritta e contrattata dalla magistratura associata. Sotto la minaccia di un preannunciato sciopero dei magistrati sono stati pure dettati i tempi dell'approvazione della legge.

In questa ottica davvero improprio, del tutto inaccettabile e inquietante è stato il ruolo assunto e svolto dal dicastero della Giustizia.

E' necessario, però, comprendere i meccanismi di legittimazione e di produzione del “potere” da parte della magistratura associata e dei suoi vertici.

Si tratta di un meccanismo complesso che si alimenta in modo circolare anche su piani e terreni diversi ed estranei e si attua, quantomeno, attraverso tre fattori: la unicità ordinamentale di magistrati della decisione e dell'accusa; il controllo delle correnti sulla magistratura, sulle carriere e sulle prospettive professionali dei singoli magistrati; la debolezza intrinseca di un sistema politico che non riesce ad uscire da una lunghissima e fragile fase di transizione.

Il primo fattore assicura la “forza giudiziaria”, cioè la possibilità di dettare le condizioni della politica giudiziaria del Paese e mediante ciò condizionare le principali partite politiche ed economiche. Il secondo implementa la coesione interna del corpo giudiziario indispensabile a contrapporsi al potere politico ed alla società. Il terzo contribuisce a rendere fertile il terreno e permeabile il sistema sul quale la magistratura associata gioca la sua partita.

I rischi per la tenuta complessiva del sistema democratico liberale e non solo in termini formali ci sono tutti.

2. – Le ragioni della separazione delle carriere. – Una lettura nei termini sopra indicati del problema fa comprendere l'atteggiamento di chiusura e di ostilità della magistratura associata nei confronti della prospettiva di una separazione delle carriere, ma ci consente di affermare con forza

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

l'attualità della battaglia e la necessità di proseguirla sempre con maggiore vigore. Sono in gioco non solo i valori ed i principi costituzionali del giusto processo, la legalità, ma anche la qualità della democrazia del nostro Paese. E' e rimane la battaglia storica dell'Unione Camere Penali Italiane.

Lo scorso 20 gennaio a Milano è stata presentata dall'UCPI la proposta di legge costituzionale di riforma degli artt. 104 – 107 della Costituzione. Questa proposta è oggi in Parlamento per iniziativa di numerosi parlamentari e attende di essere calendarizzata. Questo fatto dimostra una crescita di attenzione della politica alle nostre posizioni.

Sembra, però, che ci sia poco da attenderci dall'attuale situazione parlamentare.

Ma c'è un ulteriore profilo politico che ci deve fare guardare al futuro con una certa positività.

La gravità dello strappo istituzionale che si è venuto a determinare con l'approvazione blindata ed in tempi mortificanti per il Parlamento della legge "Mastella" fa sì che la partita è tutt'altro che chiusa.

E' di tutta evidenza, quindi, che la battaglia per la separazione delle carriere continuerà ad essere la stella polare dell'azione dell'avvocatura che rappresentiamo non potendosi immaginare processi di rinnovamento e di ammodernamento della magistratura dentro un sistema di confusione ordinamentale dei ruoli e delle funzioni di chi deve sostenere una accusa e di chi deve decidere se quell'accusa è fondata o no.

3. – Conservazione sindacale come strumento di mantenimento di improprie prerogative e *detournement de pouvoir*. - La magistratura associata è riuscita a mantenere fermo per mezzo secolo l'ordinamento giudiziario Grandi del 1941 in forza della VII disposizione transitoria della Costituzione che, da un lato, prevedeva l'emanazione di una nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità al dettato costituzionale ma, dall'altro, ammetteva, in via transitoria, la vigenza del ordinamento del '41.

Le uniche modifiche al vecchio ordinamento significative si sono fermate alla r.d.lg del 46 sulle guarentigie della magistratura, ed alla l. del 1975 di riforma della composizione e del sistema elettorale per il CSM (quella che ha prodotto le più devastanti distorsioni correntizie nel "governo" della magistratura), i altre modifiche hanno riguardato aspetti più attinenti alle progressioni economiche e di carriera che alle questioni fondamentali dell'ordinamento.

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

La magistratura, tramite la sua rappresentanza politica organizzata sul criterio delle correnti, ha eretto un vero e proprio muro impermeabile e resistente a qualsiasi tentativo di riforma dell'ordinamento giudiziario.

Soltanto nel 2006 il parlamento italiano riuscì ad approvare una legge di riforma dell'ordinamento giudiziario che introduceva una fin troppo timida prospettiva di separazione delle funzioni (scelta iniziale delle funzioni giudicanti o requirenti con possibilità di passaggio dall'una all'altra a determinate condizioni, mantenendo unico l'accesso) una riduzione del peso delle correnti mediante l'abolizione del voto proporzionale e per liste nella elezione delle componenti togate del CSM e dei Consigli Giudiziari, la previsione della presenza del Presidente del CNF e del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati del capoluogo di distretto rispettivamente nel Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione e nei Consigli Giudiziari, la previsione del concorso come criterio per il conferimento delle funzioni superiori.

Su quella riforma il nostro, come detto, fu un giudizio negativo ma problematico.

La nostra reazione negativa rispondeva alle aspettative che erano state create da diversi rappresentanti di quella maggioranza parlamentare. Prevalsero, invero, logiche politiche di mediazione per il freno imposto da quella parte della maggioranza che oggi pare abbia definitivamente cambiato idea. Troppo poco in effetti venne cambiato ma tanto bastò a indurre la magistratura a distanza di pochi mesi, non appena cambiò la maggioranza politica, a pretendere l'immediata controriforma.

La conservazione dell'esistente – e quindi delle prerogative, privilegi e condizioni di potere – ha caratterizzato la politica della magistratura associata dal dopoguerra ad oggi. Tale atteggiamento della magistratura evidentemente contrasta con qualsiasi prospettiva di rinnovamento del sistema e dell'ordinamento giudiziario italiano.

Un elemento essenziale della forza di contrapporsi in modo antagonista ed autoreferenziale rispetto agli altri poteri deriva dalla capacità di governo interno del corpo giudiziario. Il governo della magistratura, quello che impropriamente e oramai da molti anni, viene definito “autogoverno” è, quindi, affidato alle correnti della magistratura associata e la logica dell'appartenenza è il principale criterio guida nel rapporto tra l'organo di governo (CSM) e i governati in tutte le sue forme di manifestazione (carriere, conferimento degli incarichi, procedimenti disciplinari etc). Le distorsioni di un siffatto sistema sono sotto gli occhi di tutti e, se da un lato assicurano coesione

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

autoreferenziale al “corpo”, dall’altro minano l’indipendenza dei singoli magistrati che vedono legate le loro sorti professionali e di carriera alle correnti. Il sistema produce vistose ed inaccettabili distorsioni e non mancano ormai anche dentro la magistratura stessa segnali di insofferenza e denunce politiche sempre più frequenti.

Ma rimane uno dei punti di forza dello straripamento del potere della magistratura. Non altrimenti si spiega l’atteggiamento di ANM che tra le prime cose che ha preteso con la controriforma Mastella si annovera il ritorno al sistema proporzionale e per liste delle componenti togate del CSM e dei Consigli Giudiziari. Per quanto riguarda il CSM la questione è stata oggetto di stralcio, mentre per i Consigli Giudiziari l’ANM è stata assecondata..

La possibilità di controllare in modo autoreferenziale le carriere dei magistrati – possibilità oggi garantita dall’introdotta sistema di valutazione dei magistrati previsto nella controriforma Mastella – è una tessera fondamentale del meccanismo di controllo. Per comprendere quanto importante sia, in quella quella logica autoreferenziale, la questione da un punto di vista politico basta pensare al fatto che ANM sulla presenza degli avvocati nei consigli giudiziari – dove avviene la prima valutazione di merito dei magistrati – ha eretto barricate e che sul punto si è sfiorata la crisi di governo durante l’approvazione della legge Mastella, tanto la pressione è stata forte.

L’azione essenzialmente sindacale di ANM è dunque uno dei passaggi fondamentali della questione. Per questo tramite ANM riesce ad assicurare ai magistrati il mantenimento di quelle situazioni di privilegi e prerogative indispensabili ad ottenere il consenso interno.

4. – Magistrati fuori ruolo. - Uno degli aspetti più inquietanti della tracimazione del potere giudiziario è rappresentato dalla impropria e numericamente abnorme presenza di magistrati dentro i gangli vitali e decisionali del potere esecutivo, dell’amministrazione e dello stesso potere legislativo.

Nell’ultima legge di riforma dell’OG la questione del collocamento fuori ruolo è stata stralciata, con evidenti conseguenze anche sul numero dei magistrati collocabili.

La fretta di approvare la controriforma ha finito anche in questo caso per provocare confusione e incertezze applicative e comunque quel mantenimento dell’esistente organico agli interessi della magistratura associata.

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

***[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)***

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

Un moderno stato liberale non può permettere che gli organici di uno dei poteri dello stato possano assumere una così rilevante posizione decisionale dentro gli altri poteri.

Le funzioni affidate ai magistrati distaccati sono molteplici e varie e raramente collegate a criteri di “professionalità” e “competenza!”. Sul punto occorre non solo fare chiarezza ma condurre una battaglia decisa volta a ridurre drasticamente e dentro limiti ben definiti – e non solo per gli effetti che il collocamento fuori ruolo ha sulla efficienza del sistema giudiziario caratterizzato già dalla endemica insufficienza degli organici – la presenza impropria dei magistrati dentro le istituzioni dell’esecutivo e del parlamento.

E’ una esigenza di legalità e di democrazia.

5. – Crisi della politica e antagonismo dei poteri.- Il quadro politico attuale è in uno stato di debolezza e di deficit di autorevolezza.

Si aprono vere e proprie praterie per quei poteri che non hanno legittimazione nelle espressioni della sovranità popolare. Sono gli spazi che la magistratura ha da sempre – ricordiamo la crisi di inizi anni 90 – cercato, e in quella occasione con successo, occupato.

Un sistema politico debole ed in crisi di legittimazione diventa terreno fertile per operazioni di straripamento del potere giudiziario e le istituzioni particolarmente e sensibilmente risultano permeabili.

La situazione è tale che assume rilevanza istituzionale per la qualità della democrazia e del sistema liberale la battaglia per il rinnovamento della magistratura a partire dalla separazione delle carriere e dalla eliminazione delle tante distorsioni del sistema che abbiamo denunciato.

Di recente abbiamo avuto modo anche di denunciare altre forme di straripamento di potere con particolare riguardo alla questione della obbligatorietà dell’azione penale.

I segnali c’erano già da tempo, numerosi capi di uffici giudiziari rivendicavano prassi secondo le quali venivano selezionati i procedimenti che dovevano andare avanti e quelli da destinare a sicura prescrizione sulla base di una valutazione soggettiva (in relazione al tipo di reato, alla natura degli interessi etc) del capo dell’ufficio stesso.

E’ la cultura ispiratrice della “circolare Maddalena”: un vero e proprio decalogo sulla base del quale devono essere scelti procedimenti da concludere e per i quali eventualmente esercitare l’azione penale e quelli che invece dovevano essere lasciati nel binario morto che conduce alla prescrizione.

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

Il modello “Maddalena” è oggi ricorrente in molti uffici giudiziari d’Italia e viene rivendicato come modello organizzativo capace di restituire efficienza al sistema della giustizia penale.

Non può il magistrato – che è soggetto alla legge e quindi anche al principio della obbligatorietà dell’azione penale – selezionare, sulla base di una valutazione soggettiva e discrezionale e senza alcun vincolo di responsabilità politica, i reati da perseguire e quelli destinati alla estinzione. Tale potere è attribuito dalla Costituzione solo al parlamento emanazione della sovranità popolare e responsabile davanti al popolo sovrano delle scelte legislative compiute.

Solo il Parlamento può prevedere se una particolare fattispecie sia meritevole di tutela penale o meno. E solo al Parlamento è attribuita la facoltà di concedere l’amnistia cioè di determinare, con legge, un effetto estintivo di taluni reati sulla base di una scelta politica e sotto responsabilità.

Siamo di fronte ad un eclatante ed eversivo straripamento di potere e delle attribuzioni proprie del potere giudiziario.

Il fatto è ancora più grave se si tiene conto tutto ciò avviene nel silenzio dei rappresentanti del potere legislativo e con il *placet* delle istituzioni preposte al governo della magistratura.

Gli unici a denunciare, anche formalmente e investendo il CSM della questione, un così grave ed eversivo stato di cose siamo stati noi dell’UCPI

6. – Le battaglie delle camere penali. - Se la battaglia per la separazione delle carriere deve continuare per le molteplici ragioni sopra accennate, occorre mettere a punto una strategia politica per tutta una serie di iniziative che mettono al centro il rinnovamento della magistratura e del rapporto tra la magistratura, gli altri poteri dello stato e i cittadini

- a) “i fuori ruolo”: rappresentano una distorsione che dovrà essere oggetto di una specifica riflessione con iniziative nei confronti delle istituzioni per arginare il fenomeno e renderlo ragionevolmente contenuto dentro confini certi e nel rispetto del principio della separazione dei poteri;
- b) l’attuazione rigorosa di tutte quelle parti della riforma che, sia pure in modo insufficiente e insoddisfacente, introducono taluni elementi di separazione delle funzioni.
- c) Il contrasto della inaccettabile deriva verso “l’opportunità di fatto” dell’azione penale sulla base delle scelte dei capi degli uffici giudiziari.

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**

# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

- d) La verifica dei criteri di assegnazione dei procedimenti ai GIP e delle situazioni delle incompatibilità ordinamentali dei Magistrati.
- e) La corretta e tempestiva attuazione della disciplina della temporaneità degli incarichi direttivi e semidirettivi

Sono solo alcune delle questioni che devono rappresentare l'agenda politica sul versante "magistratura" dell'UCPI dei prossimi mesi. Rinnovare la Magistratura è oggi una emergenza.

Le Camere Penali devono sentirsi impegnate in questa battaglia di civiltà e di democrazia.

La resistenza conservatrice dei vertici della magistratura associata è l'ostacolo maggiore. Va alimentato e implementato un percorso culturale con il coinvolgimento di tutte le componenti del sapere giuridico perchè la questione diventi oggetto di riflessione e di iniziative.

E' evidente che la riforma dell'ordinamento giudiziario appena approvata non solo va in direzione opposta culturalmente rispetto ad ogni prospettiva di rinnovamento della magistratura ma addirittura agevola la sopravvivenza di uno status quo oramai inaccettabile.

Da settori sempre più ampi della stessa magistratura, peraltro, viene avvertita l'urgenza di un cambiamento.

La gravità sotto il profilo istituzionale della situazione emerge nelle vicende delle ultime settimane.

Forse c'è qualche elemento di novità che merita una particolare riflessione.

E' emerso uno scontro senza precedenti tra il Ministro della Giustizia e "una parte della magistratura". Tale scontro ha tutte le note caratteristiche dello scontro di piazza e del clamore mediatico.

Ma è uno scontro che attraversa dall'interno anche la magistratura stessa.

Il caso "Catanzaro" è emblematico e indica il grado di compromissione delle regole della democrazia.

E' una vicenda lacerante dentro la quale si gioca una partita di potere politico e giudiziario.

Noi abbiamo mantenuto un atteggiamento di grande equilibrio e ragionevolezza richiamando tutti al rispetto delle regole e della legalità.

Imbarazzante e imbarazzato è invece il silenzio dell'ANM su tutta questa vicenda..

Un silenzio che da un lato risente della recente "contrattazione" sull'ordinamento giudiziario e dall'altro dalla difficoltà a gestire situazioni in cui sono coinvolti magistrati estranei "al sistema delle correnti".

***Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040***

**[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)**



# ***UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE***

La sensazione è che settori sempre più ampi della politica stiano avvertendo i segnali della degenerazione istituzionale e il pericolo che gli spazi aperti dall'antipolitica vengano occupati da quei settori della magistratura interessati a manovre di condizionamento della vita del Paese e diventino terreno di scontro tra "poteri forti" e dentro la stessa magistratura.

Cogliere questo segnale è importante perché da qui, da questa consapevolezza che si va diffondendo, potrebbe partire una forte iniziativa per il rinnovamento della magistratura, per la legalità e la modernizzazione del Paese.

*Via Margutta, 17 – 00187 Roma  
Tel. 06/32500588 Fax. 06/3207040*

[www.camerepenali.it](http://www.camerepenali.it) – [segreteria@camerepenali.it](mailto:segreteria@camerepenali.it)