



ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI
UNITÀ PER LA COSTITUZIONE



NON METTIAMOCI LA PEZZA...

Legalità, servizio giustizia e diritti dei magistrati

a cura di Mariano Sciacca

GLI AUTORI

Giuseppe Meliadò - *Consigliere C.A. Catania*
Giuseppe Pignatore - *Proc. Agg. Proc. Repubblica Palermo*
Guido Lo Forte - *Proc. Agg. Proc. Repubblica Palermo*
Antonio Balsamo - *Proc. Agg. Proc. Repubblica Palermo*
Francesco Puleio - *Sost. Proc. DDA Catania*
Carmelo Zuccaro - *Procuratore Repubblica Nicosia*
Fabio Scavone - *Sost. Proc. DDA Catania*
Eugenio Facciolla - *Sost. Proc. Repubblica Paola*
Bruno Di Marco - *Pres. Sez. Tribunale Catania*
Agata Santonocito - *Sost. Proc. DDA Catania*
Pasquale Pacifico - *Sost. Proc. DDA Catania*
Vania Contrafatto - *Giudice Tribunale Palermo*
Silvia Artuso - *Giudice Tribunale Marsala*
Mirella Agliastro - *Ispettore Ministero Giustizia*
Rita Russo - *Giudice Tribunale Messina*
Michele Ruvolo - *Giudice Tribunale Palermo*
Luigi Petrucci - *Giudice Tribunale Palermo*
Claudio Maggioni - *Giudice Tribunale Ragusa*
Andrea Migneco - *Giudice Tribunale Siracusa*
Fabio Pilato - *Giudice Tribunale Palermo*
Andrea Catalano - *Giudice Tribunale Caltanissetta*
Liborio Fazzi - *Giudice Tribunale Messina*
Vincenzo Sàito - *Giudice Tribunale Ragusa*
Clelia Maltese - *Giudice Tribunale Termini Imerese*
Giuseppe Bonfiglio - **Giudice Tribunale Patti**
Gabriella Tomai - *Giudice Tribunale Minori Caltanissetta*
Andrea Ursino - *Sost. Proc. Procura Catania*
Giusi Bartolozzi - *Giudice Tribunale Gela*
Lucio Setola - *Sost. Proc. Proc. Catania*
Marco Bisogni - *Giudice Tribunale Ragusa*
Andrea Reale - *Giudice Tribunale Ragusa*
Fabrizio Nicoletti - *Giudice Tribunale Caltanissetta*
Mario Andriago - *Sost. Procura Reggio Calabria*
Veronica Vaccaro - *Giudice Tribunale Gela*

Coordinamento Editoriale e Distribuzione:

Mariano Sciacca (*vice segretario nazionale Unità per la Costituzione,
giudice Tribunale di Catania, tel. 095 - 366447 / 366410*)

INDICE

Presentazione, Mariano Sciacca	<i>Pag.</i> 5
I diritti dei magistrati, Giuseppe Meliaddò	“ 7
Organizzazione degli uffici e carichi di lavoro:modeste riflessioni in salsa sindacale, Mariano Sciacca	“ 10
SEZIONE PRIMA	
Contrasto alla criminalità organizzata. Esperienze sul territorio a confronto	“ 25
Cosa Nostra verso nuovi equilibri?, Giuseppe Pignatore	“ 26
Per una effettiva tutela delle vittime nei processi di Mafia, Guido Lo Forte e Antonio Balsamo	“ 29
Il contrasto al crimine organizzato: La situazione a Catania, Francesco Puleio	“ 36
Contrasto alla Mafia nell’esperienza nissena, Carmelo Zuccaro	“ 61
Ragusa isola felice? serre e Mafia: nascita e sviluppo del fenomeno mafioso in provincia di Ragusa, Fabio Scavone	“ 68
La ‘Ndrangheta calabrese tra retaggi del passato e moderne articolazioni, Eugenio Facciolla	“ 80
SEZIONE SECONDA	
Ordinamento giudiziario e riforme normative	“ 89
Il nuovo ordinamento giudiziario e la crisi di efficienza della giustizia, Bruno Di Marco	“ 90
Procura della Repubblica: riforma o controriforma?, Agata Santonocito e Pasquale Pacifico	“ 96
Alcune riflessioni in tema di ordinamento giudiziario, Vania Contrafatto	“102
Le valutazioni di professionalità: luci ed ombre della riforma operata con la L.N. 111/2007, Silvia Artuso	“107
Il nuovo assetto del sistema disciplinare, Mirella Agliastro	“115
Riflessioni sulla utilità della formazione decentrata, Rita Russo	“135

Il processo civile, Michele Ruvolo, Luigi Petrucci e Claudio Maggioni ..	“139
I tempi del processo penale: tra antichi vizi e (future?)	
<i>virtù, Andrea Migneco</i>	<i>“146</i>
Tribunale della libertà: alcune proposte operative, Fabio Pilato	“152
Ma è proprio necessario riformare il processo	
del lavoro?, Andrea Catalano	“154
La sanzione penale per il minore, Liborio Fazzi	“158
Aspetti illiberali della disciplina penale sull’immigrazione,	
<i>Vincenzo Sàito</i>	<i>“163</i>
La disciplina del fallimento e la regolazione civile dell’economia,	
<i>Clelia Maltese</i>	<i>“168</i>
SEZIONE	
Dignità della funzione, qualità del servizio e diritti dei magistrati.	“171
Sezioni distaccate di tribunale e organizzazione territoriale	
del servizio-giustizia, Giuseppe Bonfiglio	“172
Donne in magistratura o magistratura di uomini	
e donne?, Gabriella Tomai	“176
La questione economica e previdenziale, Andrea Ursino	“181
La retribuzione-corrispettivo ed i compensi accessori. Stipendio	
mensile ed indennità, Giusi Bartolozzi	“184
Scusatemi vorrei capire dai nostri rappresentanti	
associativi..., Lucio Setola	“198
Giovani magistrati e associazionismo, Marco Bisogni e Andrea Reale ..	“201
Mobilità e sedi disagiate, Fabrizio Nicoletti	“205
Le C.D. sedi disagiate, Veronica Vaccaro	“211

PRESENTAZIONE CON DEDICA

I mille rivoli e le tante storie che compongono il nostro quotidiano impegno devono essere sempre tenuti insieme da un *fil rouge* che sembra sempre più tendersi e spezzarsi ma che, anche i tempi duri e problematici quali sono quelli che viviamo come cittadini e magistrati, li leghi insieme e consenta di guardare oltre la pila dei fascicoli e delle carte, che ci proietti nelle tante dimensioni umane e professionali che caratterizzano i nostri tanti mestieri e ci restituisca un senso complessivo alla nostra azione e al nostro impegno.

Vi presentiamo una riflessione collettiva di tanti colleghi siciliani e calabresi.

Abbiamo chiesto ai colleghi di raccontare la propria esperienza professionale in territori di mafia, di illegalità amministrativa e politica diffusa, di immigrazione clandestina, di iniziare una riflessione comune sul nuovo ordinamento giudiziario, di testimoniare le condizioni umane e professionali nelle quali i magistrati-migranti - violati nei loro diritti (qualcuno si ricorda ancora della L. 133\98?) -, i giovani magistrati e le donne magistrato operano, nonostante le difficoltà e i problemi connessi alla peculiarità delle loro condizioni logistiche, generazionali e di genere.

A tutti questi colleghi un grazie sincero per avere lavorato a luglio e ad agosto ed avere sopportato le ripetute telefonate importune. Forse anche questo è un segnale, un bel segnale da sottolineare, buon auspicio per gli impegni della nuova stagione lavorativa e per le sfide che il nuovo ordinamento giudiziario lancia ai magistrati italiani.

Come dice il titolo e come alcuni interventi propongono: non mettiamoci la pezza. Gli interventi forniranno spunti di riflessione in questa direzione. Non spetta alla presentazione dell'opera.

Esiste però un vuoto in questa pubblicazione che va spiegata e probabilmente potrà restituirvi da subito una chiave di lettura importante.

Una pagina bianca che il lettore troverà tra i tanti, speriamo interessanti, interventi pubblicati.

In periodi di attacchi indiscriminati – nel banale senso di critiche che non distinguono e a volte non colgono nel segno – sappiamo di offrire il fianco a tutti i critici e gli arrabbiati contro i mille disservizi del servizio giustizia. Ne siamo consapevoli. Ma con equilibrio anche in questi tempi si deve rimanere lucidi, riuscire con fermezza e serenità a separare il grano dal loglio, occorre riuscire a discutere sempre e comunque tanto di efficienza del servizio e ragionevole durata dei processi quanto di dignità della funzione e di diritti dei magistrati.

Un collega di un ufficio giudiziario meridionale – semplicemente un colle-

ga, un *vero* (sì, perché siamo ben consapevoli che ve ne sono di *sedicenti*) silenzioso lavoratore della giustizia che in questi anni, insieme ad altri colleghi del suo disastroso ufficio, ha cercato di coniugare presenza nell'ufficio, celere trattazione dei provvedimenti e qualità del prodotto giurisdizionale, senza arrendersi al mare di carte ed alla disorganizzazione imperante e senza piegarsi al sentenzificio – ci aveva offerto il suo tempo (feriale!) per un intervento sull'organizzazione degli uffici giudiziari e la nuova circolare sulle tabelle 2008\2009, ma nel frattempo, è stato attinto da una contestazione disciplinare relativa ad alcuni casi di ritardo nel deposito di provvedimenti.

Ha così passato l'ennesima estate, oltre che a scrivere sentenze, anche a preparare le sue difese, a ricostruire gli episodi contestatigli, a spiegare ai colleghi di Roma come si vive negli uffici siciliani, a tentare di restituire ai terzi, il senso, la qualità lavorativa e la consistenza dell'impegno lavorativo profuso, a spiegare il senso di isolati ritardi nel deposito di provvedimenti rispetto alla gestione di un ruolo con 1500 cause ed una produttività annuale media di centinaia di sentenze.

A lui, crediamo, sia doveroso dedicare questa pubblicazione.

Mariano Sciacca, vicesegretario nazionale Unità per la Costituzione

I DIRITTI DEI MAGISTRATI

di Giuseppe Meliaddò

Vi è un diffuso malessere nella magistratura italiana, che solo chi non sta fra i magistrati è incapace di scorgere.

Eppure in questi anni le condizioni dei magistrati non sono apparentemente peggiorate : siamo riusciti a far fronte con complessiva dignità ai piccoli e grandi attacchi patrocinati da chi ci ha addebitato l'uso politico della giustizia, siamo riusciti (nella grande maggioranza) a rifuggire dai perniciosi atteggiamenti del "giudice missionario" , abbiamo procrastinato nel tempo, ed infine in parte evitato un radicale sovvertimento dell'ordinamento giudiziario "costituzionale", siamo riusciti a preservare il meccanismo di adeguamento automatico delle retribuzioni.

E nondimeno, si ha la sensazione che lo stato d'animo dei magistrati indichi sfiducia circa la possibilità di realizzare nel medio e nel lungo periodo una "giurisdizione di qualità" e, al tempo stesso, di migliorare le nostre condizioni di vita e di lavoro.

Il fatto è che, in questi anni, abbiamo sottolineato con forza i "doveri" dei magistrati, lasciando nell'ombra i loro "diritti".

Mi limito a qualche esempio: abbiamo spinto con forza l'acceleratore sulla "produttività" come leva per riequilibrare l'efficienza del sistema; abbiamo sublimato l'antica abitudine a far di necessità virtù, facendoci carico di tutte le incongruità delle riforme a "costo zero"; abbiamo accettato (non la fisiologia, ma) persino l'exasperazione della logica delle incompatibilità e del divieto di qualsiasi attività extragiudiziaria (per come dimostra la recente circolare del CSM).

La massima parte dei magistrati ha introiettato la logica del "dovere", ma non è stata in grado di scorgere alcun effettivo miglioramento della qualità della giurisdizione.

Laddove ,invece, si scorge a vista d'occhio come una malintesa produttività finisca col volatilizzare la necessità di tempi di vita da destinare all'approfondimento, allo studio, alla ricerca e cioè ad un complesso di attività senza le quali la professione del giudice si ingrigisce in quella del burocrate, così come si scorge palese la tendenza (testimoniata dalla parabola ingloriosa del c.d. ufficio del giudice) a trasformare gli uffici giudiziari in variabili sempre più indipendenti dal ruolo dei magistrati e a creare intorno agli stessi una barriera di isolamento culturale e sociale, all'insegna dello slogan regressivo e mistificante, "pensino i

magistrati a scrivere le sentenze”.

Il punto è che la possibilità di una “autoriforma” del sistema giudiziario (e cioè, di una riforma che prescindendo da obiettivi di efficienza patrocinati e garantiti dal legislatore) mostra oggi evidenti tutti i suoi limiti.

Ciò non vuol dire che i magistrati ed il CSM non debbano fare tutto il possibile per migliorare i tempi e la qualità del processo, purchè sia chiaro che tale disponibilità non è condizione di per sé sufficiente e tantomeno decisiva per realizzare l’obiettivo.

Il disagio che questa situazione produce attraversa tutte le generazioni della magistratura: dai magistrati di cassazione, che (“con pudore”) denunciano l’insostenibilità degli effetti che una produttività “frintesa” produce rispetto a standard di vita e di riflessione minimamente dignitosi, ai giovani magistrati, che denunciano, con giusta fermezza, la grave e manifesta disparità di trattamento che la magistratura ordinaria sconta rispetto a figure professionali omogenee che, a “parità di sacrifici”, per così dire, riescono a conseguire una retribuzione e condizioni di vita e di lavoro che denotano una ben diversa considerazione sociale.

Se così stanno le cose, è indubbio che l’ANM deve cercare di recuperare a tutto tondo l’orizzonte dei diritti dei magistrati, individuando e denunciando in ogni sede le condizioni che ostacolano l’esercizio dignitoso (e quindi, libero e non burocratico) delle funzioni.

Compito tanto più necessario in un contesto in cui il nuovo ordinamento giudiziario, ed in particolare le “nuove” valutazioni di professionalità (che il legislatore ha voluto ancora una volta a “costo zero”) rischiano di sublimare la “quantità”, più che la “qualità” del lavoro giudiziario, il conformismo, più che la capacità di innovare e di produrre nuove e consapevoli soluzioni giurisprudenziali, per come si richiede al giudice moderno, attento ai valori e capace, proprio per questo, di interpretare i mutamenti che dovunque produce la crescita dei diritti.

La lotta al conformismo giudiziario e per la pari dignità delle funzioni ha costituito una delle tappe più significative della lunga marcia di progressivo avvicinamento della magistratura italiana al disegno costituzionale ed oggi questo va di nuovo ricordato per denunciare senza ambiguità quelle parti dell’ordinamento giudiziario riformato che (dall’accesso riservato in cassazione, alla gestione della formazione, dalla valorizzazione degli “esiti” dell’attività giudiziaria per il riscontro di professionalità, alla gerarchizzazione delle procure e alla prefigurazione di limiti all’esercizio delle funzioni requirenti da parte dei più giovani magistrati) introducono evidenti contraddizioni rispetto a quel disegno ed evidenziano una palese linea di continuità con l’ordinamento Castelli.

L’assuefazione a questa situazione sarebbe deplorabile: non spetta alla

magistratura tamponare le falle che si apriranno sul piano dell'efficienza e della trasparenza degli uffici, così come sullo status dei magistrati; è compito anzi dell'ANM monitorare e sublimare tutte le contraddizioni indotte dalla riforma.

Solo a queste condizioni sarà possibile interpretare ed orientare il disagio che serpeggia nella magistratura e che, specie agli occhi dei più giovani, finisce col compromettere la capacità rappresentativa dell'ANM e la credibilità stessa dell'autogoverno.

E' doveroso ripetere sempre che autogoverno e rappresentanza collettiva degli interessi costituiscono il migliore dei mondi possibili sino ad oggi sperimentati per la magistratura e che abbandonare questa sponda significherebbe sostanzialmente affidarsi all'eterogoverno.

Ma questa constatazione oggi non basta, rischia di non rappresentare più un senso comune diffuso.

E' nelle cose che si ripensi ad una strategia che compatti diritti dei magistrati e loro responsabilità sociale e che su questa aggreghi quelle parti della magistratura disposte a lavorare per una prospettiva (progressiva, ma ineludibile) che superi barriere ed appartenenza che sembrano sempre più figlie dei fantasmi del passato o degli interessi del presente, riaggregando la massima parte dei magistrati sui valori comuni e condivisi del giudice costituzionale (sino a quando una costituzione vi sarà...).

ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI E CARICHI DI LAVORO: MODESTE RIFLESSIONI IN SALSA SINDACALE

di Mariano Sciacca

Il rientro dalla pausa feriale ci ha accolto con il Libro Verde sulla spesa pubblica nel quale il Governo ha finalmente scoperto che in Italia ci sono troppi piccoli tribunali e che quindi sprechiamo troppo, non sfruttiamo le economie di scala che caratterizzano i tribunali grandi e quelli medio grandi. Ha poi aggiunto – quasi si trattassero dei due fondamentali, se non unici, responsabili dell’insostenibile aggravio delle spese di giustizia sul bilancio statale - che le retribuzioni dei magistrati sono per una rilevante percentuale superiori al ruolo ed alle funzioni svolte. Ha omesso ogni ulteriore riferimento al rilievo fondamentale (contenuto peraltro nella stessa pubblicazione citata nel Libro Verde: D. Marchesi, *“L’offerta di giustizia in Europa e l’offerta di giustizia in Italia”*, Donzelli Editore) che l’enorme domanda di giustizia che caratterizza – con tutti i conseguenti corollari di aggravio per le pubbliche finanze e per il complessivo sistema-paese - il nostro sistema giudiziario è strettamente legata a fenomeni a monte che prescindono del tutto da profili interni alla giurisdizione ordinaria e che nulla hanno a che fare con il lavoro e la retribuzioni dei magistrati¹. Fortunatamente al momento in cui questa pubblicazione va in stampa è dovuta intervenire Confindustria con un proprio studio sulla abnorme durata dei processi civili e dei fallimenti in Italia per ricordare a tutti che la quantità dell’input giudiziario in Italia non ha pari in Europa e che, nonostante un evidente aumento di produttività dei magistrati, dall’oceano di carte se ne trae fuori solo qualche secchiello d’acqua.

Presumere che ci si ricordi che i magistrati si “distinguono tra di loro soltanto per diversità di funzioni” e che non esistono funzioni superiori e inferiori, ma solo funzioni diverse essendo la loro retribuzione legata solo alle periodiche valutazioni di professionalità periodici nel corso della carriera è forse troppo?

Pretendere che si abbia ancora la consapevolezza culturale e istituzionale che negli uffici giudiziari di primo grado si svolgono funzioni di relevantissimo

¹ L’autrice correttamente individua, a fronte di una domanda di giustizia fisiologica direttamente crescente in funzione della popolazione e del volume delle transazioni, una domanda di giustizia patologica, siccome dettata, non già dall’esigenza di risolvere una questione giuridica incerta, ma da altri tipi di interessi incentivanti e da comportamenti opportunistici dei litiganti o degli avvocati. Segnatamente le variabili-causa dell’effetto domanda patologica di giustizia sono individuate, in via diretta, la stessa lunghezza dei processi e le regole sul tasso di interesse e sulla ripartizione delle spese legali sui contendenti, nonché, in via indiretta, ma rilevante, le regole processuali, e la disciplina che regola le modalità di determinazione dell’onorario degli avvocati.

impatto sociale e si realizza il primo significativo e a volte unico contatto dei cittadini con la giurisdizione è un fuor d'opera?

E' un ulteriore campanello d'allarme che non va sottovalutato. E' – ove ve ne fosse bisogno – l'ennesimo avviso per tutta l'ANM e tutti i gruppi associativi che la questione economica è di fondamentale importanza per tutta la categoria, deve essere sempre più attenzionata e politicamente supportata, tanto più in quanto si presta – come si vede – a clamorose distorsioni e a facili allarmismi subito recepiti dalla pubblica opinione nel peggiore dei modi.

Viviamo una crisi di sistema strutturale che richiede un rinnovato comune impegno di tutti i magistrati sul versante organizzativo e l'applicazione senza sconti e infingimenti della principio dell'imputet sibi e della distinzione delle responsabilità tra le varie istituzioni che operano nell'ambito della giustizia.

Nel marzo del 2001 è stata approvata la Legge Pinto: è importante partire da questa perla, momento di significativa consacrazione della crisi e di finale avviamento del sistema su se stesso, essa avendo segnato legislativamente un punto di non ritorno del nostro sistema giurisdizionale e influenzando persistentemente qualsiasi tentativo di riorganizzazione della giustizia in Italia. Anche qui schematicamente, non può non ricordarsi in pillole le stimmate che connotano la Legge Pinto:

- sotto il profilo politico-culturale - una legge approvata nell'ultima settimana di vita di un governo con il fine dichiarato di *ricacciare* in ambito nazionale tutte le cause che ormai sommergevano l'Europa ed evitare così la sospensione dell'Italia dal Consiglio di Europa,

- sotto il profilo organizzativo –ben presto si è rivelata quello che era, un boomerang irresponsabilmente lanciato nel delicato e disastroso panorama delle corti italiani senza alcun accorgimento e sostegno di natura strutturale ed organizzativa,

- sotto il profilo economico, - ad oggi il bilancio per le condanne ex Pinto sta raggiungendo livelli da vera e propria minifinanziaria della giustizia,

- e sotto il profilo mediatico – ha consegnato agli addetti ai lavori e ancor più gravemente alla pubblica opinione una normativa proiettata sul versante disciplinare sì da alimentare l'idea che di una responsabilità da ritardi del magistrato si trattasse, piuttosto che di una responsabilità dello Stato per irragionevole durata del giudizio.

Perché richiamarsi alla Legge Pinto, pur nella consapevolezza che il panorama legislativa di quest'ultimo decennio ci ha consegnato ben altre riforme epocali?

Perché l'intera magistratura italiana doveva reagire subito, doveva riconoscere la necessità politica, istituzionale e mediatica di una mobilitazione concreta

negli uffici, non scomposta, ma ferma e corale che distinguesse - e quindi attribuisse legittimamente - le responsabilità istituzionali e rifiutasse per l'avvenire ogni politica di supplenza.

I libri bianchi sui disservizi della giustizia non sono serviti.

Ovvero sono serviti a poco.

Ovvero sono stati ulteriormente strumentalizzati.

Al Convegno di Palermo organizzato dall'A.N.M. del giugno di quest'anno si è parlato di disagio dei giovani magistrati, ma si sarebbe potuto ben discutere di altro; delle colleghe magistrato, dei loro inauditi sacrifici e delle loro rinunce; del senso di frustrazione che pervade ormai tanti colleghi e di una strisciante tendenza a burocratizzare il proprio lavoro: v'è un nucleo comune di perdita di senso e di ruolo che potrà costituire nel futuro la più pericolosa deriva in primo luogo umana e poi culturale e politica della magistratura italiana.

L'approvazione del nuovo ordinamento giudiziario costituirà il primario banco di prova sotto molteplici profili.

V'è da subito la necessità di una reazione negli uffici di tutto il meridione sul duplice piano del rifiuto della supplenza giudiziaria e l'accettazione dell'auto-difesa sindacale.

Il rifiuto della supplenza giudiziaria: per troppi anni abbiamo accettato in modo miope di supplire alle carenze organizzative, oltre che ad uno *tsunami* normativo sgregolato e imprevedibile.

Abbiamo garantito artificialmente la vita ad un sistema malato, ma avido senza fine di risorse, incapace di automedicamento e caratterizzato da una singolare capacità di attivare anticorpi all'innovazione e al cambiamento.

Abbiamo consentito alla politica di continuare a giocare con diritti e garanzie, senza esigere risorse, innovazione ed anche - non ultimo - rispetto del ruolo e della dignità della funzione.

Chi scrive non ama i catastrofismi e le fughe dalle proprie responsabilità - che tanto fanno di chiusura corporativa ed incapacità di aprirsi alle istanze della società politica e civile -, ma una domanda si impone: ogniquale volta si è supplito alle altrui carenze, si è lavorato in locali inadeguati e in contrasto ad ogni normativa di sicurezza, quando si sono accettati ruoli e compiti non di nostra competenza e pertinenza, quando ci si è sobbarcati a udienze sovraccariche ed ingestibili, quando la nostra lucidità e la qualità del nostro lavoro è stata messa a dura, durissima prova, quando tutto ciò - per senso di responsabilità, null'altro mi viene da pensare - è stato fatto, pensiamo di avere fatto sempre e comunque il bene dei cittadini e delle stesse istituzioni?

La miope logica del sacrificio e l'apologia cieca della *vocazione* alla funzione ci offrono risultati solidi e frutti da trasmettere orgogliosamente ai giovani colleghi?

Vantarsi di avere portato personalmente il carrello dei falconi in udienza, di avere accettato di lavorare con turni orari e in locali fatiscenti e sgarrupati – se del caso condannando poi ipocritamente il datore di lavoro imputato davanti a noi ai sensi della 626 -, l'aver accettato di fare il giudice factotum, l'essersi piegati a pagare di tasca propria benzina, codici ed articoli di cancelleria riteniamo che siano stati tutti comportamenti politicamente ed istituzionalmente validi, anche se eticamente commendevoli?

Dobbiamo dire - e potranno a buon diritto accusarci - di essere certamente parte del problema, di essere corresponsabili della crisi del sistema e su questo non possiamo non convenire sebbene con i dovuti distinguo (lasciamo la logica del *noi facciamo schifo* ad altri: dove vi sono bubboni e situazioni scandalose in giro per lo stivale siamo noi magistrati i primi a chiedere di intervenire, senza processi di piazza e senza gogne telematiche, ma con tutti gli accertamenti doverosi del caso), ma, dati alla mano (lo stesso Ministro Padoa Schioppa infine lo riconosce), la maggioranza di noi lavora e ha lavorato seriamente.

L'Anm non può più attendere.

L'entrata in vigore della nuova responsabilità disciplinare in questo ultimo anno rende sempre più imprescindibile il ricorso a quello che credo possa chiamarsi l'autodifesa sindacale.

Occorre essere chiari sul punto: rendere possibile la difficile convivenza dei tanti mestieri e delle plurime professionalità dei magistrati, p.m. e giudici, accettare la sfida del pluralismo e scegliere consapevolmente i rischi dell'aperto confronto ideale e culturale non sono obiettivi e prospettive associative antitetiche, ma costituiscono, ovvero dovrebbero costituire la ragion d'essere dell'A.n.m..

Negare ovvero rimuovere questa banale verità potrà solo portare al dissenso occulto e al malcontento strisciante o, come oggi accade, all'aperta protesta, tutti fenomeni destinati, prima o poi, ad emergere e chiedere riconoscimento, prevedibilmente in contrapposizione proprio a quegli ideali e a quei valori condivisi che si intendono preservare e promuovere.

Non si può quindi condividere quindi la tesi di chi ha sostenuto anche sul giornale La Magistratura l'impossibilità di un ruolo sindacale dell'A.n.m. perché non sarebbe materialmente possibile individuare quell'omogeneità di posizioni di lavoro e di interessi strettamente professionali che giustificano e rendono possibile una rappresentanza di tipo sindacale.

Di contro le vicende di quest'ultimo anno il giusto dibattito sollecitato dal Comitato dei colleghi autoconvocati e il triste spettacolo dell'assemblea romana - con la sua babele di lingue associative e di proposte - ne sono l'ulteriore riprova: l'ordinamento giudiziario e le connesse questioni organizzative e delle risorse sono strettamente, inestricabilmente connesse alle questioni rivendicati e

propriamente sindacali.

L'autodifesa sindacale può trovare modo di concretizzarsi in molti modi; qui oltre all'impegno di ciascuno, s'imporrà anche uno sforzo di fantasia e di innovazione nel ripensare il nostro rapporto con l'ufficio e i loro titolari:

- certamente dobbiamo ripensare ad un nuovo rapporto e ad una nuova consapevolezza del rapporto individuale e collettivo nei confronti dei capi degli uffici, rafforzando le strutture periferiche dell'A.n.m., sostenendo la creazione di una struttura centrale dell'associazione che si specializzi e si professionalizzi su alcune tematiche, eventualmente ricorrendo a risorse esterne professionali e quindi anche meno legate ai vari gruppi associativi; molti giovani e meno giovani colleghi non possono essere più lasciati a se stessi in occasioni di provvedimenti organizzativi palesemente illegittimi ed in evidente violazione delle circolari del consiglio e delle tabelle, non possiamo più consentire di essere una categoria così poco conscia dei propri diritti;

- l'analisi organizzativa degli uffici deve diventare una fondamentale attività per ciascuno singolo magistrato tanto nel momento dell'elaborazione del piano tabellare quanto della sua concreta gestione e modificazione, con una richiesta - tanto individuale che associativa - dell'applicazione effettiva e non solo dichiarata delle riunioni e delle conferenze organizzative dell'art. 47 quater dell'ord. giud. vigente;

- vi sono ampi spazi per un intervento sull'organizzazione dell'ufficio che sappia coniugare l'efficiente gestione dei ruoli con la doverosa perequazione dei pesi e dei carichi di lavoro, nella consapevolezza della quasi ineludibilità dell'applicazione della responsabilità ex lege Pinto negli uffici meridionali ad un rilevante numero di cause e del numero sempre crescente di procedimenti disciplinari che investono, in modo spesso automatico e indiscriminato tantissimi colleghi.

Viviamo un paradosso sulla nostra pelle dal quale dobbiamo emanciparci senza altro attendere: di fronte alla mancata individuazione di carichi di lavoro medi, di standards lavorativi di riferimento, a fronte di situazione logistiche di lavoro inaudite e ingiustificabili, in attesa che l'informatizzazione degli uffici raggiunga finalmente un grado di evoluzione tale da renderla affidabile ed efficacemente utilizzabile per il governo degli uffici, la Cassazione in sede disciplinare sta sempre più diventando - seppure tristemente e drammaticamente ex post - l'organo chiamato ad individuare i carichi medi di lavoro, ciò che si può e deve o meno pretendere dai singoli magistrati; in questo modo ciò che dovrebbe essere elemento di organizzazione e pianificazione del lavoro da utilizzarsi in via preventiva negli uffici, diventa il prodotto - postumo e astratto - elaborato dai colleghi di legittimità su realtà ormai rilevanti come patologia, vera o presunta, in ottica esclusivamente sanzionatoria...

Vi sono in giro per l'Italia varie esperienze che vanno quanto prima diffuse e migliorate.

Anni fa a Catania, subito dopo l'approvazione della Legge Pinto un centinaio di colleghi hanno depositato e protocollato una diffida ex lege Pinto indirizzata al C.S.M., al ministero di Giustizia e ai Capi degli Uffici nella quale si dava atto – con l'indicazione dei propri carichi e delle materie trattate – della impossibilità di rispettare i termini di ragionevole durata dei processi individuati dalla giurisprudenza della CEDU. Analogamente e più di recente a Lecce e poi anche a Catania si sono adottati e trasmessi documenti collettivi di analisi della consistenza quantitativa e qualitativa dei ruoli per sezione che hanno individuato i carichi medi ragionevoli (anche in relazione alle singole situazione logistiche e strutturali dell'ufficio), il numero di cause da trattarsi in ciascuna udienza in modo dignitoso e conveniente, i provvedimenti interlocutori e conclusivi ragionevolmente da assumersi in un'ottica di mantenimento di standards adeguati del servizio anche sotto il profilo qualitativo (vedi APPENDICE).

Occorre cominciare nei singoli uffici - sperimentalmente ma concretamente - a individuare in media, per fare determinate categorie di atti e di attività - cosa possa essere richiesto ad un magistrato nell'ottica di un servizio giurisdizionale orientato alla qualità del prodotto finale, cioè, del provvedimento giurisdizionale.

Dobbiamo essere ben consapevoli dei pericoli della cottimizzazione del nostro lavoro e di chi vorrebbe solo un bel sentenzificio omologato e prevedibile, ma dobbiamo da subito intervenire e riflettere per:

a) stabilire ad es. quante “cose” si può pretendere che un magistrato faccia in un tempo determinato (un anno, un mese ecc.), affinché possa farle decentemente, e quindi che limiti può/dovrebbe avere il ruolo di un magistrato dal quale si pretenda qualità, posto che dallo stesso possono pretendersi x ore di lavoro all'anno e che per trattare i procedimenti del suo ruolo ne occorrono y all'anno;

b) comparare i flussi e le pendenze dei vari uffici e dei vari settori, utilizzando una unità di misura capace di “pesare” sulla stessa bilancia un ricorso di fallimento e un procedimento del riesame, una causa di divisione e un processo per omicidio, in modo da stabilire ad es. che nel tribunale x occorre assegnare x giudici al penale e y giudici al civile, per ottenere determinati risultati (es. diminuzione delle pendenze al penale, accettando che queste aumentino al civile, ovvero, massimo equilibrio nella distribuzione delle risorse, ecc.).

Dovremmo porci la questione della gestione del ruolo anche in funzione di autodifesa dal disciplinare, di rivendicazione concreta del carico sopportabile e gestibile, di individuazione immediata e autonoma – in attesa di cruscotti, pesature istituzionali e quant'altro - di ciò che ragionevolmente e dignitosamente può essere preteso ad ogni singolo giudice.

A breve – la riforma Mastella prevede il termine draconiano come i tanti che caratterizzano la riforma di novanta giorni – il C.S.M. dovrà adottare un provvedimento di determinazione degli indici di produttività. Nessuna sfiducia preventiva nel nostro organo di autogoverno – non dimentichiamoci mai che comunque sia, non abbiamo (ancora...) un direttore generale o un amministratore delegato che individua lui per noi gli indici di produttività ... - ma non v'è dubbio che dovremo vedere e ben comprendere in che modo e secondo quali logiche verranno individuati i parametri di produttività, in mancanza di sistemi di rilevazione statistica evoluti ed affidabili e in assenza del cd. cruscotto, progetto congiunto Ministero/C.S.M., i cui risultati concreti ancora non è dato conoscere. Attendiamo di vedere se il C.S.M. deciderà di decidere con le conoscenze statistiche attuali e gli attuali strumenti o se opererà una valutazione di politica istituzionale relativa alla necessità di una più articolata valutazione dei parametri che non si concluda improrogabilmente entro il 31 ottobre.

E' inutile ricordare infatti la pervicace persistenza dell'intervento cd. provvisorio in attesa della definitiva individuazione della soluzione ottimale. Può essere utile ricordare che proprio la Commissione paritetica CSM – Ministero, nel relazionare alla settima commissione del passato Consiglio in relazione al progetto per un sistema di monitoraggio dei flussi giudiziari ha espressamente affermato che *fino ad oggi le conoscenze sistematiche sul complessivo funzionamento del sistema sono state caratterizzate da scarsa affidabilità dei dati, disomogeneità nei criteri e nelle modalità di rilevazione, ritardi nelle elaborazioni degli stessi, scarsità di incroci tra i dati che consentissero di spiegare gli scarti più significativi di prestazione delle diverse articolazioni del sistema. Le ragioni di questa debolezza e povertà delle "statistiche giudiziarie" sono facilmente ricostruibili: la farraginosità, manuale e cartacea, della rilevazione dei dati che si prestava naturalmente a comportamenti anche molto difforni tra di loro, il ritardo con cui dati poco attendibili e spesso scarsamente confrontabili venivano messi a disposizione, la riluttanza a trovare correlazioni significative partendo da dati scarsamente significativi, la bardatura fortemente "burocratica" con cui venivano vissute le rilevazioni periodiche viste come costosi adempimenti di scarsa utilità, infine una cultura organizzativa che prestava scarsa attenzione ai dati quantitativi considerati da un lato come limitatamente espressivi della realtà giudiziaria e dall'altro come "lontani" rispetto ai processi decisionali relativi alla allocazione delle risorse; aggiungendosi - per quanto riguarda la ponderazione dei processi (fascia o peso) sulla base di un qualche parametro che ne indichi la maggiore o minore complessità in termini di carico di lavoro e di impegno di tempo tanto dei togati che dei non togati - che: si tratta di una questione estremamente delicata che se non supportata da un ampio consenso*

della categoria rischia di creare malcontenti e resistenze all'uso degli strumenti di misurazione nel loro complesso; esiste una difficoltà oggettiva a esprimere in forma numerica e statistica dimensioni che hanno una forte componente qualitativa ed idiosincratICA e che costringono spesso a stime, per quanto ragionevoli, al posto di misurazioni e ponderazioni matematiche; principio di giudice naturale e legge dei grandi numeri, almeno dal punto di vista teorico, dovrebbero riequilibrare la varianza, anche se alcuni dati empirici ci dicono che le differenze restano significative; occorre ripensare l'utilizzo di dati ponderali da parte del tribunale e/o delle sezioni, da parte del CSM, da parte del Ministero rispetto all'uso che si vuole-può fare di tali dati distinguendo chiaramente tra attività di vero e proprio controllo di gestione (che possono essere svolte solo a livello locale) e attività di allocazione delle risorse sulla base della specifica litigiosità di alcune aree rispetto ad altre (e che probabilmente si possono realizzare con analisi secondarie delle statistiche ministeriali). Concludeva quindi significativamente **“la complessità del sistema di erogazione della giustizia italiana e la molteplicità dei fattori che intervengono sulla gestione e sulla durata dei processi non consentono di assumere come riferimento un unico indicatore (ad esempio il numero medio di sentenze per magistrato) ed impongono viceversa di monitorare il ruolo giocato dai diversi attori e dai diversi fattori che interagiscono nella costruzione del processo reale. Dal punto di vista logico e concettuale è possibile ed opportuno distinguere tra dati funzionali, di flusso, di “processo” e dati strutturali, di dotazione di risorse. Tra i primi annoveriamo l'andamento dei processi in ragione dell'attività dei giudici, degli avvocati, degli ufficiali giudiziari, delle cancellerie, dell'ufficio delle entrate. Tra i secondi annoveriamo la struttura dei processi in base ai vigenti codici di procedura, la dotazione organica “reale” dei tribunali sia per quanto riguarda i giudici che il personale di cancelleria, la logistica, la dotazione di strumentazioni informatiche. E' ragionevole ipotizzare che le prestazioni di un singolo tribunale dipendano e possano essere spiegate (e quindi eventualmente modificate) dalla intersezione e dall'incrocio dei dati funzionali e di quelli strutturali. Solo la comparazione tra dati omogenei ed articolati consentirà di evidenziare le differenze più macroscopiche di prestazione tra i diversi tribunali e permetterà di individuarne le cause principali.”**

Senza alcuna voglia di propugnare derive burocratiche ed autoassolutorie, deve ribadirsi la necessità di un intervento in autotutela rispetto ad interventi che rischiano di travolgerci nella vita quotidiana e nella serenità personale in modo indistinto e indiscriminato: l'A.n.m. - ovvero direttamente i colleghi delle singole sezioni - nei vari distretti devono immediatamente interrogarsi sull'adozione di documenti e/o protocolli che pongano precisi paletti alla capacità e alla possibili-

tà del singolo magistrato di lavorare in considerazione del peso del ruolo, delle materie trattate, degli “incidenti” professionali - applicazioni, supplenze, maternità ecc. ecc., delle risorse a disposizione, ecc. ecc.... dovremo rivalutare gli intervalli di rinvio da un’udienza all’altra, prevedere che, anche in relazione alle previsioni pilatesche della legge Pinto, si inseriscano nei verbali di udienza dei preamboli organizzativi che spieghino all’interno della singola vicenda processuale, il perchè “organizzativo” del rinvio più o meno lungo.

Siamo di fronte ad un’ineludibile momento di ristrutturazione del nostro lavoro, di riorganizzazione del ruolo e di revisione della calendarizzazione dei depositi provvedimenti - in modo da coordinare la nuova realtà ordinamentale e disciplinare all’esigenza di garantire comunque la qualità del nostro lavoro. solo dopo avere posto questi paletti, potremo, forse più serenamente, continuare a parlare tra noi, con gli avvocati e con il potere politico di riforme, autoriforme, prassi virtuose e quant’altro².

2 In alternativa potremmo sempre richiamarci a titolo di lamentazione ai “Criteri deliberati dal Consiglio di Presidenza, nella seduta del 18/12/2003, sui carichi di lavoro dei magistrati TT.AA.RR.” che qui riporto come ulteriore spunto di riflessione... : 1. In ciascun mese dovrà essere assegnato ad ogni magistrato, tenuto conto anche dell’aggravio sempre crescente derivante dai provvedimenti cautelari, un numero complessivo di fascicoli, relativi a ricorsi da decidere nel merito, non inferiore a 9 e non superiore a 12.. Lo stesso criterio, con le proporzionali riduzioni, si applica nei periodi in cui le udienze di merito comprendono frazioni di mese, in relazione all’inizio ed alla fine del periodo estivo. I periodi di congedo straordinario, aspettativa e fuori ruolo riducono in proporzione il numero di ricorsi da assegnare mensilmente. 2. Nel numero di cui al punto 1 non sono compresi i ricorsi identici - meno che nel nome delle parti in giudizio - nei motivi e nelle condizioni di fatto ovvero nei quali siano formulate solo censure di illegittimità derivata (tali ricorsi, ai solo fini dell’assegnazione, vanno considerati nel numero di uno; i ricorsi identici, sono tuttavia computati dal Presidente in misura maggiore quando, per quantità o natura, comportino un impegno gravoso). 3. Nel numero di cui al punto 1 sono compresi: a) i ricorsi comunque connessi, indipendentemente dalla loro eventuale riunione (previa o successiva), a parte i ricorsi di cui al precedente punto 2, con riduzione di un’unità qualora la connessione riguardi più di due ricorsi; b) i ricorsi che vengono rimessi in discussione per la decisione a seguito di provvedimenti interlocutori; c) i ricorsi proposti per l’esecuzione o per l’ottemperanza o per il regolamento di competenza quando non siano di agevole definizione. 4. Ciascun magistrato dovrà partecipare almeno a due udienze mensili opportunamente intervallate. L’assegnazione dei magistrati ad un numero superiore di udienze o adunanze mensili è consentita solo episodicamente per eccezionali esigenze di servizio in conformità quanto stabilito nella seduta del 10 ottobre 2003 di questo Consiglio di Presidenza. 5. In caso di errore nell’applicazione delle presenti direttive ovvero di scostamento dalle stesse per oggettive esigenze si procede a compensazione nei tre mesi successivi. 6. Le decisioni rese ai sensi dell’art. 21, comma 9 della legge 6 dicembre 1971, n.1034, come introdotto dall’art. 3 della legge 21 luglio 2000, n. 205, sono considerate pari a 0,50 di una normale decisione di merito e danno diritto ad una corrispondente riduzione del carico di lavoro nei tre mesi successivi. 7. Le decisioni rese ai sensi dell’art. 21 bis della legge 6 dicembre 1971, n.1034, come introdotto dall’art. 2 della legge 21 luglio 2000, n. 205, nonché le decisioni rese sui motivi aggiunti aventi carattere impugnatorio di cui all’art. 1, L. 205/2000, sono considerate pari a 0,50 di una normale decisione di merito e danno diritto ad una corrispondente riduzione del carico di lavoro nei tre mesi successivi. 8. I ricorsi connessi nonchè quelli concernenti questioni affini sono assegnati di norma al medesimo relatore. 9. In ogni anno solare, ciascun magistrato dovrà depositare in segreteria indicativamente non meno di 80 sentenze, intendendosi come tali tutti i provvedimenti giurisdizionali così denominati e da lui sottoscritti quale estensore. Le decisioni di cui al punto 2 e quelle di cui ai punti 6 e 7 sono calcolate in base ai criteri enunciati nei punti medesimi. 10. I Presidenti delle Sezioni interne e staccate, che non si avvalgono della facoltà di delega delle funzioni indicate dalla citata legge, sono esonerati dalla redazione delle sentenze di merito.”.

APPENDICE:

1) DIFFIDA EX LEGE PINTO predisposta per i colleghi dalla sezione di Unità per la Costituzione di Catania.

Al Ministro della Giustizia

Al Consiglio Superiore della Magistratura

Al Sig. Presidente della Corte di Appello

Al Sig. P.G. presso la Corte di Appello

Al Sig. Presidente del Tribunale

Al Sig. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale

Il sottoscritto, dott..... , (qualifica), con funzioni di, presso (ufficio giudiziario), preso atto che è entrata in vigore la legge 24.3.2001 n. 89 la quale prevede “l’equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo”; considerato che detta legge, mediante lo strumento della comunicazione al Procuratore Generale della Corte dei Conti ed ai titolari dell’azione disciplinare del decreto di accoglimento della domanda di riparazione (art. 5), ha introdotto una sorta di responsabilità diretta del singolo magistrato per la violazione del principio di ragionevole durata del processo previsto dall’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con Legge n. 848/55; ritenuto che in tal modo si coinvolge la responsabilità personale, disciplinare e contabile di questo magistrato, addebitando allo stesso quelle che sono le carenze strutturali del sistema giudiziario italiano e, in particolare, dell’ufficio/sezione in cui il sottoscritto presta servizio; rilevato che tali gravissime carenze riguardano:

- la dotazione organica dell’ufficio/sezione non proporzionata agli effettivi carichi di lavoro;
- la costante scopertura degli organici;
- l’applicazione sistematica di magistrati di quest’ufficio/sezione ad altri uffici/sezioni;
- l’insostenibile carico dei ruoli;
- la strutturale carenza di aule di udienza e di uffici,
- la strutturale carenza di aule attrezzate per la trattazione di procedimenti a carico di numerosi imputati detenuti o munite di impianto di video-conferenza
- la mancata istituzione, a seguito della introduzione del giudice unico di primo grado, degli *Uffici giudiziari tipo*;
- la mancata creazione dell’*ufficio del giudice* nonché la mancata attivazione della figura dell’*assistente del giudice*;

· la carenza di personale amministrativo che si traduce nella mancata assistenza al magistrato e nell'inadeguato supporto della cancelleria all'attività giurisdizionale;

D I F F I D A \ N O

le Autorità in indirizzo, ciascuna per la propria competenza:

· ad adeguare la dotazione organica dell'ufficio/sezione in proporzione agli effettivi carichi di lavoro; si precisa che questo ufficio/sezione è gravato da n. procedimenti pendenti, carico certamente non compatibile con una ragionevole durata dei singoli giudizi;

· ad assicurare a questo/i magistrato/i un ruolo non superiore a (indicare il numero dei procedimenti che si ritiene ragionevole, tenendo presente che un carico civile ragionevole è individuato da autorevoli fonti in circa 400\500 affari; per le sedi distaccate è stato indicato un numero complessivo di 175 affari civili e 275 procedimenti penali per ogni magistrato assegnato alla sede stessa con funzioni promiscue; per i giudizi penali ciascun ufficio indicherà il carico ragionevole parametrato alla tipologia dei reati e del giudizio);

· ad adeguare gli organici dell'ufficio/sezione e provvedere alla effettiva copertura dei posti vacanti (indicare il numero di posti scoperti nell'ufficio/sezione di appartenenza) e, conseguentemente, non applicare magistrati di quest'ufficio/sezione ad altri uffici/sezioni (indicare il numero di magistrati dell'ufficio/sezione di appartenenza applicati ad altri uffici/sezioni);

· ad assicurare la disponibilità di uffici per i magistrati e di aule di udienza, adeguate al numero dei magistrati di quest'ufficio/sezione (indicare il numero di magistrati, di uffici per i giudici e di aule di udienza)

· ad assicurare la disponibilità di aule di udienza attrezzate per la trattazione di procedimenti a carico di numerosi imputati detenuti o munite di impianto di video-conferenza, adeguate alla tipologia di procedimenti penali trattati da questo/i magistrato/i;

· ad indicare quale debba essere la composizione dell'*Ufficio giudiziario tipo*, e ad individuare i limiti di esigibilità dell'attività del magistrato, non essendo più sostenibile l'attuale condizione, che vede il "carico ordinario di lavoro" definito non sulla base di un tetto massimo prestabilito di affari trattabili in un dato periodo, bensì sulla base della mera sopravvenienza di fatto del suo ufficio;

· a provvedere all'immediata attivazione della figura dell'*assistente del giudice*, così come previsto dal contratto integrativo 1998-2000 per il personale del Ministero di Giustizia, impartendo le opportune disposizioni affinché venga indicato il funzionario che dovrà svolgere l'assistenza prevista per ogni singolo magistrato (raccolta della documentazione legislativa, giurisprudenziale e dottri-

nale per lo studio delle questioni, nonchè predisposizione di schemi di provvedimenti giurisdizionali aventi carattere di semplicità e ripetitività);

· a provvedere immediatamente ad assicurare a questo/i magistrato/i l'assistenza di personale – ed a fornire alla/e cancelleria/e di questo/i magistrato/i personale amministrativo in numero e qualifica adeguati in relazione alle concrete esigenze dell'ufficio/sezione (possibilmente ciascuno indichi il personale di cui si è carenti autisti - commessi - operatori amministrativi - cancellieri B3 – cancellieri C1)

D I C H I A R A / N O

che nelle descritte condizioni NON è\ sono assolutamente in grado di garantire la ragionevole durata dei processi da lui/loro trattati. F.TO

2) DOCUMENTO DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI GIUNTA DISTRETTUALE DI CATANIA

Ai colleghi del distretto di Catania

RILEVATO CHE la dottrina, da tempo, ha individuato in 400-500 il numero dei > procedimenti civili assegnati al singolo magistrato che consentono di ritenere gestibile ed efficiente il ruolo del giudice civile, permettendogli di avere una conoscenza effettiva delle cause, una memoria dei provvedimenti adottati ed il controllo concreto delle attività espletate; RILEVATO CHE il numero di procedimenti che compongono i ruoli - sia penali che civili - dei magistrati in servizio presso il distretto risulta molto spesso del tutto superiore ai limiti quantitativi necessari a garantire qualità del servizio e ponderatezza e serenità di decisione; RILEVATO CHE, in assenza di un riadeguamento della pianta organica dei singoli uffici ovvero, ancora prima, di una revisione delle circoscrizioni degli uffici giudiziari in Italia - tenuto conto dei reali flussi di lavoro e della allocazione territoriale dei fenomeni di criminalità organizzata, soprattutto se di stampo mafioso - all'aumento del carico di lavoro è stato progressivamente richiesto al singolo magistrato di smaltire un numero di procedimenti sempre crescente sul presupposto della sua illimitata capacità di assorbire quote aggiuntive di lavoro; RILEVATO CHE questa situazione è condivisa, sul territorio nazionale, da diversi uffici giudiziari, mentre vi sono altri uffici che presentano un carico di lavoro per magistrato che, ad esempio, nel settore civile è di gran lunga inferiore alle 500 cause; RITENUTO CHE l'estrema farraginosità del processo penale - la cui gestione è resa oggi ancor più defatigante dalla nuova disciplina delle notificazioni - e le recenti novità legislative in materia di rito civile, con l'introduzione, in particolare, del c.d. rito societario e le modifiche del codice di procedura civile - impongono diverse e più impegnative modalità di

gestione del ruolo e che tanto le riforme in campo sostanziale (solo a titolo di esempio si pensi, in campo penale, alla Legge ex Cirielli, alla nuova disciplina sul traffico di stupefacenti, alla modifica della legittima difesa, alla materie dei reati sessuali e pedopornografici e dell'immigrazione clandestina, nonché, in materia civile, alla riforma societaria, alla riforma fallimentare, al codice di diritto industriale, all'affido condiviso, all'amministratore di sostegno, al codice sulle assicurazioni) quanto i continui arresti giurisprudenziali della Corte Costituzionale impongono una delicata fase di studio, coordinamento e analisi delle nuove normative; RILEVATO CHE lo stato attuale delle risorse materiali e immateriali assegnate al servizio giustizia e all'esercizio della giurisdizione risulta essere gravemente carenti: si pensi all'esaurimento dei fondi assegnati alla Corte di Appello di Catania per i singoli uffici dall'acquisto di carta, di benzina alla fornitura di supporti informatici e alla conseguente assistenza (v. la denuncia del Procuratore della Repubblica di Catania Mario Busacca sul quotidiano La Sicilia del 14 maggio 2006); RILEVATO CHE anche l'organico del personale di Cancelleria e di Segreteria è inadeguato rispetto all'attuale carico di lavoro complessivo dell'Ufficio; RITENUTO CHE notevoli sono le ricadute negative di questa complessiva situazione sull'organizzazione del lavoro di ciascun magistrato – e conseguentemente sulla qualità del servizio reso –, essendo evidente che l'impegno del singolo magistrato è rivolto, in buona parte, all'attività di redazione dei provvedimenti decisori finali, ma in maniera assolutamente consistente e significativa ad altri adempimenti che crescono in maniera proporzionale rispetto al carico di lavoro complessivo, RITENUTO CHE, a titolo di esempio, il tempo che un giudice, titolare di un ruolo di 1000\2000 cause (ovvero un p.m. titolare di 2000 o più fascicoli), può dedicare allo studio, approfondimento, decisione e redazione dei > provvedimenti è necessariamente e proporzionalmente molto minore rispetto a quello che a tali adempimenti può dedicare un magistrato che abbia un ruolo di 200-300 fascicoli (da ciò discende che nella individuazione di un "giusto" carico di lavoro che consenta al magistrato di ottemperare adeguatamente ai diversi adempimenti occorrerà considerare necessariamente le specificità del caso concreto); RILEVATO CHE il fondamentale lavoro di rilevazione statistica avviato dalla commissione flussi istituita presso ciascuna sede di corte di appello è appena agli inizi e si confronta comunque con consistenti difficoltà conseguenti alla parziale informatizzazione dei ruoli e alla scarse conoscenze statistiche ed organizzative esistenti nell'ufficio; RILEVATO CHE, affinché la valutazione dei flussi di lavoro e dei dati statistici svolga una funzione propedeutica all'efficienza delle strutture giudiziarie ed alla valutazione oggettiva della professionalità del magistrato, è necessaria la predisposizione di adeguate statistiche ponderate, mentre i dati attuali generalmente non consentono

di esprimere un serio ed oggettivo giudizio sulla qualità del lavoro professionale del magistrato, poiché è sempre presente il rischio di confondere la quantità con la qualità, mentre è innegabile che per realizzare una elevata qualità è generalmente necessario impiegare più tempo e diminuire proporzionalmente la quantità; RILEVATO CHE, conseguentemente, stante questa situazione di continua “emergenza”, è ormai divenuto ricorrente, se non “fisiologico”, il ritardo nel deposito dei diversi provvedimenti, ad onta dell’impegno profuso dai magistrati; sicchè la pressione dei numeri genera frustrazione, per l’impossibilità di conciliare lo scrupoloso adempimento delle proprie funzioni giurisdizionali con le esigenze di fronteggiare un carico di lavoro sempre più gravoso assicurando il deposito dei provvedimenti entro i termini previsti; RILEVATO CHE l’entrata in vigore del decreto delegato renderà automatica l’attivazione del procedimento disciplinare indipendentemente dalla specificità della realtà organizzativa di ciascun ufficio; RILEVATO CHE, a tutto volere concedere, i successivi accertamenti che subiranno i magistrati sotto tali profili, comunque non eviteranno l’esercizio dell’azione disciplinare e la prosecuzione del relativo procedimento; RILEVATO CHE è doveroso preventivamente predisporre adeguate e reali analisi organizzative e strutturali dei singoli uffici che possano restituire la realtà giudiziaria in cui concretamente la giurisdizione viene esercitata, distinguendo le responsabilità di ciascun disservizio e attribuendo in tal modo “a ciascuno il suo”; RILEVATO CHE l’individuazione di un giusto carico di lavoro rappresenta esigenza già affrontata in altri settori, come quello della giurisdizione amministrativa, per molti aspetti vicino al settore civile; che, in particolare, i giudici amministrativi hanno determinato (da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza in data 18.12.2003) il “giusto” carico di lavoro che può gravare sul singolo giudice, prevedendo, in modo analitico, il numero di procedimenti (relativi a ricorsi da decidere nel merito) che in ciascun mese deve essere assegnato (con un minimo ed un massimo), il numero di udienze (due mensili, “opportuna-mente intervallate”), il numero di sentenze per anno solare (“indicativamente non meno di 80 > sentenze”), nonché l’eventuale “compensazione” nei tre mesi successivi qualora, eccezionalmente, sia richiesto al magistrato un impegno maggiore; RILEVATO CHE la presente iniziativa intende evidenziare l’urgenza dell’adozione di provvedimenti effettivamente diretti al recupero di efficienza degli uffici e alla razionalizzazione dell’organizzazione del lavoro del magistrato che non può certo essere assicurata dal progressivo aggravio del carico di lavoro dei singoli magistrati, a costo di registrare un inaccettabile scadimento della complessiva qualità del servizio reso dagli stessi, mortificante sul piano professionale e personale; RILEVATO CHE analoga iniziativa è stata già adottata dai colleghi del Tribunale di Lecce in data 16.1.2006; tanto premesso, invita i singoli

uffici del distretto di Corte di Appello di Catania e i singoli colleghi a provvedere, d'intesa con la giunta dell'A.N.M., ad un'analisi organizzativa dei singoli uffici - che sarà oggetto di una successiva assemblea nel prossimo autunno -, affinché prendendo atto dell'entrata in vigore del nuovo giudizio disciplinare e dell'automaticità che caratterizzerà la sua attivazione - e della conseguente esigenza di predisporre adeguate analisi del proprio carico di lavoro e delle concrete possibilità di garantire il rispetto di tutte le scadenze imposte al singolo magistrato dalla legge (dal termine per il deposito dei provvedimenti al termine di scadenza delle indagini preliminari) -: - si individuino le carenze di mezzi, risorse, personale e assistenza che incidono sulle modalità di esercizio della funzione, - si proceda - in autotutela - ad un'analisi quantitativa e qualitativa dei carichi di lavoro; - si indichino quale sia il carico sostenibile di lavoro e la quantità di lavoro suscettibile di essere esitato, garantendo la qualità dei provvedimenti finali, - si individuino tutti i fattori non riferibili all'impegno del singolo magistrato che incidono sullo svolgimento del procedimento\processo, sulla durata del giudizio e la lunghezza dei rinvii; - si adottino tutti i provvedimenti consequenziali anche nella gestione dei ruoli e dei rinvii di udienza.

Catania, 6.7.06

Il Segretario
Mariano Sciacca

Il Presidente
Francesco D'Alessandro

SEZIONE PRIMA

**Contrasto alla criminalità organizzata.
Esperienze sul territorio a confronto.**

COSA NOSTRA VERSO NUOVI EQUILIBRI?

di Giuseppe Pignatone

Un'analisi della situazione attuale del contrasto a Cosa nostra non può che prendere le mosse dalla cattura, l'11 aprile 2006, dopo quasi 43 anni di latitanza, di Bernardo Provenzano, superando, da un lato, le ingenuie illusioni (contro cui abbiamo sempre messo in guardia) che il suo arresto segnasse la fine dell'organizzazione mafiosa e, dall'altro lato, le affermazioni basate su meri pregiudizi (Provenzano solo "un'icona mediatica"). L'analisi deve invece fondarsi sui fatti e cioè sulle centinaia di documenti (i *pizzini*) rinvenuti e sequestrati negli ultimi anni, sulle migliaia di ore di conversazioni intercettate, spesso anche tra capi di altissimo livello, e - ancora - sulle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, di coloro cioè che, per i motivi più diversi, hanno deciso di rompere i loro legami mafiosi e di raccontare anni di vita criminale.

Questi fatti ci hanno mostrato dall'interno Cosa nostra e le sue dinamiche: la riorganizzazione della struttura ('famiglie' e 'mandamenti') e la nomina dei capi di ogni livello; le richieste di autorizzazione per commettere i delitti più gravi e la gestione di affari di ogni genere; il sistema delle messe a posto e i rapporti con politici, imprenditori, professionisti.

Da questa ricostruzione è stato confermato che Bernardo Provenzano è stato per oltre un decennio, fino al momento della sua cattura, capo indiscusso dell'organizzazione, ideatore e protagonista dopo gli sconvolgimenti dovuti alla reazione dello Stato seguita alle stragi del 1992-1993, punto di equilibrio riconosciuto fra tutti i diversi settori dell'organizzazione, al quale rimettere la decisione finale nelle questioni controverse, sia che riguardassero i problemi strutturali dell'organizzazione o contenziosi per centinaia di migliaia di euro.

Basti pensare che i *pizzini* dimostrano che i capi delle province di Agrigento e Trapani neanche si conoscevano tra loro e comunicavano solo attraverso la mediazione di Provenzano con la premessa che in ogni caso la sua decisione sarebbe stata bene accettata; che ad Agrigento Provenzano aveva imposto, pur senza apparente ricorso alla violenza, il rappresentante provinciale; che proprio a Provenzano sia Salvatore Lo Piccolo sia Matteo Messina Denaro hanno chiesto il nome di un politico da appoggiare alle elezioni o da contattare per sostenere una nuova iniziativa economica.

Dunque l'11 aprile 2006 a Montagna dei Cavalli è stato arrestato il capo di Cosa nostra, al suo "tavolo di lavoro", nell'esercizio delle sue prerogative.

Due mesi dopo, il 20 giugno, l'operazione Gotha ha decapitato i vertici di

'famiglie' e mandamenti con l'arresto di molti mafiosi di primo piano, quasi tutti fedelissimi di Provenzano.

Da allora si è susseguita una serie di fatti delittuosi, in particolare omicidi, anche eclatanti come quello di Nicola Ingarao, estorsioni ed intimidazioni, quali da tempo non si registravano, per gravità oggettiva e per modalità di esecuzione, dando così corpo ad alcune delle ipotesi formulate sulle parole dette dal boss corleonese al momento del suo arresto: <<*Non sapete quello che avete fatto*>>.

Sembra dunque finito l'equilibrio mafioso voluto e garantito da Provenzano. Quell'equilibrio ha consentito a Cosa nostra, per molti anni, di accumulare immense ricchezze mediante la gestione di affari illeciti e l'infiltrazione in attività legali, in particolare mediante una sistematica e capillare attività estorsiva e mediante l'intervento nell'esecuzione degli appalti pubblici.

Con la prima, oltre ad ottenere somme ingentissime, Cosa nostra ha esercitato il controllo del territorio e ha perseguito una progressiva appropriazione degli esercizi commerciali, con conseguenze assai gravi (si pensi solo agli sbocchi che si creano per il riciclaggio di denaro provenienti da altre attività illecite).

Con l'intervento negli appalti Cosa nostra è riuscita anche, spesso, a "convincere" gli imprenditori aggiudicatari dell'appalto, dal volto apparentemente pulito e comunque non "combinati" formalmente, a comportarsi in modo tale da consentire all'organizzazione mafiosa di controllare la successiva fase esecutiva dei lavori, scegliendo i fornitori, i subappaltatori ecc... con conseguente mortificazione delle imprese che si muovono sul libero mercato e, quindi, con danni gravissimi per l'intera economia siciliana.

Non solo. Ma attraverso il controllo di questo settore dell'economia, Cosa nostra ha perseguito, oltre che il consolidamento della sua potenza economica, lo scopo di instaurare proficue relazioni con esponenti dell'imprenditoria, della finanza e della stessa pubblica amministrazione. E' quel sistema di "relazioni esterne" che proprio Bernardo Provenzano ha voluto più di ogni altro, addirittura teorizzandole e gestendole poi attraverso i suoi consiglieri di fiducia. Degli effetti perversi di questo sistema hanno beneficiato tutti i protagonisti: i mafiosi, in primo luogo, ma anche gli altri, imprenditori, politici, amministratori, professionisti ed appartenenti al mondo delle istituzioni (come hanno dimostrato le indagini della Procura di Palermo, ma anche di tanti altri Uffici dell'Italia Meridionale).

Ora, arrestato Provenzano e molti dei suoi fedelissimi, non si sono ancora definiti i nuovi assetti né all'interno di Cosa nostra né da parte di coloro che erano inseriti, in un modo o nell'altro, in quel collaudato sistema di relazioni.

Da questi nuovi assetti dipende se Cosa nostra resterà anche in futuro quella che abbiamo conosciuto finora (una organizzazione verticistica, fortemente radicata sul territorio e con numerosi e importanti collegamenti con le altre parti della

società siciliana) o se diventerà qualcosa di diverso.

Per contrastare e sconfiggere questi nuovi assetti è necessario, come è ovvio, l'impegno di tutta la società nelle sue varie istituzioni ed articolazioni (ed in questo senso possono essere molto importanti l'azione delle associazioni antiracket e iniziative come quella recentissima di Confindustria Sicilia contro il fenomeno del 'pizzo').

In particolare poi, per quel che riguarda il versante – indispensabile se pur non sufficiente – della repressione, l'azione investigativa deve continuare senza soste né rallentamenti in tutte le direzioni: la disarticolazione della c.d. “mafia militare” (che ha confermato la sua vitalità e pericolosità), l'aggressione ai patrimoni illeciti, l'individuazione delle complicità che hanno protetto Cosa nostra e le hanno permesso di prosperare e arricchirsi.

Per l'organizzazione mafiosa sono essenziali tanto le risorse umane che quelle economiche e l'esperienza dimostra che i migliori risultati sono stati ottenuti quando gli organi dello Stato sono riusciti a colpirle entrambe, senza dimenticare o trascurare l'una o l'altra. Del resto è evidente che un'organizzazione che sia più debole nel suo complesso, ha minori capacità di tessere relazioni con l'esterno, ha (come si dice in un *pizzino* di Matteo Messina Denaro a Provenzano) minore “forza contrattuale” e trova più difficoltà a instaurare quei collegamenti con altri settori della società dai quali trae la propria forza peculiare. Naturalmente potranno essere utilissimi nuovi strumenti normativi come quelli sollecitati dalla Commissione Parlamentare Antimafia, specie nel campo delle misure di prevenzione e dell'aggressione ai patrimoni mafiosi che negli ultimi anni registra, secondo i dati statistici forniti dalla stessa Commissione, una certa sofferenza.

Quello che però deve essere ribadito è che anche nel settore della repressione penale è essenziale il ruolo che è stato svolto in passato e che deve essere svolto in futuro, da tutti gli uffici giudiziari e non solo dalle Direzioni Distrettuali Antimafia (come magari può a volte apparire sulla base delle rappresentazioni approssimative offerte dai mass-media).

Tutte le fasi del processo sono ugualmente decisive e tutte richiedono ai magistrati, pur nella diversità dei ruoli e delle funzioni, lo stesso impegno, professionale ed etico.

PER UNA EFFETTIVA TUTELA DELLE VITTIME NEI PROCESSI DI MAFIA

di Guido Lo Forte e Antonio Balsamo

1. I segnali di cambiamento

Le vicende degli ultimi mesi hanno fatto emergere aspetti assolutamente nuovi nel complesso, e spesso drammatico, rapporto che lega il mondo economico alla criminalità organizzata.

Si inizia ad avvertire, oggi, un cambiamento di ampia portata nella mentalità collettiva, che offre una straordinaria occasione di ricostruire il rapporto di fiducia tra i cittadini e la giustizia, rafforzando il consenso alla legalità,.

I segnali di speranza che vengono dalle associazioni *antiracket*, e dai singoli imprenditori che stanno scegliendo coraggiosamente di ribellarsi al controllo mafioso dell'economia, hanno bisogno di una risposta forte da parte dello Stato, in termini non solo di efficacia dell'azione giudiziaria, ma anche di sinergia tra tutte le istituzioni.

Su questo terreno, si gioca una partita importantissima, che richiede la progettazione di nuove forme di tutela della vittima nei processi di criminalità organizzata.

Il tema assume un particolare rilievo in una fase storica nella quale l'attenzione verso la vittima sembra destinata a modificare gradualmente il volto del sistema penale tanto nei suoi tratti sostanziali che in quelli processuali. Tra le tendenze più significative che, a livello europeo, percorrono l'evoluzione del diritto in questo campo, vi sono il rafforzarsi della solidarietà da parte dello Stato, impegnato a garantire, in alcuni casi particolarmente significativi, un'assistenza di tipo economico alla vittima, e l'impegno ad evitare, con misure adeguate, l'esposizione della persona offesa ad una vittimizzazione secondaria.

2. La necessità di rafforzamento della tutela risarcitoria

Per restituire effettività alla tutela della persona offesa, occorre anzitutto **predisporre una rapida procedura finalizzata al risarcimento integrale a carico dello Stato dei danni subiti dalle vittime dei reati di mafia**, che non siano inserite in contesti mafiosi e non abbiano potuto ottenere il risarcimento dai colpevoli (ad esempio, secondo il modello previsto dalla direttiva europea 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato nelle situazioni transfrontaliere).

Si tratta di una misura doverosa per evitare che si ripetano situazioni come quella dell'autista di Rocco Chinnici, Giovanni Paparcuri, rimasto miracolosa-

mente in vita nel corso della strage verificatasi il 29 luglio 1983, il quale a distanza di 24 anni attende ancora il risarcimento dei danni.

Tale tutela deve operare a **prescindere dall'affermazione della responsabilità penale degli autori del delitto**: un impegno di solidarietà da parte dello Stato è ancor più necessario quando il reo, ad esempio, sia deceduto o comunque non possa essere individuato o perseguito, per le più varie ragioni.

3. La protezione delle vittime dei reati di mafia che collaborano con la giustizia

Un serio impegno dello Stato in questo settore deve passare attraverso misure come:

- la predisposizione, nel luogo di residenza della persona offesa, di un programma di protezione affidato alle forze dell'ordine;

- **la previsione della possibilità dell'esame in trasferta o con il mezzo della videoconferenza.**

Si tratta di misure indispensabili per venire incontro alle esigenze più volte espresse da imprenditori che hanno scelto di non sottostare alle imposizioni del *racket* e di offrire il loro contributo all'autorità giudiziaria. In molti casi, dopo l'arresto degli autori delle estorsioni, le vittime hanno avvertito un senso di abbandono da parte dello Stato: nessuna incisiva forma di protezione è stata attuata nei loro confronti, e la necessità di rendere la deposizione dibattimentale, nel Tribunale del loro luogo di residenza, è stata vissuta con un giustificato e fortissimo timore.

Applicare, nei confronti di questi soggetti, un meccanismo di protezione – sia pure saltuario – da parte delle forze dell'ordine (o anche dei militari, sulla base del positivo esempio dei “Vespri Siciliani”), e consentire loro di deporre in un'Aula Bunker del Nord, sarebbe un importante segnale da parte dello Stato.

Si tratta, oltretutto, di misure coerenti con le previsioni della Convenzione di Palermo sulla criminalità organizzata transnazionale e della Decisione quadro europea del 15 marzo 2001 sul ruolo della vittima nei procedimenti penali, che affidano allo Stato il compito della protezione dei testimoni e delle vittime, e suggeriscono l'audizione di regole probatorie che consentano a tali soggetti di deporre in modo sicuro.

4. La necessità di rimodellare la disciplina processuale, prevedendo la utilizzabilità probatoria delle dichiarazioni predibattimentali utilizzate per le contestazioni nei processi di criminalità organizzata.

Come è noto – dopo la legge costituzionale 23 novembre 1999 n. 2 – la legge ordinaria 1° marzo 2001 n. 63 (c.d. legge sul “*giusto processo*”) ha operato

alcune scelte che hanno inciso profondamente sull'intero assetto del processo penale:

- la riduzione dell'area della "incompatibilità a testimoniare" (prima riconosciuta quasi senza alcuna eccezione ai coimputati ed agli imputati di reato connesso e/o collegato); e ciò al fine di individuare un diverso punto di equilibrio tra il "diritto al silenzio" e l'obbligo di testimonianza sul fatto altrui, riducendo i casi in cui l'imputato in un procedimento connesso o collegato può avvalersi della facoltà di non rispondere e ampliando quelli in cui è obbligato a rispondere secondo verità alle domande rivoltegli in sede di escussione dibattimentale o nel corso delle indagini preliminari;

- la riduzione dell'area della connessione, in coerenza con il nuovo assetto dell'incompatibilità a testimoniare, e, dunque, una ridefinizione dell'ambito di operatività dell'art. 210 c.p.p. (che appunto nel sistema del codice disciplina l'esame di quegli imputati che siano incompatibili con la qualifica di testimone);

- l'introduzione della nuova figura del "testimone assistito", un *tertium genus* di dichiarante accanto alla figura dell'imputato connesso o collegato di cui all'art. 210 c.p.p. e a quella del testimone;

- la riforma del regime delle contestazioni e delle letture dibattimentali, che ha introdotto una nuova disciplina del rapporto tra deposizioni assunte nel contraddittorio dibattimentale e dichiarazioni acquisite nelle fasi precedenti (in particolare, nella fase delle indagini preliminari), caratterizzata dalla regola di fondo della "lettura-contestazione" *senza* acquisizione (che si realizza quando l'utilizzazione delle dichiarazioni è limitata alla valutazione della credibilità del soggetto esaminato), e dalla tipizzazione dei casi (eccezionali) di "lettura-contestazione" *con* acquisizione (che si realizza quando è consentita l'acquisizione delle dichiarazioni contestate al fascicolo del dibattimento, e la loro conseguente piena utilizzazione probatoria).

Le soluzioni adottate dalla legge sul "*giusto processo*" hanno dato luogo a critiche, formulate da punti di vista anche molto diversi: la legge probabilmente è destinata a suscitare più che a risolvere problemi.

Il principale nodo critico della legge è costituito dalle scelte riguardanti il regime delle contestazioni: cioè la individuazione delle condizioni, in presenza delle quali può ammettersi il riconoscimento della valenza probatoria delle dichiarazioni predibattimentali del dichiarante che si sottragga, in tutto o in parte, all'esame incrociato delle parti: in altri termini, la individuazione delle condizioni, in presenza delle quali possa in tali casi ritenersi rispettata, nella formazione della prova, la dialettica tra accusa e difesa.

Sembra infatti necessario far ricorso, proprio in questa materia, a canoni ermeneutici ed a modalità applicative che precludano continue contese tra le parti

processuali e consentano al giudice, in caso di silenzio totale o parziale, di poter adeguatamente apprezzare il contenuto delle contestazioni e le ragioni effettive del contegno del non-dichiarante.

La ragione delle controversie investe proprio la concezione di fondo del contraddittorio.

Com'è noto, il legislatore ordinario ha dato dell'art. 111 della Costituzione una interpretazione che ha escluso l'ammissibilità delle "*contestazioni acquisitive*" non soltanto nei casi di completa elusione del contraddittorio, ma anche in quelli in cui il dichiarante, senza sottrarsi all'esame incrociato, rende tuttavia in dibattimento una deposizione difforme da quanto dichiarato nella fase delle indagini preliminari.

La soluzione adottata nella normativa vigente, dal punto di vista sistematico, introduce nell'ordinamento un principio di contraddizione interna, un regime di *doppia verità*, risultante dal fatto che:

- da una parte, la dichiarazione predibattimentale può essere ritenuta vera al fine di valutare l'inattendibilità della deposizione dibattimentale difforme, e di determinare una affermazione di responsabilità del teste per il reato di falsa testimonianza;

- dall'altra, la stessa dichiarazione viene ridotta alla sfera metafisica della *inesistenza* al fine della dimostrazione dei fatti costituenti oggetto del processo; e ciò sebbene sia stata introdotta nel giudizio, e sia stata esaminata nel contraddittorio delle parti con la presenza del teste sottoposto alla *cross examination*.

Dal punto di vista pratico, poi, è tale da determinare gravi inconvenienti, non soltanto nei processi di criminalità organizzata, ma anche nei processi concernenti gravi fatti di criminalità comune: processi nei quali il condizionamento psicologico dei testimoni e delle vittime del reato in dibattimento può facilmente determinare l'assoluzione degli imputati pur in presenza di concreti elementi di colpevolezza risultanti da un raffronto tra le dichiarazioni predibattimentali e quelle successive.

Ma, al di là delle questioni specifiche, non può sottacersi un certo margine di inadeguatezza della scelta compiuta dal legislatore ordinario tra le possibili opzioni offerte dal nuovo art. 111 della Costituzione.

Ed invero, all'interno del principio costituzionale di garanzia del diritto dell'accusato di confrontarsi con l'accusatore, e della regola di esclusione probatoria riguardante i casi di totale elusione del contraddittorio, il legislatore ordinario aveva la possibilità di definire in modo diverso l'architettura degli istituti processuali, in maniera da rispettare nella sostanza il fine essenziale del processo penale, che è pur sempre quello dell'accertamento dei reati e delle relative responsabilità.

La modifica dell'attuale disciplina è una innovazione necessaria per assicurare la tutela della prova e la genuinità del contraddittorio nei processi di mafia, neutralizzando gli effetti delle condotte di intimidazione e di inquinamento probatorio che vengono oggi realizzate con particolare frequenza dalle organizzazioni criminali in danno dei testimoni.

Lo scopo da perseguire è quello di una efficace protezione delle vittime dei reati di mafia, che oggi vengono lasciate sole dallo Stato di fronte alle pesanti pressioni esercitate dagli ambienti criminali per ottenere gli opportuni "aggiustamenti" delle precedenti dichiarazioni.

Sotto questo profilo, la regolamentazione dettata dal quarto comma dell'art. 500 c.p.p. si è rivelata largamente insoddisfacente: è chiaro, infatti, che la raccolta di concreti elementi di prova sull'intimidazione subita dal teste risulta tanto più difficile quanto più sono efficaci le pressioni esercitate (oltretutto, anche velate allusioni possono assumere, rispetto a un determinato contesto socio-culturale, un chiaro significato minaccioso). Non è neppure pensabile che la polizia giudiziaria sottoponga a penetranti controlli tutti i soggetti che devono deporre come testimoni nei processi per fatti di rilevante gravità. Ed è assolutamente irragionevole immaginare che il soggetto minacciato, pur modificando il contenuto della deposizione in dipendenza delle pressioni ricevute, risponda in modo veridico alle domande tendenti ad accertare se vi sono state condotte di inquinamento delle fonti di prova

La modifica normativa proposta avrebbe, peraltro, il valore aggiunto di adeguare il sistema processuale italiano all'impostazione ormai costantemente seguita dai principali ordinamenti di *common law* e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Com'è noto, infatti, nel processo penale inglese ed americano si ammette l'utilizzazione delle dichiarazioni extradibattimentali del testimone, come prova della verità dei fatti in esse riferiti, quando le stesse risultano difformi rispetto alla deposizione dibattimentale, e sono state rese in determinati contesti procedurali qualificati (cfr. la *rule 801* delle *Federal Rules of Evidence*, approvate dal Congresso degli U.S.A. già nel 1975, e le *sections 119 e 120* del *Criminal Justice Act* approvato in Inghilterra nel 2003).

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, quando la difesa ha avuto la possibilità di sottoporre il testimone al controesame nel corso del dibattimento, le dichiarazioni rese dallo stesso soggetto davanti alla polizia o al pubblico ministero sono utilizzabili come prova "piena" del fatto (cfr. la sentenza del 16 marzo 2000, caso Camilleri c. Malta).

Sarebbe erroneo vedere nell'elaborazione della Corte di Strasburgo un "arretramento" sulla strada della costruzione di un sistema processuale autenticamente

accusatorio; nella giurisprudenza europea è, invece, presente una visione globale della dialettica probatoria, volta a garantire i diritti di tutti i soggetti coinvolti nel processo penale.

Ad una concezione “unidimensionale” del principio del contraddittorio, ristretta entro i binari della dialettica tra pubblico ministero ed imputato, la Corte di Strasburgo sostituisce un approccio “pluridimensionale” che traccia precise linee-guida per il temperamento tra i diversi interessi sottesi alla prova penale: da un lato, il diritto dell'accusato al confronto con i testi a carico; dall'altro, l'obiettivo di una ricostruzione per quanto possibile completa dei fatti di causa, in vista di una effettiva repressione della criminalità, la necessità della protezione di vittime e testimoni da minacce e intimidazioni, e, infine, l'esigenza di evitare che soggetti dalla personalità fragile siano esposti, durante la deposizione, a traumi e stress eccessivi. Il giudice europeo ha così elaborato una serie di criteri che – al di là di aprioristiche prese di posizione – consentono di emanare decisioni che garantiscono, attraverso un attento bilanciamento degli interessi di volta in volta in gioco, il maggior grado di ‘effettività’ possibile nel caso concreto dei diritti riconosciuti nella Convenzione, posti in combinazione fra loro.

La soluzione proposta non trova alcun ostacolo nel nuovo testo dell'art. 111 Cost., secondo cui il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova.

E' lo stesso tenore letterale della norma costituzionale a fornire importanti indicazioni ermeneutiche: non può apparire casuale che il termine “principio” sia stato utilizzato dall'art. 111 proprio (e soltanto) in relazione al fondamentale canone del contraddittorio nella formazione della prova, destinato a divenire il cardine dell'intera disciplina del processo penale.

Si tratta, infatti, di un'espressione verbale contrassegnata da un pregnante significato, posto in evidenza dalla notissima elaborazione dottrinale (Dworkin, Alexy) che ha tracciato una chiara linea di demarcazione, sul piano logico, tra le regole ed i principi giuridici, evidenziando che “le regole sono applicabili nella forma del tutto-o-niente”, mentre i principi sono caratterizzati da una gradualità di applicazione, in rapporto alle concrete possibilità fattuali e giuridiche, e presuppongono il bilanciamento con altri valori, non dovendo essere interpretati in modo atomistico.

Il testo dell'art. 111, comma 4°, primo periodo, della Costituzione, non autorizza affatto una concezione assolutizzante del contraddittorio nella formazione della prova. All'interprete è, invece, affidato il compito di definire, in relazione alle varie tipologie processuali, l'ampiezza dei risvolti applicativi del principio del contraddittorio, secondo criteri di bilanciamento e di raccordo con gli altri valori costituzionali.

Alle stesse conclusioni si perviene, poi, sulla base dell'interpretazione sistematica: come è stato osservato in dottrina, la norma costituzionale, invece di affermare il principio del contraddittorio in modo assoluto e massimalistico, ha previsto espressamente una pluralità di eccezioni che rendono ragionevole il principio e che tengono conto della necessità di contemperamento di interessi contrapposti, tutti di rilievo costituzionale.

Le suesposte indicazioni ermeneutiche convergono con il significato precettivo del primo comma dell'art. 111 Cost., che sancisce un principio fondamentale – quello del “giusto processo” – dotato di una precisa valenza relazionale e sistemica: si tratta di una formula in cui si coordinano e si integrano in un sistema coerente e ragionevole tutte le diverse garanzie che attengono all'esercizio della funzione giurisdizionale, evitando il pericolo di una interpretazione atomistica ed assolutizzante di ciascuna di esse, e promuovendone, invece, una applicazione che tenga conto del complesso delle loro interazioni, del risultato globale che si ottiene, e dell'esigenza di tutelare i diritti inviolabili di tutte le parti coinvolte nel giudizio.

Con specifico riferimento al tema delle contestazioni nell'esame dibattimentale del teste, in dottrina è stato esattamente rilevato che l'inutilizzabilità delle precedenti dichiarazioni forma oggetto di un vincolo costituzionale soltanto nel caso di lesione del diritto fondamentale dell'imputato di confrontarsi con colui che lo accusa, ai sensi dell'art. 111 comma 4° secondo periodo Cost.

Non è, invece, imposta dai principi costituzionali l'esclusione della valenza probatoria delle dichiarazioni predibattimentali utilizzate per contestare la deposizione del testimone che, nel sottoporsi all'esame incrociato, fornisca una diversa versione dell'accaduto.

IL CONTRASTO AL CRIMINE ORGANIZZATO. LA SITUAZIONE A CATANIA

di Francesco Puleio

Le brevi note che seguono costituiscono la sintesi di esperienze maturate nel corso delle indagini e dei dibattimenti celebratisi nell'ultimo periodo a Catania. I dati di supporto alle considerazioni sono ritratti dall'analisi di tale materiale processuale, quando non coperto da segreto investigativo, ovvero da fonti c.d. 'aperte' e quindi per definizione ostensibili. Le osservazioni e le conclusioni, la cui maturazione è stata resa possibile grazie alle riflessioni effettuate insieme ad altri componenti di questa Direzione, hanno carattere assolutamente personale e, come tali, non impegnano l'ufficio di appartenenza. *Francesco Puleio*

I. Quadro generale

1. Premessa

Quid novi ex Africa? Qual è l'attuale condizione, sulla base di ciò che risulta dalle indagini e dai processi, della criminalità organizzata nel distretto di Corte di appello di Catania? Quale, in particolare, la situazione in materia di contrasto al proliferare dell'economia criminale, momento centrale e strategico della risposta istituzionale alla criminalità mafiosa?

Trascorsa e tramontata la stagione delle grandi indagini-inchiesta e dei dibattimenti con centinaia d'imputati, celebrati sotto il governo di una disciplina talvolta lacunosa, sovente di volta in volta ricomposta con fatica dall'interprete, si può oggi tentare di tracciare un quadro (sia pure per schizzi frettolosi) di alcuni dei problemi emersi nella pratica delle Corti, dopo l'adozione di una normativa appena sedimentata, programmaticamente intesa ad effettuare robuste iniezioni di funzionalità e razionalità sistematica in materia di trasparenza e pubblicità degli appalti pubblici, di collaboratori di giustizia, di eguaglianza delle parti nel processo, di garanzie difensive, di una normativa che quindi avanza pretese di stabilità tassonomica? Ed allora, dopo le leggi sul patrocinio dei non abbienti e sulla difesa d'ufficio, sulla gestione dei collaboratori di giustizia e le modifiche alla disciplina sugli appalti, per citare solo alcune delle principali riforme dell'ultimo periodo, *a che punto è la notte?*

2. Le questioni sul tappeto

Cospicue e complesse, le questioni sul tappeto, delle quali non può qui neppur darsi un'idea approssimativa. Senza pretese di originalità né di completezza, ed al mero fine di offrire qualche elemento di riflessione per una legislazione non metafisica, questa breve analisi si propone di fornire alcuni dati fattuali

e spunti d'interpretazione operativa ritratti dall'esame delle più recenti vicende giudiziarie relative al crimine organizzato nel distretto di Catania, facendo riferimento a *COSA NOSTRA*, ma non solo.

In particolare, per quanto riguarda le questioni in materia di sequestro e confisca dei beni alla criminalità mafiosa, si muove dal presupposto che l'efficacia del contrasto ai patrimoni mafiosi ed all'illecito arricchimento criminale, dichiarato obiettivo del legislatore, non possa prescindere dall'accertamento della responsabilità dei singoli appartenenti ai sodalizi mafiosi, attraverso lo strumento processuale volto all'affermazione della colpevolezza in sede penale, e comunque della provata riconducibilità del bene a tali soggetti. Pur nella complessiva condivisibilità della strategia su cui si impernano i principali strumenti di prevenzione attualmente in vigore, la confisca allargata di cui all'art. 12 sexties D.L. 8 giugno 1992, n. 306, e la confisca di prevenzione di cui all'art. 2 ter L. 31 maggio 1965, n. 575, è illusorio ritenere che la via della prevenzione possa costituire una scorciatoia rispetto alle necessità probatorie del processo, posto che il problema dell'efficacia delle misure di prevenzione, più che quello del nesso di pertinenzialità tra illecito e bene, è quello della riconducibilità del patrimonio al criminale, superando, attraverso il ricorso a prove tradizionali (dichiarazioni di collaboratori, intercettazioni, indagini bancarie e patrimoniali), lo schermo costituito da intestazioni fittizie o cointeressenze di comodo.

Potenziare l'efficienza del processo penale vuol dire, dunque, in un'ottica di lungo periodo, rendere sempre più efficiente e sicura anche la risposta istituzionale all'accumulazione patrimoniale da parte della mafia. Per contro, ogni caduta d'incisività dello strumento processuale, ogni suo depotenziamento, si traduce inevitabilmente in una diminuzione della sua produttività con riferimento al contrasto dell'economia mafiosa.

II. Cosa nostra e dintorni

3. Premessa. Le regole strutturali

Per quanto concerne *COSA NOSTRA*, è da ricordare che nell'ultimo periodo non si rilevano significativi mutamenti nelle sue regole di composizione organica. Da un punto di vista generale, l'associazione rimane ontologicamente caratterizzata, all'interno, da una ristretta e selezionata formazione, una salda compartimentazione ed una gestione verticistica del potere; all'esterno, da una notevole capacità penetrativa nei confronti di ambienti imprenditoriali, politici e sinanco istituzionali. Tuttora caratterizzata - nel suo complesso - da tre manifestazioni sintomatiche: territorialità, effettività, tendenziale esclusività, *COSA NOSTRA* continua ad impennare la propria struttura ancora sulla "famiglia", composta da "uomini d'onore" e talvolta suddivisa in più "squadre", ciascuna agli ordini di un "responsabile"; la famiglia è guidata da un "rappresentante" coadiuvato da uno o più

“capodecina”. Nell’ambito della “famiglia” hanno ormai assunto fondamentale importanza i legami di sangue, intesi quali criteri concretamente praticabili nell’individuazione e nella scelta dei capi e dei gregari e che, in pratica, dovrebbero rendere impermeabile la congrega da eventuali tentazioni di collaborazione con la giustizia dei suoi adepti. È proprio attraverso il peso decisivo sempre più spesso conferito ai rapporti parentali, che la predetta organizzazione tenta di assicurare stabilità agli assetti consolidati e di rendere impenetrabile dall’esterno la stessa struttura mafiosa.

Sopra la “famiglia” si colloca il “mandamento”, la cui estensione territoriale, una volta esattamente individuabile con riferimento al territorio geografico, avrebbe subito dei cambiamenti poiché alcune famiglie mafiose avrebbero esteso la loro influenza nei circondari limitrofi. Del pari, non si riscontrano modifiche nelle regole preposte alla determinazione delle gerarchie superiori, secondo le quali i “capimandamento” appartenenti alle zone contigue compongono la “commissione provinciale”, ed a loro volta i rappresentanti delle province, talvolta assistiti dai loro aiutanti o consiglieri di fiducia, costituiscono la “Commissione regionale” o, come si usa dire con termine ormai reciprocamente mutuato dal linguaggio giudiziario a quello mediatico, “Cupola”.

Proprio nell’ottica di compartimentazione ai fini della migliore tenuta stagna della consorteria, nella distribuzione delle zone di influenza hanno prevalso le “famiglie” di minori dimensioni, in quanto tali meno profondamente intaccate dal fenomeno del pentitismo, mentre maggiore peso, anche nelle decisioni interne, hanno assunto i vertici provinciali a discapito delle competenze dell’organismo regionale, la cui convocazione, ritenuta viepiù disagiata e rischiosa, viene ormai limitata ai casi di assoluta indispensabilità.

Sempre in linea generale, è da dire che permane di massimo rilievo il fenomeno delle estorsioni, da considerare ancora uno dei momenti fondamentali dell’affermazione territoriale delle “famiglie” mafiose, nonché fonte primaria di sostentamento degli associati e di percezione di proventi illeciti. Stabili gli atti delittuosi prodromici, quali i danneggiamenti e le intimidazioni. Le attività di indagine, purtroppo, continuano ad evidenziare l’atteggiamento da parte dei soggetti sottoposti alla pressione estortiva di non denunciare e di non collaborare alle indagini, addirittura negando le vessazioni subite, persino successivamente all’intervento delle Forze di Polizia. Sistemico è poi l’interesse ed il tentativo di penetrazione del crimine organizzato nella gestione degli appalti pubblici, sia nella fase della scelta del contraente, sia nella concreta esecuzione delle opere, attraverso il pagamento della c.d. “messa a posto” - ossia una somma di denaro commisurata all’importo dell’appalto - ed altresì con l’effettuazione di talune forniture (cemento, ferro, lavori di sbancamento, ecc.) e l’assunzione (fittizia od

effettiva) di personale per l'espletamento del servizio di vigilanza (la cd. 'guardiana') dei cantieri.

Il traffico degli stupefacenti è praticato su larga scala dalle consorterie organizzate: è frequente che i clan facciano ricorso, per il procacciamento e soprattutto per la collocazione sul mercato delle sostanze, ad intrecci e cointeresse anche con soggetti non organicamente inseriti in comparti mafiosi, dando vita ad ibridi criminali nei quali sono attivamente operanti, fianco a fianco, esponenti mafiosi, talora appartenenti a gruppi criminali distinti, e criminali comuni.

Il limitato numero degli omicidi verificatosi testimonia di una sostanziale assenza di contrasti tra le cosche nelle province: tuttavia la rinuncia a forme evidenti di contrapposizione armata non sarebbe stata una libera scelta sul piano strategico, quanto piuttosto un'opzione resasi necessaria dall'azione repressiva delle forze di polizia e della magistratura, che ha portato alla sostanziale disarticolazione di molti dei clan originari. Oltre ad essere effetto di una precisa strategia adottata da *COSA NOSTRA* in Sicilia, la caduta della conflittualità evidenzia la certezza delle gerarchie all'interno della stessa organizzazione ed, in particolare, sarebbe determinata soprattutto dalla posizione di incontrastato predominio assunto dai vari *leader* territorialmente competenti.

La validità di tali considerazioni permane pur dopo l'arresto, avvenuto nell'aprile 2006, di Bernardo PROVENZANO, il quale era riuscito in una paziente e complessa opera di mediazione tra gli interessi, sovente antitetici, dei boss reclusi con il regime ex art. 41 bis dell'ordinamento penitenziario, e quelli dei capi in libertà, interessati alla gestione immediata da parte dei clan delle attività lecite ed illecite sedenti sul territorio. Non si registrano invero segnali di cambiamento di siffatto disegno, né, considerati gli enormi interessi in gioco, appare verosimile che *COSA NOSTRA* ritenga conveniente oggi, mutando direttrice strategica, optare per un orientamento di contrasto frontale con le Istituzioni. La non belligeranza tra le cosche (che non esclude comunque il verificarsi di circoscritti episodi di pulizia interna), nonché la volontà mafiosa di non contrapporsi violentemente allo Stato, appaiono essere le linee guida ritenute indispensabili per la sopravvivenza, il continuo ammodernamento e l'ulteriore rafforzamento dell'organizzazione. In tale ottica, il numero relativamente contenuto di omicidi perpetrati nel territorio siciliano potrebbe contribuire a sfumare l'attenzione dell'opinione pubblica nei confronti del pericolo mafioso, attuando quella che è stata definita la cd. strategia dell'*inabissamento* o della *mimetizzazione*.

4. Gli interessi economici

In atto, le acquisizioni processuali indicano che la criminalità organizzata tende ad esercitare un controllo sull'economia, impiegando le ingenti somme di

denaro provenienti da attività illecite nel settore imprenditoriale ed intromettendosi nel meccanismo per l'aggiudicazione delle gare di appalto di opere pubbliche.

In tale ultimo settore,, una recente indagine condotta dalla procura distrettuale di Catania ha evidenziato gli anomali margini di ribasso delle offerte ammesse alle gare, oscillanti all'interno di una forbice di pochi decimali e quasi sempre al di sotto dell'1%, quindi con scostamenti impercettibili; ancora, nonostante il rilevante numero di imprese partecipanti ad alcune gare, non sono mai stati riscontrati ribassi uguali. Infatti, nelle gare vengono sovente avanzate centinaia di offerte che si differenziano, le une dalle altre, per poche cifre decimali. Le evidenti distorsioni del mercato con violazione del principio di concorrenza, appaiono gravemente insidiose per la libertà di iniziativa economica.

È quindi palese come il settore venga direttamente o indirettamente controllato da "*Cosa Nostra*" che avvantaggia determinate imprese le quali, per sfuggire ai controlli delle Autorità amministrative, inseriscono come soci dei *prestanome*. Ne deriva che, in mancanza di elementi di fatto che possano provare infiltrazioni mafiose non raramente ipotizzate, queste imprese ottengono la certificazione antimafia e risultano quindi aggredibili solo a seguito di complesse attività di polizia giudiziaria.

E' stata, inoltre, nitidamente delineata l'esistenza di una complessa organizzazione criminale, stabilmente radicata nel territorio della provincia di Catania, e con organici collegamenti in altre province, avente come esclusivo campo di attività il controllo sistematico del settore dei pubblici appalti.

La specificità delle organizzazioni oggetto di indagine si evince dalla duplice veste dei promotori delle stesse, in pari tempo, imprenditori ed esponenti di una organizzazione *elitaria* che agisce in autentica simbiosi con l'organizzazione criminale "*Cosa nostra*" operante in Catania, mutuandone, stabilmente, la forza di intimidazione, giovandosi, al contempo, della correlata soggezione e avvalendosi, in preminenza, delle alleanze e dei collegamenti di questa con esponenti di "*Cosa nostra*" operanti in altre parti del territorio siciliano per avviare fruttuosi rapporti di collaborazione con costoro e con gli imprenditori locali loro omologhi, finalizzati, alla consegna della buste contenenti richieste di partecipazione a gare di appalto prive di indicazioni in merito al ribasso – premessa indispensabile per controllare le gare e per creare l'apparenza della loro regolarità - ed alla conclusione di accordi aventi ad oggetto la ragionata spartizione degli appalti e dei sub appalti su base regionale mediante l'orientamento dell'aggiudicazione ovvero mediante la "cessione" dell'appalto celata attraverso il sistematico ricorso allo strumento, di per sé legale, della costituzione di società consortili.

Ogni rapporto simbiotico prevede la reciproca utilità dei partecipi. Nel caso in esame "*Cosa nostra*" consente agli imprenditori di mutuare dalla stessa la

forza di intimidazione del vincolo associativo, ricevendone, in cambio, la possibilità di ottenere non solo il “pizzo” (vantaggio che potrebbe conseguire, senza difficoltà, con i metodi tradizionali), ma anche di creare ed alimentare una rete di contiguità di varia ampiezza e consistenza, grazie alla quale consegue l’obiettivo di incrementare l’illecito arricchimento parassitario che ne rappresenta “lo scopo sociale” e la stessa ragion d’essere.

I soggetti coinvolti hanno la coscienza e la volontà di avvalersi della forza di intimidazione del vincolo associativo – derivante dallo stabile collegamento con la “famiglia” catanese di *Cosa Nostra* e con le “famiglie” operanti in altre province siciliane – per qualunque loro necessità correlata alla vita delle rispettive imprese: per ottenere la consegna delle offerte degli imprenditori che non sono partecipi dell’organizzazione; per disporre delle credenziali necessarie per operare in altre parti del territorio siciliano; per ridurre al silenzio quei soggetti che, inopinatamente, vogliono adire l’Autorità Giudiziaria per la tutela dei propri diritti soggettivi; per ritornare in possesso delle macchine da lavoro per avventura sottratte da piccoli malviventi, ovviamente, ignari che trattasi di imprese protette dalla mafia.

5. La provincia di Catania

Per quanto riguarda il territorio di Catania, è da dire che costituisce patrimonio di conoscenza ormai diffuso in quanti si occupano delle indagini, dei dibattimenti e, più in generale, del contrasto alle manifestazioni della criminalità organizzata ivi insistente, la nozione secondo cui la città è caratterizzata dalla contestuale presenza di una famiglia appartenente a “*Cosa Nostra*” e di diversi gruppi criminali autonomi, aventi analoghe caratteristiche mafiose. Sono altresì presenti nel territorio della provincia di Catania due altre *famiglie* storicamente appartenenti a *Cosa Nostra*: il clan *CONTI* a Ramacca e, strategicamente molto più significativo, il clan *LA ROCCA* a Caltagirone, sui quali vedi *infra*. Gruppi criminali organizzati sono poi presenti nel territorio della provincia con diffusione quasi capillare.

Nel tempo alleati o in contrasto con la famiglia *SANTAPAOLA*, pur non essendo riconosciuti da *Cosa Nostra*, questi sodalizi operano seguendo le stesse metodiche delle associazioni criminali di stampo mafioso e come tali in buona sostanza possono considerarsi: loro caratteristica è quella di esercitare un controllo capillare sulle attività illecite più remunerative, il traffico della droga, l’estorsione e l’usura su tutte le altre.

Tale situazione ha determinato storicamente due fondamentali risultati: in primo luogo che il territorio, contrariamente a quanto emerso in altre esperienze giudiziarie, non è controllato in maniera assoluta dalla frangia criminale riconducibile a “*Cosa Nostra*”; in secondo luogo e per conseguenza, che frequente è il

verificarsi di cruente faide, vere e proprie guerre di mafia le quali, con periodicità ciclicamente ineluttabile, attengono alle consorterie, variamente tra loro articolate ed aggregate, ovvero contrapposte, nella gestione del territorio e nella spartizione degli affari, leciti ed illeciti, su di esso insistenti.

Una premessa va posta, in termini di certezza: i soggetti di cui ci accingiamo a discorrere sono coloro ai quali vanno in larga parte imputate alcune delle manifestazioni (non le uniche, né le più insidiose, per la verità, ma certamente le più gravi ed eclatanti) del generale degrado che investe la dolente realtà delle nostre latitudini ed i cui effetti stentiamo ancora oggi a metabolizzare e superare.

6. Le caratteristiche dei maggiori gruppi criminali

Quanto agli elementi caratterizzanti i vari sodalizi, può rilevarsi come il gruppo criminale riconducibile a Cosa Nostra sia stato (almeno sinora) ontologicamente caratterizzato, all'interno, da una più ristretta e selezionata composizione, una più salda compartimentazione ed una gestione verticistica del potere; all'esterno, da una maggiore capacità penetrativa nei confronti di ambienti imprenditoriali, politici e sinanco istituzionali. A mero titolo d'esempio, va qui ricordato che il clan *SANTAPAOLA* si è reso responsabile di episodi delittuosi in pregiudizio di soggetti appartenenti alla società civile od alle istituzioni: si pensi all'omicidio del giornalista Giuseppe Fava o del funzionario di polizia Giovanni Lizzio. Al clan *LAUDANI*, alleato di *SANTAPAOLA*, è ascrivibile l'attentato alla caserma dei carabinieri di Gravina e l'assassinio dell'avvocato Serafino Famà.

Gli altri sodalizi si sono invece caratterizzati per la variegata composizione in nutrite "squadre", autonomamente organizzate ed operanti anche in altre regioni del territorio nazionale (Vanno qui, tra gli altri, solo incidentalmente ricordati il clan dei cd. *CURSOTI* milanesi, capeggiati da *MIANO* Luigi, inteso *Jimmy*, che è stato per anni al centro di complesse vicende criminali che hanno dato origine al cd. processo dell'*autoparco* di Milano e nelle quali erano coinvolti agguerriti gruppi mafiosi attivi in Calabria, a Milano ed a Firenze; le propaggini dei clan *CURSOTI*, *CAPPELLO* e *MAZZEI*, che intrattenevano, ciascuno per proprio conto, a Torino ed in altre parti del territorio della Repubblica saldi e radicati legami con trafficanti internazionali di armi e di sostanze stupefacenti.), per il rapido avvicendamento dei personaggi posti al suo vertice, nonché per il dinamico sistema delle alleanze, estremamente ondivaghe e fluttuanti quasi, che hanno portato i clan a schierarsi, scambievolmente, talora in contrapposizione, talora a fianco l'uno dell'altro.

Cominciamo quindi col dire che i gruppi criminali catanesi si formano e si radicano nel tessuto urbano della città, come pure si radicalizzano nei fenomeni degenerativi esteriori di reciproco contrasto e contrapposizione, anche violenta e sanguinosa, intorno all'inizio degli anni '70. In quel periodo i gruppi riconducibili

li a *Cosa Nostra* e le altre espressioni di criminalità organizzata catanese si compattano ed iniziano quella spartizione del territorio che permane tuttora. Si tratta di una fase di estrema delicatezza, non soltanto per le vicende criminali, ma per tutta la storia di questa città: è il momento in cui il numero dei delitti, avvenuti nel capoluogo e nella provincia, si impenna; in cui avvengono le prime guerre di mafia vere e proprie; in cui comincia quella spirale, che ha toccato il proprio massimo storico nella metà degli anni '90, nel corso dei quali nella provincia di Catania si contano un numero medio di cento-centoventi morti ammazzati per anno, in una spirale che sembrava allora inarrestata e inarrestabile, di degrado civile e di corrispondente *escalation* delinquenziale.

Gli anni che vanno dal '75 a quelli immediatamente successivi, sono proprio quelli che vedono il consolidarsi ed il prevalere, all'interno della famiglia mafiosa di *Cosa Nostra* di Catania, di SANTAPAOLA Benedetto. La sua ascesa determina la dissociazione della fazione dapprima legata a FERLITO Alfio e poi, dopo la sua morte - avvenuta nel noto agguato alla circonvallazione di Palermo del 16.6.1982 - guidata da PILLERA Salvatore, inteso *Turi cachiti*. Da tale nucleo si distaccano poi negli anni, per scissioni interne, quasi per partenogenesi (NB: sempre sanguinose, legate a contrasti per spartizioni di illeciti profitti ovvero per il conseguimento della *leadership* criminale), via via gli altri sodalizi, tra loro e con i *SANTAPAOIANI* variamente alleati ovvero in contrasto: ricordiamo il gruppo di PILLERA, poi guidato da CAPPELLO Salvatore; quello dei *CURSOTI* di GAROZZO Giuseppe, inteso *'u maritatu*, passato a MAZZEI Santo, inteso *'u carcagnuso*, poi *combinato* uomo d'onore nel 1992; dei *MALPASSOTI* di PULVIRENTI Giuseppe, (inteso *'u malpassotu*); dei *LAUDANI* (intesi *Mussi di ficurinia*); degli *SCIUTO* (intesi *Tigna*) di SCIUTO Biagio e poi di FERONE Giuseppe (inteso *cammisedda*); della *SAVASTA* di PUGLISI Antonino (inteso *'a savasta*).

Sullo sfondo di tali sanguinose contrapposizioni, appare costante il proponimento del clan *SANTAPAOLA* di proiettare i propri interessi in tutto il territorio della Sicilia orientale, promuovendo alleanze con altre organizzazioni criminali operative specialmente al di fuori del capoluogo (*PULVIRENTI*, *LAUDANI*, *NARDO*, ecc.), favorendo i dissidi tra le altre consorterie in conflitto (*CURSOTI*, *CAPPELLO*), al fine strategico di fiaccarne le potenzialità e di perseguire una politica di espansione nella gestione delle attività illecite ed un più generale disegno di egemonia criminale.

7. Sintesi delle principali vicende giudiziarie

Storicizzando e sintetizzando al massimo le vicende giudiziarie (fra gli altri, i vari processi *Pegaso*, *Orsa Maggiore*, *Ariete*, *Tetris*, *Fico d'India*, *Titanic*, *Orione*, *Garibaldi*, *Dioniso*) che hanno nel corso degli ultimi anni interessato i vari gruppi, ricordiamo sommariamente che, dopo il conflitto interno a *Cosa*

Nostra tra SANTAPAOLA Benedetto e FERLITO Alfio e la morte di questi nella strage della circonvallazione di Palermo del giugno 1982, i soggetti già vicini a FERLITO confluirono nel gruppo guidato da *PILLERA Salvatore*, costituito in seguito al distacco di questi da *COSA NOSTRA*, ormai saldamente guidata da Benedetto SANTAPAOLA. Nel conflitto con SANTAPAOLA, a fianco di *PILLERA* si schierarono altri gruppi criminali, quali gli *SCIUTO*, detti “*tigna*”, i *LAUDANI*, detti “*mussi di ficurinia*”, il gruppo di *PUGLISI Antonino*, detto “*a Savasta*”. A parte stavano i *CURSOTI*, in città, ed i *MALPASSOTI* di *PULVIRENTI Giuseppe*, nella zona nord della provincia.

Alla fine degli anni '80, è il clan dei *CURSOTI* ad essere dilaniato da una violenta faida, che vede contrapposti da un lato i *catanesi*, guidati da *GAROZZO Giuseppe* e da *MAZZEI Santo*, e dall'altro i *milanesi*, facenti capo a *MIANO Luigi*, inteso *Jimmy*. Nello scontro *MAZZEI* venne sostenuto, sia pure in modo occulto, dalla famiglia *SANTAPAOLA*, mentre i *CURSOTI* milanesi furono appoggiati dal clan *CAPPELLO*.

Qualche anno dopo, in seguito all'omicidio di *PANDETTA Salvatore*, detto “*u ballarino*”, avvenne una spaccatura nel clan *PILLERA*, che portò i gruppi *LAUDANI*, *SCIUTO*, *PUGLISI*, quello di *DI MAURO Claudio*, detto “*puntina*”, in conflitto con il clan *PILLERA-CAPPELLO*. L'omicidio di *LAUDANI Santo*, ad opera di esponenti del clan *CAPPELLO*, determinerà l'odio inestinguibile di questo clan per il gruppo *CAPPELLO*.

Nel frattempo il clan *SANTAPAOLA* si alleò con quello di *PULVIRENTI Giuseppe*, inteso “*u malpassotu*”, che garantendo potenza di fuoco e capacità operativa, oltre che capillare penetrazione nell'hinterland, divenne, sino al 1994 circa, il braccio armato di *Cosa Nostra*.

Negli anni '90, in seguito all'omicidio *LONGO Domenico* (10.10.1992), uomo di *SCIUTO*, voluto da *LAUDANI Gaetano*, e dalla successiva uccisione di questi, ordinata da *SCIUTO* ed eseguita da *FERONE Giuseppe*, si verificò un'ulteriore frattura all'interno dello stesso gruppo, con la contrapposizione dei clan *PUGLISI* e *LAUDANI* da una parte e del clan *SCIUTO* dall'altro, appoggiati più o meno segretamente i primi dal clan *SANTAPAOLA* ed il secondo dal clan *CAPPELLO*.

In questo periodo, per volontà dei mafiosi palermitani (L'affiliazione avviene alla presenza, tra gli altri, di *BAGARELLA Leoluca* e di *BRUSCA Giovanni*), *MAZZEI Santo* venne *combinato* quale uomo d'onore, transitando con il suo numeroso gruppo sotto l'egida protettiva di *Cosa Nostra*. Seguì quindi l'alleanza fra *SANTAPAOLA* e *LAUDANI*, che rilevarono la funzione del clan del *MALPASSOTO*. Dopo il pentimento di *PULVIRENTI* e la sostanziale dissoluzione di questo clan, gli appartenenti rimasti transiteranno parte con *MAZZEI*, parte con *LAUDANI*.

Nel 1995, successivamente agli omicidi del figlio e del padre, *FERONE*

Giuseppe decise apparentemente di collaborare con la giustizia, continuando invece a delinquere, commettendo tra l'altro l'omicidio di MINNITI Grazia, moglie di SANTAPAOLA Benedetto, e della figlia di PUGLISI Antonino. Catania è lacerata da una scia di sangue che appare senza fine: in risposta all'omicidio di LAUDANI Gaetano, il clan *LAUDANI* si propone di eliminare tutti i soggetti vicini a FERONE; inoltre (appoggiato dal clan *MAZZEI*, legato a *SANTAPAOLA*) rispolvera i rancori (mai sopiti) nei confronti del clan *CAPPELLO*, dando nuovamente la caccia ai componenti di quel clan: la mattanza si protrae sino al 1997, quando, con la decisione di collaborare di GIUFFRIDA Alfio, reggente di *LAUDANI*, e di altri appartenenti al sodalizio, può aver luogo la risposta giudiziaria, che porterà, con gli arresti e le condanne seguite al processo cd. *Fico d'india*, all'attenuazione delle forme di conflittualità più esasperata.

Subito dopo si verifica il conflitto interno a *Cosa Nostra*, che si ripercuote su tutti gli equilibri criminali catanesi: la fazione di *MAZZEI*, legata all'ala cd. *oltranzista* dei *Corleonesi* di Vito VITALE, si schiera contro il gruppo storico di *SANTAPAOLA*, legato a *PROVENZANO*; lo scontro che ne segue, costellato di tradimenti e gravissimi episodi delittuosi, si risolve (senza comporsi) in un nuovo equilibrio tra le fazioni, ormai di fatto separate, che fanno propria la cd. strategia dell'*inabissamento* o della *mimetizzazione*. Gli accadimenti da ultimo riassunti sono al centro del processo cd. *Orione*, riguardante, tra l'altro, gli omicidi Vinciguerra e Riela.

Incidentalmente, non è vano ricordare qui la spiegazione fornita nel corso di un processo, molti anni or sono ormai, da un vecchio capo del clan dei *CURSOTI*, SCARAVILLI Salvatore, sulle reali motivazioni di queste ricorrenti carneficine “*Una volta, quando ero bambino, credevo a quello che mi dicevano, che le guerre succedevano perché avevano ucciso a quello, perché avevano ucciso a quell'altro: ora ho capito che le guerre succedono sempre per motivi di soldi*”. Eccidi e stragi avvengono quindi sempre e comunque per ragioni di natura economica, cioè connesse alla gestione e al monopolio delle attività illecite, particolarmente, ma anche lecite, che ai gruppi fanno capo.

8. La situazione attuale

Queste, secondo i dati in possesso della DDA di Catania, le composizioni e le consistenze numeriche dei principali gruppi criminali della provincia:

Pur non mancando isolati sviluppi di focolai di conflittualità locale, prevalentemente interni ai clan e dovuti quindi a rendimenti di conti od a lotte di successione, il momento attuale non registra conclamati episodi di contrapposizione frontale tra i clan. Dalle indagini svolte emerge un tentativo di ricompattamento di *Cosa Nostra* e di generale pacificazione, teso alla eliminazione della conflittualità interna ed al ripristino delle gerarchie, massimizzando così il rendi-

COSCHE	AFFILIATI
SANTAPAOLA - Catania	350
LAUDANI - nord provincia Catania	300
MAZZEI – Catania	250
CAPPELLO – Catania	200
LA ROCCA - Caltagirone	150
PILLERA – Catania	100
CONTI – Ramacca	50

mento economico (derivante dal traffico della droga, dalle estorsioni, delle interferenze illecite negli appalti) di una struttura criminale compatta se non unitaria, e dunque maggiormente dominante.

L'attività giudiziaria ha messo in luce l'esistenza di una forte volontà dei vari gruppi criminali di compattarsi al di fuori da tendenze egemoniche dei singoli, con tendenza alla non belligeranza. Le cosche preferiscono evitare risposte istituzionali forti, che risultino di disturbo per la realizzazione dei programmi di penetrazione nel tessuto economico e finanziario. In tal senso, è stato accertato come la conflittualità fra clan rivali è stata sacrificata in nome della pacifica spartizione degli appalti. La criminalità organizzata, cioè, cercherebbe di interferire nell'aggiudicazione di pubblici appalti con metodi non platealmente intimidatori, ma sempre più spesso subdoli, ricorrendo a cordate d'impresе compiacenti, concordando ribassi irrisori ed acquisendo forniture di beni e/o servizi

L'attività d'indagine (cd. operazione Obelisco) ha consentito di scoprire il meccanismo di controllo delle offerte e della manipolazione della fase dell'aggiudicazione di gara pubbliche di appalto. Si tratta di un fenomeno molto esteso in Sicilia, che non riguarderebbe soltanto Catania. Il c.d. metodo Siino, diffuso negli anni '80 (secondo quanto rivelato dal collaboratore di giustizia), con il quale la spartizione degli appalti tra le cosche veniva stabilita a tavolino con la complicità dei politici, in questi anni sarebbe stato soppiantato da un sistema di controllo molto più sofisticato ed articolato. Gli imprenditori coinvolti, per garantirsi l'aggiudicazione di un appalto, al fine di manipolare la gara non ricorrerebbero più alla concussione, bensì ad una turnazione accordata tra imprese con una sola offerta al minimo ribasso.

La sostanziale collaborazione tra tutte le organizzazioni di tipo mafioso e, in particolar modo, tra i gruppi facenti riferimento a *Cosa Nostra*, non impedisce tuttavia uno strisciante confronto, nella *famiglia* di Catania, tra la componente facente capo a PROVENZANO Bernardo (riconducibile a SANTAPAOLA) ed una crescente area di dissenso, a prevalente matrice corleonese (riconducibile,

nell'area etnea, ai MAZZEI ed ai LA ROCCA di Caltagirone).

8.2. Il clan SANTAPAOLA

I più recenti assetti criminali del clan *SANTAPAOLA* registrerebbero una più rigida “compartimentazione” delle “squadre”, in genere con competenza di quartiere e di rione (in città) o di paese (in provincia).

Ciascuna squadra, autonoma sul piano operativo, contribuirebbe con il versamento di somme di denaro da destinare alla “famiglia”.

In questo scenario, membri della famiglia *SANTAPAOLA* sarebbero alla ricerca di nuove alleanze per rafforzarsi, non escludendo, in ultima analisi, l'incorporazione in altri gruppi criminali più forti. In tale ottica, con la numerosa famiglia *LAUDANI*, presente specialmente nei paesi della cintura settentrionale del capoluogo, già sarebbe intervenuta una saldatura operativa (mentre alcune frange della famiglia *LAUDANI* presenti nel capoluogo sarebbero confluite nella famiglia *MAZZEI*, stringendo un accordo di alleanza finalizzato al controllo di attività illecite altamente redditizie: fra queste, si segnala la cogestione del mercato ittico).

Attualmente, i componenti della decapitata famiglia *SANTAPAOLA*, persi autorevoli punti di aggregazione, sarebbero costituiti da elementi assoldati senza alcun criterio selettivo. Ruoli di comando sarebbero stati conferiti a soggetti non sempre all'altezza. La famiglia *SANTAPAOLA* e le altre consorterie delinquenziali etnee, infatti, attingerebbero facili arruolamenti pescando dai degradati quartieri periferici del capoluogo, focolai di malessere sociale e serbatoi di giovani criminali, circostanza che ha prodotto un significativo abbattimento qualitativo dei personaggi di spicco.

8.3. Il clan MAZZEI

I gruppi criminali riconducibili a *MAZZEI* al momento si stanno rendendo artefici di un attivo dinamismo che li sta impegnando a rimodulare gli assetti delle locali strutture criminali, accogliendo tra le loro file ampie frange di appartenenti ad altri sodalizi: così rafforzato dalle nuove affiliazioni, il clan *MAZZEI* costituisce in questo momento il gruppo di maggiore pericolosità criminale, avendo soltanto per il momento accantonato l'originario progetto di dare origine in Catania ad una nuova struttura mafiosa imponendo violentemente la sua volontà.

Emerge pertanto un rafforzamento dei *Carcagnusi*, sia “militare”, sia “economico”. La posizione di forza dei *MAZZEI* andrebbe in controtendenza rispetto a quanto viene segnalato in altre parti della Sicilia, ove la frangia legata a *PROVENZANO* sarebbe riuscita ad imporre capifamiglia di provata fedeltà; pertanto, Catania rappresenterebbe un'anomalia nel panorama generale, considerata la supremazia dei *MAZZEI* sul piano qualitativo delle risorse a disposizione. Il rapporto che intercorre tra i *MAZZEI* e le altre minori espressioni aggregative

criminali catanesi, ancorché non di appartenenza organica, appare avere connotazioni di sottomissione da parte delle seconde, che sarebbero in cerca di protezione, in chiave di rafforzamento della forza intimidatoria di cui sono portatrici, dirottando una parte dei loro proventi illeciti in favore di Cosa Nostra, in ossequio all'accettata annessione di fatto.

9. La grande divisione

Al termine di un lungo periodo, caratterizzato da vivaci e complesse dinamiche criminali, determinate da aspri contrasti, mutevoli alleanze ed equilibri provvisori, i gruppi criminali etnei si sarebbero oggi coagulati in ampie strutture eterogenee attorno alle uniche autentiche famiglie mafiose, formando una sorta di cartello di cosche, nell'ambito del quale la supremazia degli uomini d'onore risulta funzionale per l'infiltrazione nella locale economia legale. Pertanto, gli assetti criminali, attualmente, sarebbero garantiti da due schieramenti compositi, sintesi di un sostanziale equilibrio, di alleanze militari e di comuni interessi economici: da un lato, i gruppi MAZZEI, SCIUTO (intesi "Tigna"), DI MAURO ("Puntina"), nonché parte dei gruppi PULVIRENTI, CAPPELLO-PILLERA e dei CURSOTI; dall'altro, le famiglie SANTAPAOLA, LAUDANI, il clan SCIUTO (inteso "Coscia") di Acireale, nonché la parte rimanente dei gruppi PULVIRENTI, CAPPELLO - PILLERA e dei CURSOTI.

I gruppi criminali in cui si compongono le due formazioni godrebbero di una notevole autonomia ed opererebbero in promiscuità territoriale, perseguendo le stesse tipologie di reato (estorsioni, traffico di stupefacenti, rapine, soprattutto al Nord Italia, usura), i cui proventi assicurano il sostentamento per gli affiliati in libertà ed *in vinculis*, nonché l'assistenza legale; soprattutto in ambito estorsivo, preferiscono non intralciarsi né sovrapporsi, preferendo spartire tra gli interessati l'eventuale provento criminoso.

Il fenomeno mafioso continua così, pur nel mutamento delle forme di manifestazione, che hanno comportato l'abbandono di quegli aspetti che lo rendevano maggiormente visibile ed appariscente, ad essere una presenza radicata e pericolosa. Nel territorio di Catania sono avvenute trasformazioni organiche e mutamenti culturali radicali, a causa dello smarrimento della stessa identità dell'organizzazione, abituata a seguire ed a far rispettare regole a tutti gli associati. Infatti, le affiliazioni, i giuramenti, le forme di reclutamento e di presentazione, le vecchie tradizioni comportamentali sarebbero state accantonate o addirittura sconvolte per una forma di autotutela da futuri rapporti di collaborazione con la giustizia di propri associati che, al momento, rappresentano la principale preoccupazione dei clan.

Si ha inoltre la percezione che il vertice di "Cosa Nostra" stia abbandonando il controllo del territorio per dedicarsi, con il supporto di consulenti esterni

all'organizzazione, alla cura di cospicue attività illecite a prevalente carattere finanziario con proiezioni internazionali; le formazioni criminali locali, invece, subirebbero un'involuzione nella struttura e nella gestione di attività illegali, con un ritorno a forme delittuose primordiali;

Si registra così, rispetto al passato, una flessione degli episodi di danneggiamento (che in genere accompagnano le richieste estorsive), quale possibile indice di conferma che sta prevalendo la linea più cauta e prudente.

Peraltro, approfittando anche del momentaneo stato di debolezza del clan "*Santapaola*" sul piano militare, non si può escludere che questa situazione di tregua possa rapidamente degenerare nelle violentissime forme di acuta contrapposizione conflittuale, fra clan rivali o interna agli stessi gruppi, che la provincia etnea ha conosciuto nel recente passato.

In tale direzione, un fattore di destabilizzazione può essere rappresentato proprio dall'eccessiva frammentazione di gruppi criminali che, come detto, sono costretti a raggrupparsi in vaste federazioni di famiglie, dando luogo ad alleanze che difficilmente potranno funzionare in una realtà nella quale i travasi tra clan e l'instabilità dei rapporti sono la normalità, nonché dalla mancanza di capi autoritari in quanto i più carismatici sono tutti detenuti.

In questo momento, in particolare non si segnalano nuovi qualificanti rapporti di collaborazione con la giustizia, né si conoscono altre forme importanti di "*dissociazione*" interna. §III. Cenni sugli altri sodalizi criminali

10. Organizzazioni criminali di tipo mafioso riconducibili a "Cosa Nostra"

La famiglia LA ROCCA: sodalizio attivo nel calatino, ha nell'anziano LA ROCCA Francesco il suo rappresentante assoluto;

La famiglia CONTI: attiva nel Comune di Ramacca (CT), è componente storica di *Cosa Nostra*, retta da CONTI Calogero; Il clan *LAUDANI*: l'organizzazione opera nel nord della Provincia, ed in essa sono confluiti, dopo il pentimento di PULVIRENTI Giuseppe inteso "*Malpassotu*", anche molti appartenenti all'ex clan facente capo a quest'ultimo, pur colpito da una serie di importanti operazioni di polizia, che ne hanno decapitato i vertici succedutisi nel tempo, risulta perfettamente ramificato in tutta la provincia etnea, con interessi anche nella fascia jonica, fino a Giardini Naxos e Taormina.

11. Le altre organizzazioni di tipo mafioso non riconducibili a "Cosa Nostra".

v Clan *CAPPELLO*: ha diramazioni soprattutto nella città di Catania. I numerosi appartenenti starebbero confluendo nel clan "*Carcagnusi*", dopo aver vinto qualche resistenza interna. La decisione sarebbe stata motivata dalle voci ricorrenti di collaborazione con la giustizia di componenti del clan. I MAZZEI avrebbero garantito adeguata "*assistenza*", nonché il supporto militare alle frange non interessate da eventuali iniziative investigativo - giudiziarie;

v Clan dei *CURSOTI MILANESI*: fa capo a MIANO Luigi. Organizzazione criminale atipica e frastagliata, risulta in forte decadenza. Il tentativo di mantenere il controllo nel settore degli stupefacenti ed i legami con le frange del nord Italia sono perennemente minacciati da contrasti interni;

v Clan dei *Ceusi*: è riconducibile sostanzialmente alla famiglia PIACENTI, operante nel quartiere Picanello di Catania e, verosimilmente, alleato con il gruppo santapaoliano dello stesso quartiere;

v Clan *SCIUTO* intesi “*Tigna*”: di incerta collocazione, attese le sue passate vicinanze sia al gruppo “*Cappello*”, che a quello “*Laudani*”;

v Clan *Pillera*: è riconducibile a PILLERA Salvatore (uomo d’onore, detenuto) presente in piccoli gruppi in svariati quartieri di Catania;

v Clan *CINTURINO*: ha base nel comune di Calatabiano. Costituisce il braccio operativo del clan “*Cappello*” nei centri turistici di Taormina e di Giardini Naxos.

12 La provincia di Siracusa

Si conferma il modello criminale di tipo verticistico, colà esportato dalla malavita catanese, che ha di fatto reso i clan siracusani subalterni ai sodalizi mafiosi della città dell’elefante. Le infiltrazioni dei gruppi etnei erano già state riscontrate sia nella parte settentrionale della provincia, a diretto contatto con il territorio catanese (Lentini, Florida, Solarino ed Augusta), sia nell’estrema propaggine sud-orientale del territorio aretuseo (Noto, Avola e Pachino). In provincia risultano presenti i gruppi APARO - TRIGILA e NARDO, mentre a Siracusa i poli di aggregazione criminale sono costituiti dai gruppi ATTANASIO e di “Santa Panagia”. Nel capoluogo si sono registrati vari fatti di natura estorsiva, come evidenziato dagli episodi di danneggiamento, in prevalenza incendiari, che hanno colpito alcune attività economiche e persino dei professionisti.

IV. Realtà criminale e processi di mafia

13. La contrazione del fenomeno della collaborazione con la Giustizia

La presenza, capillare nel meridione d’Italia ma estesa anche in larga parte delle restanti aree del nostro paese, di una criminalità organizzata endemica, diffusa e feroce, volta all’accaparramento ed alla gestione delle attività lecite ed illecite sedenti nel territorio, talvolta caratterizzata dalla proliferazione dei conflitti interni e delle contrapposizioni frontali tra clan con centinaia di omicidi, aveva necessariamente comportato la gestione, nel corso degli anni trascorsi, da parte delle DDA, di centinaia di collaboratori di giustizia; con la conseguente celebrazione di numerosi processi di grandi dimensioni (cd. Maxi processi). Tale fenomeno appare ormai in fase di deciso ridimensionamento.

Con sempre maggiore inquietudine si assiste, pur permanendo tale elevato livello di incidenza di manifestazioni connesse alla presenza delle organizzazioni mafiose sul territorio, al diminuire delle scelte di collaborazione con la giustizia.

Costituisce ormai un dato di fatto, del quale occorre prendere atto, prima di tentarne ogni possibile lettura interpretativa, la constatazione che il fenomeno collaborativo, esploso negli anni '90 in proporzioni probabilmente esorbitanti, si è ormai ridimensionato sotto il profilo quantitativo e, quel che desta maggiore apprensione, sotto quello qualitativo. Ciò non può non suscitare la comune preoccupazione, in quanto le dichiarazioni di coloro che collaborano con la Giustizia e che - imputati nello stesso procedimento ovvero in procedimento connesso o di reato collegato - chiamano in reità o in correatità altri soggetti, costituiscono una componente fondamentale nella trama probatoria dei procedimenti di criminalità organizzata ed in particolar modo di quelli di criminalità organizzata di tipo mafioso.

Questo avviene per un duplice ordine di ragioni, entrambe collegate alle caratteristiche peculiari che tali processi e (prima ancora) le stesse consorterie di tipo mafioso presentano.

In primo luogo, è osservazione ormai di scuola che le associazioni per delinquere di tipo mafioso sono caratterizzate da una penetrante capacità intimidatrice e da una speculare succubanza ed omertà che permeano sia l'interno della consorteria che l'ambiente ed il territorio di influenza di essa, consentendo alla consociazione mafiosa di operare e prosperare. Tali caratteristiche, oltre a costituire l'essenza stessa del reato di cui all'art. 416 bis, si propagano ai molteplici reati che germinano dalla consorteria (le estorsioni sistematizzate, l'usura, gli omicidi, etc.), fino a spingere i loro effetti allo stesso processo penale dove, anzi, l'omertà trova la sede migliore di estrinsecazione, e nel momento di formazione e di raccolta della prova, costituendo essa l'antidoto che l'organizzazione crea per neutralizzare e rendere inoffensivi l'indagine ed il processo. Così, il processo non è un terreno neutro, ritenuto immutabile e non condizionabile: è uno degli ambiti nei quali si esplica la capacità di dominio dell'organizzazione criminale. Il conseguimento dell'impunità costituisce non solo un obiettivo funzionale dell'organizzazione, ma una sorta di necessità strutturale per la sopravvivenza nello scontro con le altre organizzazioni, per acquistare e mantenere prestigio, per conservare i proventi e la capacità d'influenza, per rendere più saldo il vincolo tra gli associati e per impedire le defezioni.

Soprattutto nel passato, intendendo essenzialmente il periodo precedente l'inizio delle c.d. collaborazioni con la Giustizia da parte di persone organicamente inserite nelle consorterie mafiose, era così evento raro che tali vicende non si chiudessero in istruttoria per essere rimasti ignoti gli autori del reato o, allorché si era ritenuto di poter procedere a carico di taluno, con sentenza assolutoria con formula dubitativa. Era evento raro che i procedimenti instaurati non riguardassero esclusivamente i reati fine o mezzo commessi dalle associazioni mafiose: quei

reati - omicidi, incendi o danneggiamenti e le estorsioni che tali ultimi fatti (non occultabili) lasciavano intuire, mancando altra plausibile causale - che, almeno come accadimento storico, erano innegabili ed insopprimibili. Parimenti raro era che si riuscisse ad instaurare processi per estorsioni su denuncia degli estorti; e vieppiù raramente si riusciva ad impostare processi per associazione per delinquere: anche dove netta era la sensazione che una molteplicità di fatti delittuosi fosse opera di consorterie mafiose - frequenti erano le ipotesi di danneggiamenti o incendi ai danni di più aziende della stessa zona, tali, quindi, da far supporre che fossero strumento di pressione per la realizzazione di estorsioni sistematizzate; di omicidi a catena, tali da far pensare palesemente o a faide interne ad una stessa consorteria o a lotte tra opposte consociazioni che si contendevano il controllo di determinati territori - l'intimidazione e la conseguente omertà interna ed esterna ai sodalizi non consentivano l'acquisizione di quel minimo di elementi che potesse far impostare una seria azione penale con prospettive di positiva definizione della stessa.

Ed anche oggi, si deve constatare che l'intimidazione, soprattutto esterna, ed i connessi assoggettamento ed omertà continuano a rivestire un rilievo certamente non indifferente. Le indicazioni di significato sul contesto mafioso, sulle strutture delle associazioni mafiose, sulle gerarchie, sui legami assai singolari ed ambigui con le realtà locali, in particolare con il mondo economico, imprenditoriale, amministrativo, politico, vengono da coloro che operavano all'interno delle stesse consorterie e che hanno dato un contributo determinante alle indagini solo in virtù della c.d. normativa premiale, ed in maniera particolare di quella parte di essa che ha cercato di assicurare a chi collabora con la Giustizia benefici processuali, sostanziali e penitenziari. Dall'esterno - salvo casi ancora sporadici rispetto alle vaste proporzioni del fenomeno mafioso - continuano il silenzio ed anzi, spesso, ambigue connivenze.

È evento non infrequente che gli estorti divengano 'compari' e cioè che, anziché rimanere vittime, finiscano con l'intrecciare torbide relazioni di reciproco appoggio e tali da arrecare vantaggi agli uni ed agli altri, di talché quello che dovrebbe essere il prezzo di una estorsione diviene la prestazione di una delle parti in una sorta di singolare sinallagma criminoso, nell'ambito del quale l'altra parte non solo assicura protezione da altre consorterie, ma diviene anche, all'occorrenza, canale per l'espansione verso nuovi settori del mercato, strumento per l'eliminazione (ancorché non necessariamente fisica) di imprenditori concorrenti, fonte di approvvigionamento di capitali freschi - sulla cui provenienza nessuno pone quesiti - e desiderosi di essere immessi in una attività formalmente lecita, mezzo per la riscossione di crediti certamente in forma assai più rapida e con sistemi assai più efficaci di quanto non assicurino l'azione legale. Ne deriva che per

la cosca mafiosa avere per 'compare' un imprenditore qualificato finisce col costituire un blasone da cui deriva prestigio (assai rilevante nella complessa dinamica della consorterìa mafiosa) e, al tempo stesso, una fonte di guadagno ed una possibilità di investimento di capitali di illecita provenienza; per l'imprenditore che avrebbe dovuto esser vittima di estorsione l'aver per 'compare' il boss mafioso e la sua consorterìa diviene motivo di 'rispetto' e fonte di vantaggi e lucri. Sotto altro profilo, va poi rilevato come colui che è stato soggetto passivo di reati della associazione mafiosa, senza essere in qualche misura ad essa collegato o, comunque, con essa in rapporti organici o anche di contrapposizione, pur se animato dalla massima buona volontà di dire il vero e pur se capace di resistere e superare i condizionamenti di cui si diceva, nella normalità dei casi potrà deporre solo sul reato da lui subito e sulle persone che con lui sono entrate in rapporti per consumarlo, ma nulla sarà in grado di dire su coloro che stanno alle spalle di quelle persone, sugli effettivi legami esistenti tra loro e, quindi, quasi nulla potrà dire (perché non li conosce) sui vincoli associativi, sulla consistenza della consorterìa, sui rapporti interni, sui componenti, sulle gerarchie, sulle disponibilità di armi, e così via. Al contrario, siffatto genere di informazioni - che ovviamente è il più rilevante per consentire un giudizio completo sulla configurabilità del reato di cui all'art. 416 bis c.p. e sulla consistenza della consorterìa - è proprio quello su cui meglio e con maggiore ampiezza potranno solitamente fornire indicazioni i soggetti di cui all'art. 210 c.p.p.

Quali le cause di questa *crisi delle vocazioni*? Volendo tentare di dare una risposta, vi è da dire che, probabilmente, l'attuale situazione ordinamentale determina un rapporto costi-benefici che disincentiva la collaborazione. Modifiche legislative comportanti necessariamente, ed anche per i collaboratori liberi al momento della scelta dissociativa, la detenzione in carcere; prassi applicative (spericolati giudizi di bilanciamento; applicazione sistematica dell'istituto della continuazione, che ha portato ormai di fatto alla implicita abrogazione della recidiva; diminuzioni dovute alla scelta del rito; patteggiamenti in appello talora disinvolti) che risolvono troppo spesso in sanzioni assai contenute (ad onta delle apocalittiche astratte previsioni edittali) complesse (e faticose) inchieste giudiziarie, non hanno certo giovato all'incremento del fenomeno, ed, in tale prospettiva, pernicioso ed oltremodo improvvida sarebbe l'abrogazione, di recente paventata, della pena dell'ergastolo.

Per altro verso, non può sottacersi l'inopportunità di molte delle numerose e frequenti revoche, ovvero capitalizzazioni, delle misure assistenziali dei programmi di protezione in atto, talora adottate in contrasto con il parere della DDA interessata ed in pendenza delle vicende giudiziarie nelle quali devono essere utilizzate le dichiarazioni dei collaboratori. Inutile rilevare come tali scelte,

dettate certo da comprensibili esigenze di bilancio, possano tuttavia negativamente riverberarsi sul permanere della determinazione alla collaborazione da parte dell'interessato.

14. Le accresciute difficoltà probatorie

Altra difficoltà è costituita dalla previsione del novellato art. 500 c.p.p., che ha agito quale molla disincentivante per le testimonianze. Il rischio delle ritrattazioni è aumentato in termini esponenziali: le pressioni, sistematiche nei confronti dei testimoni tutte le volte in cui la posta in gioco sia elevata, sono ora possibili anche nei confronti dei collaboratori, al fine di spronarli ad interrompere il rapporto con la giustizia. E torna acconcio al proposito rilevare che il legislatore, per solito tanto attento alla genuinità della formazione della prova nel dibattimento da escludere quelle tecniche che potrebbero influenzare la volontà del deponente, da richiedere la documentazione audiovisiva dell'interrogatorio e la verbalizzazione formale di tutte le dichiarazioni ricevute dalla polizia giudiziaria, da eliminare in radice (salve limitate eccezioni) l'utilizzabilità delle dichiarazioni anteriori al dibattimento, non si preoccupa di garantire eguale linearità di sviluppo in relazione alle metodiche influenze perturbatrici delle cosche sul materiale processuale esistente o potenziale! E, a conferma di tale preoccupazione, deve rilevarsi come si cominci a registrare da parte delle Corti di merito il ricorso, talvolta ardito, alla normativa di cui all'art. 500 comma 4 c.p.p., vista quale norma di salvaguardia di un sistema altrimenti impotente di fronte all'immotivato ed inspiegabile rifiuto di rispondere in dibattimento da parte dei testi o degli imputati di reato connesso.

15. Il patrocínio a spese dello Stato e la criminalità organizzata

Singolare appare poi che quasi tutti i soggetti di maggiore spessore e caratura criminale siano in atto assistiti e patrocinati a spese dello Stato. A tal proposito non può fare a meno di notarsi come la criminalità organizzata pianifichi la commissione di illeciti secondo una logica che postula il delitto come attività d'impresa, massimizzando i profitti e comprimendo, almeno tendenzialmente, le perdite. In tale ottica, la difesa legale rappresenta uno dei costi d'impresa, assunto dalla cosca in favore degli affiliati, tanto da essere pacificamente considerato dalla giurisprudenza uno degli elementi da cui desumere l'esistenza della *affectio societatis sceleris*. Questo il quadro nel quale irrompe la normativa relativa al patrocínio a spese dello Stato. Essa fa registrare un patologico ricorso a tale istituto da parte degli imputati appartenenti alla criminalità organizzata.

Si assiste, specialmente da parte dei soggetti imputati per reati di mafia, ad un abuso scandaloso dell'istituto in esame, il quale è stato applicato nei confronti di soggetti che, per quanto titolari di ricchezze, risultino avere, in considerazione del reddito denunciato, un reddito che rientri nei limiti previsti dalla legge. Si

contano sulle dita di una mano non già le revoche dall'ammissione al patrocinio, ma le stesse richieste di revoca da parte dell'Agenzia per le Entrate, la quale ha avuto assegnato dal legislatore un fondamentale compito d'iniziativa e d'impulso. Ciò è molto raramente avvenuto, anche per la mancata attivazione della procedura da parte dell'Ente finanziario, persino a conclusione dei processi nei quali quegli stessi imputati sono stati condannati per delitti che comportano un illecito arricchimento a spese della collettività: associati per mafia, sfruttatori della prostituzione, trafficanti di esseri umani o di stupefacenti, estortori di carriera od rapinatori praticanti, pur dediti in forma professionale ed esclusiva ad attività illecite, essendo formalmente nullatenenti, si trovano nella condizione richiesta dalla legge per l'ammissione al patrocinio.

In definitiva, non è chi non veda come le falle e le incongruenze della formulazione della legge rischiano di trasformare un istituto di civiltà, finalizzato a garantire una difesa efficace anche in favore dei cittadini realmente sprovvisti di mezzi finanziari, in un facile espediente a mezzo del quale malavitosi di professione, dopo avere ricavato ingenti ricchezze da attività delittuose svolte in danno della società, si prendono beffa di quella stessa collettività da loro danneggiata, spedendo le parcelle relative alle loro difese penali allo Stato perché provveda al saldo.

16. Le sempre maggiori difficoltà di applicazione del regime previsto dall'art. 41 bis Ord.pen.

Ancora va registrata una sempre maggiore difficoltà nel motivare, in conformità alla giurisprudenza dei tribunali di sorveglianza, i decreti di proroga del regime di cui all'art. 41 bis Ord.pen.

Al riguardo, va ricordata la condivisibile linea interpretativa tracciata dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza del 26 novembre 1997 n°376, ha avuto modo di precisare che tali provvedimenti debbano contenere una motivazione congrua, in ordine alla permanenza attuale dei pericoli per l'ordine e la sicurezza, ed autonoma, rispetto ai provvedimenti di prima applicazione; non potendosi ammettere che essi risultino privi di valide argomentazioni, ovvero imperniati da clausole di stile e motivazioni apparenti, dovendo la motivazione, "*giustificare in termini di attualità le misure disposte*".

Ciò premesso, non è vano rilevare tuttavia che, sempre secondo la stessa Consulta e la Suprema Corte di Cassazione, sussiste una specificità delle attività delittuose connesse alle consorterie mafiose. In particolare la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 306/1993, in tema di divieto di concessione dei benefici per gli appartenenti alla criminalità organizzata e i condannati per gravi delitti, ai sensi dell'art.4 bis L. 26.7.1975 n. 354 modificato dal D.L. n. 306/92 convertito in L. 356/1992, ha affermato il principio secondo il quale *dalla commissione di*

delitti di criminalità organizzata discende una presunzione di persistenza dei collegamenti con quella, salva la dimostrazione della loro rottura mediante condotta collaborativa o condotta comunque evidenziante la dissociazione. Da parte sua la Cassazione Sez. I, 30.1.1992, n. 80, ha osservato che l'adempimento probatorio in tema di permanenza del vincolo associativo può essere condotto con procedimento logico-indiziario, muovendo dal dato di fatto dell'estrema difficoltà della prova del recesso da una pregressa partecipazione associativa, senza il concorso di particolari condizioni, quali la dissociazione a rischio della vita, l'estromissione e simili; e che la mera detenzione non è sufficiente ad interrompere la permanenza del vincolo associativo risultando che, pur nella restrizione degli affiliati, l'organizzazione criminale riesce a perseguire il programma associativo, non soltanto mantenendo costanti contatti con l'esterno, e con gli altri affiliati in particolare, ma giungendo a realizzare specifici progetti delittuosi. Del resto, nel corpo della legge di riforma dell'istituto (art. 41 bis nuovo testo), nel disciplinare una durata dei provvedimenti non inferiore ad un anno e non superiore a due è stata disposta la loro prorogabilità nelle stesse forme per periodi successivi, ciascuno pari ad un anno, purché non risulti che la capacità del detenuto o dell'internato di mantenere contatti con associazioni criminali, terroristiche od eversive sia venuta meno.

Va pertanto ritenuto che la disposizione nel testo novellato contiene anche una disciplina dell'onere della prova circa la permanenza dei presupposti di prima applicazione del regime, in quanto, mentre il provvedimento che irroga il regime ex art. 41bis deve dar prova della pericolosità del detenuto e della sua capacità di mantenere collegamenti con l'associazione mafiosa, la proroga del regime speciale contiene una presunzione di pericolosità (*recte*: una presunzione di persistenza dei collegamenti con il gruppo criminale, - già valutati in sede di prima applicazione del decreto -) e dunque di stabilità del vincolo medesimo.

Sembra dunque preferibile la tesi secondo cui l'assenza di espliciti elementi circa i collegamenti attuali con formazioni esterne di criminalità organizzata, da parte dei boss più pericolosi, per lo più detenuti da lungo tempo, deve attribuirsi all'efficace funzionamento del circuito, e non valutarsi come presupposto per l'eventuale cessazione del regime, mentre il recesso dall'associazione o il venir meno della pericolosità del soggetto non possono considerarsi conseguenza del semplice decorso del tempo, dal momento che gli indici da cui essi possono desumersi con certezza si riducono ad evidenti e gravi ragioni la cui ricorrenza non può lasciar adito a dubbi: scioglimento, senza confluente, del gruppo criminale di appartenenza; fattiva e concreta dissociazione, collaborazione con la giustizia. Per i veri capi storici e carismatici dei sodalizi di tipo mafioso, pertanto, gli elementi di motivazione contenuti nei decreti di proroga del regime non

possono che trarsi da dati investigativi oggettivamente risalenti nel tempo.

17. L'infiltrazione delle organizzazioni mafiose nel settore degli appalti e servizi pubblici

Nonostante i ripetuti interventi legislativi di settore, i processi in corso di celebrazione nelle realtà permeate dalla presenza mafiosa continuano ad evidenziare l'esistenza di un vero e proprio sistema di acquisizione illecita degli appalti pubblici "sotto soglia" comunitaria, incentrato sulla distinzione tra gare "libere", vale a dire soggette alle ordinarie forme di pubblicità-notizia, e gare "non libere", in quanto del tutto sottratte all'ordinario regime di pubblicità, ovvero assoggettate ad un regime di pubblicità difficilmente conoscibile dai terzi e per ciò sostanzialmente riservate ad un ristretto numero di imprenditori, operante sotto l'egida dei vari gruppi malavitosi ed in accordo con funzionari in vario modo chiamati a gestire tali appalti.

I dati processuali hanno permesso di accertare che, nelle regioni caratterizzate dalla presenza della criminalità organizzata, dietro ogni gara di appalto "non libera", vi è sempre un imprenditore "interessato", il quale, ancor prima della celebrazione della gara, si adopera per raggiungere un accordo spartitorio con il funzionario responsabile del procedimento, così da ottenere l'"assegnazione" dell'appalto. Una volta raggiunto l'accordo, l'imprenditore cui l'appalto è stato "assegnato" è autorizzato a porre in essere le necessarie attività di turbativa della gara occorrenti per conseguire la formale aggiudicazione dell'appalto. Il grado di pregnanza di tali regole è risultato assai elevato. Gli imprenditori partecipi di tale sistema si impegnano al rispetto rigoroso delle regole non scritte nella materia, la più importante delle quali impone di verificare preventivamente se la gara cui si intende partecipare sia libera o meno. La regola fondamentale è nel senso che, qualora si tratti di gara "non libera", ossia preventivamente "assegnata", l'imprenditore, ancorché partecipe di tale sistema, deve astenersi dal partecipare alla gara, a meno che non sia specificamente invitato (dall'Ente committente) per il tramite e su segnalazione del soggetto cui l'appalto è stato assegnato. In tal caso si limiterà a presentare una offerta previamente concordata, avente il solo fine di far apparire esistente un simulacro di gara fra due- tre offerenti.

E' appena il caso di segnalare che l'imprenditore estraneo al sistema appena descritto non può partecipare ad una gara non libera, per ciò che si tratta di gara non sottoposta al necessario regime di pubblicità e della cui indizione normalmente viene informato soltanto l'imprenditore interessato. Non a caso tali gare sono state definite, rifacendosi al latino maccheronico utilizzato dagli interessati, come gare "*internos*" !

In altri procedimenti sono state acclamate forme di controllo delle gare d'appalto anche per importi elevati, fondate sulla consegna preventiva delle

offerte (il più delle volte ancora in bianco) effettuata da imprenditori compiacenti a beneficio del capo-cordata, ossia dell'imprenditore designato (a concorrere) per l'aggiudicazione dell'appalto.

Per quanto riguarda infine i grandi appalti di opere pubbliche, sono emersi elementi sull'esistenza di forme di accordo preventivo tra gli imprenditori partecipanti in modo da "orientare" talora l'esito della gara, o, più di frequente, da predeterminare il novero dei soggetti che saranno chiamati a realizzare in subappalto parti rilevanti dell'opera progettata. Se dunque il controllo criminale sull'aggiudicazione dell'appalto decresce con l'aumento dell'importo dei lavori e le grandi gare d'appalto sono sottratte al controllo diretto della mafia, questa torna ad interessarsene in un momento successivo, richiedendo al vincitore della gara il pagamento del "pizzo" - la c.d. "messa a posto" - ossia una somma di denaro commisurata all'importo dell'appalto, ed altresì l'effettuazione talune forniture (cemento, ferro, lavori di sbancamento, ecc.) e l'assunzione di personale, e, non di rado, l'assunzione effettiva di personale per l'espletamento del servizio di vigilanza (la cd. 'guardiania') dei cantieri.

18. Le questioni in tema di misure di prevenzione patrimoniale

Da un punto di vista generale, va premesso che la disciplina si presenta connotata da una disorganicità di settore, dovuta alla stratificazione nel tempo delle norme, che deve essere superata attraverso la compilazione di un testo unico ricognitivo, in modo da munire gli operatori di un più agile e maneggevole strumento di lavoro.

Meritevole di intervento appare poi l'attuale nesso di pregiudizialità tra misure personali e misure patrimoniali, che impone, allo stato della normativa, il preventivo esercizio dell'azione di prevenzione personale rispetto a quella di prevenzione patrimoniale e di fatto può paralizzare (per morte del soggetto pericoloso, dismissione del ruolo professionale, ecc.) il sequestro e la confisca, posto che la pericolosità del fenomeno mafioso sempre meno dipende dalle inclinazioni di personalità del singolo, per assumere una dimensione oggettiva, riflesso della struttura organizzativa degli assetti di potere mafioso e delle loro ingenti risorse economiche. La misura preventiva patrimoniale deve essere così finalizzata, più che a colpire il soggetto che ha illecitamente accumulato beni nel proprio patrimonio, a sottrarre beni dal circuito mafioso, in quanto tali funzionali all'attività della consorteria.

Ciò notato, e limitando l'oggetto di queste brevi osservazioni alle questioni in tema di confisca c.d. allargata, di cui all'art. 12 sexties, d.l. 306/1992, che si fonda sul terreno della sproporzione tra i beni e la capacità reddituale o produttiva del soggetto interessato alla misura, ed a quelle in tema di confisca c.d. di prevenzione, di cui all'art. 2 ter l. 575/1965, che può contare alternativamente sul

requisito della sproporzione, ovvero su quello della sufficienza indiziaria in ordine all'origine illegale dei beni perché frutto di attività illecite o perché ne costituiscono reimpiego (si omette, per brevità, di far riferimento alle c.d. confische classiche, di cui ad esempio, agli artt. 240 c.p. o 416 bis, comma 7, c.p.), è da rilevare che queste tecniche scontano le scabrosità di accertamento connesse al fatto che le indagini di prevenzione costituiscono sovente il doppione mal riuscito e sfocato di quelle penali, a cui fanno seguito a distanza di tempo e quindi senza possibilità di acquisizioni probatorie in tempo reale. Invero, in materia di prevenzione non sono consentite le intercettazioni e non sono consigliabili le verifiche bancarie, se non dopo l'esecuzione di eventuali misure cautelari o reali, stante l'elevato rischio di desegretazione delle indagini penali in corso, derivante dal numero elevato, e potenzialmente indeterminato, di soggetti che occorre compulsare per localizzare i conti.

Altro profilo di malagevolezza risiede nella difficoltà di accertare le intestazioni fittizie dei beni e le compartecipazioni occulte in imprese (soprattutto in forma di società di capitali) apparentemente lecite. In tali casi, diventa estremamente arduo riconnettere i beni ai soggetti criminali, trovandosi l'indagine di fronte ad amministratori apparentemente competenti, incensurati, con autonome disponibilità economiche, che talora ricoprono ruoli sociali di prestigio.

In una prospettiva di riforma, sembra opportuno riconoscere al procuratore distrettuale (che dispone di un più approfondito quadro di riferimento) autonomo potere di iniziativa in materia di prevenzione, integrando la previsione che consente di presentare la proposta soltanto al procuratore del luogo in cui risiede il soggetto pericoloso; attualizzare le indagini in materia di prevenzione, prevedendo comunque più incisivi strumenti di indagine, propri delle indagini penali, quali, per esempio, la possibilità di effettuare nell'ambito delle indagini di prevenzione intercettazioni telefoniche ed ambientali, ampliando la previsione (sinora di rarissima applicazione pratica) di cui all'art. 16 della l. 13 settembre 1982, n. 646; istituire finalmente l'anagrafe centralizzata delle evidenze bancarie, vale a dire ad una banca dati informatica in grado di contenere gli elementi identificativi di ogni soggetto titolare di conto corrente o deposito presso l'intero mondo creditizio o finanziario, accessibile agli operatori di polizia giudiziaria¹; ancora, appare auspicabile una modifica legislativa delle previsioni di cui all'art.

¹ Non è vano rilevare sul punto che tale istituto, pur previsto dall'art. 20 della l. 413 del 1991, non risulta ancora attivato. Di recente, l'art. 37 commi 4 e 5, del d.l. 223 del 2006 - c.d. decreto Bersani - ha previsto una modifica dell'art. 7 del DPR 605/1973, stabilendo per tutti gli organi creditizi e gli intermediari finanziari l'obbligo di comunicazione all'anagrafe tributari dei dati identificativi dei soggetti con cui intrattengono rapporti; la decorrenza operativa dell'adempimento è subordinata all'emanazione di un apposito provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. La speranza è che non trascorrono vanamente, come per l'attuazione della previsione della l. 413/1991, ulteriori quindici anni.

648 bis e 648 ter c.p., che, ai fini di una loro maggiore agilità di applicazione, elimini l'attuale clausola di riserva, secondo cui può essere imputato di tali delitti soltanto colui che non abbia commesso a titolo di concorso il delitto presupposto generatore dell'illecito guadagno poi riciclato o reimpiegato.

19. I rimedi ipotizzabili

Alla luce di quanto sin qui sommariamente esposto, appare pertanto opportuna una rimodulazione degli istituti in parola e, possibilmente (riducendo in epitome le possibili proposte):

- con riferimento al tema delle collaborazioni con la Giustizia, vanno corrette le disposizioni che impongono la detenzione anche per gli imputati liberi al momento della scelta cooperativa e le prassi - sopra ricordate - che rendono di fatto indifferenziata la sorte processuale del collaboratore da quella del detenuto *cd. irriducibile*;

- con riferimento al rischio delle ritrattazioni dibattimentali, vanno introdotte meditate deroghe alla disciplina generale di cui all'art. 500 comma 4 c.p.p. nelle ipotesi di reati commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 bis c.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose;

- con riferimento all'istituto del patrocinio a spese dello Stato, vanno esclusi dal beneficio i soggetti che non hanno mai svolto attività lavorativa lecita; affidate le difese a professionisti (non prescelti dall'imputato) legati da rapporto continuativo con l'ente pubblico; attribuito al p.m. il potere di richiedere la revoca dell'ammissione al patrocinio e previsto esplicitamente il potere, attualmente escluso dalla prevalente giurisprudenza, del giudice di revocare in autotutela l'ammissione ove, in seguito al processo emergano elementi tali da far ritenere che il condannato goda di redditi anche di illecita provenienza, incompatibili con beneficio;

- con riferimento al settore degli appalti e dei servizi pubblici, va introdotta una normativa che imponga di pubblicizzare, in ogni caso, la gara e che impedisca la concertata predeterminazione, in seguito all'accordo di un numero sufficiente di partecipanti, della soglia di aggiudicazione dell'appalto;

- con riferimento al tema delle misure di prevenzione patrimoniale appare opportuno rendere l'azione di prevenzione patrimoniale indipendente dall'esercizio dell'azione personale; conferire il potere di iniziativa al procuratore distrettuale; introdurre e rendere operativa l'anagrafe centralizzata delle evidenze bancarie; stabilire la possibilità di effettuare intercettazioni anche in materia di indagini di prevenzione.

CONTRASTO ALLA MAFIA NELL'ESPERIENZA NISSENA

di Carmelo Zuccaro

La struttura giudiziaria nissena

Nel giugno del 1996, allorché fui immesso nelle funzioni di presidente di sezione presso il Tribunale di Caltanissetta, tornai in un ufficio giudiziario in cui avevo svolto le funzioni di giudice nei primi tre anni di carriera e dal quale mancavo da circa dieci anni. I cambiamenti verificatisi erano immediatamente rilevabili e riguardavano molteplici aspetti. In primo luogo le dimensioni e, quindi, le caratteristiche dell'Ufficio, che nel 1986 era certamente un Tribunale di dimensioni medio – piccole, con una sezione civile presieduta dal capo dell'ufficio e due presidenti di sezione che dirigevano l'uno la sezione penale e l'altro la corte di assise; nel 1996, invece, quello stesso ufficio si articolava in una sezione civile presieduta sempre dal capo dell'ufficio ed in altre cinque sezioni dirette da altrettanti presidenti titolari, di cui due sezioni penali e ben tre di corte di assise, tutte gravate da carichi di lavoro piuttosto consistenti e persino da procedimenti penali per i quali doveva ancora applicarsi, secondo le norme transitorie, il codice di rito abrogato già da sette anni.

In realtà l'aumento del carico di lavoro nel settore penale che si era registrato nel circondario era ancor più consistente di quanto non apparisse dalle cifre sopra ricordate ove solo si consideri che nel predetto arco temporale di dieci anni si era anche verificato un ulteriore evento assai significativo e da tempo auspicato, vale a dire l'istituzione del Tribunale di Gela, che assorbiva così gli affari civili e penali della città più popolosa della provincia di Caltanissetta, caratterizzata inoltre dal tasso di criminalità di gran lunga più consistente, in particolare nell'ambito della criminalità organizzata, che un tempo costituiva la fonte più rilevante del lavoro giudiziario del Tribunale di Caltanissetta e che adesso invece alimentava solo il lavoro della corte di assise.

Un fenomeno di crescita proporzionalmente ancor più consistente di quello del Tribunale aveva riguardato anche l'Ufficio della Procura della Repubblica, che nel 1986 prevedeva in organico solo un procuratore e tre sostituti e che dieci anni dopo ritrovavo con un organico composto anche da due procuratori aggiunti e da un numero di sostituti più che quintuplicato.

Questi incrementi dell'organico, indubbiamente giustificati dal carico di lavoro, non erano però stati realizzati in modo graduale e parallelo all'aumento delle esigenze ma – come spesso accade nel nostro Paese – erano stati attuati in gran fretta in una situazione di crisi emergenziale. Il fattore scatenante della crisi

era costituito dalle stragi che nel maggio e nel luglio del 1992 da Capaci e dalla via D'Amelio avevano sconvolto la coscienza non solo nazionale per la loro efferatezza sotto il profilo del numero di persone coinvolte; per l'eccellenza dei bersagli presi di mira dal duplice attentato, e cioè i due magistrati che rappresentavano le punte di diamante del contrasto giudiziario alla criminalità mafiosa; per la dimostrazione di efficienza che Cosa Nostra aveva fornito nell'eliminare prima il magistrato più protetto d'Italia, Giovanni Falcone ed a distanza di breve tempo il magistrato che dopo il primo attentato appariva come la vittima predestinata, Paolo Borsellino, la cui sicurezza avrebbe dovuto a quel punto essere salvaguardata con ben altre misure di protezione. L'operare dell'art. 11 del codice di rito aveva comportato lo spostamento della competenza dagli uffici giudiziari di Palermo, nel cui territorio le due stragi erano state attuate, a quelli di Caltanissetta, che però erano già gravati da una mole di lavoro costantemente in aumento per la quale sino ad allora nessuna adeguata misura era stata attuata, come del resto nella gran parte degli altri uffici giudiziari italiani, che a causa di una cronica carenza di organico si confrontano quotidianamente con l'immane compito di contenere l'aumento delle pendenze e la durata dei processi. E, tuttavia, nel caso di specie in un soprassalto di orgoglio – o meglio di consapevolezza dei propri doveri istituzionali - da parte degli organi competenti a fornire i mezzi per far funzionare l'apparato giudiziario ci si era resi conto che occorreva dimostrare alla comunità nazionale ed internazionale che gli organi statali potevano essere più efficienti anche della più potente consorteria mafiosa e che non si poteva cedere al ricatto sotteso alla strategia stragistica, sicché occorreva tra l'altro dotare gli uffici giudiziari nisseni di ciò che era necessario per agire efficientemente.

Per quanto concerne in particolare il Tribunale di Caltanissetta, del quale il ruolo da me ricoperto mi consente di dare indicazioni più dirette, appariva evidente che questo fenomeno di crescita improvviso portava con sé varie deficienze e contraddizioni, come accade solitamente negli organismi sviluppatisi troppo in fretta. In primo luogo, infatti, il gran numero di processi pendenti richiedeva un congruo numero di aule giudiziarie, che spesso dovevano essere attrezzate per la celebrazione di processi di criminalità organizzata e, quindi, con apparecchiature per i collegamenti in videoconferenza, ma l'edilizia giudiziaria non poteva ovviamente avere gli stessi tempi di sviluppo degli organici giudiziari, sicché tutti i presidenti di sezione eravamo impegnati in una difficile attività di programmazione a medio termine per dividerci le insufficienti aule disponibili in modo da sfruttare nel modo più efficiente possibile non solo le singole giornate ma a volte persino i ritagli di qualche ora. Tale attività di coordinamento peraltro era ancor più complicata dal fatto che occorreva tener conto anche dell'esigenza

di condividere gli stessi imputati con i vari altri uffici giudiziari non solo della Sicilia ma anche di varie parti del territorio nazionale, in particolare di Roma e Firenze, ove pure il fenomeno stragista aveva avuto la sua continuazione nel corso del 1993 e dove erano stati avviati processi nei confronti degli stessi esponenti di vertice di Cosa Nostra. Ricordo ancora come momenti di grande tensione oltre che di crescita professionale sotto il profilo organizzativo quelli in cui con cadenza periodiche di un paio di mesi ci si incontrava presso il Palazzo di Giustizia di Palermo tra una ventina di presidenti di sezione titolari di processi con gli stessi imputati, tutti in stato di detenzione, nell'affannoso tentativo di trovare uno spazio per tutti in modo da non pregiudicare eccessivamente le esigenze di ragionevole durata dei processi e di rispetto dei termini di durata della custodia cautelare. Era poi di tutta evidenza che, alla fine di ognuna di quelle riunioni in cui all'esito di un paziente gioco di incastro si riusciva ad ottenere da parte di ciascuno di noi un certo numero di giorni o a volte anche di ore di disponibilità degli imputati, l'impegno più grande era quello di organizzare tutto affinché ogni udienza venisse utilizzata nel miglior modo possibile per far progredire il più celermente i processi senza tuttavia trascurare le complesse problematiche di ordine processuale e sostanziale che essi ponevano.

Un'altra delle incongruenze che quello sviluppo affrettato presentava era rappresentata dal fatto che ogni sezione era costituita dal numero di giudici strettamente sufficiente alla formazione di un solo collegio, sicché i supplenti erano scelti tra i componenti delle altre sezioni che ovviamente non erano di fatto utilizzabili, atteso che spesso si sovrapponevano i giorni di udienza delle varie sezioni e che d'altra parte gli impegni nella sezione di cui ogni magistrato era titolare erano più che assorbenti delle sue complessive energie lavorative. Sotto questo profilo, dato il numero comunque insufficiente di magistrati che nonostante l'aumento erano in servizio presso il Tribunale di Caltanissetta, le alternative praticabili in sede di determinazione della pianta organica sarebbero state quelle di prevedere un numero più esiguo di sezioni con un maggior numero di componenti, in modo da formare più collegi e/o disporre di supplenti effettivi e non solo virtuali ovvero di prevedere un maggior numero di sezioni con organici sostanzialmente insufficienti. Questa seconda soluzione, che è stata quella prescelta, pur con tutte le implicazioni negative sopra evidenziate mi appare comunque preferibile in considerazione del fatto che essa offriva al Tribunale di Caltanissetta la disponibilità di un maggior numero di presidenti di sezione. Tale maggiore disponibilità, infatti, era particolarmente necessaria in una sede storicamente caratterizzata dalla presenza di un numero elevato di magistrati di tribunale di prima nomina e, quindi, di limitata esperienza. Questo fenomeno negli anni della mia prima esperienza a Caltanissetta era comunque già consistente, atteso

che i componenti della sezione penale e della corte di assise a differenza dei giudici della sezione civile erano in larga maggioranza magistrati di prima nomina, provenienti da province diverse da quella nissena – tra essi in maggior parte le sedi di provenienza erano quelle di Palermo e Catania in misura pressoché uguale - ed ovviamente si trattava di magistrati che non appena legittimati ed in grado di tornare alle loro città di origine, salvo rare quanto prestigiose eccezioni, ottenevano il trasferimento. Con il consistente aumento degli organici di cui si è detto, la percentuale di magistrati provenienti da altre città doveva inevitabilmente accrescersi, anche se variava sensibilmente la provenienza di molti di quei magistrati. Per la prima volta, infatti, il numero di quelli originari delle regioni settentrionali e centrali raggiungeva in Tribunale una certa consistenza ed in Procura tale fenomeno era ancor più accentuato, ma salvo pochi casi in cui qualche magistrato aveva chiesto il trasferimento a Caltanissetta, soprattutto in Procura, per svolgere un'attività in quegli anni indubbiamente di non comune spessore, la stragrande maggioranza dei magistrati in servizio aveva un'esperienza professionale assai limitata, sicché si rendeva particolarmente opportuno disporre di un congruo numero di magistrati di appello che potessero organizzare il complessivo lavoro delle sezioni e presiedere i processi particolarmente delicati che dovevano essere trattati e l'unico modo per ottenerli era l'istituzione in uffici di primo grado di posti semidirettivi.

Il problema dell'elevato *turn over* di magistrati provenienti da sedi lontane e certamente non motivati a progettare periodi di lunga permanenza dalla qualità della vita che l'ambiente extragiudiziario locale può offrire, si presentava già allora come un'ulteriore causa di disfunzioni sia per la limitata esperienza che tali magistrati potevano fornire e che solo in parte era compensata dallo straordinario impegno e dalla buona preparazione giuridica di cui molti di loro erano in possesso, sia ancora per la necessità di dovere periodicamente rinnovare le attività istruttorie di vari processi anche di non particolare durata a causa della mutata composizione dei collegi sia infine per l'impossibilità di coprire le carenze di organico con le ordinarie procedure di trasferimento, rendendosi necessaria l'attesa, spesso piuttosto lunga, dell'immissione nei ruoli della magistratura dei nuovi uditori giudiziari. Sotto questo profilo deve rilevarsi che la previsione di una normativa che riconosceva dei benefici di una qualche consistenza ai magistrati che prestano servizio per periodi non brevi in sedi disagiate, tra le quali rientra a pieno titolo quella di Caltanissetta, come del resto buona parte degli uffici del meridione, aveva per qualche anno attenuato la gravità delle disfunzioni sopra ricordate.

Il numero comunque insufficiente di magistrati del tribunale aveva inoltre comportato all'epoca il sacrificio della sezione del G.i.p. – G.u.p., composta da

magistrati in una proporzione certamente non ottimale rispetto al numero dei magistrati della Procura.

Un altro fattore di disfunzioni era rappresentato dalla non adeguata presenza di personale di cancelleria, il cui organico non era stato incrementato in misura proporzionale all'aumento dei magistrati e del carico di lavoro, sicché le necessità dell'emergenza imponevano di privilegiare comunque l'assistenza ai magistrati in udienza e le cadenze imposte dalla celebrazione del dibattimento e dalla notificazione dei provvedimenti giurisdizionali con conseguente sacrificio dei molteplici servizi che sono comunque essenziali per il buon funzionamento complessivo dell'ufficio giudiziario.

L'attività giudiziaria: le caratteristiche della criminalità organizzata nel distretto

Come si è detto sopra, i processi celebratisi a Caltanissetta a partire dal 1992 ex art. 11 del codice di rito rappresentavano il momento più qualificante dell'attività giudiziaria nel settore penale ma indubbiamente costituivano solo una parte del gravoso lavoro che incombeva sulle cinque sezioni che trattavano processi di criminalità organizzata. Per dare un'idea più concreta di un'affermazione che altrimenti rimarrebbe troppo astratta mi basta ricordare che la sezione di corte di assise da me presieduta ha definito nell'arco di tre anni, oltre il processo per la strage di Capaci ed il terzo troncone del processo per la strage di via D'Amelio anche altri dieci processi di omicidio posti in essere per reati di criminalità organizzata, uno dei quali per una trentina di omicidi, spesso plurimi, e/o tentati omicidi posti in essere nel territorio gelese nel corso della guerra tra Cosa Nostra e la Stidda ed altro per strage posto in essere nello stesso contesto mafioso, oltre ad altri otto processi per omicidio, di cui cinque con il vecchio rito.

Tralasciando di considerare i processi trattati ex art. 11 deve rilevarsi che la ragione principale di un così elevato numero di reati di criminalità mafiosa può essere agevolmente individuata nelle caratteristiche della medesima criminalità nel territorio del distretto nisseno. Infatti, a differenza delle province della Sicilia occidentale quali Palermo e Trapani in cui Cosa Nostra detiene il monopolio del potere mafioso, la provincia nissena ed in particolare il territorio gelese vede la presenza di una costellazione di "famiglie" mafiose che per comodità espositiva viene comunemente accomunata nella denominazione di "stidda", che più propriamente designa, invece, quei sodalizi mafiosi costituiti in prevalenza o comunque egemonizzati da ex affiliati a Cosa Nostra fuoriusciti dall'organizzazione a seguito di quella guerra di mafia che in modo strisciante già sul finire degli anni Settanta ed in modo eclatante nei primi anni Ottanta aveva visto prevalere all'interno di Cosa Nostra i seguaci dei corleonesi di Totò Riina e Bernardo Provenzano, ex luogotenenti di Luciano Leggio, sulle "famiglie" mafiose paler-

mitane che avevano i loro esponenti di spicco in Stefano Bontade e Totò Inzerillo. In realtà i gruppi mafiosi di Gela che non intendevano riconoscere l'egemonia della "famiglia" gelese di Cosa Nostra erano composti in prevalenza da elementi di origine prevalentemente pastorale (dove anche la denominazione di clan dei pastori) o comunque rurale che si aggregavano intorno ad alcuni elementi di spicco ai quali erano legati da un rapporto di obbedienza di carattere personale, sicché anche quando questi gruppi si riunirono per meglio contrapporsi a Cosa Nostra il vincolo di solidarietà e di obbedienza dei singoli associati non era tanto nei confronti degli organi di vertice del sodalizio quanto del singolo personaggio che li aveva introdotti nell'ambiente criminale. E, tuttavia, quando sul finire degli anni Ottanta ed all'inizio degli anni Novanta il contrasto con la "famiglia" locale di Cosa Nostra assunse le proporzioni di un vero e proprio conflitto bellico con numerose vittime anche nel corso della medesima giornata, entrambi i gruppi, per condurre in modo più efficace la propria opera di sterminio, dovevano avvicinarsi agli avversari senza destare sospetti e, quindi, dovettero far ricorso ad elementi provenienti da altri paesi, ai quali gli elementi locali si limitavano a fare da staffetta portandoli sui luoghi in cui erano stati localizzati i nemici. Da qui la necessità per gli avversari di Cosa Nostra, che avevano solo una dimensione locale, di stringere alleanze con gli "stiddari" di altre province, tra cui quelle di Catania e di Agrigento, in cui era particolarmente cospicuo il fenomeno dei fuoriusciti di Cosa Nostra ancora in armi contro i loro ex consociati, donde per estensione la denominazione di "stiddari" anche ai gelesi. Le ragioni di contesa tra queste due consorterie mafiose era costituito dal controllo del territorio, finalizzato all'appropriazione di ogni risorsa economica del territorio gelese di un qualche rilievo: dalle estorsioni che colpivano a tappeto ogni attività imprenditoriale, i cui titolari dovevano spesso fare i conti con le pretese di entrambi i gruppi; al controllo dei pubblici appalti per i quali ciascuno dei sodalizi poteva contare sull'appoggio degli amministratori pubblici di propria fiducia; al traffico della droga che anche in quelle zone stava diventando una delle principali fonti di illecito arricchimento. La guerra che si protrasse per vari anni, producendo un numero impressionante di vittime oltre che il profondo degrado del tessuto economico e sociale e che conobbe anche alcuni episodi stragistici, conobbe una tregua che fu il preludio della "pax mafiosa" solo quando intorno alla metà degli anni Novanta l'intensificarsi della repressione giudiziaria dovuta ad una diversa sensibilità sociale e politica per il fenomeno mafioso dopo le stragi del 1992 ed il moltiplicarsi del fenomeno dei "collaboratori di giustizia" interni ai sodalizi mafiosi - fenomeno incoraggiato a sua volta dal mutato clima di cui si è detto prima ancora che dalla legislazione premiale - portò all'arresto di quasi tutti i maggiori esponenti delle due organizzazioni criminali oltre che di numerosi

affiliati. I processi nati dalle iniziative giudiziarie di quel periodo hanno impegnato per vari anni gli uffici nisseni di primo e secondo grado – questi ultimi incontrarono difficoltà maggiori di reperimento di un numero di magistrati idoneo a coprire i numerosi vuoti di un organico ampliato per molto tempo solo virtualmente, non potendo ovviamente far ricorso all’assegnazione di uditori giudiziari, sicché dovettero fare largo uso delle applicazioni di giudici degli uffici di primo grado – nonché per un numero di anni ancora maggiore gli uffici giudiziari gesesi che non godettero se non marginalmente di un aumento degli organici.

Negli altri territori del distretto nisseno, che ricomprende anche la provincia ennese, il fenomeno mafioso è presente con insediamenti storicamente risalenti in gran parte dei centri urbani ma l’egemonia pressoché incontrastata delle varie “famiglie” di Cosa Nostra faceva sì che l’accaparramento delle risorse economiche pubbliche e private, pur intenso e generalizzato, veniva attuato senza dar luogo a fenomeni eclatanti tali da suscitare forti reazioni di contrasto, sicché – a parte alcuni episodi criminali di maggiore rilievo legati ai pochi scontri di potere verificatisi in quelle zone - l’attività giudiziaria incominciò ad occuparsi del fenomeno mafioso locale solo dopo che le rivelazioni dei “collaboratori di giustizia” permisero di disporre di una chiave di lettura idonea a ricostruire le vicende di quell’organizzazione mafiosa nel corso degli anni e nel passaggio dall’alleanza con le “famiglie” palermitane cittadine a quella con i corleonesi, consentendo così processi che avevano ad oggetto episodi criminosi verificatisi nell’arco dei precedenti venti anni, come l’omicidio di DI CRISTINA Giuseppe, rappresentante provinciale di Cosa Nostra per la provincia nissena legato alla fazione perdente di BONTADE – INZERILLO e l’omicidio del dottor Giacomo CIACCIO MONTALTO, magistrato in servizio presso la Procura di Trapani.

RAGUSA ISOLA FELICE? SERRE E MAFIA: NASCITA E SVILUPPO DEL FENOMENO MAFIOSO IN PROVINCIA DI RAGUSA

di Fabio Scavone

Fra gli atti dell' incontro - una sorta di *Stati generali* - tenutosi in Roma , il 12/20 novembre 1990, su iniziativa del Presidente della Repubblica, a cui ebbero a partecipare i capi degli uffici delle regioni particolarmente colpite dalla criminalità organizzata, spicca, ai fini di interesse del presente articolo, sia per l'acutezza dell'analisi, sia per la passione profusa nell'intervento, non scevro da toni accorati e venature drammatiche, la relazione svolta dal Procuratore della Repubblica di Ragusa dell'epoca.

Si coglie in essa, infatti, *un vero e proprio grido di dolore* circa lo stato di abbandono in cui versava l'Ufficio di quella Procura - a quel tempo, prima dell'istituzione ex lege 8/1992, delle direzioni distrettuali antimafia, l'unica A.G. competente per ogni vicenda delittuosa commessa nell'ambito del circondario di Ragusa - a fronte dei fatti criminali che in sequela si erano succeduti nel quinquennio 1985/1990, ovvero oltre cinquanta omicidi, di cui ben venti! nell'ambito della sola Vittoria nel periodo compreso tra l'1 gennaio ed il novembre 1990.

Veniva stigmatizzata, infatti, che a fronte di una realtà criminale così in divenire e che si evolveva con imprevedibile rapidità, la dotazione organica prevista per quel territorio era da sempre quella di un solo sostituto, evidentemente sulla base di parametri che per decenni avevano considerato solo la popolazione del bacino di utenza, senza tenere in debito conto, ma forse sarebbe più corretto dire letteralmente rifiutandosi di prendere atto, che quel territorio nel corso degli anni ottanta si era radicalmente trasformato ed era diventato lo scenario di una vera e propria guerra tra cosche, da un lato la *stidda* , dall'altro *cosa nostra gelese* .

Che strumento di contrasto per affrontare sul piano giudiziario tale lotta terribile fosse un solo magistrato inquirente è un dato che di per sé è di plastica evidenza in quanto dà la misura della profonda sottovalutazione che per decenni ebbe a caratterizzare l'analisi del fenomeno criminale per la zona della provincia di Ragusa, ritenuta (a torto) territorio avulso dalla mafia od al più meramente contiguo a zone con presenza mafiosa .

E ad ulteriore riprova del generale grado di sottostima del fenomeno , vi è da evidenziare come il coordinamento investigativo per il territorio di Gela, ossia

della zona in cui il tasso di mafiosità era conclamato da ben ottantasei omicidi in tre anni, per la quasi totalità riconducibili allo scontro con la *stidda*, fosse affidato a quel tempo (essendo stato istituito il circondario di Gela proprio nel 1990) esclusivamente ad un ufficio, quale la Procura di Caltanissetta, anch'esso con una dotazione numerica completamente inadeguata ad assolvere i propri doveri istituzionali, essendo previsto un organico di soli quattro sostituti.

Va, peraltro, rimarcato che, in modo del tutto speculare, faceva da riscontro alla pochezza di risorse umane nell'ambito degli uffici giudiziari di quei territori, una desolante povertà di organici e di risorse della polizia giudiziaria, assolutamente inidonea, tanto per numero quanto per qualità di addetti, ad affrontare le pressanti esigenze di concreto controllo del territorio.

Verosimilmente, le ragioni sottese a simili scelte in tema di distribuzione delle risorse sul territorio erano in gran parte riconducibili tanto alla oggettiva marginalità geografica, quanto all'assenza d'un adeguato sistema di comunicazioni, ma certamente non contribuì a determinare un diverso modo di accostarsi alle emergenti problematiche ed a trattare l'incombente questione mafia con gli strumenti dell'emergenza, l'immagine letteraria data di quel triangolino di Sicilia che costituisce la provincia di Ragusa.

Essa, infatti, in ogni occasione veniva descritta - con quel distacco che in taluni momenti storici connota l'intellettualità rispetto alle esigenze reali ed alle necessità del paese -, in maniera stereotipata, utilizzando, *in primis* da parte di Sciascia, l'immagine della provincia "babba", termine di per sé evocativo di "zona pacificata", ovvero di un territorio i cui abitanti agiscono senza malizie e senza cattiverie, in cui si respira un'atmosfera pacata ed amichevole, aliena dai ritmi frenetici e convulsi che si incontrano nelle città delle altre province, una specie di isola nell'isola, con qualità ben definite, diversa soprattutto da quella centro - occidentale, come emblematicamente afferma lo scrittore comisano Gesualdo Bufalino in un suo elzeviro: *...Ragusa, la più meridionale d'Italia, con i fari delle sue coste rivolti a cercare l'Africa, dietro il breve braccio di mare, là dove sunt leones e se ne sente quasi il ruggito. Una provincia che gli altri siciliani chiamano "babba" con un sorriso. "Babba" vuol dire bonaria, innocente, ed è epiteto meritato, se è vero che qui negli ultimi dieci anni il numero dei morti ammazzati è vergognosamente basso, rispetto a qualunque altro sito dell'isola* (da un articolo de "**Il Giornale**" del 20.1.1984).

Cosa accadde, dunque, agli inizi degli anni '80?

Si verificò che un territorio in effetti fino a quel tempo marginale per sviluppo economico, ebbe un movimento di ricchezza improvviso legato da un canto all'insediamento della base missilistica di Comiso, dall'altro alla trasformazione dell'agricoltura tradizionale, basata fino a quel momento sulla viticultu-

ra e sull'olivicoltura, conseguente all'affermarsi della coltivazione intensiva dei primaticci in serra.

Questo fenomeno di rapido innalzamento dei picchi di reddito generò a sua volta due conseguenze destinate a sommarsi: la prima fu che il sopravvenuto benessere finì per costituire un polo di attrazione per organizzazioni criminali di altre province, in specie di Caltanissetta; contemporaneamente la malavita locale, che fino ad allora aveva seguito una tradizione di malaffare diremo *artigianale*, dedicata soprattutto al contrabbando di tabacchi lungo le coste sabbiose nonché a furti ed estorsioni di piccolo cabotaggio, sempre collegati al settore agricolo e che aveva al più elargito sporadiche complicità verso organizzazioni criminali esterne, stimolata dalla sfida e nell'intento di difendere la esclusività di sfruttamento a fini criminali del proprio territorio, reagì adeguandosi a sua volta, divenendo violenta e traendo dal confronto di rivalità con la concorrenza un accrescimento di esperienza capace di generare a sua volta un nucleo di insediamento di vera e propria criminalità organizzata.

L'*escalation* fu repentina e nel breve volgere di pochi anni lo scenario della provincia di Ragusa fu dominato dalla violenza e dalla intimidazione diffusa riconducibile alla cd. *stidda* - nome derivato da una sorta di tatuaggio che gli *stiddari*, porterebbero come segno di riconoscimento (cinque segni verdognoli disposti a cerchio fra il pollice e l'indice della mano destra, a formare una stella, detti i punti della malavita) - struttura certamente più rozza della mafia nissena di impronta palermitana, ma non per questo meno brutale, sempre pronta a colpire in modo cruento laddove si trattava di affermare o riaffermare un prestigio messo in discussione e con un elemento in più, quello della spietatezza delle azioni, che diventa decisivo nello sviluppo rapido delle carriere e nell'affermazione di giovani emergenti.

Il primo tangibile segnale che nulla sarà come prima è dato, il **9 settembre 1983**, dall'omicidio di Giuseppe Cirasa, da oltre vent'anni boss del contrabbando, graziato dal Presidente della Repubblica da appena quindici giorni ed ucciso in una contrada dell'Ippari.

A organizzarne l'eliminazione è Turi Gallo, che assume a ruolo di capo di un gruppo che da subito, pur non essendo capace di trattare con centri di potere politico ed economico che esulino dall'ambito locale, si mostra in grado di competere sul mercato del grande crimine organizzato, dedicandosi non solo a settori tradizionalmente trascurati dalla mafia, come il gioco d'azzardo, ma anche ad attività illecite dalle quali la mafia trae i maggiori guadagni, quali: l'estorsioni, il traffico di narcotici, l'usura e gli impieghi economici di vario genere.

Il gruppo emergente che annovera fra gli associati il gelese Carmelo Dominante, l'insegnante (di applicazioni tecniche presso una scuola media) Biagio

Gravina e i fratelli Bruno, Claudio e Silvio Carbonaro, mantiene un assetto costante fino al **19 febbraio 1987**, quando a sua volta si stravolgono gli assetti interni ed è Turi Gallo ad essere ucciso, proprio da Biagio Gravina, da Carmelo Dominante e dai fratelli Carbonaro, fra loro coalizzati allo scopo di eliminare fisicamente ogni componente della famiglia Gallo (ufficialmente commercianti all'ingrosso di bibite) che possa costituire un pericolo per la nuova *leadership* ed essere in grado di vendicare la morte di Turi.

Così, in rapida sequela, nel breve volgere di circa tre mesi il **7 maggio 1987** cadono Vittorio e Giovanni Gallo, rispettivamente zio e fratello di Turi ed il **2 giugno** si ha l'uccisione di Giuseppe, padre del capoclan.

Ciò nondimeno il gruppo ben presto si ritrovò nuovamente senza vertice in quanto il **10 marzo del 1989** il Gravina venne ucciso in un agguato tesogli da un gruppo di dissidenti del clan capeggiati da Terranova Giuseppe che ne diede mandato a Mallia Luigi, Molè Giambattista e Nicosia Franco i quali gli esplosero contro colpi d'arma da fuoco mentre egli, seguito da Bruno Carbonaro e Cavallo Gaetano che viaggiavano a bordo di altra autovettura, si recava in campagna per incontrare il Terranova.

E' proprio l'uccisione del Gravina che segna il momento della nascita del clan "Dominante - Carbonaro" e prima innesca una spietata reazione da parte di Carmelo Dominante e dei Carbonaro - proclamatisi nuovi capi dell'organizzazione -, con l'uccisione, nei mesi successivi, di tutti i responsabili dell'omicidio Gravina, dopo, epurato il gruppo da coloro che avevano "tradito" il Gravina, dà a costoro lo spunto per una radicale riorganizzazione idonea a garantire la realizzazione delle proprie molteplici attività, attraverso una attenta campagna di reclutamento che rimpingua il numero degli affiliati e la dotazione di una struttura interna articolata ed efficiente.

Emblematica del grado di efficienza raggiunto è l'eliminazione fisica di coloro che il gruppo reputava responsabili dell'uccisione di Gravina Biagio, attuata secondo un programma criminoso realizzato in tempi diversi con ricorso finanche ad illusorie riappacificazioni finalizzate ad indurre la vittima designata a riacquistare fiducia nel gruppo che in tal modo poteva più agevolmente attuare la sua implacabile vendetta, come accadde per l'omicidio di Molè Giambattista e Di Stefano Giovanni, solo in apparenza perdonati dal clan per il loro grave gesto - l'omicidio del Gravina appunto -, riammessi al suo interno e solo a distanza di tempo uccisi e per l'omicidio di Terranova Giuseppe, perseguito fino a Milano, ove si era trasferito nell'illusione di poter sfuggire alle rappresaglie del clan.

Proprio nel periodo 1989/1992, il gruppo raggiunge l'acme della sua efficienza, palesandosi all'esterno come una entità tangibile capace di intrattenere

rapporti con altre organizzazioni criminali dello stesso tipo, allacciando rapporti di “alleanza” con cosche territorialmente dislocate in altre zone, quali quella di Gela denominata “Ianni’ - Cavallo” e quella di Niscemi facente capo ai fratelli Russo Salvatore e Vincenzo, offrendo, in virtù di questi rapporti, stabile appoggio ad esponenti dell’una o dell’altra cosca, i quali venivano ospitati nei covi a disposizione del clan, che provvedeva inoltre ad ogni loro necessità sia di ordine materiale sia di ordine “strategico - difensivo”, mediante la predisposizione di uomini e mezzi per il compimento di “azioni” a tutela di queste organizzazioni contro i rivali, rivali che in considerazione di siffatto rapporto di solidarietà e di “amicizia” divenivano tali anche per il gruppo vittoriese.

Concreta dimostrazione della solidità di tali rapporti di alleanza era data dall’apporto fornito allorché il clan gelese “Ianni’ - Cavallo” si era trovato in contrapposizione a quello denominato “Madonia - Rinzivillo” anch’esso di Gela, avendo chiesto ed ottenuto dal clan “Dominante - Carbonaro” appoggio logistico e di uomini per uccidere taluni soggetti che il primo riteneva “vicini” o affiliati al clan ostile, ovvero, quando analogo contributo fattivo era stato chiesto da Salvatore Russo - esponente di vertice del clan niscemese .

Si inquadrano, in tale contesto la partecipazione di vittoriosi agli omicidi di Di Fede Orazio, Violante Vincenzo, di Rinzivillo Giuseppe, figlio di Giovanni, il capo della famiglia gelese di Cosa Nostra , nonché il contributo materiale dato alla cosiddetta strage di Gela - il più efferato episodio delittuoso posto in essere dal gruppo “ Ianni’ - Cavallo”, in realtà una sequenza di episodi omicidari svoltisi il **27 novembre 1990** in tre punti della città, con l’obiettivo di decapitare la fazione dei Rinzivillo-Madonia ed il cui esito finale sarà di otto morti e sette feriti -, ed ancora l’aiuto dato alla realizzazione dell’omicidio in danno di Lauria Carmelo, operato per avere questi partecipato ad un agguato di cui era stato vittima il Russo, ed all’attentato in danno di Giuseppe Arcerito ritenuto dallo stesso Russo appartenente ad una famiglia mafiosa a lui rivale, nonché il **10 novembre 1992**, all’omicidio in danno dell’orefice Gaetano Giordano, materialmente eseguito da un vittoriese ma commissionato dal gruppo “ Ianni’ - Cavallo” .In tale ambito si colloca, altresì, il ricorso – come accaduto per l’omicidio di Di Martino Giuseppe, Camarata Giuseppe, di Palmieri Giuseppe, di Tommaseo Giuseppe, del tentativo di omicidio in danno di Piscopo Enzo, di uno dei tentativi di omicidio in danno di Molè Giambattista e Di Stefano Giovanni – agli *stiddari* del gruppo di Gela per la risoluzione dei conflitti con soggetti che il clan di Vittoria reputava ostili , specialmente nel caso in cui la vittima predestinata, non avrebbe potuto, se non destando sospetti da parte della futura vittima, essere “avvicinata” a viso scoperto da attentatori del clan vittoriese, sicché il successo dell’azione delittuosa a quel punto imponeva il ricorso a soggetti estranei al

gruppo , con l'ulteriore vantaggio di sviare la fase delle prime indagini avviate dagli organi inquirenti nella immediatezza dei fatti .

Ulteriore indice rivelatore del tasso di efficienza criminale è, peraltro, costituita dalla spietatezza posta in essere per stroncare in modo radicale ogni velleità di attentare alla supremazia e/o alla sicurezza del gruppo stesso, così come verificatosi avverso il gruppo dei cosiddetti “zingari”, costituito da alcuni giovani che vivevano in uno dei quartieri di Vittoria e si distinguevano per azioni delittuose eclatanti e principalmente rapine.

Le rapine, infatti, per ragioni di “politica criminale” del clan vittoriese, il quale evidentemente non poteva consentire una eventuale rapina in danno di soggetti dallo stesso sottoposti ad estorsione e a cui pertanto assicurava “protezione”, erano bandite ed era stata imposta la ferrea regola di pretendere che tutti i soggetti che intendessero perpetrare siffatti delitti dovessero chiedere ogni volta il “permesso” di eseguirli .

Non riconoscendo i predetti giovani ,appellati quali “zingari”, l'autorità del clan ed avendo, di contro, commesso sistematicamente rapine senza chiedere alcuna autorizzazione preventiva, osando realizzare azioni delittuose di grande scalpore per le modalità di attuazione ed anche furti in danno di soggetti che secondo i principi del clan erano “intoccabili”, come ad esempio il furto di una pistola in dotazione ad una donna agente di P.S., ignorando i ripetuti “richiami all'ordine” e destano, al contempo, allarme nelle forze dell'ordine del vittoriese che a causa delle loro azioni delittuose erano assiduamente presenti sul territorio e pertanto rendevano difficoltosi i movimenti e le attività del clan, fu attuata l'eliminazione di alcuni di loro, con modalità esemplari , uccidendone in una sola azione tre appartenenti - Palmieri Alessandro, Cucuzzelli Mario e Ruta Massimo – e successivamente Bonsangue Pasquale e financo il genitore di una delle vittime - Palmieri Giuseppe genitore di Alessandro – reo di avere cercato con troppa insistenza di individuare chi fossero i responsabili della uccisione del figlio.

Altro delitto emblematico della estrema determinazione e della superficialità con cui nell'ambito del gruppo di Vittoria si decideva la morte di una persona allorché raggiunta, anche se sulla scorta di semplici labili “indizi”, dal sospetto che stesse per tradire il clan è la cd. *strage di Costa fenicia* (dal nome della località balneare ove venne commesso il fatto delittuoso) del 6 novembre 1990, commessa in danno dei fratelli Piscopo Franco e Roberto, di Argenti Emanuele e De Luca Serafina, in quanto trattasi di delitto maturato principalmente perché i Piscopo tramite le mogli erano parenti con gli Argenti a loro volta considerati vicini al clan “Madonia - Rinzivillo” di Gela opposto a quello “Ianni - Cavallo” con cui il clan vittoriese era in rapporti di collaborazione , nonchè perché Franco

Piscopo sospettato di essere in trattative con un tale Di Dio vicino anch'egli ai Madonia - Rinzivillo per l'acquisto di una quota societaria relativa ad un frantoio sito a Gela.

Ma il settore ove il clan Carbonaro - Dominante ha espresso il connotato più marcatamente tipizzante dell'agire mafioso ed ove la forza dell'intimidazione derivante dal vincolo associativo e la condizione di assoggettamento e di omertà è stata maggiormente sentita, è indubbiamente stato quello delle estorsioni, al punto tale che si può dire nessuno dei campi dell'attività imprenditoriale ragusana ne sia stato esente.

Ciò si verificava soprattutto nel settore del mercato ortofrutticolo e dei fiori di Vittoria dove i commissionerari titolari degli stand venivano sottoposti "a tappeto" ad estorsione da parte del clan e nella maggior parte dei casi pagavano la tangente che in quel settore veniva praticata alla tariffa fissa di cinque milioni annui ed ove, a conferma del grado di ineludibilità dell'azione estorsiva, non di rado erano le stesse potenziali vittime a prevenire la richiesta del "pizzo" offrendosi spontaneamente di pagarlo pur di non andare incontro al rischio di danneggiamenti antecedenti alla stessa richiesta estorsiva.

Oltre al settore dei mercati l'azione estorsiva copriva capillarmente anche quello collaterale delle segherie per la fabbricazione delle cassette in legno destinate al trasporto dei prodotti ortofrutticoli, nonché di quelle operanti nella lavorazione dei marmi.

Non venivano risparmiati poi piccoli imprenditori, esercenti di locali pubblici, quali ristoranti, discoteche, negozi di abbigliamento, concessionarie di autovetture, in altri termini chiunque spiccasse economicamente nel tessuto sociale.

Altrettanto minuzioso era il controllo degli appaltatori che realizzavano opere pubbliche di qualsivoglia tipo (strade, rete metanifera, fognature, lavori portuali etc.) nella provincia di Ragusa, costretti, da qualunque parte del territorio nazionale provenissero, a pagare la tangente nella misura fissa del tre per cento sul prezzo di aggiudicazione dei lavori, con un'unica variante laddove già soggetti ad estorsione nel luogo di provenienza, accontentandosi in tal caso il clan di una percentuale inferiore sulla base di intese con il gruppo al quale l'impresa già pagava il "pizzo".

La riprova del grado di sopraffazione raggiunto sulle vittime di azioni estorsive era poi data dall'atteggiamento processuale assunto da costoro e financo dai familiari delle persone assassinate, optando tutti uniformemente per una passiva e silente accettazione della prevaricazione associativa, pronti, nella maggior parte dei casi, laddove escussi al dibattimento, a negare contrariamente ad ogni evidenza – ed anche a fronte dei riscontri oggettivi acquisiti riconducibili alle ammissioni di coloro preposti alla riscossione ed alla produzione di docu-

mentazione cartacea relativa ai nominativi e agli importi pagati a scadenze varie dalle vittime - di aver persino ricevuto a qualsiasi titolo richieste di denaro.

Fra le migliaia di pagine di verbale di istruttoria dibattimentale relative ai molteplici processi celebratisi dal 1994 ad oggi, una se ne è scelta per la sua capacità evocativa (trattasi specificatamente di una testimonianza resa in udienza da parte di un imprenditore che aveva subito , per il suo rifiuto a pagare, il danneggiamento del proprio box attinto da salve di fucile caricato a pallettoni), essendo una plastica dimostrazione della pressochè totale assenza di deterrenza del delitto di falsa testimonianza ed al contempo di come la paura ingenerata dall'intimidazione riuscisse a produrre non semplici silenzi, quanto piuttosto espressioni di per sé magistrali per il loro **minimalismo**:

DOMANDA - Per quanto riguarda la sua persona mai, per quanto riguarda, invece, la sua attività, il luogo dove lei esercita, ci sono stati mai dei danneggiamenti?

RISPOSTA - Niente, soltanto che una mattina ho trovato un buco nella saracinesca e basta.

DOMANDA - Ma questo buco da che cosa era stato prodotto?

RISPOSTA - Non lo so questo.

DOMANDA - In che anno siamo quando trova questo buco nella saracinesca?

RISPOSTA - Mi pare quattro, cinque anni fa, di preciso non lo so, non mi ricordo

DOMANDA - A proposito del buco, per usare la sua espressione, quando lei venne sentito in data 5 luglio 97 lei disse: “nel gennaio 94, nel corso della notte, ignoti spararono contro la saracinesca posteriore del predetto box, causandomi lievi danni. Preciso che trattavasi di un solo foro riscontrato nella parte superiore della saracinesca, che ancora oggi è visibile.”

RISPOSTA - Sì, ancora là è.

DOMANDA - “Nella circostanza altri posteggianti subirono lo stesso tipo di danneggiamento”.

RISPOSTA - Ma penso di sì perchè qualcuno si lamentava.

DOMANDA - “Ricordo che qualche anno prima altri posteggianti subirono danneggiamenti d'arma da fuoco”. Quindi lei adesso l'ha voluto definire buco, ma nella circostanza fu abbastanza preciso sulla ragione del buco, l'attribuì a dei colpi di pistola?

RISPOSTA - Questo non glielo so dire io. Ho trovato quel buco e basta, anzi me l'hanno fatto vedere dei clienti, “che cosa è successo là” e basta, un buchetto diciamo, poi, a dire da come è stato fatto non è competenza mia.

Può dirsi a proposito della capacità di annichilimento della volontà reattiva delle vittime che esistesse una sorta di scala gradata di intervento, passandosi dalla semplice telefonata minacciosa finalizzata “all'allineamento” alle altre vittime di estorsione, a sistemi di ben maggiore pressione, quali il danneggiamento

dei beni d'impresa per poi giungere al ricorso sistematico ad attentati dinamitardi ed in taluni casi, a fronte di persistenti (ma sporadici) casi di ribellione, a soluzioni intimidatorie fortemente aggressive quali l'esplosione di colpi d'arma da fuoco all'indirizzo degli imprenditori *indisciplinati*, così come verificatosi in danno di Fiorilla Stefano e di Evola Giuseppe, titolari di box per la vendita di prodotti ortofrutticoli al mercato di Vittoria, di Occhipinti Eugenio, di Maione Giuseppe, Santamaria Riccardo e di Fiorilla Stefano, fino a giungere all'eliminazione fisica, come verificatosi in danno di Incardona Salvatore, anch'egli commissionario ortofrutticolo, ucciso, il **9 giugno 1989**, perché non voleva pagare la tangente pretesa dal clan e soprattutto perché aveva osato istigare i colleghi a fare altrettanto.

La strategia del terrore sociale è, peraltro, attentamente perseguita anche nei confronti di appartenenti alle forze dell'ordine laddove avessero dimostrato nell'esercizio delle loro funzioni efficienza nell'azione di contrasto al clan, di talché si susseguono atti di intimidazione in loro danno, in specie appiccando fuoco nottetempo alle autovetture private, affinché tutti capissero che zelo e puntiglio nell'adempimento del dovere non erano *graditi*.

La forza dell'intimidazione non solo però genera la condizione di assoggettamento e di omertà nel contesto sociale nel quale l'organizzazione criminale opera, ma anche al suo interno, dal momento che l'associazione è caratterizzata da regole di condotta ferree, essendo i componenti del clan tenuti all'obbedienza ai capi ed all'osservanza di poche ma inderogabili regole di comportamento quali: il rispetto reciproco, la solidarietà ed in generale il "comportarsi bene", in termini concreti non dare adito a sospetti, non accompagnarsi a persone estranee e tanto meno ostili al clan, non commettere delitti per proprio conto e tra questi in special modo rapine - rigorosamente vietate dal clan -, non intrattenere relazioni sentimentali che potessero destare scalpore e riprovazione tra gli associati, non essere dediti all'assunzione di sostanze stupefacenti o alcoliche.

Al contempo, proprio dal traffico degli stupefacenti derivava l'altra cospicua - seconda come cespite solo alle estorsioni - parte dei profitti, settore sviluppato, sotto l'impulso di Silvio Carbonaro, organizzatore di una rete stabile di rapporti con fornitori (sfruttando le *colonie* di vittoriesi emigrati in Lombardia) ed acquirenti- spacciatori, con sistematicità e metodo solo a partire dal 1991, trattandosi di attività pressoché trascurata durante la reggenza del professore Gravina, fortemente contrario, in ossequio ad una sua singolare visione etica, ad un coinvolgimento nel narco - traffico.

Infine, utili derivavano dal "controllo" delle bische clandestine, essendo quelle presenti in Vittoria gestite direttamente dal clan che ne percepiva integralmente gli utili, mentre le altre esistenti in Ragusa e provincia essendo gestite da

soggetti estranei ma comunque legati al clan , obbligati a versare il cinquanta per cento degli introiti a mano di emissari che stabilmente svolgevano questo compito, nonché dalla gestione dell'usura .

Ma al di là di quale che fosse il cespite di provenienza , il clan dimostra di saper gestire la propria economia con criteri razionali, procedendo alla quantificazione degli utili da suddividere solo dopo l'accantonamento delle somme necessarie a coprire i costi "societari" e segnatamente le spese inerenti alla difesa degli affiliati sottoposti a procedimenti penali, all'acquisto di armi – essendo il gruppo dotato di veri e propri arsenali costituiti da ogni tipo di arma da fuoco , dalle pistole di ogni calibro, ai fucili, ai kalashnikov, all'esplosivo -, all'approvvigionamento di droga, alla elargizione in denaro in favore di fiancheggiatori occasionali del clan e così via.

Ha scritto Popper che "le istituzioni sono come le fortezze: raggiungono lo scopo solo se è buona la guarnigione, cioè l'elemento umano".

Applicata, però, allo scenario che è stato sopra descritto bisogna tuttavia necessariamente completare il pensiero del filosofo ed aggiungere che : **se una fortezza è cadente ben poco può la guarnigione, per quanto coraggiosa.**

Invero, tornando al contenuto della relazione del Procuratore della Repubblica di Ragusa, non può che condurre ad amare riflessioni il fatto che fino al 1992, il contrasto a quella efficientissima macchina bellica che era divenuta l'organizzazione malavittoriosa fosse stato demandato ad un Ufficio del tutto privo di qualsivoglia tecnologia superiore al telefono fisso (essendo il cellulare di là da venire) ed alla macchina da scrivere e *dotato* in organico di un solo Sostituto. In altri termini, fino a quando non si aprì, a decorrere dal novembre 1991, quella fervida stagione legislativa, frutto di un rinnovato slancio culturale, che produsse non solo il potenziamento degli organici delle Procure , l'istituzione della Direzioni distrettuali antimafia e della D.N.A. e il riconoscimento dell'importanza probatoria essenziale dei pentiti, ma anche soprattutto una radicale svolta nel neghittoso modo di approcciarsi all'emergenza criminalità , prendendo finalmente atto della sua immanenza nel tessuto sociale ed economico, può ben dirsi, fuor di metafora, che l'impegno e l'abnegazione profusa dalla magistratura inquirente e giudicante e dalle forze dell'ordine (ovvero nel loro complesso "la guarnigione") fosse fatalmente destinato a produrre modesti ed irrilevanti risultati a fronte di una carente struttura organizzativa e di un sistema legislativo palesemente inadeguato ("la fortezza"), con la deleteria conseguenza, per quanto segnatamente concerne la provincia di Ragusa , di avere fatto di Vittoria un caso nazionale, riguardo ai fenomeni di mafia, avendo quella zona (*la provincia babba*) conseguito il primato negativo di avere avuto oltre un migliaio di cittadini, cioè circa uno su sessanta, indagato e processato per reati associativi

o connessi al traffico di narcotici nonché di avere fatto da scenario ad atti di sangue di livelli *qualitativi* assoluti.

Certamente non si è avuta una svolta, non vi è stata una repentina palingenesi, ma si è trattato di un processo lento e costante, simile al fluire di un fiume carsico, ma si deve pur nondimeno a tale svolta culturale il contenimento delle virulente manifestazioni di criminalità che con cadenza periodica hanno toccato la provincia iblea, con le cd. *guerre di mafia*, ovvero con i tre episodi di conflitti, susseguitisi tra il 1996 ed il 1998, tra il gruppo egemone di Dominante Carmelo ed altre associazioni criminose aventi la pretesa di interferire con essa nel territorio di Vittoria e di scalzarla nel controllo delle attività criminali.

Il primo di tali scontri si verifica nel 1996, tra i mesi di marzo e di luglio, e si conclude con la totale neutralizzazione del gruppo rivale riconducibile alla famiglia dei Nigito, a loro volta legati ai Russo di Niscemi, con un epilogo altamente indicativo della forza militare raggiunta dall'associazione del Dominante, ovvero la contestuale uccisione di tre componenti del gruppo dei Nigito, Raffaele Di Stefano, Angelo Di Nicola e Gaetano Butera, i cui corpi vengono trovati il **14 luglio 1996** occultati all'interno di un bagagliaio di un'auto abbandonata in un casolare nei pressi di Vizzini.

Il secondo, svoltosi tra la fine del 1997 ed il giugno del 1998, vede soccombente un sodalizio costituito da Francesco D'Agosta con l'ambiziosa pretesa di scalzare del tutto il gruppo preesistente sostituendosi integralmente ad esso in ogni aspetto dei traffici illeciti ed ha il suo epilogo con l'uccisione il **20 aprile 1998**, nel centro di Vittoria, di Giuseppe Radicia, nipote del capomafia Carmelo Dominante.

Il terzo conflitto si svolge tra il settembre del 1998 ed il **2 gennaio 1999**, data della *strage* di Vittoria, compiuta all'interno di un bar annesso ad un distributore Esso, al cui interno vengono uccisi cinque soggetti, fra cui Angelo Mirabella, il reggente del gruppo di Carmelo Dominante, da parte di un commando formato da appartenenti alla famiglia dei Piscopo legata a cosa nostra gelese. A fronte di simili cruente manifestazioni criminali vi è, però, una sostanziale differenza rispetto al passato, ovvero rispetto alla situazione descritta accuratamente dal Procuratore di Ragusa nella sua relazione del 1990, gli organi inquirenti, p.g. e magistratura, sono stati messi nelle condizioni di non limitarsi a registrare pressoché passivamente il numero dei morti e dei feriti fra le fazioni contendenti, ma in ogni occasione hanno dimostrato di contrastare le organizzazioni criminali, proprio attingendo a quelle risorse ed a quegli strumenti prima negati, con la conseguenza di contribuire a provocare la cessazione delle guerre di mafia, concluse, quindi, non per lo *sfinimento* di uno o di entrambi i contendenti, ma a cagione dell'azione repressiva significativamente sfociata, nel perio-

do 1997/2007, nell'emissione di 781 ordinanze di custodia cautelare per fatti riconducibili alla criminalità organizzata e nella celebrazione di decine di processi in gran parte approdati a condanna.

In atto, tentando una sintetica analisi di quanto suesposto, può così riassumersi la situazione in corso nell'anno 2007, da un canto la progressiva contrazione fino alla scomparsa del ricorso all'omicidio quale meccanismo regolatorio dei contrasti, dovendosi registrare come l'ultimo episodio omicidiario riconducibile alla criminalità organizzata sia risalente al **18 agosto 2001**, data in cui, nel corso di un agguato fu ucciso Giuseppe Primavera e gravemente ferito Giuseppe Nigito; dall'altro, il persistere del fenomeno estorsivo, che continua ad essere una delle fonti principali di sostentamento e che si è anzi evoluto verso tecniche operative sempre più raffinate – frequentemente celando le somme ottenute a titolo estorsivo con *simulacri* di contratti di acquisto di prodotti o di fornitura di servizi, con la corresponsione di un prezzo pressoché simbolico, certamente di gran lunga inferiore al prezzo corrente di mercato -, con una diffusione *pulviscolare* di richieste di denaro proporzionali alla capacità economica delle vittime, il cui atteggiamento, nonostante la nascita di associazioni anti-racket, rimane di sostanziale e generalizzata supina tolleranza, con ammissioni mai spontanee, ma solo (e non sempre) provocate da puntuali contestazioni dei fatti appresi da collaboratori di giustizia o a seguito di intercettazioni.

Tale quadro di stabilità può ricondursi ad un vero e proprio *patto* sancito tra cosa nostra gelese e gli epigoni del clan riconducibile a Dominante Carmelo, finalizzato a ripartirsi tra le due organizzazioni i proventi delle estorsioni e dei flussi del traffico di droga, in specie del tipo cocaina, con accordi che prevedono una cooperazione sia nella fase del procacciamento, in specie sul mercato milanese, sia nella fase della distribuzione, e la dissuasione, attuata mediante varie forme di intimidazione, in danno di eventuali *battitori liberi*, che volessero cercare di acquistare e di smerciare la cocaina al di fuori dei canali riconducibili ai due gruppi criminali, rivolgendosi direttamente a trafficanti catanesi, calabresi o napoletani, lasciando, di contro, "libertà di impresa" nel commercio dell'hashish, i cui flussi con sempre maggiore frequenza sono veicolati da sodalizi formati da extracomunitari, di nazionalità albanese, tunisina o algerina.

In conclusione, al di là dei segnali positivi – pochi ma significativi – di progresso nell'approccio alla criminalità della provincia di Ragusa e che inducono ad un tenue e cauto ottimismo, appare una verità incontrovertibile (e non è poco) il superamento definitivo della fase di *impasse* culturale che aveva quale caposaldo ideologico lo stereotipo: *Ragusa isola felice*.

LA 'NDRANGHETA CALABRESE TRA RETAGGI DEL PASSATO E MODERNE ARTICOLAZIONI

di Eugenio Facciolla

Nel corso degli anni l'”*Onorata società*” calabrese ha subito profonde trasformazioni: da èlite di uomini dalla caratura criminale superiore oggi rappresenta un più vasto fenomeno di aggregazione di soggetti dalla diversa provenienza ed appartenenza, uniti dalle finalità illecite comuni.

Tra i caratteri principali della *'ndrangheta*, anche quella di fare uso di codici scritti, rituali, simbologie e formule sacramentali ha di fatto subito profonde trasformazioni.

Ancora oggi documenti del genere vengono periodicamente rinvenuti dalle forze dell'ordine in occasione di perquisizioni ed attività di p.g., e per la maggior parte trattasi di documenti parte in italiano stentato e parte in dialetto, dalla grafia incerta e dalla forma scorretta che un tempo servivano ad impegnare gli aderenti ed a delineare ruoli, compiti e regole di comportamento.

A tali formule si faceva ricorso per l'ingresso nella “società” del *picciotto* e per i successivi avanzamenti di grado (cd *fiore*).

Oggi il ricorso a tali “*sacralità*” passa attraverso formule e cerimonie di tipo semplificato al punto che anche il rituale della fedelizzazione, oltre a consentire ad esempio l'iniziazione di più soggetti contemporaneamente, avviene in tempi brevi, in posti anche occasionali ed è aperto anche a categorie sociali (vds gli zingari) un tempo esclusi dall'appartenenza per motivi di scarsa “onorabilità”.

Le cosche calabresi continuano a fondarsi e reggersi in larghissima misura sul c.d. vincolo di sangue originario o acquisito attraverso i matrimoni incrociati tra appartenenti all'una ed all'altra cosca.

L'alto grado di coesione interna, il coinvolgimento diretto di congiunti nelle attività delittuose, la sopravvivenza stessa del nucleo familiare, costituisce la principale garanzia di impenetrabilità dall'esterno del clan riducendo al minimo il rischio di delazioni o collaborazioni con la giustizia, consolidando quindi il generale clima di omertà molto elevato in tutta la regione.

Ciascun componente della *famiglia* partecipa attivamente alla stessa; l'uomo principalmente nelle azioni a base violenta, la donna quale depositaria dei valori e della continuità della famiglia, spesso al centro delle varie faide (con l'incitamento continuo alla vendetta) ma oggi sempre più coinvolta in ruoli meno subalterni all'uomo e che richiedono autonomia a volte anche decisionale.

Le donne dei clans coinvolte nelle più recenti indagini risultano impegnate

nel sistema delle estorsioni, nella riscossione degli “stipendi” mensili degli associati detenuti o latitanti; sono intestatarie di attività e beni acquisiti con le attività illecite; mantengono e supportano i latitanti; forniscono appoggio operativo e logistico per le varie azioni delittuose; consentono agli uomini detenuti di mantenere i contatti con l'esterno.

Ogni famiglia aspira al controllo del territorio sul quale vive e, quindi, al controllo di ogni attività lecita o illecita che su di esso viene consumata. Tale dato spiega agevolmente l'elevato numero di cosche presenti nelle provincie calabresi ed il rilevante numero di associati.

Il clan tipico si compone pertanto di una vasta base a componente familiare, e di un aggregato ulteriore, allargato, composto da parenti ed affini e da soggetti terzi che si legano ai primi per svariati motivi.

Famiglie numerose e clan stabili nel tempo sono i caratteri delle organizzazioni più forti e storicamente radicate su un territorio.

Il crescente coinvolgimento della componente familiare e parentale direttamente nelle attività illecite del clan è da ricercare nelle ragioni di carattere economico (patrimoni ed imprese da gestire) e quindi per motivi di fiducia perché è necessario affidare la gestione di tali attività a familiari e non ad estranei; ma sussistono anche ragioni di altra natura quali le numerose e lunghe detenzioni di componenti di primo piano, i conflitti con altri clans, ecc. ed in tale contesto è del tutto ovvio che la forza di intimidazione di un gruppo rispetto ad un altro dipende anche dal numero di aderenti.

A differenza delle altre organizzazioni mafiose localmente diversamente denominate, i clans mafiosi calabresi si sono sempre contraddistinti per l'assenza di organismi di vertice o di controllo (cupole o commissioni) con parallela pericolosa mancanza di meccanismi di controllo dei conflitti ed atteggiamenti interni ed esterni.

Proprio questo aspetto rappresenta il principale elemento di diversità rispetto ad altre associazioni, ed il motivo per il quale oggi si afferma da più parti che la *'ndrangheta* si colloca certamente tra le organizzazioni delinquenziali più pericolose al mondo.

Mancando organismi di vertice o di controllo è di tutta evidenza che qualsiasi reato, anche l'attentato a rappresentanti delle istituzioni, può essere deciso ed attuato dal singolo clan in perfetta autonomia e responsabilità, sfuggendo così al confronto interno che in molti casi sconsiglia il ricorso a forme estreme di manifestazione violenta.

Recenti indagini attestano l'esistenza e l'operatività in Calabria di confederazioni di cosche mafiose in occasione di specifici “affari” da gestire, quali ad es. gli ingenti lavori di ammodernamento della A3 SA-RC, e ciò per garantire la

partecipazione alla spartizione dei proventi illeciti di tutte le cosche calabresi indipendentemente dal passaggio o meno dell'autostrada nel territorio controllato da una o dall'altra cosca, e ciò in forza di un generale "buon ordine" diffuso nella regione. In sostanza la singola cosca dominante sul territorio continua ad esercitare il controllo delle varie attività illecite (estorsioni, usura, rapine, ecc.), salvo ad integrarsi con gli altri clans in occasione di affari produttivi di ingenti guadagni, così evitando scontri armati, contrasti, e, soprattutto, aumentando la forza di intimidazione e, come diretta conseguenza, riducendo il rischio di denuncia.

Da ciò la creazione di un referente per ogni area territoriale cui affidare la "gestione" - ad esempio in caso di appalti di opere pubbliche- dei subappalti attraverso i quali, con il ricorso a sovrappatture e/o fatturazioni per operazioni inesistenti da parte di imprese direttamente "mafiose" o controllate dalla mafia, garantirsi la percezione di ingenti introiti in maniera praticamente pulita.

L'esposizione del singolo e non del gruppo serve a tenere nascosta l'esistenza e l'interessamento del clan ed elimina il rischio di vedere vanificata l'iniziativa illecita in caso di denuncia e successivo eventuale arresto del singolo agente-estorsore. Il clan rimane sullo sfondo, forte della parola del suo rappresentante e del drammatico "notorio" secondo il quale intorno alle c.d. grandi opere pubbliche è sempre presente l'interesse delle cosche mafiose per cui in Calabria le imprese devono versare il "contributo Calabria".

Nel segno della confederazione di clans sopra descritta, in occasione della recente nascita di nuovi "locali" di 'ndrangheta nella provincia di Cosenza, le indagini hanno fatto registrare l'operatività degli stessi in ambito regionale, attraverso le documentate relazioni illecite intrattenute con le storiche organizzazioni criminali mafiose di Rosarno-Gioia Tauro, Vibo Valentia, Lamezia Terme, Cirò e Reggio Calabria.

Per quanto riguarda le attività illecite principali cui sono dediti i clans della 'ndrangheta, la tipologia di reato maggiormente praticata dalla 'ndrangheta rimane l'estorsione, realizzata a tappeto sul territorio sicchè ne sono interessati negativamente commercianti, imprenditori, professionisti, ecc. e comunque ogni attività anche solo potenzialmente idonea a produrre guadagni.

In ordine ai reati estorsivi va detto subito che ogni indagine risulta viziata dallo scarso numero di denunce presentate alle forze di polizia ed alla magistratura.

Un tempo utile metodo di conoscenza del fenomeno era il ricorso al numero degli episodi sintomatici dell'estorsione, attentati, danneggiamenti, minacce, ecc.; oggi la situazione è profondamente mutata in quanto sono diminuiti gli episodi sintomatici che finivano sempre per attirare le forze dell'ordine destando

allarme sociale, ma ciò nonostante il fenomeno è presente e si attua attraverso nuove e più sofisticate tecniche.

Recenti indagini hanno dimostrato come troppo spesso la vittima di estorsione non avverte il reato come vessazione, ma come il modo migliore per continuare l'attività di impresa, mettendosi in regola con la *'ndrangheta* ottenendo in cambio protezione da furti, rapine e danneggiamenti che, quando vengono posti in essere, apportano danni di gran lunga maggiori rispetto alla *"tangente"* richiesta; nonché la disponibilità futura della cosca mafiosa a fianco all'imprenditore, in grado di risolvere anche problemi di semplice concorrenzialità nell'imprenditoria, con un evidente ritorno economico per l'imprenditore "vessato" che, ad esempio, in tali modi, riesce ad aggiudicarsi appalti diversamente non ottenibili per mancanza di requisiti o altra causa; questa la spiegazione del perchè all'imprenditore conviene molto più il sistema *mafioso* che, con i suoi atipici ma straordinariamente efficaci metodi criminali, è in grado di gestire e pianificare le assegnazioni delle gare d'appalto assicurando lavoro a tutte le ditte che lo accettano, piuttosto che il sistema previsto dalla legge che vede l'aggiudicazione della gara a chi fa la migliore offerta a costi – e quindi guadagni – più bassi.

Le cosche offrono quindi un sistema rapido di risoluzione dei problemi, a qualsiasi prezzo, che va a contrapporsi all'ingessata burocrazia dello Stato troppo spesso incapace di garantire l'imprenditore onesto.

L'organizzazione mafiosa, che non tollera controlli, si pone in antagonismo con le Istituzioni facendosi essa stessa Stato controllando il territorio, gestendo vari settori dell'economia ed esercitando l'antica arte della mediazione con il potere costituito ricercando e ricevendo il consenso della gente.

E' così pertanto che: l'incapacità dello Stato di tutelare l'imprenditore vessato che denuncia, i contratti capestro delle assicurazioni, gli ingenti costi delle vigilanze private da un lato, l'efficienza, la garanzia e la convenienza delle organizzazioni criminali dall'altro, finiscono irrimediabilmente per favorire l'affermazione dell'*antistato*; ciò tanto più in zone come il sud del Paese dove fortemente radicata è la sub-cultura mafiosa ed il diffuso senso dell'omertà.

Ed allora le vittime di gravi reati accettano di parlare con gli inquirenti solo dopo essersi resi conto che già gli inquirenti sono a conoscenza dei fatti stessi per aver intercettato conversazioni o per aver raccolto notizie a verbale da soggetti terzi.

In tale contesto evidentemente ci si trova di fronte non già alle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia inteso quale chiamante in correità o di reità, bensì davanti a parti offese che, pur non sottostando ai rigidi criteri di valutazione estrinseci ed intrinseci di credibilità tipici del primo caso, vanno seriamente e minuziosamente analizzate proprio per la gravità ed importanza delle stesse

dichiarazioni nell'intero contesto investigativo.

Alcune specifiche indagini hanno disvelato il nuovo *modus agendi* delle associazioni a delinquere di stampo mafioso che si caratterizzano sempre più in termini di vera "imprenditorialità".

La vecchia estorsione pura e diretta nei confronti dell'imprenditore costringeva lo stesso o a chiudere il cantiere interrompendo l'opera o ad indebitarsi per far fronte alle tangenti richieste dalla malavita organizzata fino al tracollo finanziario. Per tali motivi all'inizio degli anni '90 nel meridione d'Italia la criminalità organizzata si è evoluta rivolgendosi all'imprenditore per la consumazione dell'estorsione ma in modo da evitarne lo schiacciamento ed eventuali rischi di denunce alle Forze dell'Ordine.

Ciò è stato possibile attraverso il ricorso del sistema della sovrapproduzione delineando uno spaccato criminale in cui l'imprenditore può assumere o un ruolo subordinato o addirittura un ruolo di netta collusione e o compartecipazione al reato.

Le condotte dell'imprenditore, diverse da quella tipica c.d. *intranea*, mascherata, che si configura come vera e propria condotta di partecipazione al reato associativo mafioso in posizione strumentale al raggiungimento dei fini sociali, possono perciò diversamente manifestarsi e devono essere complessivamente considerate siccome, per *facta concludentia*, diventano significative sotto il profilo dell'*affectio societatis* e ciò anche alla luce del generale principio secondo cui la partecipazione al reato associativo è a forma libera.

La mafia insomma impone o, comunque, riesce ad ottenere la cooperazione degli imprenditori a tutti i costi: in tale contesto questi diventano subordinati quando la cooperazione è fondata sulla coercizione, sul timore di incorrere in sanzioni nonché sul semplice *metus*. L'imprenditore viceversa diventa colluso quando la cooperazione è motivata dalla prospettiva di un vantaggio economico, o di altra natura, dalla fede nell'omertà, o dal fatto che si reputa un "amico" chi la chiede.

L'imprenditore subordinato assume una posizione imprenditoriale statica in quanto è fortemente vincolato dalla presenza mafiosa, al punto che le iniziative imprenditoriali sono limitate così come l'evoluzione dell'intera attività dell'azienda. In tal senso si pensi all'imprenditore costretto ad abbandonare le opere in corso di realizzazione per non appesantirsi di ulteriori richieste estorsive ad opera dei clans, od all'imprenditore che per poter iniziare il lavoro deve prima ottenere il "permesso" da parte dei clans della zona, ovviamente a caro prezzo.

L'imprenditore colluso assume invece un ruolo dinamico, pienamente intraprendente ed attivo nel mercato dei lavori pubblici; in tal caso si pensi al caso del modesto imprenditore che riesce ad estendere progressivamente il suo raggio di

azione incrementando sempre più il volume di affari con la *vis* persuasiva del gruppo mafioso di riferimento ed il *metus* indotto nei confronti dei terzi costretti a sottostarvi.

Ancora, dall'imprenditore subordinato gli associati si aspettano prestazioni specifiche (pagamento del pizzo, sovrapproduzione, ecc.). Dall'imprenditore colluso si aspettano prestazioni diffuse (oltre a quelle indicate, assunzioni di personale raccomandato, interventi presso pubblici amministratori, altro ancora).

In virtù di quanto esposto si ritiene che conformemente ai criteri fissati dal legislatore prima con una previsione di massima apertura, e dalla giurisprudenza poi con una individuazione ben più tipizzante, l'imprenditore colluso è tale e quindi partecipa della vita associativa allorquando sia possibile riscontrare nella sua condotta:

- Rilevanza della cooperazione e del vantaggio reciproco;
- Prestazioni diffuse a favore del clan;
- Rapporto clientelare di scambio fortemente personalizzato;
- Rapporto stabile e continuativo;
- Movente autonomo dell'imprenditore che si sovrappone, si intreccia e confonde con l'*animus* associativo;

Le indagini avviate e sviluppate in questi anni hanno consentito di accertare i tentativi di infiltrazioni mafiose nei lavori pubblici nell'ambito di una strategia generale delle cosche calabresi tra loro confederate; una strategia tendente ad estorcere danaro pubblico non già con il ricorso alle vecchie metodiche dell'imposizione più o meno violenta agli imprenditori, bensì attraverso l'inserimento nell'appalto di ditte controllate dalla mafia o diretta espressione di questa.

E' così che gli appalti delle opere pubbliche risultano pilotati sin dalla prima fase di aggiudicazione ed ancor prima della materiale instaurazione della procedura di gara, in un più ampio contesto in cui le principali ditte (Spa a rilevanza internazionale) concordano a monte una spartizione degli appalti principali su tutto il territorio nazionale. Da qui il coinvolgimento nei reati accertati (abuso di ufficio, concussione e corruzione, turbata libertà degli incanti, frode in pubbliche forniture, falso ideologico e materiale, estorsione, danneggiamenti, illecita concorrenza con minaccia e violenza, associazione a delinquere di stampo mafioso oltre a quella semplice) di pubblici amministratori, imprenditori, faccendieri e personaggi noti e meno noti della criminalità organizzata.

L'estorsione quindi come attività preminente dell'organizzazione per i cantieri interessati alla realizzazione di appalti pubblici e nelle attività commerciali in genere, vere riserve di caccia della delinquenza associata che oggi in Calabria ha fatto sì che la mafia dalle singole *'ndrine* indipendenti si attesti ormai in senso moderatamente verticistico con una vera e propria interdipendenza e collegamen-

to a strutture sovraordinate; Oggi l'attività estorsiva ad alti livelli prolifera grazie alle accertate connessioni della criminalità organizzata con settori del mondo imprenditoriale e con settori delle pubbliche istituzioni.

Ma il reato estorsivo si connota oggi anche quale esigenza dell'associazione mafiosa, in quanto per la gravità delle espressioni che può raggiungere rappresenta fonte di ingente guadagno ed estrinsecazione stessa della mafia essendo un reato legato al dominio del territorio ed alle capacità di coartazione attraverso la corruzione e la coartazione.

E' così che le organizzazioni criminali si connotano attualmente in termini di vera imprenditorialità attraverso:

- specializzazione di alcuni associati nell'acquisizione e gestione degli appalti pubblici;
- titolarità di imprese tali da garantire la gestione interna dell'appalto attraverso una struttura pulita e rispettabile ;
- penetrazione nel tessuto economico a mezzo investimenti in altri affari con società e finanziarie a rilevanza nazionale ed internazionale ;

Sempre da mirate indagini è emerso che :

- esistono interferenze nelle scelte delle opere da finanziare attraverso la cooperazione di tecnici veri "mediatori" tra gli enti pubblici finanziatori e le imprese destinate ad aggiudicarsi l'appalto;

- le organizzazioni criminali controllano l'appalto sin dalla fase di aggiudicazione attraverso l'imposizione di preventivi accordi alle imprese partecipanti circa le offerte di ribasso da presentare all'ente appaltante, il che significa la conoscenza delle ditte partecipanti in una fase della gara in cui ancora ciò è noto solo all'ente appaltante;

- i bandi di gara troppo spesso contengono clausole e condizioni pilotate al fine di assicurarsi la partecipazione alla gara delle ditte "amiche" e l'esclusione di quelle non controllabili;

- la gestione dei sub appalti è in mano alle organizzazioni che attraverso questi lucrano altre somme estorsive attraverso il sistema delle sovrappuntazioni ed in più coinvolgono nell'appalto stesso gruppi mafiosi locali;

- il potere di infiltrazione e controllo è tale che coinvolge anche la fase del collaudo dell'opera;

In tale regime le imprese appaltatrici assumono due atteggiamenti : la collusione con l'organizzazione criminale riuscendo a volte a lucrare ulteriori somme dall'ente appaltante; oppure la subordinazione pura attraverso la sottoposizione al pagamento del pizzo.

Tutto ciò ben evidenzia le difficoltà e le problematiche che si incontrano quotidianamente nelle indagini anche a causa della quasi totale mancanza di

collaborazione degli imprenditori per i motivi sopra detti.

Risultano fortemente diminuiti i reati di sequestro di persone a scopo estorsivo, in quanto le cosche hanno trovato terreno più sicuro e remunerativo in altre attività quali il traffico e lo spaccio di stupefacenti. Se da un lato in Calabria non si registra un elevato consumo di stupefacenti, dall'altro è un dato consolidato attraverso molte inchieste giudiziarie quello del rilevante flusso di tali sostanze da e per l'estero, soprattutto con Paesi del Sud America e dell'Europa quali il Belgio e la Germania; in tale attività le cosche risultano favorite dagli insediamenti di familiari e parenti in quei Paesi che di fatto, risultano nella maggior parte dei casi costituire una base logistica per i congiunti e sodali in Calabria.

Sul fronte interno l'insediamento in alcune zone del Nord Italia di appartenenti a varie famiglie di *'ndrangheta*, spesso a causa dell'applicazione di misure di prevenzione, ha comportato la creazione di reti di approvvigionamento e distribuzione della droga su tutto il Paese.

Rilevante è poi l'attività di riciclaggio del danaro sporco, attraverso investimenti in traffici illeciti ma oggi più di un tempo, in attività lecite (società finanziarie, supermercati, imprenditoria in genere) attraverso forme di investimento del danaro illecitamente accumulato in attività di impresa apparentemente lecite, si pensi ad esempio alle attività di gestione delle scommesse sportive da parte di un clan con ramificazioni in tutto il territorio calabrese e non solo.

Dato costante, emergente da tutte le principali indagini, è il ricorso continuo a forme di investimento dei capitali illeciti in attività produttive di reddito lecito: iper e supermercati, attività commerciali in genere, imprese edilizie, sono alcuni esempi, in un contesto in cui i clans a volte approfittano di prestiti usurari per entrare in società fino a soppiantare di fatto il proprietario, altre volte creano dal nulla tali attività ricorrendo a prestanomi.

Interessante è il dato emergente da alcune indagini patrimoniali e bancarie, ed afferente l'ipotesi di riciclaggio o reinvestimento in attività imprenditoriali dei proventi dall'attività estorsiva; gli ingenti danari delle cosche, ottenuti soprattutto dal traffico di droga e dalle estorsioni negli appalti pubblici, vengono poi investiti con tecniche diverse che vanno dal materiale trasporto di valuta all'estero o il trasferimento attraverso mezzi informatici-telematici; al sistema delle compensazioni e cioè accreditamento di danaro all'estero a favore di un cittadino italiano in cambio di identico riconoscimento in Italia a favore di altra controparte; al sistema delle fittizie operazioni commerciali con l'estero e altre forme che prevedono l'intermediazione di finanziarie o istituti di credito. Oltre i classici sistemi dei canali bancari nazionali con complicità interne, la creazione di società finanziarie di copertura, ecc..

Infine, i reati di omicidio appaiono sempre più come *extrema ratio* per la

composizione dei conflitti soprattutto con riferimento al controllo di importanti aree del territorio e, non a caso, sempre in occasione dell'avvio di importanti opere pubbliche e quindi dell'arrivo dei relativi finanziamenti statali.

E' allora per questi motivi che l'azione di contrasto in concreto da porre in essere, richiede grande specializzazione da parte degli investigatori e della magistratura, con il ricorso a tutti i mezzi di indagine ma utilizzando anche le banche dati scientifiche e della D.N.A., puntando sempre al dibattimento e quindi all'utilizzabilità processuale delle prove acquisende, senza mai accontentarsi dell'obiettivo minimo dell'esecuzione della misura cautelare e del ritorno mediatico che ne consegue sempre più spesso.

Associazioni delinquenti così mutevoli ed "organizzate", penetrate, commiste nel tessuto sociale fino a diventare a tratti invisibili, necessitano per la loro disarticolazione di altrettanta "organizzazione" degli inquirenti e di grande attenzione e prudenza nelle relazioni personali e nell'atteggiarsi quotidiano rispetto a quei rischi di commistione, se non di connivenza, sempre latenti soprattutto nei piccoli centri giudiziari.

**SEZIONE SECONDA
ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
E RIFORME NORMATIVE**

IL NUOVO ORDINAMENTO GIUDIZIARIO E LA CRISI DI EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA

di Bruno Di Marco

La completa trasformazione del modello burocratico del giudice funzionario in quello di magistrato indipendente ed autonomo, voluto dalla Costituzione, è stata ed è continuamente messa in discussione, quando non avversata, da quanti, magistrati e laici, i primi sedotti unicamente dal privilegio del potere e dimentichi che la loro funzione è soprattutto ed anzitutto un servizio a tutela dei diritti dei cittadini; i secondi preoccupati dai frutti prodotti dal nesso inscindibile fra l'affermarsi sempre più diffuso dell'esercizio indipendente della funzione giurisdizionale ed il principio di uguaglianza, premevano e premono per tornare all'assetto del passato, a riproporre, cioè, il modello del giudice funzionario, ferreamente gerarchizzato, ulteriormente mortificato dal vincolo più o meno intenso, più o meno occulto, di asservimento al potere esecutivo.

Giustizia, interpretazione libera (non arbitraria) della legge quale suo indispensabile strumento attuativo, modello di giudice idoneo ad incarnare ed esprimere l'una e l'altra, nella configurazione contenutistica scolpita dalla Costituzione, rappresentano i tre pilastri sui quali costruire un sistema giudiziario capace di tradursi in un servizio moderno ed efficiente, ad esclusiva tutela e garanzia dei diritti dei cittadini su un piano di uguaglianza.

Senonché, perché ciò avvenga non bastano i principi costituzionali, ma occorrono interventi normativi, interventi strutturali ed interventi organizzativi compatibili con il modello costituzionale ed a questo strettamente funzionali per renderlo concretamente operante.

Fra gli interventi normativi la legge sull'ordinamento giudiziario è certamente lo strumento tecnico più incisivo per vitalizzare i principi costituzionali innervandoli nel sistema.

Ma è innegabile, altresì, che il sistema giudiziario come servizio ed il modello di giudice ad esso inerente non dipendono soltanto dalle norme ordinali, dai fattori culturali che in vario modo possono influire sulla selezione e sulla formazione professionale del magistrato, ma risultano in notevole misura condizionati anche dalla disciplina che regola il processo e dalle risorse destinate o disponibili per il suo concreto funzionamento.

Così, ad esempio, la contrazione per il giudice dei poteri di governo del processo a vantaggio delle parti non solo indebolisce il suo ruolo, ma privilegia la parte economicamente più forte.

Orbene, la legge 30 luglio 2007 N. 111, recante "modifiche alle norme

sull'ordinamento giudiziario" (cosiddetta riforma Mastella) aggira, nella sostanza, la massima parte dei problemi e delle esigenze sopra enunciati.

Occorre subito sgombrare il campo da una ingannevole suggestione: la valutazione comparativa con la cosiddetta "riforma Castelli" (legge N. 150 del 2005). Quest'ultima, invero, era e resta inqualificabile, in quanto sovversiva di tutti i parametri costituzionali. Essa, pertanto, non può costituire polo raffrontabile di una dicotomia. Le modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario, introdotte con la legge N. 111/2007, vanno, perciò, valutate in sé e non in quanto eventualmente migliorative dell'assetto delineato dalla legge N. 150 del 2005.

In questa prospettiva occorre, in primo luogo, osservare che anche la nuova legge tende strumentalmente ad accreditare il luogo comune che nel sistema giustizia il solo fattore che soprattutto crea inefficienza è rappresentato dalla inadeguata professionalità del giudice (la gran parte della riforma è interamente incentrata sull'accesso in magistratura, introducendo un concorso di secondo grado che presenta tutte le caratteristiche di un concorso per censo, sulle valutazioni di professionalità e sulle progressioni in carriera) e rischia seriamente di restaurare un modello di giudice di tipo burocratico, in contrasto con il modello voluto dalla Costituzione.

La riforma non guarda al recupero dell'efficienza e, quindi, della effettività, ma mira a ristabilire i confini in termini di rapporti di forza fra poteri, con l'obiettivo di ridimensionare l'indipendenza e l'autonomia della giurisdizione a vantaggio del potere politico.

Sembra, invero, ispirarla una ideologia globale della giustizia alla quale è intrinseca la concezione della magistratura come corpo compatto che deve compiere scelte omogenee ai vari livelli e nei diversi luoghi, conformi alle indicazioni provenienti dal potere politico.

Contemporaneamente la compattezza e l'omogeneità della magistratura vengono perseguite con l'altro strumento tipico della concezione autoritaria del potere, ossia l'organizzazione rigidamente gerarchica ed accentrata della magistratura, nella quale i giudici si distinguono per autorità e collocazione burocratica, ed il potere "scende" da un vertice che tutto domina ed è il vero e principale garante del controllo politico sulla giustizia: così si trasformano i magistrati della Cassazione in una casta privilegiata, gerarchicamente sovrastante; si ripristina l'assetto assolutamente gerarchico degli uffici di procura, di fatto sottratti ad un reale controllo del C.S.M. e sottoposti alla tutela pervasiva dei procuratori generali. Il che rivela che una tale scelta non è né casuale né determinata da ragioni tecnico-giuridiche, bensì dalla chiara e lucida volontà di perseguire l'obiettivo di condizionare l'amministrazione della giustizia attraverso un controllo politico burocratico ed accentrato.

La legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, in particolare, in ciò peraltro reiterando una indecente ed imperdonabile omissione del legislatore che si protrae ormai dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi, non affronta anzitutto quello che rappresenta il nodo primario e più importante, se si vuole davvero agire e procedere in uno sforzo ed in una direzione che si propongono seriamente ed una volta per tutte di perseguire e curare l'obiettivo di una giurisdizione efficiente, ossia provvedere al (la-lo):

A) Individuazione degli effettivi flussi di lavoro, determinati per tipologia e quantità, gravanti sugli uffici giudiziari;

B) Ripartizione sul territorio degli uffici giudiziari in rapporto agli effettivi flussi di lavoro;

C) Istituzione dell'ufficio giudiziario tipo, vale a dire di un organismo giudiziario territoriale di base, la cui dotazione organica, quanto a personale di magistratura, secondo i più accreditati studi del C.S.M. (v. risoluzione del maggio 1994) e tenendo conto delle sentenze della Corte Costituzionale in tema di incompatibilità, non può essere inferiore alle 25, 30 unità;

D) Conseguente soppressione o/e accorpamento degli uffici giudiziari di piccole dimensioni, non rispondenti al tipo ed incompatibili con la esigenza ineludibile del rispetto della proporzione fra popolazione, flussi processuali ed offerte di giustizia sul territorio (in tal senso risoluzione del C.S.M. del 25 maggio 1994, sentenza N. 131 del 1996 della Corte Costituzionale);

E) Predeterminazione affidabile di indici minimi di lavoro, per qualità e quantità, che giustifichino la presenza in una determinata zona dell'ufficio giudiziario tipo e, contemporaneamente, siano compatibili con un suo efficiente funzionamento;

F) Dotazione per l'ufficio giudiziario tipo di risorse umane (personale di magistratura e personale amministrativo) e materiali (strutture e strumenti) indispensabili a soddisfare le esigenze di efficienza: adeguatezza del modello organizzativo alla effettività del risultato;

G) Creazione dell'ufficio del giudice, supporto indispensabile per valorizzarne la professionalità e per indirizzarne l'impegno in funzione dell'attuazione del valore costituzionale della ragionevole durata, ossia in funzione del perseguimento del risultato di efficienza e di effettività.

La mancata revisione della mappa degli uffici giudiziari e degli organici, in rapporto ai reali flussi di affari, rende drammatica una situazione già gravemente compromessa e precaria, ed accentua sul sistema giudiziario due spinte egualmente distorsive e devastanti, una interna e l'altra esterna.

All'interno del sistema, a causa della irrazionale ed ormai obsoleta ripartizione delle risorse, si formano ingiustificati squilibri nella distribuzione degli

affari, anche per tipologia, fra i diversi uffici giudiziari, sicché alcuni risultano sottodimensionati ed altri sovradimensionati.

Tali squilibri, a loro volta, sono fonte di laceranti sperequazioni fra i magistrati in ordine alle concrete condizioni di lavoro.

Negli uffici sottodimensionati, infatti, i magistrati in servizio restano schiacciati da insopportabili carichi di lavoro, sono costretti ad osservare estenuanti orari lavorativi frequentemente oltre le 12 ore giornaliere, non trovano il tempo di approfondire, non trovano il tempo di studiare adeguatamente, di aggiornarsi proficuamente, sono maggiormente esposti al rischio di errore e, quindi, al rischio di incorrere in responsabilità disciplinare, non sono in grado di precostituirsì titoli da spendere ai fini dello sviluppo della professione, sono perfino impediti di dedicare spazi minimi alla propria vita privata.

Per contro, i magistrati addetti agli uffici sovradimensionati, con organici perciò esorbitanti rispetto alle necessità, dispongono di tutte le possibilità precluse ai loro colleghi degli altri uffici, e di conseguenza, non soltanto sono in grado di svolgere più adeguatamente il loro ruolo, ma risultano altresì molto meno esposti al pericolo della responsabilità disciplinare.

Infine, i magistrati in servizio presso uffici giudiziari razionalmente strutturati, in verità assai pochi e rari, operano in condizioni ancora diverse rispetto a quelle degli uni e degli altri.

Tale contraddizione, all'interno del sistema tende a radicalizzare situazioni di ineguaglianza e di disparità fra i magistrati nell'assolvimento dei medesimi doveri funzionali; all'esterno si ripercuote con pesantissime ricadute circa l'effettività del servizio giustizia, crea gravi disomogeneità nell'attuazione del valore costituzionale della ragionevole durata e nei risultati, mortifica e mina in modo grave la credibilità e la legittimazione complessiva del servizio.

E proprio la sedimentazione per aree geografiche di generalizzate situazioni di ineguaglianza e di disparità fra i magistrati nell'assolvimento dei medesimi doveri funzionali, a causa della irrazionale ed obsoleta distribuzione degli uffici nel territorio e della mancata corrispondenza (per eccesso o per difetto) fra piante organiche e reali carichi (qualitativi e quantitativi) di lavoro, rende concretamente inapplicabile, per mancanza di indici equi omogenei ed uniformi, l'intera disciplina, peraltro assai farraginosa e complessa, dettata in tema di valutazione di professionalità (artt. 11, 12, 13), la quale, diversamente, non meno di quanto accade già oggi, si trasformerebbe in un formidabile strumento di sperequazioni e di iniquità, giacché una moltitudine di magistrati sarebbe, suo malgrado, privilegiata, ed un'altra moltitudine, assai più vasta, sarebbe invece danneggiata.

In estrema sintesi, senza alcuna pretesa di esaustività, ecco alcuni altri punti della riforma che risultano assolutamente inaccettabili.

Funzioni di legittimità

Un dato, oggi, è comune ad ogni analisi sulla Corte di Cassazione, quale Corte Suprema: la gravissima crisi in cui da decenni si dibatte.

La Cassazione, è stato giustamente detto, è pletorica (ha una pianta organica di circa 430 magistrati, superiore a quella di qualsiasi altra Corte Suprema del mondo occidentale), sovraccarica di lavoro, ferita dai sui stessi contrasti giurisprudenziali. Ciò, di fatto, determina la grave compromissione, se non il fallimento, della delicata funzione di nomofilachia, con ricadute deleterie sul piano della garanzia dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, giacché "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge", in un contesto sincronico, ne costituisce il presupposto essenziale. Ed è evidente che la funzionalità della Corte è destinata a peggiorare finché essa rimane prigioniera dell'aporia, come è stata incisivamente definita (La Torre), ravvisabile nella contraddizione fra "ipertrofia" e "nomofilachia": ove la pletoricità ed il peso della quantità corrompono la qualità della funzione.

La riforma, anziché muoversi nella direzione di promuovere il recupero del ruolo istituzionale dell'organo posto al vertice funzionale del sistema giudiziario italiano, non solo ne suggella la crisi, nulla prevedendo in tal senso, ma addirittura ne determina una sorta di mutazione genetica trasformando la Corte Suprema nel "supremo" organo gerarchico-burocratico al quale si può accedere solo per cooptazione.

Infatti, per il conferimento delle funzioni di legittimità la legge prevede una speciale commissione (composta da tre magistrati che esercitano o hanno esercitato le stesse funzioni, un professore universitario ed un avvocato abilitato al patrocinio innanzi alle magistrature superiori) la quale deve valutare una non meglio definita ed insodabile "capacità scientifica e di analisi delle norme", quasi che l'interpretazione libera e l'applicazione della legge sia prerogativa e sia richiesta soltanto per i magistrati che svolgono funzioni di legittimità, e non rappresenti, invece, l'essenza stessa, la ragione intima ed esclusiva della giurisdizione.

Si crea, in tal modo, una vera e propria "casta" di magistrati "scienziati nell'analisi delle norme" e, al tempo stesso, di fatto si sottrae al C.S.M. il potere della nomina.

Scuola della magistratura

La collocazione della Scuola al di fuori del C.S.M. e, sostanzialmente, alle dirette dipendenze del Ministro della Giustizia, che controlla il numero legale del Comitato Direttivo, è contraria al dettato costituzionale (art. 105) che riserva al C.S.M. la formazione e l'aggiornamento dei magistrati.

Ben venga, dunque, una Scuola per la magistratura, ma operante all'interno dell'organo di autogoverno, il solo costituzionalmente competente a delineare e

fissare le linee programmatiche dell'attività didattica e a verificarne l'attuazione.

Piante organiche del personale di magistratura

E' venuto il momento di sostenere con fermezza l'attribuzione anche al C.S.M. della competenza in ordine alla formazione delle piante organiche degli uffici giudiziari. Continua ad essere ingiustificabile ed irragionevole che l'organo di governo autonomo, mentre è il titolare esclusivo di un potere pieno di controllo e di intervento in tema di formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari; al contrario, per quanto concerne la composizione delle piante organiche è sfornito di qualsiasi potere, riservato esclusivamente all'Esecutivo.

Si è già detto sulle valutazioni di professionalità e sulla gerarchizzazione degli uffici di procura, resta da aggiungere che la disciplina del passaggio di funzioni, che naturalmente non tocca la Corte di Cassazione, realizza, di fatto, la separazione delle carriere.

Infine, si è certi che la temporaneità anche delle funzioni semidirettive non si traduca in un rovinoso fattore di destrutturazione? Il mutamento automatico e continuo dei fulcri strutturali ed organizzativi intermedi si è certi che non produca instabilità, insicurezze, appiattimenti, che non soffochi la passione, non renda indifferenti rispetto agli obiettivi, che, in definitiva, non esaspera e non esalti soltanto il profilo burocratico, degradando una funzione delicata a mero capriccio temporale? Non sarebbe stato più proficuo e più rispondente ad esigenze di stabilità e di razionalizzazione, senza azzerare e disperdere patrimoni di professionalità e di esperienze, estendere anche alle funzioni semidirettive la disciplina di cui all'art. 19 come modificato e contemporaneamente prevedere un controllo periodico serio e reale sui risultati dell'attività svolta?

E poi, ai fini del conferimento delle funzioni direttive e semidirettive cosa vuol dire la valutazione "di ogni altro elemento, acquisito anche al di fuori del servizio in magistratura"?

Insomma, la riforma elude quasi tutte le misure necessarie e funzionali ad un sistema di giustizia efficiente ed effettivo, all'interno del quale vi sia una magistratura che responsabilmente e consapevolmente, ma in piena autonomia ed indipendenza, operi ad esclusiva garanzia dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e di razionalità del sistema.

Si ricava, piuttosto, l'impressione che ciò che la riforma persegue è una magistratura docile, indebolita, atrofizzata dal timore e dalla speranza di carriera ("l'esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio" - art. 11, comma 2, lettera (a - diventa elemento di valutazione della capacità), quindi omogenea e conforme al sistema complessivo di potere.

PROCURA DELLA REPUBBLICA: RIFORMA O CONTRORIFORMA?

di Agata Santonocito e Pasquale Pacifico

L'organizzazione della Procura della Repubblica è stato uno dei punti della riforma dell'ordinamento giudiziario che, in assoluto, più ha alimentato polemiche e dibattiti.

Non senza motivo: il corretto, uniforme e tempestivo esercizio dell'azione penale, infatti, è ineliminabile condizione per il corretto funzionamento della Giustizia penale e, conseguentemente, per un adeguato ed efficiente controllo del rispetto della legalità ed è, altresì, irrinunciabile presidio dell'uguaglianza di tutti i cittadini innanzi alla legge.

La stretta interdipendenza esistente tra l'attività della Procura della Repubblica e quella della magistratura giudicante fa sì che qualunque intervento normativo sull'assetto della Procura si riverberi direttamente sull'agire e sull'autonomia del Giudice penale. La scelta di fondo della riforma nel senso di un accentuata gerarchizzazione degli uffici di Procura e della conseguente riduzione degli spazi di autonomia dei singoli magistrati è destinato ad incidere, dunque, sullo stesso principio costituzionalmente garantito dell'autonomia del giudice.

Nell'ordinamento previgente il carattere gerarchico proprio dell'ufficio di Procura era temperato da una serie di contrappesi (controllo del CSM sulle tabelle, sui provvedimenti di revoca dell'assegnazione dei fascicoli e, comunque, sulla correttezza dei rapporti tra Procuratore e sostituti) che, preservando l'autonomia dei magistrati del pubblico ministero, e rendendo diffuso il potere correlato all'esercizio dell'azione penale, garantiva, in via mediata, la predisposizione delle migliori condizioni per il corretto ed indipendente agire delle Procure della Repubblica.

L'assetto della Procura della Repubblica disegnato dal decreto legislativo n. 106/06, al contrario, si caratterizza per un accentuata gerarchizzazione interna ed esterna dell'ufficio che non è stata affatto attenuata dalle modifiche introdotte dalla L. 269/06.

In particolare, per quanto attiene la delicata problematica della designazione del sostituto e dei suoi margini di autonomia nella trattazione dei procedimenti, il chirurgico intervento normativo che ha sostituito l'espressione "delega per la trattazione" con quella di "assegnazione per la trattazione", non ha sortito alcun concreto risultato in difetto di interventi diretti a rendere più chiaro il novero dei

criteri cogenti che il Procuratore può stabilire ed a consentire un immediato vaglio da parte del CSM in ordine alla gestione dei più ampi poteri riconosciuti al capo dell'ufficio.

Sul punto il recente intervento normativo non sembra raggiungere l'obiettivo di bilanciare in modo soddisfacente le esigenze, ugualmente meritevoli di tutela, di garantire l'autonomia e l'indipendenza del singolo magistrato e di fornire al capo dell'ufficio gli strumenti che gli consentano di rendere omogeneo ed efficiente l'agire della Procura della Repubblica.

Nella vigenza delle norme attuali è, senza dubbio, preminente la tutela dell'efficacia dell'agire del Procuratore della Repubblica al quale è riconosciuto il potere di scegliere, discrezionalmente, i suoi più stretti collaboratori, i sostituti cui affidare le indagini ed i dibattimenti, di gestire come ritiene opportuno le risorse umane e materiali, di curare l'immagine dell'ufficio gestendo personalmente, o tramite sostituti appositamente delegati, i rapporti con la stampa.

La mera disamina delle previsioni normative attinenti gli assetti organizzativi della Procura dimostra l'assunto.

E' consentito al Procuratore della Repubblica scegliere discrezionalmente (per non dire arbitrariamente) tra i magistrati dell'ufficio i suoi più stretti **collaboratori**, per delegare loro il coordinamento di “*specifici settori di affari*” individuati o con riguardo ad *aree omogenee* o ad ambiti dell'ufficio che *necessitano di uniforme indirizzo* (art. 1 comma 4 D. Lvo 106/06), e impartire loro direttive cogenti (*criteri*) per l'esercizio della delega (in via generale o con singoli atti). Tale potere comporta, all'evidenza, la possibilità per il capo di ridimensionare, se lo ritiene, il ruolo effettivo dei procuratori aggiunti (nominati dal CSM).

Anche per la designazione del **vicario** per i casi di assenza impedimento o sede vacante, la scelta del Procuratore può essere esercitata *ad libitum* con l'unico limite della individuazione tra i Procuratori Aggiunti. Quanto agli uffici di minori dimensioni in cui non è prevista in organico la figura del procuratore aggiunto, non è chiaro se il procuratore possa designare un vicario scegliendolo liberamente tra i sostituti o se, invece, in questo caso debba farsi ricorso all'istituto della supplenza. Altra questione irrisolta è quella della mancata designazione del vicario: in tale ultimo caso unica soluzione prospettabile è quella di ricorrere all'istituto della supplenza ai sensi dell'art. 109 dell'ordinamento giudiziario.

In ordine al ruolo dei magistrati designati dal Procuratore come collaboratori non è stato specificato se il magistrato preposto ad un settore dell'ufficio (es. un gruppo di lavoro) abbia un potere di designazione dei sostituti per la trattazione dei singoli affari e se esso sia esclusivo o concorrente con quello del Procuratore: il testo originario del decreto legislativo prevedeva che laddove il procuratore

avesse preposto un magistrato al coordinamento di un gruppo di lavoro il potere di delega al singolo magistrato per la trattazione degli affari era attribuito esclusivamente al preposto che doveva esercitarlo nel rispetto dei criteri stabiliti dal capo dell'Ufficio; detta previsione è stata eliminata per cd *eccesso di delega* (trattandosi di una limitazione alla prerogative del capo dell'ufficio) per cui oggi la soluzione preferibile è quella che riconosce al procuratore, in sede di organizzazione degli uffici, la facoltà di conferire al magistrato preposto il potere di designazione dei sostituti.

Sia il **vicario designato che il magistrato delegato** non si sottraggono, come si è anticipato, alla possibilità per il Capo dell'Ufficio di determinare i criteri ai quali i predetti devono attenersi nell'esercizio delle funzioni vicarie e della delega, il che lascia il campo a non poche perplessità in ordine alla pratica attuazione della disposizione per i casi di *Vicario in sede vacante*, ipotesi in cui si pone il problema se il vicario possa apportare modifiche all'assetto organizzativo lasciato dal procuratore che lo ha designato; la soluzione dovrebbe essere positiva laddove si tenga presente che sarebbe ben difficile individuare un possibile meccanismo di intervento in un caso del genere.

Ancorché l'art 1 non preveda alcuna sanzione espressa per l'ipotesi in cui il Vicario o il delegato non si attengano ai criteri organizzativi impartiti dal capo dell'Ufficio, non v'è dubbio che il Procuratore possa revocarne la nomina stante il rapporto fiduciario con gli stessi.

Ugualmente discrezionale è – ancorché auto-limitato dalla pre-individuazione dei criteri – l'**assegnazione dei procedimenti penali** ai procuratori aggiunti ed ai magistrati dell'ufficio per l'espletamento delle indagini (art. 1 comma 6 lett. b) e/o per sostenere l'accusa in giudizio (art. 7 comma 1 lett. b). Diviene addirittura eccezionale l'utilizzo di meccanismi di assegnazione automatici per taluni settori omogenei (settori, individuati discrezionalmente, che saranno verosimilmente quelli relativi ai delitti di minor impatto sociale) e, in ogni caso, non è prevista alcuna sanzione rispetto alla eventuale deroga ai criteri di automaticità anche per queste materie.

Sul punto di deve rimarcare la netta inversione di tendenza rispetto al recente passato allorché si individuava nell'assegnazione secondo criteri automatici il miglior presidio della trasparenza dell'azione giudiziaria e dell'indipendenza, *interna ed esterna*, del pubblico ministero.

Anche in occasione dell'assegnazione del procedimento è riconosciuto al Procuratore della Repubblica il potere di stabile i *criteri* cui il magistrato deve attenersi nell'esercizio dell'attività di indagine.

Si tratta di una prerogativa che potrebbe avere un impatto più che significativo sull'autonomia dei magistrati del pubblico ministero perché, stando al signi-

ficato fatto palese dalle parole, il Procuratore dovrebbe evidenziare “*norme, fondamenti per giudicare, distinguere e valutare*” e dunque, potrebbe dare indicazioni cogenti in relazione agli strumenti di indagine da utilizzare, in ordine alla valutazione delle fonti di prova o alla priorità nella trattazione dei procedimenti.

La indeterminatezza della indicazione legislativa ha fatto sì che il CSM avvertisse la necessità di intervenire, con la risoluzione del 12.7.2007, chiarendo, tra l'altro, che “*dovrà essere preservata la sfera di autonomia professionale e la dignità delle funzioni esercitate dal magistrato dell'ufficio di Procura*” e che, di conseguenza, il Procuratore dovrà dare indicazioni che si ricolleghino ai criteri stabiliti in via generale, rispetto ai quali abbiano carattere *attuativo o integrativo*.

La puntuale osservanza dei criteri stabiliti dal Procuratore nell'assegnazione nonché, più in generale, il rispetto delle scelte strategiche dello stesso nella conduzione delle indagini è garantita dalla prevista possibilità di revoca dell'assegnazione con provvedimento motivato sia in caso di inosservanza dei criteri generali e particolari sia in caso di contrasto circa le modalità di esercizio dell'azione penale.

L'originaria formulazione dell'art. 2 del D.lvo 106/06 prevedeva la possibilità per il *delegato* di presentare osservazioni al Procuratore della Repubblica il quale poi ne curava la trasmissione unitamente al proprio provvedimento, al Procuratore generale presso la Cassazione (titolare dell'azione disciplinare) nonché l'automatico inserimento del provvedimento di revoca e delle osservazioni nei rispettivi fascicoli personali del Procuratore della Repubblica e del sostituto.

Tale previsione è stata esclusa nell'attuale formulazione della norma con la conseguenza che non è previsto espressamente alcun meccanismo automatico attraverso il quale l'organo di autogoverno possa aver contezza di quanto sopra in sede di valutazione di professionalità dei magistrati interessati.

In difetto di espressa previsione il CSM, nella risoluzione del 12 luglio 2007, ha rimarcato l'esistenza di propri spazi di intervento su richiesta del singolo sostituto che ritenesse ingiustamente revocata l'assegnazione, per valutare la congruità della motivazione della revoca ed eventualmente agire segnalando il fatto ai titolari dell'azione disciplinare e/o provvedendo ad inserire la valutazione negativa nel fascicolo personale del magistrato.

D'altra parte appare anche sostenibile la necessità di comunicare la revoca dell'assegnazione al C.S.M. in quanto comportante pur sempre una modifica attinente ai criteri di organizzazione dell'ufficio (art 1 co 7 decreto legislativo 106/06)

Ancora in ordine alle limitate possibilità di intervento del C.S.M., posto che l'unico onere del Procuratore della Repubblica è quello di comunicare al Consi-

glio i criteri organizzativi dell'Ufficio, ci si è posti il problema di valutare se la trasmissione al C.S.M. sia finalizzata a realizzare un coinvolgimento dello stesso nella fase organizzativa dell'Ufficio di Procura o se, invece, sia solo un veicolo di conoscenza: può in altri termini il C.S.M. dettare indicazioni in ordine ai moduli organizzativi dell'Ufficio di Procura? In caso di soluzione positiva, dette deliberazioni hanno o meno un carattere vincolante? Qualora si propenda per il carattere vincolante delle disposizioni impartite dal CSM, qual è la possibile sanzioni in caso di inottemperanza?

La possibilità per il CSM di incidere sull'aspetto organizzativo della Procura è stata negata da quanti sostengono che si tratterebbe di prerogativa in contrasto con lo spirito della legge rispetto alla quale sarebbe compatibile solo la previsione di mere indicazioni di massima alle quali il Procuratore della Repubblica sarebbe del tutto libero di non aderire magari con provvedimento motivato. Altri ritengono comunque opportuno che il Consiglio Superiore approvi l'assetto organizzativo, previa elaborazione di linee generali per la individuazione dei criteri organizzativi, prevedendo anche procedure per la partecipazione dei singoli sostituti alle scelte organizzative (ad esempio attraverso riunioni dei magistrati dell'ufficio) ed individuando dei protocolli per la decisione che prevedano per la compilazione dei piani organizzativi anche il corredo di dati statistici ed addirittura l'analisi dei flussi di lavoro.

Il CSM, nella già ricordata risoluzione del 12 luglio 2007, ha affrontato anche questo aspetto della novella legislativa per ribadire, pur nella consapevolezza delle lacune della legislazione e con riserva di ulteriori interventi, le proprie prerogative di controllo dell'operato del Procuratore della Repubblica: *“Il Consiglio può, infatti, oltre a stabilire una opportuna interlocuzione con il Procuratore della Repubblica, intervenire per valutare l'azione organizzativa del Procuratore sotto il profilo di un giudizio sulla sua attitudine a svolgere un incarico dirigenziale o più in generale per valutare il suo profilo professionale, ed ancora può apprezzare il progetto organizzativo con riguardo agli artt. 97 e dell'art. 111 della Costituzione, per gli effetti che quel progetto può spiegare sul buon andamento della amministrazione e sulla durata ragionevole del processo. Peraltro il Procuratore della Repubblica, nel concreto esercizio della potestà direttiva e di organizzazione dell'ufficio, ha facoltà di discostarsi dalle linee guida indicate dal Consiglio superiore, purché adotti a tal fine provvedimenti adeguatamente motivati”*.

Resta comunque il dato che unico momento di vero controllo del C.S.M. è la valutazione che questo deve compiere ai sensi dell'art 2 comma 1 lett. m) della legge delega in sede di rinnovo dell'incarico direttivo alla scadenza del quadriennio; è solo questo il momento in cui il capo dell'Ufficio potrebbe essere respon-

sabilizzato per proprie scelte organizzative (e per i conseguenti risultati), operate in violazione di indicazioni del C.S.M.. anche se non è codificato alcun meccanismo obbligatorio che consenta al C.S.M. di colmare un eventuale deficit di conoscenza sul punto.

In coerenza con detto sistema nessuna possibilità di intervento sugli aspetti organizzativi dell'ufficio è riservata al **consiglio giudiziario** ed alle sue promozioni (commissione flussi) chiamato ad esercitare una potestà consultiva solo sui criteri organizzativi (le c.d. tabelle) degli uffici giudicanti.

Unica possibilità di intervento del **Consiglio Giudiziario** sull'aspetto organizzativo, solo in presenza di gravi disfunzioni, si potrebbe individuare nella previsione dell'art 15 comma 1 lettera d) del decreto legislativo sulla riorganizzazione dei consigli giudiziari laddove è attribuito a questi organi un potere di vigilanza sugli uffici giudiziari del distretto il quale se ravvisa **elementi di disfunzione** è tenuto ad avvisare il Ministro della giustizia (nessuna norma però impedirebbe al consiglio giudiziario di dare comunicazione anche al C.S.M.)

Sarebbe velleitario e prematuro tracciare, a meno di un anno dall'entrata in vigore della riforma, un definitivo bilancio della concreta incidenza delle norme che si sono sinteticamente commentate, sugli assetti e sull'agire quotidiano degli uffici di Procura e, conseguentemente, sul funzionamento complessivo della giustizia penale.

Occorre di certo che il CSM prosegua nell'opera di interpretazione costituzionalmente orientata delle norme di riorganizzazione della procura colmando con la propria normativa secondaria i troppi vuoti e punti ambigui della riforma.

Non ci si può esimere, tuttavia, dal rimarcare la concreta difficoltà di apportare correttivi ed emendamenti rispetto ad un assetto organizzativo puntualmente cristallizzato in norme che contrastano in diversi punti con principi di rango costituzionale senza, peraltro, garantire un effettivo miglioramento dell'efficienza dell'azione giudiziaria.

Né migliori auspici possono trarsi dalla cd separazione delle funzioni (*rectius* separazione delle carriere), altro punto cardine della riforma, che renderà pressoché impossibile il passaggio dalla funzione requirente alla funzione giudicante e viceversa con conseguente depauperamento della professionalità del magistrato, e dalle norme in tema di prima attribuzione delle funzioni ai magistrati di nuova nomina che, impedendo l'assegnazione degli stessi agli uffici di procura determineranno una fisiologico scopertura degli organici in particolare nelle sede giudiziarie cd. *di frontiera*.

**ALCUNE RIFLESSIONI IN TEMA DI ORDINAMENTO
GIUDIZIARIO**
di Vania Contraffatto

Il magistrato, impiegato dello Stato e titolare della funzione giudiziaria, sancita dagli art. 101 e ss Costituzione, assolve quotidianamente il compito di “adattare” alle esigenze concrete e alla realtà, le norme giuridiche. Con la funzione giurisdizionale infatti “lo Stato accerta la volontà normativa da far valere in un caso concreto allo scopo di eliminare lo stato di dubbio che si sia determinato in ordine alla qualificazione da dare al caso stesso, oppure di mettere in atto le sanzioni previste nell’ipotesi che la volontà di legge non sia stata osservata, assicurando così la certezza del diritto e la reintegrazione dell’ordine giuridico violato” (T. Martines, *Diritto costituzionale*, quinta edizione, Giuffrè) .

L’art. 102 Cost. detta un preciso principio secondo il quale “la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario”.

La VII disposizione transitoria della Costituzione poi stabilisce che “fino a quando non sia emanata la nuova legge sull’ordinamento giudiziario in conformità della costituzione, continuano ad osservarsi le norme sull’ordinamento vigente”.

È accaduto così che fino al luglio del 2005, si sia continuato ad applicare il regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12, sia pure con correttivi introdotti da leggi successive che hanno modificato in parte il suo contenuto normativo nel tentativo di rendere una legge di marcata matrice fascista conforme alle esigenze della carta costituzionale. L’opera di modernizzazione è stata arricchita dalle pronunce della corte costituzionale, della corte di cassazione e dall’istituzione del consiglio Superiore della magistratura che ha fornito soluzioni, attraverso i suoi atti interpretativi, allo scopo di rendere conforme a costituzione la legislazione a questa anteriore. Ne è derivato che pur mancando un disegno sistematico della materia, nel complesso si è realizzato un coacervo di regole che, seppur conformi a Costituzione non erano più aderenti alle esigenze non solo dei fruitori del servizio giustizia in senso lato, ma anche di gran parte della magistratura stessa.

Così nel 2005 è stata emanata la legge numero 150, legge di delegazione la cui parte principale era destinata a realizzare un testo unico, che disciplinasse in maniera organica l’ordinamento giudiziario.

Ribattezzata “ *riforma Castelli*”, suddetta legge che si è concretizzata con l’emanazione di decreti legislativi, ampiamente contestati dalle forze politiche

dell'opposizione e dalla magistratura stessa, ha subito una battuta di arresto già con la legge 269 del 2006, che ha sia integrato e modificato decreti legislativi già in vigore, ma ha anche sospeso il d.lgs 160 del 2006 relativo all'accesso in magistratura e alla progressione economica e di funzioni dei magistrati, in quanto contenente previsioni non esattamente conformi a costituzione.

Del resto è stato immediatamente sottolineato come una semplice abrogazione della legge delega con ritorno al precedente regolamento non sarebbe stato possibile, essendo incontrovertibile che l'ordinamento giudiziario ha bisogno di un restyling affinché sia più aderente al mutare dei tempi, della storia del paese, al magmatico incremento del numero dei processi e delle tipologie di condotte non conformi all'ordinamento giuridico.

Ma si è avvertita anche la necessità di riportare la figura del magistrato ai canoni di autorevolezza, preparazione, imparzialità e temperanza, sbiaditi nell'opinione pubblica da una sempre più costante "generalizzazione" alla intera categoria di comportamenti "sopra le righe" ascrivibili ad uno o più soggetti, e riferibili a situazioni particolari, enfatizzate il più delle volte dai mass media.

Situazioni comunque che, più o meno fraudolentemente sottolineate, fanno dubitare della imparzialità del magistrato nell'adempimento del suo servizio, e fanno sorgere nel comune cittadino, la convinzione che il giudice scegliendo la interpretazione più in sintonia con la sua personale convinzione politica, con la sua decisione incida a vantaggio o in danno dell'indirizzo politico di maggioranza o di opposizione, creando, attuando o comunque influenzando sui fini politici del paese così perdendo la sua imparzialità

(Si pensi che secondo un sondaggio del 23.05.2007, pubblicato su "repubblica", avente ad oggetto la fiducia degli italiani sulle istituzioni, la magistratura ha totalizzato il 48%).

Secondo diritto invece, certamente non può dirsi che la struttura che veniva fuori dalle modifiche apportate al decreto Grandi del 1941, non garantisse l'imparzialità del magistrato, non solo riferita alla funzione del giudice, ma anche a quella del pubblico ministero, categoria più spesso tacciata dall'opinione pubblica di far "politica" anziché giustizia.

Una parte della dottrina, del resto, disquisendo sulla natura giuridica dell'ufficio del pubblico ministero, nonostante l'art. 107 della Costituzione preveda che i magistrati si distinguano fra loro solo per la diversità di funzioni, ha messo in dubbio la natura di organo giurisdizionale dell'ufficio.

E questo proprio perché le norme del decreto Grandi, ribadendo il principio della unità ed indivisibilità del p.m. attribuivano al procuratore della repubblica un potere gerarchico sui magistrati componenti l'ufficio stesso.

Siccome la struttura gerarchica dell'ufficio è esclusa per gli uffici giudiziari

ma è elemento caratteristico degli uffici amministrativi, la stessa dottrina ha sostenuto che fosse opportuno dubitare della giusta inclusione di suddetto organo tra quelli giurisdizionali, e che più correttamente andasse inserito tra gli organi amministrativi.

La questione della imparzialità del magistrato, tanto che eserciti funzioni giudicanti che requirenti, del resto ha radici molto antiche nella storia giudiziaria italiana.

Lo statuto Albertino, si occupava dell'ordine giudiziario con pochi principi derogabili attraverso emanazione di legge ordinaria e prevedeva una magistratura composta da funzionari nominati dall'esecutivo, reclutati soltanto parzialmente tramite concorso, con una quota di nomine politiche.

Il primo testo che disciplinò compiutamente l'ordinamento giudiziario" fu il r.d. 6 dicembre 1865, n. 2626, in base al quale veniva costituito un corpo di magistrati di carriera nominati dall'esecutivo e dotati di uno *status* che solo nominalmente ne garantiva l'indipendenza, mentre i magistrati del pubblico ministero venivano posti direttamente alle dipendenze del Ministro della Giustizia,

Siffatta struttura si ispirava al modello francese realizzato da Napoleone con la legge sull'ordinamento giudiziario del 1810, e solo con la riforma Orlando del 1907 cominciarono ad essere introdotte norme di rafforzamento dell'indipendenza dei magistrati e del loro *status* professionale.

Ma con l'avvento al potere del fascismo, fu emanato il regio decreto n. 12 del 1941 che prefigurò il corpo dei magistrati come corpo di pubblici dipendenti aventi uno *status* professionale largamente simile a quello dei funzionari amministrativi e quindi indipendenti solo formalmente.

Infatti la progressione in carriera del magistrato, nominato per concorso, era vincolata ai giudizi espressi dai superiori gerarchici, in occasione dei vari concorsi in cui essa era articolata, creando così uno stretto vincolo di "dipendenza interna" proprio a causa dei forti legami che i vertici della magistratura, nominati dal Consiglio dei Ministri, mantenevano con il potere esecutivo .

Nel 1946 l'assemblea costituente pose alla base della emananda costituzione due principi fondamentali: il principio di separazione dei poteri , enunciato per la prima volta da Montesquieu nell' "*Esprit des lois*" , che garantisce l'indipendenza del giudice e dell'organizzazione giudiziaria dagli altri poteri ; il principio della precostituzione del giudice naturale, trasfuso nell'art. 25 della carta Costituzionale, in base al quale la legge deve stabilire qual è il giudice astrattamente competente ancor prima che la controversia insorga.

Così la costituzione del 1948 all'art. 104 Cost. recita "La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere" garantendo

la cosiddetta indipendenza esterna, mentre l'art. 101 recita "i giudici sono soggetti soltanto alla legge", sancendo così la cosiddetta indipendenza interna .

Purtuttavia continuando ad applicarsi le norme del decreto Grandi in virtù della clausola di cui alla VII disposizione transitoria della Costituzione, e precisamente dall'art. 69 all'art. 84, l'ufficio del pubblico ministero conservava la sua struttura gerarchica .

Durante la fase delle indagini preliminari infatti il titolare dell'ufficio ha il potere di designare un magistrato addetto all'ufficio stesso alla trattazione di un procedimento piuttosto che di un altro, può assumere l'esplicazione di una determinata pratica in luogo del sostituto che aveva originariamente designato, ed ha un potere di controllo sul modo, tempo e alla opportunità dell'attività dei magistrati suoi sostituti.

Suddetta organizzazione in ossequio al principio della impersonalità dell'ufficio del pubblico ministero, è garanzia non solo di uniformità nella trattazione delle notizie di reato, ma impedisce che vi possa essere una sorta di accanimento "personale" di un magistrato nella conduzione delle indagini, circostanza peraltro vietata dall'art. 73 del decreto Grandi che recitava " *il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi e alla pronta e regolare amministrazione della giustizia,*" così ribadendo la natura *super partes*, e dunque giurisdizionale della funzione.

Altra garanzia di indipendenza dei magistrati fu data dalla istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura che permise di concretizzare l' "autogoverno" del potere giudiziario , sulla cui natura giudica la dottrina si divide tra coloro che sostengono essere organo "costituzionale" e coloro che sostengono trattasi di organo di "mera rilevanza costituzionale". Aldilà delle dispute va rilevata la funzione certamente di primario rilievo costituzionale, di tutelare una delle funzioni fondamentali dello Stato democratico da ogni contaminazione, anche ad opera di altri poteri dello stato stesso.

Pertanto , la legge n. 150 del 2005 per molti versi rimodella il sistema secondo i canoni di uno schema, obiettivamente dissonante con il sistema costituzionale vigente, secondo il quale la magistratura è unica nel concorso di ammissione, nel tirocinio e nel ruolo di anzianità e si distingue solo per le funzioni esercitate, tant'è che secondo molti commentatori, l'impianto complessivo della legge sarebbe afflitto da un intrinseco vizio di costituzionalità.

Il decreto delegato n. 160/2006 che riguarda la **disciplina in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati** prevede un sistema farraginoso che predilige una costruzione piramidale della carriera dei magistrati, una netta ripartizione delle funzioni di merito e di legittimità, una rigida distinzione tra funzioni giudicanti e requirenti , un sistema di valutazione per titoli ed esami,

scollato da un reale obiettivo di valutazione della professionalità funzionalizzato all'efficienza del sistema nel suo complesso.

Ma soprattutto si basa sull'erroneo presupposto che la giustizia non sia più efficiente a causa dell'unicità delle carriere dei magistrati, e della loro organizzazione strutturale, e non invece a causa dei reali problemi che l'attanagliano.

Si pensi alla pochezza delle risorse economiche e finanziarie destinate a questo servizio, la mancanza di personale amministrativo, e la presenza della doppia dirigenza che causa solo disguidi e ritardi, le scarse risorse umane e strumentali che sono affidate al magistrato che peraltro non ha nessun potere (neanche di parere sul periodo di ferie da prendere) sul personale amministrativo che lo coadiuva, una enorme sproporzione tra il numero di avvocati operanti in un singolo foro e quello dei magistrati, il proliferare del cattivo uso di far diventare notizia di reato ogni controversia civile non risolta secondo i desideri dei contendenti, o ogni contratto non adempiuto o ogni transazione commerciale non andata a buon fine. Senza parlare dell'uso distorto delle garanzie che si trasforma nell'enormità di rinvii di udienza chiesti senza valido motivo, per nascondere la propria inadeguatezza o negligenza, nelle quantità di opposizioni infondate fatte solo per prender tempo nella speranza che la prescrizione faccia il suo corso, o dell'avallare ogni pretesa di litiganti temerari nell'unica speranza di occupazione e guadagno che è diventata la giustizia.

LE VALUTAZIONI DI PROFESSIONALITÀ: LUCI ED OMBRE DELLA RIFORMA OPERATA CON LA L. N. 111/2007

di Silvia Artuso

Dopo accesi dibattiti tra contrapposte forze politiche, il 30 luglio 2007 si è finalmente giunti all'approvazione della riforma dell'ordinamento giudiziario. In tale contesto si è provveduto, tra l'altro, a ridisegnare il sistema delle valutazioni di professionalità dei magistrati, la cui disciplina, contenuta nell'art. 11 del d.lgs. n. 160 del 2006 come modificato dall'art. 2 comma II della legge n. 111/2007, si presta, nel suo complesso, ad un giudizio sostanzialmente positivo, sia pure con talune riserve.

Il merito maggiore della riforma è senza dubbio quello di aver abbandonato il concorso per titoli ed esami come strumento di selezione per la progressione in carriera, affidato a commissioni esterne al CSM. Del resto, i rischi insiti in un simile sistema di valutazione erano stati evidenziati a gran voce da più parti e non certo per difendere meri interessi corporativistici: lo strumento concorsuale, infatti, valutando i magistrati non per la qualità del loro lavoro quotidiano ma sulla base di estemporanee manifestazioni del loro apparente sapere giuridico, cristallizzate in titoli preconfezionati in vista del superamento dell'esame, oltre ad aggirare i parametri costituzionali posti dagli artt. 101, 104 e 107 della Carta fondamentale, non avrebbe affatto risolto il problema della professionalità e dell'avanzamento dei migliori, ma anzi avrebbe accentuato il problema più grave del sistema attuale, ossia il ritardo nel fornire la risposta alle istanze di giustizia del cittadino, distogliendo i magistrati dal loro impegno quotidiano per dedicarsi allo studio propedeutico al superamento dell'esame. Con l'ulteriore drammatico corollario della sostanziale delegittimazione di quelli che per non aver voluto, potuto o saputo sottoporsi all'umiliazione del controllo concorsuale scritto ed orale, avrebbero continuato per tutta la vita a svolgere funzioni di primo grado, con un senso di frustrazione e di sostanziale dequalificazione, assolutamente deleterio per il sereno e corretto esercizio di quella che è invece la più importante e delicata funzione di merito.

L'architrave del nuovo sistema è, invece, costituito dal carattere periodico delle valutazioni, le quali hanno cadenza quadriennale e si protraggono lungo tutta la vita professionale del magistrato.

La nuova disciplina delinea un meccanismo che, pur essendo estremamente impegnativo dal punto di vista amministrativo per il numero delle persone e degli enti coinvolti e per la quantità degli adempimenti richiesti (si prevedono circa

2500 valutazioni annue, cui si dovrà far fronte con le risorse di personale e strumenti disponibili”, come previsto dall’art. 11 comma 17), riesce a salvaguardare l’autonomia e l’indipendenza della magistratura mediante il mantenimento della competenza sulle progressioni in carriera in capo al CSM e ai Consigli giudiziari, garantendo, al contempo, assai più di ogni procedura di concorso interno, un livello qualitativo adeguato ed omogeneo dei magistrati. Questi ultimi, infatti, a differenza che con il metodo concorsuale, saranno valutati non per l’astratta e teorica preparazione giuridica di tipo nozionistico, da sfoggiare nell’unica occasione della procedura concorsuale, ma per l’attività quotidianamente svolta nelle aule di giustizia e in relazione a tutti gli aspetti della personalità professionale (la capacità, la laboriosità, la diligenza, l’impegno), i quali devono necessariamente coesistere affinché sia garantito un servizio veramente efficiente e nell’esclusivo interesse della collettività.

Il nuovo sistema dovrebbe soprattutto fugare ogni dubbio sulle progressioni in carriera automatiche, fondate non sul merito ma sull’assenza di evidente e palese demerito, in quanto il carattere periodico e ravvicinato delle valutazioni, accompagnato dalla previsione di rimedi ed interventi appropriati in caso di riscontrata inadeguatezza professionale, aventi anche ripercussioni sulla progressione economica, ha il duplice effetto di agevolare e promuovere il permanere di una tensione ideologica del magistrato durante la sua carriera (così il parere del Consiglio del 9.04.1997) e di consentire un sollecito accertamento di eventuali cadute di professionalità, oggi emergenti solo casualmente a seguito di esercizio dell’azione disciplinare.

Nonostante gli indubbi aspetti positivi della riforma, che ha sostanzialmente recepito i pareri e le osservazioni provenienti dal C.S.M. e dalla magistratura associata, non si possono sottacere alcuni punti critici, che si spera potranno essere migliorati e corretti sin dalla prima applicazione della nuova disciplina.

Un primo rilievo concerne la dettagliatissima individuazione legislativa dei parametri e dei criteri alla cui stregua operare la valutazione di ciascuno degli aspetti intorno ai quali ruota la verifica dell’adeguatezza professionale del magistrato (capacità, laboriosità, diligenza ed impegno). Lo sforzo di definizione contenuto nell’art. 11 del d.lgs. n. 160 /2006 come modificato dalla legge n. 111 del 2007 è sicuramente apprezzabile, in quanto mira ad evitare il rischio di valutazioni generiche e superficiali, tenendo conto, peraltro, dell’elaborazione e dei concreti e positivi risultati realizzati dall’organo di autogoverno nella consiliatura 2002-2006, che, superando con equilibrio un antico tabù, ha introdotto l’analisi e la valutazione concreta dei provvedimenti giudiziari nei pareri resi sui magistrati dai capi degli uffici e dei consigli giudiziari. Tuttavia l’eccesso definitorio contenuto nel nuovo testo legislativo finisce di fatto per ridurre notevol-

mente il potere di normazione secondaria demandato al CSM (chiamato ad adottare la disciplina integrativa entro 90 giorni dall'entrata in vigore della norma), al quale sarebbe stato sicuramente più opportuno lasciare maggiori spazi di autonomia nell'individuazione dei parametri alla cui stregua operare le valutazioni, anche al fine di poterli più facilmente ed agevolmente aggiornare in relazione al mutare delle situazioni.

Uno degli aspetti più problematici che la normazione secondaria dovrà affrontare sarà sicuramente quello relativo alla **individuazione di indicatori oggettivi alla cui stregua valutare la capacità (tecnico-giuridica) del magistrato**. Essendo quest'ultimo l'aspetto della professionalità che involge direttamente il merito della attività giurisdizionale, è evidente come nella concreta individuazione degli indicatori si porrà con tutta la sua forza il problema di trovare un punto di equilibrio tra l'estensione del controllo sugli atti e i provvedimenti del magistrato e i principi di indipendenza ed autonomia della magistratura sanciti dalla Carta Costituzionale.

E di tale difficoltà vi è traccia evidente già nella disciplina di rango primario.

L'art. 11 comma II, infatti, pur enunciando come regola di principio che la valutazione deve essere operata sulla base di parametri oggettivi e che non può in nessun caso riguardare l'attività di interpretazione di norme di diritto, né quella di valutazione del fatto e delle prove, prevede poi alla lettera a) che nel vaglio della capacità professionale si debba tener conto del possesso da parte del magistrato delle tecniche di argomentazione e di indagine e che tale valutazione deve essere operata anche in relazione all'esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio.

La previsione di un controllo sulle tecniche di argomentazione e di indagine era già contenuta nel disegno di legge governativo ed aveva già suscitato notevoli perplessità: è evidente, infatti, che le tecniche argomentative ed espositive nella redazione dei provvedimenti giudiziari sono molteplici, ognuno ha il suo stile e la sua sensibilità giuridica e fattuale, esistono più modi positivi di svolgere le funzioni ed è bene che sia così per tutelare la libertà espressiva e di pensiero di ogni magistrato. L'imposizione di criteri preventivi e dettagliatissimi di valutazione, praticamente su tutti i profili dell'attività giudiziaria, rischia di aprire il campo a valutazioni di merito dei provvedimenti francamente inaccettabili e di spingere ad una uniformità di comportamenti e ad una sorta di negativo conformismo giudiziario.

Ma il testo definitivo si è spinto ancora oltre, introducendo tra i parametri cui ancorare la valutazione della capacità del magistrato anche quello dell'esito dell'affare nelle successive fasi e gradi del procedimento e del giudizio.

Si tratta di una previsione normativa estremamente forte, sulla quale dovrà

necessariamente concentrarsi lo sforzo moderatore del CSM, al fine di evitare che vengano minati i principi costituzionali di indipendenza ed autonomia della magistratura, fondamentali per un esercizio sollecito ed imparziale della giurisdizione, che miri solo all'interesse della collettività.

La norma tenta di individuare un criterio oggettivo alla cui stregua valutare la capacità professionale del magistrato, ma in realtà finisce per riproporre uno dei rischi insiti nel c.d. sistema a ruoli chiusi, ossia quello di determinare una omologazione alla giurisprudenza dominante e una sostanziale sclerosi interpretativa che sarebbe estremamente dannosa per la realtà sociale: ed infatti, se il discostarsi da quanto indicato dalle " gerarchie superiori " finisse per rappresentare un rischio di carriera, i magistrati potrebbero essere indotti a non percorrere nuove vie interpretative.

Orbene, se è vero che l'uniforme interpretazione del diritto è un valore per i consociati, fornendo un contributo alla chiarezza delle norme dell'ordinamento e alla ragionevole prevedibilità circa l'esito dei conflitti giuridici e dunque all'attuazione del principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge, è anche vero che l'uniformità interpretativa deve essere circoscritta entro limiti temporali ben definiti, perché altrimenti entrerebbe in conflitto con la storia e diventerebbe un male peggiore della incertezza del diritto, finendo per sclerotizzare il fenomeno giuridico, per sua natura dinamico e fluido ed ostacolare il reale progresso del diritto, che consiste nell'adeguarsi della interpretazione alla realtà dei rapporti sociali.

Ci si muove lungo un crinale estremamente pericoloso per l'indipendenza e l'autonomia del singolo magistrato.

Sarà compito del CSM evitare che si verifichino i rischi sopra paventati, adottando una interpretazione della norma che salvaguardi la libertà espressiva e di pensiero del magistrato e che sia capace di valorizzare la funzione equilibratrice e razionalizzatrice del precedente senza mortificare la necessaria e irrinunciabile autonomia interpretativa del giudice.

A parere di chi scrive l'obiettivo dovrebbe essere sostanzialmente quello di evitare che le scelte del giudice e quindi l'esercizio da parte sua del potere discrezionale degeneri in un uso arbitrario. Se il corretto esercizio dell'attività interpretativa contempla come necessario corollario il dovere del magistrato di non disattendere il precedente in assenza di gravi e serie ragioni e viceversa il dovere funzionale di discostarsi da esso quando invece tali ragioni ricorrano nel caso concreto, dovrebbe pertanto valutarsi positivamente, a prescindere dall'esito del procedimento nei successivi gradi di giudizio, una decisione che pur non allineandosi con un orientamento giurisprudenziale dominante o consolidato, dia atto dell'esistenza di tale orientamento, spiegando adeguatamente le ragioni che

nel caso concreto hanno indotto a discostarsi da esso. Viceversa, l'avvenuta riforma del provvedimento oggetto di valutazione potrà costituire una spia di scarsa professionalità del magistrato solo nel caso di provvedimento arbitrario, ossia di un provvedimento che sia frutto di grave ignoranza di una norma di legge o mancata conoscenza di un orientamento giurisprudenziale assolutamente consolidato e che sia al contempo privo di una adeguata motivazione, idonea a dar conto delle ragioni poste a fondamento della decisione e del percorso logico-argomentativo seguito dal giudice.

Va, inoltre, precisato che per espressa previsione normativa non potrà mai costituire motivo di valutazione negativa una riforma della sentenza di primo grado fondata su una diversa valutazione del fatto e delle prove ad opera del giudice superiore, mentre non si esclude che potrà costituire spia di scarsa professionalità del magistrato la riforma del provvedimento determinata dalla omessa e immotivata acquisizione ovvero dall'omessa valutazione di una prova decisiva.

Un ulteriore aspetto meritevole di attenzione è quello concernente **la valutazione della laboriosità del magistrato.**

In ordine alla produttività, si impone in primo luogo una revisione dei prospetti statistici che sia effettivamente in grado di coniugare il dato quantitativo a quello qualitativo.

Ed infatti, se le statistiche devono avere la funzione di porre a confronto la produttività di diversi magistrati, è evidente che detto confronto può avere un significato ed una valenza effettivi solo se si individuano criteri che siano in grado di tradurre sì numericamente, ma in modo omogeneo, le molteplici e svariate attività svolte dai magistrati pur all'interno di un medesimo ufficio giudiziario.

In tale ottica deve tenersi conto non solo della tipologia dell'ufficio e della sua condizione organizzativa e strutturale, ma anche e soprattutto della tipologia dei singoli procedimenti trattati dal magistrato, ai quali dovrebbero essere attribuite delle valenze in relazione al numero delle parti e alla natura e rilevanza dell'affare. È evidente, per esempio, che non può attribuirsi un medesimo valore numerico ad un procedimento penale nei confronti di un unico individuo, imputato per un solo reato di modestissimo allarme sociale, di facile accertamento e magari a ricorrenza seriale e ad un procedimento penale a carico di numerosi soggetti imputati per reati di criminalità organizzata o comunque di notevole gravità ed allarme sociale.

Sempre con riferimento alla valutazione della laboriosità, particolarmente importante e innovativo appare poi il parametro legislativo rappresentato dal tempo di smaltimento del lavoro, soprattutto in un paese come l'Italia in cui il

problema principale della giustizia è proprio quello della eccessiva durata dei giudizi.

Nell'individuare gli standard medi di definizione dei procedimenti, che secondo la previsione legislativa devono essere articolati secondo parametri sia quantitativi che qualitativi, in relazione alla tipologia dell'ufficio, all'ambito territoriale e all'eventuale specializzazione, ci si potrebbe avvalere degli indicatori di efficienza individuati dal gruppo di lavoro che il CSM ha istituito con delibera del 16.04.2001 al fine di effettuare un monitoraggio dell'attività svolta dalle Corti di Appello e dai Tribunali ordinari, con l'obiettivo di individuare i criteri per la redistribuzione degli organici.

Nell'enucleare questi indicatori di efficienza, infatti, il gruppo misto ha abbandonato la tradizionale impostazione quantitativa, orientandosi verso la valutazione delle complessive condizioni di lavoro all'interno dell'ufficio, dei relativi flussi dei procedimenti, della quantità e qualità delle attività svolte, delle presenze e del turn over del personale (magistrati e non) da rapportarsi ai flussi di lavoro e prevedendo una comparazione per tipologie omogenee di uffici (secondo natura, territorio e dimensioni) e di attività giudiziarie (settore civile e penale; sottosettori specialistici).

Il sistema di indicatori di efficienza elaborati dal gruppo misto, limitato ad alcuni fondamentali uffici di primo grado, è stato approvato dal CSM con delibera del 10 luglio 2002 e trasmesso al Ministero che avrebbe dovuto provvedere a sperimentarlo presso alcune sedi giudiziarie, ma che non ha dato seguito all'iniziativa.

Auspiciouso che nel prossimo futuro si riprenda la suddetta sperimentazione in vista di una migliore redistribuzione degli organici sul territorio nazionale, si ritiene che gli indicatori di efficienza sopra individuati potranno essere utilizzati dall'organo di autogoverno al fine di elaborare parametri oggettivi alla cui stregua valutare la produttività dei magistrati secondo criteri che tengano conto della realtà giudiziaria in cui il singolo opera, aspetto questo che non si può assolutamente trascurare in un sistema che miri a valutazioni omogenee su tutto il territorio nazionale e che soprattutto non penalizzi quei magistrati che operano in sedi disagiate, ove al notevole carico di lavoro si accompagna normalmente un elevato turn over che inevitabilmente aggrava i ritardi nella definizione dei procedimenti.

Un ulteriore punto critico riguarda l'eliminazione dai criteri su cui fondare la valutazione di professionalità di quello costituito **dall'attitudine alla dirigenza**, contenuto, invece, nel disegno di legge governativo. La previsione di tale criterio, pur necessitando di maggiori specificazioni in ordine agli elementi indicativi dell'attitudine in questione, doveva considerarsi positiva - soprattutto

in un sistema che prevede limiti temporali molto ristretti alla durata degli incarichi direttivi e semidirettivi, accentuando vorticosamente il turn over dei capi degli uffici - in quanto avrebbe consentito di saggiare, in modo specifico e separato, oltre alla capacità di organizzare il proprio lavoro, anche l'attitudine del magistrato ad esercitare funzioni dirigenziali durante tutto lo sviluppo della sua carriera professionale, consentendo di acquisire un bagaglio di conoscenze sicuramente più completo e maggiormente aderente alla realtà rispetto a quello che si può acquisire in occasione della sola valutazione per il conferimento delle funzioni semidirettive o direttive. Si ritiene, pertanto, opportuno che in sede di normazione secondaria si provveda ad un recupero di tale criterio, da valutarsi, per esempio, con riferimento alla collaborazione del magistrato alla soluzione dei problemi di tipo organizzativo dell'ufficio in cui egli opera ed alla sua sensibilità nell'impiego di tecnologie avanzate.

Merita, poi, di essere segnalato un altro aspetto su cui dovrà incentrarsi l'attenzione del CSM, quello relativo alle **valutazioni di professionalità nei confronti delle donne magistrato che abbiano trascorso parte del quadriennio oggetto di valutazione in astensione dal lavoro per maternità.**

La legge ha completamente omissso di occuparsi di questo aspetto, che invece è destinato a riproporsi con sempre maggiore frequenza, dato il costante aumento delle donne in magistratura.

Il problema si pone sotto due distinti profili: in primo luogo, si deve evitare che lunghi periodi di astensione dal lavoro determinino una sostanziale dequalificazione professionale delle donne, effetto questo che si potrebbe contenere riservando a quelle che sono rientrate dopo una lunga assenza per maternità un maggior numero di posti nei corsi di formazione organizzati in sede centrale ovvero istituendo per loro specifici cicli di corsi dedicati all'aggiornamento e allo studio delle novità normative e giurisprudenziali. In secondo luogo, sul piano più strettamente attinente alle valutazioni periodiche di professionalità, si deve evitare che l'astensione per maternità pregiudichi la progressione in carriera delle donne e ciò mediante l'adozione di adeguati meccanismi di bilanciamento che, pur garantendo l'effettività della valutazione, consentano di escludere dal quadriennio oggetto di verifica gli eventuali periodi di assenza per maternità senza che ciò comporti pregiudizi di tipo economico o ritardi nell'accesso alle funzioni superiori.

Infine, un altro punto critico che potrebbe vanificare l'efficacia dell'intera riforma è costituito dalla **mancata previsione di risorse aggiuntive per far fronte all'elevato numero delle valutazioni di professionalità che il CSM sarà chiamato ad effettuare annualmente.** L'accertamento della situazione di criticità avrà un senso solo se effettuato in tempi ristretti. Solo così infatti si

potranno adottare tutti i rimedi necessari a ripristinare l'efficienza dell'ufficio e a far fronte alla caduta di professionalità del magistrato prima di arrivare all'adozione di misure drastiche, quali la decadenza dall'ufficio, imponendo, per esempio, corsi di aggiornamento obbligatori o il recupero dell'arretrato entro termini stabiliti. Pertanto, pur comprendendosi le inevitabili difficoltà che i consigli giudiziari e l'organo di autogoverno incontreranno nella definizione delle procedure, si ritiene opportuno che vengano indicati termini non superiori a sei mesi per l'espletamento delle stesse, con contestuale sviluppo di costanti sistemi di monitoraggio dei processi di valutazione.

IL NUOVO ASSETTO DEL SISTEMA DISCIPLINARE

di Mirella Agliastro

Il trapasso dal regime dell'atipicità dell'illecito al modello tipologico predefinito

L'architettura normativa del sistema di giustizia disciplinare è stata interessata da una palingenesi radicale in occasione della introduzione – in esecuzione della legge delega 25 luglio 2005 n. 150, trasfusa nel decreto legislativo 23 febbraio 2006 n.109, nella più recente e corretta versione di cui alla L. n.269 del 24 ottobre 2006 - di fattispecie predefinite di illecito, che si accompagna alla previsione dell'obbligatorio promuovimento della relativa azione in capo al Procuratore Generale della Corte di Cassazione, nella qualità di Pubblico Ministero presso la Sezione Disciplinare, organo requirente presso il giudice di primo grado (Sezione Disciplinare del CSM).

Nella vigenza del precedente sistema disciplinare, l'art.18 r.d.lgs. n.511 del 1946 prevedeva una sola fattispecie a contenuto precettivo: era soggetto a sanzioni disciplinari *il magistrato che mancasse ai suoi doveri o tenesse in ufficio o fuori una condotta tale che lo rendesse immeritevole della fiducia e della considerazione di cui doveva godere o che compromettesse il prestigio dell'ordine giudiziario.*

La selezione dei comportamenti disciplinarmente rilevanti è oggi invece improntata al principio della tipizzazione delle condotte (artt. 2, 3 e 4) ed alla individuazione di valori fondamentali caratterizzanti la funzione e la figura sociale del magistrato (art. 1); la disciplina si svolge intorno a canoni in gran parte già stabiliti dalla giurisprudenza del Consiglio Superiore della Magistratura e della Corte di Cassazione, ed ispirati anche al codice etico accettato e condiviso dai magistrati elaborato dal soggetto esponenziale della magistratura associata: l'ANM.

Al regime della c.d. "atipicità dell'illecito" fondato su clausole generali che si riconnettevano alla fiducia e considerazione dei cittadini (credibilità e decoro del magistrato e prestigio dell'istituzione di appartenenza), si è oggi sostituita la previsione di un catalogo di fatti tipici (o modelli tipizzati) ad ampio spettro, descrittivi di doveri comportamentali che sottendono codici valoriali di ispirazione costituzionale e di più avanzata concezione e percezione.

Il profilo ontologico-strutturale dell'illecito comprende la sussistenza degli elementi costitutivi della fattispecie disciplinare, l'esistenza di un pregiudizio al bene giuridico protetto; la sussistenza di un apprezzabile profilo di colpa; la

materialità dell'illecito, in assenza dei quali si giustifica l'esercizio del diritto di cestinazione, ovvero di archiviazione, ovvero di proscioglimento.

L'obbligatorietà dell'azione disciplinare è prevista in capo al P.G. presso la Cassazione, mitigata dalla previsione della soglia di <<rilevanza>> dell'illecito, ex art. 3 bis, ed ai consigli giudiziari, ai capi degli uffici, agli altri soggetti tenuti all'adempimento al dovere di segnalazione (c.d. "denuncia a catena" o "obbligo di denuncia disciplinare").

L'impianto della disciplina contiene un'ampia geografia di fattispecie schematizzabili in tre macro-categorie:

- un'area di illeciti che possono essere commessi *intra moenia*, cioè nell'esercizio delle funzioni giudiziarie (che si concretano, tra l'altro, in reiterato, grave, non giustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni, indebito affidamento ad altri del proprio lavoro, comportamenti che determinano la divulgazione di atti ancora coperti da segreto, ingiustificata interferenza nell'attività giudiziaria di un altro magistrato, ecc.);

- un'area di illeciti che possono essere commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni giudiziarie: illeciti extrafunzionali che ricorrono quando vi sia l'uso della qualità di magistrato per conseguire vantaggi ingiusti per sé o per altri, l'iscrizione o la partecipazione a partiti politici ovvero il coinvolgimento nelle attività di centri politici o affaristici che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque compromettere l'immagine del magistrato, l'assunzione di incarichi extragiudiziari senza la prescritta autorizzazione dell'organo competente, il frequentare persone sottoposte a procedimento penale o di prevenzione comunque trattato dal magistrato;

- un'area di illeciti che conseguono alla commissione di un reato e siano idonei a compromettere la credibilità del magistrato anche se il reato è estinto per qualsiasi causa o l'azione penale non può essere iniziata o proseguita (si tratta di una categoria che non ha autonomia concettuale se non in forza del contegno penalmente rilevante che ne è la premessa).

Le innovazioni all'impianto del sistema disciplinare

In sintesi, le singole fattispecie di illecito disciplinare, ancorché spesso polverizzate in molteplici previsioni, sono ricomprese in tre grandi classi, a seconda che l'illecito sia commesso dal magistrato nell'esercizio delle funzioni o al di fuori di esse, oppure derivi dalla commissione di un reato.

E' stato razionalizzato il sistema sanzionatorio, prevedendosi sei sanzioni tipiche (ammonimento, censura, perdita di anzianità, incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo o semidirettivo, sospensione dalle funzioni, rimozione), ed, in un caso particolare (art. 13), il trasferimento dalla sede o dall'ufficio. E' previsto che le sanzioni inferiori alla censura, in ordine di crescente

gravità, siano comminate in relazione ad insiemi di illeciti disciplinari connotati da analogo disvalore.

Sul piano processuale, mentre viene ribadita la facoltà del Ministro della Giustizia di promuovere l'azione disciplinare, è stata introdotta l'obbligatorietà dell'azione disciplinare per il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione. L'esercizio dell'azione disciplinare, la definizione del procedimento innanzi alla Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura e l'eventuale giudizio di rinvio a seguito dell'annullamento in Cassazione, devono ora rispettare termini ben precisi, con poche e tassative ipotesi di sospensione; in caso di superamento dei termini, è prevista l'estinzione del procedimento. In dieci anni si prescrive l'illecito disciplinare (art. 15).

Per l'attività di indagine si osservano, in quanto compatibili, le norme del codice di procedura penale.

E' prevista una serie di garanzie specifiche a tutela del magistrato incolpato, tra cui spiccano la facoltà di essere difeso da un avvocato o da un altro magistrato, l'obbligo di dare comunicazione al magistrato sottoposto ad indagini dell'inizio del procedimento e del compimento degli atti d'indagine, a pena di nullità di questi ultimi.

Ricevuta la comunicazione dell'esercizio dell'azione da parte del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, il Ministro della giustizia ne può chiedere l'estensione ad altri fatti; nel corso delle indagini, inoltre, il Ministro può chiedere l'integrazione della contestazione e, nel caso di azione disciplinare da lui promossa, la modificazione della stessa.

I rapporti tra il procedimento disciplinare ed il giudizio civile e penale sono stati disciplinati prendendo a riferimento il modello adottato dal vigente c.p.p.; ai fini del procedimento disciplinare, la sentenza irrevocabile anche di "patteggiamento" ha autorità di cosa giudicata nel procedimento disciplinare, quanto all'accertamento della sussistenza del fatto, della sua illiceità penale, e dell'affermazione che l'imputato lo ha o non lo ha commesso.

Nel caso in cui il magistrato sia sottoposto a procedimento penale ne è prevista, su richiesta del Ministro della giustizia e del Procuratore Generale, la sospensione cautelare (dalle funzioni e dallo stipendio, con connesso collocamento fuori del ruolo organico), che può essere obbligatoria o facoltativa a seconda che nei confronti del magistrato sia stata adottata una misura cautelare personale ovvero che a suo carico siano ascritti delitti non colposi punibili anche in via alternativa con pena detentiva oppure fatti che per la loro gravità siano incompatibili con l'esercizio delle funzioni. In tali casi è prevista la corresponsione di un assegno alimentare, e, nel caso di proscioglimento o di sentenza di non luogo a procedere, il riacquisto del diritto agli stipendi ed alle altre competenze

non percepite.

E' prevista l'impugnabilità delle decisioni della Sezione Disciplinare del CSM innanzi alle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione; in tale ipotesi il ricorso ha effetto sospensivo, eccezion fatta per i ricorsi avverso i provvedimenti in materia di sospensione.

I principi ed i valori deontologici sottesi al nuovo assetto disciplinare

All'art.2 trova salvaguardia l'esigenza dell'adempimento dei doveri che disciplinano l'attività del giudice in vista della **tutela del corretto esercizio della giurisdizione**; all'art.3, l'esigenza che la vita pubblica e privata del giudice sia irreprensibile, senza **vulnus del prestigio dell'ordine di appartenenza nella prospettiva della credibilità e della fiducia da riscuotere presso la collettività**; all'art.4 si prevedono i comportamenti sanzionabili perchè conseguenti alla commissione di un illecito penale, a **tutela dell'ordinamento generale**. Deve trattarsi di fatti accertati con sentenza di condanna irrevocabile (cui è equivalente la sentenza di patteggiamento), per reati anche colposi puniti con pena detentiva.

In particolare, l'interesse tutelato dall'art.2 - ove sono individuati i doveri del magistrato nell'esercizio delle sue funzioni - può identificarsi nell'**interesse pubblico che fa capo alla generalità dei consociati ad assicurare la corretta amministrazione della giustizia**, esercitata (come consacrato all'art.101 Cost.) in nome del popolo.

All'art.3 del decreto in esame sono sanzionati i doveri extrafunzionali, la cui violazione vulnera la fiducia dei cittadini verso la funzione giudiziaria e la credibilità di essa.

La tutela dell'immagine, della trasparenza e della credibilità del magistrato (oltre che essere sottesa a molte fattispecie che scrutinano comportamenti distonici rispetto ai valori proclamati), è esplicitamente richiamata in alcune fattispecie, quali l'art.3 lett. d) che prevede l'incompatibilità con attività pregiudizievoli nell'assolvimento dei doveri disciplinati dall'articolo 1 e l'art. 3 lett. h) nel caso di cointeressenze in attività economiche o finanziarie *“che possono condizionare l'esercizio delle funzioni o comunque compromettere l'immagine del magistrato”*;

La scarsa rilevanza del fatto

Nell'attuale sistema disciplinare è stato introdotto l'art.3 bis del d.lvo n.109/06 che ha previsto l'ipotesi in cui «l'illecito disciplinare non si configura quando il fatto è di scarsa rilevanza».

Oltre al criterio della scarsa rilevanza disciplinare del fatto addebitato è bene sottolineare che viene conferito al PG (su cui grava l'obbligatorietà dell'azione disciplinare) il potere di archiviazione quando mancano nella denuncia tutti gli elementi costitutivi della fattispecie disciplinare, ovvero quando, in esito alle

indagini svolte, l'addebito può essere escluso.

Una selezione con funzione orientativa può avvenire in concreto, **distinguendo tra fatto scarsamente rilevante, fatto disciplinarmente rilevante, fattispecie circostanziata** che può indirizzare, pur nella descrizione ipertrofica delle molteplici fattispecie, per discernere se l'irrelevanza abbia riferimento alla marginalità della condotta o alla scarsa significatività dell'offesa.

Nel precedente sistema, la soglia di rilevanza era data "dalla compromissione del prestigio dell'ordine giudiziario" (vecchio art.18 L. guar.).

Oggi, è più difficoltoso tracciare i confini alla latitudine del concetto di irrilevanza delle condotte. Se il termine «fatto» è riferito alla sola condotta illecita anche una microlesività, purchè conforme al modello tipico, concretizza l'illecito; se si tiene conto delle qualificazioni del comportamento modulate dalle varie fattispecie, si dovrà distinguere tra: ipotesi base, ipotesi qualificata nella struttura base (grave, abituale, reiterata, ingiustificabile inescusabile, ecc), ipotesi aggravata per tipo di sanzione, concreto nocumento arrecato alle parti o soggetti interessati, presenza *prima facie* di cause di giustificazione o scriminanti, che però - per non essere state codificate (per scelta legislativa) - non possono essere valutate preventivamente ed automaticamente.

La individuazione delle condotte integranti un'infrazione di modesta rilevanza deve tener conto: della esiguità o tenuità fattuale, della concreta proporzionalità tra fatto e pregiudizio, del mancato raggiungimento della soglia minima di offensività ragionevolmente idonea a giustificare l'esistenza dell'illecito disciplinare. In concreto, sarà la declinazione concreta della prassi giudiziaria ed il prudente apprezzamento dell'organo procedente che caratterizzeranno la bussola di riferimento.

La valutazione critica delle previsioni nel catalogo delle infrazioni disciplinari

Il primo limite rilevabile è la tecnica bulimica dell'accostamento in un'unica articolazione previsionale di più condotte eterogenee, cui è di contro affiancata in altre fattispecie una frantumazione esasperata di specificità non necessaria, ovvero una predeterminazione comportamentale dai contorni vaghi ed equivoci, cui fa difetto proprio la specificazione.

Così, si può fare riferimento a disposizioni-clone: la lettera g) comma 1 dell'art.2: *grave violazione di legge determinata da ignoranza o negligenza inescusabile*, ripetuta nella lettera m) comma 1 art.2, con riguardo alla *adozione di provvedimenti lesivi di diritti personali o patrimoniali, adottati nei casi non consentiti dalla legge per negligenza grave inescusabile*, ripetuta nella norma della lettera gg) comma 1 art.2: *l'emissione di un provvedimento restrittivo della libertà personale fuori dei casi consentiti dalla legge determinata da negligenza grave ed inescusabile*.

Frangere di indeterminatezza, nonostante l'apparenza inversa, **presentano tutte quelle disposizioni** che recano i termini: **abituamente, gravemente, reiterata** utilizzati quali elementi costitutivi dell'illecito disciplinare: [lett. d) comma 1 art.2: *comportamenti abitualmente o gravemente scorretti nei confronti delle parti difensori, testimoni e chiunque abbia rapporti col magistrato*; o ancora lett. n) comma 1 art.2: *reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari o disposizioni di servizio*; lett. q) comma 1 art.2: *reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti della funzione*; lett. r) comma 1 art.2: *sottrarsi in modo abituale e ingiustificato all'attività di servizio*] nelle quali lo statuto valutativo del comportamento "intra moenia" del magistrato introduce momenti di inquietante discrezionalità da parte dell'organo della iniziativa disciplinare peraltro obbligatoria (di volta in volta: il PG della Cassazione, i dirigenti degli uffici giudiziari, i consigli giudiziari).

Si tratta invero di espressioni di carattere generico, mutate dalla giurisprudenza pretoria disciplinare, aventi lo scopo di mitigare la portata imperativa di alcuni precetti o divieti e però non connotati da precise perimetrazioni concettuali e comportanti, al contrario, apprezzamenti e valutazioni discrezionali.

Si rinvergono negli schemi descrittivi del catalogo dell'art.2 (doveri funzionali) molteplici e spesso sfuggenti connotati indicati con stilemi privi di assetto definitorio:

«inosservanza consapevole» dell'obbligo di astensione [lettera c) del comma 1],

«abitualità» del comportamento o dell'inerzia [lettera d), lett. r) del comma 1],

«reiterazione» dell'inosservanza di norme regolamentari e del ritardo nel compimento di atti dell'ufficio [lettera n), q) del comma 1],

«non giustificabilità» [lettera e), lett. q), lett. r) del comma 1],

«gravità» riferita al comportamento scorretto (lettera d), o alla inosservanza delle norme regolamentari (lett. n), ovvero gravità riferita alla negligenza [lett. g), lett. m), lett. ff), lett. gg) del comma 1],

«inescusabilità» del comportamento negligente [lettere g), h), m), ff), gg) del comma 1]: nella violazione di legge, nel travisamento del fatto, adozione di provvedimenti non consentiti e lesivi di diritti, provvedimenti abnormi e provvedimenti *de libertate* .

In particolare, con riferimento agli indicati 5 casi di negligenza: in 2 casi si prevede la «*negligenza inescusabile*», lettere g), h) del comma 1: violazione di legge e travisamento dei fatti; negli altri 3 casi si richiede la «*negligenza grave ed inescusabile*» lettere m), ff), gg) del comma 1: provvedimenti non consentiti dalla legge, che abbiano leso diritti personali o patrimoniali, provvedimenti

abnormi; provvedimenti *de libertate*).

Soffrono ancora di vaghezza, fino a lambire i confini della violazione del principio di legalità, i concetti di “**correttezza**”, “**riserbo**”(art.1 del decreto) “**equilibrio**” (del cui dovere di violazione si parla all’art.1 e art.2 comma 1 lett.a), di “**macroscopicità**” (sic) dell’errore [lett. ff) comma 1 art.2], mentre appaiono di difficile configurazione «*le contraddizioni di origine “intenzionale” di tipo logico, contenutistico o argomentativo nell’adozione di un provvedimento*», la cui sede naturale di censura ricondurrebbe al fisiologico ricorso al giudice del gravame.

In diverse ipotesi i requisiti della gravità, della reiterazione, della abitualità e della ingiustificabilità non sono motivo di aggravamento, ma rientrano fra gli elementi costitutivi della fattispecie che determinano la punibilità della condotta.

In particolare: comportamenti scorretti, se **abituati o gravi**, violazione di legge, se **grave**, adozione di provvedimenti nei casi non consentiti dalla legge, solo se a causa di **negligenza grave e inescusabile** e se abbiano leso in modo rilevante diritti patrimoniali, inosservanza di norme che regolano il servizio, se **reiterata o grave**, ritardo nel compimento di atti, se **reiterato grave e ingiustificato, ingiustificata** sottrazione alla attività di servizio, se abituale, -adozione di provvedimenti non previsti da norme vigenti, ovvero se adottati sulla base di **errore microscopico o di grave e inescusabile negligenza**, adozione di provvedimenti restrittivi della libertà personale fuori dei casi consentiti, se determinata da **negligenza grave ed inescusabile**, partecipazione a partiti politici, **se sistematica e continuativa**, -condanna per delitto colposo, se ricorre il carattere di particolare **gravità** per le modalità di esecuzione e le conseguenze, -scarsa laboriosità, **se abituale**.

Quanto alle cause di esclusione dell’addebito, vuoi nelle forme di cause di giustificazione, vuoi nelle forme di esclusione della colpevolezza, che pure sono andate affiorando dall’esperienza applicativa della giurisprudenza disciplinare, si rileva che, a fronte di un diffuso utilizzo in sede di giudizio, viceversa, nella normativa di riforma, non si indicano “soglie di esigibilità”, e non si è, in concreto, ritenuto di codificare una previsione di portata generale (con la sola eccezione della lettera q) dell’art.2 comma 1, in cui compare l’unica definizione del sintagma “non grave” – solo per la detta fattispecie di atteggiamento inerziale – quale *ritardo nel compimento dell’atto non eccedente il triplo dei termini di legge*).

Orbene, nel nuovo testo degli illeciti disciplinari, la citata teoria sembra sottesa a numerose fattispecie, ma manca un paradigma codificato di previsione espressa in tema di scusanti. L’atomizzazione delle previsioni relative lascia nella mani del giudice disciplinare le leve del riconoscimento e della latitudine appli-

cativa delle cennate scusanti.

Trasferimenti di ufficio a carattere sanzionatorio o amministrativo

Il testo della riforma si propone di ricondurre quello che era in precedenza il trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e funzionale all'area più tipicamente disciplinare, con il riferimento della norma al venir meno della *piena indipendenza ed imparzialità* del magistrato nell'esercizio delle funzioni.

Finora si è trattato di un potere che il C.S.M. ha usato per tutelare la credibilità dell'Amministrazione giudiziaria agli occhi della collettività nei casi in cui tale credibilità fosse stata oggettivamente compromessa da particolari condizioni in cui era venuto a trovarsi un magistrato o a seguito di sue condotte anche incolpevoli oppure per intervenire su posizioni di alcuni dirigenti degli Uffici che avevano con il loro comportamento o con il loro stile di direzione generato gravi conflitti interni all'ufficio stesso, con altre istituzioni o con la collettività degli utenti del servizio giustizia.

Nel nuovo testo, all'articolo 26, viene prevista la modifica all'articolo 2, comma 2° r.d. lgs. 31 maggio 1946, n. 511.

La precedente formulazione dell'articolo 2, 2° comma, della legge sulle guarentigie era del seguente tenore: *“Essi possono essere trasferiti anche senza il loro consenso ad altra sede o destinati ad altre funzioni quando si trovino in situazione di incompatibilità o quando per qualsiasi causa anche indipendente da loro colpa non possono nella sede che occupano amministrare giustizia nelle condizioni richieste dal prestigio dell'ordine giudiziario”*.

Oggi, il decreto l.gvo 23 febbraio 2006 n.109, all'art.26 co.1°, ha sostituito il precedente testo con il seguente “ quando per qualsiasi causa indipendente da loro colpa, non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e con imparzialità”: si nota l'abbandono del richiamo al prestigio dell'ordine giudiziario in favore della formula *“con piena indipendenza e con imparzialità”*.

E' previsto inoltre che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, gli atti relativi ai procedimenti amministrativi di trasferimento d'ufficio ex articolo 2, 2° comma, per fatti astrattamente riconducibili alla fattispecie disciplinari previste dagli articoli 2, 3 e 4 del decreto suddetto venivano trasmessi al P.G. della Cassazione per le sue determinazioni in ordine all'azione disciplinare.

L'opzione di trasferimento coatto è quindi ampliata perchè ha riferimento a qualsiasi causa, non solo quella incolpevole, comprese le situazioni di fattispecie disciplinari in cui sia incorso il magistrato, che sia o appaia non più indipendente ed imparziale.

In passato, la funzione del trasferimento d'ufficio per incompatibilità am-

bientale e funzionale ex art.2 co.2° L. G., pur conservando natura di procedimento amministrativo era caratterizzata da ampie garanzie di partecipazione interlocuzione e difesa del magistrato interessato.

Oggi il mutamento coatto di sede oggi può essere disposto:

- **in sede disciplinare** a titolo di provvedimento cautelare, in pendenza di procedimento e fino a quando esso non sia concluso con provvedimento del giudice della deontologia;

- **in sede disciplinare** a titolo di sanzione accessoria, dopo la pronuncia di condanna: esso è sempre disposto quando ricorre una delle violazioni previste dall'art. 2 comma 1 lett.a), nonchè nel caso in cui è inflitta la sanzione della sospensione dalle funzioni;

- **in sede amministrativa** mediante una rivisitazione dell'istituto contemplato dall'art. 2 co.2 del R.D. Lgs. n. 511/46, nei termini più sopra illustrati, secondo cui il trasferimento ad altra sede o destinazione ad altre funzioni possono essere disposti con procedimento amministrativo dal CSM per una «**causa indipendente da colpa**» da impedire al magistrato di svolgere le sue funzioni nella sede occupata con piena indipendenza ed imparzialità.

Il presupposto applicativo del trasferimento officioso ex art. 2 legge guarentigie, consiste dunque nella «**causa indipendente da colpa**», ed ha un'area di operatività più ridotta, perché ricorre quando: a) la criticità non risulti sussumibile in alcuna delle fattispecie disciplinari delineate dal decreto legislativo n.109/2006; b) non risulti riconducibile a comportamento del magistrato, c) sia impossibile: non amministrare giustizia ma svolgere funzioni giudiziarie con piena indipendenza e imparzialità.

Si pone la necessità di un rigoroso accertamento della sussistenza della situazione legittimante il trasferimento officioso ossia "l'impossibilità per il magistrato di svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e imparzialità".

Tra queste cause non può essere presa in considerazione l'attività giurisdizionale come originariamente previsto dall'art. 2 l. guar. nemmeno nei casi derogatori di "dolo o errore determinato da colpa grave", perché detti casi sono oggi suscettibili di acquisire rilevanza disciplinare con il regime sanzionatorio relativo.

In coincidenza con la competenza delle pratiche assegnate alla Prima Commissione si tratterà di «rapporti, esposti, ricorsi doglianze concernenti magistrati» e dunque relazioni personali di incompatibilità non codificati, conoscenze nel luogo di esercizio delle funzioni, rapporti contrattuali leciti, vicende morali o giudiziarie personali ecc.

Il rito disciplinare

La Carta costituzionale prevede la facoltà del solo Ministro di esercitare

l'azione disciplinare; l'estensione al Procuratore Generale della Cassazione di tale iniziativa fu attuata con l'art. 14 L. n.195/58, istitutiva del C.S.M.

La riforma lascia inalterata al **Ministro, la titolarità facoltativa** dell'azione disciplinare mentre **impone al P.G. presso la Cassazione l'esercizio della medesima azione (art.14 commi 1, 2, 3).**

Il primo esercita detta facoltà (art. 107, 2° co. Cost.) mediante richiesta di indagine al Procuratore Generale. L'iniziativa del Ministro è comunicata al CSM con indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede. Il Ministro si avvale dell'attività degli Ispettori che svolgono le ispezioni, ordinarie o mirate, gli accertamenti preliminari, le inchieste amministrative e redigono la relazione da trasmettersi al Capo di Gabinetto del Ministro.

Il P.G. esercita l'azione disciplinare, per lui obbligatoria, mediante comunicazione (con indicazione sommaria dei fatti per i quali si procede) - al C.S.M. ed al Ministro - che svolgerà le indagini (art.14 co.3°). Quest'ultimo potrà chiedere di estenderla ad altri fatti. Il P.G. può contestare fatti nuovi nel corso delle indagini anche se l'azione è promossa dal Ministro.

Per espressa previsione normativa, si applicano al procedimento disciplinare, nell'ambito della oggettiva compatibilità, le norme del vigente codice di rito penale come sancito dagli articoli 16, comma 2, per la fase delle indagini, e18, comma 4, per la fase della discussione.

Sul piano delle innovazioni procedurali, le novità più significative riguardano:

- la fase di avvio del giudizio disciplinare,
- la fase istruttoria e quella predibattimentale del giudizio disciplinare,
- la fase dell'eventuale impugnazione del provvedimento disciplinare.

L'ulteriore novità è rappresentata dall'introduzione del comma 1 bis dell'art. 15 il quale prevede che non può essere promossa l'azione disciplinare quando sono decorsi dieci anni dal fatto.

Nel perimetro antecedente al formale promuovimento dell'azione disciplinare si collocano le seguenti fasi:

- **fase di espletamento delle sommarie indagini preliminari**, funzionali alla acquisizione di una completa notizia del fatto, che il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione può effettuare per le sue determinazioni in ordine all'esercizio dell'azione disciplinare (ex art. 15, comma 1). Siffatte sommarie indagini preliminari possono essere svolte, su delega, dai Presidenti delle Corti di Appello, dai procuratori Generali dei diversi distretti, nell'ambito dei poteri di verifica e vigilanza a tali uffici spettanti ex artt. 14 e 16 R.D.Lvo n. 511/46.

- **fase di delibazione della notizia di rilievo disciplinare** proveniente da altre fonti di conoscenza in alternativa alla precedente, a seguito di:

a) denuncia-esposto circostanziata da parte di cittadini, avvocati, danneggiati ecc. (contenente gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare nei suoi requisiti soggettivi ed oggettivi);

b) segnalazione formalizzata dal Ministro della Giustizia a seguito di attività ispettiva;

c) denuncia *intra moenia* c.d. “a cascata” [ai sensi dell’articolo 14, comma 4, *il Consiglio Superiore della Magistratura, i consigli giudiziari e i dirigenti degli uffici hanno l’obbligo di comunicare al Ministro della Giustizia ed al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione ogni fatto rilevante sotto il profilo disciplinare*”, “*i presidenti di sezione e i presidenti di collegio, nonché i procuratori aggiunti debbono comunicare ai dirigenti degli uffici i fatti concernenti l’attività dei magistrati della sezione o del collegio o dell’ufficio che siano rilevanti sotto il profilo disciplinare*”, ed, ancora, è sanzionato disciplinarmente – ex art. e] lettera dd) – l’omissione “*da parte del dirigente dell’ufficio e del presidente di sezione o di un collegio, della comunicazione agli organi competenti di fatti a lui noti che possono costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell’ufficio, della sezione o del collegio*”].

Dal momento in cui viene acquisita la notizia di rilevanza disciplinare, scatta l’**obbligo dell’azione** per il Procuratore e decorre il **termine annuale** per l’esercizio della stessa, che si attua con l’invio della “comunicazione” al Ministro ed al C.S.M. con l’indicazione dei fatti per i quali si procede. Entro trenta giorni il PG deve comunicare all’imputato l’inizio del procedimento. Analoga comunicazione va inviata prima dell’espletamento di ogni atto “garantito” (non per audizione testi).

Gli atti di indagine non preceduti dalla comunicazione all’imputato o da avviso al difensore sono nulli, ma la sanatoria ha termini brevissimi e consegue all’inerzia della deduzione dell’interessato nei 10 giorni dalla conoscenza del contenuto degli atti di indagine.

L’inosservanza dei termini dell’azione disciplinare comporta l’estinzione del procedimento disciplinare sempre che l’imputato vi consenta.

Potere di archiviazione del Procuratore Generale

Il potere di archiviazione del PG costituisce il contrappeso al principio dell’azione obbligatoria gravante sull’organo dell’accusa. L’esercizio di tal potere, in assenza di alcun *fumus* di illecito, soprattutto nei confronti degli esposti infondati o che non contengono elementi di rilievo disciplinare, è riconosciuto senza che sia previsto un sindacato sulle scelte del Procuratore.

Il Procuratore predetto può determinarsi all’archiviazione (potere diretto ex art. 5 bis D.Lgs n.109/2006) nei seguenti casi: *se il fatto addebitato non costituisce condotta disciplinarmente rilevante ai sensi dell’articolo 3 bis* (e, cioè,

quando l'illecito è di scarsa rilevanza) o *forma oggetto di denuncia non circostanziata ai sensi dell'articolo 15, comma 1, ultimo periodo, o non rientra in alcuna delle ipotesi tipizzate, oppure se dalle (sommarie) indagini il fatto risulta inesistente o non commesso* (art. 16, comma 5 bis).

Questo potere di archiviazione è qualcosa di significativamente diverso sia del potere di mera destinazione sia dalla richiesta di *declaratoria di non luogo a provvedere*, indirizzata alla Sezione Disciplinare a conclusione delle indagini preliminari effettuate dopo il formale avvio del procedimento.

Il Guardasigilli entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione dell'archiviazione può richiedere la trasmissione della copia degli atti ed entro 60 gg. può chiedere al Presidente della Sezione Disciplinare di fissare l'udienza per la discussione orale formulando l'inculpazione.

Fase delle indagini

All'attività di indagine procede sempre il Pubblico Ministero presso la Sezione Disciplinare del CSM mediante acquisizione documentale di atti e fascicoli, ricerca di precedenti, interrogatorio, audizioni, memorie, perizie ecc.), secondo le norme del vigente codice di rito, in quanto applicabile. **Entro due anni (termine aumentato con la legge n.269/06)** dall'inizio del procedimento deve essere formulato l'editto imputativo o di inculpazione in ordine al fatto che forma oggetto dell'addebito disciplinare.

E' stata in passato lamentata la scarsa o carente attività d'indagine all'esito delle istruttorie condotte dal Procuratore Generale, assai spesso appiattito sulle risultanze degli accertamenti ministeriali o inottemperante alle sollecitazioni per approfondimenti di indagine provenienti dalla difesa dell'inculpato.

Nell'attuale stato della legislazione in materia disciplinare, appare ammissibile un'attività (in senso lato surrogatoria) da parte della difesa dell'inculpato, ai sensi degli articoli 391 bis e seguenti del codice di procedura penale (investigazioni difensive), e del resto, risulta allo stato consentito introdurre nel giudizio - in allegato a memorie difensive - dichiarazioni rese da colleghi del magistrato inculpato, da personale di cancelleria, da avvocati, ecc.

In generale, il magistrato "segnalato", "destinatario di accertamenti ispettivi", "denunciato", "inculpato" può far pervenire osservazioni, memorie, richieste istruttorie e altre richieste difensive, nonché nominare un difensore per la sua tutela.

Al termine delle indagini, il Procuratore deve inviare alla Sezione del CSM le sue **richieste conclusive**, il fascicolo, la comunicazione all'inculpato del deposito degli atti presso la segreteria della Sezione Disciplinare.

Il PG può chiedere - in sede di richieste conclusive - al Presidente della Sezione:

- la fissazione dell'udienza di discussione orale;
- la declaratoria di non luogo a procedere (es: cessazione di appartenenza dell'incolpato all'ordine giudiziario, estinzione del procedimento per morte, ne bis in idem, esclusione degli addebiti).

Nel primo caso il Ministro può chiedere l'integrazione e la modifica della contestazione; nel secondo caso il Ministro può proporre opposizione con memoria.

Se sulla richiesta di declaratoria di non luogo a procedere il Ministro non formula opposizione, la Sezione Disciplinare decide con ordinanza in camera di consiglio di non farsi luogo all'addebito. Se non accoglie la richiesta di non luogo a procedere, il Procuratore formula l'incolpazione e chiede al Presidente la fissazione dell'udienza. Il Presidente fissa l'udienza di discussione orale con tutti gli avvisi, anche al Ministro (se ha promosso l'azione, se ha richiesto l'integrazione o la modifica della contestazione), ai testimoni e periti.

Fase della discussione orale

All'udienza di discussione orale possono essere presentate memorie, può aver luogo l'esame di testi, consulenti e periti, l'interrogatorio dell'incolpato.

La Sezione Disciplinare può assumere tutte le prove che ritiene utili, consentire la lettura di rapporti, o ispettivi, o del consiglio giudiziario, o dei dirigenti degli uffici, di atti e fascicoli personali, e prove acquisite nel corso delle indagini, consentire l'esibizione di documenti da parte del PM, dell'incolpato, del Ministero.

Si procede quindi alle conclusioni delle parti e si assume la deliberazione da adottare immediatamente dopo la discussione: il provvedimento conclusivo è la **sentenza disciplinare** (30 gg. per la motivazione), che:

- o irroga una sanzione disciplinare,
- o se, non è raggiunta prova sufficiente, dichiara esclusa la sussistenza dell'addebito.

Le indagini devono concludersi entro **due anni (termine aumentato con la legge n.269/06)** dall'inizio del procedimento come è attualmente previsto dalla normativa vigente ed inoltre entro un anno dalla richiesta di fissazione dell'udienza deve essere pronunciata la sentenza.

Provvedimenti cautelari, nelle more del giudizio possono essere assunti: la sospensione dalle funzioni e dallo stipendio e la collocazione fuori ruolo. Ma il testo di riforma prevede pure in via cautelare e provvisoria il trasferimento coatto ad altra sede o la destinazione ad altre funzioni del magistrato incolpato, quali provvedimenti anticipatori facoltativi e destinati ad essere assorbiti nella sentenza che commina determinate sanzioni.

Fase della impugnazione

In tema di nuovo regime di impugnazione dei provvedimenti disciplinari, la riforma sancisce che il ricorso al giudice della legittimità debba essere effettuato

nelle forme e nei limiti stabiliti dal vigente c.p.p., **ma indirizzato alle Sezioni Unite civili**, per cui il giudice della nomofilachia deve valutare con l'ottica del processo civile una decisione che era stata assunta sulla base di istituti propri del processo penale. La decisione del ricorso deve essere adottata entro **il termine massimo di sei mesi** dalla data di proposizione.

Non è ancora delineato il “giusto processo” disciplinare

La disamina delle norme dedicate alla disciplina del rito mostrano che non risulta realizzato integralmente il giusto processo disciplinare.

In primo luogo è singolare la moltiplicazione di centri propulsivi di azione disciplinare, essendo stato sancito l'obbligo di rapporto disciplinare a carico di una pluralità di soggetti a loro volta sanzionabili ai sensi di una precisa fattispecie, in caso di inerzia.

Manca una udienza filtro o altro congegno processuale ai fini di un controllo giurisdizionale sulle archiviazioni del PG o sulle richieste di N.L.P., come manca la figura analoga ad un giudice delle indagini preliminari e della fase cautelare [della *sospensione cautelare facoltativa* (art. 22), ovvero del *trasferimento ad altra sede o di destinazione ad altre funzioni, in via provvisoria, del magistrato incolpato* (art. 13, comma 2)] diverso dalla Sezione Disciplinare, quale giudice della fase del giudizio.

Manca un giudice preliminare il quale possa indicare al P.G., qualora ravvisi l'incompletezza, le ulteriori indagini da compiere, mentre le eventuali lacune investigative genetiche o successive devono essere colmate dallo stesso giudice del merito, con offuscamento del carattere della terzietà ed imparzialità.

L'iniziativa probatoria della Sezione Disciplinare nella fase della discussione orale avvicina il rito disciplinare al modello inquisitorio e lo allontana dal modello accusatorio.

Il modulo ordinamentale adottato si distacca alquanto dalla sequenza procedimentale ordinaria del codice (indagini-udienza preliminare-dibattimento), presentando qualche affinità semmai con il rito abbreviato, non fosse altro che per la valenza probatoria dibattimentale attribuita alle acquisizioni in fase investigativa e per il potere di iniziativa probatoria del giudice disciplinare e non solo in via integrativa delle iniziative delle parti («*può acquisire tutte le prove che ritiene utili*»).

Va ricordato che si definisce “ordinario” quel procedimento in cui tra la notizia di reato e la decisione di merito intercorre il “momento dell'ascolto” che si modula attraverso il contraddittorio sia a) sull'an dell'azione; sia b) sulla necessità del processo; sia c) sulla formazione della prova: nel rito disciplinare manca un “giudice dell'ascolto”.

Dei quattro tratti del giudizio accusatorio: oralità, immediatezza, concentra-

zione e contraddittorio, solo l'ultimo risulta rispettato integralmente (presupponendo la partecipazione contestuale dell'accusa e della difesa su un piano di tendenziale parità), gli altri, che evidenziano il rapporto diretto, spaziale e temporale, tra il giudice e le fonti di prova che egli deve valutare, sono assai più sfumati.

Non è assicurata la formazione orale della prova, su impulso delle parti in contraddittorio tra di loro alla presenza di un organo giudicante, dalla marcata terzietà e imparzialità, poiché il giudice disciplinare svolge un dibattito tendenzialmente cartolare e rimane titolare di una propria istruzione rispetto al quadro probatorio che risulta dal dossier dell'accusa e dalle eventuali indagini difensive; unico limite è quello che comunque non venga meno il rapporto tra il *thema probandum* e l'attività di indagine già svolta, ma le acquisizioni *de quibus* possono essere non solo integrative ma anche sostitutive dell'integrità di indagine, nel caso di modifica o integrazione dell'inculpazione.

Sull'ibrida piattaforma probatoria ai fini della formazione della prova dibattimentale, confluiscono anche il consenso alla lettura ed utilizzazione dei rapporti dell'ispettorato, dei consigli giudiziari, dei dirigenti degli uffici, degli atti contenuti nei fascicoli personali e di tutte le prove raccolte in sede di indagine dal Procuratore Generale.

L'intervento del Ministro

La titolarità dell'azione disciplinare (facoltativa) del Ministro ha rango costituzionale e viene giustificata essenzialmente con il riconoscimento dei suoi poteri in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. Ma i poteri di intervento di tale organo sono stati significativamente ipessiti.

L'intervento del Ministro nel procedimento disciplinare è previsto in sede di: - opposizione al provvedimento di archiviazione (art. 16 comma 5 bis)

Il guardasigilli entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione dell'archiviazione può richiedere la trasmissione della copia degli atti e, nel termine di sessanta giorni dalla loro ricezione, può chiedere al presidente della Sezione Disciplinare di fissare l'udienza per la discussione orale formulando l'inculpazione. Circa la procedura della fase di archiviazione, la sequenza prevede che:

- l'archiviazione è disposta dal Procuratore generale presso la Cassazione;
- nelle seguenti ipotesi: a) se il fatto non costituisce condotta disciplinarmente rilevante, b) se manca una denuncia circostanziata, c) se la condotta non è sussumibile sotto le ipotesi previste, d) se il fatto non è stato commesso o è inesistente;

- l'archiviazione acquista efficacia se il Ministro della giustizia non richiede nei termini stabiliti, la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando

l'incolpazione;

- nel caso di richiesta del guardasigilli, il presidente della Sezione Disciplinare fissa l'udienza per la discussione orale con decreto comunicato al PM, all'incolpato e al suo difensore. Il PG può fare richiesta motivata di declaratoria di non luogo a procedere.

- estensione, integrazione e modifica dell'incolpazione, nel corso del procedimento

- art. 14 co.3°: quando il Procuratore Generale comunica al CSM ed al Ministro l'esercizio dell'azione disciplinare, quest'ultimo se ritiene che l'azione disciplinare deve essere estesa ad altri fatti, ne fa richiesta, nel corso delle indagini al Procuratore Generale.

- art. 17 co.3°: il guardasigilli entro venti giorni dal ricevimento della comunicazione della richiesta di fissazione di udienza di discussione orale (che pone fine alla fase delle indagini del P.G.) può chiedere l'integrazione e, nel caso di azione disciplinare da lui promossa, la modificazione della contestazione cui provvede il P.G.).

- art.17 c. 5°: il decreto di fissazione udienza di discussione orale è comunicato al Ministro, nel caso di azione disciplinare da lui promossa, o se ha chiesto l'integrazione o la modifica della contestazione.

- art. 17 co.7°: previsione della opposizione alla declaratoria di non luogo a procedere, quando il PG ritenga di escludere l'addebito. Il guardasigilli entro dieci giorni dal ricevimento della comunicazione della suddetta declaratoria, può richiedere copia degli atti del procedimento se ha promosso l'azione disciplinare o richiesta l'integrazione della contestazione e nei venti giorni successivi richiedere la fissazione dell'udienza di discussione orale formulando l'incolpazione.

Si noti che, mentre in sede di archiviazione la possibilità di interlocuzione del Ministro è integrale, l'intervento dello stesso, nelle altre ipotesi citate, è previsto unicamente nel caso in cui il medesimo Ministro abbia promosso l'azione disciplinare ovvero richiesto l'integrazione delle contestazioni. Così, ancora, le comunicazioni della data di discussione dell'udienza e dei provvedimenti della Sezione Disciplinare con invio di copia integrale degli atti deve essere fornita al Ministro solo nelle citate ipotesi.

L'assetto sanzionatorio

Con riferimento alla tipologia delle sanzioni applicabili, si registra un incremento delle specie, invero, oltre all'ammonimento, alla censura, alla perdita dell'anzianità ed alla rimozione, la riforma introduce due significative novità che ampliano il ventaglio delle sanzioni già esistenti: l'incapacità temporanea ad esercitare un incarico direttivo o semidirettivo (da tre mesi a due anni) e la sospensione delle funzioni da tre mesi a 2 anni, con conseguente collocamento

fuori dal ruolo organico della magistratura.

Inoltre, il legislatore ha correlato le singole sanzioni alle varie fattispecie stabilendo che un dato comportamento tipizzato debba essere punito con una <<sanzione non inferiore a>> oppure con una <<sanzione individuata ex ante>> e ciò per eliminare quel potere assolutamente discrezionale nella individuazione della sanzione applicabile che attualmente spetta al **giudice dei giudici**.

L'analisi ricostruttiva sincronica evidenzia che diversi illeciti disciplinari oltre alla ipotesi base presentano l'ipotesi aggravata punita con sanzione di specie diversa e più grave. Gli elementi discriminanti sono di composita natura: la gravità della condotta o la gravità dell'evento, la reiterazione o l'abitualità della condotta o la qualità personale dell'autore dell'illecito. In particolare:

- la condotta illecita concretante danno o vantaggio indebiti ad uno delle parti è punita con la censura. Se il danno o il vantaggio è grave, si applica la perdita di anzianità (art. 12, comma 2, lettera a);

- le interferenze nella attività giudiziaria comportano la censura. Se poste in essere da dirigente di ufficio o presidente di sezione e ripetute o gravi, consegue l'incapacità di esercitare uffici direttivi o semidirettivi (art. 12, comma 3);

- l'inosservanza del segreto sugli atti del procedimento e del dovere di riservatezza importa l'ammonizione. Se la violazione del dovere di riservatezza è grave o abituale, consegue la censura (art. 12, comma 1, lettera i);

- l'abuso della qualità di magistrato importa la censura. Se abituale e grave, consegue la perdita di anzianità (art. 12, comma 2, lettera b);

- lo svolgimento di incarichi extragiudiziari non autorizzati importa la censura. Se il fatto si appalesi di particolare gravità, si applica la sospensione delle funzioni (art. 12, comma 4);

- la condanna per delitto non colposo senza interdizione dai pubblici uffici importa l'ammonizione. Se la pena è superiore ad un anno senza concessione della sospensione condizionale ovvero con interdizione dai pubblici uffici, si applica la rimozione (art. 12, co. 5).

Il potere cautelare

Occorre fare richiamo a due disposizioni: l'art. 13 e l'art. 22 del decreto n.109/06.

Il primo si occupa dei trasferimenti d'ufficio e dei provvedimenti cautelari e prevede che la Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, nell'infliggere una sanzione diversa dall'ammonizione e dalla rimozione, può disporre il trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio quando, per la condotta tenuta, la permanenza nella stessa sede o nello stesso ufficio appare in contrasto con il buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

Il trasferimento e' sempre disposto quando ricorre una delle violazioni

previste dall'articolo 2, comma 1, lettera a), nonché nel caso in cui e' inflitta la sanzione della sospensione dalle funzioni.

Nei casi di procedimento disciplinare per addebiti punibili con una sanzione diversa dall'ammonimento, su richiesta del Ministro della giustizia o del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ove sussistano gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza, la Sezione Disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, in via cautelare e provvisoria, può disporre il trasferimento ad altra sede o la destinazione ad altre funzioni del magistrato incolpato”.

L'art. 22 si occupa della sospensione cautelare facoltativa e prevede che “quando il magistrato e' sottoposto a procedimento penale per delitto non colposo punibile, anche in via alternativa, con pena detentiva, o quando al medesimo possono essere ascritti fatti rilevanti sotto il profilo disciplinare che, per la loro gravità, siano incompatibili con l'esercizio delle funzioni, il Ministro della giustizia o il Procuratore generale presso la Corte di cassazione possono chiedere alla Sezione Disciplinare del Consiglio superiore della magistratura la sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio, e il collocamento fuori dal ruolo organico della magistratura, anche prima dell'inizio del procedimento disciplinare. La Sezione Disciplinare del Consiglio superiore della magistratura convoca il magistrato con un preavviso di almeno tre giorni e provvede dopo aver sentito l'interessato o dopo aver constatato la sua mancata presentazione”.

Il comma 2° dell'art. 13 attribuisce disgiuntamente al Ministro della giustizia ed al Procuratore Generale presso la Corte di cassazione il potere di richiedere alla Sezione Disciplinare del CSM - nell'ambito di un procedimento disciplinare già instaurato - il trasferimento ad altra sede o la destinazione ad altre finzioni del magistrato incolpato. Tale norma impone di valutare con estrema celerità “i gravi elementi di fondatezza dell'azione disciplinare ed i motivi di particolare urgenza”, legittimanti la richiesta con conseguente necessità di un rapido e diretto svolgimento delle attività di indagini.

Il problema non pare invece porsi per la previsione di cui al primo comma dell'art. 13 che riguarda il caso in cui la vicenda disciplinare sia stata già portata per la discussione davanti alla sezione disc del CSM: non si richiedono in tal caso ulteriori attività da parte della Procura Generale della cassazione.

Uguualmente, la sospensione cautelare facoltativa di cui all'art. 22 del richiamato decreto legislativo si fonda sulla sola valutazione - peraltro urgente - della pendenza di un procedimento penale ovvero della sussistenza di fatti particolarmente gravi sotto il profilo disciplinare ancor prima del procedimento disciplinare. Si è in presenza di una fase in cui non sono in corso né sommari accertamenti preliminari né attività di indagine dovendo essere formulata dal Ministro e dalla

Procura Generale della cassazione una valutazione di elementi oggettivamente sussistenti. In tal caso, a fondamento del provvedimento cautelare, sono necessarie motivazioni approfondite ed analisi degli atti non puramente deliberative. Pertanto, ai fini di un corretto esercizio del potere cautelare di cui all'art. 22 del decreto n.109/06, si porrà il più delle volte la necessità di svolgere tempestivi accertamenti anche di natura preliminare.

Disciplina transitoria

Il fenomeno della successione di norme è regolato dall'art.31 D.L. n.109/06 che esclude l'applicazione dell'art.2 commi 2 e 3 cod. pen., di conseguenza ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore della riforma si applica la legge vigente al tempo del verificarsi dell'infrazione disciplinare e non la disciplina posteriore anche se più favorevole per l'incolpato. Il giudice di legittimità, confermando sentenze del giudice disciplinare, ha già avuto modo di negare – in recenti pronunce - l'estensione al campo deontologico-disciplinare dei principi penalistici relativi all'efficacia delle norme punitive nel tempo (richiamando i principi - in materia di illeciti amministrativi - di legalità, irretroattività e divieto di analogia, comportanti l'assoggettamento della condotta alla legge del tempo del suo verificarsi con inapplicabilità della disciplina posteriore più favorevole, nonchè richiamando l'inapplicabilità del principio di cui all'art. 2 co.2 e 3 c.p. alle infrazioni disciplinari).

E' intervenuta inoltre la disposizione dell'art. 32 bis D.Lgs. n.109, che ha stabilito che le disposizioni del decreto n.109 predetto si applicano ai procedimenti disciplinari promossi a decorrere dalla sua entrata in vigore. Per i fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore del citato decreto, continuano ad applicarsi, se più favorevoli, le norme del R.Dlvo 31 maggio 1946 n.511.

La Cassazione, in particolare, ha delimitato l'ambito applicativo della norma di cui all'art.32 bis, statuendo che *il 2° comma dell'art. 32 bis va letto in collegamento con il primo, il quale stabilisce testualmente che le nuove disposizioni si applicano ai procedimenti disciplinari promossi a decorrere dalla data della loro entrata in vigore.*

In sostanza, la Cassazione ha escluso che l'art. 32 bis affermi il principio generale di applicabilità della norma più favorevole, ma si limita invece *“a prevedere l'ultrattività della disciplina precedente, ove più favorevole, nei procedimenti promossi dopo l'entrata in vigore del DL. 109/06 per fatti commessi precedentemente alla data stessa”.*

Riflessione conclusiva

La **responsabilità disciplinare** è materia che non riguarda soltanto i magistrati, in quanto il sistema disciplinare non è funzionale solo a garantire la coerenza dell'ordine cui essi appartengono, non mira solo alla tutela dei valori

propri di quest'ultimo né esprime un mero interesse autocorrettivo, ma è **strumentale alla realizzazione dei valori di rango costituzionale dell'imparzialità e della terzietà nell'esercizio della giurisdizione.**

Una visione elevata del sistema disciplinare deve sostituire, al principio autoreferenziale della difesa della dignità e decoro dell'ordine, **l'etica della responsabilità nei confronti della società civile**, in coerenza con l'osservazione che *“responsabilità e professionalità costituiscono forme di legittimazione democratica dell'attività giurisdizionale e che la responsabilità disciplinare è il punto di confluenza tra il principio democratico e quello dell'autonomia ed indipendenza del giudice”*.

RIFLESSIONI SULLA UTILITÀ DELLA FORMAZIONE DECENTRATA

di Rita Russo

Riflettere sulla formazione decentrata sembra marginale mentre siamo impegnati a chiederci come sarà la Scuola della Magistratura, questa nuova istituzione che dovrebbe garantire la elevazione della nostra professionalità e della efficienza, e se per efficienza dei magistrati si intenda qualcosa di più e di diverso che il saper concludere il processo in tempo utile ad evitare il proliferare di azioni di risarcimento destinate a gravare sulle già provate finanze dello Stato.

La formazione professionale dei magistrati, tanto nel periodo di tirocinio che nel progredire della carriera, è un valore che nessuno può seriamente mettere in discussione: a parte le esigenze di aggiornamento, date da una produzione legislativa sempre più convulsa, l'ampliare il proprio bagaglio culturale ed il saper cogliere e confrontare le idee nuove e meno nuove è attività insita nel nostro lavoro, perché decidere significa scegliere, valutare e separare ciò che è utile e corretto da ciò che non lo è. Ed, a parte questo, frequentare la formazione porta con sé l'effetto benefico del non perdere la consapevolezza di potere sempre migliorare le proprie competenze, anche per coloro che hanno già un alto livello professionale, e di potere progressivamente elaborare, qualunque sia il punto di partenza, un modo più adeguato di rispondere alla domanda di giustizia.

E' da chiedersi però se interessa, ed a chi interessa, distinguere tra una Scuola - dalla quale è inevitabile che si esca promossi o bocciati - ed una organizzazione il cui scopo è offrire esperienze formative che garantiscano, in uno con la crescita professionale ed imprescindibilmente da essa, l'autonomia ed l'indipendenza nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

La formazione decentrata ad esempio, sorella minore della formazione centrale, che nel corso degli anni ha assunto sempre di più le caratteristiche di un servizio libero dalla necessità della immediata verifica del risultato e che proprio per questo si presta a conseguire l'obiettivo di svincolare la crescita professionale dalle aspirazioni di carriera e renderla funzionale solo alle esigenze della giurisdizione, offrendo chances che difficilmente una struttura centralizzata può fornire con la stessa duttilità.

In primo luogo l'esperienza dei laboratori - o comunque essi si vogliano chiamare - e cioè di quegli incontri formativi tra magistrati in cui tutti sono al tempo stesso docenti e discenti, e dove l'arricchimento nasce essenzialmente dallo scambio di opinioni e di esperienze, favorito dall'input dato da uno o più coordinatori, e dal confronto delle prassi ed interpretazioni. Questo è anche un

modello formativo adottato negli ultimi anni in sede centrale dal Comitato Scientifico (si pensi agli incontri in cui i gruppi di lavoro si alternano alle relazioni frontali, oppure ai corsi di ricognizione ed elaborazione delle prassi) ma che in sede locale si realizza con maggiore libertà perché aperto a tutti, non di rado sollecitato dagli stessi partecipanti, poco formale e che quindi consente di ascoltare le opinioni anche dei più restii a parlare in pubblico, ed al tempo stesso consente di focalizzare gli argomenti che in sede locale sono per varie ragioni di particolare rilievo, perché legati agli usi del Foro, o alla configurazione economica di un certo distretto, ovvero ancora all'affermarsi in sede locale di una tesi minoritaria nel panorama della giurisprudenza nazionale, ma tuttavia non sono argomenti di interesse così generalizzato da potere essere proposti in un corso centrale.

Anche il diverso, per certi versi opposto, schema degli incontri con relazioni frontali aperti al pubblico è peculiare nella esperienza della formazione decentrata, perché comporta la possibilità di confrontarsi con il locale Foro o con altre categorie professionali (notai, commercialisti, medici) la cui opera è interna ovvero collaterale al processo, ma non sempre svolta nella consapevolezza delle diversità del *modus operandi* e, specie per quanto riguarda gli avvocati, spesso attestata su interpretazioni divergenti di norme processuali e di merito; il che non sarebbe in sé un male se non fosse che reciprocamente si ignora come e perché l'interlocutore giunge a formarsi su determinate norme o istituti una certa opinione ovvero aderisce ad una certa interpretazione. Il confronto con gli avvocati, svolto per tematiche generali e non sul singolo processo, porta non solo un arricchimento culturale ma anche un vantaggio pratico sul piano professionale perché aiuta a coordinare i rispettivi schemi operativi e nell'elaborazione di modalità comuni di esame e studio delle questioni di merito e processuali; raggiunto questo obiettivo, se non è comune anche la soluzione interpretativa è questione di minore importanza perché si rende comunque chiaro e trasparente, oltre che più spedito, il percorso processuale. Durante questi incontri aperti agli avvocati ed agli altri professionisti si snoda in effetti, collaterale alla tradizionale attività di apprendimento, una sorta di lavoro preparatorio della successiva attività professionale del quale, pur quando non si giunga poi a veri e propri protocolli di intesa su alcune questioni, si riscontra comunque la utilità. Se poi in concreto ci si chiede come dialogare con gli altri soggetti processuali e soprattutto come rendere accessibile a tutti il tempo, il luogo e le modalità del confronto, non si può non pensare alla formazione decentrata che diviene così uno di questi luoghi partecipativi, ed al tempo stesso il veicolo per consentire ai magistrati di essere informati e di prendere parte - ove interessi - alle iniziative delle Associazioni forensi, degli Osservatori, delle Università, mantenendo la massima libertà indi-

viduale, perché il contatto è comunque mediato da una organizzazione impersonale quale è appunto l'ufficio della formazione.

Da ultima, e non ultima, la riflessione sulle pari opportunità: le donne magistrato, specie quelle che ritornano in servizio dopo l'astensione per maternità, o che hanno i figli in età prescolare, ma anche gli uditori giudiziari mandati in sedi disagiate, in carenza di organico e non servite da aeroporti, si trovano nella paradossale posizione di avere più bisogni formativi degli altri e meno possibilità di muoversi dalla sede di appartenenza per raggiungere la formazione centrale o Scuola che dir si voglia. E' necessario quindi che si muova la montagna, e cioè che la formazione li raggiunga nella loro sede, o in luogo vicino, senza la supponenza di chi vuole esaminare la preparazione del magistrato per rendere un giudizio di professionalità, ma con l'obiettivo del coinvolgimento effettivo, seguendo le richieste e le indicazioni degli stessi interessati; ed anche, se necessario, con il coraggio di rischiare un incontro di formazione cui partecipino due o tre magistrati in tutto, in una apparente inefficienza economica e di risultato (ma la formazione non è una impresa commerciale), funzionale però alla diffusione capillare della offerta formativa.

Se però di offerta formativa e non di imposizione formativa si potrà ancora parlare nel futuro: e questo è un argomento molto serio perché è da chiedersi quanto un modello impositivo possa agevolare l'indipendenza e l'autonomia del magistrato.

Questa pagina è rimasta volutamente bianca.

**Avremmo discusso di
ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICIO E CIRCOLARE SULLE
TABELLE 2008\2009
(v. introduzione).**

IL PROCESSO CIVILE

di Michele Ruvolo, Luigi Petrucci e Claudio Maggioni

La giustizia civile versa in uno stato di continua sofferenza. Le cause delle difficoltà e le professionalità interessate alla soluzione di questo problema sono molte. Da magistrati del Sud vogliamo indicare le nostre priorità, ben consapevoli che vanno inserite nello sforzo comune a tutte le professionalità coinvolte nel servizio giustizia per innescare un cambiamento che consenta di giungere ad una durata dei processi civili finalmente ragionevole. Una meta che ormai non può essere più dilazionata, se vogliamo continuare a ritenerci un Paese civile.

Per noi occorre partire dall'assicurare un carico di lavoro sostenibile per ciascuno dei "mestieri" del giudice civile (della famiglia, del fallimento, delle società, dell'esecuzione, del lavoro, delle locazioni, etc.).

L'Italia ha una domanda di giustizia molto più alta di quella di altri Paesi europei, ma un numero di giudici inferiore (e talvolta di molto) a quello di questi Paesi. In attesa di un adeguamento del ruolo organico della Magistratura, può essere garantita una migliore allocazione delle risorse umane già disponibili, in modo da assicurare una più equa distribuzione dei carichi di lavoro e la specializzazione dei giudici, attualmente ostacolata dalle dimensioni troppo ridotte (rispetto agli altri Paesi europei) dei Tribunali italiani.

Gli interventi per rendere più efficiente la giustizia civile dovrebbero riguardare due piani.

Il primo è quello volto a migliorare la risposta rispetto alla domanda di tutela giurisdizionale, promuovendo riforme dirette ad accelerare e concentrare il corso dei procedimenti giurisdizionali ed a diminuirne la durata complessiva.

Il secondo è quello volto a ridurre la proposizione di domande in sede giudiziaria, incrementando il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie civili, con l'intervento di organi di conciliazione prima dell'instaurazione del giudizio, e disincentivando, attraverso delle sanzioni pecuniarie, il vero e proprio abuso del diritto alla tutela giurisdizionale, che si manifesta nella presentazione di domande strumentali, palesemente infondate e dilatorie, delle quali si ravvisano molteplici esempi nell'esperienza quotidiana del giudice civile.

Sotto il primo profilo, la cd. miniriforma del processo civile di cui al D.L. n. 35/05, conv. in L. 80/05, ed alla L. n. 263/05 ha sicuramente apportato delle innovazioni che vanno nel senso dell'auspicata accelerazione del processo. È da valutare positivamente l'eliminazione della duplicazione tra udienza di prima comparizione e prima udienza di trattazione, nonché la concentrazione dei termi-

ni per la precisazione e la modificazione della domanda e per le richieste istruttorie, modifiche queste che consentono di superare il precedente *iter* che si snodava attraverso l'udienza *ex art. 183 c.p.c.*, la successiva automatica concessione dei termini di cui all'art. 183, quinto comma, c.p.c. – che nella maggior parte di casi non avevano alcuna funzione concreta, non venendo utilizzati dalle parti – e la fissazione dell'udienza conseguente ai termini istruttori, anch'essa solitamente priva di utilità.

Certo, gli effetti in termini di minor durata complessiva del processo potrebbero non essere molto rilevanti, considerato che la preventiva maturazione delle cause per la loro decisione, conseguente all'accorciamento della fase della comparizione-trattazione, comporterà inevitabilmente un più lungo rinvio per la precisazione delle conclusioni, visto che il giudice non può comunque porre in decisione più di un certo numero di cause a settimana. Buona parte del tempo guadagnato nella prima parte del giudizio si perderà quindi nella sua fase conclusiva, quando si arriverà al collo di bottiglia della fissazione dell'udienza per la precisazione delle conclusioni.

Ci rendiamo conto che il momento della decisione rappresenta la questione nodale da affrontare per risolvere il problema della durata dei giudizi. L'impatto di tale questione è ancor più grave se si pensa che la principale valutazione in negativo dei giudici civili riguarda il tempo impiegato per il deposito delle motivazioni. L'attuale sistema è incongruo, perché non tutela in alcun modo il principio per cui chi istruisce il procedimento possa anche concluderlo (che invece un sistema intelligente di carico sostenibile potrebbe garantire in misura prossima al 100%, soprattutto se coordinato con le politiche di trasferimento dei magistrati), penalizza chi non è abbastanza abile nel prevedere i tempi di scrittura della sentenza (non – si badi – il tempo complessivo di definizione del procedimento) e perché non considera il periodo di ferie come motivo di sospensione dei termini processuali per il deposito delle motivazioni.

Per intervenire sulla fase di decisione potrebbe essere opportuna, sul piano organizzativo, l'istituzione del cd. ufficio per il processo, ossia una struttura di supporto, materiale ed umano, che svolga un'attività preparatoria rispetto al lavoro del magistrato di redazione della sentenza (ad es. coadiuvando il giudice nello svolgimento di ricerche giurisprudenziali e dottrinarie) e, sul piano processuale, la modifica dell'art. 132 c.p.c. relativo al contenuto della sentenza, eliminando l'esposizione dello svolgimento del processo, rendendola facoltativa per i soli casi in cui la stessa è richiesta dalla complessità delle questioni da decidere. Si tratterebbe, in altri termini, di far divenire generale la modalità di redazione della sentenza oggi prevista dall'art. 281 *sexies* c.p.c. per i soli casi di decisione a seguito di trattazione orale. Una forma più snella di provvedimento giurisdizio-

nale – con un contenuto limitato alla concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione – garantirebbe in modo soddisfacente il principio della motivazione e consentirebbe un significativo incremento delle cause decise mensilmente, accorciando notevolmente i tempi di stesura della sentenza. In quest’ottica è sicuramente da apprezzare l’art. 16 del Disegno di legge “*per la razionalizzazione e l’accelerazione del processo civile*”, approvato dal Consiglio dei Ministri in data 16.3.2007 (di seguito indicato come “Ddl”), disposizione che prevede la soppressione, al secondo comma dell’articolo 132 del codice di procedura civile, del riferimento allo svolgimento del processo.

Accanto a tale modifica normativa, occorrerebbe ripensare la “cultura” della motivazione, che rappresenta indubbiamente il cuore del lavoro decisionale del giudice. Essa non ha più il compito di fissare una volta e per sempre il fatto storico – che resta, forse, il compito della sentenza penale, in quanto il processo di parti è soggetto al principio di disponibilità dei fatti – ovvero di mettere ordine in modo postumo in un processo mal gestito (come è, a volte, ora: svolgimenti del processo lunghissimi) o privo di preclusioni (come era quello precedente al 1995, in cui fino all’ultimo era possibile cambiare le conclusioni).

La motivazione può essere oggi solo la spiegazione del ragionamento seguito dal giudice in modo che ne sia possibile il controllo, da un lato, ad opera delle parti e del giudice dell’impugnazione (funzione cd. endoprocessuale) e, dall’altro lato, ad opera della generalità dei cittadini, secondo una concezione democratica dell’esercizio del potere (funzione cd. extraprocessuale).

L’art. 111 Cost. prevede, in linea con quanto già stabilito dall’art. 6 comma 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali, che “*la legge assicura la ragionevole durata del processo*”. Dopo le molteplici condanne che l’Italia ha subito ad opera della Corte europea per i diritti dell’uomo e dopo la modifica costituzionale appena citata, non può che ritenersi una sola l’interpretazione (costituzionalmente orientata) delle disposizioni sul contenuto motivazionale: massima concisione, sempre comunque nel rispetto dei limiti minimi di contenuto, omettendo gli *obiter dicta* e mantenendo una diretta correlazione tra motivazione e dispositivo. La motivazione dovrebbe fare a meno del materiale già contenuto nei fascicoli di parte e di ufficio e concentrarsi sulla valutazione che di tali materiali fa il giudice, in relazione alla dialettica processuale concretamente sviluppata dalle parti e nella piena valorizzazione della funzione cd. endoprocessuale (va salutato con favore l’onere di prendere posizione sui fatti del processo introdotto dal Ddl citato, che consente di sanzionare chi non accetta proposte conformi all’esito della lite e di motivare solo sui punti espressamente controversi).

Altra modifica normativa auspicabile nell’ottica della deflazione dei ruoli e

dell'accorciamento dei tempi, può essere quella di prevedere la cancellazione della causa dal ruolo quando entrambe le parti non compaiono ad un'udienza – eliminando il rinvio ad altra udienza previsto dagli artt. 181 e 309 c.p.c. – e di ridurre drasticamente il termine per la riassunzione della causa, limitandolo, ad esempio, a tre mesi dalla comunicazione della cancellazione alle parti.

Vanno in questo senso segnalate le modifiche previste agli artt. 20, 30 e 31 Ddl. Significativa appare in particolare la modifica dell'articolo 307 c.p.c., con la riduzione da un anno a quattro mesi del termine di riassunzione delle cause cancellate dal ruolo e la previsione che l'estinzione della causa, per qualsiasi ragione prevista dalla legge, opera di diritto e va dichiarata d'ufficio, senza più la necessità che venga eccepita dalla parte interessata prima di ogni altra sua difesa. Questa proposta di modifica va valutata positivamente, contribuendo a sottrarre la durata del processo alla disponibilità delle parti, le quali sovente strumentalizzano i rinvii concessi ai sensi dell'art. 309 c.p.c. o riassumono inutilmente la causa per portare avanti trattative defatiganti; nel caso in cui vi siano serie possibilità di comporre bonariamente la controversia, dovrebbe essere utilizzato lo strumento della sospensione volontaria del processo, di durata sufficiente per lo svolgimento delle trattative *inter partes*.

Non sembra invece che possa apportare un reale vantaggio pratico, in termini di accorciamento dei tempi del giudizio, la norma di cui all'art. 23 Ddl che introduce il cd. calendario del processo che, nell'ottica del legislatore, avrebbe lo scopo di predeterminare le scadenze temporali delle udienze successive alla prima e degli altri adempimenti processuali fino alla precisazione delle conclusioni. Il giudice dovrebbe fissare tale calendario dopo avere sentito le parti e tenuto conto della natura, dell'urgenza e della complessità della causa.

Si tratterebbe di un adempimento di carattere formale, considerato che, nel caso in cui la causa sia matura per la decisione senza necessità di istruttoria, la predisposizione del calendario si risolverebbe nella mera fissazione dell'udienza di precisazione delle conclusioni; nel caso in cui occorra un'istruttoria orale ovvero l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio, non è spesso prevedibile quante udienze occorreranno per sentire i testi – tenuto conto dell'evenienza ordinaria della mancata comparizione di qualcuno dei testi all'udienza fissata per l'assunzione della prova – ovvero quanto tempo il consulente impiegherà per depositare la relazione e se occorrerà richiamarlo alla luce delle osservazioni formulate dalle parti. Il giudice sarebbe in tal modo costretto a rivedere più volte il calendario inizialmente fissato, vanificando l'auspicata funzione di rendere possibile alle parti la preventiva conoscenza della durata del processo.

Anche l'interrogatorio libero delle parti ed il conseguente tentativo di conciliazione ad opera del giudice, nonché il potere del giudice di valutare se concede-

re i termini *ex art.* 183, comma 6, c.p.c. (modifica, quest'ultima, prevista nell'art. 22 Ddl), potrebbero rivelarsi degli adempimenti formali di scarsa utilità pratica. Gli stessi richiedono che il giudice abbia, fin dalle prime battute del processo, una piena conoscenza dei fatti controversi, condizione indispensabile per consentirgli di formulare autonomamente una proposta conciliativa concreta da sottoporre alla valutazione delle parti ovvero per decidere se la redazione di ulteriori memorie risponda ad effettive necessità difensive delle parti. Questa conoscenza è ragionevolmente possibile solo se il carico del ruolo di ciascun magistrato sia contenuto entro un tetto massimo di 500/550 cause circa e in ciascuna udienza vengano trattati non più di 25/30 procedimenti, numeri ben lontani da quelli usuali in buona parte degli uffici giudiziari.

Un aspetto negativo sul quale sarebbe opportuno intervenire in modo più incisivo rispetto a quanto fatto nel Ddl – che all'art. 53 prevede l'abrogazione dell'art. 3 L. 102/06 che ha assoggettato alle norme del processo del lavoro le cause da risarcimento danni per sinistri stradali – è quello della proliferazione dei riti. Il rito civile dovrebbe essere la bussola per tutti i soggetti coinvolti nel processo ed invece è diventato il primo fattore di disorientamento. La procedura deve essere uno strumento di garanzia e non può trasformarsi in una fonte di incertezza o, peggio ancora, in un espediente per dare ragione a chi ha torto. Con gli ultimi interventi normativi abbiamo, tra i tanti, oltre al processo ordinario ed a quello cautelare, il processo del lavoro e delle locazioni, i procedimenti in materia di separazione e divorzio, il processo agrario, il processo per l'opposizione alle ordinanze-ingiunzioni, il processo societario, il processo in materia di brevetti, il processo per danno da incidente stradale ed il processo per gli atti discriminatori contro i disabili (e, più in generale, la pleora di processi camerati, ognuno regolato in parte da regole proprie come quello sulla privacy o in materia di status di rifugiato).

La normativa processuale deve essere elastica, capace di adeguarsi agli specifici bisogni di ciascuna controversia, ma è certamente possibile individuare pochi modelli di riferimento, a seconda della celerità della decisione e dell'importanza degli interessi coinvolti (la recente modifica del rito ordinario e la concentrazione delle attività processuali da poco introdotta rende, comunque, sempre meno necessaria la previsione di riti *ad hoc*). Si potrebbero così eliminare inutili e pericolosi intrecci tra questioni di rito e riparto all'interno del medesimo ufficio, che ostacolano lo spedito svolgimento del processo, agevolano la parte più abile nell'applicare le disposizioni più complicate e finiscono con il creare controversia proprio sulle regole processuali, dando pure luogo in qualche caso a decisioni sfavorevoli per mancato rispetto di taluna delle nuove (ed ancora poco note e chiare) norme processuali.

Per quanto riguarda gli interventi volti alla riduzione dei carichi di ruolo, sarebbe possibile estendere la competenza per valore del Giudice di Pace (come giustamente prevede il Ddl) e le funzioni delegate ad altre categorie professionali (in particolare i notai per la volontaria giurisdizione), ma anche aumentare i casi di non appellabilità delle sentenze di primo grado e di stabilizzazione dei provvedimenti provvisori. Si dovrebbero inoltre ridurre i compiti che non ci sono propri, garantendo l'assistenza in udienza e l'ordine dei fascicoli previsto dal codice e prevedendo la liquidazione dei compensi degli ausiliari come compito dei funzionari amministrativi.

Prima e durante il processo bisognerebbe poi valorizzare la capacità degli avvocati di far trovare ai loro clienti della soluzioni conciliative, totali o parziali, della controversia. I compensi professionali per l'attività di conciliazione giudiziale ed extragiudiziale sono, invece, di gran lunga inferiori a quelli per l'attività giudiziale contenziosa. Si potrebbero inoltre prevedere delle agevolazioni fiscali per tali compensi e meccanismi di sgravio fiscale per le parti, considerato il vantaggio complessivo per l'Erario derivante dalla minor mole di processi da celebrare.

La previsione di nuove forme conciliatorie andrebbe accompagnata da meccanismi che le rendano effettive, quali possono essere i provvedimenti in materia di spese di lite in caso di mancato accoglimento di proposte transattive qualora, all'esito del giudizio, la parte ottenga il riconoscimento del diritto nella stessa misura (o in misura minore) di quella che avrebbe ottenuto in sede stragiudiziale (il Ddl ha previsto una regola del genere in relazione al mancato accoglimento della proposta conciliativa formulata in sede giudiziale).

Si potrebbero poi individuare in anticipo i costi del processo ridisegnando le tariffe professionali in modo che siano parametrare più al valore ed alla complessità della causa che all'attività formalmente espletata davanti al giudice, con la conseguenza che verrebbe meno ogni interesse alla dilatazione dei tempi processuali. Uno strumento già introdotto dal legislatore e che andrebbe opportunamente valorizzato è quello della consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite di cui all'art. 696 c.p.c.. Tale istituto, che può essere utilizzato anche in assenza delle condizioni di urgenza richieste dall'art. 696 c.p.c., è volto all'accertamento ed alla relativa determinazione dei "crediti derivanti dalla mancata o inesatta esecuzione di obbligazioni contrattuali o da fatto illecito". Prima di depositare nella cancelleria del giudice adito la propria relazione, il consulente deve tentare, "ove possibile", la conciliazione delle parti, redigendo in caso positivo processo verbale che viene reso esecutivo dallo stesso giudice con suo decreto, in modo da consentire di agire in via esecutiva o di iscrivere ipoteca. La consulenza tecnica preventiva può davvero rappresentare un

importante mezzo di deflazione del contenzioso se solo si considera il numero di cause in cui l'unico punto controverso è il *quantum* del diritto di credito, come alcune cause di risarcimento da sinistri stradali, in cui si discute solo del grado di invalidità, ovvero alcune cause in materia di appalto o di contratto d'opera, in cui si controverte della tipologia e della misura dei lavori eseguiti.

Andrebbe, poi, disincentivata in modo significativo la proposizione di domande strumentali. Invero, insieme a controversie di notevolissima complessità – appalti di opere pubbliche, controversie in materia ereditaria e societaria, contenzioso con la pubblica amministrazione, giudizi con un numero di parti rilevante, come, ad esempio, quelli di responsabilità professionale, ove sono coinvolte intere equipe mediche ed i rispettivi assicuratori, che presentano un fascio di questioni preliminari e domande di rivalsa vicendevolmente proposte – si assiste anche alla celebrazione di processi inutili, per il modesto spessore della effettiva controversia oppure per la proliferazione di decisioni sullo stesso oggetto. Purtroppo la certezza di un lungo processo ne favorisce l'uso strumentale da parte di chi ha torto oppure ha i mezzi economici per farlo durare: bisogna spezzare questo circolo vizioso.

Si dovrebbe al riguardo operare attraverso i provvedimenti sulle spese, modificando il regime del risarcimento dei danni da lite temeraria *ex art. 96 c.p.c.*, che ha attualmente un ridottissimo ambito applicativo, dovendo la parte vittoriosa provare di avere subito un danno dal comportamento della controparte. In questo senso è positiva la previsione dell'art. 13 Ddl che introduce una sorta di pena privata, laddove è previsto che la condanna del soccombente al pagamento di una somma di denaro ulteriore rispetto alle spese di lite consegua *ipso facto* all'accertamento della condotta illecita, similmente a quanto già avviene nel giudizio innanzi alla Corte di Cassazione in base al disposto dell'art. 385, comma 3, c.p.c. introdotto dal D.Lgs. n. 40/06.

Si potrebbe altresì prevedere una vera e propria sanzione amministrativa, consistente in una condanna pecuniaria in favore della Cassa delle ammende, da disporre d'ufficio con la sentenza nei confronti della parte che abbia abusato del diritto al processo, agendo o resistendo in giudizio con dolo o colpa grave. Invero, tale comportamento della parte è lesivo, oltre che di un diritto dell'altra parte, di un bene giuridico di rilevanza pubblicistica, quale è il buon andamento dell'amministrazione della giustizia.

In conclusione, è chiaro che solamente un intervento normativo incisivo che riguardi, contemporaneamente, i profili sopra individuati, può avviare un circolo virtuoso che restituisca serietà al processo civile e che possa garantire di rispondere a chi domanda giustizia in tempi ragionevoli, limitando i costi del processo e, soprattutto, assicurando la certezza dell'attuazione dei diritti.

I TEMPI DEL PROCESSO PENALE: TRA ANTICHI VIZI E (FUTURE?) VIRTU'

di Andrea Migneco

Da quando il principio della ragionevole durata del processo è stato elevato agli "altari" di un esplicito riconoscimento costituzionale (e ciò è avvenuto nell'ambito della rinnovata formulazione dell'art. 111 della Carta fondamentale), il dibattito pubblico sulle ragioni sottese all'incontestabile lentezza dei giudizi penali echeggia di nuovi e diversi accenti. Non si annotano più soltanto le consuete analisi accademiche da parte di giuristi, addetti ai lavori e contrapposti attori del processo, questi ultimi generalmente inclini a rimpallare nel campo avverso le responsabilità per una giustizia tanto pachidermica quanto inefficace, ma si registrano ormai le preoccupate riflessioni di estesi e qualificati settori dell'opinione pubblica, concordi nel porre il problema della celerità ed efficienza del sistema giustizia quale decisivo requisito di legittimazione di uno Stato che voglia davvero definirsi "di diritto".

Non è questa la sede più adatta per approfondire le molteplici implicazioni di ordine sociale democratico, e persino economico, che il grado di speditezza con la quale viene esercitata la giurisdizione, sia civile che penale, riveste per ogni ordinamento statale. Può tuttavia osservarsi come lo specifico tema della repressione penale, ovvero dell'efficacia e tempestività della risposta sanzionatoria dello Stato nei confronti del fenomeno della illegalità, ha conosciuto un'importanza crescente contestualmente all'affermarsi del problema della sicurezza come una delle questioni oramai prioritarie della agenda pubblica.

L'aspetto probabilmente nuovo dell'annoso dibattito non consiste tuttavia nel ribadire il principio secondo cui una giustizia esasperatamente lenta non può mai definirsi "giusta" (*bis dat qui cito dat*), né pone in discussione l'acquisita nozione comunitaria in forza della quale un processo non rispettoso di "ragionevoli" tempi di durata vulnera i diritti fondamentali dell'individuo, secondo i solenni pronunciamenti delle Corti sopranazionali.

Sfrondando il tema dalle contingenti polemiche originate dai frequenti conflitti politico-istituzionali scoppiati negli ultimi anni, l'elemento di discontinuità della riflessione attuale, rispetto al recente passato, consiste probabilmente in una maggiore presa di coscienza dell'oggettiva insostenibilità dell'attuale tempistica del processo penale, e dunque dell'urgenza di adottare interventi finalizzati a velocizzare la durata dei procedimenti.

La rilevanza della questione è stata poi verosimilmente aggravata dalle

innovazioni operate dal legislatore in materia di prescrizione dei reati (la cd. legge ex Cirielli), poiché la frequente predestinazione dei processi penali cronologicamente più risalenti alla frustrante sorte della naturale perenzione, quale effetto della maturata prescrizione del reato, ha evidenziato la strutturale incapacità dell'attuale rito processuale a definire il giudizio in tempi tecnicamente ragionevoli e socialmente appaganti.

Le ragioni della patologica lentezza dei processi sono in verità molteplici, e coinvolgono aspetti normativi, organizzativi, e finanche culturali (si pensi alla contraddittorietà di una legislazione sanzionatoria che oscilla tra un non del tutto superato orientamento panpenalistico, incline a demandare al processo penale la soluzione di ogni sorta di conflittualità sociale, e la timidezza con la quale sono stati condotti i saltuari fenomeni di depenalizzazione, secondo la nota concezione del "diritto penale minimo"). Ma certamente vi è anche una certa ritrosia degli studiosi e degli operatori del diritto ad affrontare di petto la questione delle questioni: la necessità di una generale e sistematica rivisitazione degli istituti caratterizzanti l'odierno rito processuale, secondo un disegno organico che tenga conto dei punti di sofferenza e delle disfunzioni del sistema alla luce di un'esperienza applicativa oramai quasi ventennale.

In verità, sotto il profilo strettamente applicativo (vale a dire prescindendo dalle opzioni teoriche di più ampio respiro) è evidente come la fisionomia di processo delineato dal legislatore del 1989, imperniato nei cardini fondamentali costituiti dal principio dell'oralità, dal contraddittorio dibattimentale quale luogo tendenzialmente esclusivo per la formazione della prova, dalla parità delle armi tra accusa e difesa, si rivela ancora funzionale se ha oggetto giudizi strutturalmente "essenziali" (processi con uno o due imputati e nei quali la componente della ricostruzione processuale del fatto storico si rivela di importanza centrale nel giudizio); diventa invece notevolmente più farraginoso e defatigante in altre tipologie di accertamento (si pensi ai complessi reati societari, alle bancarotte, ovvero ai processi di criminalità organizzata etc), laddove le stesse caratteristiche del rito accusatorio, ed in primo luogo la formazione in contraddittorio delle prove, impongono allo svolgimento del giudizio una tempistica doverosa e pressoché immutabile, certamente incompatibile con le "ingenue" pretese di una definizione del giudizio, sempre e a qualunque costo, celere.

E del resto la nozione di "giusto" processo non può mai sottintendere lo svolgimento di un giudizio a tappe forzate, in nome di una malintesa rapidità dell'esito decisorio da conseguire in ogni caso anche al prezzo di macroscopici strappi procedurali, ovvero mediante accelerazioni impresse ai tempi dell'istruttoria in spregio ai principi costituzionali che presidiano la formazione della prova in dibattimento ed al principio del contraddittorio tra le parti.

Le proposte messe sul tavolo al fine di rendere obiettivamente più celere lo svolgimento dei processi penali non appaiono dunque credibili quando invocano un più incisivo sistema di deroghe ai principi caratterizzanti il rito accusatorio, auspicando, ad esempio, un più ampio ricorso a meccanismi di formazione extradibattimentale della prova (dove è evidente una mai sopita nostalgia per modelli processuali di altro stampo). Si tratta di tentativi destinati a precoce fallimento, poiché non tengono in debito conto che le principali connotazioni strutturali che qualificano il processo accusatorio possiedono ormai una diretta o indiretta copertura costituzionale (ed una altrettanto pervasiva tutela anche a livello di normazione sopranazionale). Le istanze di funzionalità e di maggiore celerità dei processi penali devono dunque essere perseguite attraverso percorsi differenti, magari meno enfatici ma certamente più fruttuosi in termini di risultati pratici.

In proposito occorre rilevare come, per un fenomeno di eterogenesi dei fini non infrequente nella legislazione penale, la modifica dei tempi di prescrizione del reato operata dalla legge “ex Cirielli” ha costituito lo spunto contingente per sollecitare una più generale riflessione su altri punti di “criticità” del rito penale, e nel contempo ha forse suggerito una diversa strategia di approccio alla soluzione del problema. Chiunque abbia una minima esperienza pratica della fase processuale del dibattimento, specialmente di primo grado, si confronta quotidianamente con alcuni meccanismi normativi, apparentemente secondari, che tuttavia rappresentano altrettanti elementi di “inceppamento” della fisiologica andatura del processo, procrastinando in modo spesso irragionevole ed intollerabile la sua naturale definizione.

Senza alcuna pretesa di completezza sistematica, ed in via meramente esemplificativa, è possibile selezionare alcuni di tali problematici snodi processuali.

Si tratta di ostacoli pratici che possono incidere corposamente sui tempi di definizione del giudizio, e che potrebbero trovare rimedio in interventi normativi rispettosi dei principi generali del giusto processo e delle effettive garanzie di difesa dell'imputato. Ci si riferisce in particolare alle procedure di notificazioni degli atti processuali; alle vicende correlate al mutamento del giudice ed alla correlata necessità di non disperdere l'attività probatoria nel frattempo compiuta; ai criteri di organizzazione e di razionalizzazione delle udienze penali.

A ben vedere l'esperienza pratica dimostra come proprio in detti passaggi processuali si annida di frequente il virus che inceppa la rapida definizione del giudizio, imponendo inutili e lunghi rinvii delle udienze di trattazione del processo. L'accumulo di ritardi intollerabili nella conclusione del giudizio di primo grado non è maggiormente ascrivibile alla necessità di acquisire numerose prove in contraddittorio di quanto non lo sia a causa dei “tempi morti” che si annidano

nella gestione delle udienze, a causa dei farraginosi meccanismi di regolarizzazione della costituzione delle parti ovvero delle ripercussioni processuali delle vicende estranee al processo medesimo (si pensi alle frequenti rinnovazioni del dibattimento per il mutamento della persona fisica del giudice, con la necessità di reiterare le prove già escusse dal precedente giudice, salvo il “conciliante” atteggiamento adottato della difesa dell'imputato che consenta alla lettura degli atti già espletati).

Un apprezzabile tentativo di risoluzione di tali questioni procedurali, solo apparentemente minori, potrebbe essere rappresentato dall'eventuale approvazione del recente disegno di legge n. 2664 del 05.04.2007 recante “*disposizioni per l'accelerazione e la razionalizzazione del processo penale, nonché in materia di prescrizione dei reati, tenuità del fatto, recidiva, confisca e criteri di ragguaglio tra pene detentive e pene pecuniarie*”.

Puntando l'attenzione esclusivamente sul primo segmento del progetto governativo (che affronta tuttavia altre spinose questioni di diritto sostanziale, dal ripristino di più ragionevoli e realistici tempi di prescrizione dei reati, all'abolizione dell'istituto della contumacia, alla predisposizione di regimi sanzionatori alternativi), si rilevano alcune proposte di intervento che, sia detto con cauto ottimismo, potrebbero quantomeno migliorare la tempistica dei dibattimenti penali mediante una semplice operazione di ortopedia giuridica su norme processuali già esistenti.

Esaminando il citato articolato normativo, le segnalate questioni di interesse pratico vengono affrontate dal legislatore senza apparenti stravolgimenti di sistema e con condivisibile buon senso.

L'apertura del dibattito di primo grado è sovente procrastinata (anche di parecchi mesi, a seconda del grado di congestione del ruolo del singolo Giudice), a causa della omessa o irregolare notifica degli atti processuali nei confronti dell'imputato. Che la persona tratta a giudizio debba avere effettiva conoscenza dello svolgimento del processo intentato nei suoi confronti è ovvia esigenza di civiltà giuridica. Tuttavia il progetto di modifica delle norme sulle notificazioni degli atti pare finalmente valorizzare un profilo sostanzialistico della questione. Da un canto si prende atto che la conoscenza effettiva del processo da parte dell'imputato non può mai costituire un dato pigramente presunto dal legislatore, introducendo così l'istituto della sospensione del processo nel caso in cui tale conoscenza non presenti il carattere di ragionevole certezza (rappresentata dalla notifica dell'atto a mani proprie dell'imputato ovvero a mani di familiare convivente; cfr. il nuovo articolo 484 bis comma 1 c.p.p.). D'altro canto si rende tuttavia centrale e maggiormente responsabilizzata la figura del difensore di fiducia, inteso quale mediatore “qualificato” tra l'imputato e la potestà giurisdiz-

zionale dello Stato: in tale prospettiva è del tutto condivisibile la previsione secondo cui il processo non viene sospeso se comunque l'imputato nomini o abbia nominato un difensore di fiducia, il quale diventa dunque un destinatario legale della notifica.

Un analogo effetto di semplificazione assumerebbe la modifica dell'art. 157 comma 8 bis c.p.p. in relazione alla notifica degli atti processuali successivi al primo. Con una opportuna virata rispetto al precedente indirizzo normativo (in verità frutto di un emendamento fortemente auspicato dalla classe forense in sede di conversione del decreto legge che conteneva l'originaria formulazione dell'art. 157 comma 8 bis c.p.p.), viene adesso proposto di rendere obbligatoria per il difensore di fiducia la ricezione degli atti destinati all'imputato, escludendo il precedente diritto potestativo del difensore di "non accettare l'atto". Il legale di fiducia potrebbe sottrarsi all'effetto di notificazione solo con la contestuale rinuncia al mandato difensivo, altrimenti opera la condivisibile presunzione legislativa secondo la quale l'imputato che mantenga un rapporto di fiducia con il proprio difensore non può ritenersi "invisibile" rispetto al processo. E' certamente un indirizzo fondato su una maggiore responsabilizzazione del difensore di fiducia, ma che tuttavia appare idoneo a contingentare i tempi morti ed i rinvii su ruolo del processo connotati alle necessità di disporre e rinnovare le notifiche agli imputati (spesso tentate e ritentate in attesa della relativa documentazione comprovante il buon esito della comunicazione), con un risparmio in termini di tempo che potrebbe rivelarsi davvero consistente.

Nella medesima direzione sembrano concorrere le nuove norme sull'accertamento della regolare costituzione delle parti e sulla disciplina del legittimo impedimento dell'imputato e del difensore: tali norme traducono in verità alcuni recenti ed opportuni orientamenti giurisprudenziali tendenti a limitare gli oneri di notifica nei confronti delle parti prevedendo, per esempio, che la notifica all'imputato legittimamente impedito dell'avviso di rinvio dell'udienza può essere direttamente effettuata al suo difensore di fiducia (così prevede lo schema del nuovo art. 484 ter comma 4 c.p.p.).

Un secondo ambito di intervento normativo affronta il problema della rinnovazione del dibattimento nell'ipotesi di mutamento della persona fisica del giudice. Tale eventualità non si verifica raramente nei dibattimenti penali, soprattutto in quelle sedi giudiziarie caratterizzate da un più elevato "turn-over" dei magistrati giudicanti. Attualmente la rinnovazione del dibattimento dinnanzi al nuovo giudice potrebbe comportare un'estenuante ripetizione delle prove già assunte (soprattutto quelle testimoniali), a meno che le parti processuali non consentano "graziosamente" all'utilizzazione, mediante lettura, dei verbali precedenti. Ebbene, siffatta evenienza potrebbe essere scongiurata dal progetto di modifica del-

l'art. 190 bis c.p.p., rubricato come "requisiti della prova in casi particolari", unitamente all' introduzione del comma 2 bis dell'art 511 c.p.p., secondo cui "e' sempre consentita la lettura dei verbali di dichiarazioni raccolte in sede di incidente probatorio, dei verbali di prove di diverso processo acquisiti ai sensi dell'articolo 238, delle prove assunte in assenza dell'imputato, nonché dei verbali di prove assunte dinanzi a un giudice diverso, sia a seguito di declaratoria di incompetenza che in caso di mutamento della persona fisica del giudice.»

In sostanza, il recupero del materiale probatorio già espletato dinnanzi ad altro giudice, da norma di eccezione quale era (prevista solo per i gravi reati di cui all'art. 51 comma 3 bis c.p.p., ovvero per i delitti in materia sessuale contro i minori), diviene adesso regola generale, con una sostanziale sterilizzazione sui tempi del processo delle vicende organizzative che coinvolgono l'ufficio giudiziario.

Infine non può che salutarsi con favore la predisposizione di linee di intervento sulla concreta organizzazione delle udienze penali, al fine di garantire una programmazione dell'attività istruttoria tale da contenere il prevedibile esaurimento del processo in termini ragionevolmente certi. Peraltro, le norme direttive poste dal progetto (formulate nell'art. 144 bis delle disposizioni di attuazione del codice di rito) riflettono alcuni protocolli organizzativi già autonomamente predisposti e proficuamente applicati in diverse sedi giudicanti al fine di razionalizzare l'attività di udienza.

Un giudizio più meditato sull'effettiva utilità ed efficacia dei segnalati rimedi normativi al fine di contenere i tempi del processo penale, non potrà che conseguire alla traduzione in legge del progetto governativo. Non può tuttavia nascondersi che ciascuna delle citate proposte di intervento potrebbe sollevare alcune obiezioni di sistema di non poco momento. (generalizzare la possibilità di lettura dei verbali di prova dichiarativa nel caso di mutamento della persona fisica del giudice non potrebbe adombrare un'insostenibile deroga al principio dell'oralità, intesa come formazione diretta ed immediata della prova dinnanzi a colui che giudicherà in concreto il fatto di reato?). Ed è altresì evidente che nessun modulo processuale potrà efficacemente funzionare senza che sia stata predisposta un'organizzazione amministrativa di supporto davvero efficiente e proporzionata, munita di adeguate risorse economiche. E anche tale fattore potrebbe rilevarsi insufficiente se gli operatori del processo non gestiranno il processo con un atteggiamento realmente costruttivo, consapevoli della delicatezza di uno strumento giuridico che appare perennemente in bilico tra l'esigenza di assicurare l'effettività delle garanzie di difesa e la necessità che la giustizia penale sia davvero efficace e "ragionevolmente" rapida.

TRIBUNALE DELLA LIBERTÀ': ALCUNE PROPOSTE OPERATIVE

di Fabio Pilato

Nell'architettura del codice di procedura il giudizio de libertate costituisce un sottosistema normativo che si innesta nell'ambito del procedimento penale come una parentesi destinata a non refluire sul giudizio di merito.

Le misure cautelari sono dunque qualificabili come una reazione straordinaria dell'ordinamento giuridico che, in via d'eccezione, consente la privazione o la limitazione della libertà o delle facoltà dell'indagato.

Tuttavia la prassi giudiziaria formatasi nel corso degli anni ha registrato un ricorso sempre maggiore allo strumento cautelare, ed il giudizio cautelare ha acquistato uno spazio d'incidenza sempre più vasto, tanto da apparire un corollario dell'attività del P.M..

L'esperienza dimostra come l'emissione del titolo cautelare ed il giudizio di riesame segnino sostanzialmente la fine delle indagini preliminari , poiché da quel momento, spesso non viene effettuato sviluppo investigativo alcuno, salvo qualche attività di sistemazione del materiale indiziante già raccolto (si pensi alle operazioni in materia di criminalità organizzata fondate principalmente od esclusivamente sugli esiti di intercettazioni).

Si chiede pertanto al giudice della cautela di vagliare, sia pure nei termini della probatio minor e con il termine giugulatorio dei dieci giorni, quello stesso compendio che sarà oggetto delle successiva verifica dibattimentale.

Ecco perché, al di là dei connaturali caratteri preventivi, il giudizio di riesame ha acquistato dei caratteri ultronei , trasformandosi gradualmente in una sorta di verifica pre-dibattimentale dell'impianto accusatorio, destinato a svolgere un ruolo ad adiuvandum nelle strategie processuali di accusa e difesa .

Appare poi singolare come l'organo, dalla cui pronuncia scaturisce il periodo più lungo di detenzione cautelare, sia l'unico ad essere affogato dall'esistenza di un termine perentorio (il GIP impiega mesi per pronunciarsi sulla richiesta , la Cassazione impiega mesi per pronunciarsi , ma il Tribunale della Libertà ha pochi giorni per esaminare e decidere).

La discrasia esistente fra lo spazio codicistico riservato al giudizio cautelare e l'importanza da esso assunto nella prassi, impone una riforma urgente del procedimento,

Non essendo ovviamente questa la sede per sviluppare proposte organiche, ci si limiterà ad indicare dei profili d'intervento, rinviando al Centro Studi, il

compito di elaborare proposte meditate e sistemiche:

1) Tribunale della cattura :

Qualche perplessità desta l'attribuzione ad un organo collegiale del potere di emettere il titolo genetico : le forme di funzionamento del giudice collegiale sarebbero quelle proprie della camera di consiglio con inevitabile rallentamento e farraginosità dell'attività. Meglio mantenere la competenza di un giudice monocratico, magari prevedendo una maggiore tipizzazione dell'ordinanza custodiale. Così ad esempio, si potrebbe aggiungere fra i requisiti necessari del titolo, l'obbligo di redigere, nelle operazioni plurisoggettive, delle schede per singoli indagati dove vengono raccolti ad unità gli elementi a carico del singolo.

2) Disciplina dei termini : possibilità di proroga del termine perentorio di dieci giorni fino ad un massimo di giorni quindici nei casi particolarmente complessi con semplice decreto del presidente.

3) Meccanismi di limitazione del flusso per il solo riesame: ad esempio preclusione per il reo confesso di proporre istanza di riesame, ferma restando la possibilità di proporre appello, regolato dal principio del devolutum e da un termine più ampio di natura ordinatoria .

4) Tipizzazione della modalità di svolgimento dell'udienza camerale : le esigenze di snellezza e di oralità non devono andare a scapito del gravoso compito giurisdizionale che il Tribunale del riesame è chiamato a compiere in poco tempo. Si potrebbe pertanto pensare all'introduzione di qualche onere difensivo: es. obbligo della difesa di formalizzare per iscritto le eccezioni preliminari e di rito, scelta alternativa fra difesa scritta e difesa orale. In realtà tale obiettivo è già realizzabile con una diversa conduzione dell'udienza camerale da parte del presidente del collegio, ma una maggiore tipizzazione delle modalità di svolgimento dell'udienza camerale consentirebbe di superare le diversità emergenti dal raffronto delle realtà territoriali.

5) Semplificazione della disciplina dei termini di custodia cautelare : la frammentazione e la complessità di tale disciplina foriera di intollerabili incertezze ed oscillazioni giurisprudenziali, impone una drastica semplificazione. Si potrebbe dunque valutare l'abolizione del termine di fase, introducendo ad esempio un termine unico per i due gradi di giudizio di merito, mantenere soltanto la barriera del termine massimo.

MA È PROPRIO NECESSARIO RIFORMARE IL PROCESSO DEL LAVORO?

di Andrea Catalano

Con il disegno di legge n.1047 presentato al Senato dai senatori Salvi, Treu e da altri autorevoli esponenti della coalizione di governo avente ad oggetto “riforma del processo del lavoro” il Governo sembra ancora una volta aver scelto di battere la facile, quanto inutile, strada della riforma delle norme di rito nel tentativo di abbreviare i tempi di celebrazione delle cause.

In effetti, il processo del lavoro - nato nel 1973 come processo rapido, ispirato ai principi della concentrazione, immediatezza ed oralità - è oggi sostanzialmente in crisi a causa del progressivo allungamento dei tempi di definizione dei processi che - in evidente contrasto con i principi dell’equo processo affermati dalla Convenzione Europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali - durano non meno di due anni e mezzo e, in alcune aree del Paese, anche quattro o più anni.

Il disegno di legge Salvi-Treu, come può leggersi nella relazione introduttiva, si propone l’obiettivo di “*garantire celerità e certezza alla soluzione delle controversie che riguardano i licenziamenti e i trasferimenti*” e di “*risolvere questioni che riguardano il processo previdenziale, in particolare con riferimento agli accertamenti sanitari*”, oltre che di intervenire sulla disciplina della conciliazione e dell’arbitrato.

Non potendo evidentemente in questa sede scendere nei dettagli, mi limito ad accennare alle principali linee guida del progetto di riforma.

La scelta che appare di maggior rilievo riguarda l’introduzione di una tutela sommaria per le controversie aventi ad oggetto i licenziamenti ed i trasferimenti del lavoratore, modellata sulla scorta della tutela d’urgenza ex art.700 c.p.c.

Viene stabilito che il giudice, convocate le parti e omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede all’istruzione della causa nel modo che ritiene più opportuno, ed accoglie o rigetta la domanda con ordinanza, reclamabile in appello, affiancata da una misura coercitiva di carattere pecuniario, individuata sul modello francese delle *astreintes* e connotata dalla irripetibilità delle somme corrisposte in caso di successiva sentenza dichiarativa della legittimità del licenziamento.

Viene, poi, previsto, a modifica dell’art.6 della legge 604/1966, che il lavoratore che voglia impugnare il licenziamento deve farlo, a pena di decadenza, “*entro 120 giorni dalla ricezione della sua comunicazione, ovvero dalla*

comunicazione dei motivi ove non contestuale, con ricorso depositato nella cancelleria del tribunale in funzione di giudice del lavoro”.

In tema di processo previdenziale, viene prevista, per gli accertamenti sanitari connessi a controversie di previdenza ed assistenza obbligatorie, la costituzione di **un collegio medico** (composto da un sanitario designato dall'amministrazione competente, da un sanitario nominato dal ricorrente o dall'istituto di patronato che lo assiste e da un terzo sanitario nominato dal responsabile della competente direzione del Ministero del Lavoro) che, espletati gli opportuni accertamenti medico-legali, tenta la conciliazione della controversia e ha facoltà di redigere un verbale vincolante per le parti.

Il disegno di legge, infine, introduce una nuova fase conciliativa endoprocessuale, con l'ammissione della difesa tecnica, innanzi ad un conciliatore appositamente designato dal presidente del tribunale tra quelli iscritti in apposito albo di esperti in materie giuslavoristiche; in qualunque fase della conciliazione, o in caso di esito negativo della conciliazione, è possibile per le parti affidare allo stesso conciliatore la decisione di risolvere in via arbitrale la controversia.

In tutta franchezza, questo progetto di riforma lascia perplessi nel merito e nel metodo.

In esso vi sono poche scelte che, a mio sommesso avviso, sono condivisibili.

Tra queste, il tentativo di deflazionare le controversie previdenziali introducendo, per le controversie che hanno ad oggetto il riconoscimento di prestazioni assistenziali e che dipendono quasi sempre da un accertamento tecnico demandato dal Giudice a consulenti tecnici d'ufficio, la costituzione di un collegio medico, che potrebbe realmente portare ad una drastica diminuzione di questo specifico tipo di controversie.

Per il resto, molte norme sembrano frutto di studio affrettato e non idonee allo scopo dichiarato.

Così, la scelta del legislatore di introdurre uno speciale rito del lavoro per alcuni tipi di controversie (aggravata dall'obbligatorietà del ricorso alla procedura d'urgenza e dal connesso meccanismo del mutamento del rito) appare non decisiva, ai fini di velocizzare il processo del lavoro, ove si pensi che, sino ad oggi, per le stesse cause è già ampiamente ammesso dalla giurisprudenza di merito il ricorso alla tutela d'urgenza ex art.700 c.p.c.

In ogni caso, desta perplessità il fatto che processi complessi, quali quelli aventi ad oggetto l'impugnazione di licenziamenti e trasferimenti dei lavoratori, siano destinati a essere risolti, almeno in prima istanza, a cognizione non piena, così non necessariamente garantendo congrui termini a difesa e approfondite istruttorie.

Inoltre, criticabile appare la scelta di deferire al secondo grado la cognizione

piena del giudizio: in questo modo, i problemi non si risolvono, ma vengono semplicemente spostati alla fase d'appello, con l'aggravante che gli organici delle Corti non sono attualmente strutturati per far fronte alla necessità sistematica di istruire le cause.

Molti dubbi suscita, poi, la nuova disciplina del termine di decadenza per le impugnazioni del licenziamento.

L'allungamento da 60 a 120 giorni del termine di impugnazione del licenziamento costringerà innanzitutto il datore di lavoro a dovere ritardare di quattro mesi l'adozione di scelte organizzative in attesa della conferma o meno della legittimità del licenziamento.

Inoltre, la previsione del deposito del ricorso giudiziario nella cancelleria del giudice del lavoro quale unica modalità di impugnazione del licenziamento comporterà la proliferazione del contenzioso giurisdizionale, con la conseguenza di rendere vano lo snellimento auspicato dai progetti di riforma.

Infine, di non facile comprensione è la previsione del disegno di legge secondo cui il termine di decadenza "si applica anche ai casi di nullità del licenziamento o del recesso, nonché di licenziamento inefficace di cui all'art.2 della citata legge n.604 del 1996", atteso che riesce difficilmente pensabile che ad un atto nullo o comunque inefficace (e, quindi, da considerare *tamquam non esset*) siano applicabili termini di decadenza.

Quanto agli aspetti relativi alla riforma del tentativo di conciliazione, mi limito ad osservare che non sembra ragionevole la sostanziale sottrazione al giudice del potere di conciliare la lite e la sua devoluzione ad un conciliatore scelto tra quelli iscritti ad un apposito albo, atteso che, per essere veramente efficace, il tentativo di conciliazione deve restare affidato al magistrato designato per la decisione della lite, che istituzionalmente è il soggetto maggiormente idoneo a prospettare, nell'ambito processuale, soluzioni mediatrici dei contrapposti interessi delle parti.

Passando al metodo, viene spontaneo domandarsi perché si continua a stravolgere gli impianti dei codici, creando una moltiplicazione dei riti processuali, quando è a tutti noto che "il male" non si annida in essi.

Il processo del lavoro già attualmente si fonda sui validi principi di sintesi, oralità e immediatezza, che hanno consentito per molto tempo (e talvolta tuttora consentono) di ottenere una rapida ed efficace risposta giudiziaria.

Pertanto, se ultimamente il processo del lavoro non funziona ciò dipende, a mio avviso, non da limiti processuali intrinseci, ma da fattori esterni quali la disorganizzazione, la carenza di organici e di strutture, l'inadeguatezza delle piante organiche, il consolidarsi di prassi difformi dal modello processuale, talvolta anche da scarsa produttività e/o professionalità di giudici e avvocati.

Se il problema allora è l'inadeguatezza delle piante organiche e la sproporzione tra il numero delle controversie e quello dei magistrati, non serve a nulla riformare la legge processuale, ma sarebbe preferibile promuovere misure finanziarie ed organizzative che riportino ad efficienza il processo.

LA SANZIONE PENALE PER IL MINORE

di Liborio Fazzi

La devianza minorile è un fenomeno sul quale la sociologia nel corso degli anni non ha dato certamente una definizione univoca. La vivace riflessione sociologica sul fenomeno ha, peraltro, permesso di prendere in considerazione tutte quelle difficoltà nel processo di personalizzazione e di socializzazione che non sempre si esprimono in comportamenti penalmente sanzionabili ma che si estrinsecano anche in modi di vita ancor più gravemente sintomatici di posizioni autodistruttive o laceranti il tessuto sociale.

SI suole individuare nel percorso che porta alla devianza alcune fasi: si parte dal disagio (che rappresenta una situazione di difficoltà – ambientale o relazionale – che rende meno sereno e lineare il percorso di sviluppo) per arrivare al disadattamento (che si traduce in una difficoltà del soggetto di comunicare con se stesso, con il mondo delle cose e delle persone), ed infine alla devianza. E' chiaro che nelle varie fasi di questo unico processo involutivo si deve adottare un intervento restaurativo di tipo diverso. Con questo non si vuole certo assumere che esiste in campo educativo una concatenazione di eventi meccanicamente consequenziali. Il disagio non sempre comporta disadattamento e questo devianza. Il processo può essere interrotto da molteplici fattori, non da ultimo dalla stessa persona che trova in sé potenzialità positive che gli permettono di superare tutte le difficoltà e gli sbandamenti. Ma se non esiste un determinismo causale (nel senso che a certe condizioni di emarginazione si determina automaticamente la devianza), la formula per il recupero deve essere individuale (considerare l'individualità del ragazzo) e deve consistere nel riattivare percorsi formativi interrotti o deviati, fuggendo la tentazione di risposte meramente etichettanti e sanzionanti; essa, in pratica, deve essere tale da appagare quel bisogno di sostegno che il minore in formazione esprime anche attraverso il suo comportamento deviante.

In un primo momento, coevo alla legge istitutiva del Tribunale per i minorenni (r.d.l. 20 luglio 1934 n.1404), vi fu la convinzione sociale che la restrizione della libertà personale costituiva la più efficace contropinta alla devianza minorile e alla recidivanza. Non esisteva insomma una strategia generale di recupero del minore, nel senso che o lo si puniva, anche se in modo più lieve rispetto all'adulto, o lo si perdonava.

Oggi è ormai unanimemente riconosciuto che esistono profonde diversità tra il minore e l'adulto, che impongono un diverso trattamento. Il minore, infatti, ha

una struttura personale diversa da un adulto. Spesso si ha di fronte un soggetto in cerca di una identità. Il comportamento deviante del minore è spesso espressione delle sue profonde difficoltà di crescita e sintomatico di una pressante invocazione di aiuto perché qualcuno si ponga al suo fianco per sostenerlo nel difficile itinerario di costruzione di una identità individuale e sociale. Occorre porsi di fronte ad un soggetto in piena formazione, che è portato a sperimentare ogni cosa per comprenderla e dominarla, a verificare e al tempo stesso mettere in discussione i valori che gli sono stati trasmessi e le proprie valenze in ogni campo. Si è di fronte ad un soggetto che attraversa un momento in cui il ribellismo è condizione fisiologica per acquisire un' autonomia. Si è di fronte spesso ad un soggetto che attraversa la sua fisiologica crisi adolescenziale. E' evidente, quindi, che la peculiarità della situazione impone necessariamente una peculiare risposta dello Stato sia in sede processuale che in sede di esecuzione della pena.

Ora, non v'è dubbio che, in ragione della peculiarità del mondo minorile, il moderno processo penale minorile (D.P.R. 22 settembre 1988 n.448) è strutturato, contrariamente a quello per gli adulti, in modo da concentrare tutta l'attenzione non solo sul fatto penalmente rilevante e sulla sussistenza della responsabilità del reo, ma anche e soprattutto sulla personalità del reo. La particolare struttura del processo penale è in pratica funzionale all'applicazione di una pena finalizzata a sviluppare le potenzialità positive del minore sostenendolo nel superamento di quelle condizioni negative che hanno facilitato il suo ingresso nel tunnel della devianza. Ed in effetti fin dalle prime fasi processuali si ha la possibilità di un intervento assai articolato, che va dalla rinuncia alla sanzione penale (irrelevanza del fatto, perdono giudiziale, messa alla prova), alla sospensione condizionale della pena, alla mediazione ed all'applicazione della pena effettiva. La risposta dello Stato di fronte all'illecito penale può quindi diventare, già nella fase processuale, fortemente individualizzata e funzionale alla personalità del reo ed al suo recupero.

Il legislatore della riforma processuale ha visto con un certo sfavore il ricorso alla detenzione carceraria, sul presupposto che in molte circostanze il carcere diventa un' esperienza deleteria (soprattutto in ipotesi di reato di ridotta rilevanza sociale che comportano pene più brevi) che, anziché facilitare l'opera di recupero, la rende estremamente difficile in quanto non infrequentemente conferma il soggetto nel ruolo delinquenziale, e ciò per diversi fattori: a) in carcere si creano forme di collegamento delinquenziale che diventano spesso operative una volta riacquistata la libertà; b) il deviante minore è spesso un soggetto in difficoltà ed alla ricerca di una identità e di un ruolo, e la sua segregazione con altri egualmente etichettati può comportare una spinta addizionale al delitto; c) la segregazione carceraria non rimuove le cause che stanno alla

base del comportamento deviante del minore che spesso non è il risultato di una libera scelta ma l'effetto di un condizionamento esterno e dell'educazione che ha ricevuto (basta pensare che statisticamente è più frequente trovare il piccolo delinquente negli strati sociali più bassi). Rimane fermo peraltro che spesso per il disvalore sociale del fatto commesso, ovvero per la vanificazione di altri strumenti messi in atto, la soluzione carceraria diventa una scelta obbligata, sia per ragioni di difesa della collettività, che per dare al minore l'occasione di riflettere in maniera più seria sulla sua condizione. Lo stato innegabile di sofferenza che comporta la detenzione può in questi casi estremi assumere valenza educativa, per il fisiologico sentimento egoistico che tende ad allontanare il male che cade sul soggetto in conseguenza ad una sua precedente azione.

Non può, peraltro, non riconoscersi che il legislatore ha differenziato il trattamento penale del minore rispetto all'adulto solo nel momento processuale, facendo rinvio per l'esecuzione della pena alla disciplina propria dell'adulto, anche se di volta in volta adattata dalla Corte Costituzionale alle specifiche esigenze del minore. Eppure fin dal 1975 il legislatore con la legge n.354 ha dimostrato di essere consapevole della suindicata esigenza, al punto che all'art.79 ha previsto che le norme sull'ordinamento penitenziario studiato per gli adulti si applicano anche ai minorenni sottoposti a misure penali «fino a quando non sarà provveduto con apposita legge».

Ebbene a distanza di trentadue anni da questa affermazione di principio si è ancora in attesa di un sistema sanzionatorio per i minorenni, rispondente alle loro specifiche e peculiari esigenze!

Il seguente sommario indica in maniera più sintetica ed immediata un elenco di problemi condivisi e di possibili soluzioni, una parte dei quali è stata sviluppata nello scritto.

I. Carico di lavoro sostenibile per ciascuno dei "mestieri" del giudice civile (della famiglia, del fallimento, delle società, dell'esecuzione, del lavoro, delle locazioni, etc.).

I. Adeguare la pianta organica della Magistratura.

II. Adeguare le dimensioni dei Tribunali italiani: ve ne sono molti di dimensioni troppo ridotte (rispetto agli altri Paesi europei).

III. Ridurre i compiti che non ci sono propri: assistenza in udienza, ordine dei fascicoli previsto dal codice, liquidazione dei compensi agli ausiliari affidata ai funzionari amministrativi.

IV. Istituire l'ufficio del giudice.

V. Estendere la competenza per valore del Giudice di Pace.

VI. Estendere le funzioni delegate ad altre categorie professionali (in particolare i notai per la volontaria giurisdizione).

2. Agire sul “collo di bottiglia” costituito dal momento della decisione.

I. Organizzare il lavoro degli uffici e le politiche di trasferimento interno ed esterno dei magistrati in modo da rispettare il principio per cui chi istruisce il procedimento possa anche concluderlo.

II. Non penalizzare chi non è abbastanza abile nel prevedere i tempi di scrittura della sentenza, ma rispetta il tempo complessivo di definizione del procedimento.

III. Considerare il periodo di ferie come motivo di sospensione dei termini processuali per il deposito delle motivazioni.

IV. Ripensare la “cultura” della motivazione: massima concisione, sempre comunque nel rispetto dei limiti minimi di contenuto.

V. Chiarire una volta per tutte che è possibile omettere di scrivere ciò che è già contenuto nei fascicoli di parte e di ufficio, mentre occorre la valutazione del materiale acquisito nel processo (l’onere di prendere posizione sui fatti del processo contenuto nel ddl Mastella consentirebbe di motivare solo sui punti espressamente controversi).

VI. Escludere l’obbligo di motivazione sulle questioni preliminari se la domanda di merito può essere facilmente valutata come infondata nel merito.

3. La procedura deve tornare ad essere uno strumento di garanzia. Non può trasformarsi in una fonte di incertezza o, peggio ancora, in un espediente per dare ragione a chi ha torto.

I. Sfoltire il numero di riti, individuando pochi modelli di riferimento (3 o 4 al massimo: rito ordinario con citazione, rito lavoro/camerale con ricorso, rito cautelare per decisioni rapide), studiati a seconda della celerità della decisione e dell’importanza degli interessi coinvolti.

4. Ottenere un tempo di durata dei processi civili finalmente ragionevole.

I. La certezza di un lungo processo ne favorisce l’uso strumentale da parte di chi ha torto oppure ha i mezzi economici per farlo durare: bisogna spezzare questo circolo vizioso.

II. Aumentare i casi di non appellabilità delle sentenze di primo grado e di stabilizzazione dei provvedimenti provvisori.

III. Studiare meccanismi di incentivo (es. sgravio fiscale) per chi non chiede nuove pronunzie sullo stesso fatto o disincentivi per chi continua processi inutilmente (es. condanna alle spese svincolata dalle tariffe professionali, come prevede il ddl Mastella, che stabilisce una vera e propria sanzione processuale per la parte che rifiuta una seria proposta transattiva avanzata dalla controparte).

IV. Valorizzare la capacità degli avvocati di far trovare ai loro clienti delle soluzioni conciliative, totali o parziali, della controversia: i compensi professionali per l’attività di conciliazione giudiziale ed extragiudiziale sono di gran lunga

inferiori a quelli per l'attività giudiziale contenziosa.

V. Prevedere agevolazioni fiscali in relazione a tali compensi, considerato il vantaggio complessivo per l'Erario derivante dalla minor mole di processi da celebrare.

VI. Individuare in anticipo i costi del processo (ridisegnare le tariffe professionali in modo che siano parametrare più al valore ed alla complessità della causa che all'attività formalmente espletata davanti al giudice; preventivare le spese *ctu* in relazione a cause tipo).

VII. Individuare in anticipo i tempi del processo in relazione a cause tipo (ovvero in relazione al carico di lavoro medio esigibile).

VIII. Garantire la fase esecutiva, assicurandone la continuità con quella di cognizione (estendendo il meccanismo del 669 *duodecies* c.p.c. al processo ordinario ove possibile).

ASPETTI ILLIBERALI DELLA DISCIPLINA PENALE SULL'IMMIGRAZIONE

di Vincenzo Saito

Alla fine degli anni '80 l'Italia ha registrato - con ritardo rispetto ad altri Paesi europei - il fenomeno dell'immigrazione extracomunitaria: dapprima dall'Africa, poi dall'Est europeo e dall'Asia, con improvvisa formidabile accelerazione a causa della crisi balcanica.

Le sue dimensioni, subito significative, sono cresciute smisuratamente nel tempo per cui oggi si deve parlare di un vero e proprio esodo, tuttora in corso, che ci ha colti del tutto impreparati sotto il profilo sia, ritengo, socio-culturale, sia e soprattutto legislativo.

Alle scarse previsioni del T.U.P.S. e a quelle settoriali del d.to l.vo 30.12.1986 n. 943 (sul lavoro degli stranieri) sono seguiti molteplici e importanti interventi organici sulla programmazione dei flussi migratori, sulle procedure amministrative di ingresso e soggiorno e sul loro rafforzamento mediante fattispecie penali.¹

Il fenomeno dell'immigrazione clandestina nasce dalla disperazione di quanti inseguono il miraggio del riscatto dalle sofferenze e dalla miseria, a causa del sottosviluppo socio-economico e spesso il disordine politico dei Paesi d'origine.

Purtroppo agguerrite e sfuggenti associazioni criminose internazionali lo alimentano anche per la tratta e l'impiego degli stranieri nei diversi mercati di sfruttamento coattivo (lavoro nero, prostituzione, pornografia ecc.).²

L'intento di queste note è però quello di segnalare brevemente il contrasto della legislazione penale in esame con i canoni del nostro ordinamento, in particolare con gli artt. 2, 3 co. 1° e 10 Cost.; la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (ratificata con la legge 4.8.1955 n. 848); la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (pubbli-

1 a) legge 39/1990 (cd. legge Martelli, di conversione del d.l. 416/1989); b) legge 6.3.1998 n. 40, trasfusa (ai sensi dell'art. 47 della stessa) nel t.u. 25.7.1998 n. 286; c) d.to l.vo 19.10.1998 n. 380; d) d.to l.vo 13.4.1999 n. 113; e) dpr. 31.8.1999 n. 394 sulle norme di attuazione del t.u. 286/98; f) legge 7.6.2002 n. 106 (conv. del d.l. 4.4.2002 n. 51); g) legge 30.7.2002 n. 189; h) legge 9.10.2002 n. 222 (conv. del d.l. 9.9.02 n. 195); i) legge 12.11.2004 n. 271 (conv. d.l. 14.9.2004 n. 241).

Occorre tener conto inoltre delle seguenti fonti : l) d.to l.vo 9.7.2003 n. 215 (attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine); m) d.to l.vo 9.7.2003 n. 216 (attuazione della direttiva 200/78E per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro); n) decreto del Ministero dell'Interno 14.7.2003 (disposizioni in materia di contrasto all'immigrazione clandestina, in G.U. 220/03); o) dpr. 18. 10.2004 n. 334 (modifiche del dpr. 394 sub g)

2 In proposito si richiama la legge 11.8.2003 n. 228 che, oltre ad avere innovato l'art. 416 cp. inserendovi un quinto comma, in particolare ha modificato gli artt. 600 (riduzione e mantenimento in schiavitù), 601 (tratta di persone) e 602 (acquisto e alienazione di schiavi) del codice penale e ha istituito il Fondo per le misure anti-tratta

cata sulla g.u. della C.E. del 18/12/2000); nonché con l'art. 2 dello stesso t.u. 286 sui diritti fondamentali della persona che spettano allo straniero e sulla parità di trattamento con il cittadino.

La legge 180/02 contraddice questi principi sotto molteplici profili, tra i più significativi vanno esaminati i seguenti istituti.

a) Processo penale e espulsione amministrativa

L'art. 13 ha rimodulato il rapporto fra espulsione amministrativa e procedimento penale, con l'introduzione di una peculiare ipotesi di proscioglimento ante dibattimento.

L'espulsione dello straniero indagato è subordinata al n.o. dell'A.G. alla quale va richiesto dal questore : la decisione e la relativa comunicazione sono sottoposte al termine perentorio di gg. quindici, trascorso il quale il n.o. si intende concesso secondo il classico principio del silenzio-assenso.

Il n.o. non è concedibile e l'espulsione è impraticabile in tre casi:

a) se lo straniero sia sottoposto alla custodia cautelare in carcere : situazione a cui debbono essere equiparati gli arresti domiciliari in virtù del canone generale dell' art. 284 co. 5° cpp., derogabile solo in termini espliciti: si richiama l' art. 656 (modificato dalla legge 27.5.1998 n. 165, cd. Simeone) in tema di esecuzione delle pene detentive;

b) se lo straniero sia indagato per i reati per i reati previsti dall'art. 407 co. 2 lett. a) cpp. (fra cui sono stati inseriti quelli degli artt. 600, 601, 602 innovati dalla legge 228/03 cit)e per quelli di cui all' art. 12 t.u. 286;

c) se sussistano inderogabili esigenze processuali in ordine all'accertamento della responsabilità di co-indagati o di imputati in procedimenti per reati connessi, nonché all' interesse della p.o.: qui l' espulsione resta sospesa sino alla comunicazione dell' A.G. che sono cessate le esigenze in argomento.

Nel caso di arresto in flagranza o di fermo il g.i.p. (o il giudice del procedimento direttissimo), se non deve irrogare la misura della custodia cautelare in carcere (o, secondo alcuni, quella degli arresti domiciliari), in sede di convalida (e cioè con la medesima ordinanza oppure con separato atto) “ rilascia “ il n.o., fatte salve le rilevate esigenze processuali: la forma assertiva “ rilascia “ indica l'obbligatorietà dell'atto pur in mancanza della richiesta del questore.

Lo stesso accade nel caso di revoca o estinzione (e non anche di sostituzione, misteriosamente) della custodia cautelare de qua : nell'ordinanza va inserito il provvedimento - positivo o negativo - per l'esecuzione dell' espulsione.

Orbene, la scelta legislativa di far prevalere sul procedimento penale - e quindi sull'obbligatorietà dell'azione penale - la misura amministrativa dell'allontanamento dello straniero, è stata attuata con violazione di principi fondamentali del sistema penale.

Il riferimento è alle esigenze processuali che impediscono il rilascio del n.o., tra le quali clamorosamente non è contemplato l'interesse dell'indagato, il che val quanto dire il suo diritto di difesa.

Questo evidente favor expulsionis si comprende alla luce del co. 3. quater dell' art. 13: l'effettiva uscita dell'indagato straniero dal territorio nazionale importa la definizione del procedimento penale con sentenza di non luogo a procedere purchè non sia stato emesso il provvedimento che dispone il giudizio.

Alla pronuncia è collegata l'applicazione delle seguenti disposizioni dell' art. 13 in esame:

* co. 13 e 14: lo straniero non può rientrare in Italia per un periodo di dieci anni, riducibile a non meno di cinque; il rientro illegale costituisce reato punito con la reclusione da uno a quattro anni e la ri-espulsione con accompagnamento immediato alla frontiera;

* co. 13.bis: la reclusione è elevata da uno a cinque anni per il rientro illegale dello straniero già denunciato per il medesimo reato

* co. 13.ter: per entrambe le fattispecie l' arresto è obbligatorio e si procede col rito direttissimo.

E' palese che è conculcato il diritto dello straniero alla definizione di merito del procedimento che lo riguarda, con un meccanismo perverso incentrato da una parte sul n.o. all'espulsione che non può essere negato nell'interesse dell'indagato; dall'altra parte sull'artificiosa assenza dell'indagato nel territorio nazionale mediante la sua espulsione; suggella il tutto la riapertura delle indagini (se è stata adottata archiviazione) o l'esercizio dell' azione penale (se è stata pronunciata sentenza per art. 425 cpp.) nel caso di rientro illegale.

b) La sanzione alternativa dell'espulsione quale sanzione alternativa : art. 16 co. 5', 6', 7', 8'

L'art. 16 co. 5-8, innovato dalla legge 189/02, prevede l'espulsione dello straniero quale sanzione alternativa alla detenzione alle seguenti condizioni:

* versi nelle condizioni dell'art. 13 co. 2' t.u. 286;

* debba scontare una pena, anche residua, non superiore ai due anni;

* la condanna non riguardi taluno dei delitti dell'art. 407 co. 2 lett. a) cpp. e dei delitti del t.u. 286/98.

E' competente il magistrato di sorveglianza, il cui decreto resta sospeso pendente il termine (dieci gg.) per l'impugnazione dinanzi al tribunale di sorveglianza oppure sino alla sua decisione.

Questa disciplina è irragionevole: da un lato non è consentita l'espulsione per i condannati per gravi reati (art. 407 lett. a- cpp.), dall'altro lato essa è obbligatoria per tutti gli altri reati.

Così mentre lo straniero ristretto per un reato compreso nell' art. 4 bis ord.

pen. (rapina aggravata, omicidio od altro) potrà essere ammesso anche alla misura dell' affidamento in prova al servizio sociale, quello che ha riportato condanna per reati di ben minore allarme sociale verrà immediatamente espulso.

Che la finalità rieducativa della pena sia perseguita soltanto per i reati più gravi, sarebbe illazione beffarda.

c) L'art. 17 t.u. 286

L'espressione più chiara della linea socio-politica sopraillustrata è l'art. 17 t.u. 286.

La disposizione, nella formulazione del 1998, stabilisce che per rientrare in Italia lo straniero sottoposto a procedimento penale deve essere autorizzato dal questore per l'esercizio del diritto di difesa ma al solo fine della partecipazione al giudizio o del compimento di atti che richiedano la sua presenza.

Il legislatore del 2002 ha esteso la previsione allo straniero parte offesa.

Essa è inaudita: non solo si è codificato - peraltro senza fissare alcun parametro di giudizio - l'intervento del Potere esecutivo in materia di tutela dei diritti, ma sono stati sanciti limiti contrastanti con l'art. 24 Cost.

Sul piano politico-giuridico è certo che una difesa imperativamente graduata o frazionata può essere tutto tranne che difesa conforme al diritto, con il concretissimo rischio dello snaturamento del processo, trasformato da tecnica di attuazione dell'ordinamento a subdolo strumento per cancellare o degradare situazioni di interesse riconosciute invece come degne di tutela dalle norme sostanziali.

E' stato così risuscitato un cadavere.

Negli anni '50 e '60 autori quali Massimo Severo Giannini e Paolo Barile denunciarono l'elusione amministrativa dei precetti costituzionali.

Da una parte c'era la Costituzione quale iperuranio platonico, dall'altra la prosaica ma effettiva e dura realtà del T.U. di Pubblica Sicurezza (specie in materia di libertà di stampa), per cui a molti la rivendicazione dei diritti di libertà sembrava provocatoria e eversiva.

Dopo oltre un cinquantennio forse è accaduto di peggio, come puntualmente segnalato ancora una volta dalla dottrina, la quale non a caso ha parlato di diritti fondamentali *amministrativizzati*.

In particolare, la dottrina ha sottolineato tra l'altro la violazione del principio della separazione dei poteri poiché il Governo, delegato dal Parlamento soltanto per il riordino della materia in un testo unico, con i d.ti l.vi 380/1998 e 113/1999 ha innovato il t.u. 286 : così attribuendosi funzioni normative e soprattutto esercitando funzioni giurisdizionali, atteso che l'espulsione amministrativa regolata dall' art. 13 t.u. 286 concerne un diritto della persona.

In conclusione, accanto al rilievo che il t.u. 286 detiene - e penso deterrà a lungo - l'incommode - vole record delle eccezioni di incostituzionalità, merita

riflessione la pluralità delle ipotesi di arresto obbligatorio e di rito direttissimo a c/ dello straniero, laddove né l'uno né l'altro sono previsti per il delitto di sfruttamento dell'immigrazione clandestina (punito con la reclusione sino a quattro anni e la multa sino a lire 30.000.000: art. 12 co. 5° t.u. 286), e cioè una fattispecie delittuosa di non poco momento, che vede lo straniero extracomunitario in veste non di autore bensì di p.o., e di p.o. socialmente e economicamente debolissima.

E allora è difficile negare che le disposizioni del t.u. 286 obbediscono ad un' ispirazione autoritaria e quelle penali costituiscono un sistema speciale nel senso illiberale del termine.

LA DISCIPLINA DEL FALLIMENTO E LA REGOLAZIONE CIVILE DELL'ECONOMIA

di Clelia Maltese

La riforma del diritto fallimentare era una delle più attese. La procedura fallimentare, così come regolata dal legislatore del 1942 e modificata dai successivi ed innumerevoli interventi normativi e giurisprudenziali, non solo non risultava più adeguata a realizzare la sua principale funzione e cioè quella di liquidare il patrimonio dell'impresa in stato di decozione al fine di soddisfare, in tempi ragionevoli, i creditori, ma soprattutto non appariva in linea con la nuova tendenza socioeconomica di conservazione delle componenti positive (beni produttivi e livelli occupazionali) anche dell'impresa in crisi.

Ed infatti: i pochi e rigidi strumenti previsti per il risanamento dell'impresa, in concreto, si erano dimostrati poco efficaci e raramente utilizzati; non poche volte le procedure fallimentari comportavano ingenti dispendi di danaro ed energie a fronte di nessun attivo o di un modesto attivo.

Alla luce di ciò si sperava in una riforma organica delle procedure concorsuali che agisse, prendendo atto della profonda trasformazione della realtà economica e sociale del nostro Paese, su diversi fronti.

In primo luogo si chiedeva una procedura fallimentare più snella e limitata a quelle ipotesi in cui i suoi tempi e costi fossero funzionali ad un risultato positivo per i creditori.

Si sperava poi - in linea con le previsioni degli altri Stati dell'Unione Europea in cui si registra una tendenza ad estendere, piuttosto che a limitare, l'ambito di fallibilità - nell'introduzione di un'ulteriore e ancor più snella procedura concorsuale, tesa sostanzialmente all'esdebitazione, avente ad oggetto la crisi del piccolo imprenditore, dell'imprenditore agricolo e forse anche, con i dovuti adattamenti, il sovraindebitamento delle famiglie e l'insolvente civile.

Si attendeva, infine, l'introduzione (ed il rafforzamento) di strumenti volti al recupero delle capacità produttive dell'impresa, verso le quali non confluisce solo l'interesse dell'imprenditore, secondo la ristretta concezione del legislatore del 1942, ma confluiscono interessi economici e sociali più ampi, che privilegiano il ricorso alla via del risanamento e del superamento della crisi aziendale.

Se queste, sia pure in sintesi, erano le attese, la riforma del 2006 (anche alla luce delle integrazioni e delle correzioni che entreranno in vigore il primo gennaio 2008) solo in parte le ha esaudite.

La prima grande novità della riforma è la drastica limitazione della cosiddet-

ta “area di fallibilità” delle imprese, attuata al precipuo (e non deprecabile) scopo di ridurre il numero dei fallimenti e di concentrare le risorse giudiziarie sulle situazioni con un minimo di rilievo.

A tal fine sono stati posti, com'è noto, degli sbarramenti iniziali ed uno in corso d'opera: non possono fallire le imprese che non raggiungono i limiti dimensionali e di indebitamento previsti dall'art. 1 e dall'art. 15; la procedura va chiusa in assenza di un patrimonio sufficiente a dare un qualche soddisfacimento ai creditori .

Ebbene, le dichiarazioni di fallimento sono già, ad appena un anno dall'entrata in vigore della riforma, fortemente diminuite.

Ma tale apprezzabile risultato è stato conseguito prescindendo dalla reale situazione economica italiana, in cui le imprese, per la maggior parte (e non solo nel sud ma anche in aree non depresse, come ad esempio quella genovese), sono di piccola e media dimensione e comunque non raggiungono i limiti dimensionali previsti dalla riforma.

In una battuta, si registra un vero e proprio “scollamento” tra la previsione legislativa e la realtà economica italiana, “scollamento” che va a discapito dei creditori per le seguenti ragioni: il legislatore della riforma non ha previsto strumenti concorsuali o “paraconcorsuali” per la gestione della crisi del piccolo imprenditore (o meglio dell'imprenditore che non raggiunge i limiti dimensionali previsti dall'art. 1); non è vero che uscire dal circuito delle procedure concorsuali sia un vantaggio per i creditori (circuito, peraltro, diffuso in buona parte dell'Unione europea, dalla Germania alla Francia, anche per situazioni particolari come il fallimento del consumatore) e ciò in quanto la procedura concorsuale ha maggiori possibilità di recuperare attivo (mediante l'esperimento di revocatorie, di azioni di responsabilità ed azioni di reintegrazione del patrimonio in genere) rispetto alle procedure esecutive individuali, anche nella loro aumentata efficienza; la gestione dell'economia passa anche tramite l'esclusione dal mercato, in via giudiziaria, delle imprese non più funzionanti, sono molti, infatti, i danni che può produrre un imprenditore decotto ma non ancora dichiarato tale che continua ad indebitarsi ed ad allungare l'agonia dell'impresa.

Pregevole è invece quella parte della riforma che prevede nuovi e più ampi strumenti di “composizione concordata” della crisi (accordi di ristrutturazione, piani di risanamento, un più ampio e flessibile concordato preventivo), cui sono chiamati a partecipare non solo l'imprenditore ma anche tutti gli altri soggetti che verrebbero coinvolti dagli effetti della dichiarazione di fallimento.

Si assiste ad una vera e propria valorizzazione dell'autonomia privata nella crisi dell'impresa con conseguente responsabilizzazione dell'imprenditore. Offrire, infatti, all'imprenditore adeguati strumenti, sostanzialmente di natura nego-

ziale, per il superamento della crisi dell'impresa, significa far prendere atto all'imprenditore (o meglio a tutti quei soggetti che spesso si sono "improvvisati" tali) che la gestione di un'attività commerciale non coinvolge solo il "diritto di gestire un'impresa" ma comporta anche la "responsabilità di gestire un'impresa".

L'imprenditore è cioè chiamato a reagire alla crisi, ricercando soluzioni basate su un'attenta valutazione dello stato complessivo dell'impresa, delle sue possibilità di ripresa, delle sua capacità produttive e non anche piccoli e temporanei rimedi per far fronte a singoli adempimenti.

Un'ultima notazione riguarda la previsione di un "governo" della procedura concorsuale affidato principalmente al curatore ed al comitato dei creditori e di diverse norme dirette a ridurre i tempi delle procedure (quali, ad esempio, le disposizioni riguardanti i tempi e le modalità di insinuazione al passivo, la redazione di un programma di liquidazione, ...).

Ebbene, solo il tempo ci darà se tali previsioni siano state effettivamente efficaci o se la causa della, troppo spesso, eccessiva lunghezza delle procedure fallimentari sia dovuta ad altre ragioni.

In conclusione, non si può non prendere le mosse parlando di disciplina del fallimento e di regolazione legislativa della crisi dell'impresa da tre ovvie considerazioni: la necessità di una riforma delle procedure concorsuali e in genere della normativa relativa alla crisi dell'impresa; la materia della crisi dell'impresa è un "campo minato" in cui si registrano le spinte non convergenti di diverse forze sociali (sindacati, organizzazioni delle piccole imprese, consumatori, professionisti, banche, ...); la modifica delle procedure concorsuali, insieme alle altre recenti modifiche normative che riguardano il diritto societario, risponde ad un più ampio piano di azione del legislatore volto a creare condizioni che favoriscano lo sviluppo economico e sociale del paese.

Ciò che non è certo è invece se attraverso tale modifica si registrerà un reale sviluppo sociale ed economico. Ed infatti, se è certo che la limitazione dell'area della fallibilità comporterà, in un futuro più o meno prossimo, una modifica della consistenza dell'economia italiana, ciò che non è chiaro è se tale cambiamento avrà in concreto degli effetti positivi ovvero comporterà solo la scomparsa di molte imprese di piccole dimensioni senza la nascita di nuove di maggiori dimensioni.

SEZIONE
DIGNITÀ DELLA FUNZIONE, QUALITÀ DEL SERVIZIO
E DIRITTI DEI MAGISTRATI

SEZIONI DISTACCATE DI TRIBUNALE E ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE DEL SERVIZIO-GIUSTIZIA

di Giuseppe Bonfiglio

Less is more

(Ludwig Mies van der Rohe)

Per arrivare al palazzo in cui ha sede l'ufficio giudiziario di Sant'Agata di Militello – sezione distaccata del Tribunale di Patti – seguire i cartelli con la scritta “Pretura”; la stessa che, a lettere cubitali, sovrasta dalla sommità del grande portone centrale che s'incontra salite le scale interne.

Se le preture di ieri non esistono più, qualcosa di analogo per essenza e atmosfera deve certo permanere – stando ai ricordi narrati dai magistrati che iniziarono la professione partendo dall'esperienza pretorile – nelle sezioni distaccate di oggi. Per la varietà qualitativa del lavoro giudiziario, poiché non c'è materia devoluta alla competenza del giudice monocratico che non vi sia trattata, a parte la prassi organizzativa che vede un'attribuzione separata degli affari civili e penali a due distinti magistrati (e con la differenza che taluni settori – ad es. diritto del lavoro e previdenziale – vengono trattati nella sede centrale). Per la vicinanza del magistrato con il pubblico degli utenti e con la classe forense.

Per quel vago senso di solitudine, anche, che il giudice vi respira: e non solo perché viene investito della cognizione di un'intera materia (civile o penale monocratici), ma anche perché alla sezione distaccata vengono di norma assegnati due soli giudici, con distinte attribuzioni per il diritto civile e penale¹.

Non è privo di senso, e comunque non è destinato a ricevere una risposta dal tenore scontato, l'interrogativo in ordine alla opportunità o alla necessità di mantenere sul territorio questi satelliti giudiziari, spesso residuati dalle sopresse preture (a volte previo loro accorpamento), in un tempo in cui si discute continuamente di specializzazione delle competenze giudiziarie, nell'ottica sia di un miglioramento della risposta di giustizia a controversie caratterizzate da specializzazione e tecnicismo elevati (l'*excursus* potrebbe andare dalle sezioni lavoro e agrarie alle più recenti sezioni per la proprietà industriale e intellettuale fino al

¹ Ad es., limitando la rassegna ai soli tribunali siciliani, sono assegnati due soli giudici – uno con competenza per il civile e uno con competenza per il penale – alle seguenti sezioni distaccate: Sant'Agata di Militello (Patti); Bagheria, Carini, Monreale (Palermo); Taormina (Messina); Augusta, Lentini (Siracusa); Adrano, Belpasso, Bronte, Giarre, Paternò (Catania); Alcamo (Trapani); Vittoria (Ragusa).

ventilato tribunale della famiglia), sia di una accelerazione nella chiusura degli affari contenziosi sul presupposto che le cause trattate con metodo seriale siano definibili in tempi più brevi.

Lascerebbe tuttavia qualche nodo irrisolto una risposta puramente astratta a questo interrogativo.

La permanenza delle sezioni distaccate garantisce un presidio giudiziario maggiormente diffuso sul territorio e una presenza più vicina al pubblico degli utenti finali del servizio-giustizia. Dell'esercizio della funzione giurisdizionale il magistrato della sezione distaccata si fa appunto carico entro un'area di maggiore visibilità da parte del "suo" pubblico di cittadini.

Ma questo non è ancora argomento decisivo al mantenimento in esercizio di avamposti giudiziari.

Da un punto di vista formativo le sezioni distaccate costituiscono un laboratorio permanente ove si studiano le più disparate materie giuridiche e lasciano perciò nel patrimonio del magistrato (quasi sempre di prima assegnazione) una somma di saperi che difficilmente si troverà a impiegare, simultaneamente, nella futura vita professionale (ove questa prosegua in uffici di medie e grandi dimensioni). Nella stessa prospettiva non va trascurata la circostanza che il magistrato (giovane, per lo più) si trova in esse a dovere familiarizzare, sia pure in forma embrionale, con i problemi tipici dell'organizzazione di un intero ufficio (approvvigionamento di beni, gestione dei rapporti con il personale e con il foro domestico), della cui complessità avverte il primo sentore.

Allora, piuttosto che ipotizzarne una indiscriminata soppressione, come se l'accentramento burocratico fosse idoneo, se sganciato da riforme strutturali parallele e da un incremento di risorse umane e materiali, a risolvere i problemi della giustizia, l'esistenza delle sezioni distaccate andrebbe ripensata nel più generale contesto di una più razionale distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, commisurata al numero effettivo degli affari da trattare. In un'ampia opera di revisione delle circoscrizioni degli uffici giudiziari si potrebbe ad esempio procedere alla rimodulazione dei confini territoriali in modo da raggiungere assetti più in linea con le pendenze attuali e le sopravvenienze medie, al potenziamento dell'organico dei magistrati e del contingente del personale amministrativo, all'accorpamento nella sede centrale di alcuni servizi amministrativi.

Emblematico di un'anomalia difficilmente comprensibile nella prospettiva di una razionale dislocazione sul territorio degli uffici giudiziari è il caso della sezione distaccata di Sant'Agata di Militello²: questa abbraccia un territorio più ampio (55.368 m²) e una popolazione maggiore (76.603) rispetto al circondario

² I dati sono tratti dal sito intranet *cosmag* (fonte ISTAT).

della sua sede centrale (il tribunale di Patti) che si estende per un'ampiezza di 30.019 m² in cui risiede una popolazione di 52.569 abitanti. Un'anomalia che si spinge fino al tribunale di Mistretta – sito a cinquanta chilometri da Sant'Agata di Militello – il cui circondario si estende per 50.349 m² e annovera 22.883 residenti: tribunale che pure conta cinque giudici e un presidente.

La ricerca di una maggiore efficienza nella spesa per la giustizia è dunque problema che va analizzato anche nella prospettiva (collegata all'argomento qui tratteggiato) delle economie di scala che possono conseguirsi riducendo la frammentazione degli uffici sul territorio. La letteratura recente evidenzia che dimensioni troppo ridotte degli uffici giudiziari generano sacche di inefficienza. In un tribunale di grandi dimensioni il singolo giudice si occupa di uno o più settori circoscritti del diritto accumulando nel tempo, attraverso un processo di *learning by doing*, un sapere specializzato che gli consentirà di risolvere i casi con un impegno via via decrescente. Nei piccoli tribunali o nelle sezioni (come tipicamente sono quelle distaccate) in cui il magistrato è costretto a spaziare tra le materie più eterogenee le economie di specializzazione non sono neanche immaginabili (ecco perché in tali situazioni il carico di lavoro sostenibile dovrebbe attestarsi su livelli più bassi)³. Valorizzando l'acquisizione secondo cui la serialità ripetitiva contrae (entro certi limiti) i tempi di definizione delle cause, si apre dunque un interessante spazio di intervento nella geografia giudiziaria, inteso a perseguire obiettivi di efficienza, oggi difficilmente trascurabili, e di parità di trattamento di cittadini che, pur risiedendo in aree quasi limitrofe, fruiscono di un servizio-giustizia assai eterogeneo quanto al tempo dell'attesa media di definizione dei procedimenti (la ragionevole durata del processo è un valore che andrebbe assicurato con uniformità sul territorio nazionale).

Nel piccolo prisma delle sezioni distaccate si rifrangono dunque, ciascuno isolato nel suo colore, i raggi delle numerose questioni irrisolte della giustizia italiana: l'estensione territoriale degli uffici; la ridefinizione degli organici in corrispondenza con le reali pendenze contenziose; la quantificazione – troppo a lungo rinviata – dei carichi del lavoro sostenibile e, quindi, esigibile dal singolo magistrato; la condizione lavorativa e la situazione economica del magistrato, con particolare attenzione allo stato del magistrato giovane (al quale assai spesso tocca in prima assegnazione la sezione distaccata).

Nei discorsi, spesso giustificati e talvolta compulsivi, in materia di migliore organizzazione del servizio-giustizia, nel cui ambito si inserisce una revisione delle circoscrizioni giudiziarie più conforme alle pendenze attuali e sopravve-

³ Il fenomeno del sottodimensionamento degli uffici giudiziari (presenza di uffici con un numero di magistrati inferiori a 20) si è ridotto a seguito della soppressione delle preture scendendo dall'85% del 1996 all'attuale 72%.

nienti, quasi che il problema di fondo non fosse – nella sua semplice, disarmante evidenza – un contenzioso quasi ovunque sproporzionato per eccesso rispetto al numero dei giudici, quasi che nel solo assetto organizzativo stesse la soluzione (anziché un semplice temperamento) all'inefficienza del sistema complessivo, basterebbe introdurre l'analisi, paziente e serenamente lontana da interessi domestici, della realtà esistente e lasciare che coloro i quali legiferano o amministrano decidano sulle riforme solo sul far della sera, quando la nottola di Minerva inizia il suo volo, nel momento in cui anche il magistrato esce dal suo ufficio della sezione distaccata spegnendo lui stesso le luci e chiudendosi il portone alle spalle. Perché alla sezione distaccata capita spesso che manchi, per l'insostenibilità del suo costo marginale, anche il custode.

DONNE IN MAGISTRATURA O MAGISTRATURA DI UOMINI E DONNE?

di Gabriella Tomai

Per una donna lavoratrice di “seconda generazione”, quale ritengo di essere per provenire, come tante mie coetanee, da una famiglia in cui già quaranta anni fa vi erano donne e madri impegnate in attività professionali, non risulta agevole percorrere i sentieri di una riflessione sull’universo femminile all’interno della magistratura che rifugga da facili retoriche o da quell’atteggiamento di superficiale ansia di rivendicazione che talvolta connota infruttuosi dibattiti sul tema.

La riflessione, per essere utile, deve essere connotata da onestà e concretezza, deve sforzarsi di affrontare le questioni problematiche all’interno di un orizzonte dialettico fondato, in primo luogo, sul superamento della concezione dell’eccezionalità della presenza delle donne in un ambito professionale di particolare delicatezza e rilevanza sociale quale il nostro.

E’ per questo che mi piace parlare della presenza delle donne in magistratura come un fatto ormai “normale” che credo non risenta più, ormai, dei pregiudizi culturali e sociali coevi all’ingresso delle prime donne nell’ordine giudiziario avvenuto più di quarant’anni fa.

E la normalità è innanzitutto una cifra, cioè un valore, verificabile numericamente, che diventa nel contempo canone interpretativo per l’analisi di una realtà nella quale è giammai sopito il dibattito sulla presenza e sul ruolo della donna in magistratura.

Ed allora, qual è il senso, se ve n’è uno, di questo dibattito?

Premetto che pur essendo consapevole della necessità e dell’utilità del dibattito rifuggo un’impostazione qualunque fondata su una distinzione fra magistrati in base all’appartenenza all’uno all’altro sesso e ordinata ad una contrapposizione fra giudice - donna e giudice - uomo, fondata su una ontologica disuguaglianza.

Tale premessa è, senz’altro, il frutto di un’impostazione culturale che ritengo appartenga ai più nella mia generazione, la quale, non ha vissuto come straordinaria ed eccezionale la compresenza nei vari settori del mondo del lavoro di uomini e donne.

Ciò non significa ritenere anacronistico il problema delle pari opportunità nei vari settori della società contemporanea ma orientarsi a sentire come “normale” e, quindi, necessaria l’eliminazione di appannaggi esclusivi a questo o all’altro sesso di ruoli e mansioni.

Il dibattito e la riflessione devono partire, dunque, da un assunto banale e sorprendentemente ovvio: la magistratura è composta da cittadini italiani dell'uno e dell'altro sesso, fra i quali, è evidente, alla luce dell'art.3 della Costituzione, non può esserci distinzione dinanzi alla legge.

Non è corretto, dunque, e soprattutto non è utile contrapporre un giudice-donna ad un giudice –uomo, come a voler connotare di una sorta di “minorità femminile” le funzioni svolte da una donna.

Va, dunque, negata una contrapposizione fondata sul sesso ma non per questo va sottaciuta la dimensione della diversità.

La diversità, quale concetto filosofico e sociologico, prima che presupposto giuridicamente significativo, è nella profonda ed innegabile differenza fra uomo e donna che costituisce il patrimonio insopprimibile della nostra natura umana destinata ad una fecondità politica oltre che biologica, che nasce dalla complementarità.

L'uomo e la donna percorrono i sentieri del mondo contribuendo con la loro identità, sessuale, psicologica, affettiva, intellettuale, alla costruzione della società.

Sotto questo profilo, la diversità è dunque una ricchezza, una risorsa, anche nella condivisione di un percorso professionale quale quello della magistratura.

Peraltro, lo stesso principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art.3 secondo co. Cost. impone il rispetto delle diversità al fine di garantire una reale uguaglianza dei cittadini.

Ed in quest'ottica va intesa la recente costituzionalizzazione del principio “delle pari opportunità tra donne e uomini” con riferimento all'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive, introdotto dalla riforma dell'art.51 Cost. che ha inteso dare copertura costituzionale alle “azioni positive” tese a correggere gli squilibri nella rappresentanza demandando al Legislatore l'individuazione dei mezzi e degli interventi necessari allo scopo.

Alla luce di questa premessa, comunque, non mi sottraggo ad alcune semplici riflessioni sul tema che scaturiscono da quanto sperimentato e constatato nel mio non lungo percorso professionale di donna magistrato.

In primo luogo, se si condivide il presupposto che la diversità è una ricchezza non deve scandalizzare se la presenza delle donne in uffici specializzati, quali quelli minorili o di sorveglianza, sia percentualmente più massiccia che in altri settori.

Al contrario, questo dato va letto come positivo se rispecchia un'inclinazione peculiare delle donne alla trattazione di temi più strettamente attinenti alla persona ed alla tutela giurisdizionale di soggetti deboli.

Sarebbe preoccupante, invece, ricollegare questo dato alla considerazione

che questi Uffici sono in qualche modo “snobbati” dagli uomini perché ritenuti sedi ove la funzione giurisdizionale perde la sua purezza e tecnicità per contaminarsi con altre scienze e discipline estranee all’empireo giuridico.

Tale assunto spaventerebbe alquanto perché testimonierebbe l’esistenza di una categoria di magistrati avulsa dalla realtà, incapace di vivere una dimensione culturale e professionale aperta e ricca di stimoli e soprattutto disancorata dalla società nella quale le decisioni dei giudici sono chiamate ad incidere.

Ma vi è un altro dato che realisticamente va considerato.

La tendenza delle donne a ricoprire incarichi negli uffici specializzati pre-detti o a svolgere prevalentemente funzioni civili si spiega con la concreta esigenza di conciliare tempi e modi di organizzazione del lavoro compatibili con le esigenze della famiglia.

Molto spesso le giovani donne magistrato affrontano nei primi anni di carriera la difficoltà di svolgere incarichi in Uffici giudicanti penali o di Procura, anche in sedi “disagiate”, dove talvolta le esigenze dell’Ufficio impediscono di garantire quel minimo di tutela nel corso della gravidanza o nella tenera età dei figli.

Apprezzabile lo sforzo del CSM che si è attestato con la normazione secondaria verso una sempre maggiore attenzione al mondo femminile ed alle esigenze connesse alle responsabilità familiari.

Si pensi, in particolare, alla circolare n. 160/96 del 10 aprile 1996 contenente significative previsioni tabellari relative alle donne incinte o con prole di età inferiore ai tre anni; alle modifiche di circolare in tema di tramutamento di funzioni e di assegnazione della prima sede agli uditori, con la previsione di punteggi aggiuntivi in caso di figli in tenera età e di accertata gravidanza dell’uditrice giudiziaria o della moglie dell’uditore giudiziario; alla delibera 11 gennaio 2001 relativa alla partecipazione delle donne magistrato agli incontri di studio organizzati dal CSM (che ha previsto una quota di posti riservati alle donne, destinati al recupero di mancate partecipazioni ad incontri di studio per ragioni connesse ad astensione obbligatoria e/o facoltativa per maternità o a congedi parentali). Significative sono anche le iniziative del Comitato per le pari opportunità.

Non sempre però questa normazione trova concreta ed effettiva applicazione.

Capita talvolta che le stesse donne rinuncino a queste forme di tutela per evitare i malumori dei colleghi, per non creare disfunzioni, per non lasciare scoperte udienze, soprattutto laddove le scoperture di organico, il continuo *turn over* dei trasferimenti rende oggettivamente difficile l’applicazione puntuale delle circolari.

Tale considerazione, più che il frutto di una doglianza, vuol essere la testimonianza di un universo femminile per nulla rivendicativo ma sinceramente pronto al sacrificio e appassionato al lavoro, consapevole della importanza della funzione giurisdizionale assunta e svolta con spirito di servizio.

E proprio questo spirito di servizio unito alla disponibilità al sacrificio sono dei valori che la componente femminile della magistratura può offrire come contributo per una crescita di qualità dell'intero ordine giudiziario, impegnato a rendere ai cittadini il servizio di una giustizia "efficace ed efficiente".

A fronte di queste considerazioni vi è però un ulteriore dato sul quale va svolta un'attenta riflessione. E' il dato numerico sulla presenza delle donne negli incarichi direttivi e semidirettivi e nelle funzioni di legittimità, ove la presenza femminile è veramente irrisoria. La invisibilità che da sempre accompagna le donne, non solo nell'area della rappresentanza politica ma anche degli incarichi con poteri decisionali, tocca anche le donne-magistrato.

Il problema della scarsa presenza femminile negli incarichi di vertici non è esclusivamente legato alla minore età di servizio delle donne in magistratura tant'è che una certa assenza si è registrata anche in altri ambiti disancorati dal requisito dell'anzianità, come negli organi di autogoverno, negli incarichi di vertice dell'ANM nonché nei settori di organizzazione della formazione.

Proprio in questi ultimi ambiti, deve rilevarsi, che la storia dei nostri giorni ci è testimone di un lento progresso che ha prodotto un aumento graduale della presenza delle donne nel CSM, come pure nel Comitato scientifico in cui vi è ormai una buona percentuale di donne.

Mi auguro che il processo avviato, lungi dall'obiettivo di soddisfare un'esigenza formale di realizzazione delle "pari opportunità" (che evidentemente non si raggiungono solo con un aumento quantitativo) muova da quell'idea di "normalità" cui accennavo in premessa, che progressivamente dovrebbe indurre ad una seria riflessione sul rischio di pensare al maschile un mondo ed un ambito professionale in cui la donna richiede giustamente di poter esprimere appieno la sua ricchezza umana e professionale.

L'orientamento culturale non basta se però non è accompagnato da una reale normazione sull'organizzazione della magistratura che elimini il rischio di criteri che conducano a scelte di autoesclusione apparentemente libere.

Non possiamo esimerci, dunque, dal volgere uno sguardo alla recente riforma per leggerla anche in chiave di rispetto delle pari - opportunità, pur se a poche settimane dall'approvazione del testo di legge ciò è alquanto difficile.

A proposito del passaggio di funzioni e della necessità del cambiamento di distretto non si può ignorare che di fatto il legislatore, pur non riuscendo a separare le carriere fra P.M. e Giudice, abbia inconsapevolmente inteso separare

le famiglie o, peggio, abbia indotto le donne ad una permanenza anche indesiderata nella funzione svolta.

Quante donne potranno cambiare regione, città, abitudini di intere famiglie, ove volessero cambiare funzione? E quante volte potranno farlo nel corso della vita professionale?

Chi sacrificherà cosa? La famiglia, la serenità dei figli, la stabilità di unioni coniugali, le aspirazioni di carriera?

E chi sarà a perderne realmente? Il benessere e l'equilibrio psicofisico delle lavoratrici migranti o addirittura la società che perderà i contributi di professionalità apprezzabili in diversi ambiti?

Peraltro, come è noto, il mancato svolgimento di funzioni plurime oltre ad impoverire la professionalità di ciascuno è considerato criterio ostativo nella valutazione delle attitudini alla dirigenza.

Ed allora si rischia che, a dispetto di una maggiore presenza delle donne in magistratura, non si modifichi l'attuale assetto maschile degli uffici direttivi, con innegabile danno per una società che vuole ritenersi moderna come la nostra, in cui come già sperimentato in diversi settori, non è da sottacersi la capacità della donna di rivestire ruoli di organizzazione e dirigenza.

Ed allora la strada è ancora aperta, e ritengo che il percorso sia tutto in salita, per realizzare l'uguaglianza sostanziale all'interno delle componenti della magistratura.

In questo solco va letta la recente Direttiva adottata il 23 maggio 2007 dal Ministero per le riforme e le innovazioni nella P.A. e dal Ministero per le pari opportunità, con la quale si indicano misure finalizzate ad attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche.

E' questa un'ulteriore occasione di dibattito e di confronto individuando negli Uffici Giudiziari alle attività auspiccate dalla Direttiva.

Si conferma dunque, l'opportunità di un dibattito fecondo e costruttivo scervo da spirito di rivendicazione, che coinvolga parimenti la componente maschile e femminile della magistratura e che porti gli echi delle insopprimibili istanze anche all'esterno dell'ordine giudiziario, nelle sedi in cui si dibattono le grandi tematiche della nostra società.

E' altresì opportuno, comunque, continuare ad offrire negli Uffici giudiziari il senso di un contributo originale, femminile, apprezzabile per la sincera passione e l'autentica abnegazione, che renda più credibile l'auspicato mutamento culturale finalizzato all'eliminazione di discriminazioni dirette ed indirette ed alla promozione di reali opportunità pensate nell'ottica della valorizzazione delle differenze.

LA QUESTIONE ECONOMICA E PREVIDENZIALE

di Andrea Ursino

Nel corso degli ultimi anni la magistratura italiana si è trovata ad affrontare serie minacce alla propria indipendenza e gravi attacchi mirati a lederne il prestigio e l'autorevolezza; del tutto comprensibilmente l'attenzione dei magistrati è stata così distolta dalle tematiche relative al trattamento economico e previdenziale

Uno dei compiti cui in futuro l'Associazione Nazionale Magistrati dovrà dedicarsi con maggiore attenzione sarà proprio quello di informare dettagliatamente i magistrati sulle questioni relative agli aspetti retributivi, pensionistici e strettamente "amministrativi" della professione; si tratta di un passaggio fondamentale per garantire a ciascuno la possibilità di formarsi una corretta opinione sulle rivendicazioni che già da diversi anni la magistratura associata porta avanti, ma anche e soprattutto di pianificare con cognizione di causa alcune scelte fondamentali di vita (accensione di mutui, stipula di contratti per pensione integrativa, e così via).

La recente riforma Mastella dell'Ordinamento Giudiziario (L.111 del 30/7/2007) non ha mutato radicalmente il previgente sistema retributivo: i magistrati sono ancora inquadrati in "qualifiche" (ma muta la loro denominazione, che fa ora riferimento alle valutazioni di professionalità superate nel corso della carriera), all'interno delle quali sono ulteriormente inquadrati in "classi" che maturano ogni due anni di servizio prestato. La progressione retributiva, pertanto, risulta sempre legata all'anzianità di servizio, ma non alle effettive funzioni svolte, soluzione, questa, dai più ritenuta l'unica pienamente conforme al disposto ed allo spirito dell'art.107 co.3 Cost.

Mentre gli "scatti biennali" determinano aumenti dello stipendio netto di poche centinaia di euro, significativi incrementi stipendiali sono riconnessi al passaggio da una qualifica all'altra. La novità più rilevante contenuta nella legge Mastella è prevista dall'art.51: il trattamento economico previsto dopo tredici anni di servizio (e cioè, secondo la vecchia terminologia, al conseguimento della qualifica di magistrato d'appello) sarà corrisposto solo se la terza valutazione di professionalità è stata positiva; in caso contrario, l'agognato aumento di stipendio sarà rinviato alla successiva valutazione positiva.

L'Associazione Magistrati ha protestato vivamente contro il "concorsificio" disegnato dalla precedente riforma Castelli e solo in parte confluito nella legge Mastella; prescindendo dall'obiettivo dichiarato - astrattamente lodevole - di

“isolare” i colleghi che non garantissero i minimi standard di laboriosità e preparazione, gli stessi motivi di perplessità a suo tempo evidenziati possono oggi richiamarsi con riguardo alla norma citata: è fin troppo evidente il rischio che larga parte dei magistrati prossimi alla terza “cruciale” valutazione di professionalità siano distolti dalla ordinaria attività di ufficio e di fatto indotti a dedicarsi allo studio ed alla redazione di scritti dottrinari (o peggio, di provvedimenti giudiziari) da “esibire” quale titolo di merito al fine di accedere alla qualifica (ed alla retribuzione) più elevata.

Attualmente la retribuzione netta percepita da un uditore giudiziario all’inizio della carriera si aggira intorno ai 1.800. (che aumentano a poco più di 2.000. dopo sei mesi di servizio). Lo stipendio supererà i 2.600. solo dopo due anni dall’inizio dell’uditorato, e si attesterà intorno ai 3.300. solo dopo altri tre anni. Come più volte la magistratura associata ha avuto modo di sottolineare, la retribuzione percepita dai giovani magistrati si presenta quindi del tutto inadeguata rispetto alla mole di lavoro svolta e soprattutto alle gravi responsabilità che conseguono all’esercizio delle funzioni.

La assoluta sproporzione fra attività svolta e retribuzione conseguita si coglie ancor meglio laddove si consideri che buona parte dei magistrati di prima nomina viene destinata ad incarichi presso sedi giudiziarie diverse da quella di provenienza, con la conseguente necessità di far fronte alle spese per l’affitto (o l’acquisto) di un alloggio ed alle spese di viaggio. Del tutto insufficienti e quasi “simboliche” sono poi le agevolazioni fiscali a favore dei magistrati con coniuge e prole a carico. Per effetto delle nuove norme, peraltro, è prevedibile che il periodo necessario per divenire magistrato si allunghi sensibilmente, con la conseguenza che si entrerà in carriera alla soglia (o al di là) dei trent’anni: dato, questo, di cui non potrà non tenersi conto nel ridisegnare la progressione economica dei magistrati. Al riguardo l’ANM ha già allo studio mirate proposte; di particolare interesse quella di introdurre facilitazioni per l’affitto di appartamenti da parte dei giovani magistrati operanti in sedi lontane dalle regioni di provenienza. Nell’evidenziare la necessità di un riesame globale della questione economica, l’Associazione Nazionale Magistrati ha sottolineato, fra l’altro, come le prospettive economiche non certo brillanti riservate ai giovani magistrati non incentivino affatto i migliori laureati ad intraprendere la carriera giudiziaria; gli stipendi e soprattutto i c.d. “benefits” (auto ed alloggio aziendale, ad esempio) offerti da numerose ditte private sono in effetti tali da suscitare più di una perplessità in un giovane laureato che si accinga ad affrontare il lunghissimo (e costoso) percorso di studi che precede il concorso in magistratura. E’ davvero inaccettabile che la magistratura non goda invece di sgravi fiscali neppure per l’acquisto degli “arnesi di lavoro” (testi giuridici e computer, sempre più rara-

mente forniti dalla Amministrazione). Altra questione aperta è quella relativa alla perequazione con il trattamento economico riservato alle altre magistrature. La tradizionale spiegazione del divario (l'accesso mediante un "concorso di secondo grado" giustificerebbe retribuzioni più laute per i magistrati amministrativi e contabili) non può più richiamarsi, giacché oggi anche il concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria è "di secondo grado"; ma pure prescindendo da tale aspetto, non sempre il carico di lavoro gravante su un magistrato ordinario è inferiore rispetto a quello gravante sui magistrati amministrativi e tributari; in alcuni casi, anzi, è forse vero il contrario (basti pensare alla "reperibilità" dei magistrati del Pubblico Ministero o ai ristrettissimi termini entro i quali giostra il lavoro dei magistrati del Tribunale del Riesame). Gli incoraggianti segnali che negli scorsi anni avevano caratterizzato le trattative avviate con gli organi di governo sembrano da ultimo aver lasciato il posto ad un certo "raffreddamento" dell'interesse intorno alla questione; l'ANM si è però impegnata a presentare una nuova proposta di perequazione che tenga appunto conto delle recenti modifiche in tema di accesso alla magistratura ordinaria. Quanto all'aspetto previdenziale, deve sottolinearsi come la recente riforma che ha introdotto un sistema di tipo "contributivo" per tutti gli assunti a far data dall'1/1/1996 abbia notevolmente ridimensionato le "aspettative" di tutte le categorie di lavoratori coinvolti: quanto ai magistrati, mentre in passato la pensione iniziale era pari all'incirca al 70-80% dell'ultima retribuzione percepita, alcune stime indicano oggi un possibile scostamento fino al 50%, con evidenti ripercussioni sul mantenimento del precedente tenore di vita.

Ciò rende utile, se non necessario, il ricorso alla pensione integrativa, e l'ANM ha prontamente stipulato una convenzione con un importante Istituto onde consentire ai propri iscritti l'accesso a mirati piani previdenziali. Sarà indispensabile, nel prossimo futuro, stipulare ulteriori convenzioni al fine di offrire ai colleghi una più ampia scelta di prodotti assicurativi e di investimento, ed organizzare una diffusa campagna di informazione sui temi della previdenza integrativa. L'indipendenza della magistratura, è evidente, passa anche attraverso l'indipendenza economica dei magistrati (come peraltro riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale) e la predisposizione dei mezzi che consentano al Giudice di riscontrare efficacemente e tempestivamente le istanze della collettività.

Chiara e capillare informazione dei colleghi sulle questioni economiche e previdenziali, perequazione col trattamento riservato alle altre magistrature ed ai dirigenti statali, individuazione di carichi sostenibili di lavoro ed introduzione dell'Ufficio del Giudice: obiettivi chiari ed immediati a tutela della dignità professionale dei magistrati, temi che caratterizzeranno in modo imprescindibile l'agenda di lavoro dei nuovi vertici dell'ANM.

LA RETRIBUZIONE-CORRISPETTIVO ED I COMPENSI ACCESSORI.

STIPENDIO MENSILE ED INDENNITÀ¹

di Giusi Bartolozzi

INTRODUZIONE: *La carriera economica del magistrato.*

Il Sole 24 Ore del 10 marzo 2002 ha pubblicato un articolo di Carlo Guarnieri secondo cui i magistrati italiani sarebbero “*a tutti i livelli, sicuramente, i meglio pagati dell’Europa continentale*”.

Il giorno seguente, l’allora Segretario Generale dell’Unione Internazionale dei Magistrati (I.A.J. International Association of Judges, fondata a Salisburgo nel 1953 e comprendente associazioni di magistrati di 63 Paesi di tutti i continenti) ha puntualizzato che da un monitoraggio comparativo sulle retribuzioni condotto fra il 2000 ed il 2001 da un “working group” è risultato che - nel raffronto fra le magistrature europee - i livelli retributivi della magistratura italiana si collocano in posizioni ricomprese fra il 5° ed il 16° posto nel panorama europeo.

Allo stato attuale, la retribuzione del magistrato è formata essenzialmente da: **stipendio, indennità giudiziaria** riconosciuta in relazione ai particolari oneri che i magistrati incontrano nello svolgimento della loro attività (misura introdotta nel 1981 in piena epoca di terrorismo e dopo l’assassinio dei colleghi Galli ed Alessandrini), **indennità integrativa speciale**, la cui funzione è quella di adeguare il reddito di lavoro al mutato costo della vita.

Oltre all’indennità giudiziaria ed all’indennità integrativa speciale - parti integranti del trattamento economico di base del magistrato - sono stati normativizzati una serie di “compensi accessori” quali **l’indennità di missione, l’indennità di prima sistemazione e l’indennità di sede disagiata**: il requisito dell’effettività della prestazione è elemento “qualificante” di tali compensi accessori, siano essi finalizzati ad obiettivi di produttività dell’amministrazione ovvero a compensare lo svolgimento di attività disagiate o pericolose.

LA RETRIBUZIONE CORRISPETTIVO: *Stipendio, indennità integrativa speciale, indennità giudiziaria.*

INDENNITÀ INTEGRATIVA SPECIALE

Nello stipendio lordo del magistrato è compresa una parte chiamata indennità

¹ Intervento programmato al convegno “Giovani Magistrati e futuro della giustizia” Palermo, 8 - 9 giugno 2007

integrativa speciale - introdotta con legge n. 324/1959² - la cui funzione è quella di adeguare il reddito di lavoro al mutato costo della vita.

Tale indennità, corrisposta in misura intera o percentuale, viene ridotta nella stessa proporzione della riduzione dello stipendio nei casi di congedo straordinario, di aspettativa, di sanzione disciplinare od altra posizione di stato che importi riduzione di dette competenze ed è sospesa in tutti i casi di sospensione delle competenze stesse; non è cedibile, né pignorabile, né sequestrabile, né computabile agli effetti del trattamento di quiescenza, di previdenza e dell'indennità di licenziamento e compete ad un solo titolo con opzione per la misura più favorevole nei casi di consentito cumulo di impieghi.

L'indennità integrativa speciale, costituendo una componente del reddito di lavoro dipendente, è assoggettata all'I.R.P.E.F., atteso che ai sensi dell'art. 48 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 597 detto reddito è costituito da tutti i compensi ed emolumenti, comunque denominati, percepiti nel periodo di imposta in dipendenza del lavoro prestato sotto qualsiasi forma ed a qualsiasi titolo, "anche di liberalità"; l'art. 1, lett. E) della legge n. 324/1959, che prevedeva l'esenzione della indennità integrativa speciale dalle ritenute erariali (e la sua non concorrenza a formare il reddito complessivo ai fini dell'imposta complementare), è, infatti, stato abrogato per effetto della espressa previsione dell'art. 42 del D.P.R. 29 settembre 1973 n. 601.

2 Art. 1. a decorrere dal 1/a luglio 1959, al personale statale il cui trattamento per stipendio, paga o retribuzione è previsto dalla tabella unica allegata al decreto del presidente della repubblica 11 gennaio 1956, n. 19, e successive modificazioni, è attribuita una indennità integrativa speciale mensile determinata per ogni anno finanziario applicando, su una base fissata in lire 40.000 mensili per tutti i dipendenti, la variazione percentuale dell'indice del costo della vita relativo all'anno solare immediatamente precedente, rispetto a quello del giugno 1956, che si considera uguale a 100. nella percentuale che misura la variazione, si trascurano le frazioni dell'unità fino a cinquanta centesimi e si arrotondano per eccesso le frazioni superiori.

si intende per indice del costo della vita relativo a ciascun anno solare, la media aritmetica degli indici mensili del costo della vita relativo a ciascun anno solare, la media aritmetica degli indici mensili del costo della vita che per l'anno stesso sono stati accertati dall'istituto centrale di statistica per i settori dell'industria e del commercio.

L'indennità integrativa speciale di cui al precedente primo comma:

- a) è corrisposta in misura intera al personale provvisto di stipendio, paga o retribuzione non inferiore alle lire 30.000 mensili lorde;
- b) è dovuta in ragione di un trentesimo per ogni mille lire o frazione di mille lire di stipendio, paga o retribuzione nei confronti del personale che sia fornito di stipendio, paga o retribuzione inferiore alle lire 30.000 mensili lorde;
- c) è ridotta nella stessa proporzione della riduzione dello stipendio, o della paga, o della retribuzione, nei casi di congedo straordinario, di aspettativa, di sanzione disciplinare od altra posizione di stato che importi riduzione di dette competenze ed è sospesa in tutti i casi di sospensione delle competenze stesse;
- d) non è cedibile, né pignorabile, né sequestrabile, né computabile agli effetti del trattamento di quiescenza, di previdenza e dell'indennità di licenziamento;
- e) è esente dalle ritenute erariali e non concorre a formare il reddito complessivo ai fini dell'imposta complementare.

L'indennità integrativa speciale compete ad un solo titolo, con opzione per la misura più favorevole nei casi di consentito cumulo di impieghi.

per l'esercizio 1/a luglio 1959-30 giugno 1960, l'importo dell'indennità integrativa speciale, di cui al presente articolo, è stabilito in lire 2400 mensili nette.

per ciascuno degli esercizi successivi, l'importo dell'indennità integrativa speciale sarà determinato con decreto del ministro per il tesoro.

INDENNITA' GIUDIZIARIA

L'indennità giudiziaria trova il suo fondamento logico-giuridico nell'art. 3 della legge n. 27 del 19 febbraio 1981³ (G.U. n. 52 del 21 febbraio 1981) che ha istituito in favore dei magistrati ordinari una speciale indennità non pensionabile⁴ in relazione agli oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività.

La predetta indennità è stata estesa - con legge n. 425 del 6 agosto 1984⁵ - ai magistrati del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, dei T.A.R. e della giustizia militare nonché agli Avvocati e Procuratori dello Stato nonché con legge

3 Art. 3. Fino all'approvazione di una nuova disciplina del trattamento economico del personale di cui alla legge 2 aprile 1979, n.97, è istituita, a favore dei magistrati ordinari, in relazione agli oneri che gli stessi incontrano nello svolgimento della loro attività, a decorrere dal 1° luglio 1980, una speciale indennità non pensionabile, pari a 1.4.400.000 annue, da corrispondersi in rate mensili con esclusione dei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli articoli 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa.

L'indennità di cui al primo comma non è computabile nella determinazione dell'indennità prevista dall'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, essa è adeguata di diritto, ogni triennio, contestualmente all'adeguamento degli stipendi previsti dall'articolo 2 nella misura percentuale per questi ultimi stabilita.

agli uditori, fino al conferimento delle funzioni giurisdizionali, l'indennità è corrisposta in misura pari alla metà di quella erogata agli altri magistrati.

alla erogazione della indennità si provvede nelle forme previste dall'articolo 3 della legge 6 dicembre 1950, n. 1039.

4 Giurisprudenza: - L'indennità di funzione prevista in favore del personale di magistratura dall'art. 3 l. n. 27/1981 non può essere computata ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita (T.A.R. Lazio, sez. I, 27 giugno 1984, n. 589, Foro amm., 1984, 2133).

- In base la disposto degli artt. 3, co. 2, e 38, co. 2, T.U. 29 dicembre 1973, n. 1032, l'indennità prevista dall'art. 3 l. n. 27/1981 non è compresa nel computo di quella spettante ai magistrati all'atto della cessazione dal servizio (Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 1987, n. 650, Cons. Stato, 1987, I, 1577);

- L'indennità speciale prevista dall'art. 3 l. n. 27/1981 è posta dalla norma in relazione, in termini di corrispettività, all'effettivo esercizio delle funzioni di magistrato e quindi non può essere considerata quale elemento della retribuzione per la determinazione del trattamento economico in ipotesi di passaggio del magistrato ad altro impiego (Corte dei Conti, sez. contr., 9 aprile 1987, n. 1751, Cons. Stato, 1987, II, 1406);

- L'indennità di funzione spettante al personale di magistratura ed equiparato ai sensi dell'art. 2 l. n. n. 425/1984 è computabile nella base contributiva ai fini del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita in quanto trattasi di emolumento corrisposto in via ordinaria e con carattere di continuità (T.A.R. Lombardia, sez. I, 28 luglio 1988, n. 879, Foro it, 1989, 404);

- La speciale indennità spettante ai magistrati a norma dell'art. 3 l. n. 27/1981 non rientra nella base di computo del trattamento di quiescenza e dell'indennità di buonuscita (T.A.R. Lazio, sez. I, 20 febbraio 1989, n. 185, Trib. Amm. Reg., 1989, I, 787).

5 Art. 1. L'articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27, si interpreta nel senso che l'indennità in esso prevista spetta esclusivamente ai magistrati dell'ordine giudiziario.

L'articolo 5, ultimo comma, del decreto del presidente della repubblica 28 dicembre 1970, n. 1080, si interpreta nel senso che il trattamento previsto dall'articolo 2, lettera d), della legge 16 dicembre 1961, n. 1308, e dall'articolo 10, ultimo comma, della legge 20 dicembre 1961, n. 1345, spetta esclusivamente ai magistrati della corte dei conti.

L'articolo 9, ultimo comma, della legge 2 aprile 1979, n. 97, si interpreta nel senso che ai magistrati del consiglio di stato, della corte dei conti, dei tribunali amministrativi regionali e della giustizia militare nonché agli avvocati e procuratori dello stato in servizio all'entrata in vigore della legge stessa spetta, per una sola volta, con effetto dall'1 gennaio 1979, indipendentemente dall'anzianità maturata nelle singole qualifiche, un aumento periodico aggiuntivo non riassorbibile, qualunque sia la qualifica posseduta o la classe di stipendio acquisita.

Art. 2. con decorrenza dall'1 gennaio 1983 l'indennità di cui al primo comma dell'articolo 1 viene estesa ai magistrati del consiglio di stato, della corte dei conti, dei tribunali amministrativi regionali e della giustizia militare, nonché agli avvocati e procuratori dello stato.

n. 795 del 25 ottobre 1982⁶ anche ai giudici popolari delle Corti di Assise ed ai componenti “laici” degli Organi della giurisdizione ordinaria.

In seguito, la legge n. 221 del 22 giugno 1988 l’ha attribuita, a decorrere dal 1° gennaio 1988, al personale dirigente e qualifiche equiparate delle cancellerie e segreterie giudiziarie (art. 1)⁷ ed al personale delle qualifiche funzionali dei ruoli di detti uffici (art. 2)⁸.

L’art. 1 della legge n. 51 del 15 febbraio 1989⁹, poi, ne ha esteso l’attribu-

6 Art. 1. l’ articolo 36 della legge 10 aprile 1951, n. 287 , modificata con le leggi 24 novembre 1951, n. 1324, 5 maggio 1952, n. 405, 27 dicembre 1956, n. 1441, e 24 marzo 1978, n. 74, è sostituito dal seguente:

_.art. 36. - (indennità per i giudici popolari). - ai giudici popolari spetta un’indennità di lire ventimila per ogni giorno di effettivo esercizio della loro funzione.

l’indennità prevista dal comma precedente è aumentata, per i giudici popolari che siano lavoratori autonomi o lavoratori dipendenti senza diritto alla retribuzione nel periodo in cui esercitano le loro funzioni, a lire quarantamila giornaliera per le prime cinquanta udienze; è aumentata a lire quarantacinquemila giornaliera per le successive cinquanta udienze ed a lire cinquantamila per le udienze successive.

ai giudici popolari che prestino servizio nelle corti di assise o nelle corti di assise di appello fuori della loro residenza spettano, in ogni caso e per intero, le indennità di soggiorno ed il rimborso delle spese di viaggio, nella misura stabilita rispettivamente per i giudici di tribunale o per i consiglieri di corte di appello.

le stesse indennità sono dovute anche al giudice popolare citato e poi licenziato, purchè sia comparso in tempo utile per prestare servizio.

ai giudici popolari è corrisposta un’indennità speciale di ammontare pari a quella prevista dal primo comma dell’ articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 , rapportata ad ogni giorno di effettivo esercizio della loro funzione.

7 Art. 1. 1. a decorrere dall’1 gennaio 1988 l’indennità stabilita dall’ articolo 3 della legge 19 febbraio 1981, n. 27 , è attribuita, nella misura vigente all’1 gennaio 1988, al personale dirigente e qualifiche equiparate delle cancellerie e segreterie giudiziarie nonché a quello previsto dalla legge 1 agosto 1962, n. 1206 , e dalla legge 11 novembre 1982, n. 862 , secondo le percentuali indicate nella allegata tabella con riferimento alle diverse qualifiche, con assorbimento del compenso di cui all’ articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312 , ed all’ articolo unico della legge 11 novembre 1982, n. 862 , e successive modificazioni, come da ultimo determinato dalla legge 12 aprile 1984, n. 65 , e dal decreto del presidente del consiglio dei ministri 13 aprile 1984 , pubblicato nella gazzetta ufficiale n. 149 del 31 maggio 1984.

2 . l’indennità di cui al comma primo è corrisposta in ratei mensili, con esclusione dei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di assenza obbligatoria o facoltativa previste negli articoli 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa.

3 . l’indennità è comunque corrisposta al personale di cui agli articoli 45 e 47 della legge 18 marzo 1968, n. 249, e all’ articolo 8 della legge 17 novembre 1978, n. 715 .

8 Art. 2 . l’indennità di cui al comma primo è corrisposta in ratei mensili, con esclusione dei periodi di congedo straordinario, di aspettativa per qualsiasi causa, di assenza obbligatoria o facoltativa previste negli articoli 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa.

9 Art. 1. 1. a decorrere dall’1 gennaio 1989 l’indennità prevista dalla legge 22 giugno 1988, n. 221 , è attribuita, con le modalità in essa previste, al personale amministrativo del consiglio di stato e dei tribunali amministrativi regionali, della corte dei conti, dell’avvocatura dello stato e dei tribunali militari, nonché al personale civile del ministero della difesa, inquadrato nella iv e v qualifica funzionale distaccato temporaneamente, in attesa dell’istituzione di appositi ruoli organici, a prestare servizio presso gli uffici giudiziari della giustizia militare, limitatamente ad un contingente massimo di 129 unità.

2 . per il personale dirigente e qualifiche equiparate, le misure del beneficio di cui al comma primo sono pari a quelle risultanti dalla tabella allegata alla legge 22 giugno 1988, n. 221.

3 . per il personale appartenente alle qualifiche funzionali le misure del beneficio di cui al comma primo sono pari a quelle stabilite, per le corrispondenti qualifiche funzionali del ministero di grazia e giustizia, dal decreto previsto dall’ articolo 2, comma primo, della legge 22 giugno 1988, n. 221 .

4 . all’onere derivante dall’attuazione del presente articolo, valutato per gli anni 1989, 1990 e 1991 in lire 63.000 milioni, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1989-1991 al capitolo 6856 dello stato di previsione del ministero del tesoro per l’anno 1989, all’uopo utilizzando lo specifico accantonamento: "attribuzione dell’indennità giudiziaria al personale amministrativo delle magistrature speciali". la presente legge, munita del sigillo dello stato, sarà inserita nella raccolta ufficiale degli atti normativi della repubblica italiana. è fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello stato.

zione anche al personale amministrativo del Consiglio di Stato e dei T.A.R., della Corte dei Conti, dell'Avvocatura dello Stato e dei Tribunali Militari, nonché al personale civile dell'Amministrazione della difesa, inquadrato in IV e V qualifica funzionale distaccato temporaneamente, in attesa dell'istituzione di appositi ruoli organici, a prestare servizio presso gli uffici giudiziari della giustizia militare limitatamente ad un contingente massimo di 129 unità (aumentato, poi, a 173 unità).

Con l'insediamento della Commissioni Tributarie (1 aprile 1996), infine, analoga indennità è stata riconosciuta anche al personale delle segreterie delle citate Commissioni.

Sulla base di tale delineato fondamento, si è avuto modo di precisare che l'indennità giudiziaria in esame non ha natura di stipendio, in quanto - pur trovando la sua fonte diretta ed immediata nel rapporto di lavoro che lega il dipendente alla struttura amministrativa dell'organizzazione giudiziaria - non è finalizzata a compensare direttamente ed esclusivamente tale prestazione.

Non a caso il legislatore ha definito il trattamento economico in questione "indennità" e non a caso l'anzidetta indennità è stata riconosciuta anche ai giudici popolari ed ai componenti "laici" degli Organi della giurisdizione ordinaria.

Ed ancora, la c.d. indennità giudiziaria - ex art. 3 della legge n. 27 del 19 febbraio 1981- non solo non è pensionabile ma non viene corrisposta nei periodi di congedo straordinario, di aspettativa e di sospensione dal servizio per qualsiasi causa.

Con riferimento alla esclusione dell'erogazione della predetta indennità nei periodi di astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro per maternità e puerperio va evidenziato quanto segue:

· l'art. 21 del D.P.R. n. 44 del 17 gennaio 1990¹⁰ (Regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 settembre 1989 concernente il personale del comparto Ministeri ed altre categorie di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 68 del 5 marzo 1986, in tal senso applicato dal Ministero della Giustizia con circolare n. 22 del 22 settembre 1993 della Direzione Generale dell'organizzazione giudiziaria e affari generali) ne ha disposto l'erogazione - per il personale amministrativo delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie - anche nei periodi di astensione obbligatoria o facoltativa dal lavoro per maternità e puerperio;

· l'art. 1, comma 325, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (Legge finanziaria 2005) disponendo che <<all'articolo 3, primo comma, della legge 19

¹⁰ Art. 21. assenze obbligatorie 1 . alle lavoratrici madri in astensione obbligatoria dal lavoro ai sensi dell' art. 4 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 , sono attribuite, oltre al trattamento economico ordinario, le quote di salario accessorio fisse e ricorrenti relative alla professionalità ed alla produttività.

febbraio 1981, n. 27 le parole “assenza obbligatoria o facoltativa previsti negli articolo 4 e 7 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204” sono sostituite dalle seguenti “astensione facoltativa previsti dagli articoli 32 e 47, commi 1 e 2 del T.U. di cui al decreto legislativo n. 151 del 26 marzo 2001>> ha escluso l’erogazione dell’indennità nel solo periodo di astensione facoltativa dal lavoro per maternità e puerperio;

· con ordinanza n. 10 del 2006 del 13.01.2006 pubblicata in G.U. il 18.01.2006 la Corte Costituzionale - investita dal Consiglio di Stato della questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, I co., della legge n. 27/1981 in riferimento all’art. 3 della Costituzione nella parte in cui esclude la corresponsione della predetta indennità nei periodi di assenza obbligatoria o facoltativa per maternità di cui agli artt. 4 e 7 della legge n. 1204/1971 - considerato che successivamente alle ordinanza di rimessione è entrata in vigore la legge n. 311/2004 ha restituito gli atti al giudice a quo affinché valutasse la persistente rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata.

Con riferimento alla esclusione dell’erogazione della predetta indennità nei periodi di congedo straordinario per malattia il T.A.R. della Puglia, sezione di Lecce ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, I co., della legge n. 27/1981 in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione.

A parere del remittente, la norma denunciata contrasterebbe con l’art. 3 della Costituzione perché:

1) determina un’ingiustificata disparità di trattamento rispetto al personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie che invece gode dell’indennità contemplata dalla disposizione impugnata anche nel periodo di assenza per malattia di durata superiore a 15 giorni,

2) irrazionalmente la norma stabilisce l’integrale soppressione dell’indennità per il primo giorno di malattia laddove le altre componenti retributive, per quel giorno, vengono solamente decurtate parzialmente,

3) la sospensione dell’erogazione dell’indennità è collegata a causa non imputabile al magistrato.

L’art. 36 della Costituzione, a sua volta, sarebbe violato sia perché l’indennità giudiziaria ha natura prevalentemente retributiva e la sua erogazione si giustificherebbe in relazione agli oneri (non connessi a particolari periodi dell’anno) che il magistrato incontra nello svolgimento della sua attività, sia in ragione della consistente entità dell’indennità e, quindi, della riduzione che il trattamento economico del magistrato subisce durante i periodi di assenza per malattia.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 287 del 3 luglio 2006 ha ritenuto la questione non fondata e segnatamente: a proposito della lamentata violazione dell’art. 3 della Costituzione per ingiustificata disparità di trattamento tra magi-

strati ed impiegati amministrativi delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie la Corte ha escluso la possibilità di istituire un simile raffronto a causa della mancanza di omogeneità tra le due categorie di dipendenti e del diverso meccanismo di determinazione dei rispettivi trattamenti retributivi. La Corte ha altresì evidenziato che la diversa entità della decurtazione che subisce l'indennità giudiziaria non vale a rendere irragionevole la disciplina dell'emolumento dettata dall'art. 3 della legge n. 27/1981, rientrando nella discrezionalità del legislatore la determinazione dell'ammontare del trattamento complessivamente assicurato al magistrato durante il primo giorno di assenza per malattia, nel rispetto del limite minimo stabilito dall'art. 38, II co., della Costituzione. Né, a dire della Corte, assume rilevanza la circostanza secondo la quale la decurtazione dell'indennità giudiziaria sarebbe collegata ad una causa (la malattia) non imputabile al magistrato, in quanto la Costituzione non impone di attribuire al dipendente assente per malattia lo stesso trattamento economico di cui gode in costanza di attività lavorativa essendo sufficiente che al lavoratore siano assicurati mezzi adeguati anche durante il periodo di malattia.

La Corte ha, altresì, escluso la denunciata violazione dell'art. 36 Cost. atteso che per valutare la conformità della retribuzione ai requisiti costituzionali della proporzionalità e della sufficienza occorre far riferimento non già alle singole componenti di quel trattamento ma alla retribuzione nel suo complesso.

TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO: *Indennità di missione, indennità di prima sistemazione, indennità di sede disagiata.*

§ INDENNITA' DI MISSIONE

La legge n. 836/1973 - Titolo I Trattamento economico di missione - ha introdotto l'indennità di missione per i magistrati che si recano per ragioni d'ufficio al di fuori della propria sede; essa si compone di:

- indennità di missione o diaria ex art. 1¹¹.

11 Art.1. ai dipendenti civili dello stato, compresi quelli delle amministrazioni con ordinamento autonomo, ed agli appartenenti alle forze armate ed ai corpi organizzati militarmente comandati in missione isolata fuori della ordinaria sede di servizio, in località distanti almeno 30 chilometri, spettano le indennità di trasferta di cui alle unite tabelle a, b, c, d, e ed f per ogni 24 ore (ivi compreso il tempo occorrente per il viaggio) di assenza dalla sede. per le ore residuali spettano le indennità orarie di cui allo articolo 3 della presente legge.

il trattamento previsto dal primo comma del presente articolo è ridotto del 10 per cento dopo i primi 45 giorni di missione continuativa in una medesima località. se la durata della missione, nella stessa località, eccede i 90 giorni, la misura dell'indennità di trasferta, per il tempo successivo, è ridotta del 20 per cento qualora la missione si prolunga oltre i primi 180 giorni, la continuazione della corresponsione dell'indennità di trasferta è subordinata ad una apposita motivazione ministeriale. agli effetti del precedente comma, si considera come missione unica e continuativa anche quella interrotta per periodi non superiori a 60 giorni. le interruzioni dovute a motivi diversi da quelli di servizio, compresi i periodi di aspettativa e di congedo ordinario e straordinario, non si computano ai fini della durata e del rinnovo della missione. le missioni da eseguire saltuariamente in una medesima località sono considerate come missione unica e continuativa quando in 30 giorni consecutivi si superino complessivamente 240 ore.

- rimborso delle spese vive sostenute (giornaliera, vitto ed alloggio) ex art. 12¹²,
E' prevista per:
 - i magistrati di Cassazione che ricevono le funzioni direttive superiori (ex grado terzo) in una sede diversa da quella ove esercitavano le funzioni inferiori;
 - gli uditori destinati ad esercitare le funzioni in località diversa dalla loro residenza (art. 13 l. n. 97/19 come sostituito dall'art. 6 l. n. 27/81);
 - a tutti i magistrati trasferiti d'ufficio per motivi diversi dalla incompatibilità ambientale a meno che non siano trasferiti in sede disagiate (in tal caso spetta lo speciale regime di cui alla l. n. 133/1998);
 - in via interpretativa il beneficio è stato esteso ai magistrati segretari del C.S.M. assegnati ai Ministeri, alla Corte Costituzionale, ai magistrati trasferiti con conferimento di funzioni superiori.

Requisiti minimi necessari a far sorgere il diritto - ex legge n. 836/73 come modificata dalla legge n. 417/1978 - sono: che la missione sia stata disposta e sia di

il cambiamento di località nell'espletamento di una missione rinnova la missione stessa agli effetti del trattamento relativo semprechè la distanza minima fra le due località sia almeno di 30 chilometri.

per le missioni da svolgere in località distanti meno di 30 chilometri, le indennità di trasferta di cui al primo comma del presente articolo sono ridotte di un terzo, salvo quanto disposto al terzo comma, lettera d), del successivo articolo 3 .

per le qualifiche non indicate nella tabella allegata alla presente legge vale l'equiparazione di cui alla tabella unica degli stipendi, paghe o retribuzioni del personale statale allegata al decreto del presidente della repubblica 11 gennaio 1956, n. 19 12 Art. 12. ai dipendenti in missione compete il rimborso delle spese effettivamente sostenute per i viaggi in ferrovia o sui piroscafi nel limite del costo del biglietto a tariffa d'uso (escluso l'eventuale supplemento per il vitto) e per la classe di diritto stabilita come segue:

prima classe per il personale delle carriere direttive, di concetto ed equiparabili, per i coadiutori alla terza classe di stipendio e qualifiche corrispondenti o superiori delle carriere esecutive ed equiparabili, nonché per i marescialli dei tre gradi e gli allievi delle accademie militari;

seconda classe per tutto il rimanente personale.

spetta ugualmente il rimborso della spesa sostenuta per i viaggi eventualmente effettuati con altri servizi di linea quando questi consentano notevole risparmio di tempo ed il loro uso sia autorizzato dal capo dell'ufficio che ha ordinato la missione, ovvero quando manchi un collegamento ferroviario con la località da raggiungere. il rimborso è limitato all'importo delle spese effettivamente sostenute per l'acquisto dei biglietti di viaggio.

ai dipendenti con qualifica non inferiore a quella di dirigente generale o equiparata spetta altresì il rimborso della eventuale spesa sostenuta per l'uso di un compartimento singolo in carrozza con letti, per i dirigenti superiori e primi dirigenti nonché per il personale del ruolo ad esaurimento di cui all' articolo 60 del decreto del presidente della repubblica 30 giugno 1972, n. 748 , è consentito il rimborso dell'eventuale spesa sostenuta per l'uso di un posto letto, per tutto il rimanente personale è consentito il rimborso dell'eventuale spesa sostenuta per l'uso di una cuccetta.

è ammesso l'uso dei treni rapidi normali, speciali e di lusso purchè per i medesimi sia consentita, per il tragitto da compiere, la classe spettante a norma del primo comma del presente articolo. sono ammesse altresì le deviazioni consentite dall'orario ufficiale.

per i viaggi di servizio eseguiti con mezzi aerei di linea, sia all'interno che all'estero, l'uso della prima classe è limitato al personale con qualifica non inferiore a quella di dirigente generale o equiparata.

la disposizione di cui al precedente comma si applica anche ai viaggi di servizio e di trasferimento del personale civile e militare in servizio allo estero.

per i percorsi o per le frazioni di percorso non serviti da ferrovia o da altri servizi di linea è corrisposta, a titolo di rimborso spesa, un'indennità di lire 43 a chilometro aumentabile, per i percorsi effettuati a piedi in zone prive di strade, a lire 62 a chilometro.

ai fini dell'applicazione del precedente comma, le frazioni di chilometro inferiori a 500 metri non sono considerate. le altre sono arrotondate a chilometro intero.

i rimborsi di cui al presente articolo competono per tutti i servizi resi fuori della ordinaria sede di servizio anche se il personale non acquista titolo all'indennità di trasferta.

durata superiore alle 4 ore (considerando le ore dal momento della partenza a quella di rientro) e che il percorso per raggiungere la località di missione sia superiore ai 10 Km (calcolando la distanza tra la località di svolgimento della missione e la più vicina tra la residenza del dipendente e la sede di servizio)¹³. La legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (Legge finanziaria del 2006) ha, poi, così testualmente disposto:

· art. 213 “*l’indennità di trasferta di cui all’articolo 1, primo comma, della legge 26 luglio 1978, n. 417, e all’articolo 1, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 513, l’indennità supplementare prevista dal primo e secondo comma dell’articolo 14 della legge 18 dicembre 1973, n. 836, nonchè l’indennità di cui all’articolo 8 del decreto legislativo luogotenenziale 7 giugno 1945, n. 320, sono soppresse. Sono soppresse le analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali e nei provvedimenti di recepimento degli accordi sindacali, ivi compresi quelli relativi alle carriere prefettizia e diplomatica nonchè alle Forze di polizia ad ordinamento civile e militare, ed in quelli di recepimento dello schema di concertazione per il personale delle Forze armate*”;

· art. 215 “*Tutte le indennità collegate a specifiche posizioni d’impiego o servizio o comunque rapportate all’indennità di trasferta, comprese quelle di cui alla legge 29 marzo 2001, n. 86, all’articolo 13 della legge 2 aprile 1979, n. 97, e successive modificazioni, e all’articolo 2 della legge 4 maggio 1998, n. 133, restano stabilite nelle misure spettanti anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge*”;

· art. 216 “*Ai fini del contenimento della spesa pubblica, al personale appartenente alle amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che si reca in missione o viaggio di servizio all’estero, il rimborso delle spese di viaggio in aereo spetta nel limite delle spese per la classe economica. È abrogato il quinto comma dell’articolo 12 della legge 18 dicembre 1973, n. 836*”.

13 Art. 3. per le missioni di durata inferiore alle 24 ore la indennità di trasferta spetta in ragione di un venticquattresimo della diaria intera per ogni ora di missione, con le eventuali riduzioni di cui al quinto comma dell' articolo 1 ed al primo comma dell' articolo 7 della presente legge. sulle misure orarie risultanti va operato l'arrotondamento per eccesso a lira intera. ai fini dell'applicazione del precedente comma, le frazioni di ora inferiori a 30 minuti sono trascurate. le altre sono arrotondate ad ora intera. L'indennità di trasferta non è dovuta per le missioni compiute:

- a) nelle ore diurne, quando siano inferiori alle cinque ore, agli effetti del computo si sommano i periodi di effettiva durata interessanti la stessa giornata;
- b) nella località di abituale dimora, anche se distante più di 30 chilometri dalla ordinaria sede di servizio;
- c) nell'ambito della circoscrizione o zona quando la missione sia svolta come normale servizio d'istituto dal personale di vigilanza o di custodia (ufficiali e guardiani idraulici, ufficiali e guardiani di bonifica, cantonieri stradali, ecc.);
- d) nelle località distanti meno di 12 chilometri dall'edificio in cui ha sede l'ufficio, collegate con questo da regolari servizi di linea ovvero quando siano raggiunte facendo uso di automezzo proprio o di servizio;
- e) nell'ambito del centro abitato sede dell'ufficio, intendendosi per centro abitato, oltre l'agglomerato urbano vero e proprio, la zona periferica costituita da gruppi di case che sorgano come propaggini o gemmazioni dell'agglomerato stesso destinato ad estendersi

INDENNITA' DI PRIMA SISTEMAZIONE

Le norme sul trattamento di missione dei dipendenti statali prevedono anche l'erogazione di un'indennità definitiva di prima sistemazione: le disposizioni fondamentali in materia sono la legge n. 836 del 1973 (Titolo II Trattamento economico di Trasferimento) e la legge n. 417 del 1976.

La sopra citata indennità consiste nel rimborso delle spese di viaggio (artt. 19 e 20¹⁴) e di trasferta sostenute dal dipendente e da ciascun componente della

14 Art. 19. al dipendente trasferito spetta il rimborso delle spese sostenute per il viaggio, in ferrovia o in piroscalo, delle persone di famiglia di cui al precedente articolo, fino all'ammontare del costo del biglietto di viaggio secondo la tariffa d'uso e la classe di diritto spettante al dipendente trasferito. spetta inoltre il rimborso delle spese sostenute per il trasporto di un bagaglio, del peso non superiore ad un quintale, per ciascuna persona, e per la spedizione in piccole partite ordinarie di mobili e masserizie per non oltre 40 quintali complessivamente. sono salve le disposizioni che consentono il rimborso di spese per maggiori quantità di bagaglio eventualmente trasportato dal personale militare.

le spese di viaggio per le persone di famiglia devono risultare dal biglietto di viaggio; quelle per il trasporto del bagaglio dal prescritto scontrino e quelle per il trasporto dei mobili e delle masserizie dal bollettino di consegna. è ammessa a rimborso anche l'intera spesa sostenuta per il viaggio delle stesse persone compiuto con mezzi di linea su percorsi non serviti da ferrovia.

Ove manchi un servizio di linea è corrisposta, a titolo di rimborso delle spese di viaggio, una indennità chilometrica di lire 43 per ciascuna persona. Le spese per il trasporto dei mobili, delle masserizie e del bagaglio sui percorsi non serviti da ferrovia sono rimborsate con una indennità chilometrica di lire 48 a quintale o frazione di quintale superiore a 50 chili, fino ad un massimo di 40 quintali per i mobili e le masserizie e di un quintale a persona per il bagaglio.

ove l'itinerario da percorrere sia costituito da più tratti di ferrovia separati da almeno un tratto di via ordinaria e, quindi, si rendano necessari più scali, il dipendente, previa autorizzazione del superiore che ha disposto il trasferimento, potrà servirsi di mezzi di trasporto diversi dalla ferrovia per l'intero percorso, in tal caso, oltre all'importo delle spese che sarebbero occorse per il trasporto ferroviario, a tariffa d'uso, sul percorso servito da ferrovia, compete la corresponsione dell'indennità chilometrica prevista nel precedente comma per il percorso non servito da ferrovia.

Il dipendente statale trasferito d'autorità può anche servirsi, per il trasporto dei mobili e delle masserizie, nei limiti di peso consentiti e previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, di mezzi diversi dalla ferrovia, fermo restando che il rimborso va effettuato sulla base della tariffa ferroviaria d'uso. Nei casi ammessi di trasporto per via ordinaria il dipendente deve far accertare il peso dei mobili e delle masserizie da una pesa pubblica riconosciuta, possibilmente del luogo di arrivo facendosi rilasciare regolare bolletta. non è consentita la sostituzione di tale bolletta con l'atto notorio previsto dall' articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n.15.

Ove il trasporto dei mobili e delle masserizie sia compiuto con mezzi forniti gratuitamente dall'amministrazione, al dipendente trasferito non compete alcuna indennità chilometrica.

Art. 20. le spese per l'imbalsaggio, per la presa e resa a domicilio e per il carico e lo scarico lungo l'itinerario dei mobili, delle masserizie e del bagaglio, escluso quello a mano sono rimborsate nella misura di lire 4.800 a quintale o frazione di quintale superiore a 50 chili, fino ad un massimo di 40 quintali, e di lire 5.700 per i trasferimenti dalle isole, esclusa la Sicilia, in altre parti del territorio nazionale, compresa la Sicilia, e viceversa.

Ove il dipendente sia stato autorizzato a servirsi di mezzi di trasporto diversi dalla ferrovia per l'intero percorso, le spese per l'imbalsaggio e per la presa e resa a domicilio sono rimborsate nella misura di lire 1.500 per ogni quintale o frazione di quintale superiore a 50 chili, fino ad un massimo di 40 quintali.

dal rimborso delle spese per l'imbalsaggio, per la presa e resa a domicilio e per il carico e lo scarico lungo l'itinerario sono escluse le scorte di viveri e di combustibili, le automobili, i motocicli e quanto altro non sia da considerare come facente parte dell'arredamento di una abitazione. Qualora la famiglia si trasferisca nella nuova sede di servizio da una località diversa dalla precedente sede di servizio del dipendente trasferito, le indennità previste dalla presente legge spettano in misura non eccedente l'importo dovuto qualora il movimento fosse avvenuto fra le due sedi di servizio.

le indennità e i rimborsi relativi al trasferimento della famiglia, del mobilio e delle masserizie vengono corrisposti in relazione alla situazione di famiglia alla data del movimento e semprechè questo risulti avvenuto entro tre anni dalla data di decorrenza del provvedimento di trasferimento. nel caso di trasferimento della famiglia con autovettura di proprietà compete, ove non ricorra l'applicazione del terzo comma del precedente articolo 19, una indennità chilometrica pari a quella prevista dal primo comma dell' articolo 15 della presente legge per il capo famiglia e quella di cui al terzo comma dello articolo 14 per ciascuno dei familiari.

sua famiglia - purchè abitualmente convivente (art. 18¹⁵) - alle quali si aggiunge una cifra forfettaria (art. 21¹⁶) e spetta nei seguenti casi:

- al dipendente trasferito d'ufficio che sia costretto a spostare la propria residenza in altro comune (art. 17¹⁷);
- al personale, vincitore di concorso, già dipendente dello Stato, che debba assumere servizio presso una nuova sede (art. 22¹⁸);

15 Art. 18. al dipendente trasferito è corrisposta l'indennità di trasferta per il tempo impiegato nel viaggio. detta indennità compete anche se la durata del viaggio è inferiore alle cinque ore. analogo trattamento, nella misura prevista per la qualifica rivestita dal dipendente alla data del trasferimento, compete anche per ciascuna persona della famiglia del dipendente stesso.

agli effetti del precedente comma si considerano come facenti parte della famiglia, purchè conviventi abitualmente con il dipendente ed a carico di questi: i figli legittimi, i figliastri, i figli legittimati e quelli naturali legalmente riconosciuti, i figli adottivi e gli affiliati, di età non superiore ai 25 anni, le figlie nubili anche se di età superiore ai 25 anni, il coniuge, i genitori, gli affini in linea retta ascendente, i fratelli minorenni e le sorelle nubili, le figlie rimaste vedove ed una persona di servizio.

nei viaggi per trasferimento in località distanti più di 800 chilometri, per raggiungere le quali occorra impiegare con treno diretto almeno 12 ore, è consentita, anche per le persone di famiglia, una sosta intermedia non superiore a 24 ore, con titolo all'indennità di trasferta, per i primi 800 chilometri ed altra sosta, di uguale durata massima e con pari trattamento, dopo ogni ulteriore tratto di 600 chilometri.

16 Art. 21. al dipendente trasferito spetta un'indennità di prima sistemazione nella misura di:

lire 200 mila al personale con qualifica di dirigente generale e qualifiche corrispondenti o superiori;

lire 170 mila al personale con qualifica di direttore di sezione e qualifiche corrispondenti o superiori;

lire 140 mila al personale con qualifica di segretario e qualifiche corrispondenti o superiori;

lire 120 mila a tutto il rimanente personale.

la indennità di cui al precedente comma è ridotta alla metà per il dipendente senza persone di famiglia conviventi ed a carico alla data di decorrenza del provvedimento di trasferimento.

al dipendente che non abbia trasferito nella nuova sede di servizio la famiglia è corrisposta la metà dell'indennità di prima sistemazione di cui al presente articolo, salvo la corresponsione dell'altra metà dopo l'avvenuto trasferimento della famiglia purchè compiuto entro un triennio dalla data di decorrenza del provvedimento di trasferimento.

l'indennità di prima sistemazione, nelle misure spettanti ai sensi dei precedenti commi, è ridotta ad un terzo per il personale che, nella nuova sede di servizio, fruisca di alloggio gratuito ovvero sia provvisto di indennità di alloggio.

l'indennità di prima sistemazione è attribuita nella misura corrispondente alla qualifica rivestita dal dipendente alla data di decorrenza del provvedimento di trasferimento.

agli ufficiali di complemento, in servizio di prima nomina, ai sottufficiali in servizio di leva ed a militari di truppa che non siano raffermati o vincolati a ferme speciali spetta, esclusivamente, in caso di trasferimento, il trattamento previsto dalla presente legge per le trasferte oltre al rimborso delle spese per il trasporto del proprio bagaglio personale ai sensi del primo comma dell'articolo 19 della presente legge.

ai fini della attribuzione dell'indennità di prima sistemazione, per le qualifiche non indicate vale l'equiparazione di cui all'ultimo comma dello articolo 1 della presente legge.

17 Art. 17. al dipendente trasferito da una ad altra sede permanente di servizio sono dovute le indennità ed i rimborsi di cui agli articoli successivi.

salvo quanto disposto dagli articoli 23, comma secondo, e 24 della presente legge, nulla è dovuto per i trasferimenti nell'ambito dello stesso comune.

18 Art. 22. il personale trasferito che, per riconosciuta impossibilità di trovare alloggio nella nuova sede di servizio, trasferisca la famiglia, i mobili e le masserizie in comuni vicini, è ammesso ugualmente a fruire delle indennità e dei rimborsi inerenti al trasferimento purchè la distanza dalla casa municipale del comune vicino alla nuova sede di servizio non superi i 30 chilometri.

il successivo trasferimento nella sede di servizio, se avvenuto entro il termine previsto nel penultimo comma del precedente articolo 20, dà diritto al rimborso delle spese di viaggio delle persone di famiglia e di trasporto dei mobili e delle masserizie.

nel caso di trasferimento, anche non contemporaneo, nella medesima sede di servizio di due coniugi dipendenti statali, ancorchè appartenenti ad amministrazioni diverse, non separati legalmente, è attribuita una sola indennità di prima sistemazione al coniuge con qualifica più elevata.

nei casi di trasferimento a domanda è escluso qualsiasi rimborso di spese o corresponsione di indennità

- al personale collocato a riposo che, entro tre anni dal pensionamento, trasferisca la propria residenza (art. 23¹⁹);
- alla famiglia di un dipendente deceduto in servizio che trasferisca il proprio domicilio in altra città entro tre anni dalla morte del congiunto (art. 23);
- al dipendente non di ruolo trasferito per assunzione in servizio di ruolo (art. 25²⁰).

Tale indennità - se non percepita - può essere reclamata entro il termine di prescrizione di 5 anni.

INDENNITA' DI SEDE DISAGIATA

La legge n. 133 del 4 maggio 1998 ha accordato ai magistrati trasferiti d'ufficio ai fini della copertura delle cc.dd. "sedi disagiate" per quattro anni una indennità mensile determinata in base al doppio importo previsto quale diaria giornaliera per il trattamento di missione dalla tabella A allegata alla l. n. 836/1973, come modificata dalla l. n. 417/1978 e successivamente da ultimo rideterminato con decreto del Ministro del tesoro l'11.04.1985, pubblicato in G.U. n. 112 del 14.05.1985.

Tale indennità è corrisposta anche ai magistrati che sono stati destinati agli uffici di cui sopra quali uditori giudiziari con funzioni, dopo il primo biennio di permanenza in tali uffici.

Tale beneficio è stato esteso dall'art. 23, co. 1, d. legge n. 341/2000²¹ convertito in legge n. 4/2001 ai magistrati in applicazione fuori distretto.

Presupposti per la sua concessione sono:

19 Art. 23. al personale collocato a riposo ed alla famiglia del dipendente deceduto in attività di servizio o dopo il collocamento a riposo spettano le indennità ed i rimborsi previsti nei precedenti articoli 18,19 e 20 e l'indennità di prima sistemazione per il trasferimento dall'ultima sede di servizio a un domicilio eletto nel territorio nazionale.il diritto alle predette indennità ed ai rimborsi si perde se,entro tre anni dalla data di cessazione dal servizio,non siano avvenuti i relativi movimenti.

nel caso di godimento di alloggio di servizio e conseguente cambio di abitazione nell'ambito dello stesso comune è corrisposta l'indennità di cui all' articolo 24 della presente legge.

qualora la famiglia del dipendente deceduto in attività di servizio o dopo il collocamento a riposo si trasferisca al domicilio eletto da una località diversa dall'ultima sede di servizio,le indennità ed i rimborsi previsti dal primo comma del presente articolo spettano in misura non eccedente l'importo che sarebbe dovuto in caso di trasferimento dall'ultima sede di servizio.

20 Art. 25. le indennità ed i rimborsi previsti dai precedenti articoli da 18 a 21 sono dovuti anche ai dipendenti non di ruolo trasferiti per assunzione in servizio di ruolo ed ai dipendenti civili e militari passati, senza interruzione di servizio,da uno ad altro ruolo anche di diversa amministrazione.

21 Art. 23. 1 . Ai magistrati applicati in altro distretto, ai sensi dell'articolo 110, comma 3, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è attribuita per il periodo di servizio svolto in applicazione la medesima indennità indicata di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 4 maggio 1998, n. 133, in ragione dell'effettivo periodo di applicazione.

2 . Ai magistrati applicati in altro distretto, ai sensi dell'articolo 110, comma 3, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, si applicano i benefici giuridici di cui all'articolo 5, comma 4, della legge 4 maggio 1998, n. 133.

3 . Nell'articolo 110, comma 5, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "In casi di eccezionale rilevanza da valutarsi da parte del Consiglio superiore della magistratura, la applicazione può essere disposta, limitatamente ai soli procedimenti di cui all'ultima parte del comma 7, per un ulteriore periodo massimo di un anno."

- trasferimento e/o destinazione d'ufficio con ciò intendendosi ogni tramutamento dalla sede di servizio per il quale non sia stata proposta domanda dal magistrato ancorchè egli abbia manifestato il suo consenso o la sua disponibilità;
- mutamento di regione e distanza, eccezion fatta per la Sardegna, superiore ai 150 Km. da quella ove l'uditore giudiziario abbia svolto il tirocinio o il magistrato abbia prestato servizio;
- spostamento in c.d. "sede disagiata" cioè in ufficio giudiziario - sito in una delle regioni Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna - ove si sia verificata la mancata copertura di posti messi a concorso nell'ultima pubblicazione per il quale ricorrano almeno due dei seguenti requisiti:
 - a) vacanze superiori al 15% dell'organico;
 - b) elevato numero di affari penali con particolare riguardo a quelli relativi alla criminalità organizzata;
 - c) elevato numero di affari civili in rapporto alla media del distretto ed alla consistenza degli organici.

Il C.S.M., su proposta del Ministro di grazia e giustizia, individua - entro il 31 gennaio di ogni anno - l'elenco delle sedi disagiate in numero non superiore alle sessanta, pubblicando tale elenco.

Ai promotori del convegno un sentito ringraziamento per avermi sollecitato, da giovane magistrato, una riflessione sulla questione economica: l'indipendenza del magistrato e la sua dignità professionale esigono che questi riceva una retribuzione adeguata alla qualità dei compiti affidatigli (art. 36 Cost.), così come riconosciuto dalla Corte Costituzionale (sent. 238/90) e dalle convenzioni internazionali relative allo status dei magistrati.

Tale trattamento deve essere "giusto" cioè collocarsi in un congruo rapporto comparativo con le retribuzioni ed i guadagni di altre categorie, ciò anche al fine di assicurare un sufficiente flusso di aspiranti ai concorsi e di frenare "l'esodo" dei magistrati in servizio verso altre professioni.

Resta prioritario un intervento che garantisca nell'immediato un miglioramento del trattamento retributivo complessivo dei magistrati più giovani che di regola devono affrontare le spese maggiori all'inizio della carriera e ciò anche in considerazione della necessità per gli stessi di avviare gli accantonamenti per la pensione integrativa.

INDICE LEGISLATIVO

- legge 27 maggio 1959, n. 324 (G.U. n. 132 del 05/06/1959) miglioramenti economici al personale statale in attività ed in quiescenza. (pubblicata nella gazzetta ufficiale n. 132 del 5 giugno 1959).
- legge 18 dicembre 1973, n. 836 (G.U. n. 333 suppl. ord) trattamento

economico di missione e di trasferimento dei dipendenti statali.

- legge 2 aprile 1979, n. 97 (G.U. n. 097 del 06/04/1979) norme sullo stato giuridico dei magistrati e sul trattamento economico dei magistrati ordinari e amministrativi, dei magistrati della giustizia militare e degli avvocati dello stato.

- legge 19 febbraio 1981, n. 27 (G.U. n. 052 del 21/02/1981) provvidenze per il personale di magistratura.

- legge 6 agosto 1984, n. 425 (G.U. n. 217 del 08/08/1984) disposizioni relative al trattamento economico dei magistrati.

- legge 22 giugno 1988, n. 221 (G.U. n. 146 del 23/06/1988) provvedimenti a favore del personale delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

- decreto del presidente della repubblica 17 gennaio 1990, n. 44 (G.U. n. 054) regolamento per il recepimento delle norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo del 26 settembre 1989 concernente il personale del comparto ministeri ed altre categorie di cui all' art. 2 del decreto del presidente della repubblica 5 marzo 1986, n. 68.

- legge 15 febbraio 1989, n. 51 (G.U. n. 040 del 17/02/1989) attribuzione dell'indennità giudiziaria al personale amministrativo delle magistrature speciali.

- legge 4 maggio 1998, n. 133 "incentivi ai magistrati trasferiti o destinati d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali" pubblicata nella *gazzetta ufficiale* n. 105 dell'8 maggio 1998.

- legge 23 dicembre 1998, n. 448 "misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo" pubblicata nella *gazzetta ufficiale* n. 302 del 29 dicembre 1998 - supplemento ordinario n. 210.

- decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 (G.U. n. 275) disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione della giustizia.

- legge 23 dicembre 2005, n. 266 disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (legge finanziaria 2006). (g.u. n. 302 del 29-12-2005- suppl. ordinario n. 211).

- camera dei deputati n. 2530 proposta di legge d'iniziativa dei deputati Formisano, Ronconi, Compagnon disposizioni in materia di computo dell'indennità integrativa speciale per i trattamenti di pensione, diretta e di reversibilità, prevista dall'articolo 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324 presentata il 18 aprile 2007.

SCUSATEMI VORREI CAPIRE DAI NOSTRI RAPPRESENTANTI ASSOCIATIVI ...

di Lucio Setola

Questi ultimi anni ci hanno visti impegnati nella discussione sulla riforma dell'ordinamento giudiziario.

Si è parlato della separazione delle carriere, della necessità dell'autonomia e dell'indipendenza della giurisdizione, del regime dell'azione disciplinare, della Scuola della magistratura.

Si è tentato di segnalare, sottolineare, evidenziare le gravi storture che i differenti progetti di riforma creavano al sistema giustizia, il contrasto con i principi costituzionali di alcune scelte legislative, la contraddittorietà di certe norme. Alla fine, tirando le somme di quanto accaduto, occorre ammettere che la posizione tenuta dalla Magistratura è stata ed è caratterizzata da alcuni aspetti negativi:

- l'incapacità di farsi comprendere dall'opinione pubblica¹;

Chiunque di noi ha avuto modo di parlare con amici, conoscenti o estranei alle vicende della riforma e controriforma dell'Ordinamento Giudiziario, o più semplicemente della situazione in cui verte la giustizia, ha potuto constatare come il "cittadino medio" non conosca le nostre rivendicazioni né le ragioni della nostra contestazione; spesso considerando le nostre prese di posizione come la difesa di privilegi di classe.

- gli indubbi problemi comunicativi interni ed esterni;

La difficoltà di comunicazione non si è avuta solo con l'esterno, ma anche all'interno della stessa magistratura.

Molti colleghi, soprattutto degli Uffici giudiziari di piccole dimensioni, sono rimasti spesso all'oscuro di ciò che accadeva, delle posizioni assunte dall'ANM, delle ragioni di certe scelte piuttosto che di altre.

- l'astensionismo e il disimpegno associativo di molti².

Le difficoltà comunicative, gli scontri interni all'ANM sulle posizioni da tenere, le priorità legate al lavoro quotidiano hanno portato nel tempo molti colleghi a disinteressarsi di ciò che stava accadendo ed a considerare la riforma dell'Ordinamento come un qualcosa di inevitabile.

¹ Un discorso a parte merita l'ultimo sciopero proclamato e poi subito revocato. Spero che i componenti della GEC che hanno avuto un tale repentino cambiamento d'idea prima o poi abbiano la compiacenza di spiegare le ragioni di un gesto che ha reso risibile tutta la magistratura.

² Salvo che non si tratti di possibili tagli allo stipendio.

Per alcuni, alla base di tutto ciò vi è la ferma convinzione che, in ogni caso, per loro, la riforma non apporterà alcun cambiamento: stesso ruolo da anni e solita routine, svolgimento di funzioni pressochè immutate da anni.

Per altri, il disimpegno è cresciuto con il passare del tempo: per stanchezza, per svilimento, per il sopravvento delle difficoltà di tutti i giorni.

Alla fine, nell'alternativa tra andare all'ennesima riunione dell'ANM ovvero impegnare quelle tre-quattro ore per terminare una sentenza, per studiarci un fascicolo o per stare con la propria famiglia in molti abbiamo preferito la seconda ipotesi. Personalmente ritengo che nelle nostre posizioni interne ed esterne troppo spesso abbiamo affrontato i problemi da "tecnici", stilando puntuali e minuziose critiche alle varie proposte e controproposte, parlando di ragioni di costituzionalità, sottolineando l'importanza dell'indipendenza, ecc.

Avevamo il dovere di dare un giudizio tecnico, e che lo stesso non potesse prescindere dalla difesa dei valori fondamentali, tuttavia mi sono spesso chiesto se la difesa di quei valori trovasse le sue radici in posizioni ideologiche astratte ovvero se partisse dal quotidiano del nostro lavoro, se integrasse, cioè, l'in sé del nostro lavoro. In questi casi ho ripensato alla situazione quotidiana che ho visto e vissuto nei vari Palazzi di Giustizia che ho frequentato in quasi 10 anni³ di servizio, ed in fondo in tutte le realtà i problemi quotidiani sono altri e altrettanto gravi: le carenze strutturali, l'insufficienza del personale amministrativo, l'inefficienza degli strumenti a nostra disposizione riducono spesso il nostro lavoro ad un'impegno di tipo burocratico-amministrativo.

Entrando ogni giorno in ufficio mi imbatto con una realtà che spesso rimane fuori dalle nostre discussioni: palazzi di giustizia che necessitano di manutenzione, con muri sporchi, infissi decrepiti, volantini attaccati un po' ovunque; servizi igienici insufficienti ed in condizioni igieniche pessime (porte che non si chiudono, con la pulizia che viene effettuata una sola volta al giorno, assenza di carta igienica, ecc.); impianti elettrici fuori norma, con fili volanti ed attacchi improvvisati; assenza di idonei sistemi antincendio; mobili accatastati nei corridoi, apparecchiature e sedie dismesse accantonate in angoli e scantinati, apparecchiature obsolete, carenza di manutenzione, stanze ed aule anguste, ecc.

Il paradosso è che se condizioni similari venissero accertate presso imprese private, i titolari sarebbero incriminati per le violazioni della normativa antinfortunistica e (forse) i locali verrebbero sequestrati.

Ma allora mi chiedo: ha un senso rivendicare l'autonomia della magistratura, la centralità del CSM, l'importanza dei Consigli giudiziari se poi nel quotidiana

³ Ho avuto la fortuna di conoscere direttamente realtà giudiziarie grandi (come Napoli), medie (come Catania) e piccole (come Potenza e Lagonegro). Di molte altre ne ho sentito parlare i colleghi e gli amici.

no noi, i nostri collaboratori ed i nostri “clienti” siamo in strutture ed in ambienti in cui non c’è il rispetto per l’uomo e la sua dignità?

Udienze di interdizione tenute negli stessi giorni ed orari delle altre udienze civili, con anziani in gravi condizioni psicofisiche o ragazzi con gravi patologie fermi nei corridoi tra la calca e la curiosità ilare dei passanti passanti⁴. Udienze di separazione con decine di procedimenti tenute senza considerare le esigenze di logistica, con coppie ferme nei corridoi in attesa di raccontare il fallimento del loro matrimonio, spesso per ore senza neppure delle sedie. Aule d’udienza civili che rassomigliano più a dei mercati, con gli avvocati si accalcano ed i giudici che per evitare di essere travolti devono erigere delle barriere.

Una volta un amico avvocato mi disse che non invidiava il mio lavoro perché noi eravamo e siamo chiamati a tentare di dare una risposta alla domanda di giustizia dell’uomo, ad una delle domande fondamentali dell’uomo.

E forse dovremmo ritornare a porre al centro delle nostre rivendicazioni, delle nostre richieste (insieme con l’indipendenza, l’autonomia, ecc.) proprio la dignità dell’uomo.

Rivendicare il rispetto della nostra dignità di uomini e di magistrati, il rispetto per la dignità di chi lavora con noi, dei nostri “clienti” è un’esigenza fondamentale.

Avere uffici funzionali, con gli impianti funzionanti ed a norma, avere una seria pulizia degli ambienti, avere il personale e gli strumenti necessari non deve essere un lusso di casta, ma deve ritornare ad essere l’esigenza perché sia rispettata la dignità nostra e del nostro lavoro.

Pretendere carichi di lavoro gestibili non è il tentativo di lavorare di meno, ma una necessità affinché possiamo lavorare bene.

Quello che spesso viene dimenticato o dato per scontato nelle nostre discussioni e nelle nostre rivendicazioni è la dignità ed il rispetto per noi, per chi ci collabora, per chi “subisce” il nostro operato.

Le condizioni oggettive in cui spesso ci troviamo a lavorare, l’assoluta sproporzione tra i carichi di lavoro ed i mezzi a disposizione, l’esigenza di modernizzare gli uffici e di avere il personale amministrativo, sono aspetti fondamentali di cui difficilmente ci si occupa.

Forse per il futuro occorre essere meno “tecnici” e più pratici, segnalando non solo le gravi anomalie che la riforma dell’Ordinamento comporta, ma anche le gravi carenze strutturali di cui molti uffici giudiziari soffrono.

⁴ Ma non si potrebbero fissare ad esempio di sabato o in un altro giorno in cui non c’è afflusso di pubblico, possibilmente in aule facilmente raggiungibili per chi ha difficoltà motorie?

GIOVANI MAGISTRATI E ASSOCIAZIONISMO

di Marco Bisogni e Andrea Reale

Molti giovani magistrati attualmente in servizio nei diversi uffici giudiziari sparsi per il territorio italiano hanno maturato la decisione di intraprendere questa strada avendo negli occhi l'esempio ed il sacrificio di Giovanni Falcone, di sua moglie Francesca Morvillo, di Paolo Borsellino e degli agenti che componevano le loro scorte.

Il mondo della magistratura aveva allora - mentre si passavano giornate, mesi, anni rinchiusi in una stanza od in una biblioteca a studiare - una forza attrattiva unica ed irresistibile probabilmente ancorata all'idea, forse un po' infantile, che tutti gli sforzi ed i sacrifici avrebbero consentito di far parte di gruppo di professionisti incaricati di uno dei compiti più nobili ed altruistici che lo Stato affida ad alcuni suoi dipendenti ovvero l'*"amministrare la giustizia in nome del popolo italiano"*.

Con questo spirito, dopo il concorso, abbiamo iniziato il nostro percorso di formazione come magistrati ed abbiamo iniziato a frequentare la aule giudiziarie prima e la realtà associativa poi ansiosi di apprendere e di respirare l'aria del nuovo mondo nel quale eravamo, alla fine, entrati.

Ebbene molto di quello che abbiamo visto è stato all'altezza delle nostre aspettative: colleghi che lavorano con abnegazione e fatica, schiacciati da ruoli ingestibili, ma che hanno trovato tempo e modo di dedicarsi anche alla nostra crescita professionale; magistrati in costante aggiornamento consapevoli della delicatezza delle funzioni loro attribuite e dell'impatto che queste hanno con la società civile; capi degli uffici impegnati ed efficienti nella gestione nelle scarse risorse loro assegnate; un'associazione finalizzata alla tutela del ruolo e delle prerogative costituzionali di giudici e pubblici ministeri nella quale molti degli appartenenti si impegnano con entusiasmo e senza secondi fini.

Molte altre cose con le quali ci siamo finora confrontati ci hanno, tuttavia, lasciato profondamente perplessi. Ci siamo, infatti, imbattuti in professionalità ed esperienze scarsamente valorizzate; in ruoli direttivi e semidirettivi ricoperti e gestiti con egoismo per abbattere il proprio carico di lavoro; in magistrati che interpretano l'indipendenza che la Costituzione garantisce loro come un privilegio di casta dietro il quale nascondere le loro inefficienze; in colleghi che ritengono che la loro funzione li renda sovraordinati ai cittadini con i quali quotidianamente hanno a che fare; in un associazione di magistrati vissuta come un volano per sbocchi individualistici e carrieristici.

Tra questi due estremi, tra queste due schizofreniche realtà che convivono dentro lo stesso organismo, ci siamo quindi trovati ad operare con la convinzione che alcune cose dovessero cambiare e che era nostro compito contribuire a questo cambiamento.

L'unico strumento con il quale ci sembra verosimile questo impegno di cambiamento è proprio l'Associazione Nazionale Magistrati.

Non siamo in grado di stabilire se l'Associazione debba essere sindacato, corporazione, interlocutore istituzionale od altro (ma è veramente necessaria l'apposizione di una etichetta sull'Associazione?), ma possiamo forse indicare cosa in realtà **non vorremo** che fosse.

Non vorremmo che fosse un luogo di esclusione dove vengono ratificate decisioni prese in altre sedi, un territorio di conquista delle diverse correnti della magistratura che replicano, nel contesto associativo, dinamiche di inclusione/esclusione fondate sull'appartenenza ad una o all'altra corrente.

Proprio la realtà delle correnti e la loro ingombranza nella vita associativa desta alcune perplessità. Il nostro ideale di magistrato è quello di un magistrato al di sopra delle parti che (come insegnava Sandro Pertini) è **ed appare** indipendente. L'Associazione, qualunque cosa voglia essere, deve pertanto avere questa caratteristica e presentarsi come associazione *indipendente* di magistrati indipendenti.

Tale indipendenza dovrebbe, a nostro avviso, manifestarsi tanto verso l'esterno, nei rapporti con gli interlocutori istituzionali, quanto verso l'interno nei confronti delle diverse correnti. Diversamente detto: l'Associazione deve manifestare una propria forte autonomia e personalità svincolata da quella delle correnti anche al fine di recuperare alla vita associativa i tanti magistrati che non si riconoscono o non vogliono riconoscersi in alcuna corrente¹.

All'interno dell'Associazione si avverte, inoltre, un'esigenza di maggiore democraticità e di più forte rappresentatività di tutte le espressioni della magistratura.

Va ricordato che nessuna pubblicità è fornita in ordine al numero degli iscritti alle correnti mentre il ruolo e lo *status* speciale che connota il Magistrato dovrebbero imporre la pubblicità di tutti gli iscritti alle singole correnti, nonché l'elenco di chi non ha aderito a nessuna di esse. Si potrebbe soltanto in questo modo toccare realmente quello che può essere individuato come "vuoto di rappresentatività" dell'organismo associativo. Accanto alle correnti vi è un folto gruppo di magistrati, da sempre iscritti all'Associazione, che non ha mai aderito

¹ A ciò si aggiunga che le correnti rischiano di essere percepite come raggruppamenti di magistrati caratterizzati dalla condivisione di orientamenti *lato sensu* politici e che pertanto un'associazione perfettamente sovrapponibile alle correnti rischia di apparire come un soggetto che si muove ed opera con finalità specificatamente politiche.

ai gruppi esistenti (e molti di questo sono giovani magistrati) e che non godono di alcuna forma di rappresentanza, né all'interno degli organi dell'Associazione, né all'esterno. E' necessario pertanto che sia garantito a ciascun magistrato non iscritto alle correnti la concreta possibilità di presentare la propria candidatura e, per consentirgli di raccogliere il numero di cento firme richiesto dall'art. 25 dello Statuto dell'ANM, appare necessario pubblicizzare preventivamente i nominativi dei soci non aderenti a gruppi.

Oggi, invece, tutti vediamo come si procede al rinnovo del Comitato Direttivo centrale. Soltanto le correnti già esistenti presentano liste e candidati e non è consentito di fatto ad altri alcuna forma di concreta partecipazione alla competizione elettorale. Questo si riflette nella composizione della Giunta esecutiva centrale e nella scelta del Presidente. Ma così non si favorisce la piena democrazia. Le componenti giovanili della Magistratura, specialmente, subiscono la più forte detrazione sotto questo profilo, in quanto non ancora addentro alle logiche correntizie o non ancora compresi gli obiettivi e le rivendicazioni di ciascun gruppo, ovvero, più realisticamente, sbigottite dalle lotte intestine tra le stesse, hanno maggiori difficoltà a schierarsi e prendere posizione.

La capillare componente correntistica degli organismi rappresentativi determina, altresì, un'altra pericolosa minaccia del sistema, ossia l'accesso all'Associazione nazionale tramite un referente: le domande ed istanze volte a tutelare la prerogative individuali o collettive degli iscritti vengono filtrate attraverso il canale delle correnti di preferenza ed il rappresentante territoriale, espressione di un certo gruppo, viene incaricato di perorare la causa del collega.

In un momento storico di grande difficoltà come quello attuale sentiamo la necessità di ridare forza e credibilità massima all'organismo rappresentativo dei Magistrati. Essa deve diventare l'interlocutore forte di tutti gli organismi istituzionali e non istituzionali nella difesa e nella tutela dei diritti della categoria e dei singoli. Per fare questo è necessario preliminarmente una profonda opera di autocritica e di riflessione interna.

Appare indispensabile chiarire che l'Associazione deve essere un organismo terzo davanti a tutti gli altri Enti di rilevanza costituzionale e davanti a tutti i Poteri dello stato. Essa deve soprattutto essere un forte pungolo davanti al Consiglio Superiore della Magistratura. Non è un controsenso. A nostro avviso, al contrario, si tratta di uno dei modi in cui la Magistratura può – *rectius*: deve recuperare la credibilità perduta.

L'ANM ha il compito di perorare e tutelare la dignità ed i diritti dei suoi soci davanti all'organismo di autogoverno con coraggio, determinazione e senza timori o, cosa ancor peggiore, senza complicità pericolose e controproducenti. L'associazione dovrebbe criticare il malcostume invalso nell'organismo istitu-

zionale dei magistrati di ritardare le nomine dei capi degli uffici, di manovrare le indicazioni soggettive secondo l'appartenenza a correnti; dovrebbe controllare l'equa assegnazione di incarichi extragiudiziari, secondo criteri oggettivi e realmente meritocratici; dovrebbe diventare paladina delle garanzie e delle posizioni individuali dei singoli soci davanti al Consiglio, denunciando eventuali abusi, ritardi, inefficienze, favoritismi ai quali pure si assiste attoniti, con un pessimo riverbero nell'opinione pubblica (si pensi da ultimo alla procedura che ha portato alla nomina del Primo Presidente della Suprema Corte Cassazione). Lo spirito di appartenenza e di corporativismo non può e non deve diventare aprioristica chiusura dell'ordine giudiziario verso l'esterno.

Ecco perché, a nostro avviso, appare necessaria una profonda politica di rivisitazione dei rapporti tra ANM e CSM. Il primo deve diventare un contraddittore serio, forte e credibile davanti l'organo di autogoverno dei magistrati, e non un suo ventriloquo. E viceversa, il CSM non può replicare gli equilibri e le "rendite di posizione" delle correnti all'interno dell'Ente che rappresenta la categoria.

Appare auspicabile, inoltre, introdurre un sistema di incompatibilità simile a quello indicato dal "Comitato XXVI Novembre" nel suo manifesto programmatico in base al quale i colleghi che hanno svolto incarichi all'interno degli organi esecutivi dell'Associazione Nazionale Magistrati, sia a livello centrale, che a livello distrettuale, non possano essere collocati fuori ruolo presso il Ministero o altre strutture amministrative (ivi compresi i ruoli non elettivi del CSM) se non decorso un congruo lasso di tempo dalla cessazione dell'incarico associativo.

In conclusione dunque vorremmo una Associazione che perseguisse e attuasse il modello, previsto dalla Costituzione, di magistrato indipendente, soggetto soltanto alla legge, ma consapevole della responsabilità enorme di amministrare la giustizia in nome del popolo italiano.

MOBILITÀ E SEDI DISAGIATE

di Fabrizio Nicoletti e Mario Andrigo

Il recente convegno su “giovani magistrati e futuro della giustizia”, tenutosi a Palermo l’8 e 9 giugno 2007, si è aperto con un interrogativo, che, per quanto in apparenza banale, ha impegnato il dibattito per alcuni minuti: quando è che un magistrato può definirsi giovane?

Dopo successivi aggiustamenti al rialzo, gli oratori hanno raggiunto la conclusione che si potevano ritenere giovani i magistrati entro i dieci anni dal decreto di nomina.

La necessità di rialzare continuamente la posta, però, non nasceva da esigenze meramente narcisistiche dei colleghi che si sentivano esclusi dalla stagione più verde della vita, ma dalla constatazione del fatto che la platea dei soggetti che subiscono i disagi del troppo recente ingresso nella categoria è sempre più vasta.

In particolare, tra le molteplici difficoltà che incontrano i giovani magistrati nel primo inserimento del contesto lavorativo, quella che suscita le maggiori angosce è sicuramente quella collegata ai tempi necessari per soddisfare le loro esigenze di mobilità.

Negli ultimi anni, infatti, si è assistito nelle fila della magistratura ad un massiccio ingresso di giovani uditori, che si sono fatti carico di coprire le sedi meno richieste, per lo più a notevole distanza dalle loro regioni di provenienza.

La graduale saturazione dell’organico, se ha consentito di garantire una copertura di lunga durata a sedi cronicamente scoperte, ha ridotto sempre più le speranze di mobilità dei magistrati.

A questo si è aggiunta una accresciuta esigenza di tramutamento di sede in categorie di colleghi normalmente stanziali, dovuta anche alla instabilità generata dagli interventi normativi sull’ordinamento giudiziario.

Unitamente al generale scadimento delle condizioni lavorative, che ha determinato una crescita dell’ansia di ricerca di sistemazioni ritenute migliori in altre sedi, le incompatibilità parentali o i limiti di permanenza negli uffici, oltre alle paure connesse ai previsti ostacoli per il passaggio di funzioni, hanno portato magistrati anche di una certa anzianità a ricercare un trasferimento che in altri tempi non si sarebbero mai sognati di programmare.

Questa situazione ha con il tempo sempre più palesato i limiti di una normativa secondaria essenzialmente basata sul criterio dell’anzianità, determinando il sorgere di un vero e proprio “scontro generazionale”.

I giovani magistrati, infatti, si trovano sempre più spesso a doversi confron-

tare nelle loro aspettative di trasferimento con colleghi molto più anziani di loro, nei confronti dei quali non avranno mai alcuna possibilità di prevalere: in zone del territorio nazionale sempre più ampie si ha la percezione di come i trasferimenti siano di fatto divenuti appannaggio esclusivo di magistrati con notevole anzianità, creando l'impressione nei giovani di non avere alcuna speranza di rientro nei territori di provenienza.

L'elevato divario generazionale ha fatto sì che neppure i punteggi aggiuntivi per ricongiungimento familiare consentissero di aumentare le speranze di riavvicinamento, accrescendo le angosce dei giovani colleghi, costretti a vivere lontani da coniugi e figli per molti anni, con la sensazione di non vedere la fine del lungo tunnel in cui sono finiti.

La conseguenza di questa situazione è stato un sempre maggiore ricorso ai trasferimenti *extra ordinem*, avvertiti dai giovani come la loro unica speranza di sfuggire ai lacci di una circolare rigidamente basata su criteri di anzianità.

Si è assistito pertanto ad una crescita delle domande di ricongiungimento fondate sulle leggi 104/92 o 100/87, nonché una maggiore aspirazione dei giovani a ricoprire le 'sedi disagiate' ex L. 133/98, per potere fruire dei punteggi aggiuntivi attribuiti al momento della presentazione della domanda di trasferimento.

Questo, se ha consentito ad alcuni di soddisfare le loro legittime aspettative di ricongiungimento familiare, ha ulteriormente ridotto i margini di operatività dei trasferimenti ordinari, specie in talune sedi, determinando il sorgere di una "guerra tra poveri".

Anche magistrati ormai anziani, che, pur avendo previsto il loro rientro in tempi medio lunghi, cominciavano a sperare di vedere la fine del loro "noviziato", si sono accorti di avere perso ogni certezza in ordine ai tempi di riavvicinamento.

Ciò ha fatto sì che prendesse piede una corrente di pensiero sempre più diffusa di sfavore nei confronti dei colleghi provenienti dalle sedi disagiate, non più visti come coloro che si erano fatti carico del lavoro più difficile negli uffici più disastrati, ma come quelli che andavano a turbare le certezze dei colleghi più anziani, frustrando le loro speranze di trasferimento, quando credevano di essere definitivamente usciti dalla platea dei "giovani magistrati" (intesi come quelli esclusi dalla possibilità di ottenere il tramutamento in sedi ambite).

Questo contesto ha fatto da scenario alla vicenda della 'riforma e controriforma' della normativa sulle sedi disagiate, che, per quanto ormai più che nota, risulta interessante per comprendere il diverso approccio delle varie componenti della magistratura associata ad un problema di non semplice soluzione.

* * * *

La 'vicenda' delle sedi disagiate, oltre ad avere dimostrato quanto labile possa essere il concetto di certezza delle regole, ha costituito un momento di

verifica per la coerenza e la credibilità delle posizioni delle varie componenti associative che – è il caso di dire – Unità per la Costituzione ha superato positivamente.

Nei suoi termini essenziali la vicenda è ben nota: un intervento legislativo, estemporaneo ed improvvido, ma dalla genesi assai sospetta, nel pieno dell'estate del 2005 cancellava con un tratto di penna la c.d. 'prescelta assoluta', beneficio riconosciuto ai fini del primo trasferimento successivo ad una permanenza di cinque anni in sede disagiata, in base al testo originario dell'art. 5 comma II l.n. 133/1998.

Successivamente il CSM, all'unanimità, adottava una delibera interpretativa sancendo, in applicazione del principio di irretroattività, che la nuova normativa doveva ritenersi applicabile solo ai magistrati destinati alle sedi disagiate successivamente all'entrata in vigore della nuova legge, ciò anche per evitare di pregiudicare le situazioni soggettive consolidate e le aspettative legittime di quanti prestavano servizio in sedi disagiate.

La delibera del CSM è stata oggetto di impugnativa al TAR, e quindi annullata con una sentenza (depositata nel febbraio scorso) in cui il regime degli incentivi previsti per i magistrati che prestano servizio in sedi disagiate viene ricondotto a quel complesso di norme aventi 'portata organizzativa', al pari di quelle che disciplinano l'avanzamento di carriera o il passaggio di funzioni: come tali dette norme non possono – secondo il TAR – comportare l'insorgenza di diritti soggettivi propriamente detti, rimanendo nella disponibilità del legislatore la possibilità di apportarvi modifiche immediatamente efficaci, come tali applicabili anche alle situazioni che fino a quel momento erano disciplinate dalla normativa previgente.

L'ultimo atto della vicenda è stato scritto alla fine dello scorso mese di luglio, con l'approvazione definitiva della riforma dell'ordinamento giudiziario. L'art. 4 comma 16 della c.d. 'riforma Mastella' re-introduce, infatti, la 'prescelta assoluta' che era stata cancellata esattamente due anni fa.

Al di là delle numerose critiche che la magistratura associata ha indirizzato ai diversi aspetti non condivisibili della riforma dell'ordinamento, non vi è dubbio che questa novità costituisca a tutti gli effetti la restitutio in integrum che tutti i colleghi delle sedi disagiate, che hanno avuto il solo torto di confidare in una legge vigente, attendevano da due anni.

* * * *

La posizione assunta da Unità per la Costituzione nell'ambito di questa vicenda può essere compresa ed apprezzata al meglio solo se si ha ben presente il più ampio contesto in cui è stata approvata la norma che nell'agosto del 2005 aveva cancellato la 'prescelta'.

A tal proposito è bene rammentare che mentre oggi, all'interno dell'ANM, sembra non esservi alcuno spazio per mettere in dubbio l'opportunità di avere comunque posto rimedio, a livello legislativo, allo 'scippo' che era stato inflitto ai colleghi delle sedi disagiate con la legge del 2005, le posizioni manifestate, prima che la prescelta fosse cancellata, ed anche successivamente, sulla altrettanto delicata e dibattuta questione della c.d. 'estensione' dei benefici, non erano e non sono così nette e coerenti come si vorrebbe fare credere, soprattutto da parte di chi oggi dichiara apertamente vicinanza e solidarietà in favore dei magistrati che prestano servizio nelle sedi del sud.

E' bene, innanzitutto, rammentare come tutta una serie di motivi (giusti o sbagliati, ma che non è il caso di stare a richiamare in questa sede) condussero il CSM ad approvare, nel giugno del 1999, una circolare passata alla storia con il nome di 'Circolare Viazzi', dal nome del Consigliere togato di MD che l'aveva proposta, incontrando il favore di tutte le altre componenti consiliari.

Tale circolare, in estrema sintesi, si prefiggeva di seguire la scelta interpretativa più aderente alla *ratio* della Legge 133/98, che era quella di arginare il problema delle croniche scoperture degli organici in alcune sedi giudiziarie dell'Italia meridionale ed insulare, evitando il fenomeno del *turn-over* esasperato.

A tale scopo la Circolare Viazzi sanciva l'applicabilità dei benefici non-economici della legge 133/98, tra i quali era compresa la 'prescelta assoluta' dopo cinque anni di permanenza, anche ai magistrati che si trovavano già in servizio in sedi successivamente dichiarate disagiate, creando così quelle che da quel momento vennero definite 'sedi disagiate equiparate'.

E' bene ancora rammentare che sei anni dopo la Circolare Viazzi, quando si trattò di cominciare a fare i conti con gli effetti pratici della c.d. 'estensione' della prescelta, e soprattutto con il fatto che la mutata situazione degli organici rendeva tale opzione assai più onerosa del previsto, fu proprio MD (in ciò affiancata da MI) ad avanzare la proposta di 'ridimensionare' la portata della Circolare Viazzi, reinterpretandone il contenuto allo scopo di confinare gli effetti della 'estensione' della prescelta ai soli magistrati che già si trovavano in servizio, presso le sedi successivamente dichiarate disagiate, al momento dell'entrata in vigore della legge 133/1998 (es: presa di possesso nel 1997 presso sede dichiarata disagiata nell'anno 1999: prescelta maturata nell'anno 2004), escludendone viceversa l'applicazione per tutti coloro che avevano preso servizio dopo l'entrata in vigore della 133 presso sedi non-disagiate, ma che erano state dichiarate tali in un momento successivo (es: presa di possesso nell'anno 2000 presso sede dichiarata disagiata nell'anno 2002: nessuna prescelta nel 2007).

E' bene rammentare anche che la proposta di ridimensionare la Circolare Viazzi, targata MD-MI, e contro la quale si è da subito schierata Unicost, era in

discussione all'interno del CSM proprio negli stessi giorni in cui venne partorita la famigerata legge 'balneare' dell'estate 2005, che cancellò la prescelta per tutti, equiparati e no.

E' quindi bene rammentare ancora che, mentre contro quella legge, non a caso immediatamente ribattezzata 'legge-truffa', tutti si affrettarono a levare critiche e proteste, la *querelle* sul ridimensionamento della Circolare Viazzi si riproponeva al CSM nel settembre 2005, creando una clamorosa e per certi versi inedita spaccatura: MD-MI da una parte, Unicost-Movimenti dall'altra.

La posizione assunta da Unicost sulla questione del ridimensionamento della Circolare Viazzi è stata una posizione chiara, coerente e coraggiosa, dettata dall'elementare principio in base al quale le 'cambiali' vanno onorate alla scadenza, anche e soprattutto se nel frattempo l'adempimento è divenuto soggettivamente più oneroso del previsto.

La cosiddetta 'equiparazione' introdotta dalla Circolare Viazzi aveva creato, nei colleghi che prestavano servizio in sedi dichiarate disagiate successivamente alla presa di possesso, situazioni di affidamento e di legittima aspettativa basate su di un chiaro ed univoco quadro normativo di fonte secondaria.

Tale situazione era dipesa anche dalla costante interpretazione ed applicazione che della Circolare Viazzi il CSM aveva fatto nel corso degli anni, interpretazione ed applicazione nella quale non si era **mai** fatta **alcuna** menzione di una pretesa 'transitorietà' del regime di equiparazione.

Indipendentemente dalla 'onerosità' che per il sistema dei trasferimenti costituiva – e costituisce – il regime della 'estensione' della prescelta, Unicost ha ritenuto che su tutto dovesse prevalere il rispetto degli impegni presi e la coerenza con le regole dettate, a pena di porre in serio pericolo la credibilità dell'istituzione consiliare.

E' stata una posizione che si è rivelata vincente, dettata anche dalla consapevolezza che una seria politica di favore ed attenzione alle problematiche delle 'sedi disagiate' non può limitarsi alle dichiarazioni 'di facciata', ma deve garantire con scelte concrete e coerenti, da un lato, la funzionalità degli uffici, e dall'altro la fiducia dei magistrati, condizione questa essenziale per consentire ai colleghi che prestano servizio lontano da casa di svolgere serenamente il proprio lavoro.

E' facile a questo punto prevedere che, a seguito del ripristino della 'prescelta assoluta', la questione della estensione dei benefici si proporrà nuovamente e costituirà, allora, il banco di prova per verificare sul campo la coerenza delle rispettive posizioni.

Tutti oggi sono preoccupati, giustamente, delle condizioni in cui la giurisdizione si esercita nelle sedi meridionali, così come tutti vorrebbero che siano

tutelate equamente le diverse esigenze che stanno alla base della c.d. ‘mobilità orizzontale’.

La preoccupazione maggiore, peraltro, dovrà essere ancora una volta quella di garantire a tutti i colleghi di poter contare su regole certe e sul rispetto delle stesse.

LE C.D. SEDI DISAGIATE

di Veronica Vaccaro

La legge n. 133 del 1998 ha introdotto un sistema complesso di incentivi volto a favorire la permanenza dei magistrati nelle sedi giudiziarie essenzialmente del sud dell'Italia con storica scopertura di organico, elevato carico di lavoro, ed inserite in contesti ad elevata criminalità, spesso a carattere mafioso, e per questo maggiormente colpite dal fenomeno del c.d. *turn over*.

La *ratio legis* era la prospettazione di benefici in termini economici e di punteggio acquisito al momento del ritrasferimento, superato il quinquennio di permanenza, come premio per l'accettazione del sacrificio della permanenza per il tempo stabilito al momento della scelta della sede, effettuata dall'uditore o in caso di trasferimento a domanda.

Già prima della legge 133/1998 il legislatore aveva introdotto con la legge n. 321/1991 (integrata poi dalla legge 356/1991) il meccanismo degli incentivi per favorire la permanenza in determinate sedi cronicamente scoperte in quanto rimaste senza aspiranti in due successive pubblicazioni: detta legge prevedeva per l'uditore assegnato d'ufficio o per il magistrato giunto a domanda, qualora avesse garantito una permanenza quadriennale, la possibilità di essere poi trasferito a richiesta nella sede scelta con precedenza rispetto a qualsiasi altro aspirante, nei limiti delle vacanze disponibili.

Nel sistema previsto dalla legge del 1991, l'individuazione delle sedi cui attribuire tali incentivi spettava al CSM, sentito il Ministro, sulla base del solo presupposto della mancata copertura in due successive pubblicazioni.

Di fatto il CSM ha fatto applicazione molto limitata di tale strumento.

Più ampia è invece stata l'applicazione dei benefici, previsti esclusivamente sotto forma di punteggi aggiuntivi conteggiati ai fini del primo tramutamento successivo, in favore dei magistrati che si fossero trasferiti a domanda in una delle c.d. sedi a copertura urgente, individuate dal CSM contestualmente alle pubblicazioni ordinarie, sulla base delle previsioni contenute nella circolare CSM 30.11.1993 n. 15098.

Questo sistema di incentivi, disciplinato esclusivamente su base normativa di fonte secondaria, si caratterizzava per il fatto che l'individuazione delle sedi alle quali attribuire i benefici veniva fatta dal CSM, senza alcun intervento neppure consultivo del Ministero, con determinazione autonoma condotta *“in considerazione della necessità di garantire la funzionalità minima essenziale dell'ufficio in rapporto alle speciali esigenze correlate al tasso di sovraccarico*

del lavoro ed ai fenomeni di criminalità organizzata della zona”¹.

Sempre in materia di disposizioni incentivanti contenute nell’assetto normativo previgente alla legge 133/1998 va citato l’istituto, previsto anch’esso da disposizioni regolamentari², della c.d. prescelta, riconosciuta in fase di assegnazione di sede agli uditori residenti da almeno quattro anni in comuni ricompresi nei circondari di alcune sedi giudiziarie caratterizzate da significativi tassi di scoperta. In sostanza, in virtù di tale previsione veniva consentito a dette categorie di uditori, al momento del conferimento delle funzioni, di effettuare la c.d. indicazione di preferenza su sedi corrispondenti a quella di residenza, dietro l’impegno a permanervi per almeno quattro anni, così da garantire una permanenza almeno doppia a quella minima necessaria per proporre domanda di trasferimento ordinario.

* * *

La legge 133/1998 rispetto agli interventi normativi incentivanti la copertura di sedi a maggior criticità introdotti nel periodo anteriore presenta un complesso di benefici più articolato a riprova della precisa volontà legislativa di realizzare un intervento normativo efficace per affrontare specificamente i gravi problemi delle sedi essenzialmente meridionali, che presentavano i maggiori problemi di copertura di organico e di funzionalità. La legge 133/1998, dunque, introduceva in favore dei magistrati che venivano destinati o trasferiti d’ufficio a sedi disagiate, provenendo da altra regione e comunque da distanza – fatta eccezione per la Sardegna – superiore a 150 km, tre categorie di incentivi:

a) una indennità mensile di durata quadriennale, che in favore degli uditori veniva riconosciuta per il periodo successivo al primo biennio di permanenza, calcolata in base al doppio della indennità giornaliera prevista per il trattamento di missione;

b) l’applicabilità al coniuge, dipendente pubblico, del magistrato trasferito d’ufficio o destinato a sede disagiata, della possibilità di trasferimento, anche in soprannumero, nella stessa sede di servizio, presso il corrispondente ufficio dell’amministrazione di appartenenza, secondo la disciplina prevista dall’art. 5 della legge 100/1987 per il personale militare e di pubblica sicurezza, ed inoltre l’applicabilità di tale norma anche nel caso in cui il coniuge del magistrato trasferito d’ufficio o destinato a sede disagiata fosse anch’esso magistrato, così superando una annosa questione che era stata molto dibattuta in precedenza³;

1 v. par. IV circ. CSM 30.11.1993 n. 15098.

2 v. circ. CSM 17.4.1997 n. 6508, conferimento delle funzioni giudiziarie agli uditori nominati con DM 30.5.1996.

3 L’applicazione ai magistrati dell’art. 5 della legge 100/87 era stata in precedenza reiteratamente esclusa sia dal CSM che dalla Giustizia Amministrativa nei casi in cui il coniuge del magistrato appartenesse ad una delle categorie dei beneficiari di tale normativa, sul presupposto che i trasferimenti in magistratura potevano avvenire esclusivamente per concorso in base a criteri prefissati dalla legge.

c) una serie di incentivi di carriera consistenti nel raddoppio dell'anzianità, ai soli fini del primo trasferimento successivo a quello d'ufficio, dopo il primo biennio di permanenza nella sede disagiata, e nel diritto ad essere preferito a tutti gli altri aspiranti, nel caso in cui la permanenza in sede disagiata avesse superato i cinque anni, con la sola esclusione dei trasferimenti comportanti il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi, o funzioni di legittimità.

L'individuazione delle sedi disagiate, veniva effettuata dal CSM su proposta del Ministro, tra quelle comprese nelle regioni Calabria, Sicilia, Sardegna e Basilicata. Tale scelta segnava quindi una decisa presa di posizione legislativa in favore di una politica di incentivi riservata alle sedi di quelle regioni meridionali che da un lato erano maggiormente penalizzate dal fenomeno del *turn over* e della cronica scopertura degli organici, e da un altro si caratterizzavano per un elevato tasso di presenza della criminalità organizzata, anche se, sotto questo profilo, appariva poco coerente l'esclusione di regioni quali la Puglia e la Campania.

La legge stabiliva quindi che in tali sedi doveva essersi verificata la mancata copertura di posti messi a concorso nella ultima pubblicazione, con la contestuale ricorrenza di almeno due dei seguenti requisiti:

1. percentuale di scopertura superiore al 15% dell'organico;
2. elevato numero di affari penali, con particolare riferimento a quelli di criminalità organizzata;
3. elevato numero di affari civili in rapporto alla media del distretto ed alla consistenza degli organici.

In sede di prima applicazione il CSM effettuava non poche correzioni, rispetto alla proposta avanzata dal Ministero, nella predisposizione dell'elenco delle sedi dichiarate disagiate per l'anno 1998⁴, sulla base di considerazioni finalizzate espressamente ad individuare il carattere del disagio anche in base a criteri che facessero riferimento alle precipue condizioni di vita e di lavoro del luogo considerato. Così infatti si legge nella circolare del CSM del 27.7. 1998: *“In presenza dei requisiti posti dalla legge per la scelta degli uffici da indicare come disagiati occorre porre alcuni ulteriori criteri guida. I primi due parametri da adottare per qualsiasi scelta sono di privilegiare le sedi meno appetite e quelle che possono maggiormente suscitare incentivazioni o per la presenza di un congruo numero di giovani magistrati che potrebbero beneficiarne o per l'attuale scopertura dell'organico. Occorre poi privilegiare la tendenziale e preferibile omogeneità interna alla stessa sede geografica evitando eccessive differenziazioni tra i diversi uffici che portano a disparità di trattamento vissute*

4 Si v. la nota 3.7.1998 n. 87/29 di prot. del Ministero di Grazia e Giustizia.

come ingiustificate: in molti casi infatti il disagio di una sede non deriva dalla particolare situazione dell'ufficio, ma dalle difficoltà derivanti dalle generali condizioni di lavoro e di vita.”⁵.

Tale impostazione portava quindi alla esclusione dall'elenco delle sedi disagiate di quasi tutti gli uffici situati in grandi città, capoluogo di distretto, ovvero in centri vicini e ben collegati, ed alla inclusione, invece, di sedi situate in località decentrate, spesso non facilmente raggiungibili, oltre che particolarmente esposte alla criminalità organizzata.

La legge poneva, inoltre, per motivi di bilancio, precisi limiti al numero delle sedi che, nonostante la sussistenza dei presupposti formali, potevano essere inserite nell'elenco delle sedi disagiate.

Il CSM con la circolare n. 11233 dell'11.6.1999, procedeva poi ad una ricognizione dei criteri di attribuzione degli incentivi previsti dalla legge 133/1998 e introduceva una sorta di “equiparazione” di alcune categorie di magistrati a quella di coloro che erano in sede disagiata.

Il punto centrale affrontato dalla suddetta circolare fu quello relativo alla estensione dei benefici non economici di cui alla legge 133 ai magistrati che erano già in servizio in uffici dichiarati disagiati solo a seguito della entrata in vigore della predetta legge e della emanazione delle relative circolari.

In particolare la circolare n. 11233 osservava che, sulla base del contenuto della legge 133, poteva individuarsi un limite alla estensione dei soli benefici economici.

Quanto ai benefici non economici, e segnatamente i punteggi aggiuntivi e la precedenza assoluta, la circolare invece osservava come la lettera degli artt. 3 e 5 della legge n. 133, limitandosi a parlare di magistrati assegnati o trasferiti d'ufficio a sedi disagiate, senza alcuna specificazione temporale, facesse ritenere che tali benefici fossero concedibili non solo ai magistrati che avessero preso possesso degli uffici “disagiati” dopo l'entrata in vigore della legge, ma anche a tutti i magistrati che già si trovavano ad operare in tali uffici al momento dell'inserimento nell'elenco annuale, indipendentemente dalla data di assegnazione o destinazione all'ufficio.

La circolare del 1999 specificava, inoltre, che la ragione sostanziale della estensione dei c.d. benefici non economici ai magistrati già in servizio nella sede successivamente dichiarata disagiata, in quanto ivi assegnati o trasferiti d'ufficio, doveva individuarsi nella necessità di seguire la scelta interpretativa più aderente alla *ratio* della legge n. 133, che – come si è visto – si prefissava di arginare il

⁵ v. Circ. CSM 27.7.1998 n. 17625, Individuazione delle sedi disagiate a' sensi della legge 4 maggio 1998 n. 133.

problema delle croniche scoperture degli organici in alcune sedi giudiziarie dell'Italia meridionale ed insulare, evitando il fenomeno del *turn over* esasperato.

In tale ottica il CSM aveva ritenuto logico *“adottare un criterio interpretativo compatibile con i canoni di buona amministrazione ex art. 97 Cost. che favorisca la permanenza presso le sedi disagiate da parte di magistrati per un periodo superiore a quello minimo obbligatorio, evitando al contempo una fuga di magistrati da tali sedi verso sedi disagiate limitrofe per poter godere dei benefici”* ⁶.

Va detto, per completezza, che la problematica relativa alla c.d estensione dei benefici non economici era stata sollevata già dal Ministero della Giustizia in sede di formulazione della proposta di individuazione delle sedi disagiate per l'anno 1999⁷: in tale occasione il Guardasigilli osservava che, pur sussistendo evidenti ragioni per ritenere che il sistema degli incentivi di cui alla legge n. 133 si dovesse applicare ai magistrati assegnati o trasferiti d'ufficio in sedi già dichiarate disagiate, *“è altrettanto vero che una simile applicazione finirebbe per non costituire incentivazione alla permanenza in sede dei magistrati, e soprattutto degli uditori giudiziari con funzioni, che già prestano servizio presso quelle sedi, così riducendosi gli spazi di operatività della legge proprio per coloro che si troverebbero nelle condizioni di mettere oggi a frutto l'esperienza maturata nel primo periodo di permanenza presso gli uffici”*.

Così precisate le ragioni sostanziali che portarono alla scelta della estensione dei benefici della legge 133 alle c.d. “posizioni equiparate”, la circolare del 1999 chiariva che la data di decorrenza per il calcolo dei punteggi aggiuntivi doveva comunque ritenersi fissata, per tutti i beneficiari, nel momento dell'inserimento della sede nell'elenco annuale previsto dall'art. 1 comma III della legge 133, e non – ovviamente – dalla data anteriore di presa di possesso da parte del magistrato dell'ufficio successivamente dichiarato disagiato.

Per effetto della estensione dei benefici non economici introdotta dalla circolare in questione il numero dei magistrati destinatari di tali incentivi veniva ad incrementarsi di ben 240 unità, quanto alle sedi individuate per l'anno 1998, e di ulteriori 83 unità, quanto alle sedi individuate per l'anno 1999. Si trattava di numeri non certamente trascurabili, soprattutto in considerazione del potenziale riconoscimento della preferenza assoluta di cui all'art. 5 della legge 133. In ogni caso la scelta in favore della estensione aveva prevalso, come visto, per ragioni di coerenza con la ragione ispiratrice del sistema degli incentivi.

⁶ Circolare CSM 11233 del 11.6.1999, p. 13.

⁷ V. nota Min. Grazia e Giustizia 7.1.1999.

Nell'individuare le sedi disagiate per l'anno 2000 il CSM⁸ dava atto che si era già verificata una drastica riduzione del numero di uffici che presentavano formalmente i presupposti per la dichiarazione di 'disagiatazza' (percentuale di scopertura ed elevato numero di affari pendenti), situazione che veniva individuata quale *“logica, auspicata conseguenza della politica di incentivazione al trasferimento e permanenza in sedi non ambite, da diversi anni perseguita dal CSM, soprattutto attraverso circolari [...] e poi attraverso la prima applicazione della legge n. 133/98”*.

L'effetto positivo della politica degli incentivi aveva quindi prodotto una consistente diminuzione delle 'scoperture' negli uffici di primo grado, tanto che tra le sedi disagiate per l'anno 2000 venivano inseriti ben otto uffici giudicanti e requirenti di secondo grado, su sedici complessivi, laddove per l'anno precedente l'unico ufficio di secondo grado dichiarato disagiato era la Corte di Appello di Caltanissetta.

* * *

Nell'anno 2003 maturavano le prime prescelte della legge n. 133 e, proprio per effetto del buon esito sortito dalla legge n. 133 negli uffici giudiziari dichiarati disagiati in termini di funzionalità e produttività, si verificava un mutamento negli organici nelle varie sedi giudiziarie, verificandosi una situazione di quasi saturazione degli organici.

In tale contesto con la circolare del 25.7.2003 n. 15388 il CSM giungeva ad escludere alcune sedi vacanti dal novero di quelle sulle quali il diritto di precedenza di cui alla legge 133 era in concreto esercitabile.

In sostanza il Consiglio individuava un ambito più ristretto per la precedenza assoluta di cui alla legge 133, rispetto a quella riconosciuta in passato in base alla legge 356/1991, poiché solo quest'ultima era esercitabile nell'ambito di tutte le *vacanze disponibili*.

Tra il 2003 ed il 2004 il CSM, in attuazione delle determinazioni assunte con la delibera 25.7.2003 circa le modalità di esercizio della precedenza assoluta, procedeva nell'arco di un anno alla emanazione di quattro elenchi di sedi – ribattezzati “bollettini riservati” – da destinare ai magistrati che avevano maturato il relativo diritto.

Si profilava in sostanza la tendenza all'interno del CSM a restringere l'ambito di applicabilità e di estensione dei benefici delle c.d. sedi disagiate, proprio a causa della situazione di quasi saturazione degli organici e dell'ampliamento con la c.d. “equiparazione” del numero dei potenziali futuri beneficiari della

8 V. Circolare CSM 2822 dell'11.2.2000.

prescelta assoluta in caso di ritrasferimento.

In tale contesto la precedenza assoluta riconosciuta ai magistrati che progressivamente maturavano la permanenza quinquennale in sede disagiata, per i quali venivano periodicamente emessi bollettini riservati, veniva da più parti indicata come un “privilegio” eccessivo rispetto ad altre situazioni sostanziali non meno meritevoli di tutela ed attenzione.

Sembrano comunque delinearsi due orientamenti nettamente distinti, l’uno favorevole a restringere al massimo l’applicazione del principio della c.d. estensione, affermandosi la transitorietà del regime introdotto dalla circolare 11.6.1999 e la non applicabilità della stessa ai magistrati che avevano preso servizio dopo l’entrata in vigore della legge 133. Secondo l’altro orientamento, invece, qualsiasi modifica della circolare del 1999, e del regime della ‘estensione’ dei benefici, non avrebbe potuto operare che per il futuro, vale a dir solo per i magistrati che avrebbero preso servizio dopo l’eventuale modifica della circolare.

Questo è il contesto in cui improvvisamente nel caldo agosto del 2005 veniva emanato art. 14 sexiesdecies della legge 17.8.2005 n. 168 di modifica dell’art. 5 della legge 133/98.

L’intervento legislativo andava ad incidere direttamente sul comma II dell’art. 5 della legge 133/98, il quale, a seguito della modifica, veniva ad essere così formulato: *“Se la permanenza in servizio presso la sede disagiata del magistrato trasferito ai sensi dell’articolo 1 a sedi disagiate supera i cinque anni, il medesimo ha diritto, in caso di ritrasferimento a domanda, ad essere preferito a tutti gli altri aspiranti, con esclusione di coloro che sono stati nominati uditori giudiziari in data anteriore al 9 maggio 1998”*.

La norma, quindi, ridimensionava la portata della precedenza facendola passare da ‘assoluta’ a ‘relativa’, ed introduceva anche una disposizione transitoria oggettivamente assai ambigua, il tenore letterale della quale sembrava rendere la modifica applicabile immediatamente anche ai trasferimenti di tutti coloro che già avevano maturato la permanenza quinquennale: *“La disposizione di cui al [comma 2 art. 5] si applica per la copertura dei posti pubblicati in data successiva all’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”*.

La modifica normativa apriva una polemica rovente, tutt’ora non sopita, sulle modalità e sui contenuti con cui il legislatore aveva tanto profondamente inciso sulle legittime aspettative o sui diritti maturati da parte di chi aveva confidato nel rispetto dei “patti” stipulati con lo Stato al momento della scelta della sede.

La situazione veniva efficacemente riassunta in un documento adottato dalla Giunta Esecutiva Centrale il 6.9.2005, nella prima seduta successiva alla sospensione feriale: *“Con un emendamento governativo introdotto nel corso della*

conversione in legge del D.L. 30 giugno 2005, n. 115, recante disposizioni urgenti per assicurare funzionalità di settori della pubblica amministrazione, viene rivisitata la delicata materia della copertura delle sedi disagiate e degli incentivi ad essa connessi. Ancora una volta, come spesso è accaduto negli ultimi tempi, senza alcuna discussione e senza alcun approfondimento, si incide, con norme di non chiara interpretazione, su una materia tecnicamente complessa, in maniera tale che potrebbero essere posti in dubbio i diritti quesiti di magistrati, scaturiti dalla pregressa politica di incentivazione della copertura delle sedi disagiate. La previsione della prescelta assoluta che accompagnava la assegnazione degli uditori giudiziari nelle sedi dichiarate annualmente disagiate rispondeva all'esigenza di far fronte alle forti scoperture di organico nel meridione ed alla necessità di garantire stabilità nelle sedi non richieste e per di più di difficile impatto ambientale. Con questa disciplina normativa si è stabilito un "patto" tra Stato e magistrati che va salvaguardato, pena la possibile violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di buona amministrazione. L'Associazione Nazionale Magistrati pertanto sottolinea la necessità di un pronto intervento del CSM che fornisca una interpretazione della modifica legislativa il più possibile in sintonia con il dettato costituzionale e con i principi informatori del sistema dei trasferimenti. La materia dei trasferimenti è complessa, oggetto di stratificazioni normative ed oggi di alcune rigidità strutturali. Tutto questo però richiede un intervento ponderato e complessivamente attento alle posizioni di tutti i magistrati interessati che, senza rischiare di determinare forzose ed inaccettabili contrapposizioni dettate da interessi settoriali e contingenti, persegua una riforma condivisa, rispettosa delle nuove esigenze e delle aspettative legittimamente maturate."

Nel corso del mese di agosto del 2005, veniva redatto il c.d. 'documento di Sciacca', un quesito sulla efficacia della modifica legislativa dell'art. 5 della 133, con il quale al Consiglio veniva richiesto di interpretare il dettato della norma transitoria, al fine di scongiurare una possibile applicazione 'retroattiva' che avrebbe oggettivamente leso i diritti di quanti avevano già maturato un quinquennio di permanenza in sede disagiata, e le aspettative di coloro che ancora dovevano maturare tale periodo.

In sostanza si proponeva molto semplicemente di ritenere applicabile la nuova formulazione dell'art. 5 solo ai magistrati che sarebbero stati destinati a sedi disagiate successivamente alla modifica stessa, salvaguardando l'applicazione del testo previgente per tutti i magistrati già in servizio.

Peraltro in Consiglio la questione si intrecciava con quella, rimasta aperta relativa al quesito interpretativo della circolare 11.6.1999.

La soluzione del quesito sulla portata applicativa della c.d. estensione dei

benefici non economici della legge 133 di cui alla circolare dell'11.6.1999 assumeva anzi carattere pregiudiziale rispetto a quella introdotta con il 'documento di Sciacca', e si concretizzava nella contrapposizione netta tra due proposte, che riproducevano sostanzialmente la diversità di opinioni già emersa sul punto in occasione del precedente esame della pratica, e che non si era affatto composta a seguito della approvazione della modifica legislativa, pure unanimemente condannata quanto a metodo e contenuto.

Si trattava cioè di decidere se attribuire, alla disciplina della c.d. 'estensione' dei benefici non economici, di cui alla circolare del 1999, attraverso apposita modifica della stessa, efficacia transitoria, escludendo quindi che la stessa potesse applicarsi ai magistrati che avevano preso servizio successivamente alla entrata in vigore della legge 133/1998, ovvero se affermare che il principio della 'estensione' fosse applicabile anche a costoro.

Prevalleva il secondo orientamento, sulla base della considerazione⁹ secondo cui non solo il contenuto della circolare 11.6.1999, ma soprattutto l'applicazione e l'interpretazione fattane dal CSM in più occasioni, avevano creato oggettivamente una situazione di legittima aspettativa in tutti coloro che versavano in analoga situazione (assegnazione o trasferimento d'ufficio presso sede che, successivamente, veniva inserita in uno degli elenchi annuali delle sedi disagiate).

Così sciolto il dubbio interpretativo sulla portata della c.d. 'estensione', il CSM provvedeva, questa volta senza alcuna divisione interpretativa, ad emanare la circolare contenente l'elenco delle sedi da destinare ai magistrati che avevano maturato la permanenza quinquennale¹⁰, nella quale veniva sancito che la modifica legislativa dell'art. 5 legge 133/98 doveva ritenersi applicabile, sulla base della interpretazione più corretta da dare alla norma transitoria, "*per la copertura dei posti pubblicati negli elenchi delle sedi disagiate in data successiva all'entrata in vigore della legge*".

Detta delibera veniva quindi impugnata da alcuni colleghi innanzi al TAR del Lazio, il quale si pronunciava all'esito del giudizio con la sentenza 25.10.2006, depositata il 5.2.2007, che annullava la predetta delibera, interpretativa della norma transitoria, rendendo così applicabile il nuovo testo dell'art. 5 comma II indistintamente a tutte le situazioni.

Questo almeno sembra essere il significato di un passaggio nodale della sentenza, nel quale si affronta la dimensione sostanziale del beneficio della precedenza assoluta: "*Va rimarcata la portata organizzativa della norma istituitiva del beneficio [della precedenza assoluta, N.d.R.] nel senso che essa, al pari*

9 V. Delibera 22.9.2005

10 V. Delibera 29.9-3.10.2005 n. 20218.

delle altre disposizioni in tema di avanzamento di carriera o di passaggio di funzioni, non comporta l'insorgenza di diritti soggettivi propriamente detti, rimanendo nella disponibilità del legislatore la possibilità che all'esito di una nuova valutazione dell'interesse pubblico il rapporto di servizio venga configurato in senso diverso rispetto al passato”.

In altri termini: il giudice amministrativo in primo grado ha affermato che la situazione giuridica di chi vanta i benefici previsti dalla legge 133 non può qualificarsi come diritto soggettivo, ed è quindi soggetta a modifiche unilaterali immediatamente efficaci da parte del legislatore. Tali affermazioni di principio incidono dunque profondamente sulla natura del rapporto di lavoro che lega il magistrato al proprio ufficio e le conseguenze di tali affermazioni non possono allo stato preventivarsi, ma appaiono quanto mai allarmanti.

Tali affermazioni di principio contenute nella citata sentenza del TAR del Lazio ha causato la formazione di documenti di appello al CSM e al Ministro della Giustizia da parte degli uffici delle varie sedi giudiziarie che erano state dichiarate disagiate per legge, che rivendicavano il riconoscimento della tutela delle proprie situazioni giuridiche già maturate e delle aspettative legittime fondate su una scelta di lavoro e di vita effettuata prima della dell'emanazione dell'art. 14 sexiesdecies della legge 17.8.2005 n. 168, chiedendosi di escludere l'effetto retroattivo del predetto intervento normativo ossia l'incidenza su quelle posizioni di diritto già maturate o in via di maturazione, fondate su una scelta della sede di destinazione (come uditore o meno) effettuata sulla base della prospettazione - in base ad una norma di legge - di vantaggi certi in termini economici e soprattutto di punteggio acquisito in caso di ritrasferimento al termine del quinquennio di permanenza, con la conseguente accettazione di un sacrificio attuale in vista di un vantaggio futuro.

Il CSM ha deliberato infine l'impugnazione innanzi al Consiglio di Stato della sentenza del TAR del Lazio.

Il problema delle sedi disagiate è ancora aperto e oltre a poter trovare una soluzione giurisdizionale da parte del Consiglio di Stato o forse da parte della Corte Costituzionale, ove venisse adita, potrebbe ora trovare una soluzione normativa, perché è attualmente all'esame del Ministro della Giustizia una proposta di emendamento all'art. 6 del disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, nonché una proposta di modifica dell'art. 2 della legge n. 133/1998 che in qualche modo recuperi spazi di tutela nei confronti di chi ha maturato “i diritti di disagiata” o abbia scelto la sede dichiarata disagiata per maturare detti benefici e si sia ritrovato a vedere frustate le proprie aspettative fondate su quel “ contratto” con lo Stato, pattuito al momento della scelta della sede. In fatto, poi, non può negarsi che il meccanismo degli incentivi previsto

dalla legge 133 aveva risolto il problema della funzionalità degli uffici maggiormente esposti al fenomeno del *turn over*.

Sarebbe auspicabile riconoscere carattere non retroattivo alla modifica legislativa dell'art. 14 sexiesdecies della legge 17.8.2005 n. 168 e quindi renderla inoperante nei confronti di quei magistrati che abbiano già maturato i diritti di precedenza assoluta al termine del quinquennio, sia nei confronti di quei magistrati che, avendo scelto la sede disagiata per conseguire quei vantaggi non abbiano ancora maturato il quinquennio di permanenza ma intendano maturarlo.

Nel dibattito apertosi al Consiglio Superiore è stata avanzata un'ipotesi di soluzione del problema di tipo intermedio che da una parte esclude la prescelta assoluta con effetto retroattivo, dall'altra riconosce un punteggio aggiuntivo a chi garantisca la sua permanenza nelle sedi che erano state dichiarate disagiate.

Non ci resta, dunque, che attendere gli ulteriori sviluppi della situazione *in fieri*, con l'auspicio che in ogni caso prevalga la salvaguardia dei principi generali del diritto, dell'alto livello di civiltà giuridica storicamente vantato dallo Stato Italiano, nonché il rispetto delle posizioni giuridiche fondate su quel "contratto" stipulato con lo Stato da parte di quei magistrati che, pur potendo optare per sedi migliori dal punto di vista del carico di lavoro, della vicinanza alla propria residenza di origine e del contesto ambientale, avevano scelto una sede disagiata con la conseguente accettazione di un sacrificio attuale, proprio in vista di un vantaggio futuro, al momento della successiva richiesta di ritrasferimento.

Finito di stampare
nel mese di Settembre 2007
dalla Polistampa
Via E. Pantano, 111 - Catania

