

Unione Triveneta dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati

Verona, lì 23 Settembre 2004

A mezzo telefax ai Signori:

Presidente C.N.F.

Presidente O.U.A.

Presidente Cassa Nazionale di Previdenza Forense

Presidenti degli Ordini Triveneti

Consiglieri C.N.F. per il Triveneto

Delegati Cassa Forense per il Triveneto

Delegati O.U.A. per il Triveneto

Presidenti Unioni Interdistrettuali e Regionali

Oggetto: Delibere 11.9.2004

Trasmetto le delibere in materia di Ordinamento Giudiziario prese dall'Unione riunita in assemblea ordinaria in Grado (GO) il giorno 11 settembre 2004:

“Visto ed esaminato il disegno di legge (nr. 4346 bis A) di iniziativa governativa dal titolo “Delega al Governo per la riforma dell’ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30.1.1941 nr. 12, per il decentramento del Ministero della Giustizia, per la modifica della disciplina concernente il Consiglio di presidenza della Corte dei Conti ed il Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa, nonché per l’emanazione di un testo unico” approvato dalla Camera dei Deputati il giorno 30 giugno 2004 ed attualmente all’esame del Senato della Repubblica;

premesse:

- che con tale disegno di legge il Governo intende apportare incisive modificazioni al vigente ordinamento giudiziario, in particolare:

- a) dettando nuove regole per l’accesso alla magistratura, per la progressione economica e per le funzioni dei magistrati, ed individuando le competenze dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari;*
- b) istituendo la Scuola superiore della magistratura, disciplinando il tirocinio e la formazione degli uditori giudiziari, nonché l’aggiornamento professionale e la formazione dei magistrati;*
- c) disciplinando la composizione e le competenze dei Consigli giudiziari ed istituendo il Consiglio Direttivo della Corte di cassazione;*
- d) riorganizzando l’ufficio del pubblico ministero;*
- e) modificando l’organico della Corte di Cassazione;*
- f) individuando le fattispecie tipiche di illecito disciplinare dei magistrati, le relative sanzioni, il regime delle incompatibilità;*
- g) prevedendo forme di pubblicità degli incarichi extragiudiziari conferiti ai magistrati di ogni ordine e grado.*

- che i propositi affidati dai proponenti a siffatto progetto normativo, (se il relativo disegno dovesse concludere il suo iter di approvazione parlamentare conformemente al

testo recentemente approvato dalla Camera dei Deputati e ciò secondo le manifestate aspettative e le ferme determinazioni del governo) e cioè quelli di incidere in modo significativo sulla funzione giurisdizionale e sulla concreta disciplina della amministrazione della giustizia, consentono all'Avvocatura, quale componente essenziale ed imprescindibile della funzione giurisdizionale, di ritenere ad essa attribuito il diritto e, ad un tempo, il dovere di esprimere al riguardo le sue valutazioni, e di prospettare le correzioni, le modificazioni e le integrazioni a suo giudizio necessarie od opportune per contribuire a realizzare, anche con il suo concreto apporto, un modello di ordinamento giudiziario idoneo a conseguire un grado di accettabile efficienza della funzione giurisdizionale e della amministrazione della giustizia ed, al tempo stesso, una effettiva e concreta attuazione dei principi costituzionali sul giusto processo così come affermati dal nuovo art.111 della Carta Costituzionale;

- tutto ciò premesso,

esprime

(in ciò condividendo appieno il parere al riguardo recentemente espresso dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura) un giudizio, in linea generale, sostanzialmente negativo di tale progetto sul nuovo "Ordinamento Giudiziario" poiché molti dei suoi apporti innovati (che appaiono complessivamente modesti, senza dire della dubbia legittimità costituzionale di quelli tendenzialmente orientati a sottrarre al CSM – ovvero a limitare e comprimere – alcune competenze attribuite dalla Costituzione a tale Organismo) non sono destinati a produrre, di certo, alcun effettivo e concreto miglioramento (come sarebbe legittimo attendersi) allo svolgimento dell'attività giudiziaria, afflitta da una cronica ed endemica inefficienza sia qualitativa, determinata, in buona parte, dalla sistematica tendenza di ampliare la sfera delle competenze dei magistrati onorari ingaggiati senza alcuna effettiva e seria selezione di merito, (come risulta, purtroppo, confermato dalla recentissima attribuzione ai Giudici di Pace della potestà di convalidare i provvedimenti di espulsione dal territorio nazionale adottati dal questore nei confronti dello straniero) dalla riduzione della collegialità, dalla già manifestata propensione a rimettere la soluzione di molte controversie a procedimenti caratterizzati da uno svolgimento sommario, che quantitativa, determinata, soprattutto, dalla mancata razionalizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, dal mancato adeguamento degli organici dei magistrati e delle strutture organizzative come la sopravvenuta oggettiva, ed assai rilevante, lievitazione degli affari imporrebbe), e, con riferimento specifico ad alcune innovative previsioni del progetto di legge (che più direttamente incidono sulla funzione giurisdizionale e sulla efficienza della amministrazione della giustizia, ovvero coinvolgono l'Avvocatura),

osserva:

1.- Il disegno di legge in esame disciplina (cfr. art. 2.1 lett. a sub.1), con qualche connotato innovativo l'ingresso in magistratura, prevedendo che i candidati debbano indicare nella domanda, a pena di inammissibilità, se intendono accedere ai posti nella funzione giudicante, ovvero a quelli nella funzione requirente.

Siffatta soluzione denuncia, tuttavia, in modo fin troppo trasparente, l'irrealizzato tentativo di ottenere un infelice compromesso tra le prospettazioni avanzate da una buona parte delle forze politiche e dell'Avvocatura, da un lato, e che auspicavano la realizzazione della netta separazione delle carriere tra magistrati inquirenti e magistrati giudicanti (e ciò per vedere finalmente compiuta la previsione costituzionale che esige la assoluta terzietà del giudice), e, dall'altro, la ferma e granitica posizione assunta al riguardo dalla Associazione Nazionale Magistrati, dal CSM e da alcuni settori delle forze

politiche, che ritenevano (sicuramente a torto per quanto era ed è nei propositi e nelle aspettative dell'Avvocatura) di poter intravedere nella attuazione della separazione delle carriere il tentativo di sottoporre il pubblico ministero alla soggezione del potere esecutivo.

La previsione adottata dal progetto di legge, limitandosi timidamente a disegnare una mera separazione delle funzioni (tuttavia non rigorosa ed in qualche misura superabile), realizza dunque una sorta di ibrido, che, da un lato, lascia assolutamente insoddisfatta ed incompiuta la previsione costituzionale sulla terzietà del giudice, e, dall'altro, non è nemmeno riuscita ad evitare una rinnovata ed assai aspra critica oppositiva della magistratura associata e del CSM (cfr. deliberazione del 15.7.2004) che ritengono assolutamente inaccettabile tale soluzione perché, a loro dire, contraria ai dettati della Carta fondamentale sulla unicità della funzione giurisdizionale.

Siffatta previsione del disegno di legge sulla separazione delle funzioni deve, pertanto, essere ritenuta del tutto insoddisfacente, e quindi inaccettabile, proprio perché non realizza quell'obiettivo della netta separazione delle carriere (tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti), obiettivo che è ritenuto dalla Avvocatura (cfr. deliberato del Congresso di Palermo dell'ottobre del 2003) (e non solo dall'Avvocatura) presupposto imprescindibile per la piena attuazione del giusto processo, così come previsto dalla Carta fondamentale (ferma ed intatta, s'intende, la più assoluta garanzia di piena indipendenza ed autonomia dal potere esecutivo della funzione requirente).

2.- Il disegno di legge (cfr. art. 2.1 lett.t) prevede altresì la istituzione, peraltro solo presso quattro Corti d'Appello (Roma, Milano, Napoli e Palermo), del così detto "manager" cui affidare la responsabilità della organizzazione tecnica e della gestione dei servizi non aventi carattere giurisdizionale, e ciò al condivisibile ed apprezzabile scopo di non far gravare tali compiti ai magistrati capi degli uffici e consentire, conseguentemente, che costoro possano dedicarsi esclusivamente all'esercizio della funzione giurisdizionale.

La relazione accompagnatoria del disegno di legge si preoccupa di precisare che il governo ha inteso limitare la previsione della istituzione dei c.d. "manager" a sole quattro sedi di Corti d'Appello per ragioni meramente finanziarie.

Tale giustificazione non soddisfa, perché se è vero che – secondo le reiterate preoccupazioni rappresentate dall'Avvocatura – appare indispensabile sottrarre ai magistrati compiti di organizzazione e di gestione dei servizi amministrativi per consentire agli stessi di riservare ogni loro energia esclusivamente alle funzioni giurisdizionali, è altrettanto e non meno vero che tale esigenza si presenta assolutamente impellente ed imprescindibile con riferimento a tutte indistintamente le sedi giudiziarie e non già soltanto a quelle più importanti. Se dunque il legislatore ha avvertito la necessità di por mano ad una incisiva revisione dell'ordinamento giudiziario al fine dichiarato di realizzare così una migliore efficienza della amministrazione della giustizia, ebbene, siffatto proposito sembra clamorosamente tradito e contraddetto se la istituzione del c.d. "manager" dovesse essere riservata – come previsto - a sole quattro sedi distrettuali, sebbene le più importanti, ma che, dopo tutto, rappresentano (in termini numerici, s'intende,) solo circa il 16% delle strutture della amministrazione della giustizia del nostro paese.

Va quindi affermata, con convinzione, l'esigenza indifferibile che la istituzione del c.d. "manager", cui affidare – sottraendola ai magistrati capi degli uffici – la responsabilità della organizzazione e della gestione dei servizi amministrativi, venga estesa a tutte indistintamente le sedi delle Corti d'Appello del paese.

3.- Lo stesso disegno di legge (cfr. art. 2.3) prevede poi la istituzione del Consiglio Direttivo della Corte di cassazione ed una nuova composizione dei Consigli Giudiziari presso

le Corti d'appello.

Il connotato innovativo – che di per sé potrebbe meritare apprezzamento se l'apporto dell'Avvocatura fosse più significativo – è che così al Consiglio direttivo della Corte di Cassazione come ai Consigli Giudiziari distrettuali sono chiamati a parteciparvi un Avvocato, un professore universitario in materie giuridiche (e, nei Consigli Giudiziari distrettuali due rappresentanti della Regione ove ha sede il distretto).

E' altresì previsto che membro di diritto del Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione sia, oltreché il Presidente della Corte di Cassazione ed il Procuratore generale della medesima Corte, il Presidente del Consiglio Nazionale Forense; mentre membro di diritto dei Consigli Giudiziari presso le Corti di Appello sia, oltre che il Presidente della Corte d'appello ed il Procuratore Generale presso la stessa Corte, il Presidente del Consiglio dell'ordine degli avvocati avente sede nel capoluogo del distretto.

Tali previsioni, come si diceva, potrebbero anche essere accolte con una qualche soddisfazione dalla Avvocatura, che peraltro reclama una sua ben più incisiva presenza, perché – come la relazione accompagnatoria del disegno di legge si premura di sottolineare esplicitamente - l'inserimento in tali organismi di rappresentanti dell'Avvocatura consente che alla valutazione dell'operato dei magistrati (ai fini della loro progressione in carriera, che è, per l'appunto, uno dei compiti assegnati ai Consigli Giudiziari ed al Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione) concorrano anche “voci esterne qualificate ed attive nel mondo della giustizia” come quelle dell'Avvocatura (cfr. Considerazioni integrative del relatore di maggioranza on. Nitto Francesco Palma sul disegno di legge nr.4636-Bis) .

Lo stesso disegno di legge prevede, poi, che tra le competenze attribuite ai Consigli Giudiziari vi siano quella (art.2. 3 lett r nr.2) (e che è la più significativa e rilevante) di formulare pareri “sull'attività dei magistrati, sotto il profilo della preparazione, della capacità tecnico- professionale, della laboriosità, della diligenza, dell'equilibrio nell'esercizio delle funzioni...” ed ancora quella (art.2.3 lett.r nr.3) di vigilare “sul comportamento dei magistrati ...” ed altresì (art. 2.3 lett.r nr.7) di formulare “pareri... in ordine all'adozione [da parte del Consiglio Superiore della Magistratura] di provvedimenti inerenti collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici e riammissione in magistratura”.

*Tuttavia lo stesso disegno di legge prevede però anche (art. 2.3 lett. z) che gli avvocati ed i professori universitari (chiamati a comporre il Consiglio Giudiziario) **non possano prendere parte alla discussione ed alle deliberazioni del Consiglio concernenti le materie sopra indicate** (e cioè quelle relative alla attività dei magistrati, alla loro preparazione, alla capacità tecnico-professionale, alla laboriosità, alla diligenza ed all'equilibrio nell'esercizio delle funzioni).*

In sostanza – secondo le previsioni del disegno di legge approvato dalla Camera - il rappresentante dell'Avvocatura (come il professore universitario ed i rappresentanti della Regione) potranno partecipare alle sole discussioni e deliberazioni del Consiglio Giudiziario che riguardano la formulazione di pareri sulle “tabelle” proposte dai titolari degli uffici, la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto, la formulazione di pareri sulla organizzazione degli uffici del giudice di pace.

Non occorre fare alcuno sforzo interpretativo per comprendere che il proposito del legislatore si traduce, in concreto, nel risultato che l'inserimento dei membri non togati nei Consigli Giudiziari asseconda solo apparentemente le aspirazioni e le richieste al riguardo reiteratamente avanzate dall'Avvocatura, ma, in sostanza ed in concreto, esclude – di fatto – tali membri “laici” da ogni partecipazione effettiva alle attività più rilevanti e significative degli stessi Consigli.

Se l'Avvocatura dovesse accettare di designare i suoi rappresentanti in seno ai Consigli Giudiziari soltanto perché costoro possano esprimere il loro parere sulle "tabelle" proposte dai titolari degli uffici, ovvero per segnalare eventuali disfunzioni sull'andamento degli uffici giudiziari ovvero ancora per formulare pareri sull'organizzazione degli uffici dei giudici di pace, ma senza alcuna possibilità, per contro, di partecipare alle deliberazioni sulle materie più significative e delicate pur assegnate alla competenza dei Consigli Giudiziari, significherebbe, con ciò stesso, riconoscere ed ammettere che essa non è in grado di esprimere e far valere le sue valutazioni sull'attività dei magistrati sulla loro capacità tecnico-professionale, sulla loro laboriosità e sull'equilibrio nell'esercizio delle funzioni.

Una siffatta menomata e mortificante partecipazione dei suoi rappresentanti ai Consigli Giudiziari non può essere di certo accettata dall'Avvocatura soprattutto per rispetto della sua dignità e dei valori che essa è consapevole di saper esprimere.

E questa umiliante collocazione dei rappresentanti dell'Avvocatura in seno ai Consigli Giudiziari, non può essere di certo compensata dalla previsione del disegno di legge (art. 2. 3 lett. r sub.2) (e che, di per sé, può essere accolta con favore) secondo cui per l'espressione dei pareri che è chiamato a dare sull'attività dei magistrati, il Consiglio Giudiziario dovrà acquisire le preventive motivate e dettagliate valutazioni del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati avente sede nel luogo ove il magistrato esercita le sue funzioni: si tratta, all'evidenza, di valutazioni non vincolanti e che potrebbero, pertanto, anche essere disattese dal Consiglio Giudiziario: altra e diversa cosa è, per contro, la facoltà di partecipare alla formulazione del parere (così come tutti i membri del Consiglio, laici o togati che siano, dovrebbero e dovranno poter fare con assoluta, pari dignità).

Va quindi affermata con forza la insopprimibile esigenza che, in occasione della rilettura del disegno di legge che il Senato della Repubblica si appresta prossimamente ad affrontare, sia eliminata la inaccettabile discriminazione che il disegno di legge (approvato dalla Camera dei Deputati), ha attuato tra i membri togati e quelli "laici" dei Consigli Giudiziari, escludendo gli Avvocati ed professori universitari (pur chiamati a comporre i Consigli), dalla possibilità di partecipare alla discussione ed alle deliberazioni che riguardano la valutazione della attività dei magistrati.

Accoglie

con convinzione l'invito rivolto dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura il 22 maggio 2004 a tutte le rappresentanze associative dell'Avvocatura, assicurando il proprio impegno affinché, secondo gli auspici, :

- *venga riconosciuta la funzione primaria dell'Avvocatura, soggetto della giurisdizione, e siano contrastati i tentativi diretti a mortificarne il ruolo ;*
- *si attui una netta separazione delle carriere tra magistrati giudicanti e magistrati requirenti per assicurare, con la effettiva terzietà del giudice, la realizzazione della previsione costituzionale del giusto processo;*
- *siano stigmatizzati il ritardo delle riforme in materia di giustizia e l'assenza di progetti legislativi organici ed idonei a risolvere finalmente la gravissima e persistente crisi del funzionamento della giustizia;*
- *auspica un immediato intervento di razionalizzazione delle circoscrizioni giudiziarie, l'adeguamento degli organici dei magistrati togati e delle strutture organizzative degli uffici Giudiziari;*

Manda

all'Ufficio di Presidenza di sensibilizzare adeguatamente sugli argomenti sopra svolti gli Avvocati Senatori della Repubblica, eletti nel Triveneto, ed in particolare coloro tra questi che siano componenti della Commissione Giustizia del Senato."

Nella medesima Assemblea, ha ribadito: *“la propria contrarietà a qualsiasi aumento di competenza per valore o materia dei Giudici di Pace, e con specifico riferimento alle nuove competenze ad esso attribuite in materia di espulsione degli immigrati clandestina esprime dubbi di legittimità costituzionale della scelta operata dal Governo, che finisce per considerare su piani diversi la libertà personale degli immigrati da quella dei cittadini italiani, operando - in una materia che esige professionalità e indipendenza del magistrato - una scelta che si muove nel solco della progressiva sottrazione di competenze alla magistratura togata. La scelta non tiene poi conto degli aggravii di lavoro che subiranno gli Uffici del Giudice di Pace per l'aumento di competenze e delle deficienze strutturali (tenendo presente che non tutti gli uffici del G.d.P. del territorio nazionale sono coperti adeguatamente e sufficientemente).*

Esprime inoltre la propria contrarietà nei confronti di provvedimenti temporanei o contingenti riguardanti il processo civile, auspicando che il Governo porti a termine l'intero progetto di riforma del codice di procedura civile, così come dall'Avvocatura proposto e più volte promesso dal Ministro.”

Ringraziando per l'attenzione,

d'Ordine del Presidente: il Segretario dell'Unione Triveneta
(Avv. Antonio Francesco Rosa)

