

Mozione costitutiva di Magistratura Democratica

Si tratta del documento di presentazione per le elezioni associative del 1964, pubblicato su "La Magistratura" n. 9-10, settembre-ottobre 1964

A) Finalità immediate e mediate

Il movimento si pone di indirizzare l'attività associativa ad una radicale svolta, che la situazione generale del Paese e le aspettative in essa prepotentemente affiorate rivelano ormai matura. Tali aspettative si concretano nella richiesta ognora più pressante di rottura delle strutture istituzionali ereditate da un lontano e tragico passato e nella esigenza di instaurare la nuova tavola di valori scaturita dalla Resistenza e consacrata nella Costituzione.

Simile svolta, tuttavia, resta subordinata all'evoluzione della trascorsa azione associativa, sia sotto il profilo del contenuto sia sotto il profilo del metodo: non già sul piano di una sterile e antistorica negazione, bensì con una impostazione costruttiva capace di ricollegare l'azione passata a quella futura, perché idonea a raccoglierne l'eredità vitale in funzione delle nuove esigenze.

Si tenterà in avvenire di evitare empiriche improvvisazioni ed impostazioni troppo marcatamente corporative e sindacali, adoperandosi per un rinnovamento del costume di base, al fine di ottenere una più intensa e continua partecipazione all'attività dell'associazione di tutti i magistrati troppo spesso ancora assenteisti.

Sarà necessario rafforzare la democrazia interna, anche mediante la progressiva eliminazione del sistema delle deleghe.

Occorre anche rendere esplicito il fondamento ideologico degli obiettivi che l'associazione propugna. In altre parole occorre inserire codesti obiettivi in un'organica concezione della società e dello Stato, nella quale il loro soddisfacimento si inquadri come un imprescindibile momento della sua realizzazione; occorre fornirne una motivata e compiuta espressione e rendere capillarmente edotta la collettività in cui il movimento si trova ad operare.

Solo con l'acquisizione di una chiara consapevolezza di questo fondamento si raggiunge il senso dei compiti e delle responsabilità che inferiscono alla funzione del magistrato, quale si atteggia alla luce della concezione medesima.

B) Fondamenti ideologici

Abbiamo insistito nell'affermare che il superamento del piano corporativo inevitabilmente comporta una presa di posizione ideologica, perché ad essa ci si è sempre inconsciamente o consciamente sottratti evidentemente nell'erroneo timore che l'affrontarla conducesse ad assumere una qualificazione politica determinata. La quale, a sua volta, non avrebbe potuto aver luogo se non con la discriminazione dei magistrati come appartenenti, sia pur con tutte le possibili sfumature, all'uno o all'altro degli opposti blocchi che dividono l'area politica del Paese riproducendo e perpetuando la frattura che il rivoluzionario evento della Resistenza e la Carta costituzionale miravano a comporre; quella frattura fra comunità e Stato che trova le sue origini remote nello stesso processo di formazione dell'unità italiana e che caratterizza il successivo sviluppo del Paese, tra alterne vicende di conati reazionari e di immature convulsioni rivoluzionarie; quella frattura che, infine, ebbe il suo fatale sbocco nella soluzione dittatoriale del fascismo.

Il suo superamento, l'indomani della Liberazione, fu affidato alla promulgazione, da parte di tutte le forze politiche immesse nell'ambito legalitario dello Stato - ivi comprese finalmente quelle popolari - dello statuto di un nuovo regime; alla cui instaurazione ognuna di esse formalmente si impegnava, nell'ipotesi in cui i suffragi maggioritari le avessero conferito la rappresentanza della sovranità popolare, e che avrebbe costituito la sintesi delle opposte ideologie in conflitto, quale si era delineata attraverso la loro convergenza in sede costituente.

La grande e innovatrice portata della Costituzione, il suo più profondo e autentico significato politico, sta poi nel fatto che ai principi fondamentali del nuovo regime non si volle attribuire il valore di vaghe idealità, ma, al contrario, la natura e l'efficacia di vere e proprie norme giuridiche, vincolanti, per il futuro, ogni potere statale ed ogni contingente maggioranza politica, ed esprimenti, oltre le forme di esercizio, il contenuto obbligatorio e costante della funzione di indirizzo politico, nelle sue tradizionali specificazioni della funzione legislativa, amministrativa e giudiziaria, affidandone poi la salvaguardia negativa alla Corte costituzionale e quella positiva alla magistratura, organi entrambi di garanzia giurisdizionale, accanto al Capo dello Stato, organo di garanzia politica.

In particolare, la garanzia giurisdizionale della magistratura si estrinseca non solo attraverso il controllo preliminare di conformità della legge ai principi del nuovo regime, tradotti in norme giuridiche primarie, ma anche, e con maggiore efficacia, nella assunzione degli stessi a canoni interpretativi, sotto forma di principi generali dell'ordinamento giuridico.

Talché la funzione giurisdizionale, quale momento della più generale funzione di indirizzo politico, mentre parrebbe doversi atteggiare a funzione subordinata e accessoria rispetto a quella legislativa, è stata al contrario posta alla pari della funzione legislativa. Il Costituente, anzi, ha contrapposto il potere legislativo e il potere esecutivo da un lato (nel sistema parlamentare entrambi devoluti alla forza politica maggioritaria) e il potere giudiziario dall'altro, attribuendo quindi a quest'ultimo una posizione di formale e sostanziale autonomia.

A questa sintesi ideale e a questo significato politico è dunque necessario rifarsi, per affermare la nostra piena ed incondizionata fedeltà alla Costituzione.

Una fedeltà, tuttavia, che non si enuncia solo a parole, ma che deve essere tradotta in prassi quotidiana nell'esercizio del proprio ministero.

C) Direttive programmatiche

E' tempo ormai di passare alla enunciazione, sia pure sommaria, degli obiettivi più volte richiamati nel nostro discorso.

Si tratta in realtà degli stessi obiettivi progressivamente posti, nello snodarsi dell'ultimo decennio, all'ordine del giorno delle varie assise associative. Tuttavia, l'approfondimento dei singoli problemi e delle relative soluzioni è stato sino ad ora insufficiente e l'impostazione degli uni e l'articolarsi delle altre è rimasto, almeno in alcuni punti, su un piano acritico e intuitivo.

Il movimento, al contrario, vuole evitare ogni superficiale improvvisazione e ogni generica formulazione di principio, per aprire il più largo dibattito sugli obiettivi stessi, non solo all'interno, ma anche all'esterno dell'associazione, e a tutti i livelli. Proprio in armonia con queste esigenze di approfondimento, la presente mozione si limita a tracciare soltanto le grandi linee della futura riforma, quali sono state trasfuse nella Carta costituzionale. Tenendo presente che l'esegesi di quest'ultima non deve mai prescindere da quel significato politico cui abbiamo ancorati i fondamenti ideologici del movimento, e al di fuori del quale le strutture giuridiche volute dal Costituente perdono qualsivoglia valore, soggiacendo la loro attuazione alla valutazione discrezionale della forza politica dominante.

Codesta attuazione dovrà investire sia 1) La funzione giudiziaria, sia 2) Il potere giurisdizionale, sia 3) Gli strumenti processuali di esercizio.

La funzione giurisdizionale

In ordine alla funzione giurisdizionale, si segnata l'ineffabile esigenza di riconoscerle e restituirle la natura squisitamente unitaria, tipica di ogni funzione sovrana:

a) sotto il profilo esterno, abolendo le giurisdizioni speciali ed estendendo il suo controllo a tutto l'ambito dell'ordinamento giuridico statale, senza esclusioni o limitazioni di sorta, in piena attuazione dei principi dello stato di diritto;

b) sotto il profilo interno, restituendo ai vari momenti dell'iter di formazione del giudicato e alla ripartizione degli affari tra i vari magistrati secondo la materia e il valore, la loro effettiva natura di meri meccanismi processuali. Con la connessa eliminazione dell'attuale assetto gerarchico-piramidale, ricalcato sul modello dell'organizzazione amministrativa, e ottenuto sia con l'abusiva entificazione dei suddetti momenti e delle suddette ripartizioni, sia con l'attribuzione delle varie attività processuali, così spersonalizzate ed

oggettivate, ad organi precostituiti e stabili, disposti sui gradini di una scala, culminante nella Corte di Cassazione da un lato, nel Ministro della giustizia dall'altro.

All'uopo, il solo criterio di ripartizione della funzione giurisdizionale dovrebbe essere quello territoriale; in ogni circoscrizione giudiziaria dovranno esaurirsi tutte le specificazioni della funzione medesima (giustizia civile, penale, amministrativa, minorile, del lavoro, ecc.), nonché tutti i momenti e le fasi del giudizio di merito (istruzione - primo giudizio - riesame del merito).

Ne conseguirà, logicamente, la distribuzione dei magistrati su una linea orizzontale, che a ciascuno riconoscerà, e per intero, la titolarità della funzione, ancorché frazionato ne risulti in atto il mero esercizio.

Oggetto di speciale esame dovrà poi formare la struttura dell'organo cui la Carta fondamentale ha attribuito un sindacato generale di legittimità su tutti i giudicati mediante la previsione di un "ricorso in Cassazione per violazione di legge". Simile esame dovrà investire vuoi la ricognizione dei confini tra detto sindacato di legittimità e il giudizio di merito, vuoi l'individuazione dei meccanismi atti a sottrarre all'attuale istituto il monopolio interpretativo, che ne rappresenta la degenerazione della sua originaria matrice storica, e che finisce con l'accentrarne tutta la funzione giurisdizionale in un organo supremo. Ne potrebbe discendere una configurazione notevolmente difforme dalla vigente Corte di cassazione, per adeguarla ai nuovi, anche se non meno elevati compiti alla stessa istituzionalmente demandati.

Sulla base poi dell'inserimento senza riserve, compiuto della Costituzione della magistratura nell'ordine giudiziario, in posizione identica a quella della magistratura giudicante, si impone il riconoscimento del carattere giurisdizionale all'esercizio dell'azione penale, nonché analogo riconoscimento all'esercizio dell'azione di prevenzione sociale e criminale, sottraendo all'amministrazione della pubblica sicurezza l'applicazione di ogni misura restrittiva della libertà personale del cittadino

Ulteriore corollario, l'istituzione di un corpo specializzato di polizia giudiziaria posto alle esclusive dipendenze della magistratura.

Implicita, nelle premesse suesposte, la completa estromissione dall'ordinamento giudiziario del concetto di carriera, la cui pratica regolamentazione si è appalesata la vera quadratura del circolo dell'organizzazione giudiziaria.

In effetti il concetto carriera, mutuato dall'organizzazione amministrativa, è inscindibilmente connesso alla attuale struttura burocratico-gerarchica della

magistratura. Essa, pertanto, non potrà essere eliminata sino a quando sarà conservata detta struttura; mentre l'eversione di quest'ultima comporterà automaticamente il travolgimento della prima.

In sua vece dovrà essere adottato il concetto di investitura iniziale, da attuarsi in entrambe le forme che la costituzione prevede: ovverossia, principalmente, mediante la cooptazione con lo strumento del concorso e, secondariamente, mediante la nomina elettiva di magistrati onorari, sia pure con gli accorgimenti volti a sottrarli alle influenze dei partiti, con limitata competenza civile e penale.

Il concetto dell'investitura iniziale dovrà poi venir integrato da quello della selezione attitudinale, con connessa specializzazione, che consentirebbe la completa razionalizzazione, sotto il profilo tecnico, della funzione giudiziaria, assicurata, oltre che dalla estrazione rigorosa dei magistrati, con l'oculato affidamento a ciascuno di essi delle attività più consone alle sue attitudini, e con l'altrettanto vigile controllo sull'espletamento della funzione al fine di escludere in ogni tempo gli inadatti e gli indegni. Tale selezione, tuttavia, potrà attuarsi soltanto dopo che siano state rimosse le attuali strutture gerarchico-piramidali e dovrà essere affidata esclusivamente agli organi di autogoverno centrali e periferici democraticamente eletti.

Sempre nel quadro del concreto affidamento dei diversi compiti, andrà poi affrontato e risolto il problema della composizione della nuova Corte di cassazione. Problema che concerne tanto la esigenza di destinare ad essa gli elementi che per preparazione tecnico-giuridica siano stati ritenuti i più adatti dal Consiglio superiore, su indicazione del Consigli giudiziari, quanto la necessità del ricambio periodico dei chiamati, ivi compresi i membri laici di cui la Costituzione discorre (art. 108 cpv), onde impedire pericolose cristallizzazioni giurisprudenziali.

Naturalmente, parlando di razionalizzazione della funzione sotto il profilo tecnico, non va lasciato nell'ombra l'altro non meno fondamentale aspetto della stessa, ovverossia quello che concerne la rispondenza della funzione al suo compito primario di garanzia, per il quale, in definitiva, le è stato accordato il riconoscimento di autonomo potere. Ciò implica la formazione di un nuovo tipo di giudice, il quale sappia rendersi conscio di essere strumento di esercizio delegato e parziale della sovranità popolare, e pertanto sappia ognora mediare nella sua giurisprudenza le esigenze espresse dalla medesima.

Ne discende la necessità della più ampia e profonda democratizzazione dell'esercizio della funzione, affinché la sovranità popolare sia posta sempre in grado di esercitare il suo controllo, e affinché si impedisca al magistrato di

sentirsi avulso dal corpo sociale, chiuso nella torre eburnea di un esclusivo tecnicismo, o, peggio ancora, posto al di sopra del corpo sociale stesso, quale facente parte di una casta depositarla di un potere a sé stante.

Non a caso la Costituzione parla di partecipazione del popolo alla giustizia, e ne ha offerto concreti strumenti nella possibilità di istituire giudici onorari elettivi e di immettere membri laici nei collegi giudicanti, primo fra i quali la Corte di cassazione (art 106 primo e secondo cpv e 108 cpv.)

Il potere giudiziario

Il movimento si propone di conseguire la completa indipendenza della magistratura in armonia col principio di ripartizione dei poteri, secondo la particolare configurazione che essa viene ad assumere nell'ambito del sistema parlamentare adottato dal Costituente.

Indipendenza da assicurarsi mediante un Consiglio superiore la cui composizione dovrà rispecchiare la necessaria trasformazione dell'organizzazione giudiziaria, e la cui elezione avrà pertanto luogo da parte di tutti i magistrati, con voto eguale e diretto.

Organi decentrati di autogoverno diverranno a loro volta i consigli giudiziari, che dovranno rispecchiare con la massima approssimazione la composizione e il modo di elezione del supremo organo di autogoverno, e i dirigenti di ogni circoscrizione territoriale periferica, democraticamente eletti.

corollario della suesposta indipendenza, l'autogoverno finanziario dell'ordine, mediante l'adozione di un apposito bilancio, con contestuale, definitiva soluzione del problema economico della magistratura.

In via provvisoria, dovrà essere soddisfatta, quanto meno, la indilazionabile esigenza dell'adeguamento delle retribuzioni, e a tal fine il movimento si impegna a porre in essere tutti i mezzi di agitazione consentiti che la restaurazione di un diritto leso potrà suggerire.

Concludiamo il discorso relativo al potere, accennando alla imprescindibile necessità che i magistrati siano sottratti ad ogni altro compito che non sia di natura squisitamente giurisdizionale: e non solo al di fuori dell'organizzazione giudiziaria, dalla quale mai e per nessun motivo potranno essere distaccati, ma altresì nell'ambito della stessa.

Gli strumenti processuali

E' ovvio che un'altrettanto profonda trasformazione dovranno subire gli strumenti processuali di esercizio della funzione, affinché il processo di razionalizzazione, cui dianzi si accennava, non rimanga lettera morta.

Ci limiteremo tuttavia, ad indicare i capisaldi di codesta trasformazione, quali sono emersi di dibattiti associativi e apparsi suffragati anche da larghe adesioni dottrinali.

a) in materia civile

1) L'introduzione del giudice unico e monocratico di prima istanza, che consentirebbe finalmente di improntare il processo a quei principi di oralità, immediatezza e concentrazione cui tentò di ispirarsi il vigente codice, naufragato in partenza nei compromessi e sepolto di poi nella prassi giudiziaria.

2) Il giudizio di riesame devoluto ad un giudice collegiale nell'ambito della stessa circoscrizione. Unico fondamento del potere sostitutivo del giudicato d'appello, in caso di difformità, viene pertanto ad essere costituito dalla collegialità..

3) Abolizione di ogni superfluo formalismo, massimo impulso di ufficio, larghezza di poteri istruttori conferiti al magistrato.

b) in materia penale

1) Formazione della prova, assicurati tutti i diritti della difesa, affidata al magistrato.

2) Distribuzione della competenza di prima istanza tra giudici monocratici e collegiali, con ampliamento della competenza dei primi.

3) Giudizio di riesame, nell'ambito della stessa circoscrizione, ad opera di giudici collegiali, il cui potere sostitutivo in caso di decisione difforme trova anche qui giustificazione nella sola collegialità. Precisiamo a questo punto, a scanso di equivoci, che parlando di giudici collegiali, sia civili che penali, non s'intende fare riferimento ad organi entificati e stabilizzati, bensì a collegi all'uopo predisposti che assumeranno le denominazioni correnti di tribunale, corte d'appello, corte d'assise, corte d'assise d'appello, solo nell'atto e per il tempo in cui effettivamente siederanno.

Si rappresenta, infine, l'opportunità di prospettare la modifica delle forme e del momento della pubblicità della motivazione, al fine di renderla più aderente alle esigenze di un rapporto nuovo da instaurarsi tra giudice, giudicato e sovranità popolare. Si auspica comunque fin da ora una più larga pubblicità da conferire ai dibattimenti e alle decisioni, colà la facoltà di rendere pubblico il voto motivato di minoranza ed il riconoscimento dei diritti di critica e di cronaca della stampa.

Da ultimo, parallelamente alla riforma del processo, si propugna la contestuale riforma dell'ordinamento professionale forense, cui è connesso il problema del patrocinio ai meno abbienti.

Ovviamente l'azione associativa non potrà non rivestire un carattere di gradualità onde sia adeguata ai tempi, ai modi, alle possibilità, la realizzazione delle illustrate riforme.

Adeguata, dicevamo, ai fattori politici, culturali e sociali del Paese da cui è storicamente condizionata, ma con lo sguardo irrevocabilmente fermo alle mete finali.