

Milano, 27 gennaio 2018

Inaugurazione anno giudiziario 2018 – Corte d'Appello di Milano

## **Intervento del prof. Renato Balduzzi**

### **Componente del Consiglio superiore della magistratura**

Signora Presidente della Camera dei deputati, Autorità tutte, Signore e Signori,

sono lieto di portare il saluto mio personale e dell'intero Consiglio superiore della magistratura all'inaugurazione dell'anno giudiziario presso questa Corte d'Appello, uno tra gli uffici più significativi del nostro Paese per storia, numeri, reputazione e vissuto quotidiano, e in questa città, dove, tra l'altro, ha sede l'Università nei cui ruoli, in autunno, tornerò a professare l'insegnamento di Diritto costituzionale, dopo sette anni impiegati al servizio delle istituzioni della Repubblica.

1. Un saluto particolare anzitutto ai partecipanti togati, a partire naturalmente da Lei, Signora Presidente della Corte d'Appello e dal Signor Procuratore generale presso la medesima. La toga – riprendo le parole, precise e illuminanti, che il presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha rivolto lo scorso ottobre ai giovani magistrati in tirocinio, che si accingevano alla scelta della prima sede di servizio – non è infatti un abito di scena, non si tratta di un simbolo ridondante o soltanto frutto di tradizione. Essa è uguale per tutti, proprio perché, ai sensi dell'art.107, comma 3, della Costituzione (sul quale tornerò tra poco), "i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni".

Un saluto speciale anche a voi, studentesse e studenti. La vostra presenza qui assume un significato peculiare in questo anno 2018, in cui convergono alcune ricorrenze, e in particolare quella dei settant'anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale. Qualche settimana fa, un editoriale di un importante quotidiano italiano ha qualificato l'insistenza sull'anniversario costituzionale come "retorica della memoria" e "sguardo volto all'indietro".

No, proprio no.

La Costituzione non è un soprammobile di ieri, o un oggetto da contemplare e non toccare, da ammirare e non gustare, da conoscere nelle sue formule e non da capire e illustrare nel suo spirito. Essa è il nostro oggi, costituito dalle interpretazioni e dalle attuazioni attraverso cui vive, ma è anche il nostro domani, per via della sua struttura interna e di molti suoi contenuti.

E non mi riferisco soltanto a quelli che, già con la loro stessa fraseggiatura, alludono a compiti e obiettivi il cui adempimento e il cui raggiungimento sono da considerarsi, per forza di cose, una tendenza e una ricerca permanente e sempre da rinnovare, com'è il caso del principio di eguaglianza sostanziale del secondo comma dell'art. 3, in quanto vi saranno sempre nuovi ostacoli da rimuovere e nuove limitazioni alla libertà e all'eguaglianza contro cui lottare; o, per passare a un settore del tutto diverso, dell'art. 5, che prevede il dovere della Repubblica di adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (impegno sul quale molta strada resta e resterà da percorrere).

Ho invece in mente proprio alcune delle disposizioni in materia giudiziaria, le quali, per la loro portata profondamente innovativa sia rispetto alla situazione normativa previgente, sia rispetto alle esperienze di altri Paesi, esigono ancora oggi, dopo tanti decenni di vigenza, una comprensione e un approfondimento continui e continuamente rinnovati.

Pensiamo in particolare al già menzionato art. 107, comma 3, che naturalmente non rimanda a un modello di magistrato e di uffici giudiziari intesi come monadi separate e indifferenti rispetto ad esigenze di coordinamento e di esercizio responsabile e trasparente delle proprie funzioni, ma che delinea una figura di potere diffuso che trova nell'equilibrio di scienza e coscienza, oltre che nella soggezione (soltanto) alla legge, la radice della propria legittimazione in uno Stato di diritto e in una società democratica. Oppure pensiamo all'art. 112 e al principio dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, che elimina in radice la possibilità, nel nostro ordinamento (a differenza di quanto accade in Paesi anche a noi geograficamente e culturalmente molto vicini), di istruzioni e direttive da parte del Governo o del Parlamento circa quali reati perseguire e quali no, quali politiche della repressione penale accogliere e quali respingere: una disposizione che non cessa di fare discutere, anche duramente, ma alla quale non è possibile non riconoscere il significato di presidio importante dell'indipendenza del magistrato requirente e, quindi, indirettamente, dell'intero ordine giudiziario.

La deferenza verso i Padri costituenti, in un Paese come l'Italia, che ha grandi tradizioni culturali, ma poca memoria civile e istituzionale, non è immotivata: quelle generazioni e quella temperie continuano ancora a stupire per autorevolezza e capacità di vedere lontano.

Dal pensiero di uno di questi, Piero Calamandrei, vorrei oggi trarre spunto per ripercorrere, brevemente, l'anno trascorso e illustrare alcune delle sfide per l'anno che ci attende, ultimo di questa consiliatura.

Mi riferisco al Calamandrei non ancora deputato alla Assemblea Costituente, ma componente autorevole della Commissione di studio chiamata a prepararne e facilitarne i lavori, istituita presso il Ministero della Costituente e comunemente ricordata, dal cognome del suo presidente, come Commissione Forti, i cui lavori costituirono una preziosa base per l'elaborazione della Costituzione e sono ancora oggi

(nell'edizione de "il Mulino" del 1979, a cura di G. D'Alessio) una miniera di sorprese e di stimoli intellettuali.

A Calamandrei fu affidata la relazione su "*Posizione costituzionale del potere giudiziario nella nuova Costituzione italiana*". In un passaggio di tale relazione, il professore e avvocato fiorentino individua, tra i principi concernenti l'essenza della funzione giurisdizionale, quello per cui – cito – "la giurisdizione consiste soltanto nell'applicazione della legge al caso concreto", e afferma che tale principio serve "per escludere che ai giudici sia riservata una interpretazione di carattere autentico ed anche per affermare il principio di legalità nei confronti della azione penale. In sostanza si tratta di considerare anche il potere di accusa del pubblico ministero come un pubblico potere di promuovere l'applicazione della legge e quindi regolato da principi di legalità". Nello svolgimento del discorso, appare chiaro che per Calamandrei questa estensione del principio di legalità anche all'azione del p.m. costituisce un elemento importante, quasi un architrave, dell'indipendenza del potere giudiziario e di quella che egli già allora chiamava autogoverno della magistratura (sarà in Assemblea costituente che comparirà la diversa, e più equilibrata, nozione di "governo autonomo della magistratura", anche in relazione all'innovativa composizione del rinnovato Consiglio superiore della magistratura).

La legalità, contrapposta, come Calamandrei sottolinea esplicitamente, alla discrezionalità, diventa allora il cardine, la vera essenza della giurisdizione: essa, tra l'altro, è alla base della comune cultura della giurisdizione che rende ragione dell'inclusione di giudicanti e requirenti, pur con le peculiarità di ciascuna funzione, all'interno dell'unica e comprensiva nozione di magistrati.

2. Questa cultura della legalità, estesa a tutte le attività che rientrano nell'esercizio della funzione giurisdizionale, tende per sua natura a intersecarsi e a intrecciarsi con l'attività organizzativa, che è quella che consente alla funzione giurisdizionale di svolgersi al meglio, esaltando i principi di imparzialità, trasparenza e buon andamento, comuni ad ogni attività di cura del pubblico interesse, proprio perché non si dà mai reale opposizione tra efficienza e legalità, tra innovazione e legalità.

Costituisce pertanto conferma dell'attenzione che il Csm riserva all'estrinsecazione massima del principio di legalità e alla riduzione delle aree di discrezionalità l'elaborazione, ai sensi dell'art. 25 del nuovo regolamento interno (norma di grande spessore sistematico, che non ha ancora ricevuto, in sede dottrinale, tutta l'attenzione che forse richiederebbe), di circolari o, a seconda della base giuridica, di risoluzioni recanti linee guida volte a segnalare e diffondere le buone prassi organizzative.

Quanto alle circolari, ricordo, nel corso del 2017, quella sulle tabelle per l'organizzazione degli uffici giudicanti e soprattutto quella che ha disciplinato in maniera organica, per la prima volta, l'organizzazione degli uffici requirenti secondo i principi di partecipazione e trasparenza; ma va altresì menzionata

l'attenzione del Consiglio ai procedimenti in materia di protezione internazionale e all'organizzazione delle relative sezioni specializzate in materia di immigrazione e libera circolazione, anche attraverso un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali. Una menzione speciale meritano anche la modifica della circolare sulle valutazioni di professionalità, con particolare riferimento ai rapporti tra tali procedimenti e i giudizi disciplinari, in ordine ai quali potrebbe essere opportuno un intervento del legislatore primario, e la modifica della risalente circolare in tema di trasferimento d'ufficio ex art. 2 legge guarentigie, con l'introduzione di più precise garanzie procedurali.

Quanto alle risoluzioni, il Consiglio è intervenuto nei settori delle esecuzioni immobiliari, della nomina di periti e consulenti nei procedimenti di responsabilità sanitaria (intervento di cui è prossimo un completamento tale da favorire il più celere e uniforme avvio del procedimento di revisione dei relativi albi), dell'esame preliminare delle impugnazioni, delle tecniche di redazione dei provvedimenti, della violenza di genere e domestica, della costituzione di una banca dati della giurisprudenza di merito. Segnalo in particolare il lavoro, che è in fase di ulteriore completamento, relativo all'attuazione dell'art. 15 della legge 24/2017, che vede una stretta collaborazione con la Federazione nazionale degli Ordini dei medici chirurghi e degli odontoiatri e con il Consiglio nazionale forense. A proposito di quest'ultimo, va sottolineato, nell'ottica di quanto vado dicendo, che la forte collaborazione con l'avvocatura si iscrive dentro una traiettoria quasi necessitata, posto che la legalità che presiede all'intera attività giurisdizionale è la stessa legalità che presiede all'attività di presidio del diritto di difesa, che costituisce il *proprium* dell'avvocatura.

Ma la focalizzazione sulla legalità presiede anche agli interventi realizzati in tema di misure di prevenzione patrimoniali e di rapporti tra minori e criminalità organizzata, oltre che alla desecretazione e la pubblicazione di atti e documenti relativi a magistrati vittime delle mafie e che hanno fatto della loro vita una consapevole e testimone icona della legalità stessa, da Falcone a Borsellino, da Caccia a Ciccio Montalto).

Anche scelte apparentemente distanti dal faro della legalità, come quelle relative alla mobilità dei magistrati, nel bilanciamento tra le esigenze degli uffici e quelle personali e professionali dei singoli, e all'assegnazione razionale delle sedi ai magistrati in tirocinio (scelte sovente difficili, in ragione della perdurante e ancora irrisolta scopertura degli organici, la quale, unitamente al deficit di risorse del personale di cancelleria e amministrativo e alla difficile transizione verso un nuovo modello di magistratura onoraria, concorre a disegnare quella "coperta corta" illustrata nella relazione della presidente Tavassi), ebbene, anche queste scelte sono fatte dal Csm avendo presente la necessità che in esse venga sempre salvaguardata l'esigenza di una predeterminazione del parametro legale (legislativo e di normazione secondaria, anche proveniente dall'organo di governo autonomo).

Aggiungo che persino le decisioni nelle quali comprensibilmente più forte è la componente discrezionale, come quelle relative alla copertura degli uffici direttivi e semidirettivi, sono intrise e colorate dalla necessità che non appaiano arbitrarie, e meno che mai rette dall'esclusiva logica della appartenenza culturale e correntizia. L'esperienza che sto maturando quest'anno all'interno della V Commissione permanente del Csm, dopo avere presieduto la Prima e la Seconda Commissione, e diretto l'Ufficio studi del Consiglio, mi sta convincendo sulla necessità di un approccio diverso al rapporto tra decisioni del Consiglio e pronunce del giudice amministrativo: invece di considerare queste ultime come interferenza indebita in una funzione costituzionalmente riservata (talvolta lo sono, ma qui soccorre il rimedio del ricorso in Cassazione per motivi di giurisdizione), sarebbe opportuno, oltre che maggiormente coerente con il discorso sulla legalità sin qui svolto e che attiene anche alla fase costitutiva dell'ufficio del magistrato giudicante e requirente, vedere nelle decisioni di annullamento un utile concorso, dall'esterno, all'esercizio di una funzione delicata, e dunque assumerle come uno stimolo non soltanto a migliorare le motivazioni delle relative deliberazioni, ma a riconsiderare le stesse nella sostanza.

In proposito, non sfugge ad alcuno che si tratta di un problema anzitutto culturale e sociologico, dunque non risolvibile attraverso mere modifiche normative: ricordo un passaggio della menzionata relazione alla Commissione Forti, nella quale Piero Calamandrei richiamava una tendenza allora assai forte, e alla quale andava la sua personale preferenza, per cui – cito – “il giudice, qualunque sia il tribunale in cui eserciti la sua funzione, conserva sempre la medesima dignità: il pretore e il consigliere di Cassazione sono sullo stesso piano, come il professore ordinario nell'Università di Urbino o di Milano: sarà un aumento di onore e di responsabilità, forse anche di dignità, ma non sarà promozione nel senso burocratico della parola”.

In questo quadro, che così velocemente sono andato tracciando, rientrano anche le questioni attinenti alla deontologia del magistrato, che oggi si arricchisce di problematiche inedite, come quelle attinenti all'uso dei *social network*. In proposito, non va dimenticato che il magistrato, come ognuno di noi, è sempre figlio e figlia del suo tempo e del contesto in cui vive, e che quindi, se è giusto richiedergli, proprio a garanzia della qualità e della delicatezza delle importanti funzioni che gli sono affidate, uno standard, anche etico, superiore a quello richiesto alla generalità dei cittadini, è tutto il corpo sociale che deve avere un soprassalto di dignità etica: alcune vicende recenti che hanno interessato, e probabilmente interesseranno ancora perché c'è molto sottobosco che va portato alla luce del sole, magistrati e scuole di preparazione al relativo concorso, pongono il problema di come tenere insieme le alte esigenze della legalità con la quotidianità di comportamenti distanti dal modello di magistrato che il sistema costituzionale e legislativo presuppone e cui larga parte della pubblica opinione anela.

Una legalità che non si ferma al momento dell'emissione della decisione finale, ma va sino all'esecuzione della pena, e qui non posso non ricordare la ricostituzione della Commissione mista,

composta di rappresentanti del Consiglio superiore, di magistrati di sorveglianza e di esperti del Ministero della giustizia. In questi giorni, poi, il Csm è impegnato nella elaborazione di un parere sullo schema di decreto legislativo recante modifiche alla normativa penitenziaria e volto a renderla sempre più adeguata all'impegnativo modello costituzionale.

3. Signora Presidente, una copia della Costituzione sarà consegnata quest'anno a ogni studente iscritto nelle scuole italiane. La scelta del Governo - lo dico al Sottosegretario di Stato qui presente - è una scelta impegnativa, non banale, anche al fine di tenere sempre insieme, come sopra ho accennato, etica e legalità. Essa implica una scommessa sul ruolo della carta costituzionale, di tutta la Costituzione, non di questa o quella parte. Intendiamoci: per quanto già ricordato, le Costituzioni non sono intoccabili, ma vanno tuttavia considerate e guardate con il rispetto che meritano e pertanto le loro eventuali modifiche devono sempre essere bene meditate, riferite a puntuali istituti, ma non implicanti stravolgimenti di interesse parti, e comunque sempre largamente condivise perché base per tutti gli italiani. Questo gesto simbolico sembra allora un buon viatico per il 2018, anche per tenere lontane tentazioni di una nuova e probabilmente inadeguata Assemblea costituente. Al nuovo legislatore, dopo il 4 marzo, il compito di camminare sul sentiero costituzionale, assicurando chiarezza e trasparenza anzitutto al procedimento legislativo, il che comporta una più grande attenzione a evitare norme "intruse" e "mute", utili forse per scopi immediati, nefaste nella prospettiva di un ritrovato rapporto tra istituzioni e cittadini. Sarà forse necessario, per alcune delle tante innovazioni di questi anni, attendere la prova dell'esperienza (penso soprattutto alle recenti norme in tema di intercettazioni telefoniche e ambientali, e di avocazione dei processi), anche e soprattutto nell'applicazione giurisdizionale, al fine di valutare eventuali interventi correttivi.

Signora Presidente, Autorità, presenti tutti. Ho iniziato questa settimana a Cracovia e ad Auschwitz, facendo parte della delegazione del Csm che ha partecipato al Viaggio della Memoria, nell'80.º anniversario dello scandalo delle leggi razziali e razziste. Luoghi, quelli, dove la giustizia venne calpestata e derisa, dove le parole acquisirono un sinistro significato di negazione della cosa di cui pure dovevano essere segno, dove la legalità divenne solo forma, e forma violenta e brutale, non intrisa di verità e di giustizia. Concludo la settimana qui, a Milano, oggi, giorno della Memoria, dove inizia un nuovo anno giudiziario. L'auspicio è che le parole, le nostre parole del 2018, corrispondano sempre di più alle cose, che la legalità sia sempre di più legalità sostanziale e dunque fonte di speranza per noi e soprattutto per i nostri giovani, che la giustizia non perda mai quella vena di umanità che la rende davvero, come recita l'art. 101, primo comma, della Costituzione, amministrata in nome del popolo.