

Carlo Maria Verardi e l'attualità del suo esempio

di *Gianfranco Gilardi* *

L'esperienza professionale, culturale e umana di Carlo Maria Verardi, che insieme ad altri grandi magistrati ha segnato la storia di Magistratura democratica e della magistratura italiana, rappresenta tuttora un punto di riferimento per chiunque abbia a cuore i diritti fondamentali e voglia concorrere concretamente alla loro realizzazione e alla salvaguardia della dignità delle persone.

1. Gli anni dell'ingresso in magistratura di Carlo Verardi e le istanze di rinnovamento della giustizia civile / **2.** Il principio della «ragionevole durata del processo» e i suoi corollari. I compiti del governo autonomo / **3.** La soggezione del giudice «solo» alla legge e il ruolo della giurisdizione / **4.** Professionalità e formazione professionale. Gli Osservatori sulla giustizia civile / **5.** Dagli anni novanta ai nostri giorni / **6.** I compiti che ci attendono

1. Gli anni dell'ingresso in magistratura di Carlo Verardi e le istanze di rinnovamento della giustizia civile

Il periodo dell'ingresso in magistratura di Carlo Verardi¹ era stato preceduto dai

* Già presidente del Tribunale di Verona. Per la Fondazione "Carlo Maria Verardi"

1. Entrato in magistratura nel 1984, Carlo Verardi venne assegnato alla Pretura di Forlì dove svolse le funzioni nel settore penale, civile e del lavoro dal giugno 1985 sino al marzo 1989. Destinato successiva-

grandi fermenti riformatori che avevano caratterizzato gli anni settanta e che facevano seguito, tra l'altro, al movimento studentesco del 1968 e alle proteste operaie dell'“autunno caldo” del 1969².

Le istanze sociali e il susseguirsi di provvedimenti normativi che caratterizzarono positivamente quel decennio (dallo Statuto dei diritti dei lavoratori al nuovo diritto di famiglia, dal divorzio alla legalizzazione dell'aborto e alla riforma sanitaria³) ebbero effetti immediati anche con riguardo ai compiti della giurisdizione, evidenziandone il carattere di tramite dell'effettività dei diritti e delle libertà, e sottolineando il ruolo del giudice – nonostante i timori e le chiusure che non mancarono da parte dei gruppi conservatori della magistratura – quale condizione essenziale per l'attuazione del disegno costituzionale (i pretori cd. “di assalto” costituirono una delle espressioni più significative di questa presa di coscienza).

I conflitti sociali entravano nelle aule di giustizia, reclamando riconoscimento e tutela; e ciò implicava – tra l'altro – un profondo rinnovamento della giustizia civile, nella quale Verardi seppe cogliere come pochi il significato di una grande questione democratica, poiché «*La crisi della giustizia civile tocca le dinamiche più profonde dell'evoluzione dello Stato costituzionale ed i limiti e le contraddizioni della nostra democrazia in quanto attenta alla garanzia del normale svolgimento del vivere civile e riduce la qualità della cittadinanza (...). I valori della legalità si difendono anche attraverso una giustizia civile forte ed effettiva, specie nelle realtà in cui la criminalità organizzata invade il campo dell'economia e della vita sociale, comprimendo gli interessi dei più deboli e indifesi*».

Di qui il suo infaticabile impegno culturale e professionale, sia nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, sia negli scritti di cui è stato autore⁴ e nei convegni ed incontri di

mente, quale pretore civile, alla Pretura di Bologna, con l'entrata in vigore della legge sul giudice unico assunse le funzioni di giudice civile del Tribunale di Bologna.

2. «*Le rivendicazioni escono allora dai cancelli delle fabbriche, non riguardano soltanto i grammi salari, ma tutti i problemi che bollono nella società, la casa, la salute, il fisco, i trasporti, la legge urbanistica. Il riscatto della vita schiacciata dei padri*» – C. Stajano, *La città degli untori*, Garzanti, Milano, 2012, p. 194.

3. *Amplius*, anche con riferimento agli interventi nel settore penale e alla stagione dello stragismo e delle tensioni che caratterizzarono quegli anni, E. Bruti Liberati, *Magistratura e società nell'età repubblicana*, Laterza, Bari, 2018, pp. 110 ss.

4. Cfr. i richiami in calce all'articolo.

studio cui prese parte, sui grandi temi degli interessi collettivi, della salute e dell'ambiente, della casa, della figura del consumatore, che veniva affiorando non come figura astratta, ma come persona concreta portatrice di bisogni e di diritti – nelle varie implicazioni inerenti alla sfera di utenti di servizi, di destinatario di prestazioni sanitarie o scolastiche, di risparmiatore, di titolare di diritti sociali o collettivi – aprendo breccie nel vecchio impianto della tradizione codicistica e reclamando mutamenti rispetto a una legislazione segnata da diseguaglianze, da situazioni di disparità nella tutela e dall'influenza di un mercato sempre più aggressivo, che mostrava insofferenza per le regole e il controllo imparziale di legalità demandato alla giurisdizione. Di qui, tra l'altro, l'interesse e il favore da lui mostrati verso il progressivo affermarsi delle azioni collettive e l'estensione a nuovi soggetti della legittimazione a difesa di beni di primaria importanza sociale (come l'ambiente o la correttezza nella pubblicità e nell'informazione), ciò in cui coglieva l'occasione di un arricchimento democratico e pluralistico della società.

La realizzazione e la tutela dei diritti sollecitano i compiti e le responsabilità di ogni istituzione, a partire da quelle investite di funzioni legislative; ragione per cui Carlo Verardi – non senza sottolineare la necessità che ogni riforma si inserisse in un percorso coerente, e fosse introdotta sulla base di una preventiva e compiuta conoscenza della realtà e di una chiara visione delle priorità – guardò con favore agli interventi di razionalizzazione della disciplina processuale⁵ come quello attuato con la novella del 1990; all'introduzione del giudice di pace, in cui vedeva non soltanto uno strumento di deflazione del contenzioso, ma soprattutto un coinvolgimento nuovo e pluralistico della magistratura onoraria nei compiti di amministrazione della giurisdizione; all'ingresso degli avvocati in Cassazione, in attuazione dell'art. 106 della Costituzione; all'istituzione (necessitata dal pesante fardello dell'arretrato della giustizia civile, ma da assumere come esperienza rigorosamente limitata nel tempo) delle «sezioni stralcio»; all'allargamento delle sedi di tutela mediante l'introduzione – in linea con le esperienze di altri Paesi europei – delle Adr, nella consapevolezza e con l'avvertenza che i cd. «strumenti alternativi al processo» non debbono sfociare in una «privatizzazione selvaggia» della giustizia civile, ma possono funzionare solo e in quanto la tutela giurisdizionale sia rapida ed effettiva⁶.

5. Cfr., ad esempio, M.G. Civinini e C. Verardi, *La giustizia civile a costo zero (note a margine del disegno governativo del giugno 2000)*, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 6/2000, p. 1034.

6. Nella considerazione di un sistema caratterizzato (non da circuiti separati o da reciproche esclusioni

Da questa premessa scaturiva, tra l'altro, l'esigenza di un ammodernamento culturale e tecnologico del sistema giudiziario con l'apertura all'informatica, da considerare non quale scorciatoia o come ritorno burocratico al mito del sillogismo, ma come strumento capace di favorire il confronto e il dialogo interno ed esterno alla magistratura⁷ e, quindi, come uno dei tasselli volti a tradurre nei fatti la concezione democratica del processo (che fu propria anche di Giuseppe Borrè) come sede di contraddittorio autentico e vero, e come luogo in cui è reso effettivo per le parti il diritto di essere ascoltati e di esprimere direttamente al giudice le proprie ragioni.

2. Il principio della «ragionevole durata del processo» e i suoi corollari. I compiti del governo autonomo

In Carlo Verardi è stata forte la consapevolezza che una condizione essenziale per l'effettività della giustizia e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni è legata ai tempi del processo. Assai prima che il principio della «ragionevole durata» fosse anche formalmente dichiarato nel nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione (norma rispetto alla quale fu immediato il suo contributo alla ideazione e realizzazione di un convegno e al successivo coordinamento, insieme a Maria Giuliana Civinini, per la raccolta e la pubblicazione degli atti⁸, e in cui seppe cogliere un'opportunità fondamentale per il miglioramento della giustizia⁹), egli sottolineò con chiarezza il rischio di una giustizia

e sottrazioni, ma) da intrecci e raccordi capaci di rendere più forte il controllo di legalità, Carlo Verardi guardava con favore anche alle *authorities*, in quanto fossero capaci di garantire un'efficace e imparziale azione di controllo sulle attività d'impresa, e purché rispettose dei confini dell'azione amministrativa e del proprio ruolo, «che è quello di fare prevenzione e non di giudicare i conflitti», il giudizio sui conflitti spettando alla magistratura (*cf.*, *infra*, il testo dell'intervento riportato in nota 53).

7. «Nuovo processo civile e giudice unico. La giustizia civile tra crisi e riforme», convegno promosso dall'Associazione nazionale magistrati in data 6-8 novembre 1998, presso il Teatrino di Corte di Palazzo Reale, Napoli (www.radioradicale.it/scheda/113479/114102-nuovo-processo-civile-e-giudice-unico-la-justizia-civile-tra-crisi-e-riforme?f=1&p=1&s=4356&t=5227).

8. C.M. Verardi, *Articolo 111 della Costituzione e tempi del processo civile*, in M.G. Civinini e C.M. Verardi (a cura di), *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, *Quaderni di Questione giustizia*, Franco Angeli, Milano, 2000, p. 113.

9. Riferendosi alle titubanze e alle perplessità che, anche all'interno della magistratura, non erano mancate con riguardo al nuovo testo dell'art. 111 Cost., Carlo Verardi sottolineò invece come la norma, im-

«a due velocità», che scarica l'inefficienza del servizio su chi è meno in grado di sopportarne i costi e i ritardi, e i pericoli indotti da un mercato che «*pretende un giudice diverso o minaccia di fare senza giudici*», come non mancò di sottolineare che, della stessa indipendenza della magistratura, il comune cittadino non saprebbe più che farsene quando i diritti astratti non riescono a tradursi, nella vita di ogni giorno, in poteri concreti ed effettivi.

Ma il buon andamento della giustizia non richiede soltanto buone leggi, mezzi adeguati e servizi efficienti. Esso investe direttamente anche i compiti del governo autonomo e richiede una più consapevole ed efficace organizzazione del lavoro giudiziario da parte di ogni dirigente e di ogni magistrato. Perché è proprio sul terreno dell'organizzazione – egli osservava – che si debbono riscontrare non di rado insufficienze, inerzie e disimpegni, anche in ciò che concerne le funzioni dirigenziali, il cui carente esercizio aveva finito per ritardare in non poche sedi l'attuazione di riforme importanti come quella del giudice unico di primo grado. Né mancavano dirigenti che, adducendo a pretesto i troppi “vincoli”, le rigidità e i “lacci” che le regole tabellari avrebbero posto alle loro «*strategie organizzative*» e alla loro «*fantasia progettuale*» nella ricerca delle soluzioni più giuste, finivano per sottrarsi proprio ai compiti che ad essi l'ordinamento demandava non come “capi”, ma appunto come «*dirigenti*» di un ufficio, «*garanti del rispetto delle regole organizzative e dell'indipendenza dei magistrati*», così eludendo le responsabilità e l'impegno che un progetto organizzativo richiede e che sono tanto più facilmente ed efficacemente assolvibili quanto più i programmi organizzativi e la gestione degli uffici costituiscano il frutto di un metodo partecipativo e di una gestione collegiale, capaci di creare un «*ambiente virtuoso*» e di coinvolgere in un'opera di diffusa responsabilizzazione i molteplici attori che, a vario titolo, concorrono all'amministrazione della giustizia¹⁰.

ponendo «*di coniugare le esigenze di celerità ed efficienza della giustizia con il valore-fine dell'egualianza davanti alla legge*», dovesse costituire «*l'occasione per una salutare scossa*» anche all'autogoverno e all'associazionismo giudiziario, non potendosi dimenticare che la vera emergenza del “caso Italia” stava nel doppio primato della lentezza della giustizia civile e «*della mancanza di sistemi di assistenza ai non abbienti e di alternative alla giurisdizione, con l'effetto di una chiusura ermetica alle istanze di accesso della giustizia per quelli che con termine ormai desueto sono “i poveri”, gli esclusi (che ammontano in Italia a circa sette milioni)*» (vds., *infra*, l'intervento richiamato nella nota 53).

¹⁰ «Quale giustizia», convegno di studi organizzato dalla *Rivista* promossa da Magistratura democratica, *Questione giustizia*, in ricordo di Giuseppe Borrè (Villa Marigola - Lerici, 22-24 giugno 2001, www.radioradicale.it/scheda/134745/209083-quale-giustizia-convegno-organizzato).

Nel sottolineare le chiusure corporative, le forme di autoritarismo e il «*paternalismo*» che, spesso, attentavano all'indipendenza anche interna della magistratura, egli non si stancava di ammonire che le difficoltà non possono costituire un alibi al dovere di assolvere ai propri compiti: condizione indispensabile per affrontare la situazione di crisi della giustizia civile, grave sì, «*ma non irre recuperabile*». Il «*bivio tra ripresa e dissesto*» non può giustificare «*l'alibi dell'immobilismo*», ma implica una presa di coscienza collettiva capace di valorizzare anche ciò che di positivo, pur tra incertezze e contraddizioni, viene maturando a livello legislativo.

Né Carlo Verardi mancò di denunciare le degenerazioni correntizie e le «*derivate clientelari dell'autogoverno, troppo blandamente contrastate dall'Anm*», senza con questo disconoscere quanto di positivo il confronto ideale e culturale tra i diversi gruppi associativi aveva significato per la crescita e l'affermazione della stessa indipendenza della magistratura; e proprio nel richiamo al rilancio del confronto culturale e ideale, e nell'accentuazione del pluralismo quale fattore della “*politicità*” del Csm, intesa come cura degli interessi generali e come capacità di difesa dell'indipendenza, egli vedeva – riprendendo il pensiero di Pino Borrelli – il migliore antidoto al clientelismo e alla lottizzazione, la «*faccia in ombra del pianeta*», in un sistema in cui il Csm «*rappresenta l'autonomia della magistratura*» e l'Anm «*l'anima del dibattito culturale*».

Nella polemica “*anticorrentizia*” che, negli ultimi tempi, è tornata a caratterizzare con particolare intensità – anche all'interno del corpo giudiziario – il dibattito sulla magistratura (e che ha contrassegnato ciclicamente le proposte volte a modificare il sistema elettorale del Csm e a ridimensionare il “*peso*” delle correnti, ritenute responsabili della “*politicizzazione*” del Consiglio e di conseguenti pratiche distorsive nell'esercizio delle proprie attribuzioni), può certamente cogliersi una perdita di quell'idealità e di quella passione civile che, grazie anche e proprio alla dialettica tra le neonate “*correnti*” della magistratura (espressione del pluralismo culturale e della diversità di concezioni presenti all'interno della magistratura) portarono l'associazionismo giudiziario, fin dal congresso di Gardone del 1965, alla esplicita affermazione che anche il giudice, nel disegno del Costituente, è tramite per l'attuazione dei valori costituzionali; alle battaglie per la sburocratizzazione del corpo giudiziario, l'abbattimento delle carriere, la realizzazione di quell'egualitarismo che – affermato dall'art. 107 Cost. – vide uno specifico terreno d'impegno nella rivendicazione dell'indipendenza anche interna e della parità di voti, oltre che composizione paritaria, tra le varie categorie di magistrati all'interno del Consiglio superiore della magistratura.

E sebbene, nel tempo, gran parte di quell'idealità sia rimasta appannata o soppiantata da prassi e comportamenti che hanno favorito il riemergere di "carrierismi", la formazione di pratiche clientelari e di logiche lottizzatorie, ciò non giustifica la posizione di quanti – prendendo spunto da reali e purtroppo gravi vicende di responsabilità individuali – tendono ad accomunare in un indiscriminato giudizio di disvalore e a rappresentare l'attività delle correnti e del Csm come se esse fossero state e fossero dedite interamente e unicamente a ciò che attiene al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi; come se al Consiglio, nel corso del tempo, non fossero stati eletti altri che persone dedite a favoritismi correntizi e a pratiche di scambio, e come se alle funzioni direttive e semidirettive non fossero state chiamate anche persone valide e capaci.

Indubbiamente, i gravissimi fatti emersi negli ultimi tempi con riguardo ad alcuni magistrati (vds., *infra*, la nota 45) investono un terreno più ampio delle responsabilità individuali e – senza che possano invocarsi salvaguardie nel riferimento ai "bei tempi andati", in realtà non rimasti immuni da errori e deviazioni – impongono un profondo ripensamento all'interno delle correnti e dell'associazionismo giudiziario, richiedendo (non meri proclami e generici richiami al senso di responsabilità, ma) interventi specifici e precisi.

I rimedi non possono, però, consistere nel sorteggio come metodo per l'individuazione dei componenti del Csm o nella reintroduzione di assetti gerarchici nella magistratura.

Quanto al primo aspetto, a parte le considerazioni di ordine costituzionale già più volte da altri evidenziate, il sorteggio, se formalmente mette il sorteggiato al riparo da vincoli, legami, condizionamenti e riferimenti correntizi (quelle correnti che sono presentate da alcuni come il regno del male e che, nella perdita di ogni misura nell'uso del linguaggio, non si è esitato a definire come associazioni private ree di "comportamenti criminosi e criminogeni", che hanno "occupato militarmente" le istituzioni), non può preservare da rischi di «pressioni» esercitate (o da indicazioni comunque provenienti) dalla corrente cui egli fosse iscritto o alla quale aderisse, da favoritismi o altre forme di condizionamento, fosse anche soltanto quella derivante da legami di amicizia: con deviazioni ancor più facilmente occultabili perché, non essendo possibile invocare vincoli di appartenenza a questo o quel gruppo associativo, diventerebbe ben difficile – per non dire impossibile – ricondurre a logiche correntizie la scelta espressa con riguardo a questo o quell'aspirante. E se indubbiamente i magistrati, per specifico precetto costituzionale, si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni (art. 107 Cost.), con la conseguenza che essere giudice civile o penale, giudice o pm, presidente del tribunale o giudice non investito di alcun incarico direttivo o semidirettivo,

procuratore della Repubblica o “semplice” sostituto non implica né può implicare alcuna gerarchia interna, ciò non significa che tutti siano ugualmente idonei a svolgere le medesime funzioni, a meno di non voler introdurre un sistema generalizzato di sorteggio per la stessa assegnazione a qualsiasi funzione giudiziaria¹¹. Né le considerazioni svolte possono mutare (a meno di non voler giocare con le parole) avendo riguardo alle modalità elettive configurate nelle diverse versioni del “ddl Bonafede” sulla riforma della giustizia¹². Da un lato, infatti, “eleggere” significa concorrere direttamente, con il proprio voto, alla scelta del candidato che prevarrà o non prevarrà nelle elezioni a seconda che abbia riportato un numero di voti maggiore o minore di altri candidati, non già concorrere alla scelta di candidati che parteciperanno *solo eventualmente* alla fase procedimentale da cui deriva l’individuazione degli eletti; dall’altro lato, la previsione costituzionale secondo cui i componenti debbono essere «eletti» tra gli appartenenti alle varie categorie, implica chiaramente un diritto di elettorato passivo astrattamente spettante a tutti i magistrati e non limitabile con atti di sorteggio diretti a restringere la platea dell’eleggibilità. E se l’organizzazione in “correnti” è in grado di esprimere candidati che risultano poi eletti, questa di per sé non è una ragione per gridare allo

11. Sul tema del sorteggio, *cf.*, tra gli altri, l’ampia analisi di V. Savio, *Come eleggere il CSM, analisi e proposte: il sorteggio è un rimedio peggiore del male*, in questa *Rivista online*, 26 giugno 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/come-eleggere-il-csm-analisi-e-proposte-il-sorteggio-e-un-rimedio-peggiore-del-male_26-06-2019.php.

12. «Disegno di legge recante deleghe al Governo per l’efficienza del processo civile e del processo penale, per la riforma complessiva dell’ordinamento giudiziario e della disciplina su eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati nonché disposizioni sulla costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura e sulla flessibilità dell’organico della magistratura», che nel testo originario (art. 41) prevedeva una prima fase «diretta ad eleggere i magistrati destinati a far parte del Consiglio superiore della magistratura a seguito di sorteggio o subentro, la seconda diretta ad effettuare il sorteggio dei magistrati componenti», mentre nel testo successivo, inviato al Consiglio dei ministri e quale conosciuto al momento di questo scritto (art. 38), stabilisce che la prima fase del procedimento sia diretta «ad individuare, mediante sorteggio, i magistrati candidabili al Consiglio», la seconda «ad eleggere» i magistrati destinati a farne parte.

Per alcuni tra i primi commenti sulla riforma della giustizia “Bonafede”, *cf.* N. Rossi, *La riforma del Csm proposta dal Ministro Bonafede*, in questa *Rivista online*, 12 luglio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/la-riforma-del-csm-proposta-dal-ministro-bonafede_12-07-2019.php; F. De Stefano, *Impressioni a prima lettura su alcuni contenuti del disegno di legge governativo di riforma della Giustizia italiana*, in *Giustizia insieme*, 22 luglio 2019, www.giustiziainsieme.it/it/attualita-2/711-impressioni-a-prima-lettura-su-alcuni-contenuti-del-disegno-di-legge-governativo-di-riforma-della-giustizia-italiana.

“strapotere correntizio” e per cambiare le regole preposte al gioco democratico, nulla vietando di costituire nuove aggregazioni e di partecipare in questo modo alla competizione elettorale.

Gli strumenti per contrastare le derive “correntizie” vanno dunque ricercati altrove; e proposte al riguardo non mancano¹³.

Tra i rimedi diretti a limitare le degenerazioni “correntizie”, possono rientrare indubbiamente anche alcune modifiche delle norme dell’ordinamento giudiziario relative ai criteri per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi. E, personalmente, non mi sentirei di escludere *a priori* approfondimenti intorno a ipotesi di “tabellarizzazione” degli incarichi semidirettivi, che sono state avanzate anche all’interno della magistratura. Carlo Verardi, ad esempio – riprendendo, anche su questo punto, considerazioni di Pino Borrè – guardava con spirito di apertura a una simile prospettiva (*cf.* l’intervento da lui svolto al convegno di studi «Quale giustizia», richiamato in nota 10), che avrebbe potuto contare sulla possibilità di avvalersi dell’opinione dei magistrati i quali, conoscendo la realtà degli uffici, possono distinguere tra quanti lavorano in un certo modo e quanti in un modo diverso; tra coloro «*che cercano il confronto*» e quelli, invece, che «*si chiudono nel loro isolamento*».

Non è vi è qui spazio per prendere una meditata posizione su una questione così rilevante. Può tuttavia osservarsi che, tra i criteri inerenti al conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi, non dovrebbe mancare quello legato a una rigorosa temporaneità (in tal senso Verardi, nell’intervento appena citato), e che gli ostacoli al careerismo non possono venire – come si prospettava, in modo del tutto estemporaneo e improvvisato, nella originaria proposta di riforma “Bonafede” – dalla sostituzione della figura del “presidente di sezione” con quella del “coordinatore”, una modifica che avrebbe l’effetto di accentuare i rischi di improprie gerarchie interne, facendo riemergere tra l’altro – per usare parole di Carlo – una carriera fondata sulla «devozione al superiore». Né appare convincente, a favore della tesi opposta, l’argomento che la designazione da parte del Csm varrebbe a conferire maggiore “autorevolezza” alla nomina, l’autorevolezza dipendendo non da un atto formale di investitura, ma dal modo in cui si esercitano e, in concreto, sono state esercitate le proprie funzioni.

In realtà, anche nelle discussioni intorno a questo tema, non sembra inutile sottolineare (il rilievo vale, in particolare, con riferimento alle nomine dei dirigenti degli uffici) che le funzioni direttive non potrebbero essere compiutamente ed efficacemente eserci-

13. *Cfr.* i richiami contenuti negli articoli menzionati nelle note 11 e 12.

tate senza un *metodo partecipativo* e al di fuori di una *gestione collegiale*, di cui è parte essenziale, soprattutto negli uffici di maggiori dimensioni, un appropriato *sistema di deleghe* volto non solo ad agevolare e ad assicurare effettività allo svolgimento di quelle funzioni, ma insieme a coinvolgere in un'opera di diffusa responsabilizzazione i molteplici attori che, a vario titolo, concorrono all'amministrazione della giustizia. Il metodo partecipativo, la gestione collegiale e un appropriato sistema di deleghe che coinvolga anche i magistrati non investiti di funzioni semidirettive e che – sul versante delle figure amministrative – ha portato, in diversi uffici, alla creazione di interrelazioni concentriche tra la figura del dirigente e i direttori amministrativi, tra questi e i funzionari addetti ai diversi settori, tra i funzionari e i responsabili delle cancellerie, non solo hanno contribuito a creare una rete diffusa di responsabilizzazione, favorendo e incentivando una considerazione unitaria dei problemi dell'ufficio e dando maggior senso anche al lavoro individuale (una rete tanto più preziosa quanto più sono andate crescendo le difficoltà organizzative causate dalla scarsità delle risorse), ma hanno costituito una concreta palestra di esercitazione, che vale per tanti versi a sdrammatizzare la questione degli incarichi semidirettivi e della “tabellarizzazione” da alcuni auspicata. Tutto ciò giova, nel contempo, a costituire un importante strumento di formazione e un prezioso veicolo di informazione rispetto ai pareri che i consigli giudiziari sono chiamati a esprimere e alle scelte che il Csm è tenuto a effettuare all'atto del conferimento dei relativi incarichi. In un sistema in cui la formazione professionale è particolarmente curata e incentivata anche con riguardo alle funzioni direttive, e nel cui ambito i tramutamenti dei magistrati dall'uno all'altro ufficio possono funzionare come veicolo di scambio delle prassi organizzative, anche la riflessione intorno alle proposte di designazione dei dirigenti con elezione interna agli uffici (salvo ratifica da parte del Csm)¹⁴ potrebbe forse incontrare, all'interno della

14. In uno scritto recente dedicato a Carlo Verardi (*L'ineludibile problema del conferimento degli incarichi semidirettivi e direttivi della magistratura: la necessità di un serio dibattito*, in *Foro it.*, n. 6/2019, V, pp. 301-310), Andrea Proto Pisani ha prospettato l'ipotesi di nomina dei direttivi e semidirettivi con elezione da parte dei magistrati addetti all'ufficio. Scaduto il primo quadriennio o il secondo di eventuale proroga, il magistrato eletto tornerebbe a svolgere quelle stesse funzioni di magistrato semplice che esercitava prima (cioè nello stesso posto), nel rispetto *totale* dell'art. 107, comma 3 Cost. (con possibilità, ove dovesse ritenersi davvero opportuno, di essere nominato poi presidente di tribunale o di corte d'appello decorsi almeno quattro od otto anni dalla cessazione delle funzioni di presidente di sezione). Al Csm dovrebbe essere attribuito il potere di “ratifica” che, in ipotesi eccezionali (inquinamento dell'ufficio per fenomeni di corruzione o di delinquenza e poche altre, che sarebbe opportuno predeterminare), dovrebbe essere motivatamente rifiutata, con nomina diretta da parte del Consiglio scegliendo, pur sempre, tra i magistrati addetti allo stesso ufficio.

magistratura, minori resistenze di quanto non avvenga oggi.

Del resto, la figura dei presidenti “vicari”, destinati a esercitare in via sostitutiva le funzioni direttive nei casi di assenza o impedimento del dirigente dell’ufficio (anche per lunghi periodi di tempo, allorché la nomina di un nuovo dirigente in luogo di quello che ha cessato le proprie funzioni tardi ad arrivare), costituisce in qualche modo un esempio di esercizio di funzioni direttive da parte di chi vi è stato preposto in base a regole tabellari.

3. La soggezione del giudice «solo» alla legge e il ruolo della giurisdizione

L’affacciarsi sulle soglie della giurisdizione di sempre nuovi conflitti, che non riuscivano a trovare idonea mediazione in altra sede o che richiedevano risposte flessibili legate al caso concreto – come nel campo della bioetica¹⁵, dell’immigrazione, della tutela dei consumatori – e la stessa conflittualità quotidiana, nei numerosi aspetti della vita sociale, rendevano sempre più evidente l’inadeguatezza dello “strumentario” e del «sottosistema di logica giudiziaria del giudice formalista», che pretende di presentare la decisione come l’unica soluzione possibile, trascurando di riflettere sul fatto che il giudizio giuridico è soprattutto una «scelta dei valori in campo».

L’essere soggetto *solo* alla legge non è infatti, per il giudice, uno scudo al riparo del quale starsene comodamente indisturbati, ma la garanzia per la collettività che la giurisdizione verrà esercitata imparzialmente a tutela dei diritti di tutti e nei confronti di tutti, senza distinzione, al riparo da speranze e timori, anche quando il giudice è chiamato a intervenire nelle materie più sensibili in cui sono forti conflittualità e divisioni¹⁶.

15. «Autodeterminazione e bioetica: conflitti in tema di salute dei minorenni e di riproduzione umana», convegno organizzato da Magistratura democratica il 26 e 27 maggio 2000 presso la «Casa della Cultura» di Milano (www.radioradicale.it/scheda/130434/204539-autodeterminazione-e-bioetica-confli). Con riguardo ai delicati problemi aperti dalla biotecnologie in relazione al processo generativo umano, *cfr.*, in questo “Speciale”, M. Acierno, *Un giorno ragionato con Carlo...*

16. Si ricorda, ad esempio, la sentenza della Corte di cassazione che, insieme al successivo decreto della Corte d’appello di Milano del luglio 2008, pose fine al trattamento d’idratazione artificiale e di alimentazione forzata di Eluana Englaro: provvedimenti che, pur costituendo una pietra miliare nell’affermazione del principio di autodeterminazione quale espressione della dignità della persona, e che in altri Paesi avrebbero suscitato l’orgoglio della collettività, nel nostro diedero origine immediatamente ai più disparati attacchi e alle più impensabili campagne denigratorie.

Come ricordato tante volte da Carlo Verardi, allorché denunciava «*il falso problema della neutralità del giudice*» (in quanto «*esiste il giudice burocrate, esiste il giudice asservito al potere politico, esiste il giudice che rinuncia ad esercitare il controllo sui poteri forti*»), ma esiste anche «*il giudice che fa della tutela della legalità e (...) del riconoscimento dei diritti della difesa il proprio credo principale*»), all'alternativa tra il modello burocratico, che non è riuscito a dare efficienza alla giustizia italiana, e la visione opposta, basata sulle parole d'ordine della «*gerarchia degli uffici*», del «*principio di autorità*», della «*meritocrazia*», si deve essere capaci di contrapporre l'unico modello possibile di un giudice professionalmente preparato, capace di far fronte alla complessità con la specializzazione, consapevole che l'indipendenza non è una nicchia in cui starsene comodamente protetti, ma una garanzia di impegno, anche con riguardo all'organizzazione individuale del lavoro, che il cittadino ha il diritto di vedere attuata ogni giorno.

Ciò che conta per la corretta amministrazione della giustizia, infatti, non è tanto la selezione dei più "bravi", ma un sistema idoneo ad assicurare che ogni magistrato assolva ai propri compiti con capacità e impegno, quale che sia la funzione in concreto esercitata. Di qui il richiamo, che ha costituito una costante del suo lavoro e del suo pensiero, a un rinnovamento di professionalità, da valere per tutti e anche per l'avvocatura, chiamata essa pure ad assicurare l'attuazione dell'ordinamento e a concorrere al processo di integrazione europea in piena libertà, autonomia e indipendenza, per la tutela dei diritti e degli interessi della persona.

La formazione professionale avrebbe dovuto costituire il perno di un progetto di riforma dell'ordinamento giudiziario fondato sull'idea di rendere giustizia come servizio per il cittadino e non come prerogativa del magistrato, diventando un asse portante anche della politica dell'Anm che, in tutte le sue articolazioni territoriali, avrebbe dovuto alimentare il dibattito sulla professionalità intesa come diritto, ma anche come dovere del magistrato. Come egli osservava, la formazione professionale del magistrato costitui-

Con riferimento al delicatissimo problema del "suicidio assistito", si rinvia a Corte cost., sentenza del 25 settembre 2019, su cui vds., tra gli altri, L. Manconi, *Il diritto e la misericordia*, *La Repubblica*, 26 settembre 2019; A. Pollonio, *Riflessioni a margine della decisione della Consulta sul caso Cappato*, in *Giustizia insieme*, 27 settembre 2019, www.giustiziainsieme.it/it/attualita-2/739-il-giudice-politico; V. Zagrebelsky, *La sentenza non istiga al suicidio*, *La Stampa*, 27 settembre 2019.
Cfr. inoltre, più in generale, R.G. Conti, *Scelte di vita o di morte. Il giudice è garante della dignità umana?*, Aracne Editrice, Roma, 2019.

sce l'antidoto più efficace per contrastare gli attacchi alla indipendenza della magistratura che, all'epoca della relazione tenuta al XXIII Congresso nazionale dell'Anm¹⁷, venivano portati avanti con particolare virulenza nella campagna referendaria per la «giustizia giusta»: una formazione immaginata come luogo di incontro diffuso, permanente e pluralistico, secondo la concezione che fu alla base, tra l'altro, dell'opera straordinaria da lui svolta prima come componente del Comitato scientifico nella Struttura della formazione professionale per i magistrati del Csm (dalla data della relativa istituzione, nel novembre 1993, sino al febbraio 1999) e poi, senza soluzione di continuità, quale coordinatore distrettuale della formazione decentrata. Un'attività – quella della formazione – in cui Verardi si prodigò, insieme ad altri valorosi magistrati, con intuizioni felici e lungimiranti, in ordine ai moduli formativi, alle tecniche di aggiornamento e formazione sia iniziale sia permanente¹⁸, alla formazione comune con gli avvocati¹⁹ o, quanto meno, alla ricerca di un linguaggio comune e di un dialogo non episodico, nella consapevolezza che quanto maggiore è la conflittualità nel processo (come avveniva e ancora oggi non cessa di av-

17. «Governo della giustizia e autogoverno dei giudici», XXIII Congresso nazionale dell'Anm, Taormina, 26 gennaio 1996 (www.radioradicale.it/scheda/80316/80396-governo-della-giustizia-e-autogoverno-dei-giudici-ventitresimo-congresso?f=2&p=2&s=3459&t=4346).

18. L'opera straordinaria svolta da Verardi nel campo della formazione è stata oggetto di espliciti riconoscimenti anche da parte del Consiglio superiore della magistratura (cfr. il mio *In memoria di Carlo Verardi e del suo impegno per la giustizia*, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 5/2002, pp. 960-961); e l'evoluzione dell'attività del Comitato scientifico, sfociata poi nella Scuola superiore della magistratura, che venne istituita con la riforma ordinamentale degli anni successivi alla sua morte, può dirsi in gran parte frutto della sua impronta.

Per testimonianze dirette in ordine alla progettualità innovativa e al modo di lavorare di Carlo Verardi negli anni in cui fece parte del Comitato scientifico nella Struttura della formazione professionale per i magistrati del Csm, cfr., in questo “Speciale”, M. Cassano, *Pioniere della formazione*, e R. Sabato, *Vecchi faldoni: un ricordo di Carlo Verardi*.

19. Tra i suoi scritti in tema di formazione, si vedano *Scuola della magistratura o aggiornamento professionale?*, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 2/1999, p. 253; *Il reclutamento e la formazione dei magistrati e degli avvocati*, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 1/1997, p. 91; con L. Pepino (a cura di), *Presente e futuro dell'avvocatura, forum* con F. Berti Arnoaldi Veli, A. Leonardi, A. Mittone e L. Pasini, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 6/1999, p. 1107.

Sul ruolo della formazione professionale quale fattore di crescita dell'indipendenza e di affrancamento definitivo dalla figura del giudice «funzionario» (e sull'opera svolta in questo senso da Carlo Verardi), cfr., in questo “Speciale”, G. Scarpari, *Il giudice del Novecento: da funzionario a magistrato*.

venire, specie nel settore penale), tanto più si rende necessaria, tra i suoi protagonisti, una condivisione di cultura e di valori professionali²⁰ attraverso un «*confronto dinamico*» capace di cogliere (senza che diventassero un ostacolo o una barriera) le differenze all'interno della magistratura e all'interno dell'avvocatura. È ciò che, appunto, avveniva ormai da alcuni anni a Bologna per il tramite di «Prassi comune», e in altre sedi giudiziarie (Bari e Milano tra le prime) con l'esperienza degli Osservatori sulla giustizia civile, che cominciarono a svilupparsi nella consapevolezza che il miglioramento della giustizia richiede, tra le sue condizioni, il superamento della «separatezza» e dell'«autarchia», secondo le espressioni da lui usate in un altro importante convegno, ove – richiamando l'importanza del dialogo e del confronto – con rapidi passaggi esaminò magistralmente, tra l'altro, i problemi dell'accesso in magistratura e di quello alla professione forense. Verardi mise in luce come la crisi di competitività, che, in un mondo profondamente cambiato, aveva investito il ruolo dell'avvocato, rendesse urgente una riforma organica dell'ordinamento professionale; sottolineò l'importanza della magistratura onoraria e dell'ingresso degli avvocati in Cassazione (art. 111 Cost.), in una logica non di semplice efficienza, ma di arricchimento democratico e pluralistico della vita istituzionale²¹, secondo una concezione che gli faceva auspicare, tra l'altro – contro le non poche chiusure corporative della magistratura, e «*pur con tutte le garanzie e le prudenze del caso*» –, l'ingresso degli avvocati nei consigli giudiziari. Le chiusure corporative non giovano, infatti, al miglioramento della giustizia, dei cui problemi di funzionamento e delle cause relative finiscono invece per ostacolare la conoscenza, che costituisce una condizione essenziale anche con riguardo alla fiducia dei cittadini nelle istituzioni²².

Parole come «dialogo» e «confronto», che oggi vengono pronunciate sempre più

20. «Avvocatura e magistratura nella giurisdizione», convegno svoltosi a Taormina, presso l'Hotel «Villa Diodoro», nei giorni 7 e 8 ottobre 1997 (www.radioradicale.it/scheda/101832/102240-avvocatura-e-magistratura-nella-giurisdizione-convegno-organizzato-nei-giorni-7?f=3&p=3&s=1423&t=2138). Cfr. anche le considerazioni svolte da Carlo Verardi nel convegno ricordato in nota 7.

21. «La giustizia del 2000. Avvocati e magistrati a confronto», convegno organizzato dagli Ordini forensi dell'Emilia Romagna, col patrocinio del Consiglio nazionale forense e dell'Associazione nazionale magistrati, sotto l'alto patronato del Presidente della Repubblica, nei giorni dal 23 al 27 gennaio 1997, presso l'Aula magna dell'Università di Bologna (www.radioradicale.it/scheda/114225/114870-la-justizia-del-2000-avvocati-e-magi).

22. Cfr., in argomento, E. Cesqui, *Farsi capire da Adam Henry e da tutti gli altri*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 4/2018, www.questionegiustizia.it/rivista/2018/4/farsi-capire-da-adam-henry-e-da-tutti-gli-altri_598.php.

frequentemente con stanchezza e fastidio, quasi si trattasse di espressioni desuete e prive di ogni significatività, e ancor meno praticate in modo leale e civile, costituirono invece una stella polare del messaggio culturale e professionale di Carlo Verardi, anche con riguardo ai rapporti associativi. Egli, infatti, non mancò di sottolineare in più occasioni che anche tra i magistrati e all'interno delle loro associazioni deve maturare la consapevolezza che la democrazia non è fatta di continui scontri, di accuse e intolleranza. Essa è fatta di confronto pacato e sereno, di dialogo costruttivo, di volontà di concorrere insieme alla faticosa costruzione del diritto obiettivo.

L'appartenenza ideale a questo o quel gruppo non deve trasformarsi in faziosità e acquista tanto più forza e significato, quanto più riesca a porsi quale aspetto di una dialettica che non predilige l'invettiva al merito dei problemi e non ignora le differenze di opinioni, ma, nel leale e reciproco riconoscimento delle diversità di cui ciascuno è legittimo portatore, le assuma come stimolo per la crescita democratica e la ricerca del bene comune.

È questa l'idea di associazionismo giudiziario cui si è sempre ispirato e che ha concretamente praticato Carlo Maria Verardi, la cui adesione ideale e culturale a Magistratura democratica in nessun momento si è trasformata in atteggiamenti preconcetti o in posizione di parte. Il che non gli impediva di considerare irrinunciabile, anche all'interno dell'Anm, «*la necessaria determinazione*» in quel percorso verso un'«*indipendenza al servizio del cittadino, che pure Md aveva attivato sin dagli anni sessanta*», sottolineando come vi sono momenti in cui non basta resistere, ma occorre «*rilanciare su più piani: da quello dell'autogoverno, a quelli della dirigenza degli uffici e della professionalità (...) confronto e collaborazione con gli altri gruppi non devono significare mediazione ad ogni costo perché nascondere le differenze può essere l'anticamera della morte delle idee*»; né l'appartenenza gli impediva di rimproverare alla stessa Md le carenze che aveva mostrato, come quella «*di cercare all'interno del processo penale gli antidoti alla sua involuzione, mettendo in secondo piano i nodi culturali profondi: la riforma del diritto sostanziale, la concezione della pena, la riforma dell'assistenza legale ai non abbienti*»²³. Le conquiste – egli aggiungeva – «*sono venute solo quando la magistratura ha trovato unità non sulla base di chiusure cor-*

23. *Quale giustizia? I nuovi percorsi dei giudici progressisti, forum* con C. Castelli, L. Ferrajoli, G. Palombarini, N. Rossi, C. Verardi, G. Viglietta, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 5/2000, p. 891.

porative ma di un rilancio culturale e professionale»²⁴.

4. Professionalità e formazione professionale. Gli Osservatori sulla giustizia civile

La professionalità dei magistrati e degli avvocati (condizione essenziale per lo svolgimento dei rispettivi compiti, divenuti sempre più complessi nell'ordinamento europeo e sovranazionale in cui sono destinati a essere espliciti) non si risolve soltanto nella preparazione professionale, né matura unicamente attraverso gli strumenti di formazione, ma richiede un impegno assiduo e comune nell'esercizio concreto e quotidiano della giurisdizione. Come ha ricordato Livio Pepino²⁵, Carlo seppe tradurre in pratica vivente questi principi, trasmettendo «*a chi gli stava vicino (ai molti uditori in particolare, che da lui hanno imparato a fare giustizia “nel caso concreto”) la voglia di non adagiarsi sui risultati raggiunti e di continuare a cercare – nel confronto con i colleghi, il personale di cancelleria, gli avvocati, l'Università – modi di esercizio della giurisdizione più giusti ed efficaci*».

Di questo impegno, che si è manifestato anche come autentica passione civile e come generosa disponibilità, che lo ha visto quasi *accorrere* per contrastare l'emarginazione della funzione giudiziaria, specie nelle sedi del Sud (dove la presenza dei magistrati più giovani era massima «*e l'isolamento ed il peso dell'esercizio della giurisdizione sono spesso insostenibili*»²⁶), sono numerose le testimonianze²⁷, tutte legate dal filo conduttore di quella sua straordinaria capacità maieutica di parlare agli altri, di ascoltare e di creare le condizioni affinché ciascuno si sentisse a proprio agio nell'espr-

24. Cfr. l'intervento richiamato, *infra*, nella nota 53.

25. L. Pepino, *Carlo, amico insostituibile*, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 5/2001, p. 815, richiamato nel mio *In memoria di Carlo Verardi e del suo impegno per la giustizia*, *ivi*, n. 5/2002, p. 954.

26. «Compiti della politica e doveri della magistratura», XI Congresso nazionale di Magistratura democratica, Napoli, 2 marzo 1996 (www.radioradicale.it/scheda/81600/81680-compiti-della-politica-e-doveri-della-magistratura-xi-congresso-nazionale-di?f=4&p=4&s=1099&t=1904).

27. Cfr., tra le altre, L. Pepino, *Carlo, amico indimenticabile*, *op. cit.*, ove viene tra l'altro ricordata la collaborazione a *Questione giustizia*, in cui molto egli scrisse «*ma più ancora ha fatto scrivere, ha individuato e sollecitato intelligenze e disponibilità (...) ha regalato entusiasmo e passione*».

mere la propria opinione e nel manifestare il proprio pensiero²⁸, che ha dato origine, fra i tanti frutti della sua feconda intelligenza, all'esperienza degli Osservatori sulla giustizia civile: luoghi di elaborazione e diffusione di «*prassi virtuose*» in cui giudici e avvocati, «*nella ricerca di un progetto comune e di un comune modo di operare nella realtà quotidiana*»²⁹, riescono a trasformare i problemi della giustizia e i loro stessi problemi professionali in occasioni di confronto dialettico e costruttivo.

Ed infatti, come si è avuto modo di osservare in altre occasioni, l'intera esperienza degli Osservatori si è mossa non tanto nella prospettiva delle ineliminabili specificità dei profili professionali di ciascuna categoria, quanto piuttosto – e soprattutto – in quella di delineare un percorso comune, nella consapevolezza che i problemi della giustizia non possono essere compresi e risolti se non si trova la capacità di guardare oltre lo specifico orizzonte professionale di ciascuno. E la ricerca di un impegno unitario è tanto più agevole quanto più si è disposti a prestare reciproco ascolto, a comprendere le parole per quello che è il loro effettivo significato, a usarle quale strumento per comunicare e non per creare barriere e distanze. La reazione al decadimento della parola, che il costume sociale e politico ha portato spesso a scivolare verso derive di aggressione e intolleranza, è a mio avviso il primo valore forte dell'azione degli Osservatori, che proprio sulla ricerca di un linguaggio comune hanno posto le basi di una rinnovata deontologia, configurando l'etica della comunicazione quale premessa dell'etica della professione e, a maggior ragione, di un'etica professionale comune.

Quell'esperienza è già stata ricordata, tra gli altri, da un indimenticabile avvocato³⁰, alle cui parole mi piace qui affiancare, tra le tante e da ultimo, oltre alla testimonianza di Luciana Breggia nella intensa e profonda relazione introduttiva ai lavori della XIV Assemblea nazionale degli Osservatori sulla giustizia civile³¹, quelle di Giorgio

28 Ciò per cui, tra l'altro, egli è stato da sempre il magistrato affidatario più richiesto del distretto, come testimoniato dal numero incredibilmente alto di giovani magistrati che si sono formati con lui e per i quali costituiva un esempio unico di abnegazione, oltre che di preparazione, mai disgiunta dal tratto umano.

29. C.M. Verardi, *Articolo 111 della Costituzione e tempi del processo civile*, op. cit.

30. Cfr. F. Berti Arnoaldi Veli, *Quando un giudice muore*, Editoriale, in *Bologna forense*, n. 2/2001, riprodotto nel mio *In memoria di Carlo Verardi e del suo impegno per la giustizia*, op. cit.

31. *Giustizia e diritti umani*, riprodotta in questo "Speciale".

Costantino³² e di Pasquale Liccardo contenute nel video proiettato durante la medesima assemblea, nonché le parole di un altro avvocato (Roberto Savino), il quale, nel tratteggiare in un secondo video la figura di Carlo Verardi, ha sottolineato – tra i tanti aspetti che ne caratterizzarono la personalità – la *mitezza*, che faceva tutt’uno con la sua concezione della vita e del mondo e con la sua concezione di giudice profondamente radicato nei principi costituzionali; la *dimensione etica del suo pensiero* e la capacità di aprirsi agli altri senza sentirsi mai detentore di verità; la *profonda umanità* che si rifletteva anche nelle sentenze e per la quale diede impulso, tra l’altro, alla promozione della rivista *Diritto, immigrazione e cittadinanza*.

5. Dagli anni novanta ai nostri giorni

Riferendosi alla situazione che si preannunciava dopo la stagione di “Tangentopoli”, Carlo Verardi osservava come una nuova alleanza politica avesse «*cementato i profili peggiori del populismo della destra europea, le sue due anime: da un lato, un liberismo aggressivo (per cui è il mercato che deve determinare qualsiasi scelta) e, dall’altro, la xenofobia razzista. Questa alleanza è stabile perché socialmente radicata*»; «è una miscela di globalizzazione e di localismo, di federalismo senza solidarietà, di flessibilità sul lavoro e di rigidità nelle frontiere (...) un progetto autoritario, che mira a ridurre il ruolo di mediazione della politica rispetto ai rapporti di forza del mercato ed il controllo di legalità sui poteri forti e ad accentrare i luoghi di decisione. Con l’appendice tutta italiana – assai rilevante con riferimento alla giurisdizione ed alla magistratura (sia in linea teorica che per quanto è accaduto in questi anni) – della contestualità della questione della concentrazione dei poteri e di quella del conflitto di interessi. Viviamo un momento di grandi trasformazioni sociali, che sottendono conflitti e sopraffazioni ancora più drammatici di quelli dell’ultimo secolo. La posta in gioco è l’alternativa tra un modello di capitalismo senza freni, che continui ad aumentare le diseguaglianze, ed una società che metta al centro il rispetto dei diritti umani e sociali ed il valore dell’eguaglianza»³³.

Gli anni che seguirono hanno dimostrato quanto quelle previsioni fossero fondate. Il rapporto tra regole e discrezionalità che – seppur sempre più difficile e tormentato –

32. Di cui si veda, in questo “Speciale”, *Il rapporto giudice e legge e la gestione condivisa del “servizio” giustizia*.

33. *Quale giustizia? I nuovi percorsi dei giudici progressisti*, op. cit.

non era stato tale per l'innanzi da mettere formalmente in discussione il sistema delle fonti e il carattere vincolante della legge, venne riproposto non solo negando alle regole la funzione di un limite alla discrezionalità, ma facendo della discrezionalità il criterio regolativo delle relazioni giuridiche e sociali. Il processo di trasformazione avviato da questo mutamento si manifestò, oltre che con proposte di modifica dell'ordine giudiziario inserite altresì in una più ampia manovra di "riforme istituzionali" che investiva ogni organo di garanzia³⁴, a un livello più indiretto e nascosto, che passava attraverso il progressivo smantellamento del *welfare* e di fondamentali garanzie dello Stato sociale; l'indebolimento della giurisdizione ordinaria con corrispondente spostamento verso quella amministrativa; una più pervasiva accentuazione dell'intervento governativo sul versante dei conflitti economici e sociali, col riemergere di una anomala centralità del potere dell'esecutivo nel sistema parlamentare; la formazione sempre più accentuata di un "doppio binario" dell'ordinamento giuridico con, da un lato, il filone del diritto *ad personam* che caratterizzò la produzione legislativa di quegli anni e, dall'altro, il "diritto speciale" della *subcittadinanza*, della *precarietà sociale* e della *pericolosità presunta* che permeò in modo sistematico, tra l'altro, la normativa sui migranti manifestandosi sempre più, su scala mondiale, come espressione di quel securitarismo che portò a configurare il migrante come soggetto in sé pericoloso per l'ordine pubblico.

Né la situazione è mutata ai nostri giorni, perché anzi viviamo un tempo in cui le più grandi realizzazioni e i più ambiziosi progetti del Novecento (lo Stato sociale, l'unità politica del continente europeo, la cultura dei diritti umani su cui essa si fonda) vengono messi fortemente in discussione³⁵, e «*sono cambiati i connotati stessi dello*

34. Come osserva G. Palombarini – *Il romanzo popolare della Costituzione e dei cittadini nell'Italia repubblicana*, commento al volume, così intitolato, di G. Cotturri, in questa *Rivista online*, 25 maggio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/il-romanzo-popolare-della-costituzione-e-dei-cittadini-nell-italia-repubblicana_25-05-2019.php –, «*il ventennio della seconda Repubblica, caratterizzato dal protagonismo della magistratura, impegnata a far fronte alla persistente corruzione e alla criminalità organizzata, contrastate con scarsa convinzione dai soggetti vecchi e nuovi che si contendevano il potere politico, ha visto ripetuti tentativi di riformare radicalmente la Costituzione repubblicana, dalla Bicamerale presieduta da Massimo D'Alema alla riforma approvata durante il secondo Governo Berlusconi, vanificata dal referendum del giugno 2006, fino ai disegni del Governo Berlusconi dell'ottobre 2010. I valori costituzionali non erano più riconosciuti come tali, era necessario cambiare*».

35. C. Saraceno, *Il destino dei migranti*, *La Repubblica*, 2 dicembre 2018.

Sulle profonde trasformazioni che sta subendo la nostra civiltà, mediterranea ed europea, della cui tradizione costituiscono parte fondamentale la protezione del perseguitato e l'accoglienza dello straniero, *cfr.*

spazio del pensiero occidentale, dentro il quale erano cresciute le culture politiche moderne della destra e della sinistra e si erano modellate costituzioni e istituzioni». Alla nozione della politica intesa come cura dell'interesse collettivo e al principio di responsabilità come tramite della storia, si è sostituito un nuovo corso per cui «la politica insegue la paura, invece di emanciparla», e gli egoismi e le gelosie hanno generato «una contropolitica che trasferisce la rabbia, il rancore e il risentimento dentro il sistema», con un mutamento che ha investito anche il linguaggio e la cultura, da cui è scomparsa ogni tradizione solidale³⁶.

Può così accadere che la legge non venga più intesa come il tramite per interpretare i bisogni della società e individuare le soluzioni necessarie per soddisfarli, ma lo strumento mediante il quale si persegue lo scopo di imporre una determinata visione della società e dei suoi “valori”, in affermata esecuzione di una supposta volontà popolare che – trasformando e stravolgendo il riferimento al «popolo» contenuto nell'art. 1 della Costituzione – viene indebitamente identificata con la volontà del ceto politico investito dal voto³⁷. In tale contesto, mentre, a dispetto di ogni «reddito di cittadinanza», la povertà continua a crescere e la precarietà del lavoro assurge ormai a simbolo della stessa precarietà dell'esistenza anche quando non produce infortuni e morte (infortuni che, peraltro, non cessano di mietere vittime: sono più di 680 quelli mortali verificatisi nei primi otto mesi di quest'anno)³⁸, hanno preso spazio disegni di legge e movimenti

E. Paciotti, *L'Europa dei diritti e le migrazioni. Le norme e la realtà*, in questa *Rivista online*, 20 maggio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/l-europa-dei-diritti-e-le-migrazioni-le-norme-e-la-realta_20-05-2019.php.

Per un'esauriente analisi della situazione attuale del diritto d'asilo in Italia, vds. Aa. Vv., *L'ospite straniero. La protezione internazionale nel sistema multilivello di tutela dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista trimestrale*, n. 2/2018, www.questionegiustizia.it/rivista/2018-2.php, nonché A. Brambilla, *Il diritto all'accoglienza dei richiedenti asilo in Italia: quali sfide dopo la legge 132/2018*, in questa *Rivista online*, 8 maggio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/il-diritto-all-accoglienza-dei-richiedenti-asilo-in-italia-quali-sfide-dopo-la-legge-1322018-_08-05-2019.php.

36. E. Mauro, *Zingaretti e il mondo X*, *La Repubblica*, editoriale del 27 marzo 2019.

37. L. Ferrajoli, *Politiche contro i migranti in violazione dei diritti umani*, relazione svolta al XXII Congresso di Magistratura democratica «Il giudice nell'Europa dei populismi», Roma, 1–3 marzo 2019, riprodotta in questa *Rivista online*, 22 marzo 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/politiche-contro-i-migranti-in-violazione-dei-diritti-umani-_21-03-2019.php.

38. Sulle profonde trasformazioni subite dal diritto del lavoro, *cfr.*, in questo “Speciale”, R. Sanlorenzo, *Il giudice nell'epoca della trasformazione del diritto del lavoro*.

che vorrebbero cancellare, con un colpo di spugna e con un autoritario ritorno all'indietro, anni di faticosa conquista nel campo del diritto di famiglia, dei diritti civili, della tutela delle donne e dei minori. Con l'approvazione del dl cd. "sicurezza" n. 113/2018, convertito, con modificazioni, in l. n. 132/2018³⁹, migliaia di persone perfettamente integrate nella società italiana (e, con loro, i figli costretti a seguire il destino dei genitori) vengono strappate dal loro mondo e trasformate in persone illegali e virtualmente devianti⁴⁰; con il dl 14 giugno 2019, n. 53, convertito, con modificazioni, in l. 5 agosto 2019 (cd. "decreto sicurezza bis"⁴¹), in spregio a fondamentali regole costituzionali, a

39. Sul dl n. 113/2018, *cf.*, tra gli altri, N. Canzian, *L'ipotesi di applicazione retroattiva dell'abrogazione della protezione umanitaria ai procedimenti pendenti: una lettura critica della questione rimessa alle Sezioni unite*, in questa *Rivista online*, 25 luglio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/l-ipotesi-di-applicazione-retroattiva-dell-abrogaz_25-07-2019.php.

Con riguardo alla questione relativa alla retroattività della legge abrogatrice della protezione umanitaria, pendente innanzi alle sezioni unite della Corte di cassazione, che non risultano ancora essersi pronunciate al momento di questo scritto, *cf.* la requisitoria pronunciata dal procuratore generale all'udienza del 24 settembre 2019, in questa *Rivista online*, 25 settembre 2019, con nota di richiami www.questionegiustizia.it/articolo/cassazione-sulla-questione-della-retroattivita-della-legge-abrogatrice-della-protezione-umanitaria_25-09-2019.php.

40. L. Ferrajoli, *Politiche*, *op. cit.*, ove si evidenzia come il consenso popolare venga dagli odierni populismi «non già facendo leva sulla paura per la criminalità di strada e inasprendo le pene, bensì ostentando politiche esse stesse illecite, consistenti in violazioni massicce dei diritti umani», e si sottolinea come «l'esibizione dell'illegalità e della disumanità» equivalga «a deprimere la moralità corrente e ad alterare, nel senso comune, le basi del nostro Stato di diritto: non più la soggezione alla legge e alla Costituzione, ma il consenso elettorale quale fonte di legittimazione di qualunque arbitrio, persino se delittuoso».

Con delibera del 31 gennaio 2019, inviata al Presidente del Consiglio dei ministri, il Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Milano, ha sottolineato e ribadito che «l'Italia è uno Stato di diritto e che le scelte politiche del Governo in ordine alla gestione dei problemi dei flussi migratori e dell'accoglienza dei richiedenti asilo o protezione internazionale devono esprimersi sempre con modalità conformi ai diritti fondamentali della Persona quali riconosciuti dalla Costituzione e dalla Convenzione Europea per i Diritti Umani».

41. Su cui vds., tra gli altri, S. Calabria, *I respingimenti in mare dopo il cd. decreto sicurezza-bis (ed in particolare alla luce del comma 1-ter dell'art. 11 del d.lgs n. 286/1998)*, in questa *Rivista online*, 29 luglio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/i-respingimenti-in-mare-dopo-il-cd-decreto-sicurezza_29-07-2019.php.

Di «decreto immorale perché dichiara reato salvare vite in mare», di «sovertimento dell'ordine costituzionale e del sistema internazionale dei Diritti umani universali» e di «leggi ingiuste e disumane»

principi sanciti in convenzioni internazionali e ad elementari sentimenti di umanità, si vogliono chiudere i porti a uomini disperati che fuggono da terrificanti *lager* libici, dalle torture, dagli stupri, dalle guerre, con la previsione di pesantissime sanzioni pecuniarie (vere e proprie «pene» amministrative) e con la sanzione aggiuntiva del sequestro della nave⁴²; il diritto penale diventa parte integrante della politica, con declinazioni – tipiche del populismo – tese a soddisfare pretese punitive opportunisticamente fomentate e drammatizzate, e a legittimare i nuovi assetti di potere politico: un diritto penale che appare sempre più svincolato dalle proprie premesse fondative liberali, dal principio di tipicità, da quello di proporzione tra reato e pena e dalla presunzione di innocenza, e affidato alla gestione del giudice, cui si chiede – in modo sempre più esplicito – di utilizzarlo come strumento di contrasto a fenomeni e di operare come «*giudice di scopo*», con l'effetto ulteriore della sovraesposizione della magistratura rispetto a compiti impropri⁴³.

ha parlato Alex Zanotelli, nel recente appello *È in ballo il cuore del Vangelo e della Costituzione, Il Manifesto*, 17 agosto 2019, <https://ilmanifesto.it/e-in-ballo-il-cuore-del-vangelo-e-della-costituzione>.

42. «Non possiamo accettare come “normale” o “inevitabile” che esseri umani, in fuga da condizioni subumane di vita, raccolti in mare (quando ce la fanno) e in attesa di un “porto sicuro” e di accordi tra diversi Paesi che ritardano, vengano confinati per giorni e giorni sulle navi che li hanno salvati, negando loro lo sbarco o l'ingresso nelle acque territoriali, in nome dell’“interesse nazionale” a “difendere i confini” e nell'intento (di per sé apprezzabile, ma che non dovrebbe mai essere perseguito strumentalizzando esseri umani) di costringere gli altri Paesi a non “lasciare sola” l'Italia»: così V. Onida, *Migranti, il ruolo italiano per una seria strategia Ue*, *Il Corriere della sera*, 28 agosto 2019, www.corriere.it/opinioni/19_agosto_28/migranti-ruolo-italiano-f2a11bb0-c9b3-11e9-89f2-27d7028d49fo.shtml?refresh_ce-cp.

43. Vds., per questi concetti, l'ampia analisi di V. Manes, *Diritto penale no-limits. Garanzie e diritti fondamentali come presidio per la giurisdizione*, relazione svolta al XXII Congresso di Magistratura democratica e pubblicata, con adattamenti e corredo di note, in questa *Rivista trimestrale*, n. 1/2019, dedicato al tema «*Populismo e diritto*», www.questionegiustizia.it/articolo/diritto-penale-no-limits-garanzie-e-diritti-fondamentali-come-presidio-per-la-giurisdizione-26-03-2019.php.

Come ha osservato il presidente del Consiglio nazionale forense, Andrea Mascherin (*Sul garantismo si reggono le democrazie evolute*, *Il Corriere della sera*, 11 maggio 2019, www.consiglionazionaleforense.it/documents/23008/0/Sul+garantismo+si+reggono+le+democrazie+evolute+++Corriere+della+Sera/38bo8ec8-6039-401f-b5d6-0a364fa7ba32), si assiste al crescente declino del garantismo, quale «*idea alta che regge le democrazie evolute e gli equilibri sociali fondandoli sul rispetto della dignità della persona e sul dubbio come criterio di valutazione delle azioni umane*». Il sistema dialettico, che è alle radici del garantismo, «*applicato al sociale promuove il rispetto reciproco delle diverse idee e l'importanza di argomentarle, contro la scorciatoia, assai pericolosa, del linguaggio d'odio e della individuazione costante di nemici da abbattere e delegittimare, negandosi così che, democraticamente,*

Tutto ciò mentre hanno ripreso spazio – accanto a iniziative estemporanee, come la proposta sulla delega al Governo per l’istituzione del «Tribunale superiore dei conflitti presso la Corte di cassazione»⁴⁴ – progetti di riforma costituzionale⁴⁵ volti a incidere sull’assetto della magistratura riproponendo tentativi già altre volte perseguiti nel passato⁴⁶. Si è, altresì, tornati ad attaccare sistematicamente i giudici che emettono

la si possa pensare diversamente spiegandone il motivo».

Alla giustizia penale, che continua a mostrarsi per lo più «forte con i deboli e debole con i forti», lasciando tuttora inappagata l’istanza di una sua democratizzazione, è dedicato, in questo “Speciale”, l’articolo di L. Pepino, *Quale giustizia penale?*

44. *Cfr.* al riguardo, tra gli altri (anche con riferimento ai profili di incostituzionalità della proposta), i rilievi critici di G. Costantino e di A. Cosentino negli interventi svolti al convegno «Il Tribunale Superiore dei conflitti», Roma, 16 aprile 2019 (www.radioradicale.it/scheda/571546/il-tribunale-superiore-dei-conflitti), il parere del Csm in data 15 maggio 2019, e F. De Stefano, *I discutibili presupposti del Tribunale dei conflitti*, in questa *Rivista online*, 30 maggio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/i-discutibili-presupposti-del-tribunale-dei-conflitti-_30-05-2019.php.

45. *Cfr.* la proposta di legge d’iniziativa popolare, presentata alla Camera dei deputati nella XVII legislatura, il 31 ottobre 2017, contenente previsioni relative alla «separazione delle carriere giudicante e requirente all’interno dell’ordinamento della magistratura», all’aumento (sino alla metà) dei componenti laici nella composizione del Csm, all’eliminazione dell’obbligatorietà dell’azione penale e alla possibilità di nomina di avvocati e professori ordinari universitari di materie giuridiche a tutti i livelli della magistratura giudicante.

46. Tentativi ai quali, purtroppo, i gravi eventi balzati alle cronache recenti (che, in base a indagini in corso, vedono coinvolti in vicende corruttive e/o in accordi extraistituzionali per la nomina dei vertici delle Procure della Repubblica di Roma e di Perugia alcuni magistrati, uno dei quali ex-componente del Csm ed ex-presidente dell’Anm, altri cinque componenti del Csm e un sesto magistrato in aspettativa, attualmente deputato in Parlamento) rischiano di dare nuova linfa, gettando ombre e discredito sui meccanismi di funzionamento del Csm, il quale per primo dovrà cercare di diradarli (nell’ambito delle proprie competenze e fermi gli accertamenti riservati ad altre sedi) con la massima fermezza e sollecitudine: una fermezza e un rigore da esercitare – dando un seguito concreto al documento consiliare approvato nella seduta plenaria del 4 giugno 2019 – in ogni momento della vita istituzionale, e non soltanto quando si è “sotto attacco”.

Ad analoghi principi dovrebbe ispirarsi in ogni momento l’azione dell’Anm, nel cui codice etico sta scritto, tra l’altro, che «*nello svolgimento delle sue funzioni, nell’esercizio di attività di autogoverno ed in ogni comportamento professionale il magistrato si ispira a valori di disinteresse personale, di indipendenza, anche interna, e di imparzialità*», e che, in un documento approvato il 5 giugno 2019, raccogliendo la protesta e l’indignazione unanimemente manifestate in diverse assemblee distrettuali di magistrati, ha chiesto che tutti i consiglieri direttamente coinvolti nella vicenda rassegnino le dimissioni dall’incarico istituzionale (come aveva già fatto uno di loro) e ha deferito i sette magistrati al Collegio dei Probiviri.

provvedimenti non graditi, accusandoli di faziosità e di politicizzazione⁴⁷: attacchi che hanno raggiunto una tale gravità da configurare una vera e propria rottura dei principi fondamentali dello Stato di diritto, rivelando una concezione che vorrebbe trasformare i giudici in cittadini dimezzati, esseri inanimati cui è preclusa la partecipazione a dibattiti sui temi della giustizia, specie se riguardano i migranti, e che dovrebbero essere fedeli non alla legge, ma ai comandi di chi pretende che la legge sia applicata secondo un'unica interpretazione imposta.

Al disegno della Costituzione, che – nata all'indomani di immani tragedie – volle codificare una nuova tavola di valori e di garanzie dirette a far sì che fosse realizzata per tutti una società più sicura, più libera e più giusta, abbracciando una nozione di “cittadinanza” intesa non come riferimento a un'appartenenza territoriale, ma come godimento effettivo di diritti e come adempimento puntuale dei doveri ai quali ciascuno è tenuto dalla comunità cui appartiene, e alle «*vecchie soggettività di classe, basate sull'uguaglianza e su lotte comuni per comuni diritti che negli anni Settanta avevano prodotto la sola stagione del riformismo italiano*», si vanno sostituendo nuove soggettività basate «*sul capovolgimento non più di chi sta in basso contro chi sta in alto, ma di chi sta in basso contro chi sta ancora più in basso, dei poveri contro i poverissimi e soprattutto dei cittadini contro i migranti, trasformati in nemici contro cui scaricare la rabbia e la disperazione generate dalla crescita delle disuguaglianze e della povertà*», di talché «*le politiche contro i migranti si coniugano alle politiche antisociali che in questi anni hanno accresciuto la disoccupazione e il precariato nei rapporti di lavoro, provocando la disgregazione delle vecchie forme di soggettività politica collettiva basate sull'uguaglianza nei diritti e sulla solidarietà tra uguali*»⁴⁸.

47. Ripetuti attacchi *ad personam* sono stati portati, in particolare, dal Ministro dell'interno, che si è spinto sino ad annunciare azioni di «schedatura» e «dossieraggio» nei confronti di magistrati che, con i loro provvedimenti in materia di immigrazione, hanno riconosciuto il diritto alla protezione internazionale o all'iscrizione anagrafica.

Sui temi oggetto dei provvedimenti giudiziari in discussione, *cfr.*, tra gli altri, D. Consoli e N. Zorzella, *L'iscrizione anagrafica e l'accesso ai servizi territoriali dei richiedenti asilo ai tempi del salvinismo*, in questa *Rivista online*, 8 gennaio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-l-accesso-ai-servizi-territoriali-dei-richiedenti-asilo-ai-tempi-del-salvinismo_08-01-2019.php; G. Serra, *L'iscrizione anagrafica e i richiedenti asilo dopo il dl 113/2018*, in questa *Rivista online*, 25 marzo 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/l-iscrizione-anagrafica-e-i-richiedenti-asilo-dopo-il-dl-1132018_25-03-2019.php; A. Brambilla, *Il diritto all'accoglienza*, *op. cit.*

48. Così ancora L. Ferrajoli, *op. cit.*

Le non isolate ordinanze con le quali alcuni prefetti – anche scavalcando i poteri del questore o in surroga dei sindaci inerti o in attesa dei regolamenti di polizia urbana previsti dall’art. 9 l. n. 48/2017 – si sono candidati ad assumere un ruolo rilevante nel contrasto alla illegalità diffusa e al degrado del decoro urbano, con parossismi punitivi al limite del surreale, lasciano emergere una singolare concorrenza di soggetti istituzionali *«che rischia da un lato di confondere i piani di tutela e i reciproci confini di azione, e dall’altro di fomentare una corsa a chi è più duro contro i “cattivi” che minacciano la sicurezza urbana, vero e proprio contenitore emotivo più che bene giuridico afferrabile»*⁴⁹.

Una *«furia antipolitica»* ha investito, negli ultimi anni, *«le istituzioni, la Repubblica e la democrazia»*, in un processo *«dove tutto si spiega mentre si compie e si rivela»*, dove *«si può abolire per decreto la povertà, si va sul balcone di Palazzo Chigi se si sfonda il deficit, si dipinge come bellissimo l’anno dell’inconcludenza governativa, si sdoganano ritualità fasciste, si diffondono protervie razziste»*⁵⁰; e un Ministro dell’interno si è spinto al punto di invocare pieni poteri ove non fosse stato sufficiente il potere legittimo e costituzionale, invitando la piazza a tenersi pronta a muovere contro il Parlamento, se dalla crisi non fossero uscite le elezioni.

6. I compiti che ci attendono

«Huc pauci vestris adnavimus oris.

Quod genus hoc hominum? Quaeve hunc tam barbara morem permittit patria?»

Anche proposte come quella della castrazione farmacologica dimostrano come *«l’illuminismo ed in particolare l’illuminismo penale»* non siano sempre riusciti *«a ridurre l’intemperanza e la prepotenza del potere politico»*, pulsioni *«sempre pronte a riemergere (...) nei momenti di crisi della società e delle istituzioni»* – cfr. N. Rossi, *Castrazione chimica: il dibattito politico e la proposta di legge n. 272 del 2108* in questa *Rivista online*, 9 maggio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/castrazione-chimica-il-dibattito-politico-e-la-proposta-di-legge-n-272-del-2108_09-05-2019.php.

49. Cfr. C. Ruga Riva, *Il prefetto, il brutto e il cattivo: prove atecniche di neo-ostracismo. Le ordinanze prefettizie sulle zone rosse e il diritto penale “Google Maps”*, in questa *Rivista online*, 13 maggio 2019 e, *ivi*, le note di richiamo, www.questionegiustizia.it/articolo/il-prefetto-il-brutto-e-il-cattivo-prove-atecniche_13-05-2019.php.

50. E. Mauro, *Il Big Bang del sistema*, *La Repubblica*, 12 agosto 2019 (https://rep.repubblica.it/pwa/editoriale/2019/08/12/news/il_big_bang_del_sistema-233494429/).

*Hospitio prohibemur harenae; bella cient primaque vetant consistere terra.
Si genus humanum et mortalia temnitis arma, at sperate deos memores fandi atque
nefandi»⁵¹.*

L'intero ordinamento giuridico si trova oggi di fronte a una sfida di portata enorme. Si tratta di comprendere se ai pur reali problemi di sicurezza vogliamo rispondere puntando solo sulle ragioni della inquietudine e della paura o, invece, adottando un criterio capace ancora di tenere uniti legalità e protezione delle persone, col rifiuto di ogni forma di criminalizzazione di etnie e di collettività; se il desiderio di vivere una vita serena e dignitosa, il bisogno di essere liberi dalla paura, a cui tutti aspiriamo, e a cui occorre dare risposte concrete, debba essere perseguito per tutti in nome dei diritti che ogni uomo, donna, bambino acquistano per il fatto stesso della nascita, ovvero separando e allontanando i diversi, i più deboli, coloro che hanno il solo torto di occupare il posto più basso nella gerarchia sociale. Se, insomma, si debba rispondere con la selezione tra chi può restare e chi deve essere cacciato, o non invece costruendo con pazienza le soluzioni possibili, anche se spesso faticose, della democrazia⁵².

È forse questa una dimensione astratta della nostra funzione di giuristi e di pratici del diritto?

Io non credo, e certamente non l'avrebbe creduto Carlo Verardi.

Nell'orizzonte in cui siamo immersi a livello ormai planetario, la giurisdizione continua a ricoprire un ruolo essenziale, poiché la *«grande sfida democratica non si consuma soltanto in uno scontro tra schieramenti politici, ma propone una costante tensione tra valori che trovano inevitabilmente nella giurisdizione il luogo di visibilità*

51. «In pochi a nuoto arrivammo qui sulle vostre spiagge. Ma che razza di uomini è questa? Quale patria permette un costume così barbaro, che ci nega perfino l'ospitalità della sabbia; che ci dichiara guerra e ci vieta di posarci sulla vicina terra. Se non nel genere umano e nella fraternità tra le braccia mortali, credete almeno negli Dei, memori del giusto e dell'ingiusto» – Virgilio, *Eneide*, Libro I, 538-543.

52. «L'Europa delle Costituzioni e delle Carte dei diritti, l'Europa della pari dignità delle persone non può chiudersi in una fortezza, alzando muri materiali o giuridici, senza tradire se stessa e perdere la sua identità e la sua stessa "anima"»: così F. Ippolito, *Per il rilancio del progetto europeo*, in questa *Rivista online*, 23 maggio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/per-il-rilancio-del-progetto-europeo_23-05-2019.php.

e di possibile affermazione»; e proprio in questo consiste *«l'insopprimibile politicità della giurisdizione»*.

Così egli sottolineava, nell'intervento svolto a Venezia il 25 novembre 2000 al XIII Congresso di Magistratura democratica⁵³, uno dei suoi ultimi interventi, in cui si espresse – come sempre – con parole che potrebbero e dovrebbero essere fatte proprie da ogni magistrato, nella consapevolezza che il principio di soggezione del giudice solo alla legge non comporta soltanto il diritto a non subire le invadenze altrui, ma anche il dovere di esercitare l'indipendenza a favore di tutti e nei confronti di tutti senza distinzione: una funzione tanto più essenziale e irrinunciabile, quanto più sulle soglie del mondo si affacciano, nelle forme più diverse, nuovi diritti che reclamano riconoscimento e protezione e riemerge, in tutta la sua forza – per ricordare Carlo Verardi con altre parole indimenticabili, quelle di Pino Borrelli – il ruolo della giurisdizione come *«attitudine costruttiva dell'uguaglianza»*, come presidio e garanzia tanto più essenziali quando si tratta dei soggetti più deboli e indifesi⁵⁴.

In ciò appunto – in quest'opera di adeguamento dell'ordinamento giuridico ai bisogni di giustizia dei soggetti che dei diritti sono i titolari insoddisfatti, in un quadro in cui le fonti si incontrano e si intrecciano oltre l'orizzonte delle legislazioni nazionali nel dialogo costante tra le corti⁵⁵ – in questo consiste l'*«insopprimibile politicità della*

53. «Diritto, giurisdizione, democrazia. Per una tutela effettiva dei diritti», XIII Congresso di Magistratura democratica, Venezia, 23-26 novembre 2000 (www.radioradicale.it/scheda/125891/126815-xiii-congresso-di-magistratura-democratica-tutela-effettiva-dei-diritti-23-26?f=3&p=3&s=759&t=1441).

L'intervento (riprodotto, con il titolo *L'orgoglio di stare in Magistratura democratica* e con alcuni adattamenti, in questa *Rivista*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 5/2001, pp. 819 ss.) si conclude richiamando la frase con la quale Marco Ramat volle annunciare la presenza di Magistratura democratica nel lontano settembre 1964: *«c'è un'indifferenza su cosa siamo, un facile appagamento in vecchie e nuove parole d'ordine. Contro questo vuoto, con l'intento di definire i contenuti dell'indipendenza e della giustizia oggi in Italia, si è costituita Magistratura democratica»*.

54. Sul ruolo centrale della giurisdizione e della giurisprudenza ai fini della salvaguardia dei diritti fondamentali, *cfr.*, in questo "Speciale", P. Liccardo, *Secondo tempo*, nonché (con particolare riferimento al nodo cruciale della protezione internazionale e ai difficili compiti del giudice dell'asilo) L. Minniti, *L'eco dell'insegnamento di Carlo Verardi nell'esperienza del giudice dell'asilo*.

Per riflessioni circa la necessità di un percorso diretto a una piena tutela delle vittime del reato, quali soggetti deboli del processo, *cfr.*, in questo "Speciale", L. Magliaro, *La vittima del reato nel processo penale*.

55. Sul dialogo – non privo di contrasti – tra le corti, *cfr.*, in questo "Speciale", P. D'Ascola, *L'età dei diritti e la tutela giurisdizionale effettiva nel dialogo tra le corti*.

giurisdizione», su cui troppe volte si sono volute innestare accuse false e polemiche strumentali, accuse che potranno essere tanto più facilmente contrastate quanto più ciascuno, nell'esercizio delle proprie funzioni, sappia ispirare il proprio comportamento a un grande senso di responsabilità, per non offrire pretesti a quanti sono interessati più al controllo dei giudici che al funzionamento della giustizia. Ed è proprio questa *attitudine costruttiva dell'uguaglianza* ciò in cui si esprimono – per riprendere il titolo di un'assemblea nazionale degli Osservatori sulla giustizia civile – i «*percorsi comuni tra diritto e processo*», è ad essa che rimanda il significato profondo dell'essere liberi e indipendenti, che è la prima regola deontologica dei giudici e degli avvocati.

Guardando ai diciotto anni trascorsi dalla scomparsa di Carlo Maria Verardi, ognuno può verificare quanto dei suoi insegnamenti, degli auspici e delle sue proposte sia stato realizzato, e quanto ancora il suo pensiero e il suo esempio continuino a conservare intatte forza e attualità. A me piace ricordare, tra le tante cose che ci ha lasciato, la sua assoluta trasparenza, l'incrollabile fiducia nella Costituzione e il coraggio che, da quel fiducioso richiamo, sapeva trasmettere agli altri⁵⁶.

Nonostante i contrasti che a volte non mancano, «*non è immaginabile una cultura giuridica europea senza la giurisprudenza in tema di libertà e di diritti delle Corti europee*» (M. Guglielmi, *La giustizia in Europa*, in questa *Rivista online*, 21 maggio 2019, www.questionegiustizia.it/articolo/la-giustizia-in-europa-_21-05-2019.php).

Alla crescita di questa cultura ha dato un contributo rilevante Medel («*Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés*»), fondata nel 1985 da un gruppo di magistrati europei (giudici e pubblici ministeri). Sulla nascita e sulla storia di Medel, *cfr.*, in questo “Speciale”, M. Guglielmi, *Attraversare frontiere dialogando con Carlo. Magistratura democratica, Medel e l'impegno per un'Europa dei diritti e della solidarietà*.

56. Non altro che la testimonianza di un'incrollabile fiducia nelle istituzioni democratiche delineate dalla Costituzione furono le parole da lui scritte, in un messaggio inviato su *Civilnet* il 2 agosto 2001 (poco più di un mese prima della sua tragica scomparsa), a proposito dei gravissimi fatti accaduti a Genova dal 19 al 22 luglio 2001, contestualmente allo svolgimento della riunione del G8: «*Tornato da un primo periodo di vacanze, trovo, come immaginavo, moltissimi messaggi sulla tragica e vergognosa vicenda genovese. Ho poco da aggiungere. Le immagini televisive sono assai eloquenti ed i commenti che ho letto hanno esaurito le possibili espressioni di indignazione e stupore. Il clima di violenza che si respira è assai preoccupante. Lasciando (...) alla politica il compito di recuperare rappresentanza, trovando un dialogo con le sempre più ampie fasce di giovani e meno giovani che non si riconoscono con il palazzo (e non è difficile capirne le ragioni), noi giuristi abbiamo il dovere di contribuire perché questo attacco senza precedenti allo Stato di diritto non accada mai più. Raccolgendo dati relativi ai processi in corso, rendendone chiaro il significato ai non addetti ai lavori,*

L'antidoto alla paura sono, infatti, l'assunzione di responsabilità e la fiducia, giacché la democrazia, prima ancora che di buone istituzioni, ha bisogno di una «*buona qualità del suo humus sociale*»; e quindi tutti – nessuno escluso – siamo chiamati in causa, spettando a ciascuno di noi il dovere di resistere alla passività e all'indifferenza⁵⁷.

Il futuro ci chiede di andargli incontro; e come ci ha ricordato un'adolescente, Greta Thunberg – con parole che acquistano ancora più forza di fronte al fuoco che sta divorando le foreste dell'Amazzonia e alla progressiva e inesorabile liquefazione dei ghiacciai della Groenlandia – non possiamo attendere che siano i giovani a salvare il pianeta. Non c'è, infatti, «*abbastanza tempo. Tocca agli adulti intervenire. E devono farlo adesso*».

Occorre fare in modo che i nostri figli non ci rimproverino di aver rubato loro i sogni, ma ci siano grati per esserci impegnati a realizzarli. E se, indubbiamente vi è «*bisogno di un progetto serio che parli anche dei sacrifici che sono necessari per una società meno diseguale e rancorosa, per una convivenza solidale e fiduciosa; che indichi senza fatue promesse ciò che dovremmo riuscire a fare per avere la speranza di abitare in un futuro migliore per noi e per i nostri figli*», è altrettanto necessario «*che ognuno di noi senta la responsabilità del momento, non smetta di indignarsi, di smascherare l'imbroglio demagogico, di testimoniare con fermezza, buon senso e umanità (...). Di sicuro, l'ora è adesso. Un domani, tutto potremo raccontarci a nostra discolpa tranne che le intenzioni degli imprenditori di questa nuova etica (in) civile del forte contro il debole, del normale contro il diverso, del bianco contro il nero fossero dissimulate e incerte: c'è una trasparenza democratica in questo oscurantismo autoritario che avanza*»⁵⁸.

Come ha sottolineato Giovanni Palombarini⁵⁹, citando Giuseppe Cotturri, pur nella confusione della comunicazione pubblica che ha allontanato tanti dalla politica e dalla democrazia, «*una cultura politica diversa avanza sulle gambe di quel che si chiama cittadinanza attiva*».

sensibilizzando le associazioni di categoria, sottolineando il valore essenziale del rispetto dei diritti umani e delle garanzie difensive, condannando ogni forma di violenza e di abuso».

57. G. Zagrebelsky, *Come salvare la democrazia dalla paura*, *La Repubblica*, 28 marzo 2019.

58. G. Giostra, *Mai un'etica (in)civile*, *Avvenire*, 12 maggio 2019.

59. G. Palombarini, *Il romanzo popolare*, *op. cit.*

Nonostante tutto, infatti, la democrazia affonda radici profonde nel tessuto sociale e la Costituzione è tuttora vissuta quale bene essenziale, come stanno a dimostrare – ad esempio – «*i risultati dei referendum che in questi anni Duemila hanno vanificato tutti i tentativi dei vari partiti governativi di cambiare la Costituzione a colpi di maggioranza*»⁶⁰. E credo che sia possibile ripetere anche oggi l’osservazione, che venne formulata a Reggio Calabria, il 5 giugno 2010, in un convegno della Fondazione Verardi dedicato a «*I diritti fondamentali dei migranti*», che dei diritti dei migranti si sarebbe perduta persino la speranza senza le tante persone impegnate nel volontariato, giovani e adulti che, nel tempo libero, si mettono al servizio degli altri nelle mense, negli ospedali, nei centri di accoglienza; senza quei cronisti che svolgono con abnegazione e intelligenza il proprio compito di informazione; gli avvocati che difendono gratuitamente immigrati e rifugiati privi di ogni reddito; i medici che, in modo del tutto disinteressato, visitano pazienti indigenti; insegnanti che, dopo la scuola, fanno lezioni di italiano agli stranieri; quegli uomini di mare che, a discapito degli interessi personali e rischiando spesso in prima persona, hanno prestato soccorso con i loro pescherecci a chi si è trovato coinvolto in naufragi o su imbarcazioni in difficoltà; senza una pratica autentica dell’accoglienza come quella che amministratori illuminati avevano saputo animare a Riace o a Caulonia: esempi tutti da cui emerge l’immagine di un Paese diverso, capace di recepire le diversità culturali e di rispettare la dignità delle persone.

Non sappiamo come evolverà la nuova fase politica che si è aperta dopo la caduta del Governo cd. “gialloverde”⁶¹. Ma sappiamo per certo che la salvaguardia dei caratteri fondamentali dello Stato di diritto è legata in gran parte alla presenza diffusa di questa «*cittadinanza attiva*», e che essa chiama in causa ancora una volta il ruolo cruciale della giurisdizione e della magistratura, la quale – nonostante deviazioni e infedeltà che purtroppo non sono mancate e che purtroppo ancora non mancano – ha saputo dimostrarsi coerente con la sua funzione di garante dei diritti e della legalità⁶², e che

60. *Ibid.*

61. Sul declino, nella fase storica attuale, dei valori relativi alla tutela della dignità della persona e allo sviluppo della sua personalità, ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale, all’attuazione progressiva dell’eguaglianza sostanziale tramite la rimozione, da parte dello Stato, degli ostacoli che si frappongono alla sua realizzazione, *cfr.*, in questo “Speciale”, A. Proto Pisani, *Sulla crisi dei valori costituzionali e l’affermarsi invece dell’autoritarismo e dell’ignoranza*.

62. E che quanto più la politica si dimostra latitante, tanto più è chiamata a svolgere – nell’attività istituzionale di interpretazione e applicazione delle leggi – un ruolo che la renda capace di «com-

al suo interno ha certamente gli anticorpi necessari per superare il difficile momento e la tempesta che l'hanno recentemente investita; una tempesta che non deve far commettere l'errore di imputare alle istituzioni gli errori e le deviazioni delle persone che le rappresentano.

Bibliografia di Carlo Maria Verardi

A)

Il risarcimento del danno da lesioni lievi: un infortunio del governo, nota a Trib. Genova, 3 aprile 2000, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 3/2000, p. 584;

I contratti di locazione di natura transitoria e per esigenze abitative degli studenti universitari, in *Rass. locazioni*, 2000, p. 7;

Intervento al Convegno «Le locazioni abitative alle soglie del 2000», Battipaglia, 7-8 giugno 1999, in *Rass. locazioni*, 1999, p. 345;

Cosa resta della tutela della salute dopo il sipario sul “caso Di Bella”?, nota a Pret. Milano, 16 marzo 1999, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 5/1999, p. 967;

La difficile tutela del consumatore e la “falsa partenza” dell’art. 1469 sexies cc, nota a Trib. Torino, 15 novembre 1996, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 4/1997, p. 833;

Scarichi inquinanti e norme comunitarie, nota a Pret. Vicenza, ord. 22 aprile 1995, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 3/1995, p. 713;

I contratti di locazione degli studenti universitari tra equo canone e patti in deroga, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 2/1995, p. 395;

Modificare la legge sul danno ambientale?, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 3/1993, p. 579;

prendere la modernità», alla stregua di un modello professionale «che sappia integrare preparazione, umanità e senso dell'istituzione»: così Gabriella Luccioli, intervistata da Morena Plazzi, *Con la toga addosso*, in *Giustizia insieme*, 9 ottobre 2019 (www.giustiziainsieme.it/it/le-interviste-di-giustizia-insieme/751-con-la-toga-addosso).

I cinquant'anni del codice civile e la tutela del cittadino consumatore, relazione al XIII Congresso nazionale dell'Associazione italiana giovani avvocati, «La riforma del codice civile», Padova, 1994, in *Rass. dir. civ.*, 1993, p. 837, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 1/1992, p. 60, e in *Riv. giur. polizia loc.*, 1993, p. 269;

Proroga legale e recesso del locatore dopo la sentenza n. 323/1993 della Corte costituzionale, in *Giur. merito*, 1993, p. 1438;

Il labirinto dei patti in deroga all'equo canone, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 2/1992, p. 333;

La riforma della legge sull'equo canone. La portata ed i limiti dell'«autonomia assistita» nel rapporto di locazione dopo la l. 359/1992, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (Rn), 1993;

Responsabilità del produttore: prima applicazione del d.p.r. n. 224 del 1988, nota a Trib. Monza, 20 luglio 1992, in *Corriere giur.*, 1993, p. 1456;

Depenalizzazione e ripenalizzazione in materia alimentare (riflessioni sulle prospettive di modifica della l. n. 283 del 1962), in *San. pubbl.*, 1992, p. 353;

Il tardivo e insufficiente risveglio governativo in tema di attuazione della direttiva comunitaria sulla pubblicità ingombrante, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 2/1990, p. 519;

La pubblicità commerciale tra disciplina statale e giustizia privata: una proposta in tema di prevenzione e repressione del mendacio pubblicitario, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 1/1990, p. 75;

La tutela degli interessi collettivi in campo ambientale nel processo tra l'art. 18, l. n. 349 del 1986 ed il nuovo codice di procedura penale, in *Giur. merito*, 1989, p. 1047;

Il problema dell'intervento delle associazioni ambientaliste nel giudizio penale in relazione alla l. n. 349 del 1986, nota a Pret. Roma, 21 giugno 1988, in *Giur. it.*, 1989, II, p. 151;

Trasmissione di notizie inesatte e nesso di causalità del danno, nota a Trib. Roma, 22 giugno 1982, in *Giust. civ.*, 1983, I, p. 639.

B)

con G. Morlini, *Diritto civile. Sintesi operative e temi svolti per la preparazione a esa-*

mi e concorsi, Il Sole 24 Ore, Milano, 2000, p. 430;

con V. Cuffaro (a cura di), S. Giove, P. Scalettaris, C. Cardia e D. Piombo, *Le locazioni ad uso di abitazione*, Giappichelli, Torino, 2000;

con G. Salmè, *Gli avvocati in magistratura?* in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 3/2000, p. 411;

con R. Alessi, R. Baratta, S.M. Carbone, D. Corapi, B. De Donno, R. Foglia, S. Fortunato, P. Iannantuono, F. Munari, G.M. Roberti, A. Tizzano (a cura di), *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone - Vol. XXVI: Il diritto privato dell'Unione europea*, tomo II, Giappichelli, Torino, 2000;

con P. Righi, *Disastro ambientale e danno morale «collettivo»*, nota a Corte appello Milano, 15 aprile 1994, in *Corriere giur.*, 1994, p. 999;

con A. Gustapane e G. Sartor, *Valutazione di impatto ambientale*, Giuffrè, Milano, 1992;

con P. Mantini, P. Dell'anno e F. Giampietro, *Associazioni ecologiste e tutela giurisdizionale dell'ambiente. Profili amministrativi, civili e penali*, Cedam, Padova, 1990;

con G. Alpa, U. Carnevali, F. Di Giovanni e G. Ghidini, *La responsabilità per danno da prodotti difettosi*, Giuffrè, Milano, 1990;

con A. Costanzo, *La responsabilità per danno ambientale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, p. 691;

con A. Costanzo, *La lesione dell'ambiente tra danno collettivo e danno pubblico (nuove prospettive ed antiche preclusioni in materia di tutela degli interessi diffusi alla salvaguardia ambientale alla luce dell'art. 18 della legge n. 349/1986)*, in *Questione giustizia*, edizione cartacea, Franco Angeli, Milano, n. 4/1986, p. 817;

con M. Ferro, *Distorsioni di mercato, pubblicità ingannevole, concorrenza sleale: tecniche di tutela dell'interesse collettivo del consumatore all'informazione non decettiva*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1986, p. 256;

con M. Ferro, *Distorsioni di mercato, pubblicità ingannevole, concorrenza sleale: tecniche di tutela dell'interesse collettivo del consumatore all'informazione non decettiva*, nota a Trib. Ravenna, 18 settembre 1984, in *Dir. impresa*, 1984, p. 483;

con M. Ferro, *Reputazione dei prodotti e tutela del consumatore (i veicoli della pubblicità ingannevole tra concorrenza sleale e interessi collettivi)*, in *Foro romagnolo*, 1985, p. 333.