

Intervento del Ministro Mastella alla Commissione Giustizia della Camera

Ringrazio il Presidente Pisicchio per l'ospitalità e la cordiale disponibilità; ringrazio gli onorevoli Deputati per le molteplici e acute considerazioni relative alla mia esposizione delle problematiche della giustizia e dei rimedi realizzabili. Le osservazioni formulate possono raggrupparsi in tre filoni: le modalità organizzative del servizio giudiziario e la dinamica di resa, le modifiche normative realizzabili, l'ordinamento giudiziario. Seguirò questo metodo nelle risposte.

L'organizzazione del servizio giudiziario e la durata dei processi. Vari interventi hanno sottolineato l'esigenza di iniziative rivolte a potenziare la macchina della giustizia, soprattutto al fine di accelerare l'iter dei processi.

Questa della durata è l'emergenza di maggior peso, della quale mi sono interessato sin da quando ho messo piede nel Dicastero di via Arenula attraverso iniziative dirette a responsabilizzare i capi degli uffici, i dirigenti amministrativi e l'intero corpo giudiziario; ho fatto raccogliere i protocolli di intesa fra magistrati e avvocati in vari tribunali per la gestione delle udienze e le modalità di accelerazione (i cosiddetti circuiti virtuosi), con l'intento di inviare una risoluzione di indirizzo praticabile in tutti gli uffici giudiziari; ho messo allo studio programmi di resa per singoli settori, con conseguenti responsabilità per capi e dirigenti, anche attraverso l'opera preventiva dell'Ispettorato e un rapporto costante con il Consiglio superiore; ho ripreso la questione degli standard di produttività, tema spinoso per la difficoltà di misurazione ponderale dei vari tipi di attività, ma che voglio risolvere al più presto per applicare in concreto i parametri e verificarne la resa ufficio per ufficio; inoltre, nel rimettere mano al sistema disciplinare, intendo introdurre una valutazione di efficienza per i capi degli uffici, come elemento diagnostico ai fini della conferma. Ho pure sollecitato il Consiglio superiore a suggerire criteri di priorità nella trattazione dei procedimenti, utilizzando l'art. 227 della legge sul giudice unico, trattando, ad esempio, nel penale, prima i processi ai quali non sia applicabile l'indulto.

A proposito dei processi – e qui rispondo a specifici rilievi - debbo chiarire che soltanto il 10% delle sentenze sono scritte a mano perché l'uso dei computer è diffusissimo negli uffici giudiziari. Quanto all'art. 96 del codice di procedura civile – cui i magistrati farebbero ricorso in misura minima, come è stato rilevato – la norma richiede la prova di un effettivo danno patrimoniale, cosa che spesso non è possibile lasciando inattuato l'articolo, per cui una modifica legislativa, quanto mai opportuna, è già in programma. In ordine ai vuoti di organico e alle tabelle, chiarisco che la disponibilità infradistrettuale è prevista dalla legge con magistrati destinati all'uso presso le Corti e destinabili in uffici del distretto ove si verifica il vuoto;

tuttavia il meccanismo non ha funzionato bene perché l'applicato temporaneo è utile per costituire collegi con procedimenti a definizione rapida, ma non per tutto il resto.

In termini più generali, ho dato disposizioni affinché l'impegno e la produttività dei giudici sia sotto costante controllo, ed in proposito vorrei chiarire ai parlamentari che hanno sollevato il problema, che i magistrati non possono partecipare a collegi arbitrali in esecuzione di un orientamento già stabilito da anni dal C.S.M., né possono più far parte della giustizia sportiva; quanto agli altri incarichi, si è ristretta la quota dei fuori ruolo, sia pure nell'ambito degli incarichi previsti dalla legislazione vigente.

La riorganizzazione e i fondi di bilancio. Vari interventi hanno sottolineato l'esigenza di iniziative rivolte a potenziare strutture materiali, a coprire gli organici della magistratura e del personale amministrativo nonché a realizzare quella riqualificazione che, già riconosciuta ad altri comparti, il nostro personale attende da tempo e che i miei uffici stanno approntando in un apposito disegno, dopo aver sentito le organizzazioni sindacali.

Purtroppo il tema delle dotazioni finanziarie è uno dei più dolorosi perché le risorse per la gestione ordinaria del servizio giustizia negli ultimi cinque anni sono diminuite del 52%, con conseguente aumento del debito del Dicastero di circa 250 milioni di euro. Ho segnalato con grande energia al Ministro dell'Economia e alla Presidenza del Consiglio l'ineludibile necessità di un incremento almeno per le voci relative alle dotazioni strutturali e ai servizi penitenziari; so bene che è nostro compito realizzare la rieducazione e la risocializzazione dei detenuti anche attraverso le possibilità di lavoro, ed al riguardo ho già preso accordi per istituire un call center negli istituti di Roma ed analoga iniziativa intendo realizzare a Poggioreale.

Molte altre novità che sono in programma hanno bisogno di finanziamenti adeguati, che allo stato purtroppo mancano; né bastano gli sforzi per razionalizzare la spesa e ridurre i costi, cosa che stiamo facendo a tutti i livelli. Mi è stato anche chiesto della situazione dei fonotrascrittori e della parte del decreto Bersani sulle anticipazioni in materia di spese: per i primi, riferisco che è in corso un procedimento per l'appalto del servizio a livello unificato proprio ai fini del risparmio di spesa; quanto alle anticipazioni nel settore civile da parte della società Poste italiane, debbo dire che il relativo costo raggiungeva il 30% degli importi, cioè un differenziale incompatibile con i risparmi di spesa, e che, per gli emolumenti ai giudici onorari, si sta studiando la possibilità di erogazione non più dagli uffici postali bensì dagli uffici provinciali del Tesoro così da rendere certo per scadenze fisse il pagamento.

Insomma, poiché le risorse finanziarie sono condizionanti per ogni programma o iniziativa di riforma, chiedo a voi parlamentari un aiuto convergente e un proficuo impegno in sede di

approvazione della legge finanziaria 2007 al fine di intrecciare e coordinare – come qualcuno ha detto – l'azione del Governo con quella del Parlamento.

La geografia giudiziaria. Al servizio di giustizia è connesso il tema della geografia giudiziaria. Com'è noto, il reticolo degli uffici è ancora per gran parte quello postunitario, per cui per ottimizzare l'utilizzo delle insufficienti risorse esistenti, occorrerebbe ridisegnarne distribuzione e struttura secondo modelli organizzativi adeguati ai tempi, al sistema delle comunicazioni, alla varietà dei bacini di utenza e della relativa domanda, agli indici di produttività.

Non è mia intenzione, però, procedere alla soppressione di uffici giudiziari. E' possibile infatti ipotizzare che, laddove necessario, il mantenimento degli uffici sia assicurato mediante la partecipazione degli enti locali con la concessione di strutture logistiche, servizi e personale amministrativo eventualmente distaccato.

Un accenno al Consiglio superiore, perché in qualche intervento si è richiamata l'esigenza di riportare a 30 unità la relativa composizione. Condivido tale esigenza: il C.S.M. ha compiti notevoli che, nell'ultima consiliatura, non hanno trovato un'adeguata dinamica proprio a causa della riduzione del numero dei consiglieri; tanto più che la platea del corpo giudiziario è notevolmente aumentata negli ultimi anni con l'innesto degli onorari. E a proposito dei magistrati onorari, rispondo a numerose domande in questi termini: è in corso l'esame delle esigenze espresse dalle rappresentanze dei giudici di pace in vari incontri al Ministero, nella prospettiva di aumentarne la competenza in materia civile, di riorganizzare sul territorio la distribuzione e soprattutto di assicurare loro una tendenziale stabilità sulla falsariga dei giudici tributari.

Le possibili innovazioni normative. Ho incaricato gli uffici del Dicastero di operare un censimento di tutte le norme che riguardano l'iter processuale per incidere su quelle che, senza pregiudicare i diritti di difesa, possono essere modificate per accelerare il corso della cause. Nel processo civile sono molteplici gli snodi che comportano rinvii da un'udienza all'altra mentre un leale confronto iniziale tra posizioni compiutamente espresse, o ancora da precisare ma in tempi brevi nella dialettica tra domande ed eccezioni, potrebbe riportare il nostro sistema a quel "tempo ragionevole" che l'Unione europea chiede e che l'art. 111 della Costituzione impone sia ai giudici sia ai difensori delle parti.

Nel settore penale il procedimento è soprattutto mortificato da una troppo corposa serie di nullità che andrebbe sfrondata. Mi è stato chiesto in proposito perché ho ricostituito commissioni su riforme generali quando già c'è il lavoro di commissioni precedenti; rispondo che, a parte l'impronta tecnico-ideologica di precedenti studi, che posso non condividere, ed a

parte la parziale obsolescenza di talune proposte per i mutamenti sopravvenuti nel contesto normativo, la Commissione Pisapia, nel penale, e la Commissione Riccio, nella procedura penale, hanno, sì, il compito di prospettazioni codicistiche globali, ma hanno anche e soprattutto quello di anticipare utili indicazioni: ad esempio, preparare efficaci misure alternative alla detenzione, la Pisapia; predisporre l'adeguamento dei riti alternativi ai "tempi ragionevoli" e la revisione delle nullità, la Riccio.

Mi è stato chiesto cosa penso dell'ergastolo; rispondo che da cristiano obbediente all'art. 27 della Carta costituzionale sono per l'emenda e per il recupero, entrambi incompatibili con l'ergastolo. E poi, una pena di una certa durata, purché "effettiva" nei tempi di applicazione ed "effettivamente" scontata, può costituire un deterrente di maggiore efficacia rispetto a minacce più severe ma non attuate.

Vengo ai problemi nati per il provvedimento di clemenza. Se l'indulto da poco varato abbia rimesso nel circuito criminale troppe persone che hanno subito ripreso a delinquere, è un riscontro statistico non ha dato risultati allarmanti, sempre che si operi una corretta analisi fuori dal suggestivo effetto dello scippatore ricondotto a Poggioreale o dell'omicida ricondotto all'Ucciardone. So bene che la risposta più idonea deve riguardare gli aspetti strutturali della criminogènesi; ma non era certo irrilevante il dato di una popolazione carceraria passata negli ultimi anni da 42.000 a 63.000 unità, da ospitare negli stessi, incapienti istituti e resa estremamente reattiva dalle promesse del beneficio fatte da tutte o quasi tutte le forze politiche.

Qualche parola merita il tema delle intercettazioni. Si tratta di un mezzo molto invasivo ma utilissimo per indagini di criminalità organizzata e di eversione terroristica, un mezzo di cui non è facile circoscrivere l'applicazione perché illeciti minori sono talvolta reati-spia di delitti ben più preoccupanti. Purtroppo l'invasività tocca spesso persone estranee ai fatti per cui si indaga, ed è qui che occorre intervenire. Il disegno di legge da me presentato ha queste linee portanti:

- si rende più severo il divieto di pubblicare atti delle indagini preliminari e documenti relativi alle intercettazioni fino alla discovery;

- si interviene "a monte" attraverso una diversa organizzazione dei centri di ascolto tale da garantire la sicurezza dei locali e l'accesso ai sistemi e idonea a controllare i successivi segmenti operativi, responsabilizzando ogni persona abilitata all'ascolto e al possesso del materiale; solo così sarà possibile individuare e personalizzare le eventuali violazioni del segreto;

- si limita la durata delle intercettazioni con possibilità di proroga al riscontro di nuovi elementi;

- si attribuisce al P.M. la proposta circa le conversazioni da utilizzare e al Gip la relativa decisione, mentre l'altro materiale, compreso ciò che non riguarda l'indagato, va custodito in un archivio riservato;

- si vieta la trascrizione dei brani relativi a persone o fatti estranei alle indagini, e di questo materiale si prevede la sollecita distruzione, con la facoltà per il non indagato, comunque a conoscenza dell'intercettazione, di sapere cosa è stato intercettato;

- si predispongono pene severe per le rivelazioni commesse da un pubblico ufficiale e sanzioni pecuniarie per il giornalista; rilevo in proposito che quel "chiunque rivela atti coperti da segreto è punito con la reclusione da uno a tre anni", come dice l'art. 11 del disegno, non si riferisce ai giornalisti ma a chi abbia acquisito la conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio.

Ben altra portata ha il decreto legge n. 259 approvato venerdì scorso : esso riguarda intercettazioni e trascrizioni di conversazioni telefoniche realizzate al di fuori di un procedimento o comunque non per ordine del giudice, ed è rivolto a mettere fine, con la distruzione del materiale e pene severe per chi lo detiene o lo pubblica, a quel terribile fenomeno dai connotati eversivi che è stato recentemente scoperto.

Mi è stato chiesto quale iniziativa intendo realizzare per le libere professioni: ho ripetutamente espresso le mie idee su quelle anticipazioni contenute nel decreto Bersani, ma poi sufficientemente corrette nella legge di conversione; quanto agli Ordini, il mio Dicastero ha avviato confronti con le rappresentanze delle professioni nell'intento non di abolire gli ordini ma di ammodernarne la funzione soprattutto nell'interesse dell'utenza. Il disegno di legge-delega sarà definito nel giro di pochi giorni, e terrà anche conto delle utilissime indicazioni contenute in disegni e proposte di iniziativa parlamentare già presentati.

La revisione dell'ordinamento giudiziario. Dopo l'approvazione del disegno di legge n. 1780, rimane da disciplinare la c.d. progressione in carriera.

Per l'accesso in magistratura ritengo si debba conservare quell'impronta di concorso di secondo grado verso cui già si orientava la riforma Castelli con il decreto n. 160; anzi intendo caratterizzarla meglio nei presupposti di ammissibilità e rendere più rigorose le prove perché ai tre elaborati tematici intendo aggiungere la redazione di una sentenza che consenta di accertare la padronanza delle tecniche argomentative, la sensibilità ad una congrua ed equilibrata motivazione e la capacità di qualificare la situazione concreta nell'astratta fattispecie normativa, che i semplici elaborati a tema non esprimono; così la quarta prova diventa assorbente di quel riscontro psico-attitudinale previsto dalla riforma Castelli che ha suscitato tante perplessità anche in sede scientifica.

Alcune concrete considerazioni mi hanno indotto a proporre l'abolizione dell'obbligo iniziale di scelta tra giudicante e requirente. Chi intende partecipare al concorso non ha consapevolezza piena delle funzioni esercitabili e quindi non è in grado di operare una opzione che potrebbe durare per l'intera carriera; quanto alla scelta generalizzata prevista dalla riforma Castelli, essa non tiene conto dell'esigenza degli uffici e finisce per incidere notevolmente sulla distribuzione funzionale perchè le singole scelte rischiano di sottrarre l'intera politica del personale agli organi di governo, con un vero e proprio terremoto e gravi discrasie tra settore giudicante e requirente nonché lunghe scoperture di uffici.

Alla progressione in carriera per concorsi, che sottrae magistrati all'ordinario esercizio della giurisdizione e stimola un carrierismo indifferente alle sorti della giustizia, intendo sostituire valutazioni periodiche a tempi ravvicinati; tali valutazioni possono costituire non solo il presupposto per altre funzioni, ma anche importanti momenti di verifica suscettibili di concludersi, se di esito negativo, con il blocco della progressione economica o con la destinazione ad altra funzione di chi si riveli inidoneo, addirittura con la rimozione dei magistrati che non superino più valutazioni. Le verifiche possono articolarsi sui rapporti dei capi degli uffici, sul riscontro di produttività, sui corsi di aggiornamento presso la scuola della magistratura, sull'autorelazione esplicativa, su segnalazioni pervenute dall'ordine degli avvocati.

Si tratta di acquisizioni a futura memoria, tutte informatizzate, da utilizzare quando si maturano i tempi per la progressione in carriera o il conferimento di altre funzioni; insomma, una banca dei dati valutativi che ha il vantaggio di distanziarsi dall'occasione specifica e quindi da possibili interventi correntizi, che secondo alcuni deputati è la vera anomalia del sistema previgente. Quanto alle funzioni di legittimità, il C.S.M. ben potrebbe avvalersi di un apposito gruppo di magistrati e professori universitari per una prima valutazione dei provvedimenti degli aspiranti, finalizzata al riscontro delle specifiche attitudini nell'attività di nomofilachia. Tutto questo può essere integrato con la partecipazione ad appositi stages presso la scuola, obbligatori per quanti aspirino a funzioni diverse, ma anche, sia pure limitatamente, per chi intende restare nella funzione di primo grado. Ovviamente la partecipazione dovrebbe avere un significato, una cifra finale che non si limiti a registrare la mera partecipazione.

Sulla questione del passaggio dalla requirente alla giudicante e viceversa, intendo conservare il principio della distinzione delle funzioni affermato nella riforma Castelli: il passaggio è consentito a seguito della frequenza di un corso di qualificazione professionale, è subordinato ad un giudizio di idoneità specifica per il quale è possibile acquisire il parere del presidente del Consiglio dell'Ordine degli avvocati, deve comunque riguardare un ufficio compreso in altro distretto.

Quanto alla scuola della magistratura, ritengo che se ne debba accentuare l'autonomia scientifica, didattica e gestionale, caratterizzando meglio i settori di intervento sulla preparazione dei magistrati di prima nomina, sulla formazione permanente attraverso stage periodici o di riqualificazione, sulla cultura manageriale degli aspiranti alla direzione di un ufficio. Assicura che la partecipazione del Consiglio e del Ministero al Direttivo della scuola sarà su base paritetica, oltre il prezioso apporto dell'avvocatura e dell'università.

Scarse e non di rilievo ideologico sono le modifiche da apportare al decreto n. 25 concernente i Consigli giudiziari e l'istituzione del Consiglio direttivo della Cassazione: si tratta di puntualizzazioni relative soprattutto al coordinamento di norme.

Spero – e confido – che anche su questi ulteriori aspetti dell'Ordinamento giudiziario possa realizzarsi quel leale confronto e quella convergenza che al Senato ha permesso un risultato proficuo, affinché un settore così delicato qual è lo statuto dei giudici possa riacquistare la serenità istituzionale indispensabile per il massimo impegno nella resa di giustizia: ciò che, in definitiva, interessa la collettività degli utenti.