

Per una giustizia giusta, moderna ed efficiente

Contributo a cura dell'On. Lanfranco TENAGLIA (Ministro Ombra Giustizia, Membro Commissione Giustizia alla Camera dei Deputati)

Il nostro paese ha bisogno di una giustizia giusta, moderna ed efficiente.

Ma di cosa ha bisogno la giustizia per essere quello che oggi non è e per non essere percepita come ingiusta, lenta e nemica del cittadino?

Come giustamente ha scritto Walter Veltroni sul Riformista del 19 marzo u.s., la giustizia ha bisogno di “ *una politica della ragionevole durata del processo che consideri l'efficienza del sistema giudiziario una priorità per il governo e per la politica, una vera e propria questione nazionale di funzionalità di una “infrastruttura pubblica” indispensabile per le esigenze dei cittadini e dell'intera società.*

Il nostro obiettivo è quello di realizzare la garanzia costituzionale del «giusto processo», e cioè di un processo che deve essere svolto in tempi ragionevoli, essere celebrato da un giudice terzo ed imparziale, di elevata qualificazione professionale, ed essere caratterizzato da un complesso di regole in grado di assicurare il più elevato livello di tutela dei diritti, ma anche di evitarne un uso distorto.

Ciò richiede un'iniziativa normativa globale e coerente sull'organizzazione giudiziaria e sul sistema processuale civile e penale”.

Le carenze organizzative e strutturali che affliggono la giustizia vanno affrontate in modo organico, realistico e coraggioso: sappiamo che il problema principale non è rappresentato dalla circostanza che i magistrati e gli operatori della giustizia lavorano poco, quanto piuttosto dal fatto che molto del lavoro va disperso, che viene svolto in condizioni inadeguate e senza mezzi idonei e che i risultati sono in larga parte inferiori alle energie spese.

Quindi l'emergenza prima è costituita dalla necessità di dare efficienza al funzionamento quotidiano del sistema e di non considerare più il fattore tempo della decisione una variabile indipendente.

Per cominciare a far ciò, all'inizio della XVI legislatura, intendiamo chiedere al Parlamento una delega per l'efficienza del sistema giudiziario, al fine di poterlo rinnovare, modernizzare e rendere più efficiente, migliorare le condizioni di lavoro degli operatori del settore e favorire la celebrazione di processi in tempi più rapidi.

La nostra proposta si concretizzerà attraverso: l'istituzione dell'ufficio del processo; il rinnovo delle dotazioni organiche, la riqualificazione del personale amministrativo e l'assunzione di 2800 nuovi cancellieri; l'istituzione effettiva del manager dell'ufficio giudiziario; il riordino degli ambiti territoriali degli uffici giudiziari; l'introduzione del processo telematico; il recupero e il miglior utilizzo delle risorse finanziarie.

Tale disegno di legge costituirà il primo passo: il cammino indicato dovrà proseguire con le riforme dei sistemi processuali civile e penale, in modo da ottenere nell'arco di una legislatura un sistema giudiziario che funzioni come o meglio di quello degli altri paesi europei.

L'ufficio del processo consentirà di introdurre nuove metodologie di organizzazione del lavoro del personale dell'amministrazione giudiziaria e modelli orientati all'efficienza del servizio, valorizzando le professionalità esistenti.

I magistrati beneficeranno di assistenza di personale amministrativo qualificato nell'attività preparatoria e preliminare rispetto all'attività giurisdizionale e nell'organizzazione dell'attività processuale di udienze e di decisione. Tale personale avrà il compito di svolgere attività di ricerca dottrinale e dei precedenti giurisprudenziali, di cura della stesura di relazioni preliminari e di collaborazione nell'espletamento delle attività strumentali all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Inoltre, i migliori giovani laureati in giurisprudenza potranno svolgere parte del tirocinio presso gli uffici giudiziari, così da creare osmosi di informazione e scambio di esperienze per assicurare il collegamento e la creazione di una cultura condivisa tra gli operatori del diritto.

La strutturazione per profili professionali e posizioni economiche del personale giudiziario è stata pensata per un'altra epoca: quella della penna e del calamaio o per essere meno pessimisti della macchina da scrivere. I ruoli odierni sono costituiti da molti operatori e da una scarsa presenza di

personale con mansioni e competenze tecniche (esperti informatici, analisti di organizzazione, contabili) e sono afflitti da un livellamento di mansioni e di trattamento economico verso il basso.

Per questo occorre operare le riqualificazioni, che serviranno anche ad avere a disposizione personale di elevata qualificazione che possa collaborare con il magistrato e avere relazioni con gli avvocati e gli utenti e a fornire nuovi stimoli professionali al personale.

Le piante organiche saranno rideterminate, valorizzando le professionalità medie ed elevate, realizzando la progressione professionale del personale secondo quanto previsto dal CCNL del 1999-2000.

L'assunzione mediante concorso di 2800 cancellieri consentirà di colmare i notevoli vuoti d'organico (scopertura media intorno al 13% ma superiore di molto nel centro/nord) e avere nuovo personale professionalmente qualificato.

La previsione della figura del manager giudiziario è finalizzata a fornire nuovi strumenti operativi alla dirigenza giudiziaria e amministrativa, a specificarne i rispettivi compiti e a dare piena attuazione al D.lgs n. 240/2006.

In ogni ufficio giudiziario un dirigente amministrativo appositamente reclutato e formato (nei ruoli dell'Amministrazione della giustizia ci sono 250 alti dirigenti e altri stanno per essere assunti per concorso) sarà il responsabile della gestione del personale amministrativo, delle risorse strumentali e finanziarie e di tutte le incombenze relative alla gestione delle strutture.

Al dirigente giudiziario dell'ufficio spetterà la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio, nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari, nonché la competenza ad adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico.

Del riordino della geografia giudiziaria se ne parla da tanto, troppo tempo. E' arrivato il momento di agire, di superare gli ostacoli e i campanilismi che nel passato hanno impedito di arrivare ad una riforma che tutti dicono necessaria.

Non è più sostenibile un sistema che prevede tra tribunali, sezioni distaccate e uffici del giudice di pace 1592 uffici giudiziari, la gran parte dei quali con poche unità di personale in organico.

Per non ripetere errori del passato occorrerà procedere con il metodo del confronto, che veda coinvolti sia gli enti locali, che i consigli dell'ordine e gli operatori della giustizia, e poi decidere con l'applicazione di criteri certi e flessibili e che, pur nella considerazione delle diverse realtà territoriali, abbiano quale fine unico il recupero di efficienza.

Non intendiamo sopprimere indiscriminatamente presidi utili e necessari sul territorio, ma fornire all'organizzazione della giustizia strutture e strumenti che le consentano di funzionare sempre anche quando vi siano assenze o vuoti di organico.

Per questo sarà nostra cura adottare una serie d'interventi diversi e concorrenti (accorpamento di uffici e di sezioni distaccate, organico unico di più uffici limitrofi, ridefinizione dei confini territoriali degli uffici, quota di organico distrettuale anche per i ruoli amministrativi) al fine di ottenere una ricaduta positiva in termini di efficienza del sistema, di benefici organizzativi derivanti dal poter contare su strutture di maggiori dimensioni o su meccanismi organizzativi maggiormente flessibili, di un'equa distribuzione dei carichi di lavoro e della possibilità di favorire con lo strumento tabellare una maggiore specializzazione dei magistrati.

Altra innovazione necessaria, ma che rischia di divenire un'araba fenice della quale tutti i Ministri della Giustizia hanno parlato, ma che nessun operatore ha mai visto, è il processo telematico.

Sulle nuove tecnologie l'investimento deve essere chiaro e senza incertezze.

Nel processo civile il bit deve sostituire l'inchiostro e la carta, dobbiamo farne il luogo nel quale gli atti e le decisioni viaggiano per via telematica. Gli avvocati dal proprio studio potranno interloquire con il giudice e con le cancellerie. Operazioni più rapide, niente più file nei tribunali e tonnellate di carte nei corridoi e negli uffici di avvocati e giudici.

Nel processo penale il grande motore del sistema sarà costituito dai registri REGE WEB a cui verrà collegato l'intero sistema. In prospettiva dalla notizia di reato, sino alla sentenza definitiva e all'iscrizione nel casellario giudiziario, tutto dovrà muoversi telematicamente.

Il risparmio di tempo, risorse umane e risorse economiche sarà indubbio.

Al processo telematico si aggiungerà la predisposizione di una nuova e moderna statistica giudiziaria per ottenere informazioni attuali e attendibili non sul merito dei processi, ma sull'andamento delle attività svolte nei singoli uffici giudiziari.

Sarà possibile cioè conoscere in tempo reale il carico di lavoro, le attività svolte e le modalità di lavoro (tempi delle decisioni, tempi dei rinvii e dei depositi) sia per i magistrati che per il personale amministrativo, con possibilità quindi di valutare statisticamente il funzionamento o meno della macchina giustizia e di fornire agli organi di governo autonomo della magistratura dati adeguati di conoscenza per l'adempimento di tutti i compiti ad essi affidati.

Le notificazioni concorrono ad appesantire notevolmente tempi e costi dei processi e richiedono l'utilizzazione di numeroso personale che potrebbe essere destinato ad altri compiti. Occorre adottare il sistema della posta elettronica certificata e neutralizzare gli effetti di tutte quelle disposizioni che, contenendo una serie di garanzie meramente formali, prive di utilità sostanziale sotto il profilo dell'effettivo esercizio del diritto di difesa, si risolvono in realtà in una inutile dilatazione dei tempi del procedimento penale.

Nei depositi giudiziari sono depositate a vario titolo somme anche notevoli che non vengono spesso richieste o che non debbono essere più restituite. Intendiamo colmare il vuoto normativo che c'è, in modo che, dopo un termine di cinque anni, tali importi siano acquisiti dallo Stato per essere poi destinati al Ministero della Giustizia e utilizzati per far funzionare il sistema. In prospettiva, con questo meccanismo e altri che la Commissione ministeriale Greco ha individuato e che andranno trasformati anch'essi in legge, sarà possibile autofinanziare le spese correnti della Giustizia che ammontano annualmente a circa 300 milioni di euro.

La disciplina di diritto sostanziale civile deve essere caratterizzata da coerenza e razionalità e deve essere semplificata, ciò impone di privilegiare le clausole generali che, a loro volta, impongono un giudice capace di realizzare un momento di sintesi tra gli interessi contrapposti attualizzando, attraverso il controllo, gli equilibri indicati dal legislatore mediante le prescrizioni contenute in dette clausole, effettuando un corretto bilanciamento degli interessi in conflitto.

Inoltre, occorre tenere conto della modificazione del sistema delle fonti, anche a seguito della nuova dimensione europea e del passaggio da un ordinamento gerarchico al sistema degli ordinamenti multilivello, che richiedono una puntuale disciplina delle interferenze tra gli stessi.

Questo scopo impone di realizzare una semplificazione ben diversa da quella attuata sino ad oggi attuata, tenendo conto che ciò ha comportato un incremento dell'esigenza di nomofilachia, in quanto funzione diretta a garantire quella sintesi imprescindibile per scongiurare il prodursi di disarmonie suscettibili di pregiudicare la fondamentale esigenza di eguaglianza dei cittadini.

L'importanza delle riforme processuali non può essere sottovalutata ma neanche ingigantita, pensando che le riforme processuali siano, da sole, in grado di porre rimedio alla crisi della giustizia.

Inoltre, le riforme processuali non devono costituire lo strumento per tradurre in norme eleganti esercizi intellettuali e dogmatici, ma devono procedere dalla consapevolezza che le regole del processo devono assicurare un agevole accesso alla tutela giurisdizionale, una sua pronta definizione, il pieno esplicarsi del diritto di difesa e del principio del contraddittorio, senza risolversi in inutili artifici, poiché il processo non deve diventare fine a se stesso e neppure essere l'arma utilizzata dall'obbligato o dall'imputato per sfuggire alla sua responsabilità.

Seguendo questo metodo ritengo che i punti sui quali riflettere e che potrebbero essere tradotti in modifiche normative sono i seguenti:

razionalizzare, anche sotto il profilo formale, il testo del codice di rito civile;

eliminare la pluralità dei riti, fatta eccezione per il rito del lavoro, stabilendo che questo possa essere strutturato per essere utilizzato in una serie di controversie da identificare;

riscrivere la struttura della fase iniziale della causa, evitando complicate ed inutili svolgimenti di attività fra le parti, realizzando un riequilibrio tra poteri delle parti e poteri d'ufficio, del principio di lealtà processuale;

impedire nel settore civile, con decisioni immediate, l'uso distorto del contenzioso al solo scopo di guadagnare tempo in favore degli inadempienti, rispettare l'ordine logico delle acquisizioni probatorie evitando dilatazioni istruttorie non coerenti alla natura della causa, utilizzare in modo più deciso la disciplina delle spese processuali secondo l'art. 96 del codice di rito;

semplificare il procedimento cautelare e rivisitare la disciplina dei provvedimenti sommari;

stabilire una nuova e puntuale disciplina del procedimento in camera di consiglio, distinguendo a seconda che sia o meno destinato a concludersi con un provvedimento suscettibile di giudicato sostanziale;

prevedere un rito davvero semplificato per le controversie attribuite alla competenza del giudice di pace;

semplificare la fase dell'esecuzione, anche onerando l'esecutato di un obbligo collaborativo, la cui violazione rileva nella fase di liquidazione delle spese;

generalizzare il principio di appellabilità delle sentenze, mantenere il carattere "chiuso" dell'appello, ma prevedere con maggiore puntualità i casi di possibilità di una "apocrifa" dello stesso;

adottare il modello dell'ordinanza sentenza sommariamente motivata;

recuperare la funzione nomofilattica alla Corte Suprema, attualmente schiacciata da un carico di ricorsi eccessivo, anche mediante l'eventuale modifica dell'art. 111 Cost. e la previsione, per le cause di importo inferiore ad un determinato valore, di introdurre un vaglio preventivo di ammissibilità e fondatezza riservato al giudice a quo.

L'esigenza di sicurezza che proviene dalla società deve essere soddisfatta e indirizzata, rendendo il sistema processuale penale al tempo stesso efficiente e garantito.

Il pacchetto sicurezza presentato nella scorsa legislatura contiene interventi sul sistema sostanziale e processuale penale che vanno in questa direzione.

Si pensi alle modifiche alla disciplina della prescrizione rispetto a quanto previsto dalla legge cd. ex Cirielli; al rafforzamento della risposta a condotte, quali l'omicidio e le lesioni in stato di ebbrezza, fonte di allarme per i cittadini; all'ampliamento del numero dei reati di grave allarme sociale (rapina, furto in appartamento e altri) per i quali, in presenza di esigenze cautelari, si prevede la sola custodia in carcere escludendo l'automatismo della sospensione della pena irrogata con sentenza definitiva; alla cancellazione della possibilità di ricorrere al patteggiamento in appello che facilita abbattimenti di pena anche molto elevati rispetto alla condanna di primo grado; alla previsione di una corsia accelerata per i processi con imputati in stato di custodia cautelare con l'introduzione di una specifica ipotesi di giudizio immediato che consente di evitare la fase dell'udienza preliminare.

Il pacchetto sicurezza rafforza anche le misure di contrasto alla criminalità organizzata, fornendo una reale tutela per gli imprenditori e le imprese sotto il ricatto mafioso, introducendo finalmente un testo unico delle misure di prevenzione, rafforzando gli uffici giudiziari delle zone maggiormente esposte alla criminalità organizzata, prevedendo l'assunzione nella Pubblica Amministrazione dei testimoni di giustizia e il divieto di erogazione di contributi finanziari da parte dello Stato in favore di soggetti che abbiano riportato condanne per reati di particolare gravità.

Ma non bisogna fermarsi qui: il processo penale ha bisogno anche di altri interventi organici di accelerazione e razionalizzazione come quelli contenuti nel Disegno di legge governativo all'esame della Camera nella scorsa legislatura, che andrà riproposto.

Occorrerà anche riflettere sulle modifiche da apportare al sistema della pena e della sua esecuzione che non si dimostra sempre in grado di assicurare l'efficacia degli interventi sia in chiave di reinserimento sociale dei condannati, sia a livello di tutela da possibili e, purtroppo, frequenti forme di recidiva.

Alcune soluzioni normative ipotizzate dalla Commissione di riforma del codice penale , come quella di prevedere per i reati di minor allarme sociale la sottoposizione del condannato a sanzioni di tipo non detentivo o interdittivo, andranno attentamente valutate nella prospettiva della ricerca della condivisione, da parte della persona sottoposta a processo, di un meccanismo di anticipazione della presa in carico, funzionale al raggiungimento degli obiettivi perseguiti, che potrebbe trovare la sua sede naturale in una sorta di accordo tra le parti, reso ufficiale dall'intervento del giudice, per l'applicazione di una pena prescrittiva, di tipo non detentivo, che non intervenga sul quantum di pena, ma sulla modalità di applicazione della pena stessa.

Oltre alle pene alternative nel senso sopra precisato, si potrebbe sperimentare, inoltre, l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova, previsto nell'ipotesi di riforma del codice di procedura penale, che dovrebbe trovare ingresso nel diritto penale degli adulti con le stesse modalità già previste per i minori autori di reato con limiti di pena o esclusioni collegate alla tipologia del reato commesso o alla personalità del condannato.

L'Italia e la giustizia hanno anche bisogno di una magistratura indipendente ed autonoma, della soggezione dei magistrati alla sola legge e di un controllo diffuso di legalità.

Nel nostro sistema costituzionale il ponte che tiene insieme l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, da una parte, e la soggezione dei magistrati alla legge, intesa quale garanzia per i cittadini e la società tutta, dall'altra, è costituito dal circuito del governo autonomo della magistratura e dai poteri di controllo funzionale e disciplinare dei quali è titolare.

Occorre confermare e rafforzare questo modello che tanti paesi ci invidiano, hanno importato o vogliono importare, ognuno facendo la propria parte.

Anche su questo punto sono pienamente condivisibili le riflessioni di Walter Veltroni che nello scritto già citato ha affermato: *“di ciò debbono farsi carico il C.S.M. che deve rifuggere da logiche correntizie nel proprio agire e realizzare un controllo attento e rigoroso della professionalità dei magistrati e del rispetto della regola deontologica, e tutti magistrati che devono applicare la legge nei confronti di chiunque, ma non derogare mai alla soggezione alla sola legge, neanche in vista del raggiungimento di un fine di giustizia.*

La politica da parte sua deve individuare contrappesi idonei ad evitare che vi sia il sopravvento di un'istituzione sulle altre ovvero che il processo mediatico faccia velo al processo regolato e garantito”.

E, aggiungo, la politica ha il compito di operare la scelta dei valori e dei diritti da regolare secondo regole generali e stabili e il rispetto della cornice costituita dalle regole costituzionali, al giudice il compito di assicurarne la sintesi mediante l'interpretazione, solo così si garantisce l'unità dell'ordinamento ed i due presupposti della democrazia, e cioè la società civile ed il dominio del diritto.

Altre impostazioni che continuano a concepire questi rapporti in termini di conflitto tra poteri ovvero della necessità di ristabilire equilibri violati e rapporti di forza squilibrati condurrebbero ancora una volta nel vicolo cieco delle contrapposizioni e del dialogo fra sordi e farebbero della prossima legislatura l'ennesima occasione mancata.

Quindi, non torniamo ad un'altra stagione di contrapposizioni e di campagne ideologiche sullo status ordinamentale della magistratura e sulla separazione delle carriere della quale non c'è bisogno, mentre appare indispensabile praticare il metodo del confronto sull'individuazione di ciò che effettivamente serve alla giustizia per essere servizio per il cittadino e infrastruttura per il paese.

Serve al paese un altro intervento sull'ordinamento giudiziario, che oggi prevede una rigidissima distinzione delle funzioni che assicura il rispetto dei principi del giusto processo; una normativa sulla valutazione della professionalità moderna ed efficace; un assetto dell'organizzazione delle Procure che evita la gerarchizzazione e consente l'effettività del principio di responsabilità; illeciti disciplinari finalmente tipici? A mio avviso no.

Piuttosto confrontiamoci sull'esigenza di rafforzare il governo autonomo sotto il profilo della necessità della fissazione di criteri di priorità da osservare nella trattazione degli affari penali che non sarebbe una novità nel nostro ordinamento, essendo già stata nel passato disposta dal legislatore rispetto a determinate categorie di processi, e di una loro applicazione omogenea sul territorio nazionale che è stata di recente affermata dal C.S.M. e ribadita dal Capo dello Stato.

La previsione di un procedimento che soddisfi questa esigenza e veda la partecipazione degli organi titolari dell'azione penale e del governo autonomo e l'intervento del Parlamento appare funzionale al pieno rispetto del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e di quello (art. 112 della Costituzione) della soggezione di ogni magistrato esclusivamente alla legge (art. 110, secondo comma, della Costituzione), ma anche dei principi consacrati dall'art. 97 della Costituzione sul buon andamento della pubblica amministrazione.

Il Csm è stato negli anni investito di sempre maggiori compiti di controllo funzionale, si pensi ai giudici onorari, alla nuova normativa sulle valutazioni di professionalità e sulla nomina dei direttivi e semi direttivi, e contemporaneamente è stato ridotto il numero dei consiglieri e modificata la legge elettorale.

Il Csm sta svolgendo egregiamente, autorevolmente e tempestivamente i compiti affidatigli. Ma perché funzioni ancora meglio, non è forse necessario riportare il numero dei consiglieri a trenta e pensare ad una legge elettorale funzionale alla natura dell'organo e alle sue funzioni?

Il giudizio disciplinare è un pilastro fondamentale del ponte del governo autonomo.

L'appartenenza della sezione disciplinare al sistema del governo autonomo della magistratura non è in discussione.

Ma riflettere sui meccanismi utili a rafforzarne l'indipendenza, l'efficienza e la tempestività dell'intervento si deve. Walter Veltroni ha indicato una possibile e legittima soluzione mediante la creazione di una sezione autonoma del C.S.M. eletta con elezione di secondo grado.

L'ultimo treno quello dell'efficienza e di una giustizia giusta sta per passare: perderlo non si può più, perché, se è vero, sotto il profilo generale delle esigenze della società, ciò che Nello Rossi afferma su *Il Riformista* del 2.4 u.s. che la politica *“in crisi di credibilità e di rappresentatività...può aspirare ad un'autonoma legittimazione solo sintonizzandosi effettivamente con le esigenze reali delle donne e degli uomini di questo paese”*, ciò è altrettanto vero in materia di giustizia dove la crisi di credibilità e di fiducia investe soprattutto la magistratura.