

**INTERVENTO DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA CLEMENTE MASTELLA
AL PLENUM STRAORDINARIO DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**

Roma, 7 novembre 2006

LA POLITICA DEL GOVERNO IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA

Signor Vice Presidente, signore consigliere, signori consiglieri,
nel giugno scorso, quando per la prima volta partecipai ai lavori del C.S.M. mi presentai a voi auspicando l'inizio di un dialogo che avrebbe dovuto alimentarsi di frequenti occasioni di confronto, dando inizio così ad una nuova stagione in cui quello spirito di "leale collaborazione" fra Consiglio e Ministero, tante volte evocato come presidio indispensabile per una corretta ed efficiente gestione della macchina giudiziaria nel nostro Paese, potesse finalmente tradursi in una reale sinergia idonea a restituire efficienza e credibilità al nostro sistema giustizia. Sinceramente vi ringrazio, pertanto, per l'invito rivoltomi a partecipare all'odierna seduta, giacché esso mi consente di realizzare nei fatti quei propositi, aprendo il confronto su un tema che riveste una posizione di assoluta centralità nella politica che il mio Dicastero intende attuare.

Ma prima di entrare nel vivo della discussione un caloroso **saluto** ed un particolare ringraziamento mi sia consentito rivolgere al Vice Presidente Senatore Mancino che già in questo primo scorcio di consiliatura, ha mostrato di saper gestire il difficile ruolo che a lui compete, con mano sicura e grande equilibrio, e soprattutto con piena consapevolezza dell'importanza che i temi della giustizia e del suo funzionamento rivestono per ogni cittadino.

Come ho avuto modo di riferire già alle Camere, il mondo della giustizia prospetta notevoli complessità e sempre più spinosi problemi, che le varie strategie di intervento sin qui seguite non sono riuscite a risolvere, e talvolta hanno addirittura aggravato. L'apparato giudiziario si presenta come una macchina lenta ed arretrata, che stenta ad articolare la gestione delle risorse secondo modelli propri della cultura dell'organizzazione.

La conseguenza più evidente e nefasta di un simile stato di cose ben si coglie nella più volte deprecata e condannata lentezza dei nostri processi.

Al cospetto di una situazione così difficile son convinto doversi respingere la facile suggestione della necessità di ricorrere a riforme di ampio respiro, difficilmente realizzabili nell'attuale condizione parlamentare. Ritengo invece preferibile mirare più decisamente alla riorganizzazione del sistema, attraverso l'adozione di provvedimenti amministrativi e l'elaborazione di piani di sviluppo, e in questa prospettiva puntare su limitate innovazioni legislative strettamente funzionali al bisogno di recupero di efficienza, sulla falsariga di

quanto consiglia nel suo programma-quadro la "Commissione Europea per l'efficacia della giustizia", istituita nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Né con questa impostazione è in contrasto il mio impegno di questi primi mesi di governo per la sospensione della riforma Castelli in tema di **ordinamento giudiziario** e l'elaborazione di opportune successive modifiche, soprattutto con riferimento alla disciplina della carriera dei magistrati, giacché a nessuno può certamente sfuggire come un ordinamento attento a realizzare i principi costituzionali di indipendenza ed autonomia della magistratura, ma al tempo stesso a coniugarli doverosamente con l'imprescindibile esigenza dell'effettività della tutela giurisdizionale, costituisca premessa fondamentale di qualsiasi utile intervento in tema di organizzazione: senza una attenta ed adeguata selezione dei magistrati, una costante attenzione alla loro formazione professionale, un controllo continuo sullo sviluppo della loro professionalità, una scelta dei dirigenti degli Uffici funzionale alla individuazione dei più idonei tra gli aspiranti, è infatti ben difficile ipotizzare un recupero di efficienza del nostro apparato giudiziario.

Ed è appunto su queste premesse che, dopo l'approvazione della legge sulla sospensione del decreto legislativo n. 160/2006, ho intenzione di presentare in tempi rapidi un disegno di legge organico che si occupi di modificare definitivamente la disciplina della carriera dei magistrati.

A questo proposito posso già da ora anticipare che il progetto al quale sto lavorando prevede, con riferimento all'accesso in magistratura, sempre strutturato come concorso di secondo grado, prove più rigorose di selezione, con l'aggiunta ai tre elaborati tematici attualmente previsti, di una quarta prova consistente nella redazione di una sentenza, che consenta di accertare la padronanza delle tecniche argomentative, la sensibilità ad una congrua motivazione e la capacità di inquadrare correttamente la situazione concreta nell'astratta previsione normativa.

Prevede inoltre l'abolizione dell'obbligo iniziale di scelta definitiva tra funzioni giudicanti e requirenti nonché la soppressione delle procedure di progressione in carriera per concorsi. Penso, infatti, che valutazioni periodiche, a tempi ravvicinati, possono con più efficacia soddisfare l'esigenza di controllo della professionalità dei magistrati, senza sottrarli al lavoro giudiziario, ma anzi valorizzando proprio l'efficace esercizio delle funzioni svolte. Tali valutazioni potranno concludersi, in caso di esito negativo, con il blocco della progressione economica o con la destinazione d'ufficio ad altra funzione, ed anche, in ipotesi, con la rimozione dei magistrati che non superino più valutazioni successive.

Le verifiche dovranno essere articolate 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 dovrà trattare di acquisizioni a futura memoria, tutte informatizzate, da utilizzare quando maturano i tempi per la progressione in carriera o il conferimento di altre funzioni.

In questa prospettiva, peraltro, è mia intenzione, proprio nell'ottica della leale collaborazione e della sinergia prima richiamata, verificare preventivamente gli eventuali aspetti di problematicità che tale tipo di impostazione normativa possa presentare per lo svolgimento delle attività di competenza del Consiglio Superiore della Magistratura.

Pur senza escludere il passaggio dalla funzione giudicante alla requirente, o viceversa, doveroso ritengo invece mantenere una marcata distinzione tra le due funzioni: il passaggio dall'una all'altra funzione dovrà infatti a mio avviso essere consentito soltanto a seguito della frequenza di un corso di qualificazione professionale e di un giudizio di idoneità specifica, evitando il ricorso a pareri di stile e valutando specificamente e con attenzione i parametri di compatibilità fra il profilo di professionalità specifica e le nuove diverse funzioni richieste.

Non può, dunque, non rilevarsi come nell'impianto della riforma che sto progettando il ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura esca in varia misura rafforzato, nel pieno rispetto dei principi costituzionali che presidiano l'autonomia e l'indipendenza della magistratura. Ed è anche in conseguenza di ciò che ritengo altresì necessario nuovamente modificare la legge istitutiva del Consiglio Superiore, per riportare a 30 unità la relativa composizione. Il C.S.M. ha compiti notevoli e di grande complessità e delicatezza 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 andata notevolmente ampliandosi negli ultimi anni con l'innesto di un crescente numero di magistrati onorari.

La stessa struttura amministrativa del Consiglio Superiore, inoltre, deve continuare ad avvalersi della professionalità di magistrati nelle segreterie e nella composizione dell'Ufficio Studi e Documentazione, evitando, quindi, che un difetto di coordinamento fra norme possa portare a ritenere soppressa la figura dei magistrati addetti al Consiglio.

Per quanto più strettamente attiene al tema dell'organizzazione giudiziaria dico subito che la sfida volta al miglioramento dell'attuale situazione risulta assai ardua poiché la **situazione economica** ereditata dalla precedente legislatura sconta una riduzione delle risorse per la gestione ordinaria del servizio Giustizia pari al 51,22 per cento negli ultimi 4 anni (2002–2006).

So bene che l'organizzazione giudiziaria di un paese non può essere misurata soltanto in termini di rapporto fra risorse destinate e PIL, tuttavia lo stato delle cose esistente mi induce a dover riconoscere che il retaggio del passato ha condotto il sistema a interrogarsi sulle sue stesse possibilità di sopravvivenza, prima ancora che fare i conti con un'oggettiva esigenza di razionalizzazione delle spese.

Ciò posto, quanto all'emergenza di maggior rilievo, che è quella della durata dei processi, la consapevolezza della complessità della situazione mi è apparsa subito talmente evidente da ritenere necessario ricercare i rimedi più opportuni con la collaborazione dei più prestigiosi esperti del mondo giudiziario. Ho costituito così una ristretta **Commissione di studio sull'organizzazione degli Uffici Giudiziari**, da me stessa presieduta, e composta da ex Presidenti della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione, da Vice Presidenti dello stesso C.S.M. e da valenti docenti universitari, con l'obiettivo di elaborare le proposte più idonee al fine di recuperare la ragionevole durata dei processi.

Fin dall'inizio del mio mandato ho inoltre assunto iniziative dirette a **responsabilizzare i capi degli uffici, i dirigenti amministrativi e l'intero corpo giudiziario**; ho fatto **raccogliere protocolli di intesa fra magistrati e avvocati** in vari tribunali prestando in tal modo attenzione ai cosiddetti "circuiti virtuosi", con l'intento di predisporre ed inviare risoluzioni di indirizzo a 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; ho ripreso la questione degli **standards di produttività**, tema questo assai spinoso per la difficoltà di misurazione ponderale dei vari tipi di attività.

Il diverso ruolo svolto dal Ministero e dal Consiglio Superiore della Magistratura nella prospettiva di un recupero di efficienza del nostro sistema giudiziario, in termini di organizzazione e funzionamento dei servizi da un lato e disciplina, strutturazione ed assegnazione agli uffici giudiziari dall'altro, comporta la necessità di una forte sinergia fra le due istituzioni coinvolte. Questa sinergia aveva trovato una significativa espressione in passato nel progetto per la costituzione di **indicatori per la misurazione dei flussi giudiziari**, ed è per questo che tale progetto intendo riprendere e potenziare, per arrivare ad un sistema di indici e di indicatori che consenta finalmente di conoscere la realtà gestionale ed i carichi di lavoro per effettuare adeguate assegnazioni e programmazioni.

A tal riguardo posso in definitiva senz'altro assicurare che il mio impegno, nel mentre sarà massimo al fine di ottenere quanto assolutamente indispensabile per togliere gli uffici giudiziari dalla situazione di penuria e carenza delle risorse più elementari nella quale oggi essi versano, non sarà da meno, proprio in considerazione della condizione di difficoltà nella

quale siamo costretti ad operare, sul fronte delle doverose iniziative da assumere per razionalizzare l'organizzazione degli uffici e l'ottimizzazione delle risorse esistenti.

Ed è proprio in coerenza con questo impegno che nel settembre scorso, preoccupato dell'inutile dispendio di energie e di risorse che si sarebbe verificato negli uffici giudiziari con la trattazione di procedimenti penali suscettibili di concludersi con sentenze di condanna vanificate nei loro effetti sanzionatori dal provvedimento di indulto recentemente approvato dal Parlamento, segnalai a voi l'opportunità di emanare direttive che consentissero ai capi degli uffici l'adozione generale di criteri di priorità, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 227 del decreto legislativo n. 51/1998, volti a scongiurare quel pericolo.

Leggo sulla stampa di oggi di perplessità sorte al riguardo, nell'ambito della discussione avviatasi nelle articolazioni consiliari competenti, e dell'auspicio da alcuni formulato per la soluzione del problema sul piano legislativo, con l'adozione di un provvedimento di amnistia.

So bene come l'esperienza del passato abbia visto quasi sempre i due provvedimenti di clemenza accompagnarsi tra loro, e come la scelta del nostro Parlamento, nell'estate scorsa, di approvare solo l'indulto, sia stata causa di seri inconvenienti per gli Uffici giudiziari, del resto da me per primo segnalati con l'iniziativa innanzi ricordata; ma ho il dovere di dire subito al riguardo, con la chiarezza che mi è imposta dal rispetto dell'obbligo di leale collaborazione con il C.S.M. che, specie dopo le aspre polemiche in cui sono stato coinvolto per la concessione dell'indulto, e gli attacchi spesso ingenerosi ed irresponsabili su questo tema mossi da alcuni magistrati alla mia persona, benché si trattasse di una legge di iniziativa parlamentare, che non ritengo opportuno assumere nessuna ulteriore iniziativa in proposito, con il rischio di trovarmi ancora una volta isolato, politicamente e istituzionalmente.

Riprendendo, quindi, il tema oggetto dell'odierno incontro, utile ritengo segnalare che gli Uffici del Ministero stanno su mia indicazione predisponendo una serie di interventi tesi ad agire sui tempi processuali e la produttività, anche attraverso modifiche normative, favorite tra l'altro dalle riflessioni che provengono dalle **commissioni per la riforma del codice penale e del codice di procedura penale** da me istituite.

Nell'ambito appunto della **giurisdizione penale**, e con riferimento alle riforme necessarie per ricondurre il sistema ad un assetto più aderente ai parametri costituzionali fissati dall'art. 111 Costituzione, si sta pensando a specifici interventi proprio sull'organizzazione dell'esercizio della giurisdizione, oltre a misure che, senza stravolgere l'impianto del processo, consentano di accorciarne i tempi semplificandone lo svolgimento con opportune correzioni della disciplina in tema di notifiche, difensori, impedimenti, nullità, inutilizzabilità.

E così, ad esempio, necessario mi sembra individuare criteri di collegamento tra il processo, il pubblico ministero che ha esercitato l'azione penale e il Gip o il tribunale che tratterà lo stesso, in modo tale che sia lo stesso p.m. che ha eseguito le indagini ad essere presente in udienza e che lo stesso p.m. sia affiancato sempre dallo stesso vice procuratore onorario; tra le buone prassi segnalate dagli osservatori sulla giustizia penale ritengo opportuno insistere per l'istituzionalizzazione di udienze apposite per l'audizione dei testi, ovvero per la chiamata dei processi secondo fasce orarie prestabilite; altrettanto importante sarebbe predisporre strumenti e supporti informatici anche per la redazione delle sentenze in modo contestuale, con conseguente sgravi delle cancellerie dagli adempimenti post dibattimentali.

Su questo versante il ruolo che potrà svolgere il C.S.M. con l'eventuale predisposizione di una disciplina secondaria di carattere regolamentare mi sembra non meno importante.

La stessa composizione numerica delle sezioni all'interno dei tribunali potrebbe essere rapportata alla valutazione dei flussi dei procedimenti in entrata ed in uscita per ogni anno giudiziario. Una commissione flussi risulta del resto già adesso prevista all'interno dei Consigli giudiziari per valutare in senso non formale il progetto organizzativo redatto in occasione della predisposizione delle tabelle. Conoscere l'attività di una sezione significa anche poter allocare le risorse umane e materiali nel modo più funzionale. E una risposta tempestiva ed efficace del rito penale ordinario comporterà necessariamente un incremento nel ricorso ai riti alternativi, con una conseguente riduzione dei tempi processuali nel suo insieme.

Nella medesima prospettiva ritengo potrebbe muoversi l'auspicata modifica della legge n. 251 del 2005 c.d. ex Cirielli. La riforma dovrebbe interessare l'eliminazione del cd. "doppio binario" nella valutazione del fenomeno prescrizione – a seguito del quale il "recidivo reiterato" è divenuto destinatario non solo di pene assai più elevate, ma anche di periodi prescrizionali più lunghi e di un trattamento penitenziario molto più severo - ed il ripristino della corretta considerazione delle circostanze (attenuanti ed aggravanti) nella valutazione del termine di prescrizione, nonché, più in generale, nella riconduzione di quest'ultimo alla reale rilevanza sociale della fattispecie criminosa. Ma le modifiche, anche per adeguare la normativa alle recenti pronunzie della Corte costituzionale del giugno e dell'ottobre 2006, potrebbero altresì riguardare l'adeguamento dei termini della prescrizione del reato alla successione delle fasi e dei gradi del processo. In particolare, per i gradi di giudizio successivi al primo, potrebbe prevedersi che il termine di prescrizione continui a decorrere esclusivamente nel caso di impugnazione da parte del P.M., mentre resti sospeso nel caso di impugnazione dell'imputato.

Questa soluzione consentirebbe infatti di ottenere l'oggettivo vantaggio di scoraggiare impugnazioni dilatorie e la conseguente strumentale ricerca del rinvio del processo, funzionale al conseguimento di una sentenza di estinzione del reato per prescrizione.

Sul versante della **giurisdizione civile**, invece, alcuni interventi che potranno vedere la luce in tempi brevi prevedono:

- forme di accentuazione della disciplina processuale che impone alle parti di comportarsi secondo lealtà;
- una spiccata razionalizzazione delle attività processuali mediante la previsione della c.d. udienza di programma, volta alla definizione di un calendario degli adempimenti vincolante per le parti e impegnativa per lo stesso giudice;
- la realizzazione di strutture filtro per il più rapido esame delle controversie seriali o di agevole soluzione;
- la possibile riforma delle impugnazioni e dei meccanismi di liquidazione delle spese processuali, al fine di evitare che l'indebito allungamento dei tempi del processo possa tradursi anche in fattore di crescita dei compensi spettanti al difensore.

Il processo civile non può essere considerato una "gara" nella quale ciascuno, abusando degli strumenti processuali, possa essere indotto a volgere slealmente a proprio vantaggio i tempi del procedimento. In tale ottica, ad una espressa previsione di un obbligo di leale collaborazione per l'intera durata del processo, potrebbero corrispondere sanzioni processuali più incisive, con equilibrate modifiche agli artt. 416, 91 e 96 del codice di procedura civile.

Non solo, ma la previsione di un'attività organizzativa di filtro che, presso ciascun ufficio giudiziario, si traduca in una ragionata preventiva classificazione delle cause iscritte a ruolo, potrebbe comportare, ad esempio, una diversa e più rapida decisione, magari con rito camerale, per le controversie meno complesse, con oggettivo vantaggio anche per le altre.

Anche sotto il profilo della **informatizzazione** degli uffici gli interventi dovranno essere più incisivi e la progettazione più efficace.

Nel tempo si sono andate sviluppando "a macchia di leopardo" iniziative diverse in vari uffici giudiziari che, spesso artigianalmente e senza programmazione, hanno utilizzato applicativi per l'automazione di alcune fasi della gestione del contenzioso.

Una simile forma di sviluppo è ovviamente poco coerente con l'esigenza di assicurare scelte strategiche unitarie.

Un recente studio in materia ha evidenziato come, anche in ambito europeo, vi sia uno scarso scambio di informazioni sulle scelte strategiche effettuate, sugli applicativi utilizzati e sulle soluzioni adottate per risolvere le problematiche connesse all'informatizzazione.

E', quindi, mia intenzione procedere con programmi organici, a cominciare dalla diffusione del Processo Civile Telematico già sperimentato in Italia in alcune sedi-pilota.

L'attivazione del Processo Civile Telematico, come limitata alla prima fase di gestione dei decreti ingiuntivi in quattro sedi giudiziarie, ha permesso di rilevare gli effetti concreti che la procedura di gestione telematica degli atti potrebbe avere sugli avvocati e sulle cancellerie, in termini di maggior o minore impegno di lavoro rispetto alle modalità tradizionale di gestione degli stessi atti.

I risultati sono stati incoraggianti. Infatti, per ciò che riguarda gli avvocati, l'effetto più immediato è dato dall'ottimizzazione dei tempi, non essendo più necessario spostarsi da e verso il Tribunale per depositare la documentazione cartacea, con conseguenziale eliminazione dell'attesa agli sportelli per le operazioni di deposito e verifica dello stato della pratica.

Sul fronte dei servizi di cancelleria, poi, la sperimentazione ha evidenziato un significativo abbattimento dei tempi di lavoro e, di conseguenza, dei costi operativi.

A proposito del personale che assicura i servizi amministrativi della giustizia, devo anche in questa sede ricordare che l'organizzazione della giustizia poggia in misura rilevante proprio sul **personale amministrativo**: una ricchezza in termini di risorse umane e professionali a lungo trascurata in passato e che io intendo invece valorizzare. Si tratta di personale che risulta ingiustamente mortificato dalla mancata realizzazione della riqualificazione professionale.

E', questo, un problema delicato che ho immediatamente deciso di affrontare, nel rispetto del principio di imparzialità e in coerenza con le decisioni della Corte costituzionale, in modo da salvaguardare la duplice esigenza del riconoscimento professionale e del riassetto dell'amministrazione.

Particolare attenzione intendo infine prestare al difficile e delicato tema delle nuove competenze e responsabilità previste dal Decreto Legislativo 25 luglio 2006 n. 240 in tema di **decentramento**, che ho ritenuto necessario proporre all'approvazione del Governo, pur nella consapevolezza della necessità di alcuni interventi correttivi, al fine di non lasciare vanamente scadere la delega al riguardo concessa dal Parlamento. E' infatti opportuno evitare ogni

conflittualità tra i dirigenti amministrativi ed i magistrati capi degli uffici e puntare, in questa fase di prima applicazione della nuova normativa, su momenti di confronto che possano aiutarci a ricercare le soluzioni migliori ai tanti problemi interpretativi che la riforma prospetta, oltre ad indicare quelle modifiche migliorative che dovessero risultare necessarie.

A questo proposito sicuramente utile sarebbe pensare ad un seminario organizzato congiuntamente con la partecipazione dei magistrati capi degli uffici e dei dirigenti amministrativi, che, nel solco di esperienze già positivamente promosse in passato dal Consiglio Superiore, possa rappresentare un prezioso momento di dialogo e di confronto tra diverse esperienze, anche nell'ottica di favorire l'espansione di quelle prassi virtuose già in precedenza richiamate. Una iniziativa in tal senso costituirebbe oltretutto un immediato e concreto esempio del mutato clima dei rapporti fra Ministero e CSM, vera e propria pietra angolare per la realizzazione di una giurisdizione che sia non soltanto costituzionalmente orientata, nel rispetto del principio di separazione dei poteri e di autonomia ed indipendenza della magistratura, ma anche concretamente efficace a tutela dei diritti di quel cittadino che deve essere sempre al centro della nostra attenzione.

Nella consapevolezza della non esaustività delle proposte sin qui formulate, e in attesa che la fase di analisi prontamente avviata possa tradursi in ulteriori iniziative, è in spirito di piena e leale collaborazione che vi ho sin qui esposto le mie idee, non solo pronto a confrontarmi apertamente con voi su di esse, ma anche sinceramente lieto di registrare con profondo interesse ogni ulteriore suggerimento dovesse giungermi da una così qualificato consesso.

E' con grande attenzione, quindi, che mi appresto a questo punto ad ascoltare i vostri interventi.