



I tempi della giustizia

Un progetto per la riduzione della durata dei processi civili e penali

di Elena Paciotti e altri - Pubblicato in "ASTRID – Rassegna" n. 17 del 2005

Nota - Quella che segue è la Parte Prima del *paper* di ASTRID dedicato ai tempi della giustizia. Con la Parte II, dedicata ai tempi nella giustizia civile, e la Parte III, sui tempi nella giustizia penale, il paper è in corso di pubblicazione per la collana "I Quaderni di ASTRID" dell'editore il Mulino.

Del Gruppo di ASTRID, coordinato da Elena Paciotti, che ha elaborato il paper hanno fatto parte: Luigi Marini, Giancarlo Montedoro, Maura Nardin, Renato Finocchi Ghersi, Giovanni Diotallevi, Valerio Onida, Luigi Scotti, Guido Calvi, Vincenzo Carbone, Vito D'Ambrosio, Daniela Intravaia, Alessandro Pajno e Andrea Simi.

PARTE I

LA GIUSTIZIA COME SERVIZIO PUBBLICO

1. Un progetto complessivo

La riduzione dei tempi della giustizia costituisce oggi per il paese una priorità evidente, ma sarebbe riduttivo ed errato guardare a questo obiettivo con un approccio parziale che non tenga conto dei fattori di complessità propri di questo settore. Infatti, un sistema di giustizia rispettoso dei principi costituzionali deve tenere insieme l'indipendenza della magistratura e del singolo magistrato; l'efficacia della risposta giudiziaria rispetto ai diritti che reclamano tutela; l'efficienza del servizio intesa come rapporto corretto fra risorse e risultati. Serve, quindi, un progetto di ristrutturazione complessivo e coerente, mentre sono inutili interventi parziali dettati da risposte emergenziali, destinati a restare in concreto improduttivi, col rischio di accrescere in tutti i protagonisti una sensazione diffusa di frustrazione a fronte della apparente impossibilità di modificare l'attuale situazione di crisi.

La stessa "Commissione europea per l'efficacia della giustizia", istituita nell'ambito del Consiglio d'Europa e alla quale fa riferimento anche la Comunità europea, nella sua proposta del giugno 2004 di programma-quadro per la realizzazione di "un nuovo obiettivo per i sistemi giudiziari: il trattamento di ciascun affare entro un termine ottimale e prevedibile", formula un insieme ampio e dettagliato di misure da adottare, e sottolinea la necessità di un approccio globale al problema, non essendovi in materia nessuna ricetta miracolosa e dovendosi invece conciliare esigenze diverse e prima di tutto disporre di risorse e di strumenti di conoscenza adeguati. Questa sottolineatura è tanto più necessaria oggi in Italia dove appare esigenza imprescindibile che il problema della giustizia venga affrontato come problema di funzionalità complessiva di un essenziale servizio pubblico. Il fatto che sia stato affrontato prevalentemente come problema di rapporto fra i poteri dello Stato costituisce una delle ragioni delle attuali difficoltà.

Primario obiettivo politico deve inoltre essere quello del superamento delle attuali tensioni fra politica e giustizia, del tutto paralizzanti e abnormi: la riduzione

della conflittualità fra politica e giustizia è premessa per la creazione di un vasto consenso al processo riformatore, possibile solo se si realizza la preconditione politica della distensione dei rapporti e del rispetto delle istituzioni di garanzia che vanno tenute fuori, nel sistema bipolare, da ogni lotta politica

Un servizio pubblico è costituito da un complesso di fattori: un insieme di norme e una combinazione di risorse che vanno organizzate e impiegate per fornire le prestazioni previste alla comunità degli utenti. Il modo in cui il servizio è organizzato ne condiziona i tempi di svolgimento, ma i tempi dipendono anche da fattori più complessi: dalla cultura e dal benessere della società, dal livello delle tecnologie e del loro uso, dal modo in cui è organizzata l'avvocatura, dal numero dei suoi componenti, dalla capacità della pubblica amministrazione di funzionare correttamente, dell'attitudine culturale alla prevenzione delle liti, dalle regole del diritto sostanziale e processuale che possono (ad es. in tema di spese, rivalutazione ed interessi, lite temeraria) incentivare o disincentivare la litigiosità, dal modo in cui è organizzato il sistema delle carriere di impiegati e magistrati.

Un progetto di ampio respiro deve dunque tener conto della complessità dei fattori in gioco, ma può produrre effetti concreti solo se sa individuare le priorità necessarie, con un'attenta selezione degli snodi essenziali della giustizia come servizio, che sono rappresentati: dalla quantità/qualità della domanda di giustizia; dalle regole processuali; dalle regole di organizzazione e gestione delle risorse; dalla qualità delle risorse e del loro impiego; dalle relazioni fra i protagonisti del servizio.

E' utile peraltro ribadire che la soluzione della crisi della giustizia non può essere ricercata attraverso logiche produttivistiche, inevitabilmente destinate a ridurre gli spazi di indipendenza dei protagonisti, i livelli di democraticità del servizio e la qualità delle singole decisioni. La dimensione temporale va attentamente bilanciata con gli altri valori in gioco, e non è certo un caso se l'art. 111 della Costituzione parla di durata "ragionevole": una durata proporzionata alla complessità dei casi da trattare ed alle regole che debbono essere applicate.

Questo significa, ad esempio, che ogni proposta di intervento sul sistema giustizia deve essere accompagnata da una valutazione di fattibilità rispetto alle risorse esistenti e a quelle che è necessario e possibile mettere in campo, anche per assicurare quella credibilità che sola è in grado di mobilitare energie e assicurare il

successo dell'iniziativa. Significa, analogamente, che le innovazioni legislative vanno accompagnate dagli interventi su strutture e organizzazione capaci di favorirne l'efficacia, e dai necessari programmi formativi sulle persone chiamate a darvi attuazione o, comunque, coinvolte dai processi di innovazione. E, ancora, significa che alle difficoltà di bilancio deve risponderci con progetti di innovazione e di miglioramento, per evitare un declino continuo ed inarrestabile del servizio. Elementi, questi, che non hanno certo caratterizzato le politiche sulla giustizia di questi ultimi anni.

Infine, nessun progetto di buon funzionamento di una istituzione e di un servizio che presentano le complessità accennate può essere immaginato senza una adeguata conoscenza dei dati reali: nessuna seria valutazione delle professionalità degli operatori, nessuna stima delle risorse necessarie può essere fatta in mancanza di seri e affidabili dati statistici. L'adeguamento dei metodi e dei parametri di raccolta e di comparazione dei dati deve essere una priorità.

2. Il ruolo chiave del Ministro della giustizia e la cooperazione con il C.S.M.

Consegue dalle considerazioni che precedono che è fondamentale il ruolo politico e organizzativo del Ministro della giustizia, che deve essere dotato non solo di visione strategica e capacità organizzativa, ma anche di consapevolezza dello specifico ruolo costituzionale del suo dicastero e della peculiare complessità dell'amministrazione giudiziaria riguardata come servizio pubblico.

E' necessario comunque avere ben presente che l'amministrazione della giustizia, nel quadro dei servizi pubblici, ha una sua indubbia peculiarità data dal fatto che la Costituzione, istituendo il C.S.M. come organo di autogoverno, ha differenziato lo status dei giudici da quello dei funzionari governativi. Naturalmente il quadro delle disposizioni costituzionali non va letto solo formalmente, ma va considerato guardando al modo concreto in cui la Costituzione è stata intesa ed attuata, che ha dato vita ad un'organizzazione giudiziaria peculiare, autonoma ed indipendente, ma anche scarsamente flessibile e fortemente autoreferenziale.

Altra forte peculiarità è data dal fatto che le prestazioni di cui si parla consistono per lo più (anche se non sempre: si pensi al mondo carcerario) in attività processuali, ossia in attività fortemente formalizzate, oggetto di disciplina mediante i codici e le leggi processuali, costruite in modo da creare un equilibrio fra domanda di giustizia e garanzie dei soggetti coinvolti nella vicenda processuale, civile, penale od amministrativa che sia.

Il sistema di governo del personale è connotato dai principi della nomina per concorso, dall'immobilità, dall'assenza di gerarchia.

La gestione delle risorse, quanto ad organizzazione funzionamento dei servizi, per la giurisdizione ordinaria è compito attribuito al Ministero della Giustizia, che è il centro di imputazione delle competenze (occupandosi del personale delle cancellerie e delle segreterie, degli ufficiali giudiziari, dell'informatica, dei locali, dell'arredamento ecc.) e che provvede all'organizzazione del servizio con atti amministrativi, soggetti ai principi generali della legge sul procedimento.

Il rapporto fra Ministro ed apparato ministeriale è ispirato al principio di separazione fra politica ed amministrazione, fra indirizzo politico e gestione, ma tale cerniera fondamentale per l'azione e l'organizzazione amministrativa opera in modo del tutto peculiare nel campo dell'amministrazione della giustizia, in relazione alla originale soluzione data dalla Costituzione italiana al problema del governo della magistratura. Il sistema organizzativo si presenta duale, e questo vincolo costituzionale costituisce una garanzia dell'indipendenza della magistratura ma anche un fattore di rigidità dell'organizzazione. Il rapporto di dipendenza reciproca fra l'organizzazione ed il processo e il rapporto tra Consiglio superiore della magistratura e Ministro, sono fattori primari della rigidità del modello, che solo parzialmente può essere flessibilizzato, senza toccare i precetti costituzionali posti a garanzia della funzione giudiziaria (artt. 24, 97, 101, 110, 111 Cost.). L'emanazione dei decreti legislativi per l'attuazione della delega conferita al Governo dalla legge n. 150 del 2005 per la riforma dell'ordinamento giudiziario potrebbe mettere a rischio il rigoroso rispetto di tali principi.

Va inoltre considerato non solo che le componenti funzionali e personali dell'apparato-giustizia costituiscono un'organizzazione in cui confluiscono categorie professionali con *status* diversi (magistrati, personale amministrativo,

personale penitenziario); ma anche che interagiscono sull'esercizio dell'attività giudiziaria categorie esterne, in particolare l'avvocatura, cioè un corpo professionale operante secondo proprie logiche, animato per di più, negli ultimi tempi, da una dinamica di conflittualità con la magistratura che ha effetti di ricaduta sui modi e sui tempi della resa.

Infine, la socialità del servizio-giustizia, diretto a soddisfare una domanda tendenzialmente anelastica (lo è quella penale per il principio di obbligatorietà, lo è anche quella civile ma proporzionalmente all'efficienza) con costi non ammortizzabili, spiega il carattere duplice del relativo dicastero, in parte ministero di servizi, come sottolinea l'art. 110 della Costituzione, in parte ministero di funzioni per i non secondari poteri di partecipazione che il Ministro ha nel governo dell'ordine giudiziario.

Per quanto poi riguarda il Consiglio superiore della magistratura – se è vero che con la sua istituzione la Costituzione ha inteso sottrarre la funzione di governo del personale della magistratura all'Esecutivo per affidarla, per evidenti ragioni di garanzia dell'indipendenza dei magistrati, a un organismo autonomo - questo tuttavia, pur essendo organo di garanzia, esercita pur sempre una funzione di amministrazione della giurisdizione che deve rispondere al principio del “buon andamento” dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Per questo la valutazione del C.S.M. e, prima, dei Consigli giudiziari, sulla professionalità, laboriosità e diligenza dei magistrati, da un lato, e sulla composizione delle sezioni, sui criteri di ripartizione del lavoro fra i magistrati, sull'orario delle udienze ecc., dall'altro, non può essere solo un burocratico accertamento del rispetto di principi costituzionali e di regole formali, ma anche esercizio di valutazione della congruità, dell'adeguata ripartizione delle risorse, dell'efficienza dell'organizzazione

La duplicità del vertice del sistema giudiziario italiano rende indispensabile un rapporto di “leale collaborazione” fra le due istituzioni, come sottolineato dalla Corte costituzionale, mentre la realtà, attualmente, è molto diversa. La premessa di una relazione disastrosa fra le due istituzioni può essere rinvenuta nel corso di una riunione plenaria dello stesso Consiglio, allorché il Ministro ha teorizzato il proprio disinteresse per investimenti in una macchina giudiziaria “che non funziona” ed ha affermato che un diverso atteggiamento avrebbe potuto essere adottato solo dopo la

risoluzione del vero nodo della giustizia, costituito dal rapporto fra magistratura e politica. Sono queste le basi culturali di una serie di scelte e, soprattutto, di “non” scelte che hanno caratterizzato le politiche ministeriali e che hanno creato un solco profondo fra l’operato del Ministero e quello del Consiglio.

Questo approccio e questa tendenza devono essere radicalmente mutati.

In particolare, sul piano generale occorre che il Ministro della giustizia e l’intera compagine governativa abbandonino quella logica di sfiducia radicale verso la magistratura e verso l’operato dei singoli magistrati che ne hanno segnato l’azione nell’ultimo quadriennio, recuperando un approccio di confronto critico che includa anche le relazioni con il Consiglio superiore della magistratura.

L’assenza di quel confronto critico ha provocato danni molto gravi non soltanto sul piano culturale e delle relazioni istituzionali, creando un clima complessivo di conflittualità, ma ha inciso in modo pesante anche sull’operatività del sistema giudiziario, fortemente rallentata dalle scelte ministeriali di progressiva riduzione degli investimenti e di rinuncia ad una programmazione organizzativa e gestionale di medio periodo.

Rinnovati rapporti fra Ministro e Consiglio superiore debbono riguardare diversi settori di intervento.

a. Le relazioni internazionali e, segnatamente, le relazioni all’interno delle istituzioni europee. La creazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia costituisce un obiettivo primario della realtà europea che cammina verso sempre maggiori forme di integrazione. Ogni diffidenza preconcepita deve essere abbandonata ed occorre che il Ministro della giustizia e il Consiglio superiore della magistratura operino in modo coordinato sul piano culturale e sul quello istituzionale. In ognuna delle sedi istituzionali europee, dal Parlamento alla Commissione, dal Consiglio d’Europa alle Corti giurisdizionali, stanno maturando processi di sviluppo e di integrazione che coinvolgono i diritti fondamentali delle persone e che richiedono la partecipazione attiva delle istituzioni nazionali. In questo quadro occorre operare per sviluppare fra i paesi membri la reciproca fiducia anche nei sistemi giudiziari, obiettivo per il quale il rafforzamento dell’indipendenza della magistratura e della sua capacità di risposta costituiscono una priorità.

Non è pensabile che le istituzioni italiane cui la Costituzione demanda il governo della magistratura procedano nella reciproca indifferenza e che il Ministro della giustizia operi nelle sedi europee come se fosse l'unico rappresentante e referente della giustizia del nostro paese. Per invertire questa tendenza andranno individuate forme adeguate di consultazione e di confronto fra Ministro e Consiglio, diversamente articolate a seconda dei settori di intervento e degli obiettivi che ad essi appartengono.

b. La produzione legislativa nazionale. Troppo spesso il Governo e lo stesso Parlamento hanno adottato innovazioni legislative in tema di ordinamento giudiziario e di giustizia senza che fosse richiesto in modo corretto ed effettivo il previsto parere del Consiglio superiore della magistratura. Il decreto sulla competitività, i decreti legge, e le relative leggi di conversione, in materia di proroga dei magistrati onorari, di proroga del procuratore nazionale antimafia, di trasferimento di competenze al giudice di pace, di prescrizione dei reati sono frutto di politiche di breve periodo e, spesso, addirittura emergenziali, che hanno finito per accrescere in via generale le difficoltà operative degli uffici giudiziari ed hanno ostacolato la programmazione dei lavori del Consiglio superiore della magistratura: l'intera politica sulla giustizia è stata sviluppata dal governo in modo profondamente autoreferenziale.

Occorre, dunque, che su tutte le iniziative legislative che hanno ricadute in materia di ordinamento giudiziario, ivi comprese le disposizioni processuali di natura sistematica, il Ministro provveda a richiedere al Consiglio superiore un parere che, per le caratteristiche dell'organo da cui proviene, è in grado di fornire indicazioni e valutazioni potenzialmente di grande utilità. Né, questa opera di consultazione deve essere considerata in contrasto con le prerogative parlamentari, conservando le Camere, rispetto alle iniziative governative ed alle valutazioni consiliari, la più ampia facoltà di determinarsi in ordine alle scelte che intende effettuare. Sono, dunque, da rifiutare le posizioni espresse recentemente da alte cariche istituzionali circa pretesi straripamenti di potere operati dal Consiglio, che risultano smentite, fra l'altro, da una lettura sistematica del comma secondo dell'art. 10 della legge 24 marzo 1958, n. 195, istitutiva del Consiglio superiore della magistratura e finalmente attuativa dell'art. 104 Costituzione; tale disposizione

prevede che il Consiglio “Dà pareri al ministro, sui disegni di legge concernenti l’ordinamento giudiziario, l’amministrazione della giustizia e su ogni altro oggetto comunque attinente alle predette materie”. Si tratta di disposizione che recupera, sul piano dell’azione legislativa, il corretto rapporto esistente fra gli artt. 104, 105 e 110 della Costituzione, anche con riferimento alle indicazioni espresse dal novellato art. 111 della medesima Carta.

c. La programmazione delle risorse e l’organizzazione co-partecipata. E’ questo il terreno in cui più direttamente si esprimono le competenze attribuite al Ministro della giustizia dall’art. 110 Costituzione e quello in cui una dialettica costruttiva fra Ministro e Consiglio avrebbe modo di operare in modo più continuo e più efficace. Ad esso occorre, dunque, dedicare un’attenzione particolare.

A dimostrazione che le politiche ministeriali di questi ultimi anni si sono fondate su una teorizzata separatezza fra Ministero e Consiglio e su una contrazione degli investimenti, non solo in termini di risorse ma anche in termini di progettualità e di impegno, basta ricordare l’affermazione del Ministro in sede di udienza plenaria del Consiglio superiore della magistratura, allorché ebbe a sostenere che la mancanza di spazi e di supporti all’interno degli uffici giudiziari rendeva inutile e controproducente dare corso al reclutamento dei nuovi magistrati previsto dalla legge n. 48 del 2001. Infatti, a metà del 2005 non si è ancora dato corso al secondo e terzo dei concorsi che la legge avrebbe voluto banditi e iniziati entro il 2003.

c.1 – Per quanto concerne la gestione del personale di magistratura, è evidente che una efficace cooperazione fra Ministro e Consiglio può garantire scelte appropriate sulla distribuzione delle risorse, sulla professionalità e formazione dei magistrati, sulla tempestività dei provvedimenti da adottare in sede centrale ed è resa oggi particolarmente necessaria dal concorrere di molti fattori che stanno mutando il quadro della mobilità e delle scelte professionali. La riduzione del numero di posti vacanti in primo grado, gli effetti della legge n. 133/98 sulle sedi disagiate, l’applicazione dei termini di permanenza (frutto di normazione primaria per le funzioni di Gip/Gup e di normazione consiliare per altre funzioni) si sommano ai ritardi nella celebrazione dei concorsi di reclutamento e richiedono un ripensamento delle politiche fin qui seguite.

Attesi i riflessi che tale organo ha sulla buona amministrazione, è necessaria anche un'attenta riflessione sul ruolo, le prerogative e l'operatività dell'Ispettorato generale, di cui vanno accentuate le caratteristiche di garanzia e di indipendenza, e per il quale è necessario ristabilire un collegamento funzionale e costruttivo con il Consiglio superiore, sì che divenga anch'esso strumento e stimolo di efficienza del servizio (anziché strumento di condizionamento dell'indipendenza dei magistrati come più volte è apparso negli ultimi anni).

Vanno potenziate e consolidate le forme di cooperazione, oggi esistenti ma drammaticamente fragili, in tema di statistica giudiziaria e di sviluppo di un sistema di indicatori di efficienza. Così come occorre riprendere il cammino per la creazione di un sistema ministeriale di controllo di gestione, che deve essere attentamente coordinato con le esigenze degli uffici giudiziari e messo al riparo dai rischi potenziali di condizionamento della giurisdizione.

In termini del tutto analoghi si deve ragionare con riferimento alle attività quotidiane, dalla gestione dei fascicoli personali alla procedura di concerto per gli incarichi direttivi, all'attuazione del sistema tabellare, settori nei quali lo scollamento fra Ministero e Consiglio superiore comporta inefficienze e ritardi.

c.2 - L'esperienza di questi anni dimostra che occorre un ripensamento radicale delle **politiche sul personale amministrativo**. L'abbandono delle procedure di riqualificazione e il conseguente scollamento fra piante organiche degli uffici giudiziari e profili professionali presenti ha provocato una estrema difficoltà di gestione dell'esistente, aumentata progressivamente sia per un blocco del turn over che dura da oltre un decennio e non è accompagnata da progetti d'innovazione sia per la riduzione delle presenze dei dipendenti aventi professionalità tecniche, molti dei quali hanno considerato poco appetibile il lavoro presso l'amministrazione della giustizia e si sono indirizzati verso altre amministrazioni, anche statali. Anche in questo caso vengono in luce l'assenza di un progetto complessivo e la mancata valorizzazione delle professionalità amministrative e tecniche esistenti. Occorre, dunque, investire in strumenti moderni di formazione e di incentivazione, prevedendo progetti di riqualificazione mirati alle nuove tecnologie ed alle profonde modifiche che il lavoro sta conoscendo. Non ultima, infine, l'esigenza di rivedere la disciplina del part-time, che non può essere considerata soltanto uno strumento di

riduzione delle spese correnti e va resa compatibile con le necessità organizzative e funzionali degli uffici.

c.3 – Un discorso a parte merita **il tema della magistratura onoraria**. Consolidata ormai la giustizia di pace, il cui ruolo e le cui caratteristiche essenziali appaiono non più messi in discussione, deve essere ripensato l'apporto dei giudici onorari di tribunale (Got) e dei vice procuratori onorari (Vpo) al lavoro degli uffici giudiziari. Negli ultimi anni si è dovuta registrare l'assenza di una politica chiara, e l'unica risposta dell'esecutivo e del parlamento ai problemi aperti si è articolata attorno a provvedimenti emergenziali di proroga che hanno aggravato le difficoltà, incancrenito le contraddizioni, messa in difficoltà la capacità di programmazione Consiglio superiore della magistratura. Da questa situazione si può uscire soltanto con un progetto complessivo. Se per la figura del giudice di pace ci si può orientare verso la valorizzazione delle caratteristiche conciliative e di prossimità, rivedendo la distribuzione sul territorio e potenziandone le strutture, occorre escludere chiaramente la permanenza di figure di giudice onorario così come si sono fino ad oggi strutturate nei tribunali. Mentre è possibile, seppure con responsabilità meno pesanti delle attuali, conservare la presenza di vice procuratori onorari (e con incarico temporaneo) con deleghe anche per una parte delle udienze monocratiche, non sembra tollerabile che i giudici onorari mantengano competenze decisionali o di gestione di ruoli.

c.4 – Così come per le risorse umane, anche **le politiche sulle dotazioni e sulle strutture** non possono più essere terreno di scontro fra magistratura ed esecutivo. Occorre recuperare un dialogo che, confrontando informazioni e bisogni, consenta di individuare le priorità e le strategie più opportune. E' evidente che l'innovazione tecnologica costituisce una delle poche risorse in grado di trasformare le modalità di lavoro, ma essa deve essere accompagnata da un progetto complessivo che coniughi tecnologia, organizzazione degli uffici e formazione di tutti i soggetti coinvolti, ivi compresa l'avvocatura

c.5 - Si è già fatto cenno alla necessità di interventi su informazioni statistiche e controllo di gestione. E' qui necessario evidenziare la centralità di un investimento intelligente sulla **innovazione tecnologica**. Pur nelle difficoltà finanziarie, molto può farsi per sviluppare l'introduzione e la gestione delle nuove tecnologie, avendo

fra l'altro ben presente che modesti investimenti consentono enormi risparmi per le casse dello Stato. Basterebbe ricordare come l'introduzione della banda larga non solo migliorerebbe in modo decisivo le *performances* della rete informatica, ma azzererebbe di fatto i costi telefonici, con risparmi assai superiori ai costi iniziali; oppure quanto diminuirebbero i costi in termini di tempo e di risorse umane se si abbandonasse il sistema di fotocopiatura degli atti in favore del rilascio di copie su supporto informatico. A fronte di questi vantaggi, sarebbe possibile chiamare le categorie professionali a concorrere agli investimenti necessari, rendendo così possibile introdurre le innovazioni più urgenti. Infine, solo un forte investimento in tecnologia e formazione potrà consentire alla statistica giudiziaria di uscire dalla situazione di crisi in cui è progressivamente precipitata, mettendola in condizione di recuperare funzionalità e tempestività per mettersi al servizio di coloro che a livello locale e nazionale devono assumere le opportune decisioni.

c.6 – Resta, infine, fondamentale il tema della **revisione delle circoscrizioni giudiziarie**. Si tratta di intervento strutturale, assai complesso e fonte di tensioni rilevanti, che non può essere assunto come progetto di breve periodo. Tuttavia, occorrerà iniziare subito a lavorare ad un progetto tecnico di revisione “compatibile”, essendo evidente a tutti che la attuale distribuzione delle risorse è disfunzionale e comporta costi ed inefficienze incompatibili anche con l'obiettivo di ridurre i tempi del processo.

3. Una legislazione “prudente”.

Negli ultimi dieci anni o poco più un consistente numero di innovazioni hanno cambiato il contesto-giustizia, modificandone persino la geometria e la dinamica (si pensi alla unificazione pretura-tribunale, all'accentuata monocraticità, all'ampio utilizzo della magistratura onoraria, alla concentrazione degli appelli presso le corti). Anche il tessuto normativo è cambiato e in questi giorni sta ancora cambiando, così che il settore sembra un cantiere costantemente aperto; le grandi codificazioni sono in crisi perché il continuo innesto di direttive e regolamenti comunitari (talvolta senza un'adeguata mediazione di adattamento) e lo stesso fenomeno della

globalizzazione hanno incrementato il tasso di obsolescenza delle leggi, con un contestuale aumento di norme secondarie giacché la *deregulation*, talvolta surrettiziamente, si è inserita anche nel nostro settore; inoltre le tecniche informatiche, se per un verso spingono alla semplificazione documentale e alla sostituzione delle forme cartolari, a cui il vecchio impianto degli uffici non è ancora attrezzato, per altro verso consentono una immediatezza di conoscenze che incide su fasi e ritmi preprocessuali e processuali. D'altronde, dopo le corpose innovazioni strutturali degli ultimi anni, non sarebbe facile per la giustizia riassorbire in tempi relativamente brevi innovazioni radicali. Quindi, più che preordinare una "nuova stagione di grandi riforme" sarebbe preferibile concentrare l'ottica sulla razionalizzazione del sistema, sulla riorganizzazione dell'apparato e dei percorsi procedurali in base ad esperienze recenti; e in quest'ottica inserire le necessarie proposte innovative.

Ciò appare tanto più necessario in quanto i molteplici interventi legislativi degli ultimi anni sono segnati da due caratteristiche in fondo che possiamo considerare negative. La prima, di metodo, è costituita dalla mancanza di valutazioni preventive di impatto e, comunque, di forme di sperimentazione. La seconda, di contenuto, può essere sintetizzata con riferimento al carattere emergenziale di molti interventi, che hanno portato con sé incoerenze ed esiti contraddittori. In questa situazione, appare necessario un impiego prudente e misurato dell'intervento legislativo, che, nell'ambito di una necessaria semplificazione delle norme, distingua i settori che davvero richiedono modifiche legislative da quelli in cui è opportuno lasciare sedimentare il quadro normativo e procedere agli opportuni aggiustamenti mediante interventi amministrativi, organizzativi, gestionali, e puntando anche alle possibilità di miglioramento che vengono da procedure di concertazione e di confronto fra le categorie interessate. Rispetto a questi obiettivi non può costituire se non un esempio negativo l'*iter* parlamentare che nella primavera del 2005 ha portato all'approvazione del c.d. "decreto sulla competitività", che ha introdotto, con provvedimento d'urgenza e senza alcuna consultazione con il C.S.M., anche riforme strutturali in tema di contenzioso civile e fallimentare, di difficile applicazione e con effetti negativi sui tempi delle procedure, mentre solo una dura e immediata

reazione del mondo professionale ha impedito che venisse inserita nella legge anche una quasi depenalizzazione del reato di bancarotta.

4. La domanda di giustizia.

Uno dei fattori di crisi della giustizia italiana è senza dubbio quello del numero dei processi da trattare. Non è sufficiente affermare che esiste un pesante arretrato da smaltire, perché i dati statistici dimostrano che la quantità di nuovi procedimenti/processi che ogni anno giungono negli uffici giudiziari sono così numerosi da mettere in crisi il sistema e, comunque, restano in numero sostanzialmente corrispondente a quelli conclusi. Né la responsabilità può essere attribuita alla scarsa propensione dei magistrati al lavoro. Nei 50 anni che vanno dal 1950 alla fine degli anni '90, mentre il numero dei magistrati è aumentato dell'83% il numero dei procedimenti/processi esauriti, cioè il lavoro smaltito dai giudici civili è cresciuto del 280%, con punte prossime al 400% se si guarda ai soli tribunali. Ed anche il settore penale ha mostrato nel complesso importanti aumenti di produttività nonostante una crescita esponenziale dei fatti di reato segnalati.

E' evidente che i giudici hanno trovato un grande aiuto nella informatizzazione del lavoro e nelle nuove attività svolte (in alcuni settori) dai magistrati onorari, ma non vi è dubbio che la complessità del lavoro è cresciuta moltissimo nel tempo, così che possiamo dire che oggi i giudici italiani producono proporzionalmente molto di più di quelli di 50 anni fa. Ciò non significa affatto che interventi organizzativi, gestionali, formativi e valutativi non possano accrescere ancora la capacità dei giudici di esaurire i procedimenti/processi loro assegnati; significa, invece, che occorre chiederci se davvero meritano di giungere negli uffici di procura e tribunale (ed in quelli di appello e cassazione) tanti procedimenti/processi quanti ne giungono oggi. La risposta a questa domanda è certamente negativa.

La giustizia è un servizio costoso e una risorsa limitata. La legge del 2001 non ancora attuata ha portato ad oltre 10.000 i magistrati professionali mentre le risorse finanziarie disponibili non consentono di mantenere neppure i complessivi livelli di spesa attuali. Occorre dunque adoperarsi perché l'intervento del giudice sia richiesto

solo nei casi in cui davvero è necessario; ciò vale sia per il settore penale sia per quello civile. Ma occorre stare molto attenti a come si interviene, non potendo ragioni di bilancio e di praticabilità del servizio tradursi in una compressione dei diritti fondamentali del cittadino ed in una preclusione di fatto del diritto ad ottenere giustizia.

Occorre, dunque, ancora una volta, un intervento coordinato su più piani: l'eliminazione di disservizi amministrativi che danno origine ad un contenzioso giudiziario che sarebbe evitabile; la ricerca di forme alternative di soluzione dei conflitti nei casi in cui è possibile; l'eliminazione dei meccanismi che rendono economicamente conveniente ricorrere al giudice e giocare sulla lunghezza dei processi; la ricerca di regole deontologiche ed economiche che disincentivino la tendenza dei difensori a non accelerare la definizione dei processi civili; la revisione dei meccanismi processuali che favoriscono la durata "non ragionevole" dei processi civili e penali; la ricerca di forme di incentivazione per i magistrati affinché prendano in carico i problemi legati alla domanda di giustizia ed ai tempi dei processi.

5. Le regole

La considerazione dell'amministrazione della giustizia come servizio pubblico, cioè come attività di prestazione mediante fornitura di beni o servizi ad una comunità di utenti, pone un problema di livello quantitativo e qualitativo delle prestazioni assicurabili, che è condizionato dall'esistenza di risorse umane e materiali destinate al servizio, dalle regole di funzionamento del servizio, dalla concreta organizzazione delle risorse, dalle regole di accesso degli utenti al servizio, l'insieme di tutti questi fattori (e di altri che è possibile analizzare alla luce degli insegnamenti della scienza dell'amministrazione) determina un certo insieme di prestazioni erogabili, dirette a soddisfare la domanda degli utenti, che a sua volta può essere confermata dalle regole di accesso al servizio.

Le regole possono quindi dividersi in :

1) regole che incidono sul carico di lavoro (ad es. regole sui ritardi e gli illeciti della p.a. che aggravano il carico; regole sui costi dei processi, sugli interessi e la rivalutazione, oppure sui danni punitivi; sulle tariffe degli avvocati; sulle conciliazioni e sui sistemi di soluzione alternativa delle controversie; sulla depenalizzazione);

2) regole che incidono sull'organizzazione delle risorse (regole sulla dirigenza degli uffici giudiziari; sui consigli giudiziari; sulle carriere amministrative e sulle carriere e sulle retribuzioni dei giudici; sulle sezioni stralcio competenti ad eliminare l'arretrato; regole sulla magistratura onoraria);

3) regole che incidono sul processo (riti speciali; regole sul ruolo del giudice nel processo civile, in relazione al principio dispositivo; eliminazione di un eccesso di garanzie formali nel processo penale, etc.).

5.1 - Regole incidenti sul carico di lavoro

Fra le regole incidenti sul carico di lavoro vi sono le norme, di diritto sostanziale, che possono avere effetti incentivanti o disincentivanti sul contenzioso; fra queste è opportuno segnalare le normative che regolano l'azione amministrativa, determinandone lentezze ed inefficienze che, di per sé, sono fonte di contenzioso.

Un forte effetto disincentivante al contenzioso può essere svolto da un regime di responsabilità della pubblica amministrazione che sia "tarato" su principi di analisi economica del diritto e, mediante un accorto e proporzionato uso dell'istituto della responsabilità civile, miri ad indurre la pubblica amministrazione a svolgere in modo sollecito ed efficiente le proprie funzioni. In questo senso la sentenza Cass. n. 500/1999 è stata solo il primo passo di un lungo cammino, che investe in pieno, dopo la sentenza Corte Cost. n. 204/2004, la giurisdizione amministrativa oltre che la giurisdizione civile.

Di estrema importanza è la riforma delle amministrazioni fiscali e previdenziali, tesa ad accelerare le procedure di pagamento ed i rimborsi le cui lentezze e disfunzioni sono all'origine di molta parte del contenzioso fiscale di massa che è trattato dalle commissioni tributarie e dalla sezione specializzata della Cassazione, oppure dal giudice del lavoro, nelle controversie previdenziali.

Naturalmente il tema appare legato alla crisi finanziaria e all'andamento di crescita costante del fabbisogno che ha connotato gli ultimi anni di gestione della finanza pubblica, con la conseguente necessità, per il legislatore, nei prossimi interventi riformatori, di legare gli interventi sulla finanza pubblica a quelli sul processo in un circolo virtuoso, capace di segnare un'inversione di tendenza,

Va rivista la materia del costo dei processi, per verificare se sia ben utilizzata la leva fiscale in materia, se siano distinti con esattezza i beni giuridici che meritano protezione a basso costo oppure a costo nullo (come la tutela dei diritti della persona umana) dai beni giuridici sui quali invece può farsi gravare una forma di imposizione tributaria che, tendenzialmente, dovrebbe portare a sostenere i costi del servizio.

Non v'è dubbio poi sulla importanza di alcune specifiche discipline, quali quella del ritardo nell'adempimento, degli interessi e della rivalutazione, che vanno studiate al fine di verificarne la capacità dissuasiva di condotte dilatorie e gli effetti sul piano processuale. Purtroppo, l'attuale situazione, non solo per il complicato ordito delle norme, ma anche per complesse cause di natura economica, non sembra capace, sul piano sostanziale, di garantire un'efficacia dissuasiva sufficiente delle regole civilistiche, che, come è tipico della disciplina su base oggettiva derivante dal diritto commerciale, sono finalizzate alla garanzia del debitore. Il tema dovrebbe essere studiato congiuntamente da giuristi e da economisti per giungere a risultati convincenti. Appare, tuttavia, evidente come un intervento regolatore su questo settore sia necessario per disincentivare l'introduzione e la coltivazione di procedimenti meramente strumentali ed opportunistici.

Sempre sul piano delle regole incidenti sul carico di lavoro, la questione centrale, specie nelle regioni meridionali è quella dell'emersione dal sommerso, che di per sé è fonte di contenzioso, nella materia fiscale, in quella del lavoro, nel rapporto con i concorrenti ecc.

Un certo positivo effetto sulla durata del processo potrebbe avere anche l'introduzione dell'istituto dei danni punitivi, che darebbe all'attore un forte incentivo a concludere il giudizio.

Nella stessa chiave di analisi economica del diritto andrebbero analizzate le tariffe forensi, considerando se la loro struttura, basata in gran parte sul numero

delle attività svolte, non sia disincentivante rispetto all'obiettivo del contenimento della durata dei processi e se non sia possibile introdurre meccanismi premiali di condotte processuali ispirate all'economia dei mezzi.

Non v'è dubbio poi che sia utile tornare sul tema delle soluzioni alternative (rispetto al processo) delle controversie, ad esempio valorizzando, con riferimento alle amministrazioni pubbliche, l'arbitrato amministrato ed i ricorsi amministrativi (che sono un filtro che va potenziato nel campo del diritto del lavoro e previdenziale, ma anche nel campo fiscale e delle altre controversie fra amministrazioni e privati). Osservazioni di analogo tenore possono farsi per le controversie fra privati, pur avendo chiaro che gli strumenti di risoluzione alternativa della controversie (ADR) non possono essere risolutivi rispetto ai carichi di lavoro elevati degli uffici giudiziari; e, tuttavia, risultati importanti possono venire ove si agisca in modo coordinato per il potenziamento delle camere arbitrali e degli istituti della mediazione (non solo interni, ma) collegati al processo, per la valorizzazione delle potenzialità della magistratura onoraria e per l'attrazione dell'avvocatura verso logiche di soluzione non contenziosa.

5.2 - Regole incidenti sull'organizzazione delle risorse

Per ipotizzare una riforma efficace occorre, innanzi tutto, partire dalle persone e dalle loro motivazioni: cioè, nel nostro caso, dai magistrati e dai funzionari amministrativi e dalle loro motivazioni, anche se occorrerebbe considerare le motivazioni degli stessi avvocati.

Ci si deve dunque occupare delle persone che lavorano nelle strutture giudiziarie, ma non si devono trascurare le motivazioni dei politici: se è vero che per "efficienza" s'intende il rapporto fra risorse impiegate e i risultati; e che per "efficacia" s'intende il rapporto fra il risultato desiderato e il risultato ottenuto, è chiaro che per misurare sia l'efficienza che l'efficacia occorre prima chiarire quali sono i risultati desiderati e quindi quelli di cui si vuole tener conto. Negli anni '70 e '80 l'amministrazione delle poste appariva pochissimo efficiente e pochissimo efficace, posto che si considerasse il suo scopo come quello di far viaggiare la corrispondenza. Ma, se il suo scopo era invece quello di risolvere i problemi occupazionali nei collegi elettorali del ministro in carica e dei suoi sottosegretari, e

derivatamente garantire a costoro una formidabile massa di voti di preferenza - allora era difficile negare che l'amministrazione postale fosse una macchina straordinariamente efficiente ed altresì efficace. Il problema, per il mondo giudiziario, è che l'obiettivo di ogni intervento riformatore sia soprattutto quello di rendere rapidamente giustizia ai cittadini piuttosto che quello di regolare i rapporti di potere fra magistratura e politica.

5.2.1. In particolare, per quanto concerne l'**ordinamento giudiziario**, appaiono del tutto controproducenti gli effetti della recentissima legge-delega sull'ordinamento giudiziario, volta soprattutto a burocratizzare la magistratura e del tutto disinteressata ai problemi del funzionamento del servizio e dei tempi della giustizia. Il sistema dei molteplici concorsi per gli avanzamenti in carriera, già negativamente sperimentato negli anni '50 e '60, non fa che distogliere i magistrati dall'impegno quotidiano per perseguire obiettivi di promozione personale.

Con riferimento alle motivazioni delle persone-magistrato occorre viceversa isolare e colpire più efficacemente sacche di incapacità e di improduttività presenti nella magistratura, nel contempo innescando meccanismi che incentivino condotte impegnate e responsabili.

In questa prospettiva una revisione dei criteri di avanzamento in carriera è un tema ineludibile, ma non politicamente neutro, essendo centrali le regole e i modi con cui la progressione in carriera dovrebbe essere ripensata. Ritenendo errate le impostazioni che fanno del meccanismo del concorso interno lo strumento da seguire, sembra chiara l'esigenza di adottare forme moderne di valutazione, legate anche ad opportuni interventi formativi e basate su una affidabile strumentazione statistica. Un nuovo sistema generale di valutazione della professionalità dovrebbe essere fondato sull'assunto che i cittadini hanno diritto ad un magistrato preparato e qualificato fin dalla prima fase del processo e che dunque non ha senso una valutazione fatta al fine di selezionare "i più bravi" da mandare in appello. Semmai una distinzione/selezione può essere fatta fra funzioni di merito e funzioni di legittimità. Dunque, rigorose verifiche di professionalità dovrebbero essere fatte periodicamente (ad esempio ogni quattro anni) sulla quantità e qualità del lavoro svolto dai singoli magistrati, utilizzando parametri uniformi sul territorio nazionale,

dati verificabili, esame analitico a campione dei provvedimenti adottati, segnalazioni e informazioni del Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

Occorre, poi, in connessione con questa problematica, avviare una riflessione disincantata sui sistemi retributivi e sulla filosofia di incentivi e disincentivi ad essi connessi, tenuto conto anche dell'attuale sperequazione fra le dinamiche retributive delle diverse magistrature. In particolare, il mancato superamento della verifica periodica di professionalità dovrebbe comportare il blocco della progressione economica, la destinazione ad altra funzione dei magistrati inidonei alla specifica funzione loro affidata e, infine, la rimozione dei magistrati che non abbiano superato positivamente due successive verifiche di professionalità.

Ma, soprattutto, sono importanti le culture e gli itinerari di formazione e, quindi particolare importanza va assegnata ai compiti specifici del Consiglio superiore della magistratura. Un attento bilanciamento degli interessi in gioco dovrebbe portare, con adeguata correzione dei progetti oggi sul tappeto, alla creazione di una scuola della magistratura, che garantisca non solo la formazione iniziale ma anche la formazione e l'aggiornamento permanenti, nel rispetto dell'indipendenza dei magistrati. La scuola dovrebbe gestire il tirocinio degli uditori, i corsi di aggiornamento professionale, i corsi per il passaggio da un ad altra funzione, i corsi di formazione per i dirigenti. L'assegnazione delle funzioni di legittimità potrebbe essere preceduta dalla valutazione di specifiche attitudini ad opera di un apposito comitato consultivo, composto anche da professori universitari.

Più complesso appare il problema della formazione e selezione dei magistrati destinati a incarichi direttivi. Al di là della previsione di appositi corsi di formazione presso la scuola della magistratura come condizione per accedere all'incarico direttivo e la previsione della temporaneità/rinnovabilità dello stesso per consentire una maggiore responsabilizzazione ed eventualmente un più agevole ricambio, il problema potrà essere risolto solo se sarà stato adeguatamente affrontato il tema della organizzazione del servizio giustizia: allora, da un lato, la valutazione della "resa" dell'intero ufficio costituirà il parametro fondamentale per la valutazione del dirigente, mentre, dall'altro, le sinergie e la corresponsabilità di tutti gli addetti che una buona organizzazione comporta potrebbero ridimensionare il problema stesso della dirigenza.

Quanto infine al sistema disciplinare, se appare senz'altro apprezzabile una "tipizzazione" degli illeciti disciplinari (nell'ottica di una deontologia professionale attenta anche all'efficienza del servizio), sembra illogico stabilire l'obbligatorietà di perseguire illeciti che restano inevitabilmente definiti da fattispecie elastiche e pericoloso ipotizzare come illecito l'esercizio di diritti costituzionali (come il diritto di associazione e il diritto di manifestazione del pensiero) da parte dei magistrati: anche in questo caso si tratta di superare il clima di scontro che logora i rapporti con l'opinione pubblica e contribuire a costruire un costume più elevato di rispetto istituzionale, da un lato, e di doverosa assunzione di responsabilità da parte dei magistrati, dall'altro.

5.3. Le regole processuali: rinvio ai paragrafi successivi.

La scelta di intervenire sulle regole del processo civile e di quello penale non ha affatto natura meramente tecnica, ma costituisce per il legislatore il frutto della determinazione di nuovi obiettivi e deve essere compiuta all'interno di un disegno organico di intervento che intende migliorare la qualità della giustizia. Se è vero che occorre usare con parsimonia e prudenza lo strumento normativo, cercheremo nei paragrafi seguenti di analizzare le esigenze del processo civile e di quello penale e di individuare alcune priorità e gli strumenti, anche normativi, per darvi corso.

6. La cultura degli operatori

Gli aspetti culturali da prendere in esame riguardano molti temi.

Sembra evidente in primo luogo che un magistrato colto e aggiornato dovrebbe riuscire a risolvere le questioni di cui è investito in modo più rapido e autorevole. Ma l'aggiornamento culturale non può significare soltanto la conoscenza delle nuove leggi e delle nuove linee interpretative, ma deve spaziare anche su altri terreni. Dato lo scopo di questo lavoro ci si limita a schematici accenni su punti importanti ma non centrali per la questione dei tempi.

Uno di questi riguarda il **rapporto fra giustizia e globalizzazione**. Sembra che la cultura giuridica lasci, quasi vocationalmente, lo studio del fenomeno agli

economisti, e che non si sia ancora attrezzata a studiare il ruolo che ancora compete al diritto e al giurista.

Eppure i segnali di tale esigenza si sono già manifestati nella stessa pratica giurisdizionale attraverso molteplici innovazioni legislative come: l'adozione internazionale, la tutela del consumatore attraverso la riscrittura delle clausole vessatorie, le norme sul c.d. turismo sessuale e sul nuovo schiavismo, la riforma del diritto societario, la parziale abolizione della territorialità della giurisdizione penale persino nella materia della responsabilità amministrativa delle società, il mandato di arresto europeo e così via. Si tratta di innovazioni che soltanto in parte derivano da direttive comunitarie o da accordi bilaterali, perché nella sostanza rispondono al filone della globalizzazione.

Senza dubbio il diritto non può essere sostituito dalla *lex mercatoria* né è auspicabile una sua subordinazione alle esigenze della produzione; ma che la cultura del giurista e dell'operatore giudiziario debba fare i conti con la realtà della globalizzazione è un'esigenza ineludibile. Quindi un programma di governo futuro non può non tenerne conto sia nell'aspetto normativo generale sia nell'aspetto della formazione di giudici e avvocati, per una cultura di queste professionalità idonea a comprendere i fenomeni moderni ai fini della loro corretta giustiziabilità.

Tutto ciò comporta l'esigenza di ripensare il modello di accesso alle professioni (ancor prima, per la verità, un ripensamento della cultura universitaria), la scuola per la magistratura e i modi di formazione permanente dei magistrati, la preparazione e la formazione forense, quelle dei commercialisti e degli operatori economici, la regolamentazione delle società tra professionisti legali ecc.

Un altro terreno di impegno nasce dalla constatazione che manca nel complesso, o comunque stenta ad affermarsi, nella società prima che negli apparati pubblici, una **idea della giustizia di tipo compositivo**, essendo il sistema orientato, specie per quanto riguarda la magistratura ordinaria, alla affermazione di una concezione retributiva della giustizia.

Il diritto minorile ed il diritto amministrativo sono i terreni d'elezione per la sperimentazione di un'idea della giustizia di tipo compositivo: la *lex mercatoria* storicamente nasce con un altro segno, che lascia nel diritto civile tracce profonde, i cui valori fondamentali sono rapidità e certezza delle decisioni, ma anche

l'attribuzione a ciascuno di quanto esattamente gli spetta, secondo una giusta misura, espressione del diritto calcolabile e della misurazione delle cose e del mondo.

Per cambiare orientamento è necessario far nascere sul piano culturale un'idea diversa della giustizia, valorizzare anche la dimensione della composizione, pur nell'ottica razionalistica di una valutazione dei costi e dei benefici del proprio agire e dell'agire collettivo, ed altresì valorizzare, sul piano dei valori e dei modelli, per i mondi sociali che sappiano recepirlo, la dimensione del dono in funzione di conciliazione che, in alcuni ambiti, anche meno limitati di quanto si possa supporre, è capace di superare in positivo i principi organizzativi basati sulla gerarchia e sullo scambio (si pensi ai conflitti familiari ed alle controversie sul danno esistenziale).

Un terzo terreno di impegno riguarda la **cultura dell'organizzazione**, la quale a sua volta comporta la necessità di introdurre all'interno del mondo giuridico, nelle sue diverse componenti (giudici, avvocati, cancellieri) la cultura del risultato, l'abitudine e la capacità di ragionare in termini di risultato. Il vincolo formazione-organizzazione appare perciò ineliminabile, nel senso che sempre deve essere valorizzato l'aspetto organizzativo accanto all'aspetto contenutistico. In particolare non si può scindere la necessità della frequenza di corsi sul processo, sulla giurisdizione, senza affrontare, contemporaneamente, i temi, i nodi dell'organizzazione. Primo punto: occorre partire da una diversa concezione ed interpretazione del sistema tabellare. L'evoluzione e la crescita del diritto tabellare sono direttamente collegate all'incidenza al suo interno non solo del principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), e di quello, ad esso correlato del giudice terzo ed imparziale (art. 111, comma 2 Cost.), ma anche di quello dell'indipendenza della magistratura e dell'autonomia dell'ordine giudiziario (art. 104, comma 1 Cost.), e del suo autogoverno (art. 104 Cost.), come del principio di inamovibilità del giudice (art. 107, comma 1, Cost.) e di quello della distinzione dei magistrati solo per funzioni (art. 107, comma 3 Cost.), e, infine di quello della durata ragionevole del processo (art. 111 Cost.) insieme al principio più generale di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.). L'assestamento del diritto tabellare sia per quanto riguarda i contenuti che le forme procedurali della sua applicazione subisce dunque la variabile influenza della qualità dei

rapporti tra i valori sottostanti ai principi costituzionali, con una espansione, le cui linee necessariamente ci portano a superare quella concezione strettamente difensiva, di tutela dell'indipendenza interna ed esterna del magistrato, per svilupparsi verso una prospettiva di valorizzazione dell'esercizio della giurisdizione nell'ottica complessiva di tutti i parametri costituzionali.

Le linee metodologiche dell'impegno futuro dovrebbero quindi essere dirette ad individuare non solo le regole da riformare, ma anche le culture e le prassi da cambiare sul piano della concreta vita organizzativa e, inoltre, dovrebbero tendere a favorire una diversa mentalità e cultura dei giuristi e dei politici, al fine di consentire quella leale collaborazione che è premessa per l'inversione di tendenza e può creare lo spirito con il quale alimentare una forte spinta alla riduzione dei tempi della giustizia, nell'ottica della giustizia intesa come servizio pubblico teso a garantire celerità e qualità delle prestazioni.