

LA GIUSTIZIA CHE COMPETE. PROCESSO COMPETITIVO E GIUSTO

Di Antonella Bona, Componente di Giunta Nazionale AIGA

I temi di approfondimento in materia di riforma del processo, pur nella loro complessità e diversità, sono dettati ed alimentati da una comune esigenza che è quella di dare una soluzione al dramma irrisolto del contemperamento delle garanzie costituzionali rappresentate da un lato dal **“giusto processo”** e dall'altro dalla **“ragionevole durata”** al fine di ridare fiducia alla collettività e di attribuire un valore reale ed effettivo alla esigenza diffusa di giustizia.

E' un dato incontrovertibile quello della *lentezza dei processi* che determina la negazione della risposta da parte del sistema alla domanda avanzata dai cittadini, con conseguenze negative e deleterie non solo sul piano della tutela dei diritti della persona umana, ma anche sul piano socio-economico.

E così nell'ambito del processo civile, l'incapacità e la difficoltà dell'apparato giudiziario a tutelare in termini solleciti i diritti lesi dei cittadini e a reintegrare in termini tempestivi le aspettative giuridiche delle imprese rischiano, non solo di mortificare l'*agire quotidiano* dei singoli, ma anche di compromettere e di disincentivare lo sviluppo economico e ogni forma di investimento (anche di capitali stranieri nel nostro territorio), necessaria ed indispensabile per la crescita del paese.

E così nell'ambito del processo penale, un sistema incapace di accertare la responsabilità degli autori degli illeciti in tempi ragionevoli, di assicurare il più elevato livello di tutela dei diritti e delle garanzie di difesa, e, nel contempo, di consentire l'attuazione della legge penale nel caso concreto, rischia di svilire il concetto di sicurezza della collettività e di diffondere un senso di sfiducia nei confronti della giustizia per l'assoluta incertezza della pena.

Autorevole dottrina ha affermato come il nuovo testo dell'art. 111 della Costituzione abbia costituito una “rifondazione” delle garanzie costituzionali del *giusto processo*.

Ed in tal senso la clausola primaria del *giusto processo regolato dalla legge*, secondo alcuni, comporterebbe la “incostituzionalità di quei procedimenti sommari in cui l'esigenza di velocizzare e accelerare la decisione attribuirebbe al giudice, e non al legislatore, il potere di individuare forme e termini del *dovuto processo legale* con l'applicazione di un modello istruttorio ispirato ad una spinta deformalizzazione e ad estesi poteri officiosi”; secondo altri, invece, l'affermazione “regolato dalla legge” avrebbe il significato di una “riserva di legge in materia processuale” (essendo per il nostro ordinamento incostituzionale un processo disciplinato tramite regolamenti amministrativi), con la conseguenza che il “giusto processo non potrebbe dirsi violato in presenza di una ridotta rigidità formale purché siano salvaguardate le esigenze del diritto di difesa e del contraddittorio”.

Ora non è revocabile in dubbio che il *giusto processo* si concretizzi con l'assicurare le garanzie costituzionali definite *interne*, quali il contraddittorio, la parità delle parti e l'imparzialità del giudice terzo.

E, però, l'eco nell'art. 111 della Costituzione, di quanto stabilito nell'art. 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo, appare evidenziare come la **“ragionevole durata”** sia proprio una componente fondamentale del **“giusto processo”**.

Oltre un secolo e mezzo fa, già, Jeremia Benthan insegnava *“Justice delayed is justice denied”*.

E sul punto gli interpreti e il legislatore, facendo espresso riferimento all'art. 111 della Costituzione e al principio della *ragionevole durata del processo* - hanno adottato spesso e continuano ad adottare opzioni ermeneutiche e soluzioni che riducono i tempi della giustizia e che ritengono i termini acceleratori e le preclusioni come gli strumenti più idonei a tutelare il principio correlato dell' *economicità del giudizio*.

E, perseguendo tale strada, la *competitività* del processo diventa sempre più sinonimo di accelerazione, semplificazione, anticipazione (del giudizio, della prova e della decisione), sommarietà.

*

Nell'ambito del **processo civile** anche le Sezioni Unite hanno affermato come “la garanzia della ragionevole durata debba fungere da parametro di costituzionalità delle norme processuali, per essere oggetto oltre che di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti” .

E sono proprio i principi della concretezza, della lealtà e della speditezza ad ispirare la recente riforma del processo civile tutta finalizzata a semplificare i meccanismi e le lungaggini della procedura e dei riti e a consentire sistemi deflattivi del contenzioso giudiziario.

L' estensione della competenza del Giudice di Pace (attraverso l'aumento del valore delle controversie a euro cinquemila/00 per le cause relative ai beni mobili e a euro ventimila/00 per le cause relative al risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti) risponde alla esigenza di razionalizzare la distribuzione dei carichi di lavoro che gravano soprattutto sul giudice del primo grado.

Le modifiche in relazione alla disciplina dei tempi e dei limiti della dell'eccezione di incompetenza del Giudice, sia sotto il profilo del potere delle parti, sia sotto il profilo della rilevanza d'ufficio, rispondono ad un modello di semplificazione e di concentrazione.

La previsione di una maggiore responsabilizzazione del comportamento processuale delle parti, (che deve essere improntato al canone della lealtà) , attraverso l'aggravamento delle sanzioni processuali, (come la condanna alle spese, la responsabilità aggravata rilevata anche ex officio e la previsione di una sanzione a carico della parte che, seppur vittoriosa, abbia rifiutato una proposta di conciliazione conveniente), ha come obiettivo primario quello di consentire una deflazione del contenzioso giudiziario.

Alla logica della accelerazione dei tempi del processo civile rispondono, inoltre, la riduzione dei termini per le impugnazioni e per le riassunzioni, la limitazione dei tempi morti del processo, la concentrazione degli adempimenti per le consulenze tecniche e la espressa previsione della riduzione del contenuto della parte espositiva della sentenza.

L'obiettivo della semplificazione governa, inoltre, l'introduzione dell' assunzione della testimonianza scritta, la previsione dell'onere di contestare specificamente i fatti dedotti in giudizio dall'altra parte (pena l'ammissione in giudizio), il divieto di produzione di nuovi documenti in appello, nonché la rivisitazione e la razionalizzazione di altri istituti (in materia di esecuzione, in materia fallimentare etc.).

L' introduzione del tanto discusso filtro sulla inammissibilità dei ricorsi in cassazione - attraverso una apposita sezione - mira addirittura a eliminare forme di abuso dello strumento di impugnazione, calpestando persino le garanzie difensive.

Novità significativa della riforma è, infine, la disciplina di un *rito alternativo* e precisamente del procedimento sommario di cognizione, alternativo all'ordinario per le cause di competenza del Tribunale monocratico. Nell'intenzione del legislatore vi è lo scopo di garantire alla parte istante una tutela, in tempi rapidi e con istruzione sommaria, da definirsi con provvedimento decisorio - nella forma dell'ordinanza che acquisisce efficacia se non impugnata - tutto in un progressivo affievolimento di diritti e garanzie.

Si ispirano ai medesimi principi le deleghe al Governo per la riduzione e semplificazione dei riti, nonché per la disciplina della mediazione e della conciliazione delle controversie civili e commerciali.

Anche nell'ambito **processo penale**, parte della dottrina, qualificando la *ragionevole durata* come *garanzia oggettiva*, dettata nell'interesse dell'ordinamento al fine di soddisfare esigenze di economia processuale, si è spinta al punto da sostenere come il legislatore possa addirittura limitare le garanzie difensive per assicurare la definizione spedita dei procedimenti penali.

Il prof. Ennio Amodio, però, afferma testualmente “ Tale interpretazione rischia di sovvertire la gerarchia dei valori costituzionali, trasformando il principio dello *speedy trial*, sorto in funzione di garanzia dell'individuo contro gli abusi derivanti dal protrarsi ingiustificato del processo, in una sorta di congegno al servizio della difesa sociale, idoneo a prevalere sui diritti dell'imputato, con buona pace della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e di tutte le altre carte internazionali”.

Osservando, però, la giurisprudenza della Corte Costituzionale sul punto emerge come il contemperamento tra esigenze di *speditezza* ex art 111 della Costituzione ed esigenze di *difesa* ex art. 24 della Costituzione sia operato attribuendo valenza primaria alle seconde, essendo queste espressione di diritti insopprimibili e non sindacabili se non nei limiti della “manifesta irragionevolezza”.

Le torrenziali **modifiche adottate negli ultimi tempi** in ambito penale, purtroppo, però, presentano innegabili profili di criticità, in quanto in nome della diffusa e condivisa necessità di incrementare il livello di sicurezza dei cittadini, hanno finito per privilegiare le esigenze di *difesa sociale* e di *efficienza repressiva*, incidendo significativamente sui diritti fondamentali coinvolti, attraverso la progressiva riduzione delle garanzie difensive e la compressione del contraddittorio, ma non risolvendo il problema della celerità dei giudizi.

L'intento persecutorio di una giustizia che colpisca velocemente e con innalzamento di pene gli autori degli illeciti, fortemente motivato nell'accertamento dei reati che destano particolare allarme sociale, ha dato, così, spazio a interventi diretti ad anticipare il giudizio, la prova, la decisione, la pena.

Nelle intenzioni di semplificazione del legislatore, per ridurre in tempi ragionevoli la durata del processo penale, assumono così un significato decisivo, con l'introduzione della legge n. 125/2008, la valorizzazione applicativa dei riti speciali di carattere deflattivo e la dilatazione degli spazi operativi del rito immediato e del giudizio direttissimo, con conseguente ampliamento dei presupposti, anche in termini di ricorso obbligatorio, (più che come diritto dell'imputato). E ancora nella stessa direzione di estrema semplificazione e di alleggerimento delle procedure e delle garanzie difensive si inserisce la recentissima creazione, con la legge n. 94/2009, di un nuovo rito speciale dinanzi al Giudice di Pace per il reato di ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato, rito che presenta evidenti caratteri di sommarietà, non prevedendo idonee garanzie di difesa, la sospensione condizionale della pena, l'applicazione della pena su richiesta delle parti e presentando forti limitazioni ai rimedi di impugnazione.

L'estensione, attuata dalle misure anti-violenze (legge n. 38/2009), dei presupposti di applicabilità dell'incidente probatorio, (precisamente delle persone offese maggiorenni nei reati contro la libertà individuale, nei delitti di pedopornografia, di maltrattamenti in famiglia, di stalking e di atti persecutori e dei minorenni, anche se non persone offese), risponde all'esigenza di tutelare immediatamente fonti di prova quali le *vittime particolarmente vulnerabili*, anticipando l'assunzione della testimonianza ed introducendo il concetto di presunzione di condizionabilità del teste.

Le disposizioni, introdotte dai vari pacchetti sicurezza, che estendono le fattispecie di arresto obbligatorio, per alcune tipologie di reato, con ogni conseguenza sotto il profilo del rito speciale da adottare, e che rafforzano il sistema del *doppio binario*, creando processi a due velocità, sono finalizzate ad accelerare i tempi della decisione, anche a garanzie affievolite, per i reati che destano particolare allarme sociale, commisurando con ciò la ragionevole durata del processo in base alla gravità del reato e non alla complessità dell'accertamento.

Infine, le disposizioni, introdotte dal pacchetto sicurezza e dalle misure anti-violenze, che estendono l'applicazione della presunzione di sussistenza delle esigenze cautelari e l'operatività della *presunzione di inadeguatezza* di misure diverse dalla custodia cautelare in carcere nei confronti dei presunti autori di alcune tipologie di reati (reati di cui all'art. 51 comma 3 *bis* e 3 *quater* c.p.p. e reati di prostituzione e pornografia minorile, omicidio volontario etc.), calpestando il principio di presunzione di innocenza, hanno l'effetto immediato di anticipare l'esecuzione della pena, privando della libertà i presunti indiziati, prima della definizione del giudizio e di un giusto processo e in assenza di valutazioni in concreto da parte del decidente.

Anche le disposizioni contenute nel **disegno di legge n. 1440** in materia di procedimento penale, seppur sottoposte a dure critiche dal Consiglio Superiore della Magistratura, sono ispirate, almeno nelle intenzioni del legislatore, all'esigenza di *“eliminare lacune e farraginosità, rendendo il processo più razionale e spedito”*. Altre norme, in particolare, sono finalizzate ad *“ampliare le garanzie del cittadino e a dare compiuta attuazione ai diritti di difesa, alla luce del principio del giusto processo.”*

Rispondono, a titolo esemplificativo, a criteri di **razionalizzazione e di speditezza** :

- la razionalizzazione della competenza con attribuzione alla Corte di Assise della trattazione dei procedimenti per i delitti di cui all'art. 51 all'art. 51 comma 3 *bis* e 3 *quater* c.p.p., al fine di garantire la diretta partecipazione dei cittadini all'amministrazione della giustizia nei processi di maggiore gravità e che destano particolare allarme sociale;

- la semplificazione delle regole sull'attribuzione della competenza in materia di "iscrizione della notizia di reato", al fine di ridurre interpretazioni non uniformi e contrasti giurisprudenziali, fatta salva la valvola di sicurezza degli atti urgenti;
 - la razionalizzazione e la semplificazione dei compiti del pubblico ministero e della polizia giudiziaria con distinzione dei ruoli e con riserva esclusiva, in favore della seconda, della ricerca e della acquisizione della prova, al fine di creare "maggiore concorrenza e controllo reciproco" e di non sottrarre tempo ed energie alle tipiche funzioni giudiziarie del primo;
 - l'ampliamento dei poteri della polizia giudiziaria, con esclusione del rapporto di dipendenza, al fine di garantire speditezza, efficacia ed efficienza nelle indagini e nella esecuzione immediata degli *atti urgenti*, in presenza di un *periculum in mora*, compreso l'interrogatorio *in vinculis*;
 - la modificazione dei provvedimenti in materia di *archiviazione* che allungano i tempi del processo;
 - l'individuazione dei casi di esclusione dell'obbligo di *avviso ex art. 415 bis c.p.p.*, al fine di evitare inutili ritardi;
 - la modificazione della disciplina della *avvocazione*, con finalità acceleratorie e di garanzia, nel caso di inerzia del pubblico ministero (mancato esercizio dell'azione penale e mancata richiesta di archiviazione) nei termini di legge;
 - l'estensione del procedimento semplificato del Giudice di Pace a tutte le indagini per l'accertamento dei *reati a citazione diretta* ex art. 550 c.p.p.;
 - l'introduzione della *dichiarazione di impugnazione* entro tre giorni anche a mezzo fax, con possibilità, in caso di omessa dichiarazione, di *motivazione semplificata* della sentenza con esposizione sommaria e concisa dei motivi;
 - l'ampliamento dei casi di *inammissibilità* del ricorso in cassazione, per esigenza di alleggerimento del contenzioso di legittimità;
 - le modificazioni alla cosiddetta "*legge Pinto*" per esigenze di semplificazione;
 - la delega al Governo per il riordino della disciplina delle *comunicazioni e notificazioni*.
- Rispondono, a titolo esemplificativo, all'esigenza di dare attuazione al principio del **giusto processo** :
- l'allargamento delle ipotesi di *astensione* e di *ricusazione* al fine di garantire l'imparzialità del giudice e di evitare pregiudizi oggettivi e soggettivi;
 - la disciplina articolata delle "*eccezionali situazioni di contrasto tra le procure*", al fine di evitare ingiusti ritardi;
 - la disciplina del *termine a difesa* nei casi dell'art. 97 comma quarto c.p.p. e l'allungamento di alcuni termini a comparire a favore dell'imputato;
 - la disciplina del diritto alla prova, con limitazione del giudizio di ammissibilità alle fattispecie di *legalità* e *manifesta irrilevanza* e con limitazione della acquisizione delle *sentenze irrevocabili*;
 - la inammissibilità della richiesta di misura cautelare in assenza di *assenso scritto* del Procuratore della Repubblica;
 - la limitazione dei poteri discrezionali del pubblico ministero in relazione alla determinazione dei tempi processuali con riferimento al momento della *iscrizione*;
 - la limitazione delle *indagini integrative* dopo l'inizio del processo;
 - l'estensione delle regole sulla inoperatività della *sospensione feriale* a qualsiasi tipo di *misura cautelare personale* (e non solo carceraria);
 - l'introduzione dell'obbligo di *rimessione* del ricorso alle *Sezioni Unite* della Cassazione, nel caso in cui una singola sezione non intenda conformarsi al più recente principio, al fine di garantire la certezza del diritto;
 - l'introduzione della *revisione* delle sentenze nel caso in cui la Corte Europea dei diritti dell'uomo abbia condannato lo Stato Italiano per violazione del diritto a un giusto processo;
 - l'introduzione della *pubblicazione* in Gazzetta Ufficiale del testo integrale della sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo;
 - la delega al Governo per l'attribuzione della competenza in materia di misure cautelari al tribunale *in composizione collegiale*, al fine di attuare maggiori *garanzie* possibili per l'indagato destinatario della misura;

- la delega al Governo in materia di *sospensione del processo* celebrato in assenza dell'imputato, al fine di rispettare la regola del *giusto processo*, in caso di *absentia*, con previsione di rimedi preventivi e riparatori.

Il disegno sulle modifiche del processo penale non ha il contenuto di una riforma organica e presenta aspetti di reattività alle interpretazioni contrastanti della giurisprudenza.

Da un esame sommario, appare, però, emergere la spinta verso una destrutturazione del *rito accusatorio*, con forte sbilanciamento in avanti, attraverso un sempre più incisivo *rafforzamento della fase delle indagini* ed un contestuale affievolimento della *centralità del dibattimento*.

Tra le norme evidenziate destano, senz'altro, fonte di preoccupazione l'art. 3, l'art. 5 e l'art. 7, che determinano un ampliamento dei poteri della polizia giudiziaria nella fase delle indagini e che incidono pesantemente sulla disponibilità della polizia giudiziaria da parte dell'autorità giudiziaria.

Le modifiche in questione, atteso il rapporto tra polizia giudiziaria e potere esecutivo, potrebbero presentare profili di criticità, alla luce dell'art. 112 della Costituzione dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, il **principio dell'obbligatorietà dell'azione penale** è un valore costituzionale posto proprio a salvaguardia della legalità.

Nella prassi giudiziaria, però, tale principio è spesso vanificato con gravi disuguaglianze per il cittadino di fronte alla legge penale. Come sostiene autorevole dottrina, infatti, "l'impossibilità materiale di perseguire tutti i reati lascia di fatto spazio alla discrezionalità del pubblico ministero ed è causa di lentezza e di inefficienza".

E così da tempo si è avviato un vivace dibattito sulle soluzioni da adottare.

La prima proposta sarebbe quella di prevedere che siano proprio le Camere, con legge o con deliberazione bicamerale non legislativa, a stabilire periodicamente i *criteri priorità*, essendo il Parlamento depositario della volontà popolare. Si obietta che valutazioni politiche potrebbero indurre ad escludere, tra i reati *non prioritari*, quelli nei confronti della pubblica amministrazione.

Altra soluzione proporrebbe l'abolizione nell'art. 330 c.p.p. del potere del pubblico ministero di ricercare e di acquisire di propria iniziativa la notizia di reato. Si fa notare che il potere esecutivo potrebbe avere maggiori possibilità per influire sulla polizia giudiziaria.

Altra proposta sarebbe quella di estendere i poteri della polizia giudiziaria nella fase delle indagini per garantire maggiore rapidità ed efficienza, essendo la polizia giudiziaria dotata di più mezzi e materiali per le investigazioni. Ma anche in tale caso si osserva come il potere esecutivo potrebbe avere maggiori possibilità per influire sulla polizia giudiziaria.

Autorevole dottrina propone di introdurre quale "causa di improcedibilità" quella della *irrelevanza sociale del fatto*, che ricorrerebbe "quando il fatto è di particolare tenuità per modalità della condotta, per l'esiguità delle conseguenze e per l'occasionalità e quando il procedimento non è compatibile con le esigenze di efficienza dell'amministrazione della giustizia tenuto conto delle attività che comporterebbe nei suoi stati e gradi."

Altra soluzione più volte formulata, necessaria ed indispensabile per rendere il giudice effettivamente terzo ed imparziale tra le parti del processo, sarebbe quella della separazione delle carriere tra magistrato inquirente e magistrato requirente. Si eccipisce, però, che la creazione di un distinto Consiglio Superiore della Magistratura avrebbe l'effetto di sottoporre al Ministero della giustizia l'organo di governo dei pubblici ministeri, con violazione dell'indipendenza della magistratura.

Autorevole dottrina, però, ritiene, addirittura, che l'efficacia di una eventuale divisione delle carriere dei giudici e di pubblici ministeri sarebbe una condizione necessaria ma non sufficiente senza la responsabilizzazione delle attività del pubblico ministero nell'ambito del processo democratico e di una struttura organizzativa unitaria e gerarchica con al vertice un responsabile.

Infine, vi è chi, tra le forze politiche, auspica l'introduzione di un pubblico ministero eletto dal popolo.

Il dibattito si è recentemente infuocato, proprio sul punto, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale del *Iodo Alfano*. Le riforme diventano sempre più una priorità urgente al punto da assumere, secondo alcuni, addirittura i caratteri di una riforma punitiva.

Notizie giornalistiche riferiscono di soluzioni tecniche allo studio e di ricette, quali il taglio ai termini per la prescrizione per una categoria di reati classificati *non gravi* (tra i quali la corruzione, la frode fiscale e l'appropriazione indebita), il rafforzamento del *legittimo impedimento* dell'imputato a comparire ed, infine,

l'introduzione di una norma per la *sospensione dei processi ritenuti non prioritari*. Articoli di stampa riferiscono, altresì, di volontà di *reforme costituzionali*, di possibilità di *referendum*, di rivisitazione del valore di *indipendenza* della magistratura e di modificazioni in materia di ordinamento giudiziario, con particolare riferimento alla separazione delle carriere e ai criteri di composizione della Corte Costituzionale, nonché del Consiglio Superiore della Magistratura al fine di ridimensionare il potere politico delle correnti all'interno dell'organo di autogoverno dei giudici.

In tale quadro di riforme si inserisce, infine, la volontà del Governo di accelerare l'approvazione del disegno, già ampiamente discusso, in materia di *intercettazioni telefoniche*, che prevede, al fine di limitare un uso distorto (anche sotto il profilo dei costi) dello strumento di indagine, una indicazione accurata dei presupposti di ammissibilità, con applicazione dello schema del *doppio binario* (che impone criteri meno rigorosi per i reati più gravi), e che impone, al fine di tutelare la riservatezza dei cittadini, la garanzia del vaglio collegiale e l'inasprimento dei divieti di pubblicazione, a maggior ragione se relative a terzi estranei al processo e a fatti penalmente rilevanti.

Ora le *reforme dei riti* illustrate e i progetti in discussione rischiano di mortificare le giuste aspettative per una effettività della tutela, in assenza di contributi più incisivi in materia di funzionamento della giustizia.

Infatti, l'intervento urgente richiesto non può non tenere conto preliminarmente della effettiva situazione concreta del sistema e delle cause della disfunzione, nonché, nella esperienza delle aule di giustizia, di tutti gli indici sintomatici di quel *malfunzionamento* diffuso definito in termini giornalistici "palude".

Anche perché dalla analisi delle singole realtà emerge come, in alcuni - seppur isolati - casi, vi siano degli uffici virtuosi che, nella vigenza dell'attuale sistema, danno esempio di una "giustizia efficiente".

E' evidente allora che la strada intrapresa di "restituire efficienza al sistema tagliando i tempi del processo", a volte anche a costo di compromettere i diritti di difesa, non appare sufficiente, essendo necessario, piuttosto, un metodo di approccio al problema diverso e anche di natura empirica.

Alcune recenti ricerche su scala nazionale evidenziano, nel processo penale, dati che devono fare riflettere proprio in tal senso: solo a titolo esemplificativo, risulta che il 63% dei processi penali venga rinviato, ma la causa del differimento non sia imputabile alle garanzie difensive, ma ad altri fattori tra cui addirittura l'anomalia funzionale della struttura deputata alle notificazioni dirette alle parti e ai testimoni.

La situazione non cambia nel processo civile ove la durata media di una causa di primo grado è stimata per l'anno 2008 in giorni 960 e di una causa di appello in giorni 1509 e ove il rinvio per l'udienza di precisazione delle conclusioni può essere previsto addirittura per l'anno 2012.

Appare evidente, pertanto, come l'accelerazione e la semplificazione dei riti con ricorso debordante alla sommarietà e al progressivo affievolimento delle garanzie difensive - in nome di una deformata ragionevole durata del processo - rischiano non solo di sacrificare, ingiustamente, la tutela dei diritti della persona, ma anche di non rispondere agli obiettivi preposti attesa la *carezza funzionale del sistema* e la *inadeguatezza delle risorse*.

L'efficienza della giustizia impone, pertanto, una organizzazione degli uffici e una ottimizzazione delle risorse.

Scrive Marco Fabbri dell'Università di Bologna in *Amministrare la giustizia. Governance, organizzazione, sistemi informativi*: "Gli uffici giudiziari finiscono per essere diretti da soggetti che non hanno le competenze gestionali per farlo, ma lo fanno ugualmente, utilizzando il loro bagaglio di conoscenze giuridico-formali, avvalorando il fenomeno noto come "incapacità addestrata".

E nella dinamica della competizione globale, l'emergente fenomeno della *governance* e delle *capacità manageriali* della pubblica amministrazione, (per cui non è più possibile governare i processi di sviluppo senza una pubblica amministrazione che funzioni in quanto concreta organizzazione produttiva), non può non interessare il sistema della giustizia, inteso come *servizio nell'interesse dei cittadini*.

Pertanto, nel rispetto del principio del *buon andamento*, anche in tema di amministrazione della giustizia, appare ormai ineluttabile l'intervento sotto il profilo della *governance*, della organizzazione e delle risorse.

In tale ottica, in cui si diffondono sempre più i valori della "cultura aziendale" e del "processo di modernizzazione nella gestione delle risorse esistenti", assume un valore determinante la capacità manageriale dei capi degli uffici, essendo ormai indispensabili, oltre alle competenze di natura giuridica e ai meriti lavorativi, requisiti di alta professionalità e di specializzazione nell'organizzazione; assumono, inoltre,

un contributo significativo la valutazione, la formazione e lo sviluppo delle risorse umane impiegate a vario titolo nell'apparato amministrativo della giustizia. E sul punto alcune norme del disegno di legge n. 1440 (art. 19, art. 20 e art. 21) introducono alcuni cenni in materia di formazione dei magistrati che aspirano al conferimento di incarichi direttivi.

Vi è, poi, la necessità - ormai improrogabile - di stanziare risorse adeguate , che potrebbero, peraltro, essere attinte dai fondi rinvenuti tra i conti dormienti.

Sul punto, però, vengono formulate da più parti perplessità.

Il Governatore della Banca di Italia Mario Draghi, nelle considerazioni finali del 31/05/08, rileva testualmente “ Il confronto internazionale non sembra indicare nella carenza di risorse la ragione della inefficienza della giustizia . Criticità emergono, invece, con riguardo alle modalità con cui le risorse vengano impiegate e organizzate”.

Secondo quanto riferito da Stefano Livadiotti - autore di *Magistrati L'ultra Casta* - nel Libro Verde del Ministero dell'Economia e delle Finanze sarebbe scritto a chiare lettere: “La spesa pubblica in questo settore in Italia non è affatto bassa, se confrontata con quella degli altri paesi europei, che pure hanno performance migliori in termini di lunghezza dei processi”

Lo stesso Presidente della Corte di Cassazione dott. Vincenzo Carbone nella relazione sulla amministrazione della giustizia afferma “ Una grave causa di disfunzione è l'irrazionalità della attuale distribuzione delle sedi giudiziarie, che sfugge ai più elementari principi di buona organizzazione degli uffici pubblici. Ciò provoca costi di gestione altissimi e continui rischi di blocco dei processi negli uffici più piccoli anche per l'assenza di un solo giudice” .

La revisione delle circoscrizioni e della geografia giudiziaria, la rilettura delle piante organiche (spesso non più rispondenti e correttamente dimensionate alle esigenze e alla economia delle singole realtà territoriali), la copertura degli organici previsti in pianta, anche attraverso la eliminazione degli incarichi fuori ruolo dei magistrati, l'aspetto organizzativo delle risorse umane diventano, quindi, motivo di vivace dibattito e confronto tra gli operatori della giustizia.

In tale quadro merita, poi, un approfondimento il tema del potenziamento in maniera organica delle risorse materiali e dei fattori strutturali e di supporto.

E' evidente come la carenza delle strutture e degli strumenti possa incidere negativamente sulla effettività della giustizia .

E posto che l' *e-government* viene ormai ritenuto un valido mezzo per trasformare la pubblica amministrazione in reale fattore di competitività del paese, de iure condendo, la ipotizzata delega al Governo in materia di digitalizzazione del processo penale, la ipotizzata delega al Governo per il riordino della disciplina delle *comunicazioni* e *notificazioni*, la ipotizzata delega al Governo per la digitalizzazione della amministrazione della giustizia e per la disciplina dell'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti, (deleghe contenute nel disegno di legge n. 1440) , rappresentano senz'altro un passo importante nel cammino verso un effettivo processo di modernizzazione.

E ciò nella speranza che - nella riforma del sistema giustizia – il tema del funzionamento e della organizzazione delle risorse umane e delle risorse materiali, vero strumento di efficienza e di crescita, diventi una priorità per il nostro legislatore e per il nostro paese al fine di ottenere una **giustizia che compete**.