

**PROPOSTA AIGA
PER UNA MAGGIORE
EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA**



I[^] Conferenza sull'Ordinamento Giudiziario
Parma 9/10 Maggio 2014

SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	4
PROPOSTE SUL PROCESSO CIVILE.....	5
FASE DI COGNIZIONE.....	5
FASE ESECUTIVA.....	9
FASE DI APPELLO.....	12
SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE.....	14
PROPOSTE SULLA DEGIURISDIZIONALIZZAZIONE.....	19
ADR e CAMERE ARBITRALI: linee guida per un approccio nuovo e concreto.....	19
Organizzazione delle Camere Arbitrali Accreditate.....	20
Albo degli Arbitri.....	20
Oggetto dell'attività.....	21
Costi e patrocinio a spese dello Stato.....	21
Procedimento.....	22
IL CAMBIAMENTO DEGLI ATTORI DEL PROCESSO.....	22
LA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA.....	22
Magistratura Minore.....	23
Assistente Giudiziario – Ufficio del Processo.....	23
LA QUESTIONE DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO.....	24
LA NECESSITÀ DI UNA GESTIONE MANAGERIALE DEL TRIBUNALE.....	26
LA RIDISTRIBUZIONE DELLA PIANTA ORGANICA DEI GIUDICI.....	28
CONCLUSIONI.....	30

INTRODUZIONE

Sul tema della Giustizia AIGA negli anni si è proposta costantemente quale interlocutore attento ai cambiamenti, alle criticità del sistema, anticipando idee e proposte che poi hanno trovato terreno fertile per far crescere momenti di costruttiva riflessione.

All'interno dell'Associazione vi sono state evoluzioni di prospettive, determinate dall'esame del cambiamento sociale, dalle nuove esigenze e dalle diverse interlocuzioni. Le finalità però non sono mai mutate: la ricerca di contemperare l'esigenza di offrire al cittadino un servizio giustizia che sia in grado di tutelare efficacemente i diritti violati e che al contempo sia facilmente fruibile per tempi e costi.

Oggi l'esercizio del diritto costituzionalmente garantito di agire in giudizio per la difesa dei propri interessi è fortemente messo in pericolo dal costante andamento negativo delle prestazioni di giustizia e dall'aumentata sfiducia del cittadino.

Oggi la conseguenza più grave è proprio questa: allontanare il cittadino da quelle Istituzioni che sono state create per disciplinare la vita sociale e per renderlo libero di esprimere interessi, attitudini e perseguire i propri progetti.

L'intervento che si rende necessario, pertanto, deve andare a toccare aspetti di natura organizzativa, di governance e di politica di categoria.

Non è più tempo per soluzioni di facciata: la riforma dovrà prima di tutto esplicitarsi nel diverso metodo di ricerca dell'efficienza. Per questo motivo, parallelamente all'entrata a regime delle riforme già calendarizzate quali il PCT, si deve procedere con un approccio clinico nel rivedere la struttura e l'organizzazione del sistema e contemporaneamente avvicinare il cittadino, con i dovuti incentivi, alle forme alternative delle risoluzioni delle controversie. Ciò non significa svuotare del suo valore l'Ordinamento Giudiziario, né voler disconoscere il principio del giudice naturale, bensì ridare a tali strutture e concetti efficacia e consenso.

Presidente Nazionale AIGA



*“La difficoltà non sta nel credere alle nuove idee, ma nel fuggire dalle vecchie”
(John Maynard Keynes)*

PROPOSTE SUL PROCESSO CIVILE

FASE DI COGNIZIONE

Il clima culturale e politico moderno prevede sollecitazioni diverse, ma convergenti, che portano ad impostare i problemi del processo in modo radicalmente nuovo sia dal punto di vista metodologico che istituzionale. L'equazione migliore sarebbe quella di avere un processo nuovo ed efficace con poche correzioni e stravolgimenti.

In questa ottica la vicenda processuale civile italiana mostra un equivoco che forse è giunto il momento di analizzare e risolvere.

L'equivoco sorge dalla essenza della stessa in particolar modo al fatto se è opportuno optare, come scelta legislativa, su un giudizio veloce o su un giudizio garantista. Appare evidente come le terapie, gli interventi migliorativi e le molteplici ipotesi di riforma hanno sino oggi sortito un effetto "neutro", lasciando le problematiche inalterate. Da qui nasce l'esigenza di intervenire in maniera strutturale, non particolarmente invasiva, cercando di mantenere inalterato il sistema garantista, pur eliminando da questo gli eccessi, mirando ad ottenere un giudizio giusto e temporalmente ben delineato.

La prima evoluzione del processo civile andrebbe indirizzata verso un processo fondamentalmente scritto, variando il principio a base dell'art.180 cpc, atteso che anche le ipotesi previste dal codice nelle quali l'oralità dovrebbe avere un ruolo fondamentale alla fine riducono la discussione ad una formalità. Nell'approfondimento scientifico operato dall'Aiga si è avuto modo di constatare che un giudizio scritto può rispondere alla necessità di maggiore celerità e non viola il principio del contraddittorio, che verrebbe rispettato dallo scambio delle memorie e dall'istruttoria svolta, ovviamente, alla presenza delle parti o dei loro difensori.

L'attuale disciplina del processo, inoltre, prevede udienze che ben potrebbero essere evitate: quella di ammissione dei mezzi di prova (anche se la seconda parte del comma 7 dell'art. 183 c.p.c. parla di ordinanza di ammissione dei mezzi di prova emessa fuori "udienza"), mentre altre, come quella della precisazione delle conclusioni (189 c.p.c.) ben potrebbe essere sostituita dallo scambio delle memorie conclusionali nelle quali inserire la precisazione delle conclusioni. Inoltre l'art. 187 c.p.c comma 3, consente al giudice di decidere con il merito le questioni pregiudiziali; ciò comporta in molti casi una inutile dilazione dei tempi per il processo il più delle volte ingiustificato. Occorrerebbe fissare un criterio molto severo che introducesse, nei casi eclatanti, l'obbligatorietà di decidere le questioni pregiudiziali prima del merito; avremmo un evidente vantaggio di tempo e di spese e vi sarebbe soprattutto un approccio diverso, non più dilatorio, nella gestione del processo.

L'eliminazione delle udienze "non necessarie" può consentire una migliore gestione del processo fin dalla prima udienza. È stato osservato che l'udienza istruttoria non sempre si conclude in un'unica volta e pertanto la calendarizzazione oggi prevista non sortirebbe alcuna utilità. In merito a tale aspetto e in particolare all'escussione dei testi sono stati evidenziati due profili: opportunità o meno di individuare un numero limitato di testi, opportunità o meno che le testimonianze siano raccolte da un soggetto diverso dal giudice titolare della causa come prevede invece l'art. 188 c.p.c., nonostante la possibile deroga della prova delegata (art. 203 c.p.c.).

Da qui sorgono diversi interrogativi:

la delega ad un soggetto terzo cosa comporterebbe? sarà lo stesso giudice che deciderà la causa? Preparare l'udienza di discussione per testi porta via al giudice del tempo che invece potrebbe utilizzare per la redazione di sentenze? Chi potrebbe svolgere tale attività: giudice onorario, figura ausiliaria del giudice?

La risposta ai quesiti va rintracciata nella quotidianità ed in base a ciò è semplice comprendere come nei fatti molte volte le prove testi vengono raccolte dai GOT e molte volte dall'acquisizione delle stesse alla decisione passano in media 4 anni, tempo che di fatto, la maggior parte dei casi, comporta anche il cambiamento del Giudice Istruttore.

I vari pilastri del formalismo processuale, sempre volti al garantismo, dovrebbero rappresentare (paradossalmente) il vulnus del cambiamento visto che nell'emergenza quotidiana non tutto ciò che si legge nel codice di procedura civile si tramuta in meticolosa applicazione.

Il mutamento della legge è frutto prima di tutto di un cambiamento nella concezione e nell'applicazione pratica della fattispecie.

L'effetto di quanto detto è che oggi tutto il "mondo giustizia" sarebbe maggiormente propenso ad accettare interventi legislativi organici, non emergenziali, che siano indirizzati ad equilibrare nel processo vari aspetti apparentemente inconciliabili, come la durata ed il garantismo.

Un'altra proposta non invasiva potrebbe riguardare il tentativo di conciliazione all'esito della fase istruttoria (media-conciliazione), quando le parti possono valutare come si profila l'esito della causa, e quindi hanno una visione delle cose molto distante dall'emozionalità di inizio contenzioso e più serena per giudicare l'esito del percorso processuale.

La ragionevole tempistica del processo richiama altre valutazioni sullo stato normativo attuale.

Non andrebbe dimenticato, invero, come con la Legge 18 giugno 2009 n. 69, all'art. 81-bis disp. att. c.p.c., il Legislatore ha introdotto il "calendario del processo". Alla stregua del nuovo grimaldello normativo, il giudice, quando provvede sulle richieste istruttorie, sentite le parti e tenuto conto della natura, dell'urgenza e della complessità della causa, fissa il calendario del processo con l'indicazione delle udienze successive e degli incumbenti che verranno espletati. Tale incumbente non si applica ai procedimenti sommari o con istruzione deformalizzata, pur non ignorando che sul punto altra giurisprudenza è di contrario avviso. Non viene, però, condivisa quella dottrina che, commentando il nuovo istituto, ha affermato che il calendario del processo costituisce un elemento di rigidità che stona con il carattere informale ed elastico del procedimento sommario.

In realtà come propone l'Aiga la calendarizzazione del processo dovrebbe essere modificata ponendo come unico obbligo la fissazione della udienza conclusiva (non quella di precisazione delle conclusioni che dovrebbe essere eliminata secondo la presente prospettazione).

Si avrebbe un duplice beneficio;

- da un lato il Giudice Istruttore non avrà lo stress organizzativo di pre-determinare l'iter processuale della causa;
- dall'altro creerebbe un "recinto" entro il quale la causa dovrà essere decisa.

Del resto un processo a vocazione temporal-garantista, nel quale si è in presenza di molteplici termini perentori a carico delle parti processuali, non può tenere indenni, sulla perentorietà, i Giudicanti. La Magistratura, al pari dell'avvocatura, dei cancellieri e del personale amministrativo deve compiere un passo importante verso una maggiore responsabilizzazione temporale del processo. Per giungere a ciò non bisogna dimenticare le criticità. In particolare, oggi su un organico previsto di 10151 magistrati ve ne sono 9436, di cui solo 8487 in servizio presso uffici giudiziari (6345 giudicanti e 2142 requirenti dati tratti dal sito del CSM). Le cause pendenti in Italia sono 3.372.179, innanzi ai tribunali ordinari, 1.367.630 davanti ai Giudice di Pace, 439.848 davanti alle corti d'appello, 106.428 davanti ai tribunali per i minorenni, 22.470 procedimenti penali: totale 5.308.515!

I giudicanti hanno in media 621 cause assegnate, da valutare poi analiticamente visto che su questo esistono oscillazioni importanti che vanno da 230 cause assegnate a circa 1.800 per le sedi disagiate.

La perentorietà dei termini dovrebbe essere strumentale ad un equilibrio da raggiungere tra consistenza dell'organico della magistratura e quantità del contenzioso pendente. Ovviamente, per ciò che concerne la Magistratura, la perentorietà non rappresenta l'unica disfunzione a cui si può porre rimedio con una riforma mirata. Sarebbe utile intervenire anche sulla specializzazione del Giudice e sulla modalità con la quale viene decisa una causa.

In particolare, rispetto alle specializzazioni, il principio presente negli art.li 3, 24 e 111 Cost implica tra l'altro che il giudice non solo deve essere imparziale nella gestione del processo ma che deve anche apparire tale alle parti e in generale ai consociati, il che significa che la sua imparzialità deve essere visibile.

Contro la specializzazione si invoca l'esigenza di evitare la creazione di gruppi di magistrati separati, depositari di saperi "specifici", inevitabilmente portati ad appiattirsi su soluzioni omogenee, poco inclini a mutare i loro indirizzi consolidati.

Le ragioni della specializzazione del magistrato si reggono sulla centralità del valore dell'efficienza, con il superamento di un modello arcaico del giudice onnisciente, archiviando il principio posto dall'art. 107 Cost. che afferma come tutti i magistrati sono in grado di svolgere qualsiasi funzione.

Il limite decennale viene visto come una sorta di causa di incompatibilità ambientale fondata su una presunzione assoluta cui non è possibile opporre alcuna prova contraria, rispondente a logiche burocratiche tese ad una deresponsabilizzazione del sistema, quasi che prassi scorrette o atteggiamenti riprovevoli (per non parlare delle cadute d'impegno) non possano verificarsi prima del decennio o siano, sino ad allora, tollerabili.

Il CSM dovrebbe prevedere dei percorsi professionali del singolo magistrato che gli consentano ed impongano nella prima parte della carriera di implementare le proprie esperienze per poi dedicare ad ognuno un percorso specialistico, in base alla sezione (materia) scelta.

Tra il valore dell'efficienza del sistema e quello dell'imparzialità del giudice esiste una non vera inconciliabilità che potrebbe essere superata individuando settori complementari che costituiscano delle sezioni, che andrebbero poi coltivate durante l'intera carriera.

Questo sistema dovrebbe prevedere anche dei criteri preferenziali nei trasferimenti verso le sezioni specializzate evitando che attraverso un criterio promiscuo possa essere lesa l'efficienza della giustizia. Non si può nascondere la circostanza che mutando funzione il magistrato incorra in un rallentamento decisionale, anche indipendentemente dalla propria duttilità, che potrebbe essere causato verosimilmente dall'entrata in vigore di nuove leggi che hanno di fatto stravolto il sistema processuale.

La specializzazione del Giudice unitamente al criterio di maggiore stabilità nell'esercitare quella funzione, nella materia scelta, dovrebbe comportare anche un irrobustimento del profilo sanzionatorio nella gestione del processo. In modo specifico, non può non evidenziarsi che bisognerebbe prevedere una sanzione per una previsione normativa già esistente, che sia in grado di arginare il fenomeno, molto comune, in base al quale il magistrato che viene trasferito, cambia sezione o muta la carriera (Appello, massimario ecc) possa rimettere la causa sul ruolo, senza deciderla, dopo averla trattenuta in decisione. La norma c'è ed andrebbe applicata sempre seguendo la logica della tutela della ragionevole durata del processo.

Queste considerazioni avvalorano il fatto che non esistono nell'avvocatura, ed in particolare nella seguente proiezione, idee partigiane ma l'unica esigenza di consegnare ai cittadini un processo che sia dignitoso, che sia coerente nella tempistica e che soprattutto sia giusto.

La conclusione di questo percorso ideativo spinge la Giovane Avvocatura a richiedere un intervento legislativo che sia in linea con le criticità della quotidianità, sia in linea con la ridotta disponibilità di risorse finanziarie ed anche coraggioso consapevole del fatto che puntare sulla Giustizia significa consolidare il sentimento di democrazia che anima una civiltà.

Proposte sintetiche

- 1. Calendarizzare l'ultima udienza sin dalla prima comparizione delle parti;**
- 2. Limitazione dei testi ad un massimo di due per capitolo di prova ammesso;**
- 3. Cancellazione della udienza di ammissione dei mezzi istruttori. L'ammissione della prova per testi con provvedimento da emettere con ordinanza da emettere fuori udienza entro e non oltre 30 gg, modificando l'art. 183 cpc nella seguente modalità...".
Provvede mediante ordinanza emanata fuori udienza entro e non oltre 30 gg";**
- 4. Termini essenziali anche per i provvedimenti dei magistrati**
- 5. Potenziamento della fase di conciliazione prima e durante il processo;**
- 6. La media conciliazione dovrebbe essere introdotta all'esito dell'espletamento della fase istruttoria;**
- 7. Cancellazione della udienza di precisazione delle conclusioni;**
- 8. Il Giudice che trattiene la causa in decisione deve deciderla anche se muta ruolo, carriera (passando in Appello) o venga trasferito.**

FASE ESECUTIVA

Il processo esecutivo è lo strumento con il quale il cittadino vede realizzato concretamente, o ambisce a tale prospettiva, il riconoscimento precedentemente avuto dei propri diritti. Il percorso processuale per il fine della giustizia sarebbe pertanto incompleto, e rimane tale, se non viene garantita una procedura in grado di dotarsi degli strumenti necessari a tale scopo.

L'importanza, il ruolo nevralgico di questa fase traspare anche dall'attenzione avuta negli interventi che si sono succeduti negli ultimi mesi. Abbiamo infatti assistito a due diverse proposte di riforma del processo esecutivo. L'infinito cantiere della giustizia civile, dopo il varo del c.d. "Decreto del fare", ossia il d.l. 21 giugno 2013 n. 69, poi convertito in l. 9 agosto 2013, n. 98, il cui titolo III reca "Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile", ha visto il ministro della giustizia nominare, nel luglio 2013, una commissione di esperti, nota come "commissione Vaccarella", con il compito di elaborare proposte di interventi in materia di processo civile e mediazione. Tale compito è stato assolto in tempi brevi e nel dicembre 2013 la commissione ha inviato al Ministro una proposta per l'efficienza della giustizia civile, compreso l'aspetto dell'esecuzione forzata. Nel dicembre 2013 è stato poi presentato, dal dipartimento degli affari giuridici e legislativi della presidenza del Consiglio, un disegno di legge, poi approvato con Consiglio dei Ministri il 18 dicembre 2013, destinato a divenire diritto positivo, nonostante la bocciatura della classe forense. Tuttavia alcuni aspetti forse hanno colto nel segno.

Lo schema di disegno di legge ministeriale detta numerose norme immediatamente precettive che vanno dalla soppressione della vendita con incanto, alla chiusura anticipata del processo esecutivo, quando risulti che non è più possibile conseguire un ragionevole soddisfacimento dei creditori; introduce, inoltre il monitoraggio anche con modalità telematiche dell'andamento delle procedure individuali e concorsuali.

L'articolato più ampio proposto dalla commissione Vaccarella a modifica del libro terzo del codice di rito, pone in primo luogo la previsione di strumenti che, consentendo di individuare il patrimonio del debitore, rendano più efficace l'esecuzione forzata. Come strumenti, si individuano le banche dati, da consultare attraverso l'ufficiale giudiziario, previa autorizzazione del Presidente del Tribunale. Aumentano le competenze dell'ufficiale giudiziario, scompare la vendita all'incanto e in alternativa il giudice dell'esecuzione può disporre idonee procedure competitive di vendita.

Per quanto riguarda la ricerca dei beni da pignorare ed espropriazione forzata di crediti, secondo un modello già adottato da altri paesi europei, sia il progetto Vaccarella, sia lo schema di disegno di legge, prevedono che ad istanza del creditore, su autorizzazione del Presidente del tribunale e previo pagamento del contributo unificato, la ricerca delle cose e dei crediti sia eseguita dagli ufficiali giudiziari, anche con modalità telematiche, mediante l'accesso a banche dati gestite dalle P.A. Qualora tale accesso consenta di individuare i crediti del debitore, l'ufficiale giudiziario li pignora direttamente, notificando il verbale delle operazioni di ricerca al debitore e all'eventuale terzo.

Il principale intervento per la semplificazione e accelerazione del processo esecutivo, prevede l'abrogazione della vendita con incanto, che è giudicata inefficiente, sia in termini di ragionevole durata delle procedure sia in termini di costi, senza che ciò sia compensato da concrete maggiori prospettive di collocazione dei beni sul mercato. Il giudice, nel fissare le condizioni di vendita, dovrà prescrivere che abbia luogo con modalità telematiche, salvo che ciò non sia di pregiudizio per la procedura o per gli interessi dei creditori.

Nell'esecuzione mobiliare, si prevede che l'ufficiale giudiziario, in sede di pignoramento, affidi le cose diverse dal denaro, titoli di credito, oggetti preziosi, in custodia all'IGV. Non sono previste altre modalità di custodia, il che rischia di aggravare i costi di dell'esecuzione, senza che essa dia poi i risultati attesi.

È, poi, prevista, l'iscrizione al ruolo anche per le procedure di espropriazione forzata, introducendovi iscrizione al ruolo come nel processo di cognizione. Il pignoramento, quindi, non andrebbe più trasmesso dall'ufficiale giudiziario in cancelleria, ma consegnato al creditore procedente che ne disporrà l'iscrizione telematica entro 10 giorni. La non tempestiva iscrizione determinerà l'inefficacia del pignoramento.

Queste, in sintesi, le proposte.

Ora, è evidente come si ritenga cruciale per la competitività del Paese una efficiente fase esecutiva del processo civile.

Non si possono che salutare favorevolmente le disposizioni in materia di **maggiori possibilità di ricerca dei beni** da pignorare. Il modello proposto si avvicina agli analoghi istituti di Austria e Spagna. Tuttavia, nella proposta di riforma del disegno di legge vi è un aspetto che suscita perplessità, ossia quello per cui sembra vada stabilito un compenso aggiuntivo, rientrante nelle spese di esecuzione e parametro del valore di realizzo o assegnazione delle cose pignorate, da ripartire tra l'ufficiale giudiziario o il funzionario che ha proceduto al pignoramento e gli altri ufficiali giudiziari o funzionari del medesimo ufficio addetti al servizio esecuzioni. È vero che si avrà un aumento delle attività richieste a tali funzionari, ma la soluzione è altamente rischiosa, visto che tali figure restano pubblici funzionari, ausiliari del giudice.

Tale soluzione sarebbe, però, più razionale nell'ottica di una futura privatizzazione degli uffici NEP, così come è in Francia. Tale privatizzazione consentirebbe di sopperire alle gravi mancanze di mezzi che oggi gli ufficiali giudiziari per primi lamentano e si assisterebbe probabilmente ad una riduzione di verbali di pignoramento negativi con una gestione più efficace e razionale della fase esecutiva del processo.

Quanto all'eliminazione della vendita con incanto a favore delle aste digitali, può essere un passaggio positivo, peraltro già introdotto ed utilizzato le dismissioni dei beni della Pubblica Amministrazione, dove sono affidate a notai e i cui risultati hanno rilevato un aumento quasi del 40% delle vendite. Ampliare la vetrina dal territorio locale al territorio nazionale amplia con tutta evidenza il numero dei soggetti che possono essere interessati all'acquisto. Affidare tali strumenti per le esecuzioni immobiliari tra privati ad avvocati a ciò abilitati si inserisce altresì nel percorso di specializzazione e di acquisizione di nuove competenze verso cui è diretta la nostra categoria professionale.

In relazione alla **chiusura anticipata del processo esecutivo**, quando questo si manifesti infruttuoso, è una soluzione sulla quale si era già formato un orientamento giurisprudenziale, ma va trattata con prudenza per non vanificare le legittime aspettative del creditore precedente che ha diritto ad una tutela esecutiva effettiva. Se veramente si riesce a rendere efficace l'aspetto dell'individuazione dei beni da pignorare, unitamente al sistema delle vendite, la disposizione può senz'altro dirsi sensata, ma non se si rivelasse solo un modo per chiudere il processo a causa dell'incapacità di fornire tutela al creditore.

L'accesso alle banche dati telematiche è certamente un dato positivo, ma non si può ignorare la grave situazione in cui versano gli uffici, dove non vi sono neppure apparecchi fotografici, che sarebbero assai utili per lo svolgimento delle minime procedure di esecuzione di un pignoramento. L'accesso in ogni caso dovrà essere reso il più agevole possibile senza autorizzazioni del Presidente del Tribunale e sicuramente tale operazione non dovrà essere gravata dal pagamento di apposito contributo unificato. Tale strumento è infatti una dotazione che lo Stato ha già concesso, ad esempio, ad Equitalia ed è finalizzata a dare il servizio che il cittadino richiede: perché questo dovrebbe pagare di più di quanto già versa e per il quale poco ottiene?

Una proposta concreta che AIGA promuove è quella di **mutare quanto previsto nel caso in cui sia creditore la PA**. Il procedimento esecutivo che la PA può porre in essere per la tutela dei propri diritti di credito è disciplinato dal DPR 29.09.1973, n° 602. Il nostro ordinamento, infatti, pur essendo identico il diritto azionato, consente al creditore, a seconda della natura pubblica o privata, di godere di forme diverse di tutela, sebbene la PA stessa non sia quasi mai debitore virtuoso, anzi.

Come è già stato sottolineato anche in sede di analisi da parte della Corte Costituzionale, l'affermazione (o ri-affermazione) del trattamento differenziato dell'esecuzione esattoriale rispetto all'ordinario processo esecutivo, evidenzia il problema della giustificazione di un privilegio che è in contrasto con il principio dell'effettività della tutela giurisdizionale dei diritti. È necessario, quindi, in questo ambito, riequilibrare i rapporti, estendendo al privato alcuni strumenti oggi a disposizione dell'erario che agisce in via esecutiva nei confronti del contribuente, non ultimo il fermo amministrativo.

FASE DI APPELLO

Gli obiettivi del legislatore in questa nuova epoca di riforma del processo civile sono simili a quelli dei suoi predecessori: razionalizzare, abbreviare i tempi del processo e smaltire il contenzioso arretrato, in particolare quello delle Corti d'appello.

In effetti, è proprio al livello del giudizio di secondo grado che i tempi di smaltimento del contenzioso divengono particolarmente lunghi, con attese, in molte corti, anche di 5 e più anni dall'iscrizione della causa al ruolo. Per cercare di conseguire tali risultati, vengono previsti, in sede di appello, alcune novità: l'introduzione del "filtro", l'eliminazione della collegialità, l'introduzione di una nuova figura di giudice onorario, la motivazione semplificata.

Per quanto riguarda la soluzione del "filtro" di inammissibilità incentrato sulla prognosi che l'appello sia privo di ragionevole probabilità di essere accolto, si dice ispirata ai modelli inglese e tedesco. La prognosi è formulata dallo stesso giudice d'appello, prima della trattazione, salvi i casi in cui il filtro non opera. In questo modo, si dovrebbero selezionare le questioni che sono meritevoli di essere trattate nel pieno merito, tenuto conto che in oltre il 65 % di casi l'appello si conclude con una conferma della sentenza di primo grado.

Nel processo civile inglese i mezzi di impugnazione sono strumenti eccezionali, che sono impiegati solo per correggere errori della sentenza di primo grado.

Il permesso di proporre il mezzo di impugnazione è concesso sulla base di una prognosi positiva dell'esito del giudizio ovvero di un altro grave motivo: *the court considers that the appeal would have a real prospect of success; or there is some other compelling reason why the appeal should be heard*. Si tratta di uno strumento molto incisivo. Esso anticipa in via sommaria il procedimento di merito d'appello e contribuisce a consolidare il profilo del giudizio di primo grado come istanza tendenzialmente unica per la composizione della controversia.

Tuttavia, non è questa l'esperienza che il legislatore italiano ha tenuto principalmente in considerazione nel proporre l'introduzione del filtro in appello. Nell'esperienza inglese l'appellabilità della sentenza di primo grado è l'eccezione, mentre continua a dover essere la regola nel processo civile italiano, pur dopo la prevista riforma. Questa differenza tra eccezione e regola riveste un significato centrale, poiché è il riflesso della diversità delle basi politiche e culturali che ispirano l'amministrazione della giustizia nei paesi di civil law e di common law. Negli ordinamenti di civil law, essa è maggiormente centrata su una struttura statale burocratica e gerarchica. Negli ordinamenti di common law, essa è più aperta alla società civile, è meno burocratica e gerarchica.

Il parametro di giudizio che l'impugnazione non abbia una "ragionevole probabilità di essere accolta" concede un margine di apprezzamento eccessivo al giudice dell'impugnazione, poiché gli consente di dichiarare inammissibile un'impugnazione che pur abbia una probabilità di essere accolta, sol che questa probabilità sia a suo giudizio non "ragionevole". Non si sa bene che cosa ciò significhi in via generale ed astratta, ma lo si potrà sapere solo dopo aver letto la succinta motivazione dell'ordinanza che reca questo giudizio. A fronte di un sottilissimo strato di appelli manifestamente infondati, vi è di fatto la maggior parte dei casi in cui il giudizio d'inammissibilità significa molte cose diverse, a seconda del temperamento e della volontà del giudice che lo pronuncia.

Il filtro in esame, in realtà, non sembra essere stato particolarmente utilizzato, sia per le suindicate problematiche relative all'opinabile giudizio di ragionevolezza, le cui obiezioni possono fare temere i magistrati, sia per il fatto che esso richiede, come si è visto una motivazione, seppure succinta, sentite le parti in udienza, il che il concreto non accorcia né alleggerisce di molto il lavoro del magistrato.

In merito all'eliminazione della collegialità non si possono non evidenziare alcune perplessità, visto il ruolo maggiormente garantista del collegio rispetto al giudice monocratico, soprattutto per quanto riguarda la qualità del riesame della controversia. Tutto ciò sarebbe avviato laddove si preveda un sistema di specializzazione per il giudice.

Il giudice ausiliario di appello è stato configurato quale supporto per integrare i collegi delle Corti d'appello, con il compito di presenziare alle udienze e redigere le decisioni in funzione di relatore, con l'eccezione dei procedimenti in cui la Corte decide come giudice di primo grado.

Per questa posizione professionale si individua un ampio spettro di candidati: dal magistrato a riposo da non più di tre anni, ai professori e ricercatori universitari in materie giuridiche, agli avvocati, ai notai, per citarne alcuni. Tutti con modalità specifiche.

Dalle pieghe del decreto emerge come il candidato preferenziale per coprire tale ruolo sembrerebbe essere un giovane avvocato: è, infatti, riconosciuta preferenza ai fini della nomina agli avvocati iscritti all'albo e tra essi, a parità di titoli, sono prioritariamente nominati i candidati con minore età anagrafica, con almeno 5 anni di iscrizione all'albo. Il numero previsto è abbastanza limitato: 400 unità distribuite su tutto il territorio in base alle esigenze delle piante organiche e comunque non più di 40 per ogni Corte.

L'impegno richiesto non è irrilevante si accompagnano forti limiti ed incompatibilità. Si tratta di una previsione dalla portata amplissima e dai confini altamente incerti.

Una volta a regime, i 400 nuovi giudici ausiliari dovrebbero produrre almeno 36.000 decisioni l'anno: una goccia nel mare.

Per "motivazione semplificata", si intende il fatto che la motivazione dei provvedimenti che definiscono il giudizio in grado d'appello possa consistere nel richiamo alla motivazione del provvedimento impugnato, salvo, ovviamente, che il giudice di primo grado non abbia scelto di regolarsi in base al solo dispositivo e la richiesta di motivazione sia da ritenersi opzionale. A questo proposito, pare poter affermare che potrà essere oggetto di impugnazione soltanto una decisione motivata.

Ora ci si domanda: ***vista l'introduzione del "filtro", ha senso affermare che la motivazione in appello potrà consistere nel semplice richiamo alla motivazione addotta dal primo giudice? Il procedimento non si sarebbe dovuto arrestare prima, in fase di filtro, appunto?***

Quello che va tenuto ben presente è che non si deve eliminare la motivazione (o la sua obbligatorietà) per salvare la giustizia civile dai mali che la affliggono. Certo, la motivazione richiede tempo e lavoro da parte dei magistrati, ma lo stesso si può dire di tutte le garanzie processuali. Il rimedio non può consistere nell'eliminazione delle garanzie, ma piuttosto in una migliore e più funzionale disciplina delle modalità con cui esse vengono realizzate.

L'appello, con le sue peculiarità, evidenziate dalle statistiche che indicano una percentuale di riforma delle sentenze molto bassa non potrà che trarre beneficio dalla riforma della magistratura togata ed onoraria e dalla riorganizzazione dei Tribunali senza privare il cittadino della garanzia di un riesame del processo.

SPUNTI DI RIFLESSIONE PER UNA RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

L'esigenza di una riforma complessiva del codice di procedura penale nasce dalla necessità di dare una risposta ad un interrogativo, che negli ultimi tempi, sembra ripetersi sempre più spesso: quali le vie percorribili per uscir fuori da una crisi che ha superato tutti i limiti di tollerabilità.

Naturalmente, quando si è impegnati in un progetto di riforma, è necessario partire da una analisi approfondita delle ragioni del cattivo funzionamento del sistema, per comprendere se esso sia addebitabile alle cosiddette "prassi devianti" oppure ad un problema normativo vero e proprio.

Bisogna, poi, comprendere se per dare nuovo slancio al nostro sistema processuale siano sufficienti interventi parziali che agiscano su specifiche parti del processo - come è accaduto nell'ultimo periodo in tema di misure cautelari, di contumacia, di "messa alla prova", detenzione domiciliare ecc... - o, al contrario, sia necessaria una riforma complessiva, necessariamente da concepire unitamente alla riforma del diritto penale sostanziale.

La risposta non può che partire dagli studi che sul punto sono stati effettuati dalle varie Commissioni ministeriali e, tra queste, dalla Commissione presieduta dal Prof. Riccio, che arrivò ad elaborare uno schema di legge delega per ridisegnare, nel suo complesso, il nostro sistema processuale. La ragione di individuare proprio quel lavoro come base di partenza, risiede innanzitutto, nella condivisione del metodo utilizzato da quella Commissione per elaborare un progetto di riforma: quello di avere recepito su tutto il territorio nazionale e da parte di tutti gli attori del processo, quali fossero le criticità del nostro sistema. Solo una analisi condotta con tale metodo può portare a risultati accettabili, poiché solo la conoscenza dei problemi da parte di chi li vive e li riscontra sul campo può portare alla loro risoluzione.

Nella relazione di accompagnamento al citato lavoro, il Prof. Riccio scriveva: "le **cause** più recenti della **crisi** della giustizia vanno ricercate:

- nel tramonto dell'eguaglianza, che ha caratterizzato la politica penale di questo Paese negli ultimi anni;
- nel conseguente rilancio dell'illusione repressiva, operata, però, solo sul terreno del cd. ordine pubblico, con contraddittoria linea di tendenza negli altri settori (gli esempi sono rappresentati da una politica criminale volta solo ad inasprire le pene);
- nella crescita dei reati senza danno, che ha prodotto una pericolosa "evanescenza" delle fattispecie;
- nella fine del monopolio della giurisdizione, a cui ha fatto da sostegno la perenne tendenza a ritenere che l'assetto normativo del processo debba essere condizionato dalla disponibilità delle risorse — anche umane — e dai problemi organizzativi, non — come sarebbe naturale — dalla regola opposta".

Anche se tali questioni sembrano attenere al diritto penale sostanziale, in realtà testimoniano semplicemente l'esigenza della contestualità e del coordinamento delle due riforme: diritto penale sostanziale e processuale. Testimoniano, altresì, che per uscire dalla crisi del sistema, non sono sufficienti interventi "settoriali", mossi dalla logica "dell'emergenza" (come avvenuto, purtroppo, negli ultimi anni), ma è indispensabile un intervento strutturale complessivo che risolva alla radice i problemi che danno vita al cattivo funzionamento della nostra Giustizia.

Ed allora, perché il nostro processo non funziona o funziona male?

Innanzitutto, perché dura troppo. Il principio della ragionevole durata (art. 111 comma 2 Cost.) è imposto non solo dalla nostra Costituzione, ma anche dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (art. 6 paragrafo 1). Ed i due riferimenti normativi sono rivolti a diversi livelli di azione: quello nazionale alla fase del processo; quello sovranazionale alla fase delle indagini. Bisogna, però, intendersi su un concetto: realizzare i principi del "giusto processo" e, quindi, un processo che abbia una "ragionevole durata", non significa contrarre le garanzie difensive. Al contrario, significa intervenire sulle criticità che allungano patologicamente i tempi del procedimento, ma che non hanno per nulla a che fare con le garanzie difensive.

Queste, sinteticamente, le principali ragioni:

- Numero eccessivo di *notitiae criminis* iscritte;
- Stasi processuali nella fase delle indagini preliminari;
- Mancanza di sanzioni processuali in relazione alla "ritardata" iscrizione del nome dell'indagato nel registro notizie di reato;
- Mancanza di rigoroso controllo sulle richieste di proroga delle indagini;
- Sistema di notifiche;
- Mancata deflazione ad opera dei riti alternativi previsti;
- Tempi di fissazione tra diversi gradi di giudizio.

Rispetto a tali criticità, è necessario avviare un confronto con la politica, tenendo, però, sullo sfondo l'idea che nessuna riforma potrà risolvere i problemi se non vi sarà una implementazione delle risorse da destinare al settore giustizia. Sul punto, infatti, anche il migliore modello processuale viene messo in crisi dalle carenze organizzative, principalmente, sotto il profilo della mancanza di personale amministrativo e giudiziario. Ancor più, dopo la riforma sulla geografia giudiziaria, che ha visto l'accorpamento di uffici giudiziari e lo "spacchettamento" di altri, con evidenti disfunzioni difficilmente risolvibili senza un incremento delle risorse.

Su questi presupposti, gli itinerari riformisti si snodano sui seguenti percorsi.

1. Avviare una riflessione sul principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale, introducendo dei meccanismi selettivi nella trattazione degli affari penali;

Bisogna prendere atto del fatto che il principio (per noi irrinunciabile) della obbligatorietà dell'azione penale, previsto dall'art. 112 della Costituzione, viene di fatto "tradito" per la oggettiva impossibilità di coltivare le indagini per tutte le notizie di reato che pervengono nelle nostre Procure. Si è giunti al punto di leggere provvedimenti che stabiliscono il "numero chiuso" dei processi con un tetto massimo di reati per i quali può essere esercitata l'azione penale.

In questo modo, però, il principio costituzionale creato per garantire l'uniformità di trattamento di tutti i cittadini di fronte alla legge rischia di essere mortificato dal potere discrezionale delle Procure di "selezionare" le notizie di reato da approfondire, rispetto a quelle, invece, ritenute di secondo piano, da accantonare. È necessario, quindi, stabilire delle regole. Una soluzione di compromesso potrebbe essere rappresentata dalla possibilità di perseguire i reati in modo tale che, pur senza escluderne alcuno in linea di principio (salvaguardando così la norma di cui all'art. 112 Cost.), essi vengano presi in esame in base ai prefissati criteri di priorità tassativamente indicati dalla legge. Detti criteri dovrebbero tener conto, oltre che della gravità del reato, anche di fattori contingenti come ad esempio l'eventuale stato di restrizione della libertà personale dell'indagato.

Pertanto, l'Aiga è favorevole all'introduzione di criteri di selezione basati **su regole certe, stabilite dal potere legislativo con maggioranze qualificate.**

Peraltro, un ulteriore rimedio all'eccesso dei numeri delle iscrizioni delle notizie di reato è rappresentato dalla proposta di introdurre anche nel processo penale a carico dei maggiorenni l'istituto – mutuabile dal rito minorile – "dell'irrelevanza penale del fatto" per la sua particolare tenuità.

2. Avviare una riflessione sul significato della notizia di reato, correggendo la tendenza dei Pm a ricercare i reati piuttosto che le prove (con conseguente lentezza ed irragionevole durata delle indagini); Rafforzare la "giurisdizione" nella fase delle indagini ed introdurre sanzioni processuali per l'inattività del PM (sull'obbligo di iscrizione immediata nel registro degli indagati);

La sovrabbondanza dei numeri è fenomeno al quale ha contribuito e contribuisce la tendenza degli organi inquirenti ad utilizzare strumenti di ricerca della prova (come le intercettazioni) per ricercare reati piuttosto che prove. Sotto questo profilo, appare necessario pensare a più rigorosi paletti normativi che mettano un argine a tale fenomeno.

Sul fronte delle indagini, si assiste spesso a richieste di proroga da parte del PM procedente concesse troppo disinvoltamente dal Gip, con conseguente allungamento di durata delle indagini. Così anche per il fenomeno della "ritardata" iscrizione del nome dell'indagato nel registro delle notizie di reato, alla quale è ancorata la decorrenza del termine di durata massima delle indagini. Al riguardo, al di là dei profili disciplinari (per il Pm che abbia questo comportamento), non vi è alcuna possibilità di controllo sulla immediatezza della iscrizione, né sanzioni processuali ricollegabili ai patologici ritardi. Si potrebbe pensare, al riguardo, ad un meccanismo che faccia decorrere il termine massimo delle indagini dal momento in cui il Pm avrebbe dovuto iscrivere il nome dell'indagato nell'apposito registro, e non da quando effettivamente lo abbia iscritto. Naturalmente, i problemi sopra evidenziati, comportano un allungamento dei tempi in questa prima fase del procedimento penale, con conseguente aumento delle percentuali di reati prescritti proprio per la durata di tale fase.

Ecco che allora bisogna ripensare completamente alla fase delle indagini, anche con un riequilibrio dei poteri tra accusa e difesa e con una maggiore connotazione della terzietà ed imparzialità del giudice chiamato ad intervenire. Bisogna, cioè, dare piena attuazione alle garanzie previste dall'art. 111 co. 3 Cost, pensando ad una nuova formulazione della informazione di garanzia, con la possibilità per l'indagato di conoscere l'accusa mossa nei propri confronti e con un "diritto al giudice", oggi riconosciuto per ogni fase del processo proprio dal novellato art. 111 della Costituzione. Sulla scia di tali considerazioni, bisognerebbe riaprire il tema della separazione delle carriere, su cui l'Aiga ha in più occasioni espresso il proprio parere, affermandone l'opportunità.

Rispetto alle “patologie” evidenziate, il riconoscimento di un “diritto al giudice” per tutte le “parti”, interviene esaltando la giurisdizione e la sua funzione di garanzia: così, ad esempio, con la proroga discrezionale dei termini per le indagini; così per i mezzi di ricerca della prova; così per le misure cautelari.

Al riguardo, che senso ha, oggi, dare un termine alla difesa per controdedurre dinanzi ad una richiesta di proroga di indagini avanzata dal Pm, se non gli è data la possibilità di conoscere i fatti sui quali il Pm indaga, le ragioni della richiesta e gli atti a sostegno della stessa? È per tali ragioni che è doveroso pensare alle modifiche sopra indicate.

3. Eliminare le stasi processuali che appartengono alla fase delle indagini; Rivedere il sistema delle notificazioni (con l'eliminazione del processo in contumacia); il sistema della deducibilità dei vizi di competenza e di invalidità degli atti.

Altra “patologia” attinente ai tempi della fase delle indagini, appartiene alla fase di conclusione delle stesse. Anche su tale punto la Commissione Riccio era intervenuta con una novità di assoluto rilievo che, con qualche ritocco, potrebbe essere ripreso. Così dalla relazione di accompagnamento: “per eliminare le cause di insopportabilità di stasi processuali si proceduralizza la situazione disciplinata dall'attuale art. 415-bis, che nel futuro disegno diventa l'atto di *vocatio* delle parti davanti al giudice dell'udienza di conclusione delle indagini, fornito di penetranti poteri fino alla richiesta di definizione – “premiata” – della vicenda processuale. Epperò, necessariamente e naturalmente, un processo così “partecipato” non può non distinguere – nettamente – *forme e formalismi, garanzie e formalità*.”

La sua realizzazione perciò non può non avere naturali ricadute:

- sul sistema delle notificazioni, ove si esalta il bisogno della consegna a mani dell'imputato del primo atto del processo indispensabile per eliminare il processo in contumacia e per legittimare il processo in assenza. Ma tale atto inverte – in natura – l'onere della partecipazione e della conoscenza dello sviluppo del processo;
- sul sistema della deducibilità dei vizi di competenza e di invalidità degli atti, oggi attestate ancora su “scorie inquisitorie” insopportabili nel nuovo sistema, se si esclude – proprio sul terreno della tutela della persona – il vizio di *vocatio* in iudicium dell'imputato. Resistere su questo terreno non significa evocare garanzie; significa, viceversa, attestarsi su posizioni di retroguardia che alimentano la permanenza, non la soluzione, delle cause di crisi della Giustizia;
- sul sistema delle impugnazioni, che, svincolate da formalismi, possono meglio assolvere al reale compito di controllo della giustezza della sentenza e della tenuta della legalità processuale”.

La condivisione di tali osservazioni manifesta, ancora una volta, la volontà dei giovani avvocati di affrontare, con un approccio culturale diverso, i temi della ragionevole durata e delle garanzie, evidenziando la necessità di riforme ispirate da concrete esigenze di efficienza della giustizia e lontane da posizioni di retroguardia.

4. Rivedere il sistema dei riti alternativi con previsione di maggiore premialità

L'attuale panorama dei riti alternativi al dibattimento presente non pochi profili di irrazionalità, che incidono sul fondamentale ruolo deflattivo che il codice ha ad essi attribuito. Attualmente, lo sconto di pena fisso per il giudizio abbreviato e lo sconto massimo per l'applicazione di pena su richiesta delle parti è identico (un terzo), sebbene, nel primo caso, l'imputato possa accedere a due ulteriori gradi di giudizio, con ridotto corrispondente beneficio in termini di economia processuale.

Sarebbe opportuno aumentare lo sconto di pena previsto per l'applicazione di pena su richiesta delle parti fino alla metà, analogamente al procedimento per decreto penale di condanna, che ha paragonabili effetti in termini di economia processuale.

Sarebbe, altresì, opportuno, eliminare l'insensato comma 1 bis dell'art. 444 c.p.p., che impedisce l'applicazione di una pena superiore ai due anni in quei casi in cui, più di molti altri, è opportuno evitare il dibattimento (anche, e soprattutto, per evitare stress alle vittime del reato).

In una prospettiva di lungo termine, a seguito di una complessiva riforma congiunta dei due codici (sostanziale e processuale), sarebbe auspicabile aumentare i benefici della fase dell'esecuzione (affidamento in prova, semilibertà, permessi premio) anche in funzione delle scelte processuali dell'imputato. Appare sensato, oltre che costituzionalmente corretto, favorire il recupero sociale di chi, fin dall'inizio, ha manifestato resipiscenza, o quantomeno collaborazione processuale. Tale impostazione è presente nei sistemi accusatori puri, laddove la pena emessa a seguito del trial è effettiva; gli istituti premiali e la probation, invece, sono riservati agli imputati che si dichiarano colpevoli.

5. Rivedere il sistema delle misure cautelari ed inserire un sistema di prescrizione processuale

In un Paese nel quale le condizioni dell'indagato/imputato sono peggiori del condannato, c'è qualcosa che non va. Anche se i dati sulla diminuzione dei detenuti nel quinquennio 2009-2014 (aggiornati al 30 aprile), evidenziano una flessione dei numeri (Nel dettaglio: *Totale detenuti presenti*: -7,9%; *Totale detenuti in attesa di giudizio*: - 28,3%; *Detenuti in attesa di primo giudizio*: - 27,7%; *Appellanti*: - 34,3%; *Ricorrenti*: - 23,8%) il fenomeno "dell'abuso" della custodia cautelare in carcere risulta ancora un problema. L'attuale disegno di legge appena licenziato in Senato, se da un lato rappresenta un primo sforzo di mettere mano alla materia, dall'altro si rivela ancora insufficiente per migliorare il sistema. L'Aiga ritiene che sia fondamentale ripristinare le garanzie "reali", riaffermando chiaramente che le misure cautelari custodiali rappresentano l'*extrema ratio* del nostro sistema.

È necessario riappropriarsi delle principali connotazioni del sistema accusatorio anche nella fase cautelare: 1) Parità delle parti; 2) Sacralità della libertà personale, la cui limitazione DEVE essere un fatto eccezionale; 3) contraddittorio. Andrebbe, inoltre, definitivamente riformato l'art. 275 comma 3 cpp, eliminando tutte le presunzioni ed affidando ad un organo collegiale la decisione sulle misure cautelari.

Anche sui tempi di deposito della motivazione da parte del Tribunale del Riesame, si auspica che l'iter parlamentare della riforma si concluda mantenendo ferma la decisione di ancorare l'inefficacia della misura custodiale al deposito della motivazione entro un congruo termine (30 gg).

Su questi temi è opportuno ora un ampio dibattito che metta realmente in esecuzione quanto lo stesso Ministro della Giustizia ha affermato nella propria relazione letta dinanzi alla Commissione Giustizia, e cioè avviare una riforma di sistema, sia del diritto penale processuale che sostanziale. L'AIGA sarà al suo fianco.

PROPOSTE SULLA DEGIURISDIZIONALIZZAZIONE

ADR e CAMERE ARBITRALI: linee guida per un approccio nuovo e concreto

Lo *stock* di arretrato della Giustizia, come il debito pubblico, è un ostacolo per il rilancio del Paese. I tempi sempre più lunghi dei processi incidono sulla certezza stessa del diritto e frustrano le aspettative e la fiducia degli operatori economici, italiani e stranieri.

In questi anni, si è cercato di recuperare efficienza incidendo sui costi di accesso alla Giustizia, su risparmio di spesa e sul versante della domanda, cercando di conseguire l'obiettivo di una deflazione del contenzioso civile.

Questa politica di amministrazione della giustizia ha fallito. L'opinione pubblica vive un atteggiamento di profonda sfiducia nei confronti delle istituzioni e del processo, quale luogo del fare giustizia.

Occorre un approccio nuovo e concreto. Per il quale, alla riduzione dei costi attraverso idonee strategie gestionali e l'utilizzo delle risorse tecnologiche, si accompagni una diversa allocazione della spesa pubblica, con l'incremento degli investimenti in questo settore, specialmente nelle risorse umane, al fine di adeguare l'offerta di giustizia ai bisogni crescenti di una moderna società civile.

Lo Stato, considerando anche il perdurare di una congiuntura economica recessiva, non sarà però in grado di far fronte con le sue sole forze all'eccezionalità del problema.

Occorre uno sforzo collettivo e coordinato. Nel quale soggetti privati si affianchino sussidiariamente al pubblico nel fornire il loro contributo alla realizzazione del servizio giustizia. Tutte le risorse e gli strumenti debbono essere messi in campo, nessuno escluso.

I sistemi di risoluzione alternativa delle controversie (A.D.R.) a carattere non aggiudicativo, come la negoziazione assistita e la mediazione, laddove si configurino come un percorso partecipativo ad adesione facoltativa, consentono alle parti di addivenire ad una soluzione che tiene conto del mutare degli assetti della *res controversa* e che non conosce i limiti della prospettazione petitoria della sede processuale.

L'analisi comparata con sistemi giuridici di più antica tradizione in ADR rivela che l'efficacia delle procedure non aggiudicative è direttamente proporzionale a quella del processo e delle procedure aggiudicative, come l'arbitrato. La consapevolezza da parte dei soggetti in lite che abbiano intrapreso un percorso partecipativo per la soluzione transattiva della controversia, che, in caso di insuccesso, questa verrà decisa in via eteronoma da un Giudice o da un Arbitro in tempo brevi e certi, con una decisione stabile, infatti, contribuisce sensibilmente a rafforzare le possibilità di successo del tentativo e ad avvalorarne la funzione.

Il percorso che si propone di valorizzare è quello dell'arbitrato amministrato. Favorendo la costituzione di Camere Arbitrali Accreditate dal Ministero della giustizia, in special modo in quegli ambiti territoriali privati di un presidio di prossimità all'esito della ridefinizione della geografia giudiziaria.

L'obiettivo è duplice. Contribuire alla soluzione del problema dell'arretrato civile, favorendo attraverso apposite incentivazioni fiscali il trasferimento dei processi di primo grado in sede arbitrale, e offrire un'adeguata, stabile alternativa al processo, che rappresenti una risposta efficace, efficiente ed economicamente sostenibile alla domanda di giustizia.

Le Camere Arbitrali Accreditate si caratterizzeranno per i requisiti qualitativi garantiti, sia riguardo all'organizzazione della struttura che ai soggetti abilitati ad operarvi, certificati dal Ministero della giustizia all'esito del procedimento di accreditamento e oggetto di periodica verifica, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo.

Le Camere Arbitrali Accreditate avranno un ruolo centrale, in piena sinergia con gli Uffici Giudiziari e potranno essere rese assegnatarie di competenze ulteriori, quali l'emissione di decreti ingiuntivi per il pagamento di somme di denaro fino all'importo di € 100.000 ed a conoscere, su richiesta delle parti, dell'opposizione all'ingiunzione.

Organizzazione delle Camere Arbitrali Accreditate

L'accREDITAMENTO sarà di competenza del Ministero della giustizia, che vi provvederà attraverso l'adozione di un provvedimento espresso, non essendo previsto il ricorso alla procedura di silenzio-assenso.

Le Camere Arbitrali costituite dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati, ai sensi dell'art. 29, lettera n) della Legge Forense, saranno accreditate di diritto e tenute alla sola notifica della loro costituzione, ai fini dell'iscrizione nel registro del Ministero. In ogni caso le camere arbitrali potranno essere costituite anche presso le sedi dei Tribunali, o sezioni distaccate, soppressi.

I requisiti di accREDITAMENTO saranno fissati con provvedimento ministeriale, che stabilirà i contenuti da osservarsi nella redazione dello Statuto e del Regolamento della Camera Arbitrale e il procedimento in base al quale dovrà svolgersi il giudizio arbitrale.

Il Responsabile della Camera Arbitrale, costituito anche in forma collegiale, dovrà garantire i requisiti di professionalità, di onorabilità e indipendenza che saranno verificati al momento dell'accREDITAMENTO e, periodicamente, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza e controllo.

Albo degli Arbitri

L'Albo sarà pubblico e consultabile via Internet.

L'assegnazione avverrà secondo rotazione, con criteri che garantiscano il rispetto del principio di competenza e la massima trasparenza.

L'iscrizione all'Albo sarà subordinata al compimento di uno specifico percorso di formazione certificata e al superamento del relativo esame di abilitazione.

Gli iscritti saranno assoggettati ad obblighi di formazione continua specifici e alla periodica verifica del mantenimento dei requisiti di iscrizione.

Oggetto dell'attività

Le Camere Arbitrali Accreditate potranno amministrare arbitrati rituali e irrituali, anche in forma rapida o documentale, nazionali e internazionali. Arbitraggi e perizie contrattuali.

Nelle cause pendenti in primo grado, nelle quali non sia stata già fissata l'udienza di precisazione delle conclusioni, le parti, con istanza congiunta, potranno adire in via rituale una delle Camere Arbitrali Accreditate aventi sede nel circondario dove si trova l'Ufficio Giudiziario procedente, ferme restando le preclusioni e decadenze intervenute.

In ogni caso, per tutte le controversie portate alla cognizione delle Camere Arbitrali Accreditate le parti saranno dispensate dall'obbligo di conciliazione o di mediazione, se previsto dalla legge.

Le Camere Arbitrali Accreditate aventi sede nel circondario dove si trova l'Ufficio Giudiziario competente in via ordinaria potranno ricevere le domande di ingiunzione per il pagamento di somme di denaro fino all'importo di € 100.000.

Le parti, con istanza congiunta, potranno proporre opposizione a decreto ingiuntivo, quale che ne sia l'oggetto e il valore, innanzi alle Camere Arbitrali Accreditate aventi sede nel circondario dove si trova l'Ufficio Giudiziario o la Camera Arbitrale Accreditata che ha emesso l'ingiunzione.

Costi e patrocinio a spese dello Stato

Le Camere Arbitrali Accreditate opereranno sulla base della tabella approvata dal Ministero della giustizia, dove si distinguerà tra il corrispettivo per i costi amministrativi e il compenso arbitrale. Quest'ultimo dovrà essere determinato in modo da garantirne la congruità rispetto all'opera prestata dall'arbitro, a salvaguardia del decoro professionale, potendo altresì prevedere che il compenso dell'arbitro sia soggetto a tassazione separata. In ogni caso il costo totale non dovrà rendere eccessivamente gravoso per il cittadino l'accesso alla procedura.

Le Camere Arbitrali e gli arbitri potranno stipulare contratti di collaborazione che prevedano la determinazione forfetaria del compenso, utilizzando specifici modelli approvati dal Ministero che stabiliscono adeguate garanzie per il professionista circa la misura del corrispettivo e la stabilità e durata dell'incarico conferito.

Tutti gli atti, i documenti e i provvedimenti relativi all'attività delle Camere Arbitrali Accreditate saranno esenti dall'imposta di bollo e da ogni spesa, tassa o diritto di qualsiasi specie e natura.

Il lodo e il verbale di conciliazione saranno esenti dall'imposta di registro, entro il limite di € 100.000.

Nell'ipotesi di procedimenti arbitrali per cause già pendenti innanzi agli Uffici Giudiziari, sarà riconosciuta alle parti una deduzione o detrazione di imposta tabellare, determinata con riferimento al risparmio di costi conseguito dal Ministero della giustizia per ogni procedimento cancellato dal ruolo.

La parte che si trovi nelle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato sarà esonerata da ogni onere e sarà ammessa a godere dei benefici anche per le procedure che si svolgeranno innanzi alle Camere Arbitrali Accreditate. In tali ipotesi, l'arbitro maturerà un credito d'imposta pari al compenso. L'ammissione della parte ai benefici del patrocinio a spese dello Stato sarà di competenza del Responsabile della Camera Arbitrale Accreditata, che certificherà il credito d'imposta spettante.

Procedimento

L'arbitrato sarà monocratico. Collegiale soltanto su richiesta delle parti. L'arbitrato avrà una durata massima predeterminata. Le parti dovranno farsi assistere obbligatoriamente da un avvocato iscritto all'Ordine. Il procedimento si svolgerà in forma telematica, utilizzando la piattaforma del Ministero della giustizia, appositamente integrata.

IL CAMBIAMENTO DEGLI ATTORI DEL PROCESSO

LA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA

Una riforma complessiva ed organica della giustizia, non può prescindere da un radicale riassetto dell'organizzazione e dell'inquadramento funzionale della Magistratura Onoraria. È essenziale prendere atto che il connotato "onorario", che avrebbero dovuto contraddistinguere le funzioni affidate a questa "magistratura", risulta tradito e smentito nei fatti sotto un duplice profilo.

L'incarico di Giudice di Pace, di Giudice Onorario di Tribunale e di Vice Procuratore Onorario non può essere definito "onorario" in senso proprio, dal momento che, spesse volte, il compenso ricevuto per l'esercizio di quella funzione è parte preponderante, se non esclusiva, del reddito complessivo del magistrato.

Inoltre, l'incarico di magistrato onorario non è più attribuito per le qualità e la considerazione sociale delle quali goda l'onorato, ma soltanto in ragione del possesso di certi requisiti formativo-professionali. In quanto tale, la funzione di magistrato onorario non è compatibile con l'esercizio della professione forense, che è tuttora consentita unicamente per ragioni economiche, per dar modo al magistrato di integrare i modesti compensi erogati dallo Stato.

L'AIGA nel 2011 avanzò una proposta di riforma della magistratura onoraria, che si basava sul superamento del carattere "onorario" della funzione di GdP, GOT-VPO e sulla scelta per la "professionalità" e "stabilità" del ruolo. Tutti gli attuali magistrati onorari avrebbero dovuto essere inquadrati nella pubblica amministrazione, con l'attribuzione di funzioni giurisdizionali o amministrative.

Quella proposta conserva ancora tutta la sua attualità e ben si inserisce nell'attuale iniziativa promossa dal Governo di costituire l'Ufficio del Processo.

Magistratura Minore

Con l'istituzione di questo ruolo giudiziario verrebbe superata l'esperienza del Giudice di Pace.

Le qualità tecnico-professionali richieste al Giudice di Pace, per le accresciute e rilevanti competenze demandategli, che è chiamato a decidere secondo diritto, sono analoghe a quelle della magistratura togata. L'effettività dell'esercizio della giurisdizione postula, quindi, che i magistrati del Giudice di Pace possano garantire indipendenza, autonomia e preparazione al pari dei magistrati degli altri Uffici Giudiziari.

Gli uffici del Giudice di Pace verranno riorganizzati negli *Uffici della Magistratura Minore*, che diverrà assegnataria delle attuali competenze di valore e funzionali.

I magistrati della Magistratura Minore saranno selezionati attraverso un concorso pubblico per esami, assunti a tempo indeterminato e inquadrati in un ruolo speciale della Magistratura.

Verrà costituita presso il Consiglio Superiore della Magistratura una Sezione Magistratura Minore, presso la quale opererà una Commissione consultiva di raccordo, alla quale parteciperanno rappresentanti della Magistratura Minore.

La retribuzione non sarà più a cottimo, ma fissa e calcolata, per evitare aggravii di spesa sulle finanze pubbliche, sulla media dei compensi attualmente erogati ai GdP.

Assistente Giudiziario – Ufficio del Processo

Con l'istituzione di questo ruolo amministrativo verrebbe superata l'esperienza dei GOT-VPO.

Si dovrà passare dalla "supplenza" delle funzioni giurisdizionali alla "assistenza" del magistrato nello svolgimento delle medesime. Essa postula, quale condizione necessaria, il completamento delle piante organiche della magistratura e la riduzione del ricorso al *fuori ruolo*.

Presso gli uffici giudicanti (civili e penali), gli Assistenti Giudiziari verranno assegnati allo svolgimento di funzioni a prevalente carattere amministrativo, oggi affidate ai magistrati (Commissioni Elettorali, Commissioni Esaminatrici, incarichi di vigilanza e controllo) e all'assistenza del magistrato nello studio e nella predisposizione delle bozze dei provvedimenti, con l'esclusione di ogni funzione giurisdizionale, anche in via delegata. Presso gli uffici requirenti, gli Assistenti Giudiziari, oltre che funzioni a prevalente carattere amministrativo, verranno assegnati allo studio e alla predisposizione delle bozze dei provvedimenti.

Gli Assistenti Giudiziari andranno ad operare presso l'*Ufficio del Processo*, la struttura stabile di *staff* che affiancherà il magistrato nel suo lavoro, alla quale potrà essere assegnato, previa adeguata riqualificazione professionale, il personale amministrativo non più impiegato nei servizi di *front office*, a seguito della telematizzazione del processo, tirocinanti e studenti di Giurisprudenza in stage di formazione.

I funzionari del ruolo degli Assistenti Giudiziari saranno selezionati attraverso un concorso pubblico per esami, assunti a tempo indeterminato e inquadrati nei ruoli della pubblica amministrazione.

Sarà previsto un regime transitorio, durante il quale agli attuali GdP e GOT-VPO sarà riconosciuto un titolo preferenziale nel concorso per Assistente Giudiziario e, comunque, il mantenimento dell'incarico fino alla sua naturale scadenza, che non potrà essere prorogata.

LA QUESTIONE DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO

I dati sono chiari: l'attuale dotazione organica presenta, a detta dello stesso Ministro Orlando, una scopertura nazionale del 18,10% con quasi 8.000 posti vacanti.

La seria intenzione di cambiare l'andamento del sistema giustizia deve puntare ad un incremento delle prestazioni anche degli uffici amministrativi trovando una soluzione efficace al sovraccarico esorbitante.

Ad oggi vi sono state solo soluzioni tampone che hanno fatto ampio uso della figura dello stagista: nei primi mesi di quest'anno è stata posta all'attenzione dei media la condizione di ben 3800 tirocinanti della giustizia dei quali circa 3100 stanno chiedendo di essere "stabilizzati" con un contratto di lavoro dal Ministero di Giustizia, dopo essere stati collocati per tre anni di formazione a supporto del personale amministrativo degli Uffici Giudiziari ex legge 228/2012. Oggi, dopo le proteste sollevate a seguito di aspettative non avveratesi, hanno ottenuto una proroga di un ulteriore anno e sono attesi di rientrare per poter svolgere il cosiddetto "perfezionamento del tirocinio" previsto dalla legge di stabilità per il 2014 (l. 147/2013). Per tale operazione i fondi, si legge nei comunicati stampa delle associazioni di settore, sono stati reperiti con l'aumento del contributo unificato: una soluzione provvisoria fin dall'origine, assunta per sopperire una mancanza di organico, fa ricadere le proprie conseguenze sulle tasche dei cittadini e quindi sull'accesso alla giustizia sempre più costoso e meno accessibile.

La questione del personale amministrativo della giustizia è un aspetto che incide, unitamente a quello dello smaltimento dell'arretrato e della gestione del processo, sulla produttività dei nostri tribunali e sulla qualità del servizio fornito.

La revisione dell'organico del personale amministrativo, al fine di non farlo coincidere nuovamente con l'ennesima soluzione transitoria, va rivisto anche alla luce delle riforme del sistema giudiziario, attuate e in programma: la nuova geografia giudiziaria, il PCT, la riforma della magistratura onoraria, la riforma dell'accesso alla professione e del percorso universitario di giurisprudenza.

Infatti la prima ha comportato già dal settembre 2013, e sarà a pieno regime al termine delle proroghe concesse, una rimodulazione delle strutture degli uffici giudiziari e, quindi, del personale ad esso destinato. La mancata redistribuzione negli uffici in ragione delle loro nuove dimensioni sarebbe un gravissimo errore, in particolar modo relativamente agli ufficiali giudiziari, il cui territorio di competenza, già prima di difficile gestione dal nord al sud, si è notevolmente ingrandito con conseguenti aumenti dei costi di uscita del personale a carico dei cittadini.

Nella prospettiva che la giustizia civile prima, e quella penale poi, vengano informatizzate si deve svolgere una seria valutazione sulle attività che i cancellieri saranno chiamati a svolgere. L'informatizzazione dei processi ha risvolti positivi sul tempo e sulla spesa necessaria per l'esecuzione del servizio, con ampio risparmio di entrambi i coefficienti. Si ritiene che all'interno delle cancellerie si debbano introdurre nuove competenze informatiche e organizzative. Conseguentemente la formazione e la preparazione del personale dovrà essere rimodulata. Questi cambiamenti probabilmente incideranno riducendo il numero del personale necessario alla cancelleria con la possibilità di dislocarlo in altre attività (ad esempio quella di ufficiale giudiziario). A questo proposito una riforma efficace dovrebbe rivedere, oltre alla dislocazione del personale anche una redistribuzione di funzioni agli ufficiali giudiziari quali ausiliari del giudice.

Anche la prospettiva della riforma della magistratura onoraria (si veda apposito paragrafo) con la previsione dell'ufficio del giudice e, quindi, di soggetti che svolgeranno anche funzioni di catalogazione e archiviazione finora svolti dal personale di cancelleria, dovrà rideterminare la pianta organizzativa.

Riteniamo inoltre che la previsione di uno stage all'interno dei Tribunali nella fase di formazione dello studente di giurisprudenza, consentendo allo stesso di entrare in contatto con l'ambiente lavorativo e conoscerne le dinamiche organizzative, potrà altresì incidere sul reale numero di nuove assunzioni o dislocazioni di personale. Ben inteso che con tale proposta non si intende utilizzare stagisti laddove servirebbero invece lavoratori effettivi. Lo stage uniformemente previsto sul territorio nazionale consentirebbe di introdurre nel ciclo di studi universitario l'aspetto pratico che oggi manca e fornirebbe altresì il supporto al personale nell'ordinario svolgimento del lavoro. Oggi già esistono esperienze di questo tipo (Tribunale di Firenze, Tribunale di Napoli) che hanno riscontrato importanti e soddisfacenti risultati.

Per quanto esposto AIGA, per una efficace riforma della giustizia nell'ambito del personale amministrativo ritiene necessario:

1. conoscere il **reale fabbisogno attuale e prospettico di ogni singolo Ufficio.**
2. **Riordinare la progressione di carriera del personale della Giustizia Ordinaria.**
3. **Procedere alla Mobilità interna dei dipendenti della Giustizia.**
4. **Valutare conseguentemente la necessità di predisporre nuovi concorsi pubblici** al fine di consentire, anche ai soggetti finora inseriti a tempo determinato a supporto degli Uffici, di poter integrare il numero necessario di personale.
5. **Dare mezzi e condizioni per assolvere al meglio i compiti istituzionali.**
6. **Rivedere i compiti affidati agli ufficiali giudiziari per una maggiore efficacia ed efficienza del processo esecutivo.**
7. **Prevedere l'espletamento di uno stage all'interno degli uffici sia associato ad un percorso formativo rivolto ai giovani.**

LA NECESSITÀ DI UNA GESTIONE MANAGERIALE DEL TRIBUNALE

Il miglioramento delle prestazioni dell'amministrazione giudiziaria non può prescindere dal riconsiderare profondamente sia il ruolo sia le competenze, intese come conoscenze, capacità, della dirigenza.

Per ridurre i costi degli uffici, accrescerne l'efficacia e la trasparenza è necessario migliorare al loro capacità di gestione. La gestione degli uffici giudiziari attualmente presentano un sistema di governance tale che comporta il confronto al suo interno di due tipologie di professionisti: i magistrati dirigenti e i dirigenti amministrativi.

Fino ad oggi la dirigenza è stata concepita come meta di una carriera dominata dal predominio dell'anzianità, in cui l'obiettivo principale è la garanzia dell'indipendenza dei magistrati mentre dovrebbe essere intesa come un servizio, una funzione che per fornire risultati richiede speciali attitudini, diverse dal rispetto dell'amministrazione della giurisdizione i cui valori sono le regole e le garanzie.

L'interesse per i temi organizzativi della giustizia è sorto negli Stati Uniti constatando che al magistrato venivano sempre più delegate funzioni amministrative e gestionali come conseguenza della crescente complessità del sistema, diminuendo conseguentemente il tempo che dedicava alle funzioni giurisdizionali. Da questa constatazione è nata la figura professionale dell'amministratore dell'ufficio giudiziario (court manager) responsabile dei problemi amministrativo-gestionali grazie alle sue competenze manageriali che rispondono a logiche differenti rispetto a quelle giuridiche. Questa chiara suddivisione di ruoli ha alla base il riconoscimento che il servizio giustizia è un prodotto composito e differenziato che necessita dell'interazione di diverse competenze e non solo di quelle giuridiche. Proprio la judicialadministration ha introdotto negli uffici giudiziari nuove modalità di organizzazione del lavoro (caseflow management) e sistemi di rilevazione della capacità produttiva dell'ufficio. Questi metodi hanno consentito di ottenere una razionalizzazione del flusso di lavoro permettendo che ogni procedimento si muova attraverso l'ufficio senza ingiustificati ritardi.

In Italia vi sono diverse lacunosità della normativa in relazione alla figura del capo dell'ufficio giudiziario o magistrato dirigente in quanto, a livello di fonti di normazione primaria, non vi è nessuna definizione funzionale in relazione a tale ruolo, attribuendosi specifiche competenze in rapporto alla tipologia dei singoli uffici. Molteplici incertezze caratterizzano anche il ruolo del dirigente amministrativo.

Con il decreto legislativo n. 29 del 03.02.1993 *"Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego"* si è cercato di creare una dirigenza autonoma e responsabile e di separare gli organi di indirizzo politico-amministrativo dagli organi gestionali. Tuttavia questo decreto non è stato applicato alla dirigenza amministrativa degli uffici giudiziari non avendo abrogato la norma (art. 37 del DPR n° 748/72) che impedisce l'attribuzione di funzioni dirigenziali al personale amministrativo.

Con il decreto legislativo n. 51 del 19.02.1998 *"Norme in materia di giudice unico di primo grado"* si rafforzano i poteri del presidente del tribunale al quale è stato affiancato nella sua finzione il presidente di sezione.

Con il decreto legislativo n. 165 del 30.03.2001 *“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”* è stato introdotto un sistema di valutazione delle prestazioni dirigenziali, poi ulteriormente disciplinate dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, che si basa su due variabili: la capacità di conseguire risultati e i comportamenti organizzativi.

Infine il decreto legislativo n. 240 del 25.07.2006 *“individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari nonché decentramento su base regionale di talune competenze del Ministero della giustizia”* ha riconosciuto per la prima volta esplicitamente le funzioni del dirigente amministrativo nell’ambito degli uffici giudiziari al quale viene attribuita la responsabilità della gestione del personale amministrativo e delle risorse finanziarie e strumentali attribuite all’ufficio, sempre tenendo conto del potere di indirizzo espresso dal magistrato dirigente. Questo provvedimento, però, non risolve il problema di possibile sovrapposizione delle competenze. Inoltre rileva sottolineare che il capo dell’ufficio giudiziario, in conformità alle disposizioni del D.Lgs. 25 luglio 2006 n. 240 è certamente responsabile del “prodotto” della gestione amministrativa dell’Ufficio (e non solo della organizzazione e dell’esercizio della giurisdizione, che non è valutabile in questo contesto).

Al riguardo va precisato che il D.Lgs. 25 luglio 2006 n. 240, nel delineare l’ambito delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari prevede che – in presenza del dirigente amministrativo – al magistrato capo compete, comunque, la titolarità dell’ufficio (art. 1), il potere di emanare direttive per la gestione delle risorse umane (art. 2) e la predisposizione, “di concerto” con il dirigente amministrativo, del programma annuale delle attività (art. 4). Tali previsioni comportano un sostanziale coinvolgimento del magistrato capo dell’ufficio nella gestione complessiva dell’ufficio stesso (e non per la sola organizzazione della giurisdizione): ne deriva, quale naturale conseguenza, la necessità di meglio delineare poteri, responsabilità e modalità di verifica dei risultati della “gestione globale” dell’ufficio giudiziario, la cui titolarità è riservata al magistrato.

Oggi assistiamo infatti ad una personalizzazione delle funzioni e l’indipendenza del sistema giudiziario tende ad ostacolare ogni processo di riforma ed ogni forma di responsabilità giudiziaria, mentre proprio quel concetto di autonomia e indipendenza, sarebbe garantita da una dirigenza amministrativa professionale.

Oggi purtroppo promozioni ed incarichi sono attribuiti con il mero accertamento dell’anzianità di servizio ostacolando così il buon funzionamento dell’organizzazione in quanto al momento della nomina non vengono considerate le competenze che i posti richiedono.

Oggi per cambiare l’attuale situazione deve crearsi la figura del “dirigente amministratore del tribunale” in grado di controllare e monitorare i processi, i flussi e i risultati della gestione delle risorse umane valutando le ragioni del mancato raggiungimento degli obiettivi fissati.

La funzione dirigenziale è un fattore strategico di investimento e per avviare il delinearci di un modello di gestione integrata degli uffici giudiziari AIGA ritiene che si possano iniziare a percorrere le seguenti strade:

1. **Valorizzare le risorse interne**, dotate di esperienza e conoscenza, affinché possano agire con motivazione e competenza;

2. **Definire in modo sempre più chiaro le competenze** all'interno dell'organizzazione giudiziaria;
3. Investire sulla **formazione congiunta** (magistrati e dirigenti amministrativi) per l'acquisizione delle capacità gestionali necessarie, almeno fino a quando non si potrà ipotizzare **un'unica figura di manager**.
4. Valorizzare l'attività di **valutazione dei dirigenti** rendendola un idoneo strumento valutativo e non un adempimento burocratico, integrandola con il sistema di valutazione dei magistrati.
5. Rafforzare i sistemi di **valutazione dei risultati da parte dei cittadini** e degli altri soggetti che interagiscono nel sistema giudiziario per un continuo confronto.
6. Aumentare **l'autonomia degli uffici giudiziari** incrementandone le potenzialità.

LA RIDISTRIBUZIONE DELLA PIANTA ORGANICA DEI GIUDICI

Il CSM, nel parere fornito sulla proposta del Ministro di aprile 2013 a seguito della riforma della geografia giudiziaria, ha consigliato senza operare una complessiva redistribuzione dell'organico dei magistrati sul territorio, di limitare la rimodulazione delle piante organiche a quei soli uffici che sono stati oggetto di accorpamenti o di modifiche territoriali, lasciando la definitiva riformulazione delle piante organiche ad una seconda fase, immediatamente successiva, nella quale si dovrà operare una comparazione più approfondita della reale situazione degli uffici e predisporre un intervento più generale, fondato su un'analisi completa dei fattori rilevanti. In sintesi, il CSM ha ritenuto che la revisione delle piante organiche dovesse essere finalizzata alla realizzazione di un duplice scopo: il primo, immediato, di consentire l'operatività delle modifiche alla geografia giudiziaria introdotte dal decreto legislativo n. 155 del 2012 a partire dal 13 settembre 2013; l'altro, per così dire di sistema, di realizzare una più omogenea ripartizione delle risorse disponibili. Il Consiglio superiore sottolinea, infatti, che **“la riforma delle circoscrizioni e la revisione della pianta organica rappresentano interventi fondamentali per restituire efficienza al sistema giudiziario, sicché obiettivo ineludibile è quello di consentire, nei limiti del possibile, di dare il massimo dispiegamento agli effetti della riforma e un ausilio concreto alla sua attuazione”**. Si evidenzia, inoltre, che dall'analisi del CSM, compiuta per verificare l'idoneità delle nuove piante organiche, sono emersi vari dati interessanti: avendo riguardo al rapporto tra popolazione residente aggregata di cui al censimento dell'anno 2011 e numero di giudici e pubblici ministeri, è risultato, ad esempio, che, «a fronte di un rapporto tra popolazione e dotazione organica di primo grado pari alla media di 11.745 unità per gli uffici giudicanti e alla media di 30.715 unità per gli uffici requirenti, vi sono realtà assai diversificate tra loro, da quella di Caltanissetta con un giudice ogni 4.616 abitanti a quella di Lodi con un giudice ogni 32.304 abitanti».

Con decreto del ministro sugli organici del 18.04.2013 il Ministero della Giustizia ha intanto deciso la rideterminazione dei soli uffici oggetto della revisione delle circoscrizioni – 50 sedi giudiziarie coinvolte direttamente da mutamenti territoriali (o mediante accorpamento di tribunali da parte di altri tribunali o mediante ridefinizione dell'ambito geografico di alcuni circondari) - rinviando ad un momento successivo la proposta generale di riformulazione delle piante organiche a livello nazionale.

Ebbene in un'ottica di riforma dell'intera pianta organica per garantire una piena operatività della magistratura, si dovrebbero richiamare prima di tutto i magistrati fuori ruolo. Inoltre nel valutare le macro aree geografiche di competenza si dovrebbe esaminare:

1) la domanda di giustizia in ambito civile, cioè il carico di lavoro civile con riferimento al numero delle cause iscritte a ruolo (carico di lavoro effettivo, da suddividersi tra carico monocratico e carico collegiale, senza distinzione dei carichi pendenti e sopravvenuti nell'ambito di ciascun settore) e all'omogeneità socio economica dell'area considerata, avendo altresì riguardo ai distretti presso i quali hanno sede le sezioni specializzate in materia di impresa;

2) la domanda di giustizia in ambito penale (carico di lavoro effettivo, da suddividersi tra carico monocratico, carico collegiale e carico del magistrato requirente, anche qui senza aver riguardo alla distinzione tra carichi pendenti e sopravvenuti), e l'impatto che ha sul territorio la criminalità organizzata, la specificità degli uffici distrettuali e dei distretti anti mafia e del rapporto tra magistrati inquirenti e giudicanti. Si precisa che per determinare l'effettivo carico delle procure si dovrebbe tenere in debito conto anche il numero dei procedimenti iscritti nei registri delle notizie di reato (mod. 21, 22 e 52), trascurando i procedimenti contro ignoti (modello 44) che presentano caratteri di disomogeneità statistica e si prestano a prassi diversificate, i dati di iscrizione di notizie di reato destinate alla archiviazione (particolarmente per mancanza della necessaria querela) ed i procedimenti di riesame e di prevenzione (misure applicate dall'Autorità Giudiziaria).

Sulla base di detti criteri, quindi, si dovrebbe provvedere ad individuare l'effettivo carico di lavoro pro capite sostenibile ("capacità unitaria di smaltimento") dai magistrati, per singola tipologia di ufficio e conseguentemente assegnarli ad i vari uffici.

La distribuzione degli organici, infatti, può essere correttamente effettuata non solo tenendo conto dei carichi pendenti, ma anche e soprattutto delle sopravvenienze degli uffici, e cioè dei flussi di lavoro in entrata che indicano le caratteristiche del lavoro da svolgere per ciascun ufficio, cercando il miglior rapporto fra risorse assegnate e quantità di lavoro da smaltire annualmente, soprattutto considerando le realtà socio-economiche di aree sufficientemente omogenee.

È, infatti, incoerente valutare, come predominanti, criteri che risentono di elementi che si collocano su piani diversi quali la quantità di provvedimenti emessi e l'eventuale accumulo di arretrato, in quanto questi dipendono, in gran parte, dalla presenza media dei magistrati, più che dalla dotazione organica, dalla produttività di ciascuno di essi, dalla bontà dei moduli organizzativi adottati. Così come si dubita che un valido criterio per la distribuzione della pianta organica possa essere quello delle sentenze emesse dal Tribunale, in quanto denota solo la capacità di smaltimento dell'ufficio giudicante e non i suoi bisogni di personale.

CONCLUSIONI

Il lavoro svolto dalla Giunta nazionale AIGA e dai suoi Dipartimenti vuole primariamente mettere in luce la necessità di cambiare prospettiva, adoperando così una nuova lente di lettura sotto la quale rivedere tutte le componenti che contribuiscono all'attuale tracollo del sistema Giustizia.

L'operazione che deve essere attuata non è rivolta solo ad evitare le numerose condanne che arrivano dall'Europa e a riacquistare credibilità a livello internazionale, non deve essere solo finalizzata a risalire delle posizioni in classifiche determinate di volta in volta dagli indici di riferimento.

Oggi al Ministro della Giustizia, in primis, ma a seguire alla magistratura, al personale amministrativo e giudiziario e all'Avvocatura tutta, si chiede il coraggio di abbandonare preconcetti e inutili diffidenze, nostalgie per posizioni conservatrici, e di credere invece che la Giustizia possa tornare ad essere sostegno primario per i cittadini e allo stesso tempo pilastro portante dell'economia del Paese.

Semplificazione, devoluzione, riorganizzazione, economicità, digitalizzazione:
#aigaperilcambiamento

La Giunta Nazionale



Associazione Italiana Giovani Avvocati
Via Tacito 50, 00193 ROMA
Tel. 06 68 32 427 · Fax 06 97 25 22 04
E-mail: info@aiga.it