

Sen. Roberto Castelli **Ministro della Giustizia**

Il programma per la giustizia del Ministro Castelli

(presentato alla Commissione Giustizia della Camera in data 24 luglio e alla Commissione Giustizia del Senato in data 26 luglio)

Una recente indagine demoscopica ha rilevato che il 73% degli italiani è insoddisfatto di come oggi funziona la Giustizia nel nostro Paese, mentre soltanto il 13% si dice, al contrario, appagato di come stanno le cose. Questi dati non fanno altro che dare un volto statistico a un sentimento assai diffuso, condiviso da cittadini, avvocati, magistrati.

Come affrontare il problema Giustizia?

Per quanto mi riguarda, la risposta è chiara. La Casa delle Libertà si è presentata agli elettori con un preciso programma anche su questa delicata materia e pertanto il Governo di cui mi onoro di fare parte ha ora il dovere di realizzare le sue proposte programmatiche. Prima di illustrare i punti del programma voglio fare una precisazione che dovrebbe apparire superflua in una democrazia compiuta, ma che purtroppo nel nostro Paese non lo è. Mi riferisco alla separazione dei poteri legislativo e giudiziario, fondamento di ogni moderna società democratica, oltre che principio sancito dalla Costituzione. Non voglio dilungarmi in un'analisi storico – politica della vita della Repubblica, ma è fuor di dubbio che nel nostro Paese il principio di Montesquieu spesso non ha funzionato.

Vi è stato in Italia un rapporto conflittuale e patologico tra potere politico e ordine giudiziario. Abbiamo visto casi di predominio della politica sulla magistratura per poi passare a vicende di pretese di dominio da parte di certa magistratura sulla politica. Abbiamo assistito nel corso degli anni '90 a un acutizzarsi del problema con l'esplosione di un vero e proprio conflitto. Ed è indubitabile che una parte della magistratura, in questi anni, ha cercato di occupare spazi propri della politica, da un lato utilizzando anche articoli del codice penale figli di periodi storici che non ci appartengono più e quasi caduti nel dimenticatoio, dall'altro cedendo in alcuni casi alla tentazione di una spettacolarizzazione della giustizia. Tutto ciò ha finito per alimentare perplessità da parte dell'opinione pubblica su un tema tanto delicato come quello della Giustizia.

Oggi possiamo affermare che questa lotta, a tratti condotta senza esclusione di colpi, ha rischiato di portare alla sconfitta di tutti. Agli occhi del Paese, infatti, sia la politica che la magistratura hanno perso credibilità. Prima ancora di parlare di efficienza ed efficacia del sistema giudiziario, pertanto, occorre puntare al recupero del senso delle istituzioni democratiche e del comune sentimento di Giustizia.

Ciò deve accadere attraverso il pieno rispetto della Costituzione e l'attuazione di un complesso di riforme volte a ridare efficienza e credibilità all'ordinamento giudiziario. Parlare di rispetto della Costituzione, sia chiaro, non significa proporre la difesa di un testo ipostatizzato ed immutabile, dal momento che la stessa Carta prevede al proprio interno le procedure per apportarne modifiche anche profonde, fatti salvi i fondamentali principi democratici in essa contenuti.

Fatta questa doverosa premessa, l'azione di governo intende svolgersi attraverso linee e scadenze precise.

I PROGRAMMI

La giustizia civile

Le condanne sistematicamente e impietosamente inflitte dalla corte di Strasburgo dicono che l'Italia è lontanissima dagli standard europei per quel che riguarda la giustizia civile. Questo stato delle cose, oltre che danneggiare l'immagine del nostro Paese a livello

internazionale, ha pesanti conseguenze per le relazioni personali, familiari, commerciali e imprenditoriali. Lo sviluppo economico ne risente, perché l'incertezza del diritto è una delle cause della scarsa capacità dell'Italia di attrarre capitali dall'estero. Si parla di circa 3 milioni di procedimenti arretrati, un dato che si commenta da sé.

La soluzione per tornare a un ragionevole carico di lavoro per i magistrati può essere trovata in due modi: o incrementando in modo notevole il numero dei magistrati oppure riducendo la mole di lavoro. La prima soluzione non è agevole, né immediatamente percorribile, oltre a presentarsi come insostenibile dal punto di vista finanziario.

Oltretutto, un incremento ex abrupto del numero dei magistrati andrebbe a scapito della loro qualità. Non resta pertanto, se si vuole agire pragmaticamente, altra strada se non quella di togliere carico di lavoro al giudice.

Il codice pone il giudice al centro del processo civile e tale impostazione è stata mantenuta anche dalle numerose novelle che non hanno modificato l'originaria architettura processualistica. Il risultato è sotto gli occhi di tutti: procedure drammaticamente lunghe e un irragionevole carico di lavoro per i magistrati. La situazione è inoltre aggravata dalla rigidità imposta dalla legge a ogni causa, dettando un ritmo uniforme per ogni processo indipendentemente dalla sua rilevanza. E' necessario ripensare alla struttura del processo civile, al fine di assicurare il servizio giustizia e di utilizzare le risorse umane e organizzative dell'apparato nel modo più funzionale possibile.

Le linee programmatiche di intervento legislativo sono volte a una forma di razionalizzazione del processo, delegando alle parti stesse l'attività istruttoria e assicurando l'intervento del giudice, oltre che nella fase decisoria, solo su specifiche istanze istruttorie formulate dalle parti in relazione al materiale documentale avanzato.

La finalità dell'intervento deve essere, da un lato, quella di evitare lo spreco di attività giudiziale, e dall'altro quella di stroncare tutti gli interventi dilatori di interesse di una delle parti che abbia convenienza a ritardare le decisioni e che attualmente è ampiamente agevolata nel suo intento proprio dalla struttura del processo, in particolare l'irrealistica pretesa di far seguire ogni fase delle cause dal giudice e di farle marciare sempre al medesimo ritmo predeterminato in astratto dalla legge.

Appare inoltre necessaria la predisposizione di meccanismi patrimoniali dissuasivi della mancata ottemperanza delle decisioni e di incitamento all'adempimento spontaneo dell'ordine giudiziale. Conforme a questa impostazione è anche una rifinitura in senso limitativo delle ipotesi di esecuzione forzata.

L'accelerazione impressa al processo da tali modifiche può essere agevolata anche facendo più ampio ricorso alla cooperazione di profili professionali esterne all'amministrazione giudiziaria, come il notaio o altre figure.

Penso, inoltre, al potenziamento di tutti gli strumenti extragiudiziari di composizione delle liti, come l'arbitrato e la conciliazione. Su questo tema ritengo che si debba dare ulteriore sviluppo a quanto previsto dalla legge 580/93. In questa ottica, il nuovo e futuro disegno di riforma della giustizia civile dovrà prevedere l'utilizzo di questi strumenti di giustizia alternativa. In questo quadro sarà sicuramente tenuta presente l'esperienza maturata dalle Camere di commercio, le quali hanno già sperimentato strumenti atti allo scopo e possono contribuire a risolvere le difficoltà della giustizia con effetto deflativo, potendo contare su strutture snelle e soprattutto già pronte.

La giustizia penale

Un sistema di giustizia penale deve soddisfare due esigenze: la difesa dei cittadini imputati di reato e la difesa della società offesa dallo stesso reato. La prima è l'esigenza delle garanzie, la seconda è l'esigenza della punizione. Considerate assieme, costituiscono l'esigenza della Giustizia. Per raggiungerla, però, occorre stabilire tre certezze: la certezza del reato, la certezza del processo, la certezza della pena.

Se queste sono assicurate, viene anche automaticamente assicurata la sicurezza. Per raggiungere questi fini, occorre restituire al sistema giustizia il suo ruolo proprio in uno stato di diritto, che non è quello di una pretesa guida o tutela della società da parte del magistrato, ma più semplicemente e soprattutto propriamente quello di accertare e perseguire singoli reati, commessi da soggetti ben individuati, in circostanze di fatto ben precise e puntuali. La magistratura, dunque, non deve studiare, indagare e correggere i fenomeni, ma perseguire chi commette i reati. Le linee dell'intervento riformatore, quindi, devono essere le seguenti.

La certezza del reato

Occorre definire precisamente la fattispecie di ciò che si ritiene costituisca reato sulla base di ciò che è realmente avvertito come offensivo dai cittadini. La penalizzazione eccessiva soddisfa solo esigenze emotive. Poiché la legislazione penale è ancora considerata come strumento primario di tutela della società e poiché il nostro codice è stato concepito in una stagione politica in cui i valori da tutelare erano assai diversi da quelli oggi avvertiti come tali, occorrono interventi sulla parte speciale del codice e sulla legislazione complementare, secondo i principi guida della proporzionalità e della sussidiarietà.

Occorre definitivamente abbandonare la strada di un demagogico ricorso alla penalizzazione, più volto a soddisfare mere esigenze emotive che a disporre risposte sanzionatorie efficaci. In tale ottica, appare necessario un intervento legislativo volto ad armonizzare la legislazione penale, prevedendo un deciso intervento di depenalizzazione volto a escludere dall'ambito penale quei reati la cui offensività non è più percepita come tale dalla società e quei fatti non realmente idonei a ledere il bene protetto, riformulare alcune fattispecie per le quali risulta eccessivamente anticipata la soglia di tutela e tipicizzare definitivamente quelle fattispecie di reati la cui condotta appare indeterminata. Occorrerà, inoltre, procedere all'individuazione delle specifiche posizioni di garanzia e superare la mera clausola di equivalenza per la conversione delle condotte commissive in omissive, superare l'attuale modello aperto di concorso di persone attraverso la determinazione delle tipologie concorsuali con la differenziazione sanzionatoria dei singoli contributi.

Per tornare a quanto sopra espresso e cioè ridefinire i reati in base a quanto effettivamente avvertito come offensivo dai cittadini, preannuncio di aver presentato al Consiglio dei Ministri un primo disegno di legge riguardante alcuni reati che sono ormai usciti dal comune sentire dei cittadini. Mi riferisco in particolare ai delitti contro la personalità dello Stato, nel cui ambito sono presenti una serie di fattispecie fortemente connotate ideologicamente, essendo finalizzate all'affermazione di valori conformi al contesto politico-ideologico in cui sono state pensate e approvate.

Si tratta peraltro di un contesto non più attuale e poco sintonico con il quadro costituzionale repubblicano, che afferma al contempo valori legati all'essenzialità dello Stato e alle libertà individuali, tra cui spiccano massimamente quelle di associazionismo e di libera manifestazione del pensiero. Il bilanciamento tra tali valori implica l'esigenza di superare quelle fattispecie criminose che nella categoria dei reati sopra individuati privilegiano il primo dei due a scapito del secondo, rendendo punibili anche fatti che essendo frutto di manifestazioni di carattere politico e ideologico nell'ambito del libero associazionismo rappresentano opinioni che nell'attuale comune sentire non sono affatto ritenute manifestazioni criminose.

A sostegno di questa tesi, si possono citare alcune recenti assoluzioni e soprattutto la sentenza della Corte Costituzionale che ha dichiarato incostituzionale l'articolo 271 del codice penale. Tutto ciò prevede, come necessaria conseguenza, una generale rivisitazione della materia inerente i reati di opinione e devo dire che da una prima

ricognizione abbiamo già individuato oltre venti articoli del codice penale da abrogare o riformulare.

La certezza del processo

Le continue modifiche legislative operate sul codice di procedura penale hanno finito per stravolgerne l'impianto originario. Le modifiche legislative in merito devono essere volte al riequilibrio delle due diverse esigenze: il diritto di difesa e quindi le garanzie processuali da un lato, l'efficienza della giustizia dall'altro.

Occorre ridefinire i rapporti fra polizia giudiziaria e pubblico ministero, con ciò tracciando una netta linea di confine fra investigazioni preventive e giudiziarie e prevedendo un notevole avanzamento della soglia dell'intervento giudiziario.

Tale modifica renderà più efficace la realizzazione della cesura delle fasi processuali, con ciò riportando la normativa di rito alla originaria ispirazione accusatoria e rendendo effettivamente applicativo il riflesso dell'articolo 111 della Costituzione sulla normativa ordinaria. Al fine di rendere più snello ed efficiente il rito penale e rispondente a una necessità di durata ragionevole occorrerà operare su due direttrici: la fissazione di termini certi e tassativi dei motivi di appello e allargamento delle procedure in camera di consiglio, previsione di sbarramenti nella reiterazione delle domande difensive in materia cautelare, incremento della sanzione pecuniaria per l'inammissibilità dei motivi di ricorso per Cassazione.

La certezza della pena

Il motto del ministro vuole essere: "Dalla parte di Abele". Ciò significa garantire agli onesti cittadini che coloro i quali commettono reati, se condannati attraverso un equo processo, debbano scontare la pena che è stata loro comminata. E anche se questo non ripaga il cittadino per il danno subito, viene in questo modo appagata la sete di giustizia che in questo momento promana dalla società civile, una sete alla quale il Governo non può non dare una risposta. Tutto ciò, oltretutto, consentirebbe di attuare più compiutamente il dettato dell'articolo 27 della Costituzione, oggi sostanzialmente disatteso.

Per raggiungere gli obiettivi occorre intervenire sul piano delle sanzioni, attraverso la riduzione dell'area della sanzione detentiva, sviluppando il ricorso a pene non detentive come pene principali in modo da ottenere un'effettiva efficacia deterrente. E parallelamente rendere effettiva la pena detentiva al fine di ottenerne la certezza, operando anche sulla rimodulazione dei limiti edittali previsti, spesso sproporzionati rispetto alla condotta delittuosa posta in essere.

La questione penitenziaria

Idealmente, il sistema carcerario è ispirato al principio costituzionale (art. 27) che stabilisce che ogni pena deve tendere alla "rieducazione del condannato". Nella pratica, la situazione è assai diversa, perché nel corso degli anni, il sistema carcerario ha subito gli effetti delle modifiche repentine e contraddittorie del sistema penale, il quale, essendo ancora caratterizzato da un elevato tasso di casualità sanzionatoria (fonte di vittimismo e di senso di ingiustizia fra i condannati), è stato ora indirizzato all'introduzione di forti limitazioni alla possibilità di accedere alle misure alternative, specie in dipendenza di particolari tipi di reato che di volta in volta hanno prodotto allarme sociale, ora volto all'espansione di tale prospettiva, ora usato come strumento di controllo di fenomeni di devianza sociale o di emarginazione (tossicodipendenti e clandestini).

Le conseguenze di questo andamento pendolare sono state molteplici: la certezza della pena è divenuta poco più di un principio astratto, il ricorso alla custodia cautelare ha riempito le carceri di detenuti in attesa di giudizio, mentre talvolta la lentezza dei processi ha restituito alla libertà criminali pericolosi.

L'esito ultimo è il rischio di fallimento della Costituzione: la pena o non viene espiata o viene espiata in strutture, condizioni e forme che non rispondono al principio della rieducazione dei detenuti.

L'attuale situazione penitenziaria si può riassumere in queste cifre: i posti disponibili, secondo gli attuali standard sono 45.000. nella sua relazione programmatica, nel maggio 2000, il ministro Fassino dichiarava che la popolazione carceraria ammontava a 50.000 persone. Oggi il numero dei detenuti è di circa 57.000. La situazione dei penitenziari è variegata: a fronte di carceri di vecchia concezione e in condizioni al limite dell'accettabilità ci sono strutture di nuova costruzione e nuova concezione, predisposte anche a favorire l'attività di lavoro all'interno del penitenziario.

Ho verificato di persona la situazione di alcuni penitenziari dove la criticità è maggiore e devo dire che alcune situazioni sono al limite della sopportabilità. Mi domando come si sia potuto lasciare che la situazione degenerasse fino a questo punto. Devo dire che le scelte dei governi precedenti su questo fronte mi lasciano molto perplesso. Infatti, sono anni che da un lato sentiamo dire che le carceri scoppiano (il che è vero), e dall'altro mi sono trovato di fronte a un programma di chiusura di venti penitenziari tuttora in funzione. Il caso di Pianosa, poi, mi pare clamoroso: ho potuto verificare di persona che è stata abbandonata una struttura non solo perfettamente funzionante, ma anche in grado, caso molto raro, di far lavorare i detenuti. Ad esempio, a Pianosa, esistono strutture modernissime, attrezzate di tutto punto, lasciate oggi in stato di completo abbandono. Lo spreco di risorse, considerando vari penitenziari chiusi prematuramente, ammonta a svariati miliardi.

Non voglio pensare che sia stata creata una situazione insostenibile per poter giustificare indiscriminate amnistie. Questa strada non è percorribile, sia per rispetto degli onesti cittadini, sia perché il principio della certezza della pena è irrinunciabile per la Casa delle Libertà. Si deve però dare rapidamente una risposta al problema.

Sono impegnato personalmente su questo tema e tre sono le strade che ho già individuato. In primo luogo, è necessario ampliare la capacità ricettiva del sistema penitenziario, avviando a pieno regime fin da subito strutture come quella di Bollate (Milano), valutando la possibilità di riaprire le strutture abbandonate e ristrutturando l'esistente.

In secondo luogo, si è deciso di studiare soluzioni differenti da quelle esistenti per quanto riguarda i tossicodipendenti, che, lo ricordo, rappresentano ben il 33% dell'intera popolazione carceraria. Ritengo sia possibile dare una risposta diversa dalla detenzione pura e semplice, raggiungendo il duplice scopo di alleggerire la pressione sui penitenziari e di dare una sia pur parziale soluzione alla piaga sociale rappresentata dalla droga.

In terzo luogo, si dovrà intervenire sull'altro grande fattore di affollamento dei penitenziari: la presenza di molti extracomunitari, attualmente 17.000 individui. Il Governo si sta ponendo il problema di rimpatriare, dietro precise garanzie di rinuncia al reingresso clandestino in Italia, i detenuti per reati lievi. Un obiettivo da raggiungersi anche attraverso provvedimenti normativi e pesanti sanzioni. Esistono però, in proposito, problemi di natura costituzionale, internazionale e giuridica di non facile soluzione.

In ogni caso vi sarà un forte impegno su questo tema.

Ho intenzione di impegnarmi con determinazione per dare ai detenuti la possibilità di lavorare. Il lavoro, a mio avviso, è un vaccino importante contro la tendenza a delinquere e una valida medicina per recuperare chi ha già sbagliato. Stare tutto il giorno in cella a far niente è controproducente e si rischia di uscire dai penitenziari peggiori di come si è entrati.

E' mia intenzione promuovere una sorta di "devoluzione" anche nel campo penitenziario, svincolando le carceri da un centralismo che partendo da una difficile comprensione delle diverse situazioni locali non riesce a dare risposte puntuali ai problemi. Il carcere non è la

stessa cosa ovunque e non ha senso continuare a ignorare le specificità territoriali. Naturalmente, l'avvio di un processo di decentramento andrà condotto tenendo ben presente la diversa gestione che richiedono i detenuti per reati di diversa gravità e con differente pericolosità sociale.

E' mia personale convinzione che la permanenza in cella senza svolgere alcuna attività durante la giornata non giovi al detenuto. Occorre stabilire il principio che la pena vada scontata con l'obbligo al lavoro. In tale prospettiva, si dovranno compiere i passi necessari per la rimozione degli ostacoli che ancora si frappongono al concreto perseguimento di questo obiettivo. Inoltre, il lavoro deve rispondere il più possibile ad un'effettiva utilità sociale, tale da costituire un concreto "risarcimento" che il condannato deve corrispondere alla società.

All'effettuazione di un'attività lavorativa va principalmente connessa la possibilità di accedere alle pene alternative o alla liberazione anticipata e condizionale, cui dovrebbe essere riconosciuto il carattere di "liberazione per buona condotta", applicabile a tutti sulla base di presupposti definiti.

Si devono finalmente definire i "circuiti penitenziari differenziali", con l'applicazione di regimi detentivi particolarmente rigorosi per certi criminali – in dipendenza del reato commesso o della condotta serbata in carcere – e meno severi per gli altri. Utile è anche il circuito per la custodia attenuata, destinato a soggetti di scarsa pericolosità e bisognosi di trattamento particolare (ad es. i tossicodipendenti o le persone con disturbi psichici), da collocare in strutture più "leggere", più rapidamente apprestabili, rette da un regime anche giuridico ad hoc. La stessa liberazione anticipata per buona condotta dovrebbe essere messa in relazione al regime detentivo.

La polizia penitenziaria

Si devono stimolare al massimo grado l'impegno e il senso di responsabilità degli agenti, con un forte recupero del senso di "appartenenza" al Corpo e della "gerarchia". Parallelamente, si devono recuperare gli aspetti formali e deontologici, al fine di mantenere il fondamentale prestigio per il Corpo, ma soprattutto quella necessaria autorevolezza che è essenziale per il governo dei detenuti, i quali devono immediatamente percepire nel proprio interlocutore competenza e affidabilità, quale patrimonio tipico del personale della Polizia penitenziaria. Interventi, infine, devono essere compiuti in direzione della crescita professionale degli appartenenti al Corpo, che è garanzia di competenza, di sicurezza e di rispetto della dignità dei detenuti.

Il personale civile.

Questo personale è attualmente inquadrato nel "comparto Ministeri". Questa è una collocazione impropria da correggere, perché non esalta la specialità tipica di un'attività che, per il fatto di svolgersi all'interno delle mura carcerarie, necessita di una peculiare professionalità e di una particolare dedizione.

Particolare attenzione va destinata al servizio sanitario penitenziario. La recente legislazione (riforma Bindi), che ha previsto il transito di questo settore delicatissimo nel servizio sanitario nazionale, è foriera di scadimento della professione. La grande esperienza accumulata nel settore, tale che oggi si può parlare della "medicina penitenziaria" come di una branca specializzata della medicina, non può andare perduta all'insegna di una ideologica omogeneizzazione degli ammalati detenuti con gli altri ammalati affidati al servizio sanitario nazionale.

I direttori penitenziari

Se va affermata la specialità di tutto il personale penitenziario, a maggiore ragione essa va sostenuta per il direttore dell'istituto penitenziario, che per un certo numero di anni (1991-

1999) è stato inquadrato nel “comparto sicurezza” e ha goduto di un trattamento giuridico ed economico identico a quello del pari qualifica della Polizia di Stato.

Questa collocazione è oggi scomparsa, con gravi ripercussioni non soltanto per i vantaggi che potevano conseguirne i diretti interessati, quanto per la stessa Amministrazione, perché si è reciso quel filo, sia pure tenue, che rinsaldava il rapporto gerarchico-funzionale con la Polizia penitenziaria. Occorre pertanto restituire al dirigente – direttore penitenziario quel carattere di figura del tutto “unica” nel panorama della dirigenza statale, vuoi per il carico di responsabilità che gli compete, vuoi per la peculiarità dei compiti che gli sono attribuiti (sicurezza, trattamento psicopedagogico, amministrazione).

I minori

Il nuovo regolamento ministeriale prevede un autonomo dipartimento per la giustizia minorile, ciò in segno dell'attenzione particolare e della diversità della questione minori rispetto alla complessità del mondo giudiziario. Affinchè tale scelta non rimanga esclusivamente formale, il Governo ritiene di dover prestare particolare attenzione e interesse a tale materia, operando in maniera assolutamente pragmatica e quanto più possibile scevra di incrostazioni ideologiche e posizioni demagogiche.

La base di qualsiasi discussione non può che essere il riconoscimento della priorità dell'interesse del minore, in quanto soggetto debole nei cui confronti lo Stato ha obblighi di protezione e assistenza specifici.

Da tenere in assoluta evidenza, anche dopo i recenti episodi che hanno portato questo argomento all'attenzione dell'opinione pubblica, è la problematica legata alla maturità psicologica del minore e alla sua responsabilità nei confronti della società.

Devo dire che personalmente sono rimasto sconcertato da alcune recenti prese di posizione che sono apparse a una larga fetta dell'opinione pubblica eccessivamente lassiste nei confronti di minori che hanno commesso gravissimi reati. Questa è una materia estremamente delicata, ma non posso non farmi interprete di chi ritiene che sia un pessimo esempio per tutti, e soprattutto per i minori, veder scarcerati individui che hanno commesso omicidi. Oltretutto, c'è il pericolo che misure di protezione eccessivamente garantiste finiscano per tradire l'originaria funzione e trasformino i minori, soprattutto in alcuni particolari contesti socio – economici, in una fascia a rischio come sacca di reperimento della manovalanza delinquenziale.

Altra tematica di forte impatto sociale e di estremo interesse è quella relativa alla testimonianza del minore, sia relativamente alla sua valenza probatoria, che non può essere affidata esclusivamente alla valutazione prettamente giudiziaria dei riscontri, sia soprattutto in relazione alle modalità di acquisizione, che devono il più possibile garantire non solo l'autenticità e la spontaneità delle dichiarazioni, ma anche il reale impatto emotivo dell'esperienza testimoniale sul soggetto.

L'ordinamento giudiziario

La Magistratura deve essere ordinata in base a due principi: il principio della autonomia ed indipendenza, affinché il rispetto della legge sia garantito nei confronti di chiunque, e il servizio giustizia sia reso in tempi e modi adeguati.

La carente applicazione di entrambi i principi registrata nel nostro Paese ha gravi conseguenze sul servizio, la cui qualità insufficiente è al centro delle lamentele dei cittadini e fonte di condanne da parte degli Organismi europei.

Risulta pertanto necessario una inversione di tendenza che non può però essere ottenuta con interventi improvvisati o ancor peggio col pensare a interventi di carattere punitivo contro la Magistratura. Tenendo ferma questa idea occorre ripensare l'Ordinamento giudiziario ispirandolo a tre linee di riforma:

1. riportare la responsabilità della politica giudiziaria soprattutto in materia criminale nell'alveo proprio della sovranità democratica;
2. stabilire un migliore raccordo fra l'esercizio autonomo della funzione giudiziaria e le esigenze del popolo, nel nome del quale la giustizia è amministrata;
3. introdurre più efficienza nel servizio.

La politica giudiziaria

Al fine di soddisfare alla raccomandazione numero 19 del 6 ottobre 2000 del Consiglio di Europa si prevede che, ogni anno, il Parlamento dedichi una sessione speciale ai temi della sicurezza e della giustizia in cui si discuta lo stato dell'una e dell'altra alla presenza dei Ministri dell'Interno e della Giustizia.

Raccordo tra magistratura e sovranità democratica

L'accresciuta complessità sociale, la necessità di rappresentare le esigenze dei diversi operatori di giustizia, il crescente interesse delle regioni per l'amministrazione della sicurezza e della giustizia nel loro territorio, impongono un ampliamento della composizione dei Consigli giudiziari con l'intervento delle Regioni cui deve spettare la nomina dei componenti laici. La composizione dei Consigli giudiziari deve rispettare la proporzione prevista fra membri laici e togati del Consiglio Superiore della Magistratura, prevedendo inoltre nuove attribuzioni da assegnare ai Consigli e il trasferimento a questi di una serie di funzioni.

Per il Consiglio Superiore della Magistratura premesso il mantenimento dell'attuale composizione del rapporto tra membri laici e togati si ritiene necessaria una diversa proporzione all'interno della componente togata fra giudici e pubblici ministeri in modo da rappresentare il rapporto numerico esistente fra le due componenti. Anche la diversa rappresentanza dei membri togati del Consiglio deve essere disposta attraverso una nuova legge elettorale finalizzata al premiare al massimo le caratteristiche culturali, professionali, morali, degli individui che saranno eletti.

Relativamente all'aspetto disciplinare occorrerà discutere della necessità di incorporare l'Organo disciplinare dal Plenum del Consiglio al fine di renderlo effettivamente autonomo da tutte le possibili commistioni. Tale Organo dovrebbe comunque rispettare il principio di proporzione previsto per il Consiglio Superiore della Magistratura.

Efficienza del servizio e garanzie ai cittadini

Si tratta di una questione cruciale: tutti concordano che sia questo il nodo principale da sciogliere per un migliore funzionamento della giustizia. E se si parla di efficienza, la prima questione è quella relativa alla valutazione dell'attività del singolo magistrato e dei tribunali. E' mia precisa convinzione che nessuna riforma potrà avere efficacia se prima non saremo stati in grado di individuare parametri per misurare oggettivamente il lavoro dei giudici. Ciò al fine anche di poter svincolare la carriera da meri parametri di anzianità, come accade tutt'oggi.

Mi rendo conto perfettamente della estrema difficoltà dell'impresa, data la peculiarità dell'attività della magistratura. Ritengo, però, che questa questione non possa essere assolutamente disattesa ed è quella sulla quale mi attendo la più ampia collaborazione e il contributo di idee da parte della magistratura stessa. Da parte mia posso assicurare al paese un servizio eccellente, che avrebbe come prima conseguenza quella di aumentare il prestigio della giustizia e anche della politica di fronte ai cittadini.

Occorrono modifiche al sistema attuale di reclutamento dei magistrati impostate su criteri sostanzialmente nozionistici. Per una maggiore laicità della magistratura e la ricerca di una interrelazione tra le varie professioni giuridiche si può prevedere in sede di concorso

l'attribuzione di punteggi aggiuntivi da assegnare a candidati già in possesso di determinati titoli o requisiti.

Relativamente ai criteri di professionalità occorre una decisa linea di intervento finalizzata a garantire la qualità del servizio giustizia per i cittadini e i magistrati medesimi. Tra le ipotesi al vaglio, lo sganciamento della progressione economica – legata esclusivamente al criterio di anzianità e alla verifica periodica dell'inesistenza di demeriti – dalla progressione di carriera, che premessa la valutazione da parte del Consiglio Superiore e attribuendo un peso, almeno istruttorio, alle relazioni dei Consigli giudiziari ai fini di tali valutazioni, porti alla fissazione di criteri per l'individuazione dei requisiti necessari allo svolgimento della specifica funzione superiore richiesta dal magistrato.

In relazione agli incarichi direttivi occorre prevederne, come già esiste per determinate funzioni, la temporaneità e la possibilità di prevedere una sola linea d'azione preceduta da una valutazione del lavoro svolto.

Al fine di snellire il lavoro dei magistrati occorre prevedere una nuova figura di ausiliari dei giudici. Gli assistenti dovrebbero essere delegati all'attività di ricerca, elaborazione del materiale, esame della giurisprudenza. Tale figura dovrebbe essere introdotta anche mediante distacco di personale idoneo dalla pubblica amministrazione.

A garanzia dei cittadini e come posto dall'art. 111 della Costituzione, che prevede che il giudice debba essere terzo e imparziale appare non procrastinabile delineare una separazione tra giudici e pubblici ministeri. Mantenendo un accesso unico in magistratura occorre prevedere, dopo un percorso comune, l'immissione in due ruoli distinti.

Il cambiamento di ruoli e funzione potrà avvenire previa partecipazione ad uno specifico corso concorso al termine del quale sarà valutata l'idoneità professionale ad esercitare la diversa funzione alla quale abbia chiesto di essere attribuito. Il cambiamento di funzioni e di ruolo dovrà comportare comunque il cambio del Distretto giudiziario.

L'organizzazione della Giustizia

La giustizia è una grande macchina che produce un servizio di fondamentale importanza in una società civile e democratica. E' pertanto fondamentale una organizzazione della "macchina" che le consenta di funzionare al meglio.

La questione organizzativa è stata al centro della mia attenzione in questo primo mese al ministero. Abbiamo risolto alcuni nodi, ma molte altre questioni restano ancora sul tavolo.

Di seguito, alcuni dei punti fondamentali.

La carenza di infrastrutture. C'è una evidente carenza di spazi e risorse che penalizza l'attività del ministero, della giustizia e delle carceri. Devo però registrare, per quanto riguarda la costruzione dei nuovi tribunali, la mancanza di un'adeguata risposta da parte degli enti locali. Occorrerà pertanto attivarsi in questo senso. A questo scopo, l'apertura di nuove sedi decentrate del ministero, come già annunciato e previsto dal Dpef, potrà aiutare nella risoluzione di questo problema.

A proposito dell'apertura delle nuove sedi decentrate del ministero, l'operazione sarà attuata (compatibilmente con le risorse disponibili) seguendo una nuova filosofia: saranno individuati spazi in altre città, oltre alla Capitale. In particolare, si sta pensando a una città del Nord e a una città del Sud del Paese. La convinzione è che alcune funzioni possano essere meglio espletate se più vicine al territorio.

Uno snodo fondamentale per l'efficienza della macchina è indubbiamente l'informatizzazione dell'intero sistema. Negli scorsi anni l'impegno finanziario su questo fronte è stato considerevole. Dalle prime verifiche effettuate, non sembra che le notevoli risorse impegnate siano state al momento effettivamente spese. Pertanto, il passo successivo sarà la verifica di quanto è stato effettivamente realizzato e la razionalizzazione di situazione che ne presentano la necessità.

Per entrare nel concreto, si può dire che particolare cura sarà dedicata al cosiddetto “processo telematico”, mentre, per quanto riguarda l’area penale, pur essendo in corso numerosi progetti di informatizzazione non sembra, stando alle informazioni raccolte, che al momento i sistemi già attivati funzionino in modo soddisfacente. In ogni caso, l’impegno sarà quello di utilizzare al meglio le risorse disponibili, anche avvalendosi della collaborazione del Ministero dell’Innovazione Tecnologica appositamente costituito. Si proseguirà inoltre con lo sviluppo dell’attività Internet del ministero e con i servizi a essa collegati.

La riorganizzazione del ministero

Dando seguito alla riforma Bassanini, siamo impegnati nella riorganizzazione del ministero nei quattro dipartimenti previsti dalla legge. Tutto ciò ha rappresentato un gravoso impegno, che spiega il ritardo con cui mi presento al Parlamento per illustrare le linee programmatiche del Governo. Devo dire di essermi trovato con un ministero quasi completamente acefalo in tutte le sue direzioni generali. Se ciò da un alto mi consente di agire all’interno di quella filosofia dell’alternanza ormai accettata e auspicata da tutti, ponendo a capo dei dipartimenti figure nuove che agiscono in piena sintonia con il ministro applicando in modo convinto le linee programmatiche del Governo, dall’altro ha rappresentato un ulteriore gravoso sforzo che altri ministri non hanno dovuto affrontare.

Potenziamento dell’organico

Sono attualmente in corso due concorsi per uditore giudiziario, per un totale di oltre 700 posti complessivi. D’intesa con Csm, inoltre, si prevede di dar corso a un nuovo bando per un totale di altri 1.000 posti.

Ordini e professioni regolamentate

Gli ordini professionali esistenti rispondono all’esigenza di garantire la qualità della prestazione professionale in un “mercato”, quale è quello dei servizi professionali, nel quale il rapporto tra cliente e professionista è basato sulla “fiducia” del primo verso il secondo; la funzione degli ordini è appunto quella di “proteggere” il cittadino, e non il professionista.

Quindi, gli ordini esistenti vanno migliorati, resi pienamente funzionali, né soppressi né aumentati di numero; vanno fissate regole che migliorino la loro efficienza nel campo della deontologia, del controllo della formazione continua del professionista, dell’informazione completa e trasparente verso il cliente, funzioni tutte di rilevanza e di interesse pubblici”, in questi limiti deve muoversi il legislatore nel dettare norme di funzionamento e disposizioni che non pregiudichino l’autonomia degli ordini.

Il rischio che gli ordini si trasformino in corporazioni (nel senso deteriore del termine) va contrastato attraverso una verifica, sobria ed efficiente, del corretto svolgimento dei loro compiti; ad es. in materia di accesso, la presenza di professionisti nelle commissioni di esame previste per le abilitazioni professionali dall’art. 33, comma 5 cost. dovrà essere non esclusiva ma comunque significativa.

Professioni non regolamentate

Il livello di intervento pubblico dovrà essere minimo, esclusivamente formale, e potrà divenire più penetrante nel caso in cui a dette associazioni vengano attribuite potestà di certificazione professionale avente valore per il diritto interno o a livello comunitario.

Accesso

Nel ribadire che l’attività professionale è aperta a tutti (salve le rare eccezioni di presenza del “numero chiuso”), occorrerà sottolineare come la severità nell’accesso professionale

non vada inteso come mezzo di tutela di interessi corporativi, certamente il problema non può essere affrontato senza tenere conto della disciplina del tirocinio e , soprattutto, della riforma universitari in via di attuazione.

Società tra professionisti

E' indubbia la necessità che l'attività svolta in comune tra più professionisti (regolamentati) disponga di uno strumento normativo più sofisticato degli attuali "studi associati" (che possono essere conservati con l'attuale disciplina): il ricorso a forme speciali di società, quelle tra professionisti (in sigla "STP") è generalmente condiviso, in considerazione delle caratteristiche proprie delle professioni rispetto alle imprese (alle esigenze delle quali sono ritagliate le società disciplinate dal codice civile).

I TEMPI

In modo del tutto innovativo rispetto al passato, la Casa delle Libertà si è impegnata anche al rispetto di un calendario, per dare concretezza alle proprie proposte programmatiche.

I primi 100 giorni

Tra i primi impegni di questo Dicastero c'è la riforma del diritto societario, con la riproposizione del testo della riforma studiata dalla commissione Mirone, fatto proprio dal Governo che lo ha adottato come una buona base di partenza. L'obiettivo è l'adozione prima della pausa estiva e l'entrata in vigore del testo entro la fine dell'anno. Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri, come naturalmente sapete, è all'esame della commissione Giustizia congiuntamente alla commissione Finanze. L'auspicio è che la riforma possa essere discussa e votata in aula prima della pausa estiva.

Di concerto con il Ministero delle Pari Opportunità, inoltre, il Ministero della Giustizia è pronto a presentare un disegno di legge relativo a un fenomeno di estrema gravità sociale come quello della riduzione in schiavitù ai fini dello sfruttamento sessuale, tema per il quale è necessario prevedere autonome fattispecie penali oltre al coordinamento con le strutture nazionali ed europee. Il tema, già trattato nella precedente legislatura, sarà uno dei primi impegni del Governo, in totale spirito di collaborazione con quanti si sono già occupati di questi argomenti nel corso della scorsa legislatura.

I primi cinque mesi

Entro l'anno sarà presentato il progetto di riforma per l'elezione del CSM. L'obiettivo è quello di giungere all'approvazione della riforma entro il mese di aprile del prossimo anno.

Nel corso della seconda parte del 2001 si giungerà inoltre alla presentazione di una legge per l'abolizione dei reati di opinione. La bozza del provvedimento è in fase di avanzata preparazione.

Entro la fine dell'anno in corso, inoltre, saranno presentati i disegni di legge per l'abbreviazione dei tempi della giustizia civile e per la riforma dell'ordinamento giudiziario.

I prossimi anni

Contiamo, dal 2002, di giungere all'approvazione della riforma che porterà all'abbreviazione dei tempi della giustizia civile.

Entro il 2003 abbiamo programmato di approvare la riforma del codice penale, mentre entro l'anno saranno presentati i 4 codici fondamentali nella loro nuova formulazione: codice civile, codice di procedura civile, codice penale e codice di procedura penale.

