



Ufficio del processo e Organizzazione della giustizia

Relazione del Presidente dell'ANM Giuseppe Santalucia sulle iniziative di riforma in materia di giustizia

di Giuseppe Santalucia

11 settembre 2021

Relazione del Presidente dell'ANM Giuseppe Santalucia sulle iniziative di riforma in materia di giustizia

1. L'esperienza che si sta facendo suggerisce infatti di esser pronti a intervenire con celerità e con immediatezza, perché il cantiere delle riforme è ricco di temi e i tempi spesso sono molto rapidi.

Siamo chiamati in questo frangente ad un più intenso impegno nello studio di tanti progetti di riforma, anche in termini propositivi.

E ciò al fine di disporre negli spazi di discussione pubblica, angusti o meno angusti che siano, degli argomenti per una tempestiva considerazione critica di quanto viene proposto o emendato.

E per essere in grado, ove occorra, di suggerire soluzioni alternative, strade diverse, più efficaci e comunque funzionali all'obiettivo rispetto al quale non ci diversifichiamo dai proclami politici, ossia il miglioramento dell'efficienza e della qualità della risposta di giustizia.

2. Come si è sperimentato in occasione della vicenda degli emendamenti al disegno di legge AC 2435 "di delega al Governo per l'efficienza del processo penale ecc. ecc. ", i tempi dell'azione riformatrice possono subire delle forti accelerazioni.

Gli emendamenti sono stati approvati dal Governo senza che trapelasse prima una bozza di lavoro.

Sino alla seduta del Consiglio dei Ministri in cui sono stati varati si conoscevano soltanto i risultati dei lavori della Commissione ministeriale di esperti, la Commissione presieduta dal presidente Lattanzi.

La sostanziosa rivisitazione del disegno di legge presentato dal precedente Ministro è stata quindi compiutamente conosciuta soltanto qualche giorno dopo la seduta del Consiglio dei ministri.

3. Peraltro, il Governo si è determinato, per una parte centrale di quell'impianto riformatore – prescrizione del reato e tempi del processo –, in modo difficilmente pronosticabile.

Ha infatti finito col recepire una opzione “discussa anche se non accolta come proposta della Commissione” – utilizzo le testuali espressioni della Relazione consegnata dalla Commissione Lattanzi –.

Per tale ragione ci si è dovuti misurare con una proposta emendativa inaspettata, anche per la eccentricità della soluzione adottata.

4. La Gec ha però saputo agire con la dovuta tempestività.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato gli emendamenti nella seduta serale dell'8 luglio; le notizie sui contenuti degli emendamenti si sono avute, in termini di sufficiente certezza, dopo qualche giorno.

La Gec ha allora elaborato una netta posizione di critica, resa nota con un comunicato dal titolo “Il principio di realtà e la proposta del Governo sulla prescrizione processuale” – del 14 luglio –, e ciò lo stesso giorno della presentazione alla Camera degli emendamenti.

Contestualmente ha richiesto di poter essere ascoltata dalla Commissione giustizia della Camera ed è stata ascoltata nella giornata del 16 luglio, consegnando un documento di osservazioni e rilievi sulla soluzione dell'improcedibilità e su qualche altro aspetto di quel disegno riformatore.

5. Il seguito è assai noto.

Anche grazie alle argomentate, ragionate, critiche che in quella sede sono state illustrate, il Governo e la sua maggioranza hanno modificato l'iniziale proposta sulla improcedibilità, hanno attenuato i vistosi difetti di quell'impianto, che però resta insoddisfacente perché legato ad una opzione in favore di una soluzione sistematicamente inaccettabile.

Oggi avremo modo di approfondire il disegno di legge grazie al pregevole lavoro della Commissione di studio, che ci ha consegnato un esame attento, puntuale e completo dell'intero impianto.

E vedremo nei prossimi giorni se, come sembra facile preconizzare, l'esigenza governativa di rispettare un calendario delle riforme a tappe sostanzialmente forzate prevarrà sul bisogno avvertito anche da buona parte dell'Accademia di rimediare alla irrazionalità di quella scelta.

6. Tempi parlamentari meno stringenti hanno interessato, almeno all'inizio, la trattazione degli emendamenti al disegno di legge di riforma del processo civile, AS n. 1662 di delega al Governo per l'efficienza del processo civile ecc. ecc., presentati nel giugno scorso.

Qui il Governo si era mosso indicando la necessità di un intervento articolato su più e diversi piani per il raggiungimento di un obiettivo particolarmente ambizioso.

In gioco è la riduzione, per esigenze di rispetto delle previsioni del PNRR, della eccessiva durata del processo civile.

Occorre abbattere i tempi dei processi del 40% e, come sappiamo e come spesso viene ricordato, l'attuazione delle riforme della giustizia è condizione dell'intero piano di finanziamento europeo.

Nella predisposizione degli emendamenti il Governo aveva inteso coniugare riforme del rito, miglioramento dell'organizzazione e rafforzamento delle ADR, nella consapevolezza, credo da condividere, che la riduzione dei tempi, senza scadimento della qualità della risposta e indebolimento delle garanzie, non possa che essere il risultato di una pluralità di azioni coordinate.

7. È però notizia giornalistica di questi giorni che le critiche dell'avvocatura alle soluzioni messe in campo in tema di riforma del rito hanno indotto il Governo, e per esso il Ministero della Giustizia, a rivedere le scelte compiute in tema di prima udienza e di correlate preclusioni e decadenze.

Da quel che si apprende dalla lettura dei giornali, è stata ultimata una bozza di modifica concertata dal Ministero con i capigruppo di maggioranza in Commissione giustizia al Senato e con le relatrici del disegno di legge, calendarizzato per l'esame in Aula al prossimo 14 settembre.

Non entro ora nel merito della fondatezza delle proteste degli avvocati e quindi della accettabilità, e della congruità al fine della riduzione dei tempi, delle soluzioni per le quali, a pena di decadenza, nell'atto di citazione e nella correlata comparsa di risposta devono essere indicati specificamente i mezzi di prova e i documenti offerti in comunicazione e devono essere

svolte tutte le difese in modo da evitare lungaggini di successive udienze per la modifica delle domande, delle difese e per l'articolazione dei mezzi di prova.

E non prendo posizione sulla utilità, sempre ai fini dell'abbattimento dei tempi dei processi, di una previsione che colleghi alla contumacia la non contestazione dei fatti posti a fondamento della domanda, ove essa abbia ad oggetto la materia dei diritti disponibili.

Credo però che a questo punto sia urgente e doveroso interrogarsi, partendo dalle già ricordate premesse dell'azione riformatrice del Governo, se il non marginale aggiustamento delle proposte sul rito possa far dire che l'impianto di riforma è ancora adeguato al raggiungimento dell'ambizioso obiettivo.

O se, invece, l'attenuazione della portata innovatrice di quelle soluzioni debba essere compensata da altri accorgimenti che non facciano gravare soltanto sugli altri due pilastri il peso e la responsabilità di assicurare tempi di definizione dei processi sensibilmente più brevi.

8. Non mi pare realistico sperare che si possano abbreviare del 40% i tempi dei processi contando soltanto sul potenziamento delle ADR, per il vero non così significativo, e sulle misure di riorganizzazione degli uffici giudiziari, e quindi sulla nuova strutturazione dell'ufficio per il processo.

Il timore è che riversando l'intero carico di attese e di speranze di un così robusto efficientamento della giustizia civile soltanto su questi due capitoli della riforma, e in particolare sulla nuova fisionomia dell'ufficio per il processo, li si consegna a un futuro assai incerto, in qualche modo ponendo le condizioni per registrarne in breve tempo il sostanziale fallimento.

Siamo tutti consapevoli dell'importanza delle riforme, che sono per la gran parte necessitate dall'urgenza di venir fuori da una crisi di portata eccezionale, e che ci si debba predisporre costruttivamente, rifuggendo da atteggiamenti di preconcetta chiusura alle innovazioni.

Personalmente penso anche che occorra coltivare un cauto e razionale ottimismo, per tenere a bada le pur comprensibili tendenze al disincanto.

Ma l'ottimismo non può essere ingenuo, va sostenuto con il necessario realismo, perché solo in tal modo si impedisce che l'entusiasmo riformatore si faccia in breve tempo pericolosa illusione.

La Magistratura dovrà fare la sua parte affinché gli strumenti messi a disposizione possano essere utilizzati nel miglior modo possibile.

In termini di ampliamento delle risorse, il reclutamento di oltre 8.000 addetti da destinare all'ufficio per il processo non è poca cosa, e occorrerà nel breve tempo ragionare sulla allocazione migliore all'interno degli uffici, per sfruttare nella massima misura le potenzialità della nuova organizzazione.

E però l'ufficio per il processo deve essere una delle plurime soluzioni da dare all'annoso problema dei tempi della giustizia civile, perché non è, purtroppo, una formula magica.

9. Una riforma che invece sembra segnare il passo, e spero vivamente di essere sul punto in errore, è quella dell'ordinamento giudiziario e del sistema elettorale del Csm.

La Commissione ministeriale di esperti presieduta dal prof. Luciani ha concluso i lavori il 31 maggio scorso ma ancora non si ha notizia della predisposizione di emendamenti governativi al disegno di legge che giace da tempo alla Camera – AC 2681 –, presentato il 28 settembre 2020.

Sappiamo che la Ministra della giustizia ha espresso più volte la convinzione dell'urgenza della riforma, sottolineando che “qualcosa si è rotto nel rapporto tra magistratura e popolo” e che pertanto “occorre urgentemente ricostruirlo”.

E allora una riforma dell'ordinamento giudiziario e del sistema elettorale del Csm è improcrastinabile.

L'attuale legge elettorale, varata circa venti anni fa col dichiarato intento di scardinare le correnti, ha finito col rafforzare e favorire il correntismo.

È una legge che ha dato cattiva prova, che ha concorso a non pochi guasti.

Occorre “voltare pagina”, secondo l'autorevole monito del Capo dello Stato, e ciò si fa anche, non solo, ma anche con le riforme necessarie.

Il tempo c'è ancora, ma non è infinito perché l'attuale consiliatura si accinge ad entrare nell'ultimo anno della sua esperienza.

10. Credo allora che possa e debba chiedersi al Ministro, al Governo e alla Politica di fare in fretta, dicendo con chiarezza che non si può andare al rinnovo del Csm senza aver provveduto a eliminare i fattori di rischio di una ulteriore delegittimazione dell'organo consiliare.

La Commissione ministeriale ha fatto una scelta: proprio oggi discuteremo di quelle proposte e di altre ancora.

E però, superando la questione dei contenuti, non è un azzardo dire che, siccome l'attuale legge ha prodotto frutti avvelenati, il tema di quale debba essere il modello elettorale da privilegiare in

sostituzione di essa rischia di essere secondario di fronte all'urgenza di una riforma pur che sia, alla condizione, ovviamente, della compatibilità costituzionale.

È un paradosso, ma rende efficacemente l'idea, che a me pare dovrebbe trovarci tutti d'accordo, di una necessità non eludibile, di una necessità rafforzata di riforma.

11. Due altri versanti dell'impegno riformatore non devono essere trascurati. La magistratura onoraria e la giustizia tributaria.

11.1. Giorno per giorno cresce il malessere tra i magistrati onorari in servizio per una riforma della cd. legge Orlando nella parte che attiene alle disposizioni sul loro trattamento, e che tarda ad essere compiutamente varata

La Commissione ministeriale di studio presieduta dal Claudio Castelli ha concluso con rapidità i lavori, consegnando un articolato nella seduta conclusiva del 20 luglio.

L'auspicio, ancora una volta fondato sulle dichiarazioni programmatiche della Ministra della giustizia, è che si dia rapidamente una soddisfacente risposta, in termini di riconoscimento di diritti e tutele lavorative adeguate e dignitose, alle attese dei magistrati onorari, che sono in servizio precario da molti anni e che costituiscono un importante supporto per gli uffici giudiziari.

Di pari importanza è che si stabilizzi un quadro normativo chiaro per la magistratura onoraria, che merita di essere valorizzata per il ruolo che la Costituzione le assegna, non di magistratura di complemento e di supplenza ma autonoma nel suo specifico statuto.

11.2. Un capitolo ancora non esaminato con la necessaria completezza è quello della giustizia tributaria

La istituita commissione interministeriale di esperti, presieduta dal prof. della Cananea, ha concluso i lavori, specificamente il 30 giugno scorso, ma non so dire ora quale sia lo stato della riflessione e dell'elaborazione del Governo su quel ricco materiale di proposte.

L'obiettivo del PNRR per la giustizia tributaria consiste nella riduzione del numero di ricorsi dinnanzi alla Corte di cassazione e in una loro più rapida trattazione.

Secondo gli intendimenti del Governo dovrebbe giungersi all'approvazione di una legge delega entro l'anno in corso, ma mi sembra a questo punto programma velleitario, e al varo dei decreti

delegati nel corso dell'anno prossimo.

Nonostante il riferimento del PNRR sembri limitato alla necessità di intervento sulle criticità del giudizio tributario di legittimità, il mandato conferito alla Commissione di esperti dal Ministro dell'Economia e dal Ministero della Giustizia è stato più ampio e ha riguardato il complessivo assetto della giurisdizione tributaria.

Le conclusioni raggiunte da questa Commissione sono ricche e articolate, e occorre approfondirle non solo perché la materia del contenzioso tributario è strategica per il miglioramento complessivo della risposta di giustizia; ma anche per le implicazioni di sistema che potrebbero avere sull'assetto dell'ordinamento giudiziario.

Si legge in quella Relazione anche della proposta, al fine di rafforzare la specializzazione dei giudici tributari, di istituzione di una magistratura speciale che tenga luogo dell'attuale magistratura tributaria a connotato di onorarietà.

È testuale l'indicazione per l'istituzione di un giudice speciale – i tribunali tributari e le corti d'appello tributarie –, con reclutamento fondato su un pubblico concorso, ma ovviamente diverso da quello di cui all'art. 106 Cost. per l'accesso alla magistratura ordinaria.

E ciò, si afferma, al fine di incrementare la specializzazione dei giudici tributari, oggi onorari e quindi asseritamente poco specializzati.

La questione è di particolare rilievo, come è facilmente intuibile, perché sappiamo bene che la Costituzione pone espressamente e chiaramente il divieto di istituzione di giudici speciali; ma sappiamo anche che la giustizia tributaria è in sofferenza, e che la sofferenza maggiore si registra nel contenzioso dinnanzi alla Corte di cassazione, che deve fronteggiare un carico considerevole di arretrato.

Si tratta di un altro segmento delle riforme annunciate che merita la nostra attenta considerazione, nella consapevolezza della duplice esigenza di migliorare la resa del servizio giustizia e di rispettare i vincoli costituzionali.

12. Credo di poter affermare che, quale che sia il settore di volta in volta interessato da un progetto di riforma della giustizia, il nostro apporto critico debba sempre indirizzarsi a valutare, dal punto di vista di chi le norme è chiamato ad applicarle, l'*utilità possibile* in termini di miglioramento di tempi e qualità delle decisioni e la *compatibilità necessaria* con l'assetto costituzionale.

Tra i due aspetti non può esserci tensione o addirittura conflitto, perché non v'è spazio per una buona riforma fuori della cornice costituzionale, a meno, appunto, che non si ponga mano ad una modifica della Costituzione.

Sembra ovvio ma nel pubblico dibattito sui temi della giustizia così a volte non è.

Sta a noi allora spiegarlo, perché gli argomenti, i buoni argomenti non mancano.
