

“Federalismo giudiziario”, buone pratiche, sezioni specializzate e informatizzazione: come provare a migliorare l’offerta di giustizia civile? *

*Giovanni Maria Flick ***

In un precedente impegno istituzionale nel campo della giustizia, avevo maturato il convincimento della necessità di ricercare in una prospettiva globale la soluzione (anzi, una serie di soluzioni) ai problemi innumerevoli della giustizia. Una prospettiva che guardasse a tutti i settori della giustizia in modo coordinato; non soltanto ad interventi frammentari, disorganici e non coordinati, dettati dall’urgenza e dal contingente, come abitualmente avveniva in passato.

Nel contesto attuale – tenendo conto dell’ulteriore aggravamento della crisi della giustizia – mi sembra vada maturando la consapevolezza della necessità di sperimentare soluzioni *globali*, e non solo globali: soluzioni ispirate alla percezione della realtà locale, attraverso il dialogo con tutte le componenti di quest’ultima.

Credo che (per fortuna!) sia iniziato il tempo del disincanto e della disillusione rispetto al mito delle riforme epocali, degli effetti-annuncio, dei pacchetti di improbabili misure solo enunciate e del tutto inidonee a tradursi in scelte e decisioni strategiche concrete. Va affermandosi sempre più l’esigenza di «governare la quotidianità», in un «crescente primato del contingente»; ed a tal fine una via importante e di elezione è proprio quella delle “buone pratiche”. Inoltre, il terreno della riforme globali o epocali esercita una forte suggestione per lanciare sfide altrettanto epocali, che potranno forse incidere sul rapporto tra politica e giustizia; non certo sul rapporto tra giustizia ed efficienza.

Perciò mi sembra sempre più importante un dialogo tra tutte le componenti del circuito giudiziario, sul terreno concreto e della quotidianità. Non soltanto – anche se prima di tutto – tra le componenti classiche e tradizionali, rappresentate dal giudice, dall’avvocato e dall’operatore amministrativo; ma altresì fra esse e tutte le diverse componenti da cui proviene la domanda di giustizia – gli utenti ed i loro organismi rappresentativi di vario genere – nonché gli enti rappresentativi della realtà locale.

Di fronte alla frattura fra teoria e prassi del processo, soprattutto civile, per restituire centralità alla giustizia civile, fra i tanti interventi occorrono anche quelli rivolti a valorizzare le prassi virtuose (ove si siano affermate) ed a utilizzare al meglio gli strumenti disponibili. La necessità del dialogo nasce dalla consapevolezza acquisita sulla importanza delle prassi virtuose e dell’etica della responsabilità: insomma, sulla necessità di difendersi *nel* processo e non *dal*

13 luglio 2011

* Contributo per il Seminario su “Amministrazione della giustizia, crescita e competitività del Paese”. Astrid, Roma, 14 luglio 2011.

** Presidente emerito della Corte Costituzionale, già Ministro della giustizia.

processo (cfr. Corte costituzionale, ordinanza n. 16 del 2006). Un primo passo, a tal fine, è rappresentato dalla ricerca e dalla condivisione spontanea di regole di efficienza, da parte degli operatori.

Per questo – secondo una fra le indicazioni del *paper* del gruppo di lavoro di Astrid sulla giustizia – è importante coinvolgere, dal basso, tutte le forze ed i protagonisti che operano sul terreno concreto dell'amministrazione della giustizia: una sorta di “federalismo” giudiziario in senso atecnico, figurato. Uno stimolo per guardare (con più attenzione di quanto sino ad ora si sia fatto) ai problemi della giustizia ed alle loro prospettive di soluzione anche nell'esperienza locale e nel concreto; non solo in una logica centralistica ed astratta.

Un “federalismo” che si sviluppi attraverso l'ascolto delle esigenze e delle esperienze locali e recepisca le istanze, le peculiarità e le specificità del territorio; che valorizzi il dialogo ed il confronto fra le varie componenti di quelle esperienze. Un “federalismo” che agevoli la leale collaborazione, anziché l'antagonismo fra tali componenti; che sia in grado di equilibrare fra di loro l'eguaglianza sul territorio dei livelli essenziali di un servizio come la giustizia e le specificità connesse alle caratteristiche della sua domanda locale.

*

Nel rapporto tra una domanda eccessiva ed un'offerta insufficiente, la ricerca dell'efficienza e dell'efficacia di quest'ultima non passa soltanto attraverso le riforme procedurali (ad esempio gli interventi sul processo), quelle organizzative (soprattutto e prima di tutto la geografia giudiziaria) e – forse con meno urgenza – quelle ordinamentali (ad esempio, la riforma disciplinare); per quanto possano essere necessarie e perfino indifferibili (come la geografia giudiziaria). Passa prima ancora, in parte, attraverso le prassi virtuose.

La adozione di queste prassi non richiede mediazioni legislative lente, rigide e suscettibili di essere condizionate da contingenze politiche fin troppo frequenti, in tema di giustizia. Le prassi virtuose consentono una flessibilità ed una capacità di modifica e di adattamento; sembrano in grado di cogliere le peculiarità e la variabilità della domanda locale di giustizia.

Tutto ciò significa innanzitutto scambio di informazioni, discussione e confronto; monitoraggio delle diverse realtà operative; elaborazione, sperimentazione, codificazione ed aggiornamento di prassi condivise ed autoregolamentate (i c.d. protocolli), fondate non sulla vincolatività, ma sulla capacità di persuasione e sull'adesione spontanea.

Il coordinamento fra quelle prassi è essenziale, quanto più esse si sviluppano. Diventa perciò inevitabile ed auspicabile una qualche forma di coinvolgimento istituzionale, la quale agevoli la diffusione, la conoscenza e l'armonizzazione di esse: a condizione di non risolversi in centralismo, verticismo, burocrazia, ingessatura tali da comprimere la loro spontaneità e la loro genesi *in*

progress dal basso.

Si tratta di promuovere l'efficienza, inserendosi nel solco della discrezionalità riconosciuta dal legislatore; nell'ambito della riserva di legge sul processo; nei limiti del potere di organizzazione riconosciuto al giudice. Per farlo, occorre una riflessione che muova dalla realtà locale, ma si affermi con un confronto globale, proprio per evitare l'arcipelago dei virtuosismi e delle inefficienze, nelle varie isole della giustizia.

A tal fine, occorre rileggere i principi costituzionali in tema di giustizia anche in chiave di efficienza, non solo di garanzia. D'altronde, la lettura di essi soltanto in chiave di garanzia rischia di essere deformata ed esasperata dalla conflittualità e dallo scontro fra politica e giustizia: uno scontro che porta ad esasperare la garanzia, a scapito dell'efficienza e dell'equilibrio fra le due dimensioni.

A proposito dell'efficienza e della effettività nella risposta alla domanda di giustizia, penso all'importanza dei principi di decentramento, di sussidiarietà verticale ed orizzontale, di prossimità, di leale collaborazione, di buon andamento, di effettività del diritto alla giustizia e dell'accesso a quest'ultima, di ragionevole durata del processo. A titolo di esempio, penso al tema della mediazione, non soltanto in negativo come espressione di deflazione della domanda di giustizia ordinaria; ma altresì in positivo, come espressione del principio di prossimità.

Si parla molto – forse troppo – della necessità di riscrivere subito, in chiave di garanzia, le pagine della Costituzione dedicate alla magistratura, tralasciando quasi del tutto (forse proprio per lo spirito di contrapposizione e di resa dei conti che sembra ispirare tali proposte) la dimensione dell'efficienza. Il dialogo fra gli operatori e con gli utenti è essenziale per sfuggire all'alternativa tra un'efficienza fine a se stessa – a discapito della legalità – e una legalità formale e astratta, quando non ridotta soltanto e strumentalmente a difesa di prerogative e primazie politiche, vere o, talvolta, presunte.

*

Il “percorso virtuoso” delle buone pratiche non esclude ovviamente gli interventi di carattere ordinamentale e soprattutto organizzativo in tema di giustizia, dei quali molto si discute non da ora. Anzi, sottolinea ancor più l'urgenza di alcuni fra quegli interventi e può arricchirne il contenuto, attraverso l'apporto insostituibile dell'esperienza locale.

Condivido l'opinione espressa dal Primo presidente della Corte di Cassazione, nella relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2010: «*L'inefficienza del sistema giustizia non dipende dall'assetto ordinamentale e dall'equilibrio dei poteri delineati dalla Costituzione*»; occorre concentrarsi sulla «*crisi di complessiva efficienza*» del nostro sistema giudiziario, attraverso interventi per legge ordinaria: a partire dall'aumento della domanda di giustizia; dall'anacronistica geografia giudiziaria; dalla carenza di risorse e strutture; dalle lentezze del processo di

informatizzazione; dalla scopertura di organici.

Invece – secondo la via delineata dal Governo nel disegno di riforma costituzionale della magistratura – si ritiene di dover intervenire prioritariamente sul versante ordinamentale. In attesa di approfondimenti e di occasioni più adatte per esprimere valutazioni sul merito della proposta annunciata con il disegno di legge costituzionale n. 4275, mi limito a ricordare che – come per tutte le riforme costituzionali – la valutazione dovrà avvenire alla luce di un duplice limite di costituzionalità.

Il primo limite é rappresentato dalla immutabilità – se pure attraverso la revisione costituzionale – dei principi che «appartengono all'essenza dei valori supremi [ad esempio quello di eguaglianza: si pensi all'ipotesi di una legge costituzionale *ad personam*] su cui si fonda la Costituzione italiana» (così la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 1146 del 1988). Il secondo limite nasce dalla necessità di evitare che le modifiche alla seconda parte della Costituzione – sull'ordinamento della magistratura – incidano, depotenziandole o vanificandole, sulle garanzie riconosciute dalla prima parte. Penso, ad esempio, alla riserva di giurisdizione posta a tutela della libertà personale nell'art. 13; il suo valore è legato all'indipendenza e alla soggezione del giudice e della magistratura soltanto alla legge, sancite dagli artt. 101 e 104.

Al di là di questi limiti invalicabili, l'urgenza imposta dalla crisi della giustizia impone di non dimenticare l'inevitabile condizionamento esercitato dalla discussione di una riforma costituzionale, per sua natura non breve, sul percorso di una riforma ordinaria. E' una riflessione suggerita anche dalla personale esperienza istituzionale, al tempo della commissione bicamerale che operò tra il 1997 e il 1998. Si decise, allora, di differire interventi proposti con legge ordinaria (come la tipizzazione degli illeciti disciplinari del magistrato, già da un anno all'esame del Parlamento) all'esito di una riforma costituzionale che non giunse mai in porto; con la conseguenza che la riforma degli illeciti disciplinari (ammorbida nel merito) divenne legge dieci anni e due legislature dopo.

*

Accanto alla valorizzazione delle *best practices*, tra le indicazioni del gruppo di lavoro mi sembrano urgenti quelle che affrontano i temi della geografia giudiziaria, della dimensione dei tribunali, della specializzazione dei giudici, della informatizzazione delle procedure: temi fra loro strettamente connessi.

Il percorso (urgente) per la riforma della geografia giudiziaria e per l'adeguamento della dimensione dei Tribunali potrebbe essere avviato – nel contesto del rapporto fra giustizia e competitività – attraverso la dilatazione massima delle sezioni specializzate per la materia economica e l'impresa. La competenza peculiare consentirebbe una loro allocazione sul territorio in

modo non così diffuso come si richiede per altri presidi di giustizia, che richiedono forte capillarizzazione e presenza locale.

Alla più circoscritta localizzazione territoriale ed al conseguente minor numero delle sezioni specializzate corrisponderebbe una maggior facilità di accesso virtuale, attraverso la totale informatizzazione (quanto a trasmissione degli atti giuridici; consultazione degli atti processuali; richiesta e rilascio di copie; comunicazioni e notificazioni telematiche); magari accompagnando quest'ultima con l'utilizzo delle videoconferenze (già ora abituale nel campo del processo penale, ben più complesso).

Il processo telematico non dovrebbe più essere realizzato soltanto a campione (di sedi e/o di oggetto, come ora, in fase di sperimentazione). Dovrebbe trattarsi di una informatizzazione totale, estesa a tutta la rete di sezioni specializzate in materia economica; e facilitata dalla peculiarità della materia e dalla conseguente presumibile specializzazione dei professionisti che accedono a questo tipo di controversie e sono in grado di gestire un processo telematico.

La realizzazione effettiva e generale del sistema di informatizzazione in questa rete, dovrebbe ragionevolmente comportare una sensibile riduzione della durata dei procedimenti e degli oneri di gestione, attraverso l'azzeramento dei tempi di comunicazione, il risparmio dei tempi di lavoro del personale giudiziario e dei costi di stampa e di notifica.

L'informatizzazione globale dovrebbe avvenire in modo uniforme e omogeneo per tutto il settore; altrimenti l'emulazione "virtuosa" è certamente positiva, ma si rischia di creare disomogeneità e di impedire il dialogo fra tutti i soggetti del settore. La specializzazione e la dotazione tecnologica delle sezioni specializzate dovrebbero consentire l'uniformità nella riduzione dei tempi di durata del processo, che ora è privilegio soltanto di talune sedi.

Accanto all'informatizzazione, il grado di assai elevata specializzazione (sia dei magistrati, sia dei giudici onorari e degli esperti, sia del personale giudiziario) dovrebbe costituire condizione per l'inserimento nelle sezioni specializzate, assicurando un criterio selettivo per l'impiego in queste ultime.

La formazione continua di detto personale diventa dunque un momento essenziale della specializzazione e dell'economia di personale, correlata per altro verso al numero necessariamente ridotto di tali sezioni. Sembra opportuno, in questa prospettiva, lo studio di iniziative per reperire e mettere a disposizione delle istituzioni (ministero e C.S.M.) sia strutture formative, sia risorse tecniche e finanziarie per l'informatizzazione: magari attraverso canali di tipo istituzionale, pubblici (le camere di commercio) e privati (le associazioni di categoria).

L'offerta di risorse (inevitabilmente limitata) e la necessità di specializzazione, potrebbero essere uno stimolo ulteriore alla limitazione del numero delle sezioni specializzate per l'economia e

l'impresa: limitazione giustificata oltretutto dalla virtualità del processo telematico e dal suo rapporto con una domanda (quella economica) particolare. Occorrerebbe a tal fine legare la presenza sul territorio di tali sezioni alla geografia economica, distaccandosi – se necessario – dalla logica delle Corti di Appello e valutando l'eventuale agganciamento alle aree metropolitane.

Ovviamente, l'articolazione delle sezioni specializzate in materia economica non dovrebbe incidere sulla presenza territoriale più diffusa di altri presìdi di giustizia, a cui favore refluirebbero i risparmi di personale e finanziari derivanti da questa esperienza. D'altronde, l'impegno su tali sezioni – facendo leva sulla specializzazione e sulla tecnologia al fine di agevolare, almeno per esse, la modifica della geografia giudiziaria e la concentrazione – non esclude il ricorso a tutti gli altri interventi suggeriti e rivolti a deflazionare la domanda di giustizia civile, nonché ad incrementare la capacità di risposta ad essa.

Anzi, l'individuazione di obiettivi precisi e limitati e lo sforzo per il loro conseguimento in concreto, potrebbero costituire uno stimolo per ulteriori iniziative in altri campi della giustizia civile, egualmente carenti; e per la ricerca di soluzioni altrettanto specifiche e concrete.