

Eccellentissimo Signor Presidente,

La ringrazio di avermi dato la parola.

A nome della Giunta distrettuale dell'A.N.M. che ho l'onore di presiedere porgo il saluto dei Magistrati del distretto di Palermo al Signor Presidente del Senato, al Signor Consigliere del C.S.M., al Signor Rappresentante del Ministro, al Signor Procuratore Generale, ai Signori Avvocati, a Sua Eminenza Reverendissima, alle Autorità civili e militari, ai Colleghi, al Gentile Pubblico

Qualche giorno fa, riascoltando l'intervista rilasciata da Paolo Borsellino a margine della intitolazione di un'aula a Rosario Livatino, mi sono soffermato sulla parte in cui Paolo, al giornalista che gli aveva chiesto se ci fosse il rischio di una sostanziale non gestibilità della Giustizia, aveva risposto che la situazione sarebbe diventata incontrollabile *"se il Governo ed il Parlamento (avessero continuato) ad emanare provvedimenti disorganici ... senza affrontare un piano globale per la giustizia con i corrispondenti interventi finanziari ..."*.

Sono passati oltre venti anni, sono cambiati governi e maggioranze parlamentari, ma i problemi sono rimasti immutati, o, forse, si sono aggravati, se, alla mancanza, allora come ora, di una progettualità complessiva si sono aggiunte le difficoltà indotte dalla profonda crisi economica che ha colpito il nostro Paese e che ha inciso pesantemente sulla disponibilità delle risorse finanziarie.

Nonostante le dichiarazioni di intenti, continuano a mancare quelle riforme di sistema che la Magistratura associata, ripetutamente e da tanti anni, ha invano sollecitato, al fine di eliminare, per usare le parole pronunciate dal Ministro della Giustizia al Congresso nazionale dell'A.N.M., *"una volta per tutte le storture e la farraginosità che impediscono alla macchina della giustizia di procedere speditamente"*, nell'ottica di una rinnovata consapevolezza della rilevanza della questione giustizia e della necessità di un recupero di efficienza di un sistema allo stato comatoso.

Il nostro Paese, un tempo culla del diritto, si colloca stabilmente in posizioni mortificanti nella graduatoria europea ed in quella mondiale in termini di velocità ed efficienza della giustizia civile: l'ultimo report comparativo tra i sistemi giudiziari dei 48 Paesi del Consiglio d'Europa, pubblicato nel 2012, pone in evidenza la lentezza del processo civile italiano, che supera di tre volte la durata di quello tedesco e del 71% la durata media nei Paesi del Consiglio, mentre nel rapporto della Banca Mondiale di pochi anni fa l'Italia occupava il 156° posto, addirittura dopo il Gabon e la Nuova Guinea.

Eppure, sembra condivisa, almeno stando al tenore delle dichiarazioni ufficiali, la convinzione che la lentezza e la inefficienza del processo hanno un costo economico elevatissimo, determinando, secondo le stime della Banca d'Italia, la perdita di almeno un punto di PIL, scoraggiando gli investitori stranieri ed allontanando quelli nazionali, nonché comportando obblighi risarcitori assai onerosi a carico dello Stato per la durata irragionevole del processo.

Al costo economico occorre aggiungere quello di tipo sociale, posto che la lentezza del processo favorisce la speculazione e l'insolvenza e diventa quindi essa stessa fattore di disuguaglianza tra chi può attendere i tempi lunghi della giustizia e chi, invece, no.

A questa dichiarata consapevolezza non fa, tuttavia, riscontro una coerente scelta normativa, in quanto alle impegnative riforme globali, destinate a produrre effetti positivi apprezzabili solo nel medio-lungo periodo, e per ciò stesso non redditizie in termini di consenso elettorale per le mutevoli e contingenti maggioranze politiche, si è preferita fino ad oggi la via dei piccoli interventi di settore, talvolta con enfasi sbandierati come riforme epocali, all'insegna dello slogan, ripetuto come un mantra, delle riforme a costo zero, trascurando il fatto che non può esistere un vero intervento riformatore senza adeguati investimenti finanziari.

La Giustizia costa ma il suo valore non ha prezzo.

La revisione della spesa pubblica, che impone di eliminare, sempre e non solo in periodi di crisi, sprechi e fattori di inefficienza della pubblica Amministrazione, non può essere utilizzata a motivo della ormai abituale mancanza di investimenti per la Giustizia, anche nel tempo in cui l'inserimento in Costituzione del principio dell'equilibrio del bilancio comporta un forte condizionamento della possibilità di decidere la destinazione della spesa pubblica.

Per di più, la segmentazione degli interventi e la mancanza di pianificazione, unite alla instabilità ed alla smaniosa ipertrofia della produzione legislativa, determinano la dispersione delle esigue risorse disponibili ed in un singolare processo di eterogenesi dei fini concorrono al rallentamento dei tempi della Giustizia, non fosse altro perché ogni innovazione legislativa, soprattutto se la tecnica redazionale lascia a desiderare e tradisce una genesi compromissoria che pregiudica la coerenza del dettato normativo, richiede l'impiego di tempo ed energie per il consolidamento di indirizzi interpretativi.

Gustavo Zagrebelsky scrive che è il "cattivo legislatore" ad impedire al giudice di essere un "buon giudice".

Ma ciò che è sconcertante è il fatto che non esiste un adeguato studio di impatto delle innovazioni legislative, che ne valuti preventivamente le potenziali ricadute sul tessuto normativo nel quale si innestano e soprattutto sull'organizzazione degli Uffici, ai quali spesso viene rimesso il compito di inventare strumenti e soluzioni applicative.

Lei, Signor Presidente, ha fatto riferimento espresso al cd. filtro in appello, che il nostro legislatore, in un esercizio di esterofilia del quale non avvertivamo affatto il bisogno, ha mutuato da Paesi con sistemi processuali totalmente diversi per formazione, esperienza e tradizione, ed ove, peraltro, l'istituto ha subito recentemente un drastico ridimensionamento.

Ebbene, dopo circa un anno di applicazione nel distretto non solo i risultati dal punto di vista del numero dei procedimenti così definiti sono deludenti, ma, di contro, sono emerse le numerose problematiche organizzative ed applicative, che da subito studiosi ed operatori avevano previsto e che nel rapporto costi-benefici marcano un bilancio tutt'altro che positivo.

Nello stesso trend si inseriscono gli altri provvedimenti di recente adozione, come la legge Fornero, la mediazione riveduta e corretta, la modifica della disciplina dei motivi dell'appello, la previsione della dichiarazione della persistenza di interesse all'impugnazione, che fortunatamente ha avuto vita breve, mentre riappare all'orizzonte la preoccupante prospettiva della introduzione della motivazione della sentenza a richiesta ed a pagamento, che depotenzia la parte più qualificante della funzione giurisdizionale ed indebolisce il controllo democratico del suo esercizio.

Si tratta di provvedimenti e di iniziative che riducono le garanzie sostanziali e processuali ed, inoltre, rendono più difficoltoso l'accesso alla Giustizia, per l'aumento dei costi dovuti anche al notevole incremento del contributo unificato, con il rischio di creare i nuovi "poveri del diritto".

Piero Calamandrei scriveva che *"La legge è uguale per tutti" è una bella frase che rincuora il povero, quando la vede scritta sopra le teste dei giudici, sulla parete di fondo delle aule giudiziarie; ma quando si accorge che, per invocare la uguaglianza della legge a sua difesa, è indispensabile l'aiuto di quella ricchezza che egli non ha, allora quella frase gli sembra una beffa alla sua miseria.*

Ma questi provvedimenti, - ed è il dato più sconcertante - non hanno alcuna idoneità a ridurre i tempi del processo, sui quali si potrà intervenire soltanto con la eliminazione dell'arretrato.

Un utile contributo in questa direzione potrebbe arrivare dall'attività dei giudici ausiliari, previsti dal d.l. 69/2013, anche se le incognite che per diverse ragioni, non ultime quelle connesse a precedenti esperienze similari, inducono a ragionevole prudenza sulle auspicate capacità deflative, suggeriscono di rinunciare a facili ottimismo ed a differire ogni valutazione all'esito delle prime esperienze applicative.

Anche nel settore della giustizia penale, dopo la lunga esiziale stagione, che si spera sia definitivamente tramontata, delle leggi sostanziali e processuali ad personam e degli attacchi scomposti alla Magistratura, non si avvia ancora un processo di revisione dell'architettura complessiva del sistema, e si procede con progetti ed interventi normativi di piccolo cabotaggio, talvolta sollecitati dalla spinta emotiva di tragici eventi di risonanza mediatica e talaltra indotti dalla urgenza di affrontare cicliche situazioni emergenziali, come quella carceraria, che, però, proprio per la mancata adozione di rimedi strutturali più volte anche autorevolmente sollecitati, si ripropongono con la ineluttabilità di una stagione indesiderata.

Ma soprattutto non si riesce a restituire al processo la sua finalità tipica, in nome di una cultura autentica, e non fittizia e strumentale, delle garanzie, veicolo di eguaglianza sostanziale e presidio del principio di legalità, affrancando il processo, in linea con la legislazione della maggior parte dei Paesi europei, dalla permanente minaccia della prescrizione del reato.

In questo difficile contesto appare, quindi, ancor più meritoria l'opera dei Magistrati, ai quali anche il Ministro della Giustizia ha recentemente riconosciuto una produttività tra le più alte d'Europa, pur se la litigiosità è assai più elevata che in Germania ed in Francia, l'arretrato nel nostro Paese è il più consistente ed abbiamo un rapporto medio magistrati/abitanti di circa il 50% in meno rispetto alla media europea; dati che, per la verità, erano stati già da tempo rilevati dalla CEPEJ nei suoi rapporti annuali, smentendo la mistificatoria campagna di denigrazione orchestrata per anni per la quale la inefficienza della Giustizia era conseguenza della neghittosità dei Magistrati.

Una produttività che è frutto di un impegno costante, che va mantenuto ed incrementato, e della interazione tra capacità progettuale ed organizzativa dei dirigenti degli uffici ed autorganizzazione responsabile dei singoli Magistrati, supportati dalla indispensabile collaborazione del personale amministrativo al quale vanno manifestati stima ed apprezzamento, in una sinergia proiettata verso obiettivi programmati, attenta, però, non solo al dato numerico, che rischia di innescare una pericolosa rincorsa alla

"quantità" e di alimentare una deleteria logica da catena di montaggio, per la quale i procedimenti sono solo numeri da eliminare ad ogni costo entro certi termini, ma che, invece, nella consapevolezza che il processo é preordinato alla tutela di diritti, che i diritti non sono merci e che soluzioni affrettate e sbrigative tradiscono la funzione della giurisdizione, alla cultura dello "smaltimento" affianca i concetti autenticamente europei di "efficienza" ed "efficacia".

Non basta fare presto, ma occorre anche e soprattutto fare bene, per fare ancora più presto, perché una vera deflazione, che si traduce in un indiretto strumento di accelerazione dei tempi processuali, passa anche attraverso la qualità delle decisioni, che il Consiglio Consultivo dei Giudici Europei ha espressamente ritenuto essere *“una componente essenziale della qualità della giustizia”*.

Anche nel nostro distretto la produttività è stata elevata e ciò assume ancor più pregio se si tiene conto della carenza di risorse umane e materiali in cui operano diversi uffici, ed in particolare quelli geograficamente periferici, veri e propri presidi di frontiera della legalità, chiamati a confrontarsi con fenomeni anche umanitari di dimensioni internazionali, che affrontano con grande professionalità, sopportando con compostezza anche inopportune dichiarazioni provenienti da fonti istituzionali.

Ai Magistrati di questo distretto va riconosciuto il merito di adoperarsi nella ricerca continua del più proficuo impiego degli strumenti normativi e delle modeste risorse disponibili, anche con la preziosa collaborazione degli Avvocati, con i quali condividono diverse esperienze come gli Osservatori, e va dato atto di non lesinare energie in ogni settore della giurisdizione, anche con seria esposizione a gravissimi rischi per la incolumità personale.

Pure in questa occasione la Giunta distrettuale dell'ANM, che al tema della sicurezza ha dedicato e dedica particolare attenzione nella consapevolezza che si tratta di una questione che va al di là della esigenza di tutela della incolumità individuale ed investe l'esercizio della giurisdizione e la tenuta della democrazia del Paese, intende rinnovare convinta e non rituale solidarietà a tutti i Magistrati obiettivo di progetti stragisti o destinatari di minacce e di intimidazioni, conosciute e non, ed in genere a tutti coloro che, collaborando istituzionalmente con l'Autorità giudiziaria, concorrono all'affermazione della legalità.

Grazie

Matteo Frasca