

Magistratura flessibile

da *"Corriere della Calabria"* del 25 agosto 2011

di Giorgio Pighi ed Antonio Mazzone

La maggiore difficoltà che si incontra nel prospettare ipotesi di riforma del settore "giustizia" è quella di riuscire a renderle coerenti con il sistema istituzionale vigente (evitando, quindi, ogni "strappo"), di riuscire a contemperare l'esigenza di innovazione (per adeguarsi alle mutate realtà sociali ed economiche) con quella di evitare "fratture" nel processo di evoluzione dell'ordinamento giudiziario e dei modelli processuali, di riuscire a introdurre meccanismi di "flessibilità" nell'organizzazione delle strutture giudiziarie che siano compatibili con un sistema "rigido" di diffusione nel territorio nazionale degli uffici giudiziari.

Nell'intraprendere un'opera di riforma si pongono un problema di metodo e un problema di contenuti e di obiettivi.

Un metodo corretto pretende un approccio pragmatico e non dogmatico: il che significa, da un lato, procedere ad una consultazione di tutte le categorie interessate, ascoltando sia le rappresentanze centrali, sia quelle locali (in modo da avere un'esatta e completa percezione delle situazioni, nella loro concretezza) e, dall'altro, progettare modifiche graduali del sistema (tali da costituire un'evoluzione del sistema vigente - e non una frattura con tale sistema- e da essere, così, accettate e bene "assorbite" dagli operatori del settore e dall'opinione pubblica).

Un metodo corretto richiede che si proceda ad una comparazione di tutti i beni implicati, al fine di valutare vantaggi e svantaggi di una scelta, per poi pervenire ad una decisione.

Vanno, poi, determinati, volta per volta, gli obiettivi che attraverso una riforma, si intendono conseguire, in termini di qualità e di produttività/efficienza e, in relazione a tali obiettivi, si devono modulare, in modo tecnicamente adeguato, i contenuti normativi, organizzativi e strumentali di una riforma.

Sottoponiamo ad analisi in base a tale impostazione un tema oggi di moda, quello della "geografia giudiziaria" e, cioè, quello della riforma delle circoscrizioni giudiziarie.

Vi sono vantaggi che derivano dal mantenimento di una presenza diffusa di Tribunali e Procure sul territorio nazionale; vi sono vantaggi che, invece, conseguirebbero ad una riduzione e, quindi, ad una concentrazione di tali uffici.

Il mantenimento di una presenza diffusa di Tribunali e Procure sul territorio nazionale è utile per ridurre gli “spazi” periferici, evitare “marginalizzazioni” di zone per quanto riguarda il controllo (è probabile che in certe zone d’Italia non vi sia criminalità significativa proprio perché sin dal Medioevo vi è un controllo giudiziario diretto, costante e capillare sul territorio ed una risposta di giustizia adeguata e specifica): il contatto diretto ed esclusivo di un ufficio giudiziario con quella particolare porzione di territorio nazionale solleva il livello di attenzione dedicato alla stessa e garantisce un approccio specialistico alle sue problematiche.

D’altra parte, non è certamente necessario spendere molte parole per concludere che per ogni tipo di erogazione di servizi (oltreché giudiziari, sanitari, d’istruzione, di polizia, ecc.) è necessaria, per garantire la loro efficacia e, quindi, la funzione dello Stato, una loro autonomia gestionale per porzioni di territorio non eccessivamente estese e per quantità di persone non molto ampie. Nel quadro di una tale opzione, il trattamento differenziato di situazioni diverse è assicurato dalle diverse dimensioni (in termini di quantità di magistrati e funzionari assegnati) che un ufficio giudiziario ha a seconda dell’estensione territoriale della circoscrizione di riferimento e del numero di abitanti che essa comprende: a maggiore estensione territoriale e abitativa corrisponde un maggiore dimensionamento, cosicché è rispettato il principio di proporzione.

Sono stati più volte esposti (soprattutto dall’ANM) i vantaggi che deriverebbero, invece, dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie, mediante la riduzione della loro distribuzione e la loro concentrazione attraverso l’accorpamento di più sedi attualmente esistenti: risulterebbe facilitata l’organizzazione e la distribuzione del carico di lavoro, con riduzione del rischio di “sacche” di sottoutilizzazione e di sottoproduzione; si renderebbe possibile o si accentuerebbe la specializzazione dei magistrati per settore e per materia; si eliminerebbe il pericolo di paralisi di uffici giudiziari per impedimento di singoli magistrati o per loro incompatibilità.

In una situazione di questo tipo, in cui ciascuna soluzione comporta dei vantaggi e degli svantaggi, occorre andare a verificare se siano individuabili soluzioni che consentano di salvaguardare i vantaggi di ambedue le ipotesi, mediante l’adozione di un modello organizzativo diverso che le contemperi.

Per quanto riguarda il settore penale, si potrebbe, allora, andare alla ricerca di un nuovo modello, che consenta di contemperare i benefici prodotti dal mantenimento di una strutturazione territoriale “rigida” delle circoscrizioni giudiziarie con quelli che deriverebbero dall’introduzione di un sistema “flessibile” di applicazione di magistrati/procuratori appartenenti ad un organo/ruolo utilizzabile in ambito nazionale.

L'inadeguatezza di una distribuzione diffusa degli uffici giudiziari sul territorio nazionale emerge, soprattutto, nell'ipotesi in cui una Procura di dimensioni piccole o, anche, medie si trovi a dover condurre indagini su fenomeni criminali complessi che richiedono un impegno, qualitativo e quantitativo, notevole e competenze tecniche specifiche.

Si pensi, ad es., ad indagini in tema di rilevante criminalità economica di competenza territoriale di una Procura di dimensioni piccole o medie, che si trovi una tantum o, comunque, raramente a doversi occupare di una tale tipologia di reati.

E' evidente che, in tali ipotesi, la distribuzione diffusa sul territorio nazionale degli uffici giudiziari trova un suo punto di crisi, risultando non funzionale, sia in termini qualitativi, sia in termini quantitativi, un ufficio giudiziario di piccole o di medie dimensioni.

La soluzione potrebbe individuarsi su un piano diverso dalla riduzione mediante accorpamento di uffici giudiziari, in modo da salvaguardare i vantaggi della distribuzione capillare degli stessi sul territorio nazionale: potrebbe essere sufficiente prevedere una struttura (un ruolo) a livello nazionale, composta da magistrati/procuratori, che proceda all'applicazione, per singole indagini, di suoi appartenenti alle Procure territoriali che ne abbiano necessità: con fissazione normativa dei criteri che impongano alle Procure territoriali di formulare richiesta di applicazione in presenza delle condizioni previste (sanzionando, anche, come illecito disciplinare la mancata formulazione della richiesta da parte della Procura territoriale in presenza delle condizioni di legge e attribuendo al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione il potere di intervento sostitutivo al fine dell'applicazione). I magistrati provenienti da tale ruolo, applicati ad una Procura territoriale per cooperare nella conduzione delle indagini relative ad uno specifico procedimento, dovranno operare in rapporto funzionale esclusivo con tale Procura: l'organo/ruolo cui tali magistrati apparterrebbero non avrebbe alcuna competenza o funzione in relazione all'indagine.

E', questa, una possibilità di contemperamento delle esigenze di diffusione capillare sul territorio nazionale delle Procure con quelle di concentrazione degli stessi; con un ulteriore vantaggio: una tale soluzione garantisce, da un lato, la qualità, perché ad una struttura e ad un ruolo di tale tipo dovranno confluire magistrati motivati ed aventi particolare competenza professionale e, dall'altro, accentua la "spersonalizzazione" della funzione ed i profili di uniformità in ambito nazionale del trattamento e della qualità dell'indagine, perché tutte le Procure (piccole, medie e grandi) saranno così poste in condizione di indagare secondo standard di qualità e di quantità omogenei.

Trattandosi di uffici di Procura una tale soluzione è compatibile con il principio del giudice naturale precostituito per legge, costituzionalizzato dall'art. 104 Cost. .

Per l'organo giudicante, per il quale ogni soluzione deve essere compatibile con il principio del giudice naturale precostituito per legge, una sistematizzazione dell'applicazione endodistrettuale, con automatismi previsti per i singoli processi, nelle ipotesi in cui per impedimenti o per incompatibilità non sia possibile comporre il giudice, consentirà di introdurre profili di "flessibilità" che compensino la "rigidità" della suddivisione del territorio in circoscrizioni giudiziarie. Anche in tale caso una comparazione dei benefici e dei costi conduce alla conclusione che piuttosto che una comunità composta da decine di migliaia di persone resti senza uffici giudiziari dedicati al suo esclusivo servizio, con conseguenti disfunzioni nascenti anche dalla conseguente necessità che una massa significativa di persone debba spostarsi per distanze significative per usufruire del servizio, sia preferibile che sia una sola persona (il magistrato applicato all'organo giudicante per un singolo processo) a spostarsi da una sede ad un'altra.

Contestualmente al tentativo di compensare gli svantaggi di una distribuzione diffusa e rigida degli uffici giudiziari (anche di piccole dimensioni) sul territorio attraverso l'introduzione di profili di flessibilità del sistema, si dovrebbe, in previsione di una ulteriore evoluzione dell'organizzazione giudiziaria, iniziare ad introdurre modelli organizzativi comportanti una "delocalizzazione": si pensi, ad es., all'avviamento della possibilità che gli studi legali siano collegati, a proprie spese, in videoconferenza con le aule dove si trattano i processi penali, cosicché ciascun avvocato possa affrontare giornalmente più udienze in più parti d'Italia, con evidenti e notevoli vantaggi in termini di durata dei processi (si ridurrebbero moltissimo le ipotesi di rinvio dei processi per legittimo impedimento del difensore); o alla regolamentazione del collegamento telematico degli studi legali con i palazzi di giustizia, con introduzione di un nuovo e diverso modello di procedimento civile (la stessa idea di udienza civile come oggi normativamente concepita sarebbe a questo punto da rivisitare: la necessità di accedere fisicamente ad un palazzo di giustizia residuerebbe soltanto per l'attività di espletamento della prova orale).

Giorgio Pighi - sindaco di Modena - avvocato

Antonio Mazzone - avvocato