Diritti lesi, inefficienze profonde: a confronto le proposte della maggioranza e quelle del Pci

Giustizia tra conflitti e riforme

Viaggio nel «pacchetto» Rognoni

Non c'è solo la responsabilità civile Obiezioni anche ai disegni di legge su patrocinio ed incarichi extragiudiziari

Il pacchetto Rognoni è costituito da dieci disegni di legge· responsabilità civile dei magistrati, patrocinio per i non abbienti, incarichi extragiudiziari, distinzione tra funzioni giudicanti e requirenti, separazione tra funzioni giudicanti e requirenti dei pretori; sanzioni sostitutive e sentenze di condanna prima del dibattimento, strutture e personale per il nuovo processo penale, disposizioni sull'assegno bancario, limiti del mandato di cattura; ispezioni ministeriali parziali. I primi tre, che esaminiamo di seguito, danno luogo alle obiezioni più radicali In particolare, quello sulla responsabilità civile dei magistrati è illogico e pericoloso per l'indipendenza dell'ordine giudiziario Gli altri, pur essendo disorganici ed insufficienti rispetto alla gravità della crisi del sistema giudiziario, possono rappresentare una base per la discussione parlamentare e per l'anticipazione di alcune misure riformatrici. Manca qualsiasi proposta di una riforma (sia pure parziale) del processo civile. In questo settore (ne parla Cesare Salvi illustrando le proposte del Pci) l'inefficienza è ormai endemica e si assiste ad una vera e propria fuga dalla giustizia. Occorrono dunque innovazioni più incisive e profonde. In questa prospettiva la Conferenza nazionale del Pci, che si svolgerà dal 30 gennaio al 1° febbraio 1987, si propone di definire un programma coerente di riforme della giustizia.

1. Responsabilità civile dei magistrati.

Si prevedono tre distinti procedimenti Anzitutto, un'azione di risarcimento che il cittadino può promuovere nei confronti dello Stato e che si svolge davanti al giudice ordinario L'azione viene esercitata sul presupposto che il dolo o la colpa grave di un magistrato abbia procurato un danno al cittadino Il magistrato del cui comportamento si discute può intervenire nel processo in via adesiva. Dopo l'esecuzione della sentenza definitiva di condanna, vi è un'azione disciplinare obbligatoria In caso di assoluzione, l'azione disciplinare per lo stesso fatto è preclusa Questa è l'unica preclusione prevista ed è irragionevole È possibile che lo stesso comportamento, pur non avendo procurato un danno apprezzabile in termini pecuniari, a carico di una delle parti, costituisca una trasgressione ai doveri del magistrato, perseguibile in sede disciplinare Il procedimento disciplinare davanti al Csm può concludersi o con una sentenza di assoluzione o con una condanna Questa può disporre, oltre le sanzioni attualmente previste, una pena pecuniaria, fino ad un terzo dello stipendio annuo Si giunge poi al terzo procedimento. Se il magistrato è stato assolto in sede disciplinare, o non vi è stata pena pecuniaria, o questa non è giunta fino al massimo, il ministro della Giustizia può promuovere un'azione di rivalsa nei confronti del magistrati ordinari e lo stesso possono gli altri ministri competenti per le magistrature amministrative, militari, tributarie e contabili

Saltano agli occhi la lunghezza e il rischio di contraddittorietà dei tre procedimenti Possono protrarsi, a dir poco, per dieci o quindici anni, prima di giungere alla decisione finale sulla responsabilità del magistrato Il meccanismo è difficilmente applicabile ad organi giudicanti collegiali. Ne farebbero le spese soprattutto i magistrati ordinari che ricoprono uffici monocratici Il pretore, il giudice istruttore, il pubblico ministero. Comunque, negli organi collegiali, chi ha avuto un'opinione dissenziente rispetto alla decisione che ha procurato danno al cittadino dovrebbe essere considerato anch'egli responsabile, dal momento che la sua personale opinione è coperta dal segreto In questo caso, il dolo e la colpa grave sono più difficili da provare. Comunque, vi è il rischio dell'arbitrio La nozione di colpa grave non è sufficientemente tipizzata e distinta da una interpretazione che si suppone erronea. Per questa ipotesi vi sono già le garanzie offerte dai mezzi di impugnazione E per gli errori giudiziari dovrebbe essere prevista un'efficace riparazione, prescindendo dal dolo o dalla colpa grave del magistrato. Esiste in Parlamento un testo di legge, sul quale vi è consenso e che potrebbe essere approvato Ma perseguire civilmente un giudice per la sua attività interpretativa significa paralizzarlo. E come non immaginare che dietro l'esercizio discrezionale dell'azione di rivalsa da parte dell'esecutivo possano celarsi discriminazioni e pressioni nei confronti dei magistrati scomodi?

2. Patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti.

Si tratta di una realizzazione molto riduttiva del patrocinio gratuito Essa è limitata al campo dei processi penali Si considerano non abbienti coloro che non raggiungono il reddito di L. 4.800 000 Se colui o colei che chiede il patrocinio è persona coniugata, o minore, o a carico di un familiare ai fini del pagamento dell'Irpef, il reddito considerato dev'essere quello di entrambi i coniugi o quello del genitore o del familiare che usufruisce delle detrazioni di imposta. Esiste in questa materia una proposta del Pci, di cui parla sotto Francesco Macis.

3. Incarichi extragiudiziari.

Si tratta di una legge di delega, che fissa criteri in base ai quali il governo dovrà individuare gli incari extragiudiziari vietati Il divieto si riferisce solo ai magistrati ordinari Ne rimangono fuori tutti gli incarichi presso i ministeri e presso l'amministrazione centrale dello Stato (oltre quelli alla Corte costituzionale ed al Csm), tutte le attività di insegnamento universitario, compresi i corsi ufficiali, nonché le presidenze di collegi arbitrali conferite dall'amministrazione centrale Ciò finisce con lo svuotare il divieto

La proposta di legge comunista relativa alla stessa materia è molto piu rigorosa e coerente Si riferisce a tutti i magistrati quelli ordinari, del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti, della giustizia militare, dei tribunali amministrativi regionali Lascia fuori dal divieto solo le funzioni di componente degli uffici legislativi dei ministeri e della presidenza del Consiglio, nonché degli uffici della Corte costituzionale e del Csm Ma anche l'incarico consentito non può durare piu di cinque anni ed implica la collocazione fuori ruolo I magistrati sono tenutia depositare annualmente, presso l'ufficio ove svolgono le loro funzioni, una dichiarazione nella quale sono indicate tutte le associazioni di cui fanno parte o hanno fatto parte durante l'anno precedente Tali dichiarazioni sono pubbliche ed ogni cittadino può ottenerne copia entro quindici giorni dalla richiesta. L'inosservanza di queste norme da parte del magistrato costituisce illecito disciplinare

Dal 30 gennaio a Roma conferenza nazionale del partito comunista

ROMA — «Il diritto alla giustizia» è il titolo della conferenza nazionale organizzata dal Pci a Roma, al palazzo dei congressi dell'Eur, dal 30 gennaio all'1 febbraio. Il convegno sarà aperto da una relazione di Luciano Violante, e concluso da Alessandro Natta Interverranno anche Nilde Jotti, Antonio Pizzinato, Virginio Rognoni, Aldo Tortorella Quattro le relazioni introduttive di Cesare Salvi su «L'efficienza della giustizia Norme astratte e tutela concreta dei diritti», di Carlo Federico Grosso su «Libertà dell'individuo e difesa sociale», di Carlo Smuraglia su «Indipendenza, responsabilità e "governo" delle magistrature» e di Raimondo Ricci su «Il diritto alla difesa e la professione dell'avvocato». Le relazioni di sintesi sono affidate a Anna Maria Galoppini, Alfredo Galasso, Francesco Macis e Franco Luberti

Un processo civile dura 9 anni Ma qui il governo non ha idee

L'inefficacia della giustizia civile ha raggiunto livelli impressionanti Un processo dura in media nove anni Sono ancora in vigore codici vecchi, ina deguati alle esigenze della società contemporanea e ispirati a una logica individualistica e patrimonialistica, che non garantisce i diritti personali e collettivi Non si tratta di un problema minore, o comunque riservato agli «addetti ai lavori» La giustizia civile coinvolge valori e beni essenziali e interessa milioni di cittadini È il luogo dove dovrebbe essere assicurata la prenotazione di bisogni e interessi fondamentali la casa, la famiglia, il lavoro, il risparmio Ed è anche il luogo nel quale prendono consistenza i nuovi diritti collettivi all in formazione, all'ambiente, al controllo sul potere economico privato La crisi gravissima del la giustizia civile non consente di rendere effettiva la tutela di tutti questi diritti Il governo e le forze di maggioranza sono inadempienti Dopo decenni un disegno di legge per la riforma del processo civile è stato presentato tre anni or sono dal governo Si tratta di un testo generico e nel suo insieme ina deguato, in ogni caso l esame procede con preoccupante lentezza la commissione giustizia del Senato non se ne occupa dallo scorso febbraio Da tempo il ministro della Giustizia ha promesso di presentare misure immediate, ma anche l ultimo Consiglio dei ministri non le ha incluse nel «pacchetto» di disegni di legge per la giustizia I comunisti propongono un progetto complessivo di rinnovamento La riforma del processo civile deve essere radicale, ispirata ai principi della oralità, della concentrazione e dell im mediatezza Vanno introdotte nuove tecniche di tutela, per garantire i diritti non patrimoniali e collettivi La pressione sul giudice funzionario va ridotta istituendo il giudice di pace legittimato democraticamente, al quale affidare la giustizia «minore» e la soluzione dei conflitti per i quali piu efficace risulta l intervento di un giudice «laico» Dato che i tempi di attuazione non potranno essere molto brevi, nel frattempo sono urgenti interventi parziali che devono però costituire un'effettiva e coerente «anticipazione» della riforma, e non eterogenee misure tampone Si possono ricordare la nuova disciplina delle controversie per infortunistica stradale l elevamento degli interessi legali, l'estensione ad altri settori del processo del lavoro, l introduzione del giudice unico di primo grado, le misure dirette a ridurre la durata del processo a riqualificare il lavoro della Cassazione, ad assicurare la tutela di interessi collettivi Per alcuni di questi interventi esistono da tempo disegni di legge del Pci, altri verranno proposti alla conferenza di gennaio

Cesare Salvi

Per i non abbienti «uffici di difesa» gestiti dai legali

Con la proposta di legge Pci per il patrocinio per i non abbienti si tende a rendere effettivo il diritto di stare in giudizio che la Costituzione garantisce a ciascun cittadino I punti più importanti della proposta sono i seguenti

1) Le spese di difesa sono a totale carico dello Stato per chi ha un reddito inferiore a 7 800 000 lire Per i meno abbienti, cioè per i titolari di un reddito inferiore ai 20 000 000 viene prevista la possibilità di un contributo a seconda del tipo di procedimento In base a questi principi viene completamente rivista la figura del difensore d'ufficio

2) Il servizio, organizzato in uffici distrettuali di difesa, è direttamente gestito dagli avvocati che decidono, liberamente, di farne parte La scelta del difensore, da parte dell'interessato è libera.

3) Gli uffici distrettuali di difesa sono collegati con le Regioni e gli enti locali Si prevede l'istituzione di uffici di consulenza le cui prestazioni sono assicurate dai professionisti su base volontaria.

4) Le disposizioni sul patrocinio per i non abbienti si applicano al processo penale, alle procedure in materia di diritto di famiglia e a quelle a tutela dei diritti e degli interessi di particolare rilievo Rimangono in vigore le norme per la difesa nelle cause di lavoro e previdenziali

Francesco Macis

Crisi della legalità Attenti, il nemico non è il magistrato

di ALDO TORTORELLA

NON SI risponde alla crisi della giustizia con misure marginali Anche queste sono necessarie, ma — per servire a qualcosa — debbono far parte di una visione d'insieme che colga la portata della crisi e i suoi caratteri concreti

Sta, in primo piano, l'inadeguatezza del sistema giudiziario sia rispetto ad una società evoluta sia rispetto allo sviluppo dei diritti e alla volontà di valersene La domanda di giustizia si è dilatata enormemente mentre tutto il sistema è concepito per pochi I procedimenti si accumulano a montagna giacciono inevasi I processi durano decenni e costano enormemente A partire dai primi livelli della funzione giudiziaria sino alla Corte Costituzionale l'arretrato è pauroso La sovrabbondante legislazione è tutta via carente in campi essenziali basta pensare alla informazione L'incertezza del diritto è aumentata dalle prevaricazioni e dal malcostume politico La criminalità organizzata, nonostante i colpi subiti, si estende e, in vaste zone del paese, impone la propria legge

Il dato quantitativo si trasforma in un dato di qualità. Lo ha riconosciuto il ministro attuale di Grazia e Giustizia, Rognoni, affermando che la giustizia non interessa ai ricchi perché possono farne a meno e non serve ai poveri che ne avrebbero bisogno Ma se la crisi è così di fondo vuol dire che siamo di fronte ad una incapacità dello Stato in una funzione assolutamente primaria, siamo di fronte ad una vera e propria crisi della legalità

Bisogna, però, intendersi bene Secondo certe impostazioni pare che il nemico della «giustizia giusta» siano i magistrati Una campagna agitatoria vivissima è stata condotta Certamente, i giudici possono sbagliare Anzi vi sono giudici che possono commettere reati ma essi possono essere puniti già oggi come ogni altro cittadino, e sono già stati puniti quando sono stati scoperti

Però non basta, si dice Bisogna aggiungere un di più, per il magistrato Se la giustizia sbaglia non basta che lo Stato risarcisca il danno, cosa che è assolutamente doverosa, che è stata scandalosamente ignorata, e che va regolata bene Occorre anche che il magistrato paghi il danno di tasca sua così starà un'altra volta, più attento Da qui il referendum proposto Le obiezioni, avanzate da molti, sono evidenti Poiché viviamo in una società in cui il danno al povero vale pochi quattrini e quello al ricco moltissimi, si creerà, ancor più di quanto non sia, una nuova discriminazione la massima attenzione sarebbe spesa per non danneggiare i più forti, come se non avessero già sufficienti privilegi

Ma c'è di peggio e il peggio è capitato, infatti, con le misure proposte dal governo per evitare il referendum Per trovare una nuova figura di «colpa grave» in base alla quale colpire il magistrato, si definisce un concetto talmente vago — la «negligenza inescusabile» — che dentro di esso ci può stare proprio di tutto, se i potenti vogliono muovere guerra a un magistrato scomodo

E non basta che il giudice il quale avesse commesso questa «negligenza inescusabile» paghi una pena pecuniaria al termine di un procedimento disciplinare, quando lo Stato avesse dovuto rifondere il danno al cittadino Secondo la proposta presentata, i ministri possono — in aggiunta — a loro piena discrezione agire o non agire contro il giudice per una «rivalsa» e cioè per un supplementare risarcimento pecuniario Non è difficile immaginare le conseguenze

Si arriva, se non fosse una cosa seria, al grottesco Al presidente del Consiglio dei ministri è affidata la facoltà di agire (o non agire) per la «rivalsa» contro il magistrato della Corte dei Conti il quale magistrato è quello che deve, secondo la norma della Costituzione, controllare i conti dei ministeri, del governo e della sua presidenza.

Come avevamo temuto, anziché rafforzare le garanzie per il cittadino si arriva — così — a renderle più fragili Non si risponde alla crisi della giustizia indebolendo ulteriormente la magistratura verso chi è più ricco e più potente E meno che mai si risponde colpendo l'indipendenza del potere giudiziario e cercando di riportarlo sotto il controllo dell'esecutivo

Questa strada, al contrario, non porta ad una più certa giustizia, ma al suo diniego L'attacco alla indipendenza non costituisce solo una minaccia ai poteri-doveri del giudice, ma ai diritti del cittadino L'indipendenza del potere giudiziario non è una garanzia per il magistrato, ma per la difesa della legalità

CI SI DEVE chiedere, però, perché a questi pericolosi errori si possa giungere Vi è certo il desiderio della coalizione di governo di uscire fuori dal pasticcio referendario con il minore dei danni per la maggioranza Ma al quesito referendario non si può rispondere con il cedimento ad una impostazione pericolosa Meglio è, piuttosto di un tale sproposito, affrontare a viso aperto il referendum

Il nemico della giustizia non è il giudice I giudici, piuttosto, sono stati lasciati a lottare in piena solitudine nella carenza, nella latitanza o talora nell'avversità degli altri poteri Molti hanno pagato con la vita stessa la fedeltà al proprio dovere nell'opera contro il terrorismo e i poteri criminali organizzati Il magistrato ha di fronte poteri criminali estremamente ricchi e potenti Tanto potenti che spesso sono presenti e spadroneggiano sino ai luoghi piu alti come fu dimostrato dalle vicende di Sindona

Il nemico della giustizia è rappresentato invece da tutti coloro che pensano di far valere i propri interessi al di sopra e al di fuori della legge E i nemici piu consistenti sono quelli che violano la legge stando più in alto Senza l'indipendenza della magistratura vi può essere solo una giustizia per i rubagalline

MA, DUNQUE, per il diritto alla giustizia l'indipendenza va garantita e rafforzata, non ridotta Garantirla vuol dire anche assicurare la professionalità più alta e la più precisa e chiara responsabilità disciplinare Questo, però, non basta Occorre andare ad un riesame complessivo del funzionamento della giustizia come fondamento del sistema democratico e come servizio essenziale per i cittadini

Ciò vuol dire, certo, anche misure parziali Tra quelle proposte dal governo — a parte il grave e rischioso passo sul referendum — ve ne sono alcune che rispondono a problemi reali e a sollecitazioni anche nostre Lavoreremo per ottenere il loro miglioramento Il gratuito patrocinio per i non abbienti, ad esempio, non può essere limitato al processo penale, e non è corretto circoscrivere il divieto degli incarichi extragiudiziari solo alla magistratura ordinaria, escludendo le altre

Ben più profondi — però — sono i temi da affrontare Il diritto alla giustizia non può essere garantito solo dalla magistratura. Vi è un problema generale del funzionamento della società e dell'esercizio del potere politico. Tutto il corso neoconservatore e neoliberista, con l'esaltazione della legge del più forte, tende ad una società e ad uno Stato più ingiusti, come i fatti dimostrano. La teorizzazione dell'arbitrio dell'esecutivo ha fatto molti passi in avanti Il potere dell'informazione conosce un accentramento sempre più preoccupante Non si sostiene, dunque, una lotta per il diritto alla giustizia senza sollevare il tema dell'insieme delle garanzie fondamentali per il cittadino e per la democrazia Il diritto alla informazione, alla sicurezza, al lavoro, all'istruzione, all'ambiente

È in questo quadro che vanno ripensate anche le regole dell'amministrazione giudiziaria per differenziarle a seconda dei diversi campi e dei diversi interessi, per garantire pienamente diritti individuali e difesa sociale, per intendere a fondo che il diritto alla difesa è parte costitutiva e determinante di ogni corretta concezione e pratica della giustizia.

È una lotta di lunga lena. I comunisti hanno dato un contributo essenziale, negli anni trascorsi, a salvare la democrazia da attacchi espliciti e sanguinosi Una nuova fase è aperta. è possibile definire orizzonti nuovi, in una discussione nella sinistra e nello schieramento democratico Dai primi segni di crisi delle tendenze neoconservatrici non viene fatalmente una svolta rinnovatrice È perciò essenziale che la più grande forza della sinistra dimostri di avere una visione ben chiara della realtà e idee nuove per affrontarla.

Un fatto nuovo c'è: scende in campo l'avvocato

Intervista con il senatore Raimondo Ricci (Pci) - «Insieme al cittadino l'avvocatura è la principale vittima delle disfunzioni della giustizia, ed ha interesse a superarle» - «Ma occorre la sindacalizzazione omogenea e generalizzata di un ceto rimasto a tutt'oggi troppo frantumato»

ROMA — I diritti della difesa e dell'avvocatura è uno dei temi emergenti Ne parliamo con il sen Raimondo Ricci, comunista, membro della commissione giustizia del Senato

Le questioni piu rilevanti che gli avvocati e le loro associazioni si trovano ad affrontare?

«Occorre come premessa una ricognizione di cosa sia oggi l avvocatura nel nostro paese È un ceto professionale estremamente diversificato e quasi frantumato per diversità di redditi condizioni di lavoro e collocazione sociale Ciò rende difficile un discorso unitario Però oggi la crisi del sistema giudiziario è un forte fattore di unificazione dell avvocatura perché l'avvocato è insieme al cittadino, vittima principale di questa crisi e allo stesso tempo ne è il testimone»

La crisi della giustizia spinge l avvocato a prendere coscienza?

«Si stanno creando le condizioni Una nuova presa di coscienza dell avvocatura può tradursi in una capacità di intervento sui problemi della giustizia perché l avvocato ha interesse al superamento della crisi Molti segnali dimostrano che l'avvocato intende "intervenire" Perché questo avvenga, occorre che egli compia una analisi corretta della crisi, e che si dia gli strumenti per intervenire Questo significa una sindacalizzazione dell'avvocatura unitaria, omogenea e generalizzata, che le consenta di porsi come soggetto collettivo nei confronti delle istituzioni»

Di tutte le riforme della giustizia di cui si parla, per quali l avvocato ha un interesse particolare?

«La riforma della legge professionale, per definire una nuova identità e aumentare il prestigio dell'avvocato I punti essenziali di questo provvedimento dovrebbero essere l'apertura degli albi solo a chi esercita effettivamente e con continuità (oggi sono 37 000 su 48 000), la garanzia di una effettiva professionalità nell'accesso (tirocinio effettivo concluso da esami pratici), un reale autogoverno attraverso gli ordini professionali e una piena autonomia nei procedimenti disciplinari Poi, direi la legge sulle società professionali, per favorire il processo di associazione dei professionisti in studi collettivi, che meglio rispondono alle esigenze di un'utenza profondamente cambiata»

E fra le riforme che non riguardano direttamente l'avvocato?

«Quelle dei processi, a partire dal nuovo processo penale che consentirà all'avvocato d'essere davvero una parte del processo, sottraendolo alla marginalità in cui è confinato E l'introduzione effettiva del patrocinio dei non abbienti»