



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

IL SISTEMA GIUDIZIARIO
THE JUDICIAL SYSTEM

Relatore:

Prof. Laura Trucchia

Rapporto Finale di:

Ibrahim Rakipi

Anno Accademico 2020/2021

INDICE

1. Introduzione
2. Introduzione storica
3. La funzione giurisdizionale
 - 3.1 Definizione
 - 3.2 Parti del processo e la sentenza
4. La giurisdizione ordinaria
 - 4.1 L'organizzazione della giustizia ordinaria
 - 4.2 I giudici in materia civile
 - 4.3 I giudici in materia penale
5. Le giurisdizioni speciali
6. L'autonomia e indipendenza della magistratura
 - 6.1 Autonomia, indipendenza e inamovibilità
 - 6.2 Il pubblico ministero
7. Il consiglio superiore della magistratura
 - 7.1 Organizzazione e composizione
 - 7.2 Attribuzioni del Csm
 - 7.3 I pareri del Csm
 - 7.4 I procedimenti disciplinari

8. La responsabilità dei magistrati
9. Riforma Cartabia
 - 9.1 La nascita della Riforma Cartabia
 - 9.2 I contenuti della Riforma
 - 9.3 Entrata in vigore
 - 9.4 Reazioni alla Riforma della Giustizia
10. Conclusione
11. Bibliografia

1. INTRODUZIONE

Garantire l'osservazione delle regole e affermare il diritto è l'oggetto della funzione giurisdizionale della quale nessun ordinamento può fare a meno.

Le motivazioni che mi hanno guidato nella scelta di questo tema hanno una duplice natura: in primo luogo l'argomento selezionato è stato il primo ad avermi appassionato ed interessato durante lo svolgimento del corso di Diritto delle istituzioni pubbliche; il secondo motivo che mi ha spinto ad approfondire tale tema è legato alla crisi di sfiducia che ha colpito la giustizia italiana negli ultimi mesi.

L'elaborato si comporrà di una introduzione storica per poi soffermarsi sui caratteri propri del sistema giudiziario descrivendo l'organizzazione della giustizia nel nostro paese e discutendo della riforma Cartabia.

2. INTRODUZIONE STORICA

Per garantire la pace all'interno della società è stata sempre prevista, nelle forme più diverse, la presenza di giudici¹: figure con lo scopo di far garantire l'osservazione delle regole per la convivenza sociale.

La più moderna concezione di funzione giurisdizionale si è presentata con la formazione degli stati assoluti nel corso del XVI e XVII secolo, stati assoluti caratterizzati dalla concentrazione del potere di governo nelle mani di un unico soggetto, il monarca.

Un ruolo fondamentale fu svolto dagli organi di vertice che affiancarono il re nel ruolo di giudice supremo per le dispute più rilevanti.

In Inghilterra la tradizionale supremazia regia in campo giurisdizionale trovò un limite grazie all'affermarsi del diritto non scritto, la common law.

Anche in Francia, come in Inghilterra, le corti giudiziarie provarono a sottrarsi dal controllo del re ma ebbero gravi scontri con la corona. Fu solo con la costituzione del 1791 che si stabilì che i giudici non potessero essere destituiti se non per violazione dei doveri d'ufficio.

¹ Dal latino ius-dicere. La persona o l'ente cui sono riconosciuti l'autorità e la competenza di emettere decisioni o giudizi.

La funzione giurisdizionale prese due strade diverse in Inghilterra e nell'Europa continentale; in Inghilterra, ordinamenti di common law, si formò un apparato al potere giudiziario di tipo professionale ovvero giudici che oltre ad applicare le norme avevano la possibilità di crearle.

Nell'Europa continentale, ordinamenti di civil law, l'apparato al potere giudiziario non era tanto di tipo professionale ma di tipo funzionale, formato secondo un'ottica burocratica figli della concezione del giudice come meccanico applicatore della legge.

3. LA FUNZIONE GIURISDIZIONALE

3.1 Definizione

La definizione della funzione giurisdizionale deve conciliare due profili essenziali: il profilo oggettivo e il profilo soggettivo.

Il primo profilo dà rilievo alla natura del soggetto cui spetta la decisione mentre in relazione al secondo profilo si dà rilievo al carattere oggettivamente giurisdizionale dell'attività svolta.

Nessuno dei due profili è sufficiente da solo per definire la complessa realtà della funzione giurisdizionale. Solo considerandoli insieme si può definire la funzione giurisdizionale come la "funzione diretta all'applicazione della legge, attività su

impulso delle parti (passività del giudice), per risolvere un conflitto o una controversia, esercitata ad opera di un soggetto terzo (terzietà del giudice), vincolato solo alla legge, nel rispetto dei principi del contraddittorio fra le parti, della pubblicità del procedimento e della motivazione delle decisioni.”²

Da tale definizione emerge che il giudice è un soggetto passivo in quanto non spetta a lui promuovere l’azione e allo stesso tempo deve essere terzo rispetto alle parti, vincolato solo dalla legge. Inoltre, la correttezza del procedimento è garantita dalla pubblicità e la motivazione ha lo scopo di consentire alle parti forme di controllo successivo.

3.2 Le parti del processo e la sentenza

A seconda del tipo di giurisdizione diversi sono i nomi e i ruoli delle parti in causa con riferimento al soggetto che inizia l’azione con quello che la contesta: si chiamano attore e convenuto nel processo civile; pubblico ministero e imputato nel processo penale; ricorrente e resistente nel processo amministrativo.

Tipica espressione legata all’esercizio della funzione giurisdizionale è la sentenza. Per sentenza si definisce l’atto processuale del giudice con il quale questi risolve la questione sottoposta alla sua attenzione.

² Capitolo XIV, Corso di diritto pubblico di Augusto Barbera e Carlo Fusaro.

4. LA GIURISDIZIONE ORDINARIA

4.1 L'organizzazione della giustizia ordinaria

Secondo l'art. 102 della Cost. "la funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario."

I giudici ordinari hanno una giurisdizione generale in materia civile e penale, essi rappresentano la grande maggioranza dei magistrati in servizio (sono circa 6700 su quasi 8900). L'organizzazione della giustizia ordinaria ha due dimensioni, la dimensione orizzontale e la dimensione verticale.

La dimensione orizzontale è diffusa in tutto il territorio, attraverso i distretti giudiziari.

La dimensione verticale è interna a ogni singolo ufficio giudiziario, nonché fra gli uffici di un determinato distretto, attraverso la presenza di giudici di primo grado³ e giudici di secondo grado⁴. Dimensione verticale infine pone al vertice la Corte di cassazione⁵.

³ L'ordinamento definisce giudici di primo grado: il tribunale, il giudice di pace e la corte d'assise.

⁴ L'ordinamento definisce giudici di secondo grado: tribunale di composizione monocratica per le sentenze del giudice di pace, la corte d'appello e la corte d'assise d'appello.

⁵ Giudice collegiale di legittimità, articolato in sezioni civili e penali, con sede Roma. È l'organo che si trova al vertice del sistema giudiziario in quanto giudica sull'impugnativa delle decisioni

La giurisdizione ordinaria si articola, dunque, in 26 distretti giudiziari, i quali fanno capo ad altrettante corti d'appello.

I diversi uffici giudiziari trovano sede all'interno dello stretto distretto, suddiviso a tale scopo in circondari.

4.3 I giudici in materia civile

Per le cause in materia civile, sono previsti:

- Il giudice di pace, giudice monocratico, che ha una competenza limitata a cause minori e decide da solo. Le sentenze del giudice di pace possono essere impugnate presso il tribunale⁶;

emanate dai vari organi d'appello. La corte di cassazione è suddivisa in diverse sezioni, civile e penale, composta ciascuna da 5 magistrati.

Fra le diverse funzioni della corte di cassazione, la funzione fondamentale è quella di assicurare l'esatta osservazione e l'uniforme interpretazione della legge.

Tale funzione è la così detta funzione nomofilattica, la quale si articola in due sotto funzioni ben distinte: da un lato, quella di garantire l'attuazione della legge nel caso concreto, dall'altro lato quella di fornire indirizzi interpretativi "uniformi" con lo scopo di mantenere l'unità dell'ordinamento giuridico.

⁶ Legge 374/1991.

- Il tribunale, collegio formato da tre giudici, a seconda dei casi può decidere in composizione monocratica o collegiale. Le sentenze del tribunale possono essere impugnate presso la corte d'appello;
- La corte d'appello, giudice collegiale, che svolge la funzione di giudice di secondo grado.

4.4 I giudici in materia penale

Per i procedimenti in materia penale, sono previsti:

- Il giudice di pace, ma solo per reati minori. Le sue decisioni sono appellabili presso il tribunale⁷;
- Il tribunale, giudice di primo grado che svolge la propria funzione o in composizione monocratica o collegiale secondo il tipo di reato. Le decisioni prese dal tribunale sono appellabili presso la corte d'appello.
- La corte d'appello, giudice collegiale di secondo grado. Per i reati più gravi a tribunali e corte d'appello si affianca la corte d'assise.

La corte d'assise svolge la funzione di giudicare reati penali di primo grado a partecipazione popolare in quanto oltre a 6 giudici togati vi sono 2 giudici popolari estratti periodicamente dalla lista dei cittadini aventi determinati requisiti di moralità e istruzione.

⁷ D.lgs. 274/2000.

Decisioni della corte d'assise a sua volta possono essere appellabili presso la corte d'assise d'appello la quale è composta da 2 giudici togati e 6 popolari.

5. LE GIURISDIZIONI SPECIALI

È la costituzione a prevedere le giurisdizioni speciali.

Esse sono:

- La giurisdizione amministrativa;
- La giurisdizione contabile;
- La giurisdizione militare;
- La giurisdizione tributaria.

I giudici amministrativi hanno competenza per le controversie che vedono coinvolta la pubblica amministrazione.

In base all'art. 103.1 Cost., la loro giurisdizione si estende alla "tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi."

Nelle materie affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, elencate nel codice del processo amministrativo⁸, esso si occupa sia della tutela degli interessi legittimi sia della tutela dei diritti soggettivi.

Il giudice amministrativo può altresì disporre il risarcimento del danno ingiusto eventualmente determinato dalla lesione di interessi e diritti imputabili a responsabilità della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda l'organizzazione nel territorio, sono previsti i tribunali amministrativi regionali⁹.

Le sentenze dei tribunali amministrativi sono appellabili presso il Consiglio di Stato, giudice collegiale di secondo grado con sede a Roma.

I giudici contabili hanno giurisdizione, in base all'art. 103.2 Cost., "nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge".

Oltre a svolgere funzioni di controllo, essi giudicano sulla responsabilità amministrativa e contabile di amministratori, dipendenti e tesoriere della pubblica amministrazione.

La funzione di controllo riguarda i danni recati all'amministrazione mentre la funzione di responsabilità riguarda il maneggio di pubblico denaro.

⁸ Codice del processo amministrativo entrò in vigore con il d.lgs. 104/2010. Codice fondamentale perché grazie a esso si è riordinata e sistemata l'intera disciplina.

⁹ Tribunali amministrativi regionali, Tar, sono stati istituiti con la l. 1034/1971.

L'organo di rilevanza costituzionale a cui è affidato il compito di controllo e di giurisdizione per materie di contabilità pubblica è la Corte dei conti.

La Corte dei conti, con sede a Roma, si articola in sezioni giurisdizionali regionali e le sue decisioni possono essere impugnate presso le sezioni giurisdizionali centrali di appello.

Anche per la Corte dei conti il ricorso in cassazione è proponibile per i soli motivi di giurisdizione, inoltre grazie al codice di giustizia contabile¹⁰ c'è stato un riordinamento dell'intera disciplina processuale concernente i giudizi che si svolgono innanzi alla Corte dei conti.

In base all'art. 103.3 Cost, i tribunali militari hanno in tempo di guerra la giurisdizione "stabilita dalla legge", mentre in tempo di pace hanno giurisdizione "soltanto per i reati militari commessi dagli appartenenti alle Forze armate".

Gli organi giudiziari competenti sono il tribunale militare e, in secondo grado, la corte militare d'appello¹¹.

Non sono previsti dalla costituzione ma dalla legislazione ordinaria gli organi della giustizia tributaria¹².

¹⁰ D.lgs. 174/2016.

¹¹ D.lgs. 66/2010.

¹² D.lgs. 545/1992 e d.lgs. 546/1992.

Tali organi hanno lo scopo di intervenire per controversie tra i contribuenti e gli organi statali, regionali e locali, preposti all'imposizione o riscossione dei "tributi di ogni genere o specie comunque denominati".

La giustizia tributaria si articola in commissioni tributarie provinciali, per i giudizi di primo grado, e commissioni tributarie regionali, per i giudizi di appello, composte da magistrati ordinari e onorari.

6. L'AUTONOMIA E INDIPENDENZA DELLA MAGISTRATURA

6.1 Autonomia, indipendenza e inamovibilità

Secondo l'art. 104.1 Cost., "la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere".

Tale congettura è rafforzata dall'ulteriore garanzia in base alla quale "i giudici sono soggetti solo alla legge"¹³ ed inoltre, "i magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni"¹⁴.

Con tali disposizioni si afferma il principio della separazione dei poteri e della necessaria autonomia e indipendenza della magistratura.

¹³ Art. 101.2 Cost.

¹⁴ Art. 107.3 Cost.

Il principio dell'autonomia rappresenta una vera rivoluzione rispetto alla concezione passata, dove il potere giudiziario era a tutti gli effetti una "longa manus" del potere esecutivo. Oggi, invece, parlando della magistratura per autonomia si intende il non condizionamento da parte del potere esecutivo.

Il secondo principio esposto nell'art. 104.1 Cost., è il principio dell'indipendenza. Per indipendenza si intende la funzione, da parte dell'organo giurisdizionale, di garantire sempre la "super partes" cioè la possibilità di porsi al di sopra delle parti assumendo perciò una posizione neutrale.

Parlando di indipendenza bisogna considerare due profili di quest'ultima: il profilo esterno e il profilo interno.

Per quanto riguarda l'indipendenza esterna essa dimostra che il costituente ha voluto garantire una piena autonomia del potere giudiziario da indebite intromissioni degli altri poteri.

Sotto il profilo dell'indipendenza interna si rilevano i rapporti fra i magistrati all'interno dello stesso ordine giudiziario.

L'indipendenza dei magistrati è ulteriormente garantita dalla loro inamovibilità: essi non possono essere "dispensati o sospesi dal loro servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisioni del Consiglio superiore della

magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso"¹⁵.

Questa garanzia, offerta dal legislatore, esclude ogni possibile interferenza del potere esecutivo volta a condizionare la carriera dei magistrati, in quanto i provvedimenti in questione possono essere presi unicamente dal Consiglio superiore della magistratura.

Gli interventi da parte del ministero della giustizia sono assai ridotti, questi ha la facoltà di promuovere l'azione disciplinare e una competenza generale in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

6.2 Il pubblico ministero

Una posizione particolare è quella dei magistrati appartenenti agli uffici del pubblico ministero: il p.m., secondo l'art. 107.4 Cost., "gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi delle norme sull'ordinamento giudiziario".

Questa specificazione si spiega con il fatto che all'interno della magistratura requirente vi è sempre stata una certa articolazione gerarchica, giustificata dagli specifici compiti delle procure: essa è stata accentuata dal d.lgs. 106/2006, in base al quale "titolare esclusivo dell'azione penale" è il procuratore della Repubblica. Sul piano esterno, la fondamentale garanzia di indipendenza dei magistrati

¹⁵ Art. 107.1 Cost.

requirenti¹⁶ rappresenta il contraltare della previsione costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale¹⁷.

Obbligatorietà significa egual persecuzione di tutti i reati, da chiunque commessi, di cui il pubblico ministero sia venuto a conoscenza.

La Corte costituzionale ha più volte individuato nell'art.112 la norma che attribuisce al pubblico ministero "istituzionale indipendenza rispetto a ogni altro potere"¹⁸.

7. IL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

7.1 Organizzazione e composizione

Il Consiglio superiore della magistratura¹⁹, Csm, secondo l'art. 105 Cost. è l'organo cui spettano, "le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari" nei confronti dei magistrati ordinari: in altre parole è l'organo dal quale dipende la carriera del magistrato.

Il Csm ha una composizione mista, definita dall'art. 102 Cost.:

¹⁶ I magistrati con funzione requirente sono circa 2200.

¹⁷ Art. 112 Cost.

¹⁸ Sent. 420/1995.

¹⁹ Il Consiglio superiore della magistratura è stato istituito dal Governo Giolitti III nel 1958.

- Tre componenti di diritto²⁰: il presidente della Repubblica, che lo presiede, il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione;
- Componenti elettivi: due terzi, chiamati membri togati, sono eletti da tutti i magistrati ordinari, fra gli appartenenti alla magistratura, ripartiti in categorie;
- Componenti elettivi: un terzo, chiamati membri laici, sono eletti dal parlamento in seduta comune fra i professori ordinari in materie giuridiche e avvocati con almeno quindici anni di professione, a maggioranza qualificata.

Fermo restando l'equilibrio fra i membri togati e laici è la legge a stabilire il numero dei componenti elettivi: essi sono attualmente 24 di cui 16 eletti dai magistrati e 8 eletti dal Parlamento; con i 3 di diritto un totale di 27.

La presidenza dell'organo, affidata al capo dello Stato, ha una funzione di garanzia dell'equilibrio e imparziale svolgimento dei compiti assegnati al Csm.

Il Csm elegge, fra i membri eletti dal Parlamento, un vicepresidente, il quale svolge le mansioni affidategli dalla legge e tutte quelle che il presidente della Repubblica gli delega.

²⁰ Attualmente i tre membri di diritto sono: Sergio Mattarella, David Ermini e Giovanni Salvi.

Il Csm opera attraverso commissioni, fra le quali svolge un ruolo importante la commissione per il conferimento degli incarichi direttivi²¹, direttamente prevista dalla legge, così come la sezione disciplinare.

7.2 Le attribuzioni e i pareri del Csm

Il Csm è l'organo a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza ma anche della non separazione corporativa della magistratura, la Costituzione ha attribuito la gestione della carriera e dello stato giuridico dei magistrati secondo le norme dell'ordinamento giudiziario.

Ciò vuol dire che si occupa dei concorsi in vista delle assunzioni, delle assegnazioni di sedi e funzioni, dei trasferimenti, delle promozioni e delle sanzioni disciplinari.

Tali attribuzioni devono coordinarsi con i poteri del ministero della giustizia, il quale è competente in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi giudiziari.

In base all'art. 10 l. 195/1958, il Csm "dà pareri al ministero" sui disegni di legge²² nelle materie concernenti la giustizia.

²¹ La commissione per il conferimento degli incarichi direttivi è attualmente presieduta da Giuseppe Marra.

²² Con il disegno di legge, in diritto, si intende un testo con cui si progetta l'emanazione di un atto normativo di rango primario.

Questa disposizione può essere interpretata in due modi diversi: nel senso che il Csm possa di sua autonoma iniziativa esprimersi su testi di legge in discussione in sede di governo o in corso di esame parlamentare, oppure nel senso che il Csm possa esprimere pareri solo se richiesti dal ministero.

La seconda tesi si sostiene con lo scopo di evitare interferenze dell'organo nell'attività legislativa che potrebbe trasformarlo in una "terza camera" e creare conflitti con il potere politico.

7.3 I procedimenti disciplinari

Parlando della sezione disciplinare, la sua funzione è quella di decidere l'eventuale irrogazione delle sanzioni previste dalla legge²³ nei confronti dei singoli magistrati giudicati responsabili di comportamenti lesivi ai propri doveri d'ufficio.

Il procedimento può essere iniziato su richiesta del ministro della giustizia o del procuratore generale presso la Corte di cassazione: è ad essi spetta il potere di promuovere l'azione disciplinare.

Il procedimento disciplinare è strutturato come un processo ed è prevista anche la possibilità di ricorso in cassazione contro i provvedimenti emessi dal Csm, a

²³ Le tipiche sanzioni previste dalla legge sono: l'ammonizione, la censura, perdita dell'anzianità di servizio, l'incapacità temporanea a esercitare un incarico direttivo, la sospensione dalle funzioni e la rimozione.

differenza di tutti gli altri suoi provvedimenti che possono essere impugnati solo davanti al giudice amministrativo.

8. LA RESPONSABILITA' DEI MAGISTRATI

In primo luogo, va chiarito il concetto di responsabilità che in generale indica la situazione nella quale si trova un soggetto quando può essere chiamato a rispondere della violazione di un obbligo: la natura dell'obbligo definisce la tipologia di responsabilità.

I soggetti appartenenti all'ordine giudiziario, essendo legati da un rapporto di pubblico impiego con lo Stato, hanno in primo luogo una responsabilità di tipo disciplinare. Come per tutti i dipendenti pubblici, lo scopo di questa forma di responsabilità è in primo luogo garantire il buon andamento dell'ufficio e in secondo luogo garantire una sana immagine alla pubblica amministrazione.

Come citato nei capitoli precedenti, i titolari dell'azione disciplinare sono il ministero della giustizia e il procuratore generale presso la corte di cassazione mentre competente a giudicare è la sezione disciplinare del Csm.

La disciplina degli illeciti disciplinari dei magistrati è stata modificata dal d.lgs. 109/2006 il quale aveva lo scopo di superare le situazioni verificatesi in passato dove al momento della “condanna” era quasi sempre inflitta la sanzione più blanda. Le nuove norme hanno provveduto ad individuare comportamenti illeciti attraverso la previsione di fattispecie tipizzate. È stata tuttavia introdotta una norma generale che ha attuato la portata della responsabilità disciplinare, secondo la quale “l’illecito disciplinare non è configurabile quando il fatto è di scarsa rilevanza”.

Una situazione diversa dalla sanzione di natura disciplinare è il trasferimento d’ufficio per incompatibilità ambientale.

Un provvedimento di tale portata è disposto dal Csm quando i magistrati “per qualsiasi indipendente da loro colpa non possono, nella sede occupata, svolgere le proprie funzioni con piena indipendenza e imparzialità”²⁴.

In altre parole, quando si parla di incompatibilità ambientale, si ha a che fare con una situazione che sconsiglia la permanenza del magistrato in una determinata sede. Oltre alla responsabilità di tipo disciplinare, i magistrati sono responsabili penalmente di ogni reato che commettano nell’esercizio delle funzioni; mentre dal punto di vista civilistico, la questione della responsabilità per gli atti compiuti in violazione dei diritti dei cittadini si pone in termini più complessi.

La responsabilità civile dei magistrati è disciplinata dalla l. 117/1988.

²⁴ Art. 2.2 r.d.l. 511/1946, modificato dal d.lgs. 109/2006.

Tale disciplina si applica a tutti i magistrati e prevede che chiunque abbia “subito un danno ingiusto per effetto di un comportamento, di un atto o di un provvedimento giudiziario posto in essere dal magistrato con dolo o colpa grave nell’esercizio delle sue funzioni ovvero per diniego di giustizia può agire contro lo stato per ottenere il risarcimento dei danni”²⁵.

La responsabilità civile riguarda esclusivamente ipotesi di comportamenti volontari o non volontari ma estremamente gravosi, nonché l’omissione o il ritardo di atti del proprio ufficio.

La richiesta di risarcimento è diretta allo stato, e per esso al presidente del Consiglio dei ministri, che successivamente si potrà rivalere sul magistrato responsabile chiedendo la restituzione di quanto pagato.

L’unica forma di responsabilità in senso lato “politica” cui i magistrati possono essere sottoposti è la responsabilità politica diffusa, cioè il potere di critica riconosciuto all’opinione pubblica nei confronti della condotta di chiunque ricopra pubbliche funzioni.

Nessuna autorità può sindacare le decisioni assunte dai magistrati.

²⁵ Art. 2 l. 117/1988.

9. LA RIFORMA CARTABIA

9.1 La nascita della Riforma Cartabia

Nel maggio del 2021 la Ministra della Giustizia Marta Cartabia ha dichiarato che: “Sulla durata dei processi il Governo si gioca tutto il Recovery Fund, non solo la parte legata alla giustizia. Quanto a investimenti, nel Recovery la giustizia vale l’1%. Ma se falliamo le riforme sulla giustizia è travolto il 100% del Recovery Fund, perché la commissione europea ha imposto al governo italiano alcune condizioni per ottenere i 191.5 miliardi dei fondi Next Generation Eu²⁶.

Per quanto riguarda la giustizia gli obiettivi sono chiari: in cinque anni dobbiamo ridurre del 40% i tempi dei giudizi civili e il 25% della durata dei giudizi penali”²⁷.

A questo punto sorge spontaneo chiedersi perché l’Italia debba ridurre i tempi della giustizia penale e civile.

Ogni anno l’Unione Europea elabora le CSR, le Raccomandazioni specifiche del Consiglio Europeo per ogni paese membri, con lo scopo di guidarli nelle linee di azioni da adoperare senza imporre obblighi giuridici a carico dei destinatari.

²⁶ Next Generation Eu, che è uno strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro, approntato dall’Unione Europea per affrontare le conseguenze economiche della pandemia. L’Italia è tra i maggiori beneficiari del piano.

²⁷ Intervento di apertura della Ministra Cartabia all’incontro con i capigruppo della Commissione Giustizia della Camera, svoltosi al Ministero della Giustizia, nella Sala Livatino, il 10 maggio 2021.

L'Italia, sia nelle Csr del 2019 che in quelle del 2020, è stata invitata a rivedere il proprio ordinamento giudiziario al fine di garantire una durata minore dei processi. Tendenzialmente in Italia la durata del primo grado di giudizio nei processi civili è di 527 giorni, in leggero aumento rispetto al biennio precedente (514), contro la media dei 47 stati membri del Consiglio d'Europa che ammonta a 233 giorni. Nonostante questo dato, l'Italia, è anche il paese con la più alta percentuale di processi civili e penali pendenti nel secondo grado di giudizio dopo due anni dall'instaurazione degli stessi. Nella maggior parte dei Paesi europei questa percentuale è prossima allo zero.

L'8 luglio 2021 il Consiglio dei ministri ha approvato all'unanimità gli emendamenti proposti dalla Ministra della Giustizia Marta Cartabia al disegno di legge di "delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari precedenti presso le corti d'appello"²⁸.

Si tratta di una legge delega per la quale, quindi, sarà necessario entro un anno approvare i decreti attuativi, eccezione fatta per le norme sulla prescrizione che entrerebbero immediatamente in vigore.

²⁸ Art. Cost. 2435

9.2 I contenuti della riforma

La riforma Cartabia tocca diversi punti della giustizia.

Il primo punto riguarda la prescrizione, causa di estinzione del reato. Rispetto alla norma vigente ci sono due importanti novità; la prima è la cessazione del termine di prescrizione laddove la disciplina in vigore prevede la sospensione. La seconda è che tale conseguenza viene fatta discendere solo dalle sentenze e non dai decreti penali di condotta.

La novità più discussa della riforma è senza dubbio la previsione di una nuova causa di improcedibilità. Nel nuovo Art. 344 bis del Codice di procedura penale si afferma che:

La mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale;

La mancata definizione del giudizio di cassazione entro il termine di un anno costituisce causa di improcedibilità dell'azione penale.

Questi termini, che decorrono dal novantesimo giorno successivo alla scadenza del termine per il deposito della sentenza, possono essere ampliati.

L'improcedibilità non viene applicata per reati gravissimi puniti con l'ergastolo per i quali vale il fine processo mai.

Per i reati più gravi o per i procedimenti ritenuti molto complessi, il termine per l'improcedibilità può essere prorogato ulteriormente dal giudice, mentre per i reati

con aggravante di associazione a stampo mafiosa la proroga non potrebbe superare i tre anni.

Sempre al fine di alleggerire il carico processuale, la riforma, non solo abbrevierà i procedimenti ma anche diminuirà ab origine le cause intraprese.

In buona sostanza, il Pubblico Ministero, una volta terminata la fase strumentale al processo, le indagini preliminari, prima di richiedere il rinvio a giudizio dovrà valutare che sussistano, in capo all'indagato, elementi che facciamo presagire una "ragionevole previsione di condanna".

Inoltre, si intende modificare il termine di durata massima delle indagini, più nel dettaglio la durata delle indagini è limitata:

Per le controversie, a sei mesi dalla data in cui il nome della persona alla quale il reato è attribuito è iscritto nel registro delle notizie di reato.

Nonché si prevede una durata limitata delle indagini per i reati più gravi, per esempio narcotraffico e traffico di armi, a un anno e sei mesi dall'iscrizione nel registro delle notizie di reato.

La riforma della Ministra Cartabia si sofferma sul ridimensionamento dei tempi di durata delle indagini preliminari e discute del processo in assenza, il quale viene previsto che si possa svolgere in assenza dell'imputato solo quando esistono elementi idonei a dare certezza del fatto che egli è a coscienza della pendenza del processo e che essa è dovuta ad una scelta volontaria e consapevole.

Il fine ultimo di velocizzare e semplificare il contenzioso emerge anche dagli interventi che lo schema di legge delega mette in campo in tema di digitalizzazione e processo penale telematico.

A riguardo, la riforma prevede l'introduzione di un piano triennale per la transizione digitale dell'amministrazione della giustizia e un Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo.

La riforma tocca anche il ricorso in Cassazione.

Viene stabilito che la trattazione dei ricorsi davanti la Corte di cassazione avvenga con contraddittorio scritto senza l'intervento dei difensori, salvo, quando previsto dalla legge.

Viene inoltre introdotto un mezzo di impugnazione straordinario davanti alla Corte al fine di dare esecuzione alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In tali casi la Corte di cassazione avrebbe il potere di adottare i provvedimenti necessari e disciplinare l'eventuale procedimento successivo.

9.3 Entrata in vigore

La riforma Cartabia si applicherà ai processi per reati commessi dopo il primo gennaio 2020 ed entrerà in vigore in modo graduale.

Due sono le date fondamentali.

Fino al 31 dicembre 2024:

Sono previsti termini più lunghi per tutti i processi: tre anni in Appello, un anno e sei mesi in Cassazione. Per i processi in via ordinaria è prevista una possibilità di proroga di un anno in Appello e di sei mesi in cassazione, inoltre contro l'ordinanza di proroga sarà possibile presentare ricorso in cassazione.

La durata dei processi per reati di associazione di stampo mafioso, terrorismo, violenza sessuale e traffico di droga può essere prorogata senza limiti, ma lo slittamento deve essere motivato dal giudice sulla base della complessità concreta del processo. Per l'aggravante mafiosa sono previste fino a due proroghe ulteriore rispetto a quella standard, quindi il tempo massimo arriva a sei anni in Appello e a tre anni in Cassazione.

Dal primo gennaio 2025:

In Appello i processi possono durare fino a due anni più uno di proroga, mentre in Cassazione il limite è un anno più una proroga di sei mesi.

Per i reati più gravi, continua a non esserci limite alle proroghe possibili, ma devono sempre essere motivate dal giudice e sono sempre ricorribili per la Cassazione. Per l'aggravante mafiosa le proroghe possibili scendono a due, perciò il processo non potrà durare più di cinque anni in Appello e più di due anni e mezzo in Cassazione.

9.4 Reazioni alla Riforma della Giustizia

Nonostante, la Riforma Cartabia sia molto ampia e tocchi molteplici punti, la maggior parte delle reazioni si è avuta sulla questione della improcedibilità.

Tra i primi a bocciare il testo del Governo si sono segnalati Federico Cafiero de Raho, procuratore nazionale antimafia e terrorismo, che ha dichiarato: “Immaginare che tanti processi vengano dichiarati improcedibili mina la sicurezza del paese”

In Parlamento la riforma è stata molto criticata soprattutto dal movimento 5 stelle, che ha presentato una pioggia di emendamenti al testo, nonostante i propri ministri abbiano votato all’unanimità il testo Cartabia.

Dopo giorni di trattativa e dopo l’annuncio che il Governo avrebbe posto la questione di fiducia sono stati ritirati buona parte degli emendamenti.

Oltre al parere negativo dei grillini anche il partito di Silvio Berlusconi ha espresso un forte stato di disapprovazione in merito alla riforma.

La forte pressione di Forza Italia ha il fine di voler cambiare le regole dell’abuso d’ufficio, “per tutelare i sindaci e gli amministratori pubblici” come espresso dal coordinatore Antonio Tajani. Ma anche per modificare le figure del pubblico ufficiale e dell’incaricato di pubblico servizio, con un’immediata ricaduta su tutti i reati di corruzione.

Parere fortemente negativo è stato espresso anche dal Consiglio superiore della magistratura, attraverso la propria sesta commissione, concentrandosi sulla

questione dell'improcedibilità e sul "possibile contrasto con l'attuale assetto dei rapporti tra i poteri dello stato" con riguardo alla definizione dei criteri generali di priorità dell'esercizio dell'azione penale.

Secondo i magistrati, infatti, questi rispecchieranno "inevitabilmente e fisiologicamente, le maggioranze politiche del momento" e, dunque, subordineranno l'azione della magistratura al potere politico.

Oltre al parere negativo del Csm anche il Presidente dell'Associazione Nazionale Magistrati Giuseppe Santalucia ha espresso fortissime critiche sull'ipotesi varata dal Consiglio dei ministri.

Tra le pochissime voci della magistratura favorevoli all'impatto della Riforma è quella del Giudice della Cassazione Angelo Soggiu il quale afferma che la Riforma Cartabia l'imprescrittibilità esiste anche in altri ordinamenti, ad esempio in Germania dove il processo dura poco e quindi ha un senso.

In merito alla Riforma della Ministra Marta Cartabia, oltre alle reazioni da parte del mondo politico e giuridico, anche il Wwf, Legambiente e Greenpeace hanno manifestato il timore che i processi per reati ambientali possono essere falcidiati sulla nuova legge sull'improcedibilità.

10. CONCLUSIONE

Con il presente lavoro ho cercato di analizzare attraverso la lettura di libri, documenti, articoli e ricerche come la giustizia italiana è strutturata partendo da una introduzione di tipo storico seguendone anche lo sviluppo nel corso del tempo.

Ho soffermato inoltre l'attenzione su cosa sia la funzione di giurisdizione per poi passare alla figura centrale della giustizia, il magistrato.

Del magistrato ho visto la sua funzione all'interno dell'ordinamento e le sue caratteristiche.

Successivamente ho visto l'organo di controllo della magistratura, delle sue funzioni, caratteristiche e responsabilità.

Dagli studi condotti per analizzare la riforma Cartabia, credo che risponda perfettamente alle richieste dell'EU di ridurre i tempi della giustizia e segua perfettamente i parametri del giusto processo.

Credo inoltre che la riforma della ministra Cartabia sia fondamentale nel contesto storico che stiamo vivendo, in primo luogo per ricevere l'aiuto a livello finanziario dell'EU e in secondo luogo per rendere più "snello" l'apparato giudiziario italiano.

11. BIBLOGRAFIA E SITOGRAFIA

Costituzione della repubblica.

C. Salazar, La magistratura, Roma-Bari,2002.

A. Barbera e C. Fusaro, Corso di Diritto pubblico, Bologna, Il mulino, 2018.

N. Zanon e F. Biondi, Il sistema costituzionale della magistratura, Bologna, Zanichelli, 2014.

D. Piana e A. Vauchez, Il Consiglio superiore della magistratura, Il mulino, 2012.b

www.ilsole24ore.com

www.tg24.sky.it

www.iltempo.it

www.ilsistemapenale.it

