

A12



Vai al contenuto multimediale

Mario Federici

Sovranità popolare e potere di controllo

Efficienza e giustizia





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it

info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVII

Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it

info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20

00020 Canterano (RM)

(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0438-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: settembre 2017

Provocazione antica

(tratto da F. GUICCIARDINI, *Ricordi*)

Io credo siano manco male le sentenze de' Turchi, le quali si e spediscono presto e quasi a caso, che el modo de' giudici che si usano comunemente tra' Cristiani: perché la lunghezza di questi importa tanto e per le spese e per e' disturbi che si danno a' litiganti, che non nuoce forse manco che facessi la sentenza che s'avessi contro el primo di. Senza che, se poi presuppongano le sentenze de' Turchi darsi al buio, ne seguita che — ragguagliato — la metà ne sia giusta.

Provocazione attuale

Come qualificare il comportamento di una società e della sua classe dirigente che lascia incancrenire i problemi che sorgono insieme alle risorse umane che possono essere impiegate per risolverli?

Il risultato eccellente

L'eliminazione delle ingiustizie, la riparazione dei torti, l'abbattimento degli abusi, il rispetto della legge sono obiettivi di fondamentale importanza per la società degli uomini. Bisogna perciò cercare di raggiungerli il prima possibile, in tempo reale quello che la natura e la importanza del problema da risolvere richiedono.

Indice

13 *Introduzione*

Parte I

Il risultato da conseguire nell'esercizio della giurisdizione penale

29 *Le risorse per la giustizia*

33 **Capitolo I** *Il risultato cui mira la giustizia penale*

1.1. Premessa sui risultati da conseguire, 33 – 1.2. Gli Interessi tutelati dalla giustizia penale, 34 – 1.3. Il processo penale: concetto e definizione, 35 – 1.4. Il primo risultato da conseguire, 35 – 1.5. La decisione “giusta”, 36 – 1.6. Il processo penale e il Pubblico Ministero, 37 – 1.7. Il prodotto della giustizia penale, 38.

43 **Capitolo II** *L'ufficio del giudice penale*

45 **Capitolo III** *Il risultato eccellente*

49 **Capitolo IV** *Programmazione e fissazione dell'udienza penale*

4.1. Importanza dell'udienza penale, 49 – 4.2. Aspetto sostanziale e aspetto formale dell'udienza penale, 49 – 4.3. Efficienza sostanziale e formale dell'udienza penale, 50 – 4.4. La fissazione dell'udienza penale, 50 – 4.5. L'organizzazione e la programmazione del lavoro, 51 – 4.6. Il tempo per celebrare il processo, 51 – 4.7. Le altre priorità, 52.

55 Capitolo V

La gestione dell'udienza penale

5.1. La regola fondamentale per gestire l'udienza penale, 55 – 5.2. La conoscenza delle norme giuridiche, 55 – 5.3. La conoscenza e lo studio dei fatti contestati, 56 – 5.4. Quando studiare i processi, 56 – 5.5. L'ordine di trattazione dei processi, 57 – 5.6. Il criterio cronologico, 58 – 5.7. Il tempo di durata del processo, 58 – 5.8. Riserva di tempo per gli imprevisti, 58 – 5.9. Riserva di tempo e manovre dilatorie, 59 – 5.10. Il modello del ruolo di udienza, 60 – 5.11. Vantaggi ed elasticità d'impiego dei criteri, 61 – 5.12. A proposito della elasticità nell'adozione dei criteri, 61 – 5.13. La rapida trattazione del processo, 61.

63 Capitolo VI

I criteri per la trattazione del processo

6.1. Premessa di carattere generale, 63 – 6.2. La programmazione iniziale del processo, 63 – 6.3. Suggerimenti specifici per l'istruttoria, 64 – 6.4. Le prove e le "non prove", 64 – 6.5. Efficienza nel decidere, 65 – 6.6. La riunione dei processi, 65 – 6.7. Concetto di connessione, 66 – 6.8. Connessione soggettiva, 66 – 6.9. Il criterio per la riunione in caso di connessione, 67.

69 Capitolo VII

La sentenza penale

7.1. La sentenza penale, 69 – 7.2. La pubblicazione della sentenza, 69 – 7.3. La sentenza e gli elementi che la compongono, 70 – 7.4. La collaborazione negli uffici giudiziari, 71 – 7.5. La collaborazione nella redazione della sentenza, 72 – 7.6. Il lavoro del giudice: la decisione contenuta nel dispositivo, 73 – 7.7. La motivazione: concetto e definizione, 74 – 7.8. La motivazione in fatto, 74 – 7.9. La motivazione in diritto, 74 – 7.10. Necessità della motivazione in fatto, 75 – 7.11. L'interpretazione della legge, 76 – 7.12. La semplificazione della motivazione, 76 – 7.13. Regola base: sintesi ed essenzialità; motivare in positivo e con riferimento, 77.

79 Capitolo VIII

La sentenza penale

8.1. I modelli delle sentenze, 79 – 8.2. Il modello che contiene motivazione e dispositivo, 79 – 8.3. Come affrontare l'udienza, 80 – 8.4. Le categorie di sentenze che chiudono il processo, 80 – 8.5. La parte essenziale della motivazione, 81.

- 83 **Capitolo IX**
 Le sentenze patteggiate e di proscioglimento
 9.1. Premessa, 83 – 9.2. La sentenza di patteggiamento, 83 – 9.3. La motivazione del patteggiamento, 84 – 9.4. La sentenza di proscioglimento, 84 – 9.5. I casi di proscioglimento più comuni, 85.
- 87 **Capitolo X**
 La sentenza di assoluzione
 10.1. Le varie ipotesi di sentenze di assoluzione, 87 – 10.2. La assoluzione che giustifica il fatto: la non imputabilità e la non punibilità, 87 – 10.3. La assoluzione generica sul fatto, 88.
- 89 **Capitolo XI**
 La sentenza di condanna
 11.1. La sentenza di condanna, 89 – 11.2. La sentenza di condanna con parte civile, 89 – 11.3. Sentenze di condanna più complesse, 89 – 11.4. Le parti secondarie della sentenza di condanna, 90.
- 91 **Capitolo XII**
 I modelli da utilizzare con la penna

Parte II
**Il risultato da conseguire nell'esercizio
 della giurisdizione civile**

- 103 *Ancora sulla mancanza di risorse*
- 105 **Capitolo I**
 Il risultato eccellente nella giustizia civile
 1.1. Il compito della giustizia civile, 105 – 1.2. Il risultato da conseguire da parte della giustizia civile, 105 – 1.3. La soluzione ideale: l'accordo, 106 – 1.4. La soluzione imposta: la sentenza, 107 – 1.5. Il tempo massimo entro cui definire il conflitto, 108 – 1.6. Il prodotto della giustizia civile, 108.
- 111 **Capitolo II**
 L'ufficio del giudice civile
- 113 **Capitolo III**
 L'organizzazione del lavoro nella gestione del processo civile

115 Capitolo IV

La impostazione della causa e la conoscenza della stessa da parte del giudice

4.1. La impostazione della causa, 115 – 4.2. La conoscenza della causa, 115 – 4.3. Lo studio della causa, la scheda di controllo, 116 – 4.4. La mancanza di tempo per studiare la causa, 117 – 4.5. Programmazione e rapida trattazione della causa, 118.

119 Capitolo V

Questioni preliminari e tentativo di conciliazione

5.1. Pregiudiziali e questioni preliminari, 119 – 5.2. Il tentativo di conciliazione, 120 – 5.3. Strategie di conciliazione, 121 – 5.3.1. *La conoscenza del problema*, 121 – 5.3.2. *Il discorso del capello*, 122 – 5.3.3. *Il problema delle spese processuali*, 122 – 5.3.4. *Il nodo di Gordio, l'uovo di Colombo*, 122 – 5.3.5. *Il discorsetto morale*, 123 – 5.3.6. *Dulcis in fundo*, 123 – 5.4. Il successo, 123 – 5.5. In conclusione, 124.

125 Capitolo VI

La istruttoria della causa

6.1. L'ammissione delle prove, 125 – 6.2. Le prove sul fatto e sulla valutazione del fatto, 125 – 6.3. La prova testimoniale, 126 – 6.4. Utilizzo strategico delle prove. Loro scaglionamento, 126 – 6.5. Lo scopo della raccolta delle prove, 127 – 6.6. Guardare sempre dietro l'angolo, 127 – 6.7. Ordinanze nel corso dell'istruttoria, 128 – 6.8. L'ordinanza: modello base. Esempi di provvedimenti, 129 – 6.9. La decisione sulle questioni preliminari, 129 – 6.10. Ordinanze sulla ammissione delle prove, 130 – 6.11. Ordinanze sulla provvisoria esecuzione e sulla assegnazione di somme, 130.

131 Capitolo VII

La sentenza civile

7.1. Premessa: la sentenza risultato possibile non necessario, 131 – 7.2. Costruzione graduale della sentenza, 132 – 7.3. Natura atipica della sentenza civile, 132 – 7.4. Il provvedimento del giudice: la sentenza modello, 133 – 7.5. Obiettivi del modello, 134 – 7.6. La sentenza—modello. Scheda controllo della causa, 134 – 7.7. Rapporto tra forma e contenuto, 135 – 7.8. La Motivazione modello adottato, 135.

137 Capitolo VIII

Prima parte della sentenza

8.1. Contenuto, 137 – 8.2. Le conclusioni delle parti, 137 – 8.3. La trascrizione delle conclusioni, 138 – 8.4. Rilevanza e importanza delle

conclusioni, 138.

141 Capitolo IX

La motivazione

9.1. Contenuto della seconda parte del modello di sentenza, 141 – 9.2. Lo svolgimento del processo, 141 – 9.3. L'importanza del fatto, 142 – 9.4. La posizione delle parti, 143 – 9.5. Scopo e tempo di compilazione, 143 – 9.6. Collaborazione con la Cancelleria, 144.

145 Capitolo X

La motivazione

10.1. La parte essenziale della sentenza, 145 – 10.2. Le modalità del motivare, 145 – 10.3. Note conclusive e di sintesi, 146 – 10.4. Dulcis in fundo: la regola aurea, 147.

149 Capitolo XI

La sentenza immediata

11.1. La trattazione orale della causa, 149 – 11.2. La sentenza semplificata. La sentenza–Ordinanza, 150 – 11.3. Dettatura a verbale di sentenze e provvedimenti, 151.

153 Capitolo XII

Modelli per motivare con la penna

163 *Post scriptum*

Introduzione

L'efficienza dei poteri dello Stato
e di quello giudiziario in particolare

Efficienza vuol dire capacità di affrontare un problema, una situazione e di portarli a soluzione; capacità di portare a termine un lavoro; di gestire ed esercitare una certa attività.

Tutto questo in vista di arrivare a un risultato che è quello che conta, lo scopo per cui il lavoro viene fatto o l'attività esercitata.

Partendo da queste premesse l'efficienza dipende dalla chiarezza del risultato che si vuole raggiungere; dalla disponibilità delle risorse che occorrono per esercitare l'attività o per fare il lavoro; dalla capacità delle persone incaricate di fare e operare.

Per quanto riguarda i poteri dello Stato e le attività della pubblica amministrazione i risultati a cui si deve pervenire sono genericamente indicati con i concetti di interesse generale, bene comune, di equità e giustizia sociale, di benessere e gioia di vivere e di stare insieme di tutti i consociati. Si tratta di concetti generali che, in quanto riferiti alla collettività, non ben definiti e precisati, rimangono vaghi ed evanescenti capaci di rendere incerto e confuso anche il concetto di efficienza. Questo è il primo motivo per cui i criteri di "efficienza" e di "risultati da conseguire" non sono molto praticati nelle attività pubbliche. Non si sa bene quello che si deve fare o, comunque, si preferisce fare finta di non saperlo.

Ci sono poi altre due situazioni che esercitano la loro negativa influenza rappresentate dal conflitto di interessi e dalla mancanza di controllo dei risultati. Il conflitto di interessi è quello che si origina in chi è incaricato di fare che deve fare e operare non nell'interesse proprio ma della collettività, del Popolo. Il mancato controllo dei risultati è la diretta conseguenza della mancanza di chiarezza che c'è sui risultati da conseguire e della mancanza di trasparenza e visibilità con cui opera colui che è incaricato di fare.

A causa di queste situazioni si è radicata una pressoché generale convinzione in base alla quale l'unico modo con cui si può conseguire l'efficienza nelle attività pubbliche è quello di affidarle ai privati.

Questa è una convinzione che non può essere condivisa. Essa è frutto della volontà di mettere sempre in primo piano l'interesse personale dell'operatore rispetto a quello generale della collettività. Personalmente non la condivido affatto. Credo, anzi, che l'efficienza nelle attività pubbliche possa e debba essere conseguita anche senza ricorrere alla privatizzazione continuando a gestirle pubblicamente.

Lo scopo e l'obiettivo di questo mio lavoro è quello di dimostrare proprio questo. Esso ha per oggetto l'attività pubblica per eccellenza quella più importante per la società: il fare giustizia che si spera — almeno quella — non venga mai privatizzata anche se i tentativi di aggredirla, allo scopo di asservirla al potere economico, non sono mai mancati e non mancano tuttora.

La soluzione del problema presuppone anzitutto la perfetta conoscenza dei risultati che si debbono conseguire. Solo infatti tenendoli presenti sarà possibile trovare e percorrere la strada che porta al loro conseguimento e superare tutti gli ostacoli che, per impedirlo, vengono frapposti. Le altre due condizioni sono la assoluta trasparenza nello esercizio della funzione e il controllo dei risultati.

L'efficienza nell'amministrare giustizia

Venendo specificamente a parlare dell'efficienza della funzione giudiziaria, che si misura in prevalenza sul processo, la situazione rispetto a tutte le altre funzioni pubbliche è sicuramente la peggiore di tutte.

Nel campo della giustizia, infatti, la metodologia dell'efficienza non solo non è quasi mai presente ma è, nella maggior parte dei casi, addirittura contrastata e avversata. Questo perché — è inutile usare eufemismi — il modo più praticato con il quale il processo viene gestito e condotto è quello di vanificarne l'efficacia. Per ottenere questo risultato la strada migliore è quella di mandarlo per le lunghe, boicottarlo, farlo fallire. Difendersi dal processo e non nel processo. Per convincersene basta riflettere sul fatto che il processo è una lotta dalla quale deve uscire un vincitore e un perdente. Questo è già sufficiente per dire che almeno il 50% delle forze e delle energie delle persone che lo impiegano o sono dal processo chiamate in causa hanno interesse a farlo fallire. Esattamente quelle della parte che ritiene di uscire perdente dalla lotta. Se poi, riflettendo appena un poco, si considera che di giustizia ha bisogno il più debole e che quindi a lottare contro è colui che si trova in posizione dominante, è

facile concludere che la percentuale delle forze che remano contro supera quella del 50%.

Questa percentuale è però di gran lunga superata perché a remare contro non sono solo le forze di chi, tra i protagonisti del processo, teme di perdere. C'è nella società anche la classe dominante, quella che si è stabilizzata in un certo modo che teme il potere di controllo del Popolo e quello di cambiamento del giudice. C'è poi la classe Politica, almeno quella parte di essa che si arrocca a difesa dei propri privilegi. La contrarietà della classe dominante in genere e di quella politica in particolare all'efficienza della giustizia sono determinanti perché la messa a disposizione e le modalità di impiego delle risorse per farla funzionare dipendono in gran parte da loro.

C'è infine, parlando sempre del meccanismo processuale, anche l'interesse a remare al rallentatore, ad andare piano per arrivare al risultato, a seguire il percorso lungo e tortuoso, a renderlo complicato e difficile, piuttosto che semplice e lineare, breve e veloce. È qui, infatti, che si può annidare la autoreferenzialità del giudice e la ingordigia dell'Avvocato. Per il giudice trattare 2000 cause civili l'anno, anziché 500, significa avere più potere, poter fare quello che vuole e non rispondere di nulla. Per l'avvocato la lunghezza e la difficoltà del percorso da seguire significano maggiori e più duraturi compensi.

Nel processo per efficienza si intende la capacità di arrivare alla decisione giusta in tempo reale e, soprattutto, darle esecuzione, farla rispettare. La decisione giusta è quella che dopo essere arrivata a conoscere la verità facendo chiarezza sul fatto e su chi lo ha commesso lo tratta secondo le regole che la società si è dato tenendo però ben presente la situazione specifica e la realtà concreta su cui la astratta previsione della legge confluita nella sentenza deve trovare attuazione ed essere applicata. Il suo campo di azione, la materia su cui interviene e deve fare chiarezza è quella dei rapporti umani, del modo in cui gli uomini devono stare insieme, del rapporto con il mondo che li circonda, con la realtà, con l'ambiente in cui vivono, con le cose e, principalmente, con quelle che chiamiamo beni, ricchezza, quelle che servono a soddisfare i nostri bisogni. La soluzione di questo problema sta nell'arrivare all'armonia, all'equilibrio, da cui nasce benessere, equità e giustizia sociale, la gioia di vivere e di stare insieme. La possibilità di risolverlo dipende da ognuno di noi, da come ci rapportiamo con gli altri. Dipende però anche dallo Stato, dalle regole che pone e dalla capacità di farle rispettare, dall'efficienza dei suoi poteri, anche anzi soprattutto da quella del potere giudiziario.

Applicare le leggi e farle rispettare in questo allora consiste l'efficienza della giustizia.

Fare! Realizzare! Conseguire il risultato!

Attribuire la responsabilità di un fatto o di un comportamento vietato dalla legge a qualcuno, chiamarlo a rispondere delle conseguenze e dare attuazione alla decisione. Questo è il risultato a cui si deve pervenire e è su di esso che si misura l'efficienza del potere giudiziario.

Tenuto presente tutto ciò il concetto di risultato per mezzo del quale si può controllare l'efficienza della funzione giudiziaria si attualizza e si puntualizza, esce dal vago e dal generico per acquistare concretezza e individualizzarsi. Diventa così chiaro anche il concetto di efficienza, determinato, preciso, misurabile e controllabile.

È vero che quando si parla di giustizia l'efficienza auspicata è quella generale a favore e nell'interesse del Popolo, della collettività, di tutti, perché lo Stato opera e deve operare per conseguire l'equità e la giustizia sociale, ma a questo risultato si arriva soltanto se tutte le situazioni vengono affrontate e risolte in modo eccellente così come quando si costruisce la casa la cui perfezione dipende dal mettere bene pietra su pietra. Il risultato generale, il controllo del tutto non è che la conseguenza, la somma dei risultati singoli, del controllo di tutti i particolari.

Il rispetto delle leggi è il primo dovere di ogni cittadino, il primo gradino da salire per costruire una società dove c'è giustizia sociale. L'efficienza della giustizia, in quanto da attuazione alle leggi in vigore, è allora la strada da percorrere per arrivare alla costruzione di una società giusta ed equa perché è inutile e vano parlare di leggi e regole giuste se poi, una volta poste, non vengono rispettate. Una società che non rispetta le leggi è anche essa una società senza leggi.

Lo Stato democratico e l'efficienza della giustizia

Per comprendere cosa esattamente vuol dire efficienza della giustizia bisogna tenere presente che lo Stato democratico è caratterizzato dal principio della sovranità popolare. Questo in pratica significa che la libertà di agire entro i limiti che le leggi dello Stato prevedono e disciplinano deve essere garantita e assicurata a ogni cittadino, a ciascuno di noi. Esercitare la propria sovranità vuol dire per il cittadino poter agire liberamente, in modo autonomo e indipendente,

poter fare quello che vuole fare e in cui crede; avere la possibilità di realizzarsi nel modo che preferisce. Si tratta di dare contenuto e significato al diritto al lavoro. Questo significa sovranità e libertà del cittadino.

Non soltanto questo però! Perché sovranità è anche difesa della propria autonomia e indipendenza, del proprio modo di essere e di realizzarsi. La sovranità rimane infatti un concetto vuoto e inutile se non può essere difesa dalle aggressioni altrui per imporre il rispetto della legge che assicura l'uguaglianza di tutti.

Tutto questo è possibile non solo se esistono le leggi che garantiscono a ognuno i valori su cui la sovranità si basa ma anche se esse sono rispettate e fatte rispettare altrimenti è come se non esistessero. Al loro rispetto, proprio perché garantiscono il diritto di libertà e lo stato di sovranità, siamo quindi interessati tutti. Da qui l'importanza del potere di controllo che ci consente di vedere se la nostra sovranità è stata violata, di accertarlo identificandone il responsabile per poi porre rimedio alle conseguenze che la violazione ha provocato e impedire che essa continui.

Questo, oltre a quello del diritto al lavoro, è l'altro problema dei cittadini, di ognuno di noi. Per risolverlo lo Stato democratico ci mette a disposizione il potere giudiziario. e è per questo che il potere di chiedere giustizia è garantito a tutti. Far rispettare le leggi costituisce l'altro modo di esercitare la sovranità.

La nostra Costituzione dice che la giustizia si amministra in nome del Popolo Italiano e che i giudici sono soggetti soltanto alla legge. Questo perché è il Popolo il titolare della sovranità la sola forza che può imporre il rispetto della legge. Per amministrare la giustizia bisogna allora fare direttamente ricorso al Popolo. Far rispettare le leggi è un potere che non può e non deve essere delegato. Quello del Popolo è l'unico potere che può contrastare l'arroganza e la violenza per impedire che nella società sia lo stato servile a prendere il sopravvento rispetto a quello di libertà del cittadino. L'esercizio di questo potere è fondamentale e serve non solo a garantirci da come si comportano gli altri cittadini verso di noi, ma anche da come si comporta chi esercita i poteri dello Stato se rispetta i limiti che gli sono stati fissati.

Tutto questo ha senso però solo se il potere giudiziario è efficiente, se è in grado di arrivare al risultato, che è quello di fare giustizia in tempo reale quando cioè essa serve e viene richiesta. Questo costituisce l'altro problema del Popolo: l'efficienza del potere giudiziario.